

**EL SISTEMA COMPETENCIAL Y LA FINANCIACIÓN DEL  
ESTADO AUTONÓMICO EN EL MARCO DE LA ESTABILIDAD  
PRESUPUESTARIA: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA**

**EDUARDO SANZ-ARCEGA**

**FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS**  
DOCUMENTO DE TRABAJO  
Nº 761/2015

De conformidad con la base quinta de la convocatoria del Programa de Estímulo a la Investigación, este trabajo ha sido sometido a evaluación externa anónima de especialistas cualificados a fin de contrastar su nivel técnico.

ISSN: 1988-8767

La serie **DOCUMENTOS DE TRABAJO** incluye avances y resultados de investigaciones dentro de los programas de la Fundación de las Cajas de Ahorros.  
Las opiniones son responsabilidad de los autores.

# EL SISTEMA COMPETENCIAL Y LA FINANCIACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO EN EL MARCO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

*Eduardo Sanz-Arcega\**

## RESUMEN

La Teoría del Federalismo Fiscal describe la organización ideal de un Estado descentralizado en tres áreas fundamentales –sistema competencial, poder tributario y sistemas de financiación, y estabilidad presupuestaria–. Este trabajo resume, en primer lugar, las conclusiones principales de la Teoría para, acto seguido, confrontarlas con la realidad del modelo español. Finalmente, con base en las recomendaciones del Federalismo Fiscal, la experiencia comparada y algunos trabajos recientes sobre el caso español, se enumeran diferentes propuestas de reforma en las tres áreas objeto de estudio, cuya finalidad reside en contribuir al reforzamiento del Estado social, fórmula en la que se constituye España.

**Palabras clave:** Teoría del Federalismo Fiscal, España, Sistema Competencial, Financiación, Estabilidad Presupuestaria, Reformas.

---

\* Instituto de Estudios Fiscales, Cardenal Herrera Oria 378, 28.035, Madrid; y Grupo de Investigación en Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Zaragoza. Gran Vía 2, 50.005, Zaragoza.  
Correo electrónico: [eduardosanzarcega@gmail.com](mailto:eduardosanzarcega@gmail.com) // [eduardo.sanz@ief.minhap.es](mailto:eduardo.sanz@ief.minhap.es)

## 1. Introducción

La Constitución española de 1978 perfecciona un modelo de organización territorial de Estado descentralizable, “fórmula más compleja y resistente a la penetración que el Estado centralista, apelando a la cooperación y la coordinación, en lugar de a fórmulas típicas de la jerarquía, para el desarrollo conjunto de políticas estatales o de interés común”<sup>1</sup>. Fórmula descentralizada en la distribución territorial del poder que, incluso dentro del marco de los hechos diferenciales<sup>2</sup>, ha dado lugar a un Estado caracterizable como federal<sup>3</sup>, de acuerdo con la experiencia comparada.

Si a tenor de la forma descentralizada de Estado la consecución de los objetivos de cada uno de los niveles de gobierno exige un alto grado de cooperación y lealtad institucional entre ellos, la adhesión de España a la Unión Europea y, especialmente, la adopción del euro, han conllevado la cesión de la soberanías cambiaria, comercial y monetaria a la Unión. Asimismo, la correlativa asunción por nuestro país de los compromisos europeos de estabilidad presupuestaria ha entronizado una restricción económica severa en la gestión de todas las Administraciones. Elementos que, en conjunto, se revelan como limitaciones respecto de la capacidad nacional en la gestión de la política económica.

Descentralización política e integración monetaria supranacional que, en un contexto de crisis económica como la presente, exigen la implementación de

---

<sup>1</sup> Muñoz Machado (2006: 312).

<sup>2</sup> La asimetría no resulta singular de la organización territorial española. Reino Unido, Italia o Canadá, por citar algunos ejemplos, también quedarían encastillados en el regionalismo asimétrico. Para una sucinta visión de conjunto, véase Rolla (2007).

En el caso concreto español, la Constituyente aceptó que “posiblemente pueden existir unas Comunidades Autónomas, por razón de su Historia o por las razones que sea, con mayor conciencia y mayor voluntad de avanzar en su propio autogobierno que en otras” (Roca i Junyent, 2002: 203-205). En otros términos, alabados unánimemente por su concreción, en España encontramos “comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía” (Arias Salgado, 1978).

<sup>3</sup> Valga Blanco Valdés (2012) como estudio que analiza los rasgos esenciales de los sistemas formalmente federales a nivel comparado. A tenor del mismo, el grado de descentralización alcanzado en España avala su caracterización como Estado federal de facto.

En este sentido, respecto de los rasgos definidores de los sistemas federales, España comparte con ellos la coexistencia de dos niveles institucionales con atribuciones disímiles en todo el Estado y la realidad de un órgano, el Tribunal Constitucional, que arbitra mediante criterios puramente jurídicos las potenciales controversias entre aquéllos (valga como ejemplo Aja, 2003: 51).

reformas que logren contribuir al reforzamiento del Estado social, fórmula en la que se constituye España (art. 1.1 Constitución Española, CE, en adelante). Dicho objetivo es la motivación principal de estas páginas.

A tal fin, el trabajo se organiza como sigue. En primer lugar se ponen de manifiesto las contribuciones que en términos normativos<sup>4</sup> ha desarrollado la Teoría del Federalismo Fiscal para la gestión de un Estado descentralizado en tres áreas fundamentales: sistema competencial, poder tributario y sistemas de financiación, y estabilidad presupuestaria. Acto seguido se confrontan las conclusiones teóricas con el modelo español. Con base en las recomendaciones del Federalismo Fiscal, la experiencia comparada y algunos trabajos recientes sobre el caso español, una última sección recoge las propuestas de reforma en las tres áreas objeto de estudio.

## **2. La organización competencial y la financiación de un Estado descentralizado desde la normatividad económica: la Teoría del Federalismo Fiscal**

El incremento del peso del Estado en la economía, sobremanera desde la segunda mitad del siglo XX, precipitó el estudio de la intervención del Sector Público en el mercado desde un punto de vista económico-político. El análisis del papel económico de la Administración en Estados federales, cuyo precursor fue el caso norteamericano, alumbró el nacimiento de la Teoría del Federalismo Fiscal.

De acuerdo con ella, el federalismo se entendería como “un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por sus residentes (y tal vez por otros que desempeñan funciones en ellas)”<sup>5</sup>.

La Teoría del Federalismo Fiscal tiene como objeto de estudio la organización de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, su

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el significado que en Economía se otorga a dicho término: “deber ser”.

<sup>5</sup> Oates (1972/1977: 35).

financiación, así como la determinación del tamaño óptimo de cada entidad territorial de gobierno. En sus primeros desarrollos, lo que se conoce como Teoría tradicional del Federalismo fiscal, se asume la forma democrática federal como sistema político y, en lo atinente a la calidad en la gestión de la Administración, la idea de gobierno benevolente.

Comenzando por la distribución de las funciones *musgravianas* (1959) del Estado entre los diferentes niveles de gobierno –estabilización, redistribución y asignación–, la Teoría tradicional del Federalismo Fiscal establece que tanto el cometido estabilizador como el redistributivo deben ser normativamente asumidos por el nivel central<sup>6</sup>. La función asignativa, de acuerdo con las condiciones que se expondrán, sí puede descentralizarse.

Respecto de la función estabilizadora, esto es, de las políticas monetarias y fiscales de control del ciclo económico, la conveniencia de su centralización obedece a que, en economías abiertas<sup>7</sup>, el impulso fiscal puede traducirse en un incremento de demanda externa en vez de interna. El aumento del gasto público estimularía la acumulación de deuda pública y comercial.

Por el lado monetario, la tentación de imprimir dinero en vez de financiar el gasto mediante la exacción de impuestos –la financiación del gasto público mediante deuda o mediante aumentos en la cantidad de dinero en circulación son tolerados por el público mejor que los impuestos– conduciría a la hiperinflación.

En lo atinente a la función redistributiva, su descentralización estimularía cambios de residencia con base en incentivos fiscales que anularían toda política redistributiva. Además, la movilidad de las bases tributarias motivada exclusivamente por la variable fiscal perjudicaría la eficiencia de la economía en su conjunto.

Consecuentemente, las diferentes Administraciones subnacionales quedan incentivadas a entrar en competencia fiscal a la baja para asentar población, lo que, inmediatamente, se traduce en una mayor debilidad de las Haciendas. Por

---

<sup>6</sup> A partir de Oates (1972/1977: 21).

<sup>7</sup> Al menos normativamente, las regionales siempre lo son entre sí.

todo lo expuesto, la Teoría del Federalismo Fiscal recomienda el ejercicio centralizado del cometido redistributivo.

Y ello, sin perjuicio de que el grado de redistribución elegido por un Estado traerá causa de su forma jurídica, así como del resultado de la competencia electoral. Los análisis del impacto de la redistribución sobre magnitudes como el crecimiento económico o el desarrollo constituyen literaturas separadas de la Teoría del Federalismo Fiscal<sup>8</sup>.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere a la función de asignación, la descentralización, a partir de una mayor proximidad relaciones Administración-ciudadanos potencia la eficiencia generando ganancias tanto para el consumidor como para el productor, en este caso, para el Sector Público (seminalmente, Oates, 1972/1977).

La proposición anterior se apoya en el Teorema de la Descentralización, formulado por Oates, el cual explicita que “para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada [Administración] son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para [todo el territorio]”<sup>9</sup>.

Con base en el Teorema expuesto, la descentralización de la función asignativa, merced a una mejor información (Von Hayek, 1945), propicia el incremento en la probabilidad de que las decisiones locales contengan un ajuste mayor entre las demandas ciudadanas. La oferta pública, por su parte, atesoraría márgenes superiores para la innovación de políticas, que, además de generar un incremento en la competencia entre gobiernos del mismo nivel territorial, puede incentivar la acumulación de capital social (de Mello, 2000), vital para el crecimiento económico (ilustrativamente, Putnam et al., 1993, o

---

<sup>8</sup> En este punto sí resulta de justicia hacer notar que el Estado social o *Welfare State* representa la única fórmula política que ha logrado conjugar democracia, mayor esperanza de vida de los ciudadanos y prosperidad (Lindert, 2004).

<sup>9</sup> Oates (1972/1977: 59).

Knack y Keefer, 1997)<sup>10</sup>. En última instancia, la descentralización “dota a las decisiones políticas de mayor participación” (Arias y Costas, 2001: 39), reforzando su legitimidad.

Con todo, en su formulación pura, el Teorema de Oates introduce implícitamente dos supuestos adicionales (ex Casahuga, 1982):

1º) que el suministro descentralizado de bienes es eficiente de por sí. Por lo tanto, resulta tautológico, pues el supuesto implícito de la eficiencia del suministro descentralizado contiene ya la conclusión del teorema.

2º) que los individuos *votan con los pies* (seminalmente, Tiebout, 1956); esto es, que fijan su residencia exclusivamente atendiendo a la relación prestaciones-impuestos, dentro de un esquema de preferencias que identifica las del votante mediano con las de la media.

A tenor de lo expuesto, el propio Oates, en la formulación inicial del Teorema de la Descentralización matizaba sus conclusiones. Éstas dependían para su satisfacción del cumplimiento de una doble condición: la existencia de una varianza notable entre las demandas de los ciudadanos de los diferentes gobiernos subcentrales y la inexistencia de economías escala en las tareas de asignación descentralizadas<sup>11</sup>.

En un paso adicional, Oates (1972/1977) establece ulteriores requisitos para la satisfacción del Teorema: inexistencia de externalidades –con independencia de la naturaleza del bien provisto por la Administración–, ausencia de movilidad de la población y rigidez en la provisión centralizada de bienes públicos.

Por tanto, las ganancias de una descentralización fiscal dependerían, de un lado, de la varianza entre las funciones de costes de las Administraciones territoriales subnacionales. De otro, las potenciales ganancias mencionadas quedarían sujetas al valor de la elasticidad-precio de la demanda (Oates,

---

<sup>10</sup> En definitiva, la autonomía constituye un marco institucional para la explotación de la diversidad, por lo que “la descentralización política acentúa las disparidades” (Ezcurra y Rodríguez-Pose (2011: 1) y “concentra la actividad económica en algunas pocas ciudades y localizaciones” (Prud’home, 1994: 20).

Por ello, como se indicará, el mantenimiento de un mínimo equilibrio en el desarrollo territorial recomienda la instauración de mecanismos de transferencia entre regiones, sentido en el que dirigen las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal.

<sup>11</sup> Oates (1972/1977: 60).

1972/1977). De acuerdo con las salvedades expuestas, la virtualidad práctica de las conclusiones de Oates resultaba menos intuitivas que en la formulación, sin matices, de su teorema.

Sentado lo anterior acerca de la distribución de funciones entre niveles de gobierno, la Teoría del Federalismo Fiscal también dirige su atención al estudio tanto del tamaño espacial óptimo de las Administraciones como de la financiación de las tareas de gobierno de todos los entes administrativos del Estado.

El tamaño óptimo de una Administración subcentral debe fundarse, de un lado, en la maximización del ahorro en costes que permite una prestación descentralizada. De otro, interconectando tamaño óptimo y financiación, el primero queda constreñido por la viabilidad económica de cada una de aquéllas.

Por lo que se refiere a la financiación de las tareas de gobierno, el desiderátum normativo queda sintetizado por el principio de equivalencia fiscal (seminalmente Olson, 1969). Es decir, cada Administración debería ser financieramente autónoma, capaz de cubrir sus gastos con ingresos extraídos de entre sus propios contribuyentes.

La satisfacción de la condición anterior supone alcanzar simultáneamente un estadio de equilibrio vertical y horizontal. “Situación [ideal] en la que [cada uno de] los gobiernos de cada nivel pueden obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades de gasto y ser considerados responsables de sus decisiones de tributación y gasto”<sup>12</sup>, conjugando suficiencia y autonomía.

Si el ideal anterior no resulta posible, pero sí se pretende alcanzar una situación lo más próxima respecto del estadio de equivalencia fiscal, la Teoría ofrece tres alternativas<sup>13</sup>:

- Un reajuste del trinomio bases tributarias-competencias-tamaño de las entidades territoriales de gobierno. Por ejemplo, se podría

---

<sup>12</sup> Castells (1988: 69).

<sup>13</sup> A partir de Castells (1988: 73). Cuestión pacífica en la literatura sobre la materia.

centralizar aquellas tareas que no puedan ser financiadas por los contribuyentes de una jurisdicción o fusionar entidades subcentrales hasta lograr una masa crítica de capacidad fiscal.

- Si existiese margen en la explotación de la capacidad fiscal de las jurisdicciones, se debería acometer un incremento de la presión fiscal que permita financiar autónomamente todas las competencias asumidas por cada nivel administrativo.
- Ordenar una degradación del nivel de provisión de bienes públicos en los que se materialicen las competencias subcentrales, a fin de equilibrar ingresos y gastos.

Si, por el contrario, relajamos el cumplimiento del principio de equivalencia fiscal, un sistema de transferencias intergubernamentales deberá instituirse para compensar a aquellas Administraciones territoriales con menor capacidad fiscal. En este punto resulta preciso apuntar que el federalismo asume la existencia de un espacio fiscal para todas las ellas en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación (ilustrativamente, Sevilla, 2013: 129).

Mediante un sistema de transferencias entre los diferentes niveles territoriales de gobierno se asegura que todas las Administraciones puedan prestar niveles comparables de bienes y servicios con cargas fiscales comparables<sup>14</sup>, con el fin de que el lugar de residencia de todos los ciudadanos no se proyecte en diferencias sustantivas en su derecho de acceso a un estándar mínimo de bienes públicos.

En función de la fórmula política de Estado, dicho estándar será desarrollado con mayor o menor profusión. Con otras palabras, la experiencia española, al igual que acontece en el resto de los Estados, “más que en si debe existir o no nivelación [entre niveles de gobierno], “el debate se centra habitualmente en el alcance de la misma” (López Laborda, 2014b: 149).

Para la articulación de un sistema de transferencias, requisito indispensable resulta el cálculo de las necesidades de gasto de cada una de las Administraciones. A tal fin, dos métodos diferentes han sido identificados por la

---

<sup>14</sup> Por todos, valgan como ejemplo Bird y Vaillancourt (2007: 260).

literatura: la recogida de datos de campo y la construcción artificial de un sistema representativo. Si el cálculo de las necesidades se elabora para sistemas anteriormente centralizados, a los anteriores criterios hay que añadir el denominado como histórico, es decir, asumir que el coste de la prestación por el nivel subcentral es el mismo que el que venía soportando el nivel central<sup>15</sup>.

En otro orden de cosas, el diseño de un sistema de financiación de los distintos niveles de gobierno que se aproxime al desiderátum del principio de equivalencia fiscal exige tomar la decisión acerca de si existirá un único sistema impositivo o varios. De otro lado, deberá aclararse si se permitirá o no “una utilización conjunta de las mismas fuentes impositivas por parte de los distintos niveles de gobierno y titularidad legislativa múltiple”<sup>16</sup>, esto es, si se implementará un sistema de superposición de impuestos.

En definitiva, se trata de configurar un entramado legislativo que habilite a cada Administración la capacidad para obtener un elevado porcentaje de ingresos propios (ingresos sobre los que ostenta alguna capacidad normativa, al margen de que aquéllos se deriven de un porcentaje de participación en impuestos dentro de un único sistema impositivo). De hecho, la variable relevante para asegurar la corresponsabilidad fiscal de todas las Administraciones –como se ha dicho, situación en que sus decisiones de gasto se ajusten a sus decisiones sobre los ingresos– resulta el grado de dependencia financiera de cada una de ellas; esto es, el peso de las transferencias que reciban de otras Administraciones respecto del total de sus ingresos. De acuerdo con el equilibrio vertical, el desiderátum de la Teoría del Federalismo Fiscal exigiría que el grado de dependencia fuese cero.

En otras palabras, desde la factibilidad político-administrativa y la consistencia del sistema fiscal en su conjunto, cada Administración debe contar con un sistema de financiación orientado a la consecución de unos ingresos

---

<sup>15</sup> Un estudio sobre estas tres metodologías lo muestra el trabajo de Martínez-Vázquez y Boex (2001).

<sup>16</sup> Castells (1988: 80).

que colmen, fundamentalmente, los siguientes principios: robustez, estabilidad, eficiencia, suficiencia, equidad y autonomía<sup>17</sup>.

Para ello, y, en primer lugar, el ejercicio de la autonomía legislativa sobre los ingresos propios debe ser la norma. A tal fin, la articulación de un sistema impositivo coherente con las recomendaciones teóricas exigiría, siguiendo a Castells (1988: 82-84):

1º) una distribución de las competencias ingresos relacionada con la cuantía de los gastos necesarios para prestarlas;

2º) que el gobierno central se reserve el gravamen de las bases móviles;

3º) que los impuestos para acometer las funciones de estabilización y redistribución fuesen detentadas por el gobierno central;

4º) el desarrollo, sujeto a su idoneidad, del principio de beneficio para la financiación de gastos de todos los niveles territoriales de la Administración;

5º) que el gobierno central pueda establecer indistintamente sus impuestos según un criterio de origen o de residencia. Por el contrario, dicha potestad debe de estar vedada a los entes subcentrales para evitar la exportación de la carga tributaria;

6º) que las bases impositivas con una distribución altamente desigual entre niveles administrativos subcentrales deberían ser legisladas centralmente.

Llegados a este punto, ulteriores desarrollos teóricos del estudio económico del Sector Público pusieron de relieve la existencia de limitaciones en el desempeño eficiente de la Administración. En otras palabras, de acuerdo con Bennet (1986), la Teoría convencional del Federalismo Fiscal flaqueaba, fundamentalmente, en dos puntos<sup>18</sup>:

1º) “la ausencia dentro de ella de un planteamiento político-constitucional realista (que implica tomar como dado el marco jurídico-político, es decir, que no cabe construir de la nada, pues el marco constitucional y el juego de los

---

<sup>17</sup> Valga como ejemplo (Smoke, 2013: 4)

<sup>18</sup> En países con marcos institucionales en desarrollo, a las limitaciones que, a continuación, se expondrán, hay sumar las barreras técnico-operativas (Smoke, 2013).

actores políticos devienen en determinantes fundamentales ignoradas por las posiciones convencionales); y

2º) el olvido de los procesos geográficos de localización, los cuales no se basan en exclusiva en el juego de las variables de impuestos o ingresos. Es decir, la variable fiscal no es la única que determina la localización de la actividad productiva. A modo de ejemplo, la teoría convencional presta una nula atención al grado de relación geográfica entre la necesidad de servicios y la base imponible de la actividad económica o a la concordancia entre la localización de la actividad económica y la población”<sup>19</sup>.

A partir de lo anterior, una segunda generación de la Teoría del Federalismo fiscal, asimismo fundamentada en la democracia federal como forma de gobierno, desarrolla un marco teórico con una aproximación menos *rawlsiana* (1971), más pragmática, si se prefiere, al estudio del comportamiento real del Sector Público y sus gestores.

En este sentido, al igual que acontecía con la existencia fallos de mercado, esto es, condiciones que imposibilitaban que aquél alcanzase una asignación eficiente de los recursos, también el Sector Público se enfrenta a características estructurales que le alejan del punto de máxima eficiencia, denominados por la literatura como fallos del gobierno (seminalmente, Wolf, 1995). Es decir, “los fallos del sector público en la actuación gubernamental provienen de los rasgos de oferta y demanda del no mercado tan directamente como los fallos del mercado derivan de las características de la demanda y de la oferta del mercado”<sup>20</sup>, fundamentalmente: separación entre costes e ingresos, internalidades y fines organizativos, maximandos específicos de las agencias, externalidades derivadas y desigualdad distributiva (Wolf, 1995: 65-85).

Conjugando la aproximación pragmática de las propuestas de la Segunda generación del Federalismo Fiscal y lo antedicho acerca de los fallos del gobierno,

---

<sup>19</sup> Bennet (1986: 166).

<sup>20</sup> Wolf (1995: 65).

se han identificado los siguientes problemas que, aparezcan simultánea o separadamente, minoran la articulación de un sistema descentralizado eficiente<sup>21</sup>:

- La existencia de gobiernos subcentrales que toman sus decisiones de manera aislada. Esto es, que únicamente contemplan sus propios fines. Por tanto, se configura un contexto en el que la cooperación encuentra un obstáculo de partida en ámbitos susceptibles de generar economías de escala.
- Para conseguir sus fines, las Administraciones deben intercambiar recursos (financieros, de información...). La cooperación resulta imprescindible.
- Una coalición dominante rige, en puridad, la orientación de intereses de cada nivel de gobierno. Mediante la acción de grupos de presión, la captura del regulador<sup>22</sup> constituye una desviación del objetivo de bienestar general, canalizando el favor de la Administración hacia unos intereses parciales.
- Los intereses de las agencias gubernamentales no coinciden totalmente con los de sus administrados. Es decir, dado que existen intereses propios de la organización gubernamental enfrentados a sus propios objetivos estatutarios, se establece una relación agente-principal, en el que el control de la Administración (agente) ofrece dificultades para los ciudadanos (principal)<sup>23</sup>.
- El grado discrecionalidad asociado a la toma de decisiones de los diferentes niveles jurisdiccionales, verbigracia la existencia de restricciones presupuestarias duras (*hard budget constraints*), queda correlacionado con la calidad de las políticas (valga como ejemplo Kumar y Ter-Minassian, 2007).

Sin soslayar las limitaciones puestas de relieve, a continuación se resumirán las recomendaciones de la Segunda generación de la Teoría del Federalismo Fiscal, las cuales deben ser contempladas como un aparato técnico útil en el

---

<sup>21</sup> Valga como ejemplo Bennet (1986: 171).

<sup>22</sup> A modo de ejemplo Smith (1776/2009: 508); más recientemente, Stigler (1971).

<sup>23</sup> En términos generales, el estudio de los incentivos públicos a separarse de las demandas de sus administrados resulta el ámbito de estudio de la Escuela de la Elección Pública (seminalmente, Buchanan y Tullock, 1962).

marco de un conjunto de restricciones jurídico-políticas. A tenor de las cuales emergerán importantes divergencias entre los objetivos de los diferentes niveles de gobierno; lo que implica reconocer, de igual modo, la interdependencia entre las decisiones de las Administraciones.

En primer lugar, por lo que se refiere a las funciones del gobierno, se asume que las competencias de cada nivel de gobierno son fruto del pacto político. Normativamente, empero, el nivel central de gobierno debe ser el encargado de acometer tanto la estabilización del ciclo económico como la tarea de redistribución de la renta. La función asignativa sí podrá descentralizarse. Hasta aquí las conclusiones no difieren de los postulados tradicionales de la disciplina.

Ahora bien, las hipotéticas ganancias de eficiencia merced a una mejor asignación de los recursos públicos, a partir de la provisión descentralizada de éstos, precisa de la satisfacción de dos requisitos esenciales. De un lado, la existencia de un entorno de responsabilidad; esto es, que los ciudadanos demanden un nivel de servicios que estén dispuestos a sufragar mediante tributos. Para ello, la visibilidad fiscal y competencial –el conocimiento por los ciudadanos de qué Administración es que la que presta cada servicio así como qué Administración deviene en la perceptora de sus impuestos– resulta fundamental.

De otro lado, respecto de la Administración se exigiría que los gobiernos de todos los niveles administrativos:

- 1º) dispongan de autonomía fiscal e incentivos a su ejercicio;
- 2º) financien sus gastos con tributos visibles para los contribuyentes;
- 3º) sean fiscalmente responsables, sin recurrir a la solicitud de rescates financieros;
- 4º) estén sometidos a una fiscalización constante, proveyendo de información suficiente sobre su gestión a sus ciudadanos y haciendo de la transparencia su seña de identidad;

5º) coordinen y estandaricen los indicadores de su gestión, de modo que puedan establecerse *rankings* y comparaciones en el desempeño de las jurisdicciones.

Por lo que se refiere al tamaño adecuado de cada entidad subcentral de gobierno, las conclusiones normativas coinciden con las propuestas iniciales del Federalismo Fiscal. Tal y como se ha subrayado líneas arriba, el tamaño óptimo debe basarse, de un lado, en la maximización del ahorro en costes que permita una prestación descentralizada. De otro, interconectando tamaño óptimo y financiación, aquél queda constreñido por la viabilidad económica de cada una de las Administraciones territoriales.

Ahora bien, como se ha explicitado, la Segunda generación del Federalismo Fiscal asume que será la negociación política, de acuerdo con la distribución ideológica del poder, la que fije tanto el territorio sobre el que desplegarán su actividad los gobiernos subcentrales (su tamaño) como el sistema de financiación de las mismas. Por tanto, el mapa territorial tendrá como el resultado una pluralidad de Administraciones subcentrales, en el que la heterogeneidad en superficies, densidades demográficas y riqueza será la tónica dominante.

Si partimos de esa base, la utilidad de la Teoría estriba, como se ha indicado, en desarrollar un aparato teórico que sirva como herramienta para paliar las disfunciones inherentes a toda negociación. La Segunda generación del Federalismo Fiscal puede ser aforísticamente descrita como la Teoría de la búsqueda y aplicación de incentivos (en esta línea, valgan como ejemplo Oates, 2005, o Weingast, 2009).

Dado que el tamaño de las Administraciones, de acuerdo con la evidencia empírica, tiende a permanecer estable, la Teoría ha focalizado su interés en el desarrollo de proposiciones que mejoren la eficiencia de los sistemas de financiación. En consonancia con los postulados iniciales del Federalismo Fiscal, la consecución de un alto grado de responsabilidad fiscal se erige en requisito ineludible.

A tal fin, el equilibrio de las cuentas debe apoyarse sobre el respeto por la disciplina fiscal; esto es, por una política fiscal que persiga la estabilidad macroeconómica sobre la que pueda asentarse un crecimiento en el medio y largo plazo (Ter-Minassian, 2011). Caso contrario, la convivencia regular con escenarios de indisciplina fiscal, tal y como la literatura evidencia pacíficamente (valga de nuevo Kumar y Ter-Minassian, 2007, como ejemplo), produce efectos nocivos como volatilidad macroeconómica, altas tasas de inflación y/o efecto expulsión de la inversión privada, crisis financieras...

Por ello, desde las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, al buen estado de salud de la Hacienda Pública coadyuva el diseño de un sistema fiscal que estimule la autonomía y la suficiencia financieras de todos los niveles de gobierno (ilustrativamente, Weingast, 2009: 281-282), y establezca una restricción presupuestaria dura, disipando cualquier esperanza de rescate por el nivel central (valga como ejemplo Rodden, 2012). La observancia de dicha regla, empero, queda correlacionada con la naturaleza de la arquitectura institucional singular de cada Estado: social, liberal...<sup>24</sup>

Instrumentalmente, para la consecución de una posición solvente de la Hacienda Pública a largo plazo, indispensable, además, a fin de asegurar su capacidad de financiación a través del imprescindible instrumento del crédito, sirven las reglas fiscales. Las cuales, por su parte, pueden ser definidas como restricciones formales (o informales) y permanentes de la política fiscal, expresadas en términos de indicadores sintéticos del desempeño fiscal<sup>25</sup>, cuyo éxito reside en que:

- 1º) se apoyen sobre una robusta base legal,
- 2º) definan claramente la responsabilidad de cada Administración,
- 3º) estimulen la circulación transparente y regular de información, y
- 4º) consigan una reputación continuada en el empeño por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

---

<sup>24</sup> Para un estudio comparativo, véase Sorribas-Navarro (2009).

<sup>25</sup> Kopits y Symansky (1998).

Tal y como el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) puso de manifiesto en un trabajo de 2009<sup>26</sup>, las reglas fiscales se refieren principalmente a los siguientes instrumentos de la Hacienda Pública: presupuesto, deuda y sistema tributario.

De cualquier manera, el fundamento central de la apuesta por un conjunto de reglas fiscales estriba en proporcionar un marco institucional que habilite una planificación de la política fiscal con un horizonte de medio plazo. Y ello, a su vez, con el objetivo general de asegurar unos recursos que sirvan como herramienta de estabilización frente a periodos de recesión económica.

Esto es, en última instancia se trataría de influir en el proceso de toma de decisiones de la política fiscal de forma que la resultante permita acompasar de manera eficaz expansiones de los ciclos fiscal y económico (lo que, en términos generales, supondrá su evolución antitética), a fin de que el fondo de reserva constituido en épocas de crecimiento económico permita embridar periodos de caída de la actividad. No en vano, las reglas fiscales pretenden impedir la creación de la ilusión de que la capacidad del Estado para endeudarse no tiene límites.

Como ilustración sobre las potencialidades de las reglas fiscales que la evidencia empírica subraya, la moderación del gasto público contiene implicaciones inmediatas sobre los niveles de deuda y, por ende, sobre la salud de las Haciendas Públicas<sup>27</sup>. Por otra parte, la robustez de los ingresos fiscales también conlleva repercusiones sobre la propia fortaleza del Estado para la asunción de sus funciones<sup>28</sup>, entre las que destaca el cometido de estabilización macroeconómica.

A la luz de lo anterior, el logro de una Hacienda Pública solvente a largo plazo, a partir del alumbramiento de un conjunto de reglas fiscales, no queda predeterminado por una posición ideológica concreta, pues aquéllas, tal y como se ha indicado, pueden referirse a los niveles de deuda, de presión fiscal... Con

---

<sup>26</sup> FMI (2009).

<sup>27</sup> Ilustrativamente, Hauptmeier, Sánchez-Fuentes y Schuknecht (2011). Más en general, la importancia de las reglas fiscales ha sido explicitada tanto por organismos internacionales como el FMI como por numerosos trabajos académicos. Valga como ejemplo de estos últimos el de Von Hagen (2002).

<sup>28</sup> A modo de ejemplo, Besley, Ilzetzki y Persson (2013).

todo, la importancia de un consenso fiscal comprensivo (con horizontes de gasto, pero también de ingreso) puede ejemplificarse en coyunturas de gran trascendencia política como “en el caso del proceso de transición español a la democracia, [en el que] la elaboración en paralelo de la Constitución política y la fiscal [los Pactos de la Moncloa y su desarrollo] fue, sin duda, una de las claves de su éxito”<sup>29</sup>.

Porque, además, la participación de los actores sociopolíticos destacados en la elaboración de unos constreñimientos al ejercicio de la política fiscal, amén de incorporar dosis nada desdeñables de legitimidad democrática, parece asimismo decisivo para asegurar su cumplimiento a futuro. Más allá del valor normativo del instrumento y del contenido concreto que se plasme en una regla<sup>30</sup>, imprescindible resulta la capacidad de la misma para generar incentivos a su observancia<sup>31</sup>, a lo que coadyuva la existencia de una autoridad fiscalizadora independiente que verifique el cumplimiento de las reglas fiscales aprobadas (Calmfors, 2012). De ahí que las ganancias de credibilidad que, en términos de solvencia, ofrezca una reputación de cumplimiento, se desmorone en el preciso instante en el que un comportamiento alejado de aquél aparezca huérfano de sanciones<sup>32</sup>.

Ilustrativamente, y, ante riesgos ciertos de transgresión, el FMI (2009) desaconseja la introducción de constreñimientos fiscales en entornos económicos de gran incertidumbre. A mayor abundamiento, tal y como la institución financiera internacional ha reiterado (FMI, 2012), la observancia de una panoplia de reglas fiscales no debe lastrar el fundamento último de la política económica: el crecimiento.

A modo de corolario, la mejora en el desempeño económico de un Estado descentralizado se apoya en la utilización del instrumental económico-competitivo que aporta la Teoría del Federalismo Fiscal. Ésta resalta la

---

<sup>29</sup> Barón Crespo (2011: 101).

<sup>30</sup> En lo atinente a su naturaleza, tal y como se ha insinuado, las reglas pueden revestir o no una forma jurídica. Es decir, las restricciones de la política fiscal pueden incorporarse en textos normativos formales o bien revelarse como meros códigos de conducta informales.

<sup>31</sup> Calmfors (2012).

<sup>32</sup> Las sucesivas reformas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento presentan ejemplos de pérdida de reputación de dicho instrumento jurídico. Desde el punto de vista jurídico véase el trabajo de Álvarez Martínez y Salinas Alcega (2005) para un análisis de los cambios legislativos y excepciones operadas en el Pacto de Estabilidad a comienzos de la década de los 2000.

necesidad de desarrollar continuamente instrumentos que mejoran la eficiencia de un sistema federal de mercado, cuyas bondades han devenido en favorables al crecimiento económico (ilustrativamente, Weingast, 1995, o Ezcurra y Rodríguez-Pose, 2011).

### **3. El Estado Autonómico a la luz de la Teoría del Federalismo Fiscal: sistema competencial y financiación por niveles de gobierno en el marco de la estabilidad presupuestaria**

Con base en las conclusiones de la Teoría del Federalismo Fiscal, en este apartado se va a enjuiciar el Estado autonómico a partir de sus principales elementos estructurales: el sistema competencial y los instrumentos de financiación de cada uno de los niveles administrativos, haciendo una especial y separada referencia a la estabilidad presupuestaria.

#### **3.1 El sistema competencial<sup>33</sup>**

La constitucionalización de un Estado social federalizable representó uno de los cuatro puntos fundamentales sobre los que asentó el consenso democrático de 1978. Por tanto, el mapa competencial-territorial del Estado se fraguó sobre una base política, que resultó en una gran heterogeneidad de tamaños, niveles de riqueza y densidades demográficas entre entes subcentrales regionales. Si bien el mapa municipal no fue alterado –la diversidad local fue heredada–, niveles de la Administración local de nueva creación arrastraron las inercias de heterogeneidad subrayadas<sup>34</sup>.

Si se confronta el modelo español con las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, aquél se ajusta, en general, a la distribución de funciones por niveles de gobierno establecidas normativamente. Respecto de la función de estabilización, la planificación general de la economía y la Hacienda

---

<sup>33</sup> A modo de ejemplo de análisis similares que conforman esta literatura sobre el caso español véase López Laborda (2011).

<sup>34</sup> A modo de ejemplo, Barberán (2003) encuentra evidencia de ello en un estudio sobre el proceso de comarcalización aragonés.

general, Deuda del Estado y estabilidad presupuestaria son competencias del nivel central (respectivamente, arts. 149.1.13º, 149.1.14º y 135<sup>35</sup> CE).

A mayor abundamiento, la función estabilizadora de la política monetaria, a partir de la integración de España en el euro, es ejercida por una institución supranacional, el Banco Central Europeo. La política presupuestaria, a escala nacional también posee una cierta capacidad de orientación de inversiones para la estabilización del ciclo económico. Y ello, sin desconocer la coordinación existente con las Haciendas del resto de Estados de la Unión Europea, reforzada sustancialmente respecto de los que países con los que se comparte la Moneda Única<sup>36</sup>.

Por lo que se refiere a la provisión de estabilizadores automáticos, conjugando estabilización y redistribución vía gasto público, a salvo de la provisión de bienes preferentes como Educación y Sanidad, la redistribución de la renta, verbigracia el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17º CE) o la regulación de la Dependencia (ex art. 149.1.1º CE), compete básicamente al ámbito central, encargado de velar asimismo por la satisfacción del principio de solidaridad (art. 138.1 CE). Las competencias en materia de Vivienda y Asistencia Social sí han sido asumidas por las Comunidades Autónomas (ex arts. 148.1.3º y 148.1.20º CE).

La gestión de las competencias educativas y sanitarias por las Comunidades Autónomas queda subrogada al cumplimiento de una regulación básica común en todo el territorio nacional (ex arts. 149.1.16º y 149.1.30º CE). Además, la financiación de ambas partidas impone una rigidez de alrededor del 70 % en los presupuestos de las Comunidades. La competencia redistributiva en Asistencia social ha devenido en una ampliación de las coberturas desarrolladas por la Administración central, si bien ha sido implantada, en casos como la renta mínima de inserción, con una fuerte heterogeneidad interregional (tanto en los requisitos de acceso como en la cuantía de la prestación).

---

<sup>35</sup> Tal y como delimitó la STC 157/2011, de 18 de octubre, el artículo 135 instituye una habilitación competencial en sí mismo.

<sup>36</sup> Básicamente, a través del cumplimiento de los objetivos de déficit fijados en la Unión, a los que nos referiremos en el último epígrafe de esta sección, donde se abordarán las cuestiones relativas a la estabilidad presupuestaria.

Respecto del ámbito local, a partir de las modificaciones legales establecidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las competencias de las Corporaciones Locales se relacionan con la esfera asignativa, a salvo de políticas redistributivas marginales. *In extenso*, el ejercicio de las denominadas como competencias impropias, básicamente conexas a las políticas sociales redistributivas, se subroga a la autorización del nivel administrativo competente<sup>37</sup>, con la excepción de la atención “a personas en situación o riesgo de exclusión social” en municipios de más de 20.000 habitantes<sup>38</sup>.

En lo atinente a la función redistributiva por el lado de la imposición, todos los niveles administrativos quedan facultados para legislar la confección de tributos con eminente carga redistributiva, de acuerdo con los ingresos propios que el sistema de financiación otorga a cada nivel territorial de la Administración<sup>39</sup>. Por su importancia creciente, en este punto hay que hacer notar cómo, a pesar de lo que suele deducirse, la aprobación de tributos cuya regulación esté inspirada en el principio de beneficio no conlleva, a priori, ningún juicio de valor predeterminado sobre el acogimiento o no de la progresividad impositiva (ilustrativamente, Seligman, 1913).

A tenor de lo antedicho, las competencias redistributivas más importantes, con las salvedades expuestas respecto de Educación y Sanidad, pertenecen al nivel central. Por tanto, el encaje de la redistribución en el entramado institucional español resulta coherente con los postulados normativos del Federalismo Fiscal.

Si analizamos la función asignativa, la distribución competencial también parece ajustarse a las recomendaciones de la Teoría. El nivel central es el competencialmente designado para la gestión de ámbitos como las relaciones

---

<sup>37</sup> Artículo 1.Tres Ley 27/2013, que modifica en el sentido indicado el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>38</sup> Artículo 1.Nueve Ley 27/2013, que modifica en el sentido indicado el artículo 26.1.d 4 de la Ley 7/1985.

<sup>39</sup> Cuestión distinta es su importancia relativa dentro de la estructura de ingresos de una Administración.

En todo caso, lo relativo a los sistemas de financiación será desarrollado en el siguiente epígrafe de esta sección.

internacionales, la Defensa nacional o la Administración de Justicia (respectivamente, arts. 149.1.3º, 4º y 5º CE).

Las Comunidades Autónomas han asumido fundamentalmente materias con un claro impacto regional, como la gestión de los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente por una Comunidad o las ferias interiores (arts. 148.1.5º y 12º CE), pues los ámbitos con claros efectos desbordamiento quedan subrogados a leyes de bases comunes a todo el territorio nacional (valga como ejemplo las competencias sobre agricultura y ganadería, que deben ejercerse de acuerdo con la ordenación general de la economía; ex art. 148.1.7º CE).

Tal y como se ha anticipado, a partir de la Ley 27/2013 las competencias de las Corporaciones Locales se relacionan con la esfera asignativa claramente circunscrita al ámbito local<sup>40</sup>. De hecho, los municipios no pueden, en el ejercicio de sus funciones, incurrir supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública<sup>41</sup>. El artículo 28 de la Ley 7/1985, que establecía la competencia municipal complementaria a la de otras Administraciones en materias relativas a la Educación, Sanidad, Vivienda... ha sido derogado por la Ley 27/2013<sup>42</sup>.

Si normativamente la configuración competencial de los distintos niveles administrativos parece ajustarse a las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, las ventajas de una provisión descentralizada de bienes públicos pasan por la efectiva consecución de ganancias de eficiencia. Y éstas pueden enjuiciarse tanto desde el punto de vista de la gestión pública como desde la perspectiva ciudadana.

Comenzando por la vertiente de la Administración, López Laborda (2011) resume los resultados que, para el caso español, ha obtenido la evidencia

---

<sup>40</sup> De acuerdo con la nueva redacción de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 dada por la Ley 27/2013.

<sup>41</sup> De acuerdo con la nueva redacción del art. 7.4 de la Ley 7/1985 dada por la Ley 27/2013.

<sup>42</sup> Dicho precepto resultaba consistente con la experiencia histórica reciente. Así, la inexistencia de un Estado de Bienestar en los albores de la democracia española estimuló el desarrollo, a partir de la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos en 1979, de una política social municipal.

La reforma de la Administración local de 2013 clarifica el marco competencial, mas no asegura que no acaezca un decremento en el nivel de provisión de los bienes preferentes que venían siendo gestionados por las Corporaciones Locales.

empírica más reciente. A tenor de los cuales efectivamente pueden desprenderse ganancias de eficiencia derivadas de la descentralización.

Siguiendo a este autor, “Esteller y Solé (2005) muestran que los gobiernos regionales conocen y se adaptan mejor que el gobierno central a las necesidades en infraestructuras educativas y de carreteras. Costa-i-Font y Rico (2006) encuentran evidencia de que la descentralización ha conducido a una mayor experimentación e innovación en la gestión del servicio de sanidad, y Bonal et al. (2005), en el servicio educativo. Salinas y Solé (2009) concluyen que la descentralización en España ha tenido un impacto positivo en los resultados educativos, siendo más acusado el efectos para las Comunidades más ricas” (López Laborda, 2011: 36).

Acerca de la hipotética existencia de un impacto positivo del grado de descentralización y el nivel de desarrollo sobre la dotación de capital social, Arias y Lago-Peñas (2005) confirman dicho resultado para el caso español. Lo que concuerda con el hecho de que el resultado de la descentralización haya ocasionado diferencias en la calidad de la gestión entre entes de idéntico nivel administrativo<sup>43</sup>.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, López Laborda y Rodrigo (2012) encuentran evidencia de que la preferencia de los ciudadanos por la forma autonómica de Estado se relaciona con la opinión de una mejor gestión regional sobre las materias competencia de las Comunidades. Con todo, el aprovechamiento de las mejoras potenciales en la gestión de todas las Administraciones se ve impelida por el deficiente conocimiento que, del sistema competencial español, poseen los ciudadanos (Área de Sociología Tributaria, 2008), a salvo de aquéllos interesados en la política autonómica (León y Ferrín, 2007).

Por todo ello, si en términos de diseño el sistema competencial español se ajusta razonablemente a las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas queda

---

<sup>43</sup> Valga como ejemplo sobre el caso local Balaguer (2004), y Cabello e Hidalgo (2014) sobre el desempeño relativo de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Sanidad.

condicionada por el escaso conocimiento de los ciudadanos acerca del propio sistema competencial.

### **3.2 Poder tributario y Sistemas de financiación**

Sólo a partir de una Hacienda Pública robusta –tal y como preconfiguraron en el caso español los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977 o Constitución Fiscal *extra constitutionem*–, capaz de embridar la natural restricción financiera del Estado, resulta posible materializar los postulados constitucionales. De hecho, independientemente de qué nivel jurisdiccional resulte investido de una competencia concreta, la clave de bóveda de la factibilidad de la acción estatal descansa sobre el vigor de su pilar financiero<sup>44</sup>.

En la actualidad, la robustez de la Hacienda Pública reside en los ingresos que, fundamentalmente a través de la imposición, logre el Estado. De un lado, porque la importancia relativa de los ingresos patrimoniales y los procedentes de los beneficios de las empresas públicas representan un pequeño porcentaje dentro de los ingresos totales del Estado. De otro, porque el recurso a la emisión masiva de deuda debe contemplarse como una solución coyuntural ante un desfase presupuestario asimismo temporal, so pena de poner en peligro la sostenibilidad de la propia Hacienda en su conjunto<sup>45</sup>.

Por consiguiente, “el sistema fiscal es un elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades porque debe aportar los recursos necesarios para financiar los gastos colectivos”<sup>46</sup>. Y, para ello, el reparto justo de la imposición ha devenido en “objetivo permanente de la Hacienda Pública en

---

<sup>44</sup> A modo de ejemplo sobre las implicaciones de lo antedicho en la política económica, dos respuestas presidieron la actuación de los Estados ante la Primera Gran Depresión de finales del XIX: proteccionista y librecambista con especialización productiva. España se decidió por esta segunda vía, tal y como quedó reflejado en la Gaceta de Madrid. Sin embargo, la imposibilidad de la Hacienda Pública para acometer las inversiones necesarias que transformasen el modelo productivo español devino en la promulgación del arancel Cánovas de 1890, que entronizaba una protección integral que, a la postre, no sólo resultó ineficaz, sino perjudicial (Serrano, 2013).

<sup>45</sup> Además de los constreñimientos al déficit presupuestario y al nivel de deuda que, eventualmente, han sido plasmados en reglas fiscales, tanto a nivel europeo como interno. Sobre este punto volveremos en el siguiente epígrafe.

<sup>46</sup> Zubiri (2014a: 37).

todo tiempo y lugar”<sup>47</sup>, pues del cumplimiento del postulado de justicia fiscal derivan tanto la calidad del sistema como su aceptación por los contribuyentes<sup>48</sup>. En el mismo sentido se ha aducido cómo “la capacidad recaudatoria se encuentra siempre con el tope marcado por la dimensión de las bases tributarias del país y por lo que los contribuyentes estén dispuestos a pagar” (Comín, 1996: 19).

En el caso español, dicho desiderátum de justicia fiscal debe lograrse a partir de un ordenamiento tributario inspirado en los principios recogidos en el artículo 31.1 de la Constitución, desarrollados por el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: capacidad económica, igualdad, generalidad, progresividad, legalidad, limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias, eficacia, equitativa distribución de la carga tributaria, justicia y no confiscatoriedad<sup>49</sup>. Principios a los que hay que adicionar la interdicción de doble imposición (posición pacífica del Tribunal Constitucional).

Dado que España es un Estado descentralizado, la articulación de un sistema fiscal que, a su vez, logre la satisfacción del principio de corresponsabilidad fiscal pende de la efectiva la capacidad de cada uno de los niveles administrativos –central, autonómico y local– para disponer de ingresos propios y suficientes. Y, en este punto, la Constitución opta por un modelo mixto, en el que, como luego detallaremos al enumerar las fuentes de ingresos de cada nivel de gobierno, se reconocen ingresos impositivos exclusivos de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como su participación en los ingresos tributarios del Estado (y potencialmente en los de las Comunidades para las Corporaciones Locales).

---

<sup>47</sup> Fuentes Quintana (1986: 53).

<sup>48</sup> Por todos; ilustrativamente, Mill (1848/1996) o el Informe Carter de 1966.

<sup>49</sup> Principios concordantes con los que la literatura aduce en términos normativos, pues se acepta que “un buen sistema fiscal es aquél que permite obtener los ingresos necesarios para financiar de forma estable el nivel de servicios y prestaciones sociales que haya decidido proveerse públicamente (principios de suficiencia y flexibilidad); y lo hace satisfaciendo los objetivos colectivos en materia de igualdad (equidad horizontal y vertical) y minimizando los costes de administración y cumplimiento (sencillez), así como las reducciones en la renta derivadas de las distorsiones que los impuestos pueden ocasionar en el comportamiento de los individuos y las empresas (eficiencia)” (López Laborda, 2014a: 25-26).

Para el enjuiciamiento de la suficiencia financiera de cada nivel de gobierno, atenderemos tanto a la normativa que asiste a cada uno de ellos para legislar en materia tributaria –que determinará su poder tributario– como a su sistema de financiación<sup>50</sup>. A la postre, será este último el que asegurará la suficiencia financiera que permita a cada nivel territorial subcentral de gobierno ejercer materialmente sus competencias en el marco de su autonomía (arts. 156.1 CE y 142 CE que, respectivamente, se refieren a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales).

Por lo que se refiere al poder tributario por niveles de gobierno, el Estado central, en primer lugar, goza en materia tributaria de un fondo competencial universal reforzado. Así, “la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado” (art. 133.1 CE, a los que se añaden los arts. 149.1.14º y 157.3 CE, *ex TC*<sup>51</sup>). Por tanto, desde el respeto por las fuentes de financiación de otras Administraciones, la capacidad del Estado para convertir manifestaciones de capacidad económica<sup>52</sup> en bases imponibles únicamente queda condicionada por los principios generales señalados, y que deben presidir el ordenamiento tributario.

“Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 133.2 CE), poder tributario que se proyectará tanto en lo atinente a la creación de nuevos tributos como por lo que se refiere a la ostentación de determinadas competencias normativas en tributos cuyo rendimiento les haya sido cedido, total o parcialmente, por el Estado (para determinadas Corporaciones Locales puede operar idéntico mecanismo respecto de los tributos de las Comunidades Autónomas).

Específicamente en el caso de las Comunidades, cuya autonomía dimana directamente del texto constitucional, su poder tributario será ejercido con

---

<sup>50</sup> Toda vez que las asimetrías interregionales en riqueza impiden, por sí mismas, que un esfuerzo fiscal similar de las regiones y municipios pueda garantizar, sin flujos monetarios entre Administraciones, “un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” (art. 158.1 CE).

<sup>51</sup> Valga como ejemplo el FJ 5 de la STC 96/2013, de 23 de abril.

<sup>52</sup> En este punto puede añadirse que “en relación con una misma materia tributaria, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes” (STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 4, citando jurisprudencia consolidada).

sujeción a la Constitución (art. 157.1.b) y, salvo las especificidades de los casos de Navarra y el País Vasco<sup>53</sup>, a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA, “como norma que estatal que delimita las competencias financieras autonómicas” (SSTC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1).

En primer lugar, por lo que se refiere a la ostentación de competencias normativas en tributos cedidos por el Estado, el artículo 17.c LOFCA, en relación con el artículo 19 de la misma Ley Orgánica, habilita dichas competencias normativas para las Comunidades Autónomas de régimen común. Dichas competencias, que afectan a cuestiones sustanciales de la regulación de un tributo, como la cuota, son desarrolladas por (y deben ajustarse a) la Sección 4ª del Título III (arts. 45 a 52) de la 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<sup>54</sup>.

Para las Comunidades de Navarra y el País Vasco, cuyo sistema foral trae causa de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, la especificidad que ésta les reconoce es la “garantía institucional de foralidad, lo que exige que se preserve un núcleo identificable de la institución” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

“El mínimo foral, o contenido esencial de la foralidad, tiene en el caso de la Comunidad Foral de Navarra<sup>55</sup> dos vertientes que deben ser diferenciadas, (según afirmamos en la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 7). La primera de ellas, de carácter sustantivo, se refiere a su contenido, que es fundamentalmente tributario y que implica la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el

---

<sup>53</sup> A los que nos referiremos a continuación.

<sup>54</sup> El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas ha ido evolucionando hacia la consecución de una mayor suficiencia financiera derivada de ingresos propios, fundamentalmente a partir del modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001. Para un estudio sobre la evolución del sistema de financiación autonómico, véase Herrero y Tránchez (2011).

<sup>55</sup> Doctrina aplicable tanto a los territorios forales del País Vasco como a la Comunidad Foral de Navarra (por todas; STC 86/1988, de 3 de mayo, FJ 5).

del Estado. La segunda es la vertiente participativa, que en esta materia implica que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado. La Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir unilateralmente sobre su contenido” (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8)<sup>56</sup>. Dicha participación se plasma en el marco del Concierto vasco y del Convenio navarro aprobados por las Cortes Generales<sup>57</sup>.

Con base en la Ley 22/2009, para las Comunidades de régimen común, y en las leyes 12/2002, del Concierto vasco, y 28/1990, del Convenio navarro, los tributos cedidos y concertados con las Comunidades Autónomas de régimen común y foral, así como las potestades normativas asociadas, se resumen en el Cuadro 1<sup>58</sup>.

A salvo del IVA y algunos impuestos especiales, las competencias normativas de las Comunidades comprenden un poder tributario sustancial. Potestades que se hallan reforzadas, como se ha anticipado, para las Comunidades forales.

---

<sup>56</sup> Lo cual resulta consistente con la demarcación que, de la foralidad, realiza el Tribunal Constitucional. Así, “lo que la Constitución garantiza es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado” (STC 76/1988, FJ 4; reiterado por todas), por tanto, quedan imposibilitadas legalmente situaciones jurídicas *contra constitutionem*.

En palabras del Tribunal Constitucional que constituyen jurisprudencia consolidada, “el carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3).

<sup>57</sup> Respectivamente, Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

A ambas leyes remiten genéricamente las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la LOFCA.

<sup>58</sup> En virtud de los criterios generales de armonización, la potestad de los territorios forales para establecer su propio régimen tributario no ha devenido en la existencia de figuras tributarias diferenciadas respecto de las existentes en el resto de Comunidades (art. 1 en relación con el 7 del Convenio y art. 1 en relación con el 3 del Concierto).

**Cuadro 1: Tributos cedidos/concertados a las Comunidades Autónomas**

<b>Tributo</b> <sup>59 60</sup>	<b><u>Rendimiento</u></b>		<b><u>Aplicación y Revisión</u></b>		<b><u>Normativa</u></b>	
	<b>Común</b>	<b>Foral</b>	<b>Común</b>	<b>Foral</b>	<b>Común</b>	<b>Foral</b>
IRPF	50 %	100 %	NO	SÍ	CUOTA	PLENA
I. Patrimonio	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
I. Suc. y Don.	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
I. Sociedades	-	100 %	-	SÍ	-	PLENA
I. R. no Resid	-	100 %	-	SÍ	-	PLENA
ITPYAJD	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
Trib. Juego	100 %	100 %	SÍ	SÍ	PLENA	PLENA
IEMT	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
IVA	50 %	100 %	NO	SÍ	NO	NO
I. Esp. Fab.	58 %	100 %	NO	SÍ	CUOTA	CUOTA
I. Electricidad	100 %	100 %	NO	SÍ	NO	NO
I. Primas Seg.	-	100 %	-	SÍ	NO	NO
I. Esp. Carb.	-	100 %	-	SÍ	NO	NO
I. act. juego	100 %	100 %	NO	NO	CUOTA	CUOTA

Fuente: López Laborda (2014a)

Con base en las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal resumidas en la sección anterior, la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas podría ser susceptible de alguna modificación que mejorase el ajuste del sistema a las posiciones normativas de la Teoría. De acuerdo con

<sup>59</sup> Respectivamente, las abreviaturas contenidas en la columna “Tributos” se refieren a: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre la Renta de no Residentes, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el juego, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos Especiales de Fabricación, Impuesto sobre la Electricidad, Impuesto sobre las Primas de Seguro, Impuesto Especial sobre el Carbón e Impuesto sobre actividades de juego.

<sup>60</sup> A tenor de la Disposición Transitoria Única del Decreto Ley 8/2014, de 8 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que modifica el impuesto sobre los Depósitos Bancarios, regulado en el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, se prevé que dicho tributo se configure como tributo cedido a las Comunidades de régimen común. El apartado DOS del artículo 19 de la Ley 16/2012 especifica que el tributo será de aplicación en todo el Estado.

ella, el gobierno central debe reservarse el gravamen de las bases móviles, de aquéllas con un grado de distribución altamente desigual entre entes territoriales subcentrales y de los impuestos con cometido redistributivo (de nuevo, Castells, 1988: 82-84).

En consecuencia, dos modificaciones principales del marco normativo reseñado ajustarían mejor el diseño de la cesión de tributos a las Comunidades. De un lado, la regulación de los Impuestos sobre el Patrimonio y de Sucesiones y Donaciones debería ser recuperada por el Estado central. De otro lado, las competencias normativas que las Comunidades Forales ostentan sobre el Impuesto de Sociedades deberían ser revocadas.

Respecto a la creación de tributos, recordando que “la Constitución, al establecer el sistema de recursos al que pueden acceder las Comunidades Autónomas cita, entre otros, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales (art. 157.1.b CE)” (STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 3); “la competencia autonómica para establecer tributos *ex novo* no se configura constitucionalmente en términos absolutos, sino que se encuentra sujeta a los límites establecidos en las leyes del Estado a que se refieren los arts. 133.2 y 157.3 CE” (por todas, STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4), siempre que “ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria” (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3; y 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).

Incluso el poder tributario *ex novo* de los territorios forales en lo que respecta a tributos no señalados por sus regímenes de Concierto y Convenio sí queda delimitado por la LOFCA. En palabras del Tribunal Constitucional, “los tributos propios que no hayan sido previamente acordados entre el Estado y la Comunidad Foral<sup>61</sup>, no son entonces por definición tributos convenidos, ni forman parte del contenido esencial de la foralidad. [...] les son plenamente aplicables los límites de los artículos 6 y 9 LOFCA” (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5).

---

<sup>61</sup> Doctrina extrapolable a la Comunidad Autónoma vasca.

Adicionalmente, el ejercicio del poder tributario *ex novo* de todas las Comunidades queda condicionado constitucionalmente por el respeto a los principios de coordinación con la Hacienda estatal, solidaridad, territorialidad y unidad de mercado (arts. 156.1, 157.2 y 139.2 CE). Además, dicha potestad tributaria únicamente puede ser ejercida “dentro del marco de competencias asumidas” (STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 5, recogiendo jurisprudencia consolidada). Límites, por consiguiente, que, aun en el marco de sus sistemas forales particulares, rigen asimismo para Navarra y el País Vasco (arts. 156.1, 157.2 y 139.2 CE).

Mientras el principio de coordinación fundamenta, a modo de ejemplo, las disposiciones en materia de estabilidad presupuestaria; la solidaridad queda íntimamente conectada con la suficiencia financiera de todas las Comunidades; pues, en el marco de un sistema descentralizado, un nivel de vida para todos los ciudadanos derivado de la actividad pública, de acuerdo con la cláusula de Estado social, debe quedar garantizado (básicamente, arts. 1.1, 139.1 y 158.1 CE).

Por último, en consonancia con los artículos 9.c en relación con el 2.1.a de la LOFCA, que desarrollan los artículos 139.2 y 157.2 de la Constitución, según recoge el FJ 9 de la STC 210/2012, de 14 de noviembre, “los principios de territorialidad de las normas y actos de las CCAA y de unidad de mercado no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias [en el caso que nos ocupa, las tributarias], adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional” (por todas, SSTC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 5; 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 8).

Así, “el art. 139.2 CE no impide la aprobación de cualquier norma que pueda afectar a la libertad de circulación, sino sólo de aquéllas que supongan una fragmentación del mercado (por todas, SSTC 32/1983, de 28 de abril; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 11), en el sentido de que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas

persiguen” (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26)<sup>62</sup>.

A partir del cumplimiento de los límites expuestos, todas las Comunidades ostentan la “potestad de establecer tributos, bien como una fuente de ingresos, esto es, como una manera de allegarles medios económicos para satisfacer sus necesidades financieras, fin fiscal; bien como instrumento al servicio de políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria; fin extrafiscal (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; o 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4)<sup>63</sup>.

En lo atinente a las Corporaciones locales, “es el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 13), por lo que el Estado podrá regular con carácter exclusivo su régimen financiero cuando se persiga la normación de instituciones comunes a todas ellas, la coordinación entre haciendas locales y estatal, así como su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera entronizada en el artículo 142 CE (FJ 14), sin perjuicio de las especificidades de las haciendas locales forales (art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)<sup>64</sup>.

Así, en virtud de una autonomía de naturaleza legal (posición pacífica del Tribunal Constitucional), las competencias tributarias locales quedan delimitadas por la legislación del Estado (art. 106.1 de la Ley 7/1985) o por la

---

<sup>62</sup> Con otras palabras, contrarias al 139.2 CE se reputarán las medidas que persigan “de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente legítimo que persigue la norma adoptada” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15).

<sup>63</sup> Pues dichas “competencias financieras no sólo deben ser ejercidas dentro del marco y límites establecidos por el Estado en el ejercicio de su potestad originaria ex arts. 133.1, 149.1.14º y 153.7 CE (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3 b), sino también dentro del marco de competencias asumidas (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3)” (STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 2).

En este sentido, para completar la cita, “la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios –y no el más importante– a tener en cuenta a la hora de calificar la naturaleza del tributo, esto es, de determinar si en el tributo autonómico prima el carácter contributivo o una finalidad extrafiscal” (STC 179/2006, de 13 de junio, FJ 10).

<sup>64</sup> En términos asimilables se plasma la regulación foral local.

del territorio foral respectivo. En el caso de las Corporaciones Locales de Comunidades no forales, es el Real Decreto Legislativo 2/2004, el que regula sus competencias en materia tributaria. Respecto de las Haciendas Locales de los cuatro territorios forales, cada una de ellas se rige por su norma correspondiente<sup>65</sup>.

A tenor de la regulación estatal (o foral)<sup>66</sup>, el poder tributario de las Corporaciones Locales se subdivide en el establecimiento de tributos *ex novo* (restringido a tasas y precios públicos; pues los impuestos exigibles por las Corporaciones Locales quedan delimitados *ex lege*; art. 59 RD-Leg 2/2004), en la potestad para establecer recargos sobre tributos estatales y autonómicos (arts. 38 y 134 RD-Leg 2/2004), y en la exigencia de exacción de determinados impuestos (art. 59 RD-Leg 2/2004).

El Cuadro 2 resume los ingresos tributarios más importantes de las entidades locales, mientras que el Cuadro 3 refiere los principales ingresos del resto de Corporaciones Locales. De ambos cuadros se desprende una capacidad tributaria nada desdeñable (sin valorar, por el momento, su impacto sobre el presupuesto de las Corporaciones Locales).

---

<sup>65</sup> Valga como ejemplo la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

<sup>66</sup> Si bien se hará referencia únicamente a la normativa de las Haciendas locales no forales. Con todo, la regulación se asimila en gran parte.

**Cuadro 2: Ingresos tributarios de los municipios**

<b>Tipo de ingreso</b>	<b>Ámbito aplicación</b>	<b>Exacción (RD-Leg 2/2004)</b>
<b>Tributos Propios</b>		
<i>Impto Bienes Inmuebles</i>		Obligatoria (art. 59)
<i>Impuesto sobre Actividades Económicas</i>		Obligatoria (art. 59)
<i>Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica</i>		Obligatoria (art. 59)
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras		Voluntaria (art. 59)
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	<b>Todos los Ayuntamientos (art. 59 RD-Leg 2/2004)</b>	Voluntaria (art. 59)
<i>Tasas</i>		Voluntaria (art. 20)
<i>Contribuciones Especiales</i>		Voluntaria (art. 34.1)
<i>Precios públicos</i>		Voluntaria (art. 41)
<i>Recargos sobre impuestos autonómicos</i>		Voluntario ex existencia de habilitación legal autonómica (art. 38)
<b>Participaciones impositivas en tributos del Estado</b>		
<i>IRPF</i>	<b>Capitales provinciales, autonóm. o &gt; 75.000 hab. (arts. 111 y 118 RD-Leg 2/2004)</b>	-
<i>IVA</i>		
<i>Impuestos Especiales</i>		
<i>Fondo Complementario de Financiación</i>		
<i>Tributos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales)</i>	<b>Municipios no contenidos en arts. 111 a 118 RD-Leg 2/2004 (art. 122)</b>	-

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 3: Ingresos de las entidades locales extramunicipales**

<u>Tipo de ingreso</u>	<u>Ámbito aplicación</u>	<u>Exacción local</u> <u>(art. 59 RD-Leg</u> <u>2/2004)</u>	<u>Anclaje</u> <u>normativo</u> <u>(RD-Leg 2/2004)</u>
<b>Tributos Propios</b>			
<i>Tasas</i>		Voluntaria	
<i>Contrib. Especiales</i>		Voluntaria	Arts. 132 a 134
<i>Recargo IAE</i>		Voluntaria	
<i>Precios públicos</i>	<b>Diputaciones</b>	Voluntaria	Art. 148
<b>Participaciones impositivas</b>	<b>Provinciales (arts 135</b>		
<i>IRPF</i>	<b>y 140 RD-Leg</b>	-	
<i>IVA</i>	<b>2/2004)<sup>67</sup></b>	-	Arts. 135 a 139
<i>Impuestos Especiales</i>		-	
<b>Fondo Complementario de Financiación</b>		-	Art. 140
<b>Asist. sanitaria</b>		-	Art. 144
<b>Subvenciones</b>		-	Art. 145
	<b>Regímenes especiales</b>		
<b>Recargos y participaciones singulares</b>	<b>(gran heterogeneidad</b>	Voluntaria	Arts. 157 a 161
	<b>entre ellos)</b>		

Fuente: elaboración propia

Como límite adicional a lo expuesto sobre el poder tributario *ex novo* de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales hay que señalar la interdicción de dobles imposiciones, cuyo fundamento reside en asegurar la coordinación de las Haciendas y la unicidad del sistema fiscal.

La inexistencia de interdicción de doble imposición podría redundar en una carrera fiscal por aprehender bases imponibles. Por ello, la LOFCA, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, desarrolla la potestad tributaria originaria del Estado al afirmar que “los tributos que [aquéllas] establezcan no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado” (art. 6.2), así

<sup>67</sup> También aplicable a las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubiesen integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias en la que les pudiese corresponder con arreglo a su naturaleza institucional como Comunidad Autónoma.

como tampoco “podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales” (art. 6.3).

Ahora bien, para evitar un incentivo perverso que minore la suficiencia financiera de las Autonomías, caso de que el Estado, sobrevenidamente, “en el ejercicio de su potestad originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas” (art. 6.2 LOFCA).

Por otra parte, las Comunidades forales quedan constreñidas por obligaciones de armonización con el sistema tributario general y el respeto de las competencias exclusivas del Estado en lo atinente a derechos de importación, gravámenes de importación, impuestos especiales e Impuesto sobre el Valor Añadido (art. 5 del Concierto y 3 del Convenio). “Los tributos son, por tanto, los mismo que integran el sistema tributario español. [...] Cuestión distinta es la relativa a las [disímiles y cualificadas] potestades normativas [forales]” (López Basaguren. 2005: 629).

El riesgo de que Estado y Corporaciones Locales entren en competencia por conseguir bases imponibles queda difuminado merced a que la delimitación de la potestad tributaria de estas últimas deviene en competencia estatal (art. 106.1 Ley 7/1985) o de las Comunidades Forales (art. 1.2 RD-Leg 1/2004). En lo tocante a las relaciones entre Comunidades y Corporaciones Locales, “aquéllas podrán establecer tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a [estas últimas]. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento” (art. 6.3 LOFCA).

En palabras del Tribunal Constitucional acerca de las relaciones de las Comunidades con el resto de Administraciones, “al impedir a las Comunidades Autónomas establecer tributos equivalentes a los ya establecidos por el Estado y las entidades locales lo que pretende evitar es, en suma, que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando de esta manera que el

ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de un sistema tributario en los términos exigidos por el artículo 31.1 CE” (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3b; 85/2013, de 11 de abril, FJ 3).

En el marco de los sistemas forales, corresponderá a las instituciones de cada una de las dos Comunidades las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales (art. 48 del Concierto y 49 del Convenio). Específicamente en el caso navarro, “las entidades locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado, en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral” (art. 50 del Convenio). En el mismo sentido se inscribe el literal del artículo 51 del Concierto vasco.

Sentado lo anterior, la garantía de la suficiencia financiera de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales<sup>68</sup> se logra a partir de la articulación de sendos sistemas de financiación comunes a cada nivel subcentral de gobierno<sup>69</sup> que, dentro de un mismo sistema fiscal, y, en aplicación del principio de solidaridad y la cláusula de Estado social, puedan garantizar un estándar mínimo en las condiciones de vida de todos los españoles (ex arts. 1.1, 139.1 y 158.1 CE)<sup>70</sup>.

Y ello por dos razones. De un lado, porque el porcentaje de ingresos por tributos sobre los que las Comunidades y Corporaciones ostentan poder normativo no cubren, en conjunto, sus necesidades de gasto respectivas (tal y como se explicitará). De otro, porque de lo anterior se sigue que la disímil capacidad fiscal de los entes administrativos españoles, tanto en términos horizontales como verticales, precisa de la articulación de mecanismos de

---

<sup>68</sup> Tal y como se ha puesto de manifiesto, respectivamente, arts. 156.1 y 142 CE.

<sup>69</sup> Los sistemas forales, verdaderos sistemas tributarios separados, se basan en su capacidad fiscal para la recaudación de los recursos con los que atender, de acuerdo con las necesidades que ellos mismos determinen, el nivel de gasto público deseado. Únicamente deberán compensar al Estado por la prestación de servicios que éste realice en los territorios forales (el Cupo y el Concierto).

<sup>70</sup> El hecho de que las Comunidades Forales no aporten fondos para la nivelación o la cohesión territorial de las regiones más atrasadas trae causa del modo en el que se calcula el Cupo y la Aportación, no del literal de sus regímenes forales, que explícitamente obligan a la observancia del principio de solidaridad (valga como ejemplo sobre la constitucionalidad de la efectividad del principio de solidaridad respecto de las Comunidades Forales, Yabar, 1982).

transferencia entre Administraciones que logren satisfacer todos los principios y objetivos plasmados en el párrafo anterior.

A tal fin, en sede teórica se explicita cómo los sistemas de financiación se construyen sobre tres pilares principales: una cuantificación de las necesidades de gasto, una definición de un nivel mínimo ingresos propios (la denominada como recaudación normativa) y un diseño de transferencias entre niveles de Gobierno (como diferencia entre los dos anteriores). A continuación enjuiciaremos los sistemas de financiación en España a la luz de los tres elementos descritos.

El modelo de financiación autonómico vigente es el aprobado por la Ley 22/2009<sup>71</sup>, que incluye alguna especificidad para la Comunidad de Canarias, por su situación ultraperiférica, o las singularidades propias de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (Disposiciones Adicionales Cuarta y Quinta LOFCA). El sistema de financiación de las Corporaciones Locales, como se ha indicado, queda establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Comenzando el análisis de los tres elementos que componen el sistema de financiación del nivel comunitario, las necesidades de financiación de una Comunidad Autónoma de régimen común vienen determinadas, fundamentalmente, en términos históricos, tal y como se definieron en el modelo de financiación de 2001, actualizadas a 2007 (art. 2 Ley 22/2009)<sup>72</sup>. A ellas hay que adicionar los recursos correspondientes a cada Comunidad y que el Estado incorporó al sistema en la reforma de 2009 (arts. 4 a 6).

En términos de categorías de ingresos, los recursos económicos de las Comunidades se compondrán, ex art. 157.1 CE<sup>73</sup>, de: a) impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; b) sus propios tributos, tasas y

---

<sup>71</sup> A salvo de las particularidades forales, que constituyen dos sistemas tributarios diferenciados del común, como se ha expuesto.

<sup>72</sup> El artículo 3 cuantifica dichas necesidades de gasto.

Con todo, "tanto el peso que reciben las variables empleadas [para su determinación] como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociados que por razones técnicas" (López Laborda, 2009: 341).

<sup>73</sup> El artículo 4 de la LOFCA desarrolla en detalle este precepto constitucional.

contribuciones especiales; c) transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado; d) rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; e) el producto de las operaciones de crédito.

La importancia presupuestaria de cada una de las fuentes de ingresos no financieros, para el año 2011, último ejercicio del que se dispone de datos, se observa en la Tabla 1<sup>74</sup>. De acuerdo con ella, los ingresos propios conforman el mayor porcentaje de recursos de las Comunidades de régimen común, hecho que tenderá a acentuarse, dadas las restricciones al endeudamiento sancionadas por la estabilidad presupuestaria. Como ingresos propios, en sentido económico, se encuadrarían aquellos recursos sobre los que las Comunidades ostentan alguna capacidad normativa<sup>75</sup>.

**Tabla 1: Recursos no financieros Comunidades Autónomas de régimen común proporcionados por la Ley 22/2009, 2011**

	<i>Ingresos propios</i> (arts. 157.1.a y 157.1.b CE)	<i>Transferencias FCI y otras con cargo a Presupuestos Generales del Estado</i> (art. 157.1.c CE)	<i>Recursos totales</i> <i>Ley 22/2009</i>
<b>Total Comunidades régimen común</b>	Ca. 84.2500	Ca. 36.000	Ca. 120.250

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011a)

Nota: Cifras en Millones de euros redondeadas.

A la luz de lo anterior, para el total de Comunidades la suficiencia financiera derivada de los ingresos propios alcanza casi el 70 %. Sin embargo, la disímil

<sup>74</sup> Por su importancia marginal, se han omitido “los rendimientos procedentes de patrimonio y ingresos de derecho privado” (art. 157.1.e CE).

<sup>75</sup> La suficiencia financiera de las Comunidades Forales es total. Financian con sus propios ingresos la totalidad de sus gastos.

distribución de renta y capacidad fiscal en nuestro país muestra una gran dispersión en la posibilidad de cada una de las Comunidades Autónomas para cubrir con ingresos propios sus gastos. A modo de ejemplo, mientras la suficiencia financiera de Aragón alcanzaría una cifra próxima al 80 %, la de Andalucía no llegaría al 60 %.

Antes de pasar a confrontar la Teoría del Federalismo Fiscal con el sistema de transferencias entre Administraciones, un breve comentario respecto de las subvenciones del Estado que den origen a un aumento en los recursos de las Comunidades (ex art. 157.1.c CE). Al definir las, el Estado “no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención” (STC 201/1988, recogida por al STC 77/2012, de 16 de abril, FJ4). Es decir, a diferencia de lo que ocurre con la doctrina norteamericana del poder de gasto (*spending power*), “la facultad de gasto, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias” (por todas, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3)<sup>76</sup>.

En otro orden de cosas, y, por último, el modelo de financiación autonómico de 2009 establece un sistema de transferencias incondicionadas de naturaleza disímil para lograr el objetivo de suficiencia financiera en las Comunidades de régimen común. Dicho fin se instrumenta a través de diversos fondos, que culminan el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. El sistema de fondos queda reflejado en el Cuadro 4.

---

<sup>76</sup> Lo que sí ampara esta doctrina es la adhesión voluntaria de una Administración que recibe una subvención condicionada a los objetivos de la misma.

**Cuadro 4: Sistema de transferencias intercomunitario y transferencias adicionales del Estado**

<i>Denominación Fondo</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Origen recursos</i>	<i>Grado nivelación</i>	<i>Requisitos Perceptor</i>	<i>Criterio Evolución</i>	<i>Ppal. anclaje normativo</i>
<b>Garantía Servicios Públicos Fundamentales</b>	Establecer un mínimo de financiación por hab.	CCAA no forales + Estado central	Total	Cap. Tributaria < Nec Gasto	Cálculo anual necesidades	158.1 CE, 15.2 LOFCA y Ley 22/2009
<b>Suficiencia Global</b>	Establecer un mínimo de financiación por hab.	Estado central	Total	Capacidad tributaria + Transferencia FGSSPPFF < Nec. Gasto	Ingresos Tributarios del Estado	158.1 CE, 13.2 LOFCA y Ley 22/2009
<b>Convergencia</b>						
<b>Competitividad</b>	Reducir diferencias en financiación homogénea	Estado central	Parcial	Indicadores (art. 23 Ley 22/2009)	Ingresos Tributarios del Estado	Ley 22/2009
<b>Cooperación</b>	Desarrollo regional	Estado central	-	Indicadores (art. 24 Ley 22/2009)	Ingresos Tributarios del Estado	Ley 22/2009
<b>Fondos de Compensación Interterritorial</b>						
<b>Compensación</b>	Desarrollo regional	Estado central	-	Diversos indicadores (art 5 Ley 22/2001)	% Inversión pública (art. 2 Ley 22/2001)	158.2 CE, 16.1 LOFCA y Ley 22/2001
<b>Complementario</b>	Desarrollo regional	Estado central	-	Igual F. Comp. (art. 6 Ley 22/2001)	Evolución F. Compensación (art. 6)	158.2 CE, 16.2 LOFCA y Ley 22/2001

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, se canalizan recursos para aquellas Comunidades en las que las necesidades de gasto superen a su capacidad tributaria<sup>77</sup> (de acuerdo con la fórmula de recaudación normativa) a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (art. 15 LOFCA, desarrollado por el art. 9 Ley 22/2009) y, en los casos en que éste no colme las necesidades de una Comunidad, el Fondo de Suficiencia (art. 10 Ley 22/2009, que debe ser puesto en relación con el 5, pues en conjunto entronizan lo que se ha denominado como cláusula del statu quo<sup>78</sup>).

En términos cuantitativo-financieros, “este fondo se nutre con un 75 % de los ingresos tributarios teóricos [normativos] de las Comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado, lo que conjunto supone algo más del 70 % de los recursos totales del sistema [de financiación]” (De la Fuente, 2012: 5).

En segundo lugar, el modelo incluye un fondo de recursos adicionales del Estado para compensar a aquellas Comunidades que hayan visto mermada por debajo de un umbral determinado su financiación por habitante ajustado tras haber transferido recursos para atender las necesidades de gasto de otras Comunidades con déficit de ingresos (Fondo de Competitividad, regulado en el art. 23 Ley 22/2009<sup>79</sup>). Los indicadores para su reparto son variados pero, en conjunto, su objetivo reside en el mantenimiento del statu quo (“la garantía de que nadie perderá con el cambio de modelo, que el sistema tiende a perpetuar de forma indefinida” [De la Fuente, 2012: 6]).

---

<sup>77</sup> Ex artículo 8 Ley 22/2009.

<sup>78</sup> Esto es, que las Comunidades no perciban, a cada actualización del sistema de financiación, menos recursos de los que venían recibiendo.

<sup>79</sup> El Fondo incluye la financiación de las competencias no homogéneas. Esto es, “son competencias no homogéneas aquellas competencias significativas transferidas a una Comunidad Autónoma e integradas en el sistema, que no hayan sido traspasadas e integrada su financiación en el sistema en el año (x), para la totalidad de las Comunidades Autónomas. El valor de la financiación de las competencias no homogéneas en el año (x) es el resultado de aplicar a su valor en el año base 2007, el cociente entre el ITE definitivo del año (x) en relación al ITE del año base, ambos debidamente homogeneizados y calculados conforme lo previsto en el artículo 20.

En virtud de lo anterior, las competencias no homogéneas en el año (x) serán las siguientes:

a) Competencias no homogéneas que se consideraron para el cómputo de las homogeneizaciones negativas del año base 1999, determinado de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, ajustadas con los posibles servicios traspasados integrados en el sistema hasta el año (x) que pasen a ser competencias homogéneas por haber sido traspasadas a todas las Comunidades Autónomas.

b) Nuevas competencias integradas en el sistema hasta el año (x) que se correspondan con competencias no homogéneas” (art. 23.3 Ley 22/2009).

Por último, además de los dos subfondos en los que se ha subdividido el Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial), el modelo de 2009 alumbró un nuevo fondo, denominado de “Cooperación”, con idéntica finalidad de estimular la convergencia regional (art. 24 Ley 22/2009).

A modo de valoración de conjunto del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, si bien las sucesivas reformas han tendido a potenciar la corresponsabilidad y la suficiencia financiera de aquéllas, la mejora en la gestión debería encauzarse, de acuerdo con las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, en tres puntos fundamentales.

De un lado, debería potenciarse la visibilidad de las competencias de las Comunidades frente a sus ciudadanos, de modo que se incremente la eficiencia en la gestión pública. De otro, e, íntimamente conectado con ello, la publicación de indicadores de gestión homogéneos y comparados permitiría identificar a los gestores de las Comunidades con mejores prácticas.

Por último, debería clarificarse el grado de redistribución que se desea que cumpla el sistema. Valga como ejemplo el Fondo Cooperación. Si su finalidad estriba en asegurar un desarrollo regional armónico, su dotación presupuestaria, de acuerdo con tal naturaleza, debería ser reasignada a los Fondos de Compensación Interterritorial.

En otras palabras, a tenor de lo anterior, el sistema de financiación autonómica (y local) ha sido acusado de adolecer de un criterio definido de equidad (paradigmáticamente, Bosch, 2009: 79). Esto es, el actual sistema persigue una supuesta nivelación de todos los servicios autonómicos, si bien su aplicación dinámica garantiza únicamente la nivelación de los denominados como fundamentales.

Reteniendo en la memoria lo antedicho, cuestión distinta resulta que el argumento para establecer un criterio redistributivo definido deban ser las

balanzas fiscales<sup>80</sup> (que no se calculan respecto del espacio fiscal propio de cada Administración, sino respecto del total de recursos “generados” en un territorio). No en vano, “los flujos interterritoriales cuya finalidad estriba en la garantía de la suficiencia financiera de las diferentes jurisdicciones únicamente revelan una posición de las corrientes monetarias entre Administraciones en las que éstas resultan meras intermediarias, de acuerdo con el reparto competencial, de la solidaridad entre ciudadanos.

Esto es, las transferencias entre Comunidades no devienen sino en proyección de la redistribución intersubjetiva a partir de la lógica de la distribución competencial. De hecho, quizá con base en incentivos políticos, los el único trabajo que, en lo que conocemos, indagan la cuantificación de las balanzas fiscales provinciales en el seno de una Comunidad Autónoma no haya encontrado sino una única réplica<sup>81</sup>” (Sanz Arcega, 2014).

A mayor abundamiento, “si aceptásemos que los recursos de las transferencias de nivelación pertenecen a la región o regiones de donde proceden, se desdibujarían como un derecho de carácter general para pasar a convertirse en una especie de transferencia voluntaria de una región a otra, algo que está muy lejos de la lógica federal de una Hacienda multinivel” (Sevilla, 2013: 129).

Sentado lo anterior respecto del sistema de financiación autonómico, por lo que se refiere a los recursos de las Corporaciones Locales, la Constitución establece que sus haciendas “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 142 CE). En concreto, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2004, “la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes

---

<sup>80</sup> En puridad, una balanza fiscal “es un instrumento de información económica que hace explícitos los flujos fiscales de salida y entrada provocados por la actividad presupuestaria de un gobierno en los distintos territorios sobre los que interviene” (Barberán, 2014: 11). Existen dos metodologías principales para su cálculo: el enfoque carga-beneficio y el de flujo monetario.

Sin embargo, los resultados que arroja el seguimiento de cada uno de los enfoques relacionados no resultan intercambiables. Mientras el enfoque carga-beneficio valora “el efecto redistributivo entre territorios ocasionado por los ingresos y gastos públicos”, el enfoque de flujo monetario “valora el efecto sobre la actividad económica de cada territorio ocasionado por los ingresos y gastos públicos” (respectivamente, Barberán, 2014: 46 y 47).

<sup>81</sup> Se trata del estudio que para el caso aragonés realizaron Barberán Ortí y Espuelas Jiménez (2005) y, para el caso andaluz, Hierro Recio et al. (2005).

recursos: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; h) las demás prestaciones de derecho público” (art. 2.1)<sup>82</sup>.

La Ley de Haciendas Locales no hace mención, como en el caso de las Comunidades, ni a necesidades de gasto ni a un sistema de transferencias claramente delimitado<sup>83</sup>. En consonancia con la naturaleza legal de la autonomía local, los ingresos que se asignan a las Corporaciones Locales se asumen como suficientes para garantizar el cumplimiento de sus funciones<sup>84</sup>. En términos generales, la importancia presupuestaria de cada una de las fuentes de ingresos se observa en la Tabla 2.

De acuerdo con los datos expuestos, los tributos propios conforman el mayor porcentaje de recursos de las Corporaciones Locales. Sin embargo, el peso que, en la actualidad, atesoran las transferencias, a salvo de las Diputaciones de régimen foral, debería corregirse, en línea con la satisfacción del principio de equivalencia fiscal propugnada por la Teoría del Federalismo Fiscal.

En otras palabras, dadas las restricciones al endeudamiento sancionadas por la estabilidad presupuestaria, sin una reforma del sistema de ingresos sobre los que las Corporaciones Locales ostentan alguna capacidad normativa, la satisfacción de su obligación de presentar equilibrio presupuestario tenderá a reforzar las categorías subvencionales como fuentes fundamentales

---

<sup>82</sup> Sin reproducirlos, en el mismo sentido se sitúan los literales de las leyes forales de haciendas locales, como el artículo 5 de la Ley Foral 2/1995, navarra.

<sup>83</sup> En este punto debe recordarse que el sistema de financiación autonómica optó por el coste histórico para valorar las necesidades de gasto iniciales.

<sup>84</sup> De hecho, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, así como con el Dictamen del Consejo de Estado (2013) durante la tramitación de aquella disposición, se parte de la base de que las Administraciones Locales prestaban un catálogo de servicios, encuadrados como competencias impropias, cuya eliminación, de acuerdo con la importancia presupuestaria que representaban (valga como ejemplo, Tránchez et al., 2011) posibilitará el cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario (ex art. 135 CE, como se expondrá en el siguiente epígrafe) con los recursos financieros de que ya disponen.

de ingresos de aquéllas. Y ello, en detrimento del principio de corresponsabilidad fiscal.

**Tabla 2: Ingresos de las Corporaciones Locales en 2011**

<i>Tipo de Corporación Local</i>	<i>Tributos propios</i>	<i>Ingresos patrimoniales</i>	<i>Ingresos por transferencias</i>	<i>Ingresos financieros</i>	<i>Total ingresos</i>
<i>Ayuntamientos</i>	27.300	1.825	18.350	2.000	50.000
<i>Diputaciones régimen común</i>	1.250	90	4.150	575	6.000
<i>Dip. régimen foral</i>	12.000	22	1.000	430	13.500
<i>Consejos Insulares</i>	54	5	420	73	550
<i>Cabildos insulares</i>	550	15	650	29	1250
<b><i>Total nacional</i></b>	<b>41.250</b>	<b>2.000</b>	<b>24.500</b>	<b>3.000</b>	<b>71.000</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011b).

Nota: Cifras en millones de euros redondeadas.

### **3.3 La estabilidad presupuestaria<sup>85</sup>**

La ratificación del Tratado de Maastricht en 1992, unida a la voluntad de adhesión al entonces proyecto de Moneda Única, supuso un punto de inflexión a la gestión tradicional del presupuesto en España, hasta entonces huera en lo atinente a la existencia de reglas fiscales<sup>86</sup>. Históricamente, la corrección de los recurrentes déficits gemelos –presupuestario y comercial– se fiaba al éxito de la cirugía de la devaluación.

El origen de las reglas fiscales en el seno de la Eurozona trae causa directa de algunas de las propias condiciones de acceso a la Moneda Única, fijadas en el Tratado de Maastricht (1992). En términos normativos, la construcción de

<sup>85</sup> Este subapartado constituye una ampliación muy sustancial de los contenidos reseñados en Sanz Arcega (2013).

<sup>86</sup> De hecho, la tradición decimonónica liberal apegada al equilibrio presupuestario no haya reflejo en las cuentas públicas españolas. El recurso al déficit y a los arreglos de la deuda se alejaba del consenso doctrinal liberal. Ilustrativamente, “a todo lo largo del siglo XIX y en buena parte del XX, el servicio de la deuda ha absorbido más del 40 por 100 del presupuesto del Estado español, y esa penuria sí ha limitado poderosamente las opciones políticas posibles” (Rubio Llorente, 2011: 205).

Durante la dictadura franquista la estabilidad presupuestaria traía causa directa de la escasa participación del Estado en la economía.

una moneda común requiere la puesta en funcionamiento de los instrumentos indispensables para prevenir y afrontar los desequilibrios inherentes a una recesión económica<sup>87</sup>; entre los que destaca la coordinación de las políticas fiscales de los socios<sup>88</sup>.

*In extenso*, el Tratado de Maastricht establecía que el déficit público anual de los Estados Miembros de la Unión Europea que desearan adherirse a la Moneda Única no debía superar 3 por 100 del PIB, el peso de la deuda en el PIB no podía superar el 60 por 100, la tasa de inflación (apreciada por el IPC) no debía resultar superior en 1,5 puntos a la registrada en los tres países europeos con mejor comportamiento en el crecimiento de los precios, los tipos de interés podían fijarse 2 puntos como máximo por encima de los registrados en los países con menor inflación y la unidad monetaria de cada Estado debía mantenerse dentro de los márgenes de fluctuación del Sistema Monetario Europeo sin haberla devaluado durante los dos años anteriores a su pretendido ingreso en la denominada como Unión Monetaria.

Acaecida la integración en el euro, los compromisos fiscales iniciales de Maastricht, que habían sido formalmente incorporadas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) y sus revisiones, han sido endurecidos por el Tratado de

---

<sup>87</sup> Máxime en entornos, como la Eurozona, respecto de la que resulta pacífico afirmar que no reviste los rasgos de un área monetaria óptima. En la Eurozona, el grado de movilidad de los factores productivos, sobremanera en lo atinente al factor trabajo, dista mucho de sus homónimos a escala nacional. Por tanto, existe una ausencia de la cualidad fundamental para la constitución natural de un espacio económico con una moneda común. A contrario, tal y como el trabajo seminal de Mundell (1961: 664) subraya, en el caso de que “los factores [productivos sean] móviles a través de las fronteras nacionales, un tipo de cambio flexible ya no es necesario e incluso puede ser claramente perjudicial”.

<sup>88</sup> Sin embargo, la construcción de una moneda única requiere la puesta en funcionamiento no sólo de la coordinación entre las políticas fiscales de los socios, sino también de la existencia de un prestamista de último recurso, de una supervisión bancaria a escala de la unión monetaria y de una dotación material de recursos a instituciones habilitadas para desarrollar políticas de estabilización. En relación con el euro, dichos requisitos habían sido demandados incluso antes de su puesta en funcionamiento (valga como ejemplo Bordo y Jonung, 1999; recientemente, Hening y Kessler, 2012).

La construcción de una incipiente unión bancaria (el Mecanismo Único de Supervisión y su homónimo de Resolución no proyectan su efectividad sobre el total del sistema financiero de la Unión) y la actuación extra estatutaria del BCE como prestamista de último recurso sí se han materializado. Por el contrario, el presupuesto de la Unión y la coordinación de las políticas tributarias devienen, por su grado de desarrollo, en incapaces de estabilizar el ciclo económico.

Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (2012)<sup>89</sup>, con efecto para todos los Estados Miembros de la Unión Europea.

Al decir del Tratado (2012), se establece que la situación presupuestaria de las administraciones públicas nacionales será de equilibrio o superávit, descontando un saldo de déficit estructural del 0.5 % del PIB a precios de mercado, y, en todo caso, al margen de la concurrencia de circunstancias excepcionales, cuya determinación, en el ámbito europeo, resulta deudora de una interpretación casuística (art. 3) y que se plasma en los calendarios de consolidación presupuestaria. Además, el Tratado (2012) disciplina mecanismos coercitivos que refuerzan el cumplimiento de sus disposiciones, en consonancia con la teoría normativa de las reglas fiscales puesta de manifiesto en este trabajo.

Las reglas explicitadas en el Tratado (2012) ya habían sido incorporadas a la legislación española, en algunos de sus términos de manera sustantivamente más gravosa (si bien se pospone la entrada en vigor de las disposiciones constitucionales hasta el año 2020, un periodo de *vacatio legis* inspirado en la reforma constitucional alemana)<sup>90</sup>: en primer lugar, a raíz de la reforma constitucional del artículo 135; en segundo, con la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>91</sup>. Por tanto, en coherencia con la Teoría, las reglas fiscales se insertan en una robusta base legal<sup>92</sup>.

Por lo que hace al texto constitucional, el mismo ya supeditaba la fijación del déficit estructural permitido a la Unión Europea (135.2), delegando la apreciación de las circunstancias excepcionales referidas anteriormente a la

---

<sup>89</sup> Cuyas disposiciones han entrado en vigor el 1 de enero de 2013. España autorizó su ratificación por la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio.

<sup>90</sup> Como luego se desarrollará, en el entretanto el ritmo de consolidación presupuestaria viene demarcado por las instancias europeas.

<sup>91</sup> Cuya Disposición Derogatoria Única deroga el marco legislativo anterior, a saber: el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Legislación, en todo caso, que avaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio, la cual establece que “la definición de estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13º, aunque su ejercicio haya de respetar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas” (FJ 8).

<sup>92</sup> Para un estudio sobre la constitucionalización de reglas fiscales en el entorno europeo, véase Arroyo y Giménez (2013).

consideración, por mayoría absoluta, del Congreso de los Diputados (art. 135.4), quizá en tensión apreciativa con los preceptos de Derecho Comunitario expuestos<sup>93</sup>.

Sin embargo, la reforma constitucional recorre pasos adicionales respecto de la legislación europea. De un lado, confiere una prioridad de pago absoluta a la atención de los intereses y el capital de la deuda pública (art. 135.3). De otro, la nueva redacción dada al artículo 135 subraya la taxativa obligación por parte de las entidades locales de presentar equilibrio presupuestario.

En lo que concierne a la Ley Orgánica 2/2012, además de reproducir las obligaciones descritas en el texto constitucional<sup>94</sup>, aquélla ha añadido constreñimientos fiscales novedosos, dos reglas de gasto, no impelidos por el literal de los textos legislativos de la Unión Europea. La primera ellas afirma que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública (art. 12.5).

De lo expuesto hasta el momento puede deducirse que, de los tres instrumentos principales a los que se refieren las reglas fiscales –presupuesto, deuda y sistema tributario–, la apuesta de la Unión Europea soslaya el último.

La segunda, por su parte, sanciona que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española (únicamente el desarrollo de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo y, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la concurrencia de circunstancias excepcionales podrá amparar una separación de las Administraciones del objetivo de equilibrio o superávit presupuestarios; ex arts. 11.2 y 11.3 LO 2/2012).

---

<sup>93</sup> De acuerdo con la posición actual del Tribunal Constitucional español (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre), alejada tanto de su opinión inicial (Decisión 1/1992) como de la contemporánea respaldada en Estados como Alemania o Polonia (Herrero y Rodríguez de Miñón, 2013), el Derecho Comunitario prima sobre la Constitución de 1978.

<sup>94</sup> Valga como ejemplo la obligación de las Corporaciones Locales de presentar equilibrio o superávit presupuestario (art. 11.4 LO 2/2012).

En otro orden de cosas, de acuerdo con la Teoría del Federalismo Fiscal, los tres elementos principales sobre los que normativamente descansa la observancia de reglas fiscales resultan la inexistencia de mecanismos de rescates entre Administraciones, la aprobación de un régimen de sanciones que prevenga de la ilusión sobre la inexistencia de costes asociados al incumplimiento de los objetivos de déficit y la existencia de coordinación entre las políticas económicas de los socios, a lo que, en el plano estrictamente fiscalizador, coadyuva decisivamente la existencia de una autoridad independiente que verifique el cumplimiento de las reglas.

Respecto de la primera de las cuestiones, tanto a escala europea como a nivel nacional se ha impuesto la aprobación de mecanismos voluntarios de adhesión (rescates) para las Administraciones que no logren alcanzar los objetivos de déficit fijados. En el seno de la Eurozona, dicha función la cumple el Mecanismo Europeo de Estabilidad (2012), MEDE, cuya finalidad deviene, sujeto a la imposición de condiciones *ad hoc*, en proporcionar apoyo a la estabilidad a sus miembros que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación (art. 3)<sup>95</sup>.

En el mismo sentido, a nivel interno español, la cláusula anti-rescates entre Administraciones entronizada en el artículo 8.2 de la LO 2/2012 fue relajada, de partida, por el literal de la Disposición Transitoria Cuarta de la misma Ley Orgánica. A tenor de la cual, la adhesión de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales a mecanismos extraordinarios de financiación con recursos del Estado<sup>96</sup>, quedan exceptuados del ámbito de aplicación del artículo 8.2<sup>97</sup>. Si bien la aprobación de instrumentos que posibiliten el rescate de Administraciones se despega de las recomendaciones de la Teoría, la

---

<sup>95</sup> Este Mecanismo sustituyó a las estructuras temporales que configuraban el Fondo europeo de estabilidad financiero (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF).

<sup>96</sup> Se trata del conocido como Fondo de Liquidez Autonómica, para Comunidades, creado por Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, y del Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, creado por Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo.

<sup>97</sup> Si bien dicha excepción se limitó originalmente al ejercicio 2012, la modificación de la LO 2/2012 por LO 4/2012, de 28 de septiembre, eliminó dicha restricción. De hecho, el Fondo de Liquidez Autonómico continúa en 2014. El Fondo de pago a proveedores va a ser sustituido por su segunda versión (dicho Proyecto de Ley se halla en tramitación parlamentaria).

cláusula del Estado social (art. 1.1 CE) parece avalar la constitución de este tipo de mecanismos<sup>98</sup>.

Por lo que se refiere al régimen de sanciones, en segundo lugar, en el seno de la Unión Europea, el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria da lugar a la apertura de un procedimiento de déficit excesivo. De hecho, de acuerdo con el artículo 8 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria establece que la percepción de incumplimientos de los objetivos de déficit podrá someterse al Tribunal de Justicia, quien “podrá condenar [al Estado] al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva adaptada a las circunstancias, que no excederá del 0.1 % de su producto interior bruto”.

Prescindiendo de la judicialización de las controversias en materia de incumplimiento de techos de déficit presupuestarios, el Reglamento 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro, instituye un régimen de sanciones para los Estados que no cumplan con los objetivos presupuestarios de la Unión (arts. 5-8). La aplicación del reglamento 1173/2011 queda sustancialmente en suspenso en caso de Estados de la Eurozona que hayan acudido al MEDE (arts. 11), cuyas condiciones de financiación a los Estados que hayan solicitado su ayuda puede interpretarse, a tenor de la experiencia acumulada, como una suerte de régimen de sanciones instituida en un contrato *inter privatos* opaco a la ciudadanía.

En el plano interno, siguiendo un esquema en cascada, los artículos 25 y 26 de la LO 2/2012 disciplinan un régimen de sanciones para las Administraciones subcentrales incumplidoras. El Gobierno central deviene en responsable ante la Unión Europea.

Específicamente, el artículo 26.1 de la LO 2/2012, dentro de un procedimiento para la corrección del déficit excesivo de una Comunidad Autónoma en rebeldía, invoca la aplicación del artículo 155 CE, que ipso facto colocaría en una posición de inferioridad jerárquica respecto de la

---

<sup>98</sup> La solución propuesta en España ha sido muy similar al apoyo transitorio que todavía presta el Bund a los entes subcentrales con problemas de consolidación presupuestaria (para una exposición en detalle de la experiencia alemana, véase Arroyo Gil, 2013: 42-43).

Administración central a la homónima de la Comunidad. En términos generales, la facultad de intervención de la Administración central en las finanzas de una Comunidad radicaría en “la legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos, se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8)<sup>99</sup>.

Respecto de las Corporaciones Locales, la LO 2/2012 habilita al Gobierno central, “ante la persistencia en el incumplimiento” de obligaciones presupuestarias, para proceder, en última instancia, “a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985” (art. 26.3 LO 2/2012).

El tercer y último elemento sobre el que normativamente descansa la observancia reglas fiscales se refiere a la función de supervisión del desempeño presupuestario de las Administración. A escala europea, dicha tarea fiscalizadora recae, fundamentalmente, en el Consejo Europeo (ex art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Diversos reglamentos del Parlamento y del Consejo relativos al establecimiento de protocolos de supervisión, reforzamiento de la supervisión o la prevención desarrollan dichos cometidos<sup>100</sup>.

Por tanto, en la práctica de la Unión Europea, al margen de lo antedicho sobre el MEDE como mecanismo de asistencia financiera de la Eurozona, es el ECOFIN, como Consejo Europeo sectorialmente competente, el encargado de controlar el desempeño presupuestario de los Estados y, eventualmente, el designado para fijar los calendarios de consolidación presupuestaria de los Estados Miembros sometidos a un procedimiento de déficit excesivo<sup>101</sup>. A lo

---

<sup>99</sup> A nuestro juicio, en coherencia con la fórmula social del Estado, la constitucionalidad de las medidas en pos de la consolidación presupuestaria de una Comunidad que eventualmente tomase la Administración central debería salvaguardar, en última instancia, la provisión de los bienes preferentes fundamentales: Educación, Sanidad y Asistencia Social.

<sup>100</sup> Entre otros, véanse los Reglamentos 472/2013, sobre el reforzamiento de la supervisión; 1176/2011, relativo a la prevención de desequilibrios; y 473/2013, sobre seguimiento y evaluación de procedimientos de corrección de déficits excesivos.

<sup>101</sup> En línea con las competencias del Consejo establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, entre otras, la de asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.

que se suma, sin fuerza *de iure* pero sí de facto, las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea<sup>102</sup>.

En el plano español, en virtud de la habilitación competencial central en materia de estabilidad presupuestaria (ex art. 135 CE), el cometido de velar por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria recae sobre la Administración central (art. 10.2 LO 2/2012). Sin perjuicio de que “el Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas” (art. 10.3), la definición de los objetivos anuales de déficit deviene, en última instancia, en competencia del Ministerio de Hacienda (ex art. 15 LO 2/2012)<sup>103</sup>.

La función de coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado la ejerce el Consejo de Política Fiscal y Financiera (ex art. 3 LOFCA). De acuerdo con su Reglamento interno (Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto), el Gobierno ostenta el 50 % de los votos (art. 10 del Reglamento, cuya última redacción fue establecida por Acuerdo 1/2012, de 17 de enero).

Respecto de las Corporaciones Locales, la cooperación entre éstas y la Administración central, en virtud del Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, que desarrolla la Ley 7/1985 (arts. 117 a 120bis), lo asume la Comisión Nacional de Administración Local. Si bien, de acuerdo con ambas disposiciones normativas y la LO 2/2012, reseñada, en términos de influencia sobre la capacidad del Gobierno central en materia de estabilidad presupuestaria, los dictámenes de la Comisión tienen naturaleza de recomendación.

Por último, en lo atinente a la existencia de una autoridad fiscal independiente, las autoridades europeas se limitan a recabar información de cada uno de los Estados, de acuerdo con las obligaciones contraídas por éstos<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Valga como ejemplo el caso español y la Recomendación del Consejo de 2 de junio de 2014.

<sup>103</sup> Por tanto, se establece una clara delimitación de para la fijación de responsabilidades, en coherencia con las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal.

<sup>104</sup> Ilustrativamente, la “Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017” tiene como finalidad cumplir con las obligaciones derivadas del Reglamento 473/2013.

A nivel interno, de nuevo con base en la experiencia alemana, cuyo Consejo de Estabilidad “carece de eficacia directa inmediata, al no habersele otorgado facultad de intervención alguna en la configuración de las decisiones presupuestarias que corresponde adoptar a la Federación o a los Länder” (Arroyo Gil, 2013: 44), la creación de una autoridad fiscal española por LO 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad independiente de Responsabilidad Fiscal, también destila un carácter consultivo.

Sus decisiones, si bien preceptivas (art. 2 LO 6/2013), no resultan vinculantes (arts. 14-23). Adicionalmente, algunas Comunidades Autónomas, como Aragón, han creado unidades de control presupuestario con funciones similares<sup>105</sup>, quizá en detrimento de las economías de escala y de la percepción de independencia atesorables por un único órgano independiente del que emanen actos vinculantes.

En este sentido, la independencia y el valor vinculante de los informes de la autoridad son dos rasgos fundamentales que potencian el cumplimiento y la credibilidad sobre el compromiso con la estabilidad presupuestaria (como ejemplo, Calmfors, 2012).

#### **4. Propuestas de reforma**

Siguiendo la sistemática trazada a lo largo del análisis realizado en este trabajo –sistema competencial, sistemas de financiación y poder tributario, y estabilidad presupuestaria–, a continuación se exponen una serie de propuestas de reforma agrupadas en torno a las tres áreas mencionadas.

Las propuestas que se explicitarán traen causa de un triple fundamento: las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, la experiencia comparada y algunos trabajos recientes sobre el caso español. Siempre, en todo caso, desde la consciencia de que la reforma de cualquier marco institucional debe atender a las singularidades de la sociedad a la que sirve,

---

<sup>105</sup> Para el caso aragonés, véase el Decreto 77/2014, de 13 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Unidad de Control de la Gestión Pública.

desechando la idea, por su ineficacia, de trasplantes institucionales (seminalmente, Polanyi, 1944/2009).

Confiamos en que las propuestas relacionadas puedan servir al fortalecimiento del Estado social, fórmula política en la que se constituye España. Con todo, somos plenamente conscientes de la dificultad que, en términos de consenso político, resulta inherente a algunas de las reformas que se enumeran.

#### **4.1 Sistema competencial**

Para la mejora de la eficiencia del sistema competencial español se defiende:

1º) Una reducción en el número de Comunidades Autónomas. “Esto exige replantearse la viabilidad de muchas de las Comunidades Autónomas actualmente existentes y en las que el autogobierno no trae causa de una demanda social mayoritaria [...], sino de la generalización del modelo autonómico [...]” (ilustrativamente, Aranda et al., 2013: 53-54).

Dicha modificación institucional únicamente podría alcanzarse en el marco de un proceso de reforma de la Constitución que afecte al plano territorial y que, además de ser refrendado por una mayoría de los ciudadanos de las Comunidades eventualmente afectadas por los procesos de fusión, cuente, en todo caso, con el mismo grado de consenso político que alumbró la Constitución en 1978.

2º) Una potenciación en la visibilidad fiscal y competencial de los ciudadanos, que redunde en una mayor aproximación de la responsabilidad de los gestores públicos frente a los ciudadanos.

La gran ambición de este objetivo exige plasmarlo en medidas concretas que, en conjunto, contribuyan a mejorar el conocimiento de los ciudadanos

respecto de su Estado autonómico. Para su éxito, el compromiso conjunto de Administraciones y ciudadanos deviene en fundamental<sup>106</sup>.

Como muestra de las medidas que podrían desarrollarse cabe explicitar:

a) El estudio del Estado Autonómico en los programas de Educación Secundaria, en línea con lo que acontece en otros países, como Estados Unidos, en los que el conocimiento de la arquitectura institucional nacional es desarrollado con mayor profusión en los niveles educativos obligatorios.

b) El establecimiento y publicitación de *rankings* –de presión fiscal y de desempeño– respecto de las competencias detentadas por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, sobremanera en los ámbitos que conforman el núcleo duro del Estado de Bienestar (Educación, Sanidad y Políticas sociales).

La selección y aprobación de los indicadores concretos a los que se daría publicidad debería contar con la aquiescencia de las Administraciones implicadas.

Ilustrativamente, a continuación se relacionan algunos ejemplos de indicadores que podrían publicitarse: ratio número de alumnos/profesor en todos los niveles educativos, listas sanitarias de espera por especialidades, cuantía de las tasas y tributos municipales comunes a todo el Estado, precios públicos universitarios...

Para no duplicar órganos, los Ministerios del ramo podrían prestar el apoyo técnico necesario, siempre y cuando cuenten con la aquiescencia de las Administraciones local y autonómica. Por ejemplo, sufragando el mantenimiento de un portal en Internet a fin de dar publicidad a los indicadores consensuados.

c) Que en las facturas de compra de las transacciones comerciales se diferencie el importe del IVA que nutre las finanzas de cada nivel de gobierno, identificando específicamente la Comunidad Autónoma y, en su caso, el

---

<sup>106</sup> El interés de los ciudadanos es una variable determinante de los mecanismos de visibilidad fiscal-competencial (de nuevo, valga como ejemplo León y Ferrín, 2007)

municipio (en la misma línea, De la Fuente, 2012: 15, o López Laborda, 2014a: 34), tal y como acontece en otros países, como Estados Unidos.

En el mismo sentido, en la declaración del IRPF debería incluirse la cuantía destinada a las Corporaciones Locales (véase las propuestas de reforma de la financiación explicitadas en el siguiente epígrafe).

#### **4.2 Poder tributario y Sistemas de financiación**

Si el poder tributario está relacionado con la consecución de un sistema fiscal capaz de proveer los recursos necesarios para el desarrollo de las políticas públicas, los sistemas de financiación canalizan dichos recursos entre las diferentes Administraciones territoriales. Es por ello por lo que reforma tributaria y modificación de los sistemas de financiación autonómica y local deben caminar al unísono. Caso contrario, a modo de ilustración, en un contexto de necesidades de gasto crecientes, las Administraciones subcentrales tenderán a esgrimir *sine die* su insuficiencia financiera, aduciéndola como parte principal de una falta de corresponsabilidad fiscal.

Antes de pasar a enumerar las propuestas de reforma, debe ponerse de relieve que en el sistema fiscal español, “en comparación con los de otros países europeos, [los impuestos] no rinden lo que debieran en términos de recaudación. A pesar de que los tipos son similares, la recaudación que el sistema impositivo español genera en relación a la renta de la nación es anormalmente baja. La explicación de esta discrepancia es simple: en comparación con el resto de Europa, las bases imponibles son demasiado estrechas y el fraude fiscal demasiado prevalente<sup>107</sup>” (Zabalza, 2014: 2; en la misma línea, Zubiri, 2014b). Eliminar ambas taras debe devenir en el primer objetivo de cualquier reforma fiscal.

---

<sup>107</sup> Respecto del fraude, resulta pertinente aducir que la lucha contra la evasión fiscal resulta absolutamente prioritaria y es susceptible por sí misma de generar recursos para la Hacienda Pública merced al afloramiento de bases imponibles ocultas. Sin embargo, también debe explicitarse la incertidumbre, los altos costes y la limitación relativa de la inspección tributaria, si tomamos como referencia la media de los niveles de defraudación internacionales.

#### **4.2.1 Poder tributario**

Sobre la base del reconocimiento que los niveles subcentrales de gobierno de fuentes exclusivas de financiación –tributos propios, principalmente–, se defiende el mantenimiento del actual y único sistema de imposición con el que conviva el mecanismo de cesión de tributos. Mediante este último se “asegura el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio (de régimen común), lo que disminuye los costes de administración y cumplimiento y las distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos” (López Laborda, 2014a: 32).

Sin embargo, las competencias normativas asociadas a los tributos cedidos ostentan un margen para una reconfiguración más acorde con las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal. En este sentido, abogamos por que:

1º) se establezca centralmente un Impuesto de Sucesiones y Donaciones y, bien se reforme el actual Impuesto sobre el Patrimonio, bien se derogue el mismo y se apruebe simultáneamente un Impuesto sobre Grandes Fortunas (Durán y Esteller, 2014).

El argumento para acometer la reforma sobre la imposición sobre la riqueza es triple. De un lado, el principal factor de desigualdad es la transmisión de renta entre generaciones (Piketty y Zucman, 2013). De otro lado, el objetivo teleológico de la forma social de Estado se fundamenta en la disminución de la desigualdad.

Específicamente como fundamentación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en términos retóricos cabría preguntarse: “¿Qué diferencia hay – en términos de capacidad de consumo de un individuo– entre recibir una herencia o una donación y, por ejemplo, obtener una ganancia de capital? Ninguna” (Durán y Esteller, 2014: 72).

Por último, la gran dispersión en la distribución de la riqueza en España y la movilidad de las bases aconseja una regulación central del impuesto.

2º) el Impuesto sobre Sociedades debería ser regulado centralmente, a fin de desincentivar una política fiscal asimétricamente competitiva entre las diferentes Comunidades Autónomas. La movilidad de las bases deviene en argumento adicional para su centralización.

3º) las Comunidades Autónomas puedan establecer una cuota autonómica en el Impuesto sobre el Valor Añadido, única, “que se aplicaría en todo el territorio nacional” (López Laborda 2014a: 33).

4º) los impuestos locales de exacción obligatoria ofrezcan una presión fiscal similar en todo el territorio nacional, cuyos umbrales mínimos de tributación deberían poder ser fijados por la Comisión Nacional de la Administración Local (en consonancia con la garantía institucional de la Administración Local). Para evitar un incentivo perverso, debe fijarse que un porcentaje mínimo del presupuesto local deba ser financiado con esta cesta de impuestos.

En este sentido, debería incrementarse “sustancialmente la capacidad recaudatoria del IBI, en línea con el modelo anglosajón de tributación local; [...] contar con un IAE reformado y reforzado o un nuevo impuesto local sobre los negocios que gravite sobre el valor añadido; y extender en lo posible el recurso a tasas y precios públicos” (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2014: 122), fijando umbrales mínimos de participación de dichos ingresos en el presupuesto local.

Alternativamente, la reforma del IAE, que se comparte, podría ser substituida por una participación en la fijación de la cuota del IVA por las Corporaciones Locales homogénea en todo el territorio nacional, a semejanza de lo antedicho para las Comunidades.

#### **4.2.2 Sistemas de financiación**

1º) En lo atinente al sistema de financiación autonómico, la existencia de una severa restricción presupuestaria y la naturaleza cíclica de la economía impedirán la tradicional adición quinquenal y continuada de recursos al sistema, preservando, además, la cláusula del statu quo.

A partir de ahí, sobre la base de una lealtad institucional que respete el reconocimiento político de un espacio fiscal para todas las Administraciones (de acuerdo con la experiencia comparada, no existen excepciones en el sentido opuesto), para clarificar la redistribución del sistema de financiación se defiende la distinción de dos categorías de fondos: (i) de nivelación total, que comprendería el actual Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y (ii) de nivelación parcial, creando un Fondo *ad hoc* para la financiación del resto de bienes y servicios públicos financiado con los ingresos propios de las Comunidades.

Los actuales Fondos de Compensación Interterritorial, cuya naturaleza estriba en el desarrollo, no deben ser considerados como pertenecientes al sistema de financiación.

Lo anterior queda desarrollado en las siguientes seis propuestas, en las que se defiende que:

a) La nivelación total y dinámica ocurra, como hasta ahora, respecto de los servicios públicos fundamentales (con la adición de lo que se propondrá en e)).

La nivelación total de los servicios fundamentales acoge un consenso prácticamente generalizado (en consonancia con el artículo 158.1 CE). Respecto del resto existen dos razones fundamentales para no defender la nivelación total<sup>108</sup>.

“Primero, porque las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido en el cálculo de las necesidades asociadas a los servicios fundamentales, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable. Y segundo, porque las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio

---

<sup>108</sup> De preservar la situación actual, valga Laborda y Zabalza (2011) como ejemplo sobre un estudio para asegurar la equidad horizontal dinámica de los servicios no fundamentales.

ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales” (López Laborda, 2014b: 153).

Para mejorar los criterios que estipulan el cálculo de las necesidades de gasto por habitante ajustado (unidad de necesidad), en el sentido indicado en el párrafo anterior debería modificarse aquél. Además, en consonancia con el modelo de financiación vigente, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales debe mantener los elementos dinámicos que permitan su reajuste.

b) Se incluyan recursos económicos provenientes de las Comunidades Forales dentro de los mecanismos de nivelación.

El sistema de cupo, a pesar de no tener parangón en la experiencia comparada (valga como ejemplo Zubiri, 2007: 381-382), quedó refrendado en la Constitución. Sin embargo, la no participación de Navarra y el País Vasco en la materialización del principio de solidaridad carece de fundamento jurídico. Tan es así que las propias leyes reguladoras del Concierto y del Convenio asumen que el compromiso de ambas regiones con la efectividad del principio constitucional de solidaridad (respectivamente, art. 2.Uno.Primerero de la Ley 12/2002 y art. 2.1.d de la Ley 28/1990).

Con el actual sistema de cálculo, ambas Comunidades Forales gozan de un 30 % de financiación adicional sobre la media desvinculada de sus hechos competenciales diferenciales (Zabalza y Laborda, 2014). Hecho que, a su vez, motiva el recelo de otras Comunidades que devienen en contribuyentes netas del sistema de solidaridad.

c) Se regule, siguiendo la experiencia alemana (por ejemplo, en Sevilla, 2013), la efectiva aplicación del principio de ordinalidad, entendiendo por éste que “una Comunidad Autónoma con una capacidad tributaria por unidad de necesidad [habitante ajustado] superior a otra no debería tener una financiación por unidad de necesidad inferior a esta Comunidad” (López Laborda, 2014b: 153; en el mismo sentido, De la Fuente, 2012: 9, o Aranda et al., 2013: 56).

De hecho, la naturaleza del principio de ordinalidad es consistente con uno de los determinantes de las preferencias redistributivas individuales; a saber:

que la aversión a ingresar en una clase inferior merced a las políticas redistributivas reduce la preferencia por éstas (valga como ejemplo Kuziemko et al., 2011).

d) El cálculo de la financiación del resto de servicios públicos no encuadrados como fundamentales se realice con base en indicadores territoriales. Respetando el principio de ordinalidad, el nuevo fondo se nutriría con recursos de las Comunidades Autónomas y del Estado (como el actual Fondo de Suficiencia).

En consecuencia, el porcentaje de participación de los ingresos de las Autonomías (contribuyentes netas) en este fondo queda sujeto a la modificación del cálculo de las necesidades de gasto por servicios fundamentales.

Los Fondos de Suficiencia, Competitividad y Cooperación quedarían suprimidos.

e) Las prestaciones sociales autonómicas adicionales o ampliatorias de las estatales y conexas a los servicios fundamentales sean de aplicación en todo el territorio nacional y se encuadren dentro del sistema de financiación nivelador si (elevando la responsabilidad de concreción de umbrales al Legislativo):

α) la nueva prestación autonómica ha sido establecida en [xxxx; número] de Comunidades que representen el [xxxx] % de la población nacional;

β) las Comunidades que introducirían a partir de este mecanismo nuevas prestaciones para sus ciudadanos no podrán realizar, mientras disfruten de fondos adicionales a tal fin, un esfuerzo fiscal menor que ninguna de las Comunidades que hayan conformado la masa crítica requerida en α);

γ) han transcurrido más de [xxx] años desde el cumplimiento continuado de los criterios descritos en α) y β).

Análogamente, una prestación dejará de incluirse en la tipología plenamente niveladora si ha sido eliminada en [xxxx; número] de Comunidades que representen el [xxxx] % de la población nacional.

Toda prestación social conexas con los servicios públicos fundamentales que, en cumplimiento de los requisitos expuestos, se inserte dentro del sistema de financiación como prestación nivelable, compele la contracción como obligación presupuestaria (siguiendo la lógica general para la provisión de fondos) de los recursos precisos para su financiación. Los umbrales de población y territorio, así como el relativo al requerimiento temporal, constituyen las condiciones para eludir incentivos perversos en el ámbito de la asignación pública; pero, en todo caso, devienen en condiciones necesarias que permitan lograr tanto el mantenimiento de altas cotas de autonomía en la configuración regional de políticas sociales propias como la garantía de una igualdad mínima entre todos los ciudadanos (158.1 CE).

Frente a lo expuesto cabría aducir que, dentro de un contexto institucional con una restricción presupuestaria fuerte (de hecho, instaurada con el máximo rango legal), la contracción de obligaciones financieras adicionales no parece una solución plausible. La propuesta descrita no trata de resultar un ariete para el incumplimiento de los compromisos fiscales nacionales y comunitarios. Por el contrario, se dirige hacia una reducidísima ordenación de la política de gasto de las Administraciones priorizando presupuestariamente decisiones que salvaguarden una mínima igualdad en el disfrute de las prestaciones sociales de todos los ciudadanos.

Se aboga por que la medida expuesta se restrinja al ámbito de las Comunidades Autónomas.

f) La fusión de los actuales dos Fondos de Compensación Interterritorial en uno. La dotación de los mismos puede establecerse como porcentaje concreto de la recaudación del Impuesto de Sociedades.

El destino de los recursos que integren el FCI deberá ser finalista, como en la actualidad. La selección de proyectos debe primar los proyectos de ámbito supracomunitario.

La cuantía del FCI no debe computar a efectos de financiación por habitante, pues su naturaleza difiere de la provisión de servicios por las Comunidades Autónomas con base en sus propias competencias.

2º) La cesión de la recaudación de los tributos sobre la riqueza (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre el Patrimonio o, eventualmente, Impuesto sobre Grandes Fortunas) a las Corporaciones Locales, en función de parámetros poblacionales y de acuerdo con la centralización de las competencias normativas expresado líneas arriba.

Con esta medida disminuiría el montante de transferencias incondicionadas que reciben los entes locales, mejorando su responsabilidad fiscal. En segundo lugar, la literatura sobre preferencias redistributivas arroja evidencia concluyente sobre la existencia de un mayor deseo de redistribución por razón de proximidad, pues albergar sentimientos identitarios de cualquier tipo predispone al apoyo de políticas redistributivas, pero intracomunitarias (valgan como ejemplo Luttmer, 2001, o Klor y Shayo, 2010). En tercer lugar, elaborando impresos de liquidación de los impuestos que dejaran patente el destino de la recaudación se mejoraría la visibilidad fiscal de dichos tributos. Por último, se reforzaría la redistribución de la renta por la vía de la imposición, en consonancia con el literal constitucional (fundamentalmente, arts. 1.1 y 31.1 CE).

3º) Para compensar los recursos de las Comunidades, minorados por la afección a la financiación de los entes locales de los impuestos de Sucesiones y Donaciones y Patrimonio (eventualmente, de Grandes Fortunas), se ceda el 100 % del rendimiento de los impuestos especiales a las Autonomías.

### ***4.3 Estabilidad presupuestaria***

A diferencia de las propuestas agrupadas en las categorías de sistema competencial, y poder tributario y sistema de financiación, las recomendaciones contenidas en este epígrafe deben diferenciar dos niveles, europeo y nacional, de acuerdo con la distribución de competencias en materia de estabilidad presupuestaria.

Por lo que se refiere al ámbito europeo se aboga por que:

1º) España defiende el incremento sustancial del presupuesto de la Unión Europea (valga como ejemplo, Ruiz-Huerta, 2011: 77), de modo que aquél pueda actuar como mecanismo de estabilización y reactivación de las economías de la Unión, sobremanera en recesiones como la de 2008, caracterizadas por explicitar una insuficiencia de demanda.

Los Estados Miembros de la Eurozona, a priori, serían los que mayores incentivos deberían mostrar hacia la dotación de un fondo para la estabilización que prevenga el tránsito por futuros periodos de recesión económica. Si la negociación política avalase la constitución de un mecanismo análogo en el seno de la Eurozona, éste podría actuar como punta de lanza para que tal fondo operase, en última instancia, en toda la Unión Europea.

De acuerdo con la arquitectura institucional recientemente alumbrada en la Eurozona y personificada en el MEDE, la creación en la coyuntura presente de tal mecanismo de estabilización económica no puede albergar, por el momento, una probabilidad muy alta. Máxime por cuanto el presupuesto de la Unión sigue estancado en el 1 % del PIB europeo.

2º) Como alternativa menos gravosa a la anterior, si la política de estabilización por el lado del gasto público sigue encomendándose a cada uno de los Estados Miembros de la Eurozona, España debería defender la mutualización de, al menos, un porcentaje de deuda pública significativo (60 %, de acuerdo con las obligaciones del Tratado de Estabilidad de 2012), que, de prosperar, aliviaría las tensiones de financiación de los Estados. En definitiva, con base en la experiencia histórica norteamericana, se trataría de crear un mercado de bonos europeo (ilustrativamente, “Grupo Tommaso Padoa-Schioppa”, 2012).

De lo contrario, y, hasta la intervención del Presidente del Banco Central Europeo en julio de 2012, el MEDE se revelaba, por sí solo, como insuficiente para atajar las crisis de deuda de algunos de los Estados de la Eurozona. De hecho, la naturaleza constitutiva del propio MEDE –suerte de esquema de Ponzi– tendía a estimular la inmersión concatenada de Estados en la crisis de la deuda.

3º) Las condiciones de acceso a los recursos del MEDE deberían ser públicas y quedar sujetas a debate en los parlamentos nacionales, al menos, de los Estados que hayan solicitado ayuda económica a dicho instrumento de financiación. La legitimidad democrática quedaría salvaguardada y se dificultaría la adopción de argumentos euroescépticos.

En el plano interno, se propone:

1º) En coherencia con las demandas que en materia de mutualización de deuda se elevarían a nivel europeo, la creación de un mercado de bonos para todos los niveles de la Administración española (ilustrativamente, González-Páramo, 2014).

Con ello se mejorarían las condiciones de acceso a la financiación de todas las Administraciones y se evitaría, al menos en parte, tener que acudir a mecanismos de rescates internos. Cada uno de los entes administrativos, de acuerdo con los objetivos de déficit que le hayan sido fijados, solicitaría la realización de sus operaciones de crédito a través de un único organismo.

Por su capacidad técnica y naturaleza independiente, recomendamos que dicho cometido le sea asignado al Banco de España.

2º) La naturaleza social del Estado (art. 1.1 CE) motiva que abogemos por:

a) La derogación del artículo 12.5 de la LO 2/2012, en virtud del cual “los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”. En coherencia con una interpretación teleológica de la Constitución y en el marco de su autonomía, dicha regla de gasto muestra una tensión con el Texto Fundamental en escenarios de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Gobierno central.

Alternativamente, la una nueva redacción debería posibilitar la ruptura de la regla de gasto que establece el artículo 12.5 si la Administración de que se trate ha logrado rebajar su nivel de deuda por debajo de un umbral determinado.

b) Con idéntico fundamento que el inmediato anterior expuesto, las Corporaciones Locales que cumplan el objetivo de equilibrio presupuestario no pueden ver impelida su capacidad para el desarrollo de políticas relacionadas con el Estado social; máxime en un contexto de crisis como el presente.

En este sentido, se aboga por la reintroducción del artículo 28 de la Ley 7/1985, derogado por la Ley 27/2013, cuyo nuevo literal, empero, debería circunscribir la actuación de las Corporaciones Locales (para evitar la duplicidad en la prestación de servicios no esenciales) en materias concretas ligadas a las políticas sociales, en los casos en los que la Corporación en cuestión atesore un nivel de deuda por debajo de un umbral determinado.

c) Una reinterpretación de la STC 134/2011, de 20 de julio, en lo atinente a su afirmación acerca de “la legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos, se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos” (FJ 8).

La naturaleza social del Estado exige, a nuestro juicio, que las partidas destinadas a Educación, Sanidad y Políticas Sociales, llegado el caso de intervención de una Comunidad Autónoma, gocen de una protección reforzada.

3º) La conversión del Tribunal de Cuentas, mediante una aproximación de su estatuto al del Banco de España, en la Autoridad Fiscal Independiente española (como ejemplo, Sanz Arcega, 2013: 383). Adicionalmente, se aboga por que los informes sobre fiscalización de cuentas para todas las Administraciones que emitiría el Tribunal devinieran en vinculantes. El Tribunal debería mantener las competencias que detenta en la actualidad, incrementando sus medios personales y materiales.

Una alternativa sería que el Banco de España asumiera las competencias del Tribunal y las de la Autoridad Fiscal Independiente, adecuando sus medios a las funciones adicionales descritas.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aja, Eliseo (2003): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 357 págs.
- Álvarez Martínez, Joaquín y Sergio Salinas Alcega (2005): “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia Y Alemania. Análisis de la sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades europeas de 13 de julio de 2004 (asunto c-27/04, Comisión Contra consejo)” *Presupuesto y gasto público*, Nº 40, págs. 9-28.
- Aranda, Elviro, Josu de Miguel, José María Román y Javier Tajadura (2013): “Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº 5, págs. 52-57.
- Área de Sociología Tributaria (2008): “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007”, *Documentos nº 15/08*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Arias Moreira, Xosé Carlos y Antón Costas Comesaña (2001): “El eslabón pedido de la descentralización”, *Claves de Razón Práctica*, Nº 114, págs. 38-42.
- Arias Moreira, Xosé Carlos y Santiago Lago Peña (2005): “Las relaciones entre descentralización y capital social: argumentos teóricos y referencia española”, *Ekonomiaz*, Nº 59, 2º Cuatrimestre, págs. 118-135.
- Arias Salgado, Rafael, Intervención Parlamentaria de 4 de julio de 1978, Diario de Sesiones, pág. 2266.
- Arroyo Gil, Antonio (2013): “La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº 6, págs. 38-47.
- Arroyo Gil, Antonio y María Isabel Giménez Sánchez (2013): “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 98, págs. 149-188.

- Balaguer, M. T. (2004): "La eficiencia en las administraciones locales ante diferentes especificaciones del *output*", *Hacienda Pública Española*, Vol. 170, Nº 3, págs. 37-58.
- Barberán Ortí, Ramón (2014): *Economía y Política de las balanzas fiscales en España*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 94 págs.
- Barberán Ortí, Ramón (2003): "La comarcalización de Aragón. Una perspectiva económica", *Revista de Economía Aragonesa*, Nº 21, págs. 59-96.
- Barberán Ortí, Ramón, y Laura Espuelas Jiménez (2005): *La incidencia territorial de los ingresos y gastos de la Administración autonómica: estimación de la balanzas fiscales de las provincias aragonesas, 1999-2001*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Barón Crespo, Enrique (2011): "La Constitución fiscal de 1978", *Revista de Occidente*, Nº 361, junio, págs. 91-101.
- Bennet, R. J. (1986): "Distribución de impuestos en sistema federales y descentralizados de gobierno: más allá de la teoría económica convencional", en Jesús Ruiz-Huerta y R. Muñoz de Bustillo (eds.), *Estado federal/Estado regional: la financiación de las Comunidades Autónomas*, Ediciones de la Diputación de Salamanca, Salamanca, págs. 161-177
- Besley, Timothy, Ethan Ilzetzki, and Torsten Persson (2013): "Weak States and Steady States: The Dynamics of Fiscal Capacity." *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 5, Nº 4, págs. 205-35.
- Bird, Richard y François Vaillancourt (2007): "Expenditure-Based Equalization Transfers", en Jorge Martínez-Vázquez y B. Searle (eds.), *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Nueva York, Springer, págs. 259-289.
- Blanco Valdés, Roberto Luis (2012): *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 408 págs.
- Bonal, X., X. Rambla, E. Calderón y N. Pros (2005): "La descentralización educative en España. Una Mirada comparative a los sistemas escolares de

- las Comunidades Autónomas”, *Colecció Estudis*, 18, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona.
- Bordo, Michael D. y Lars Jonung (1999): “The future of the EMU: What does the history of monetary unions tell us?”, *NBER Working Paper* N° 7365.
- Bosch, Núria (2009): “El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios Regionales*, Vol. VIII, págs. 73-82.
- Buchanan, J.M. and G. Tullock (1962): *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cabello Granado, Pablo Antonio y Álvaro Hidalgo Vera (2014): “Análisis de la eficiencia hospitalaria por Comunidad Autónoma en el ámbito del Sistema Nacional de Salud”, *Investigaciones Regionales*, N° 28, págs. 147-158.
- Calmfors, Lars (2012): “What can Europe learn from Sweden? Four lessons for fiscal discipline”, <http://www.voxeu.org/article/what-can-europe-learn-sweden-four-lessons-fiscal-discipline> (30/10/2012)
- Casahuga, A. (1982): “La invalidez general del teorema de la descentralización”, *Cuadernos Económicos del ICE*, N° 20, págs. 37-51.
- Castells, Antoni (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.
- Comín Comín, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública, I, Europa*, Crítica, Barcelona, 253 págs.
- Consejo de Estado (2013): *Dictamen de 26 de junio de 2013*, N° de expediente 567/2013, Consejo de Estado, Madrid.
- Consejo Económico y Social, CES, (2013): “Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos”, [www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf](http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf) (13/12/2013)
- Costa i Font, J. y A. Rico (2006): “Vertical Competition in the Spanish National Health System (NHS)”, *Public Choice*, Vol. 128, N° 3-4, págs. 477-498.

de la Fuente, Ángel (2012): “Algunas propuestas de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, <http://www.iae.csic.es/investigadorsMaterial/a13202105914archivoPdf6419.pdf> (04/07/2014)

De Mello, Luiz (2000): “Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?”, *IMF Working Paper 00/129*.

Durán Cabré, José María y Alejandro Esteller Moré (2014): “La imposición sobre la riqueza en España”, *Papeles de Economía Española*, Nº 139, págs. 70-85.

Esteller, Alejandro y Alberto Solé (2005): “Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment? Evidence from Spain”, *Documents de Treball de l’IEB 2005/5*, Barcelona, Institut d’Economia de Barcelona.

Ezcurra, Roberto y Andrés Rodríguez-Pose (2011): “Can the economic impact of political decentralization be measured?”, *IMDEA Working Paper No. 2011/02*.

Fondo Monetario Internacional (2009): “Fiscal Rules –Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> (20/10/2012)

Fondo Monetario Internacional (2012): *World economic Outlook*, Octubre 2012, “Coping with High Debt and Sluggish Growth”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf> (31/10/2012)

Fuentes Quintana, Enrique (2005): “De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, Nº 826, págs. 39-71.

Fuentes Quintana, Enrique (1986): *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Rufino García Blanco, Madrid.

González-Páramo, José Manuel (2014): “El euro y sus afanes: una historia en tres trilemas”, disertación pronunciada en el marco de la *III Conferencia*

*Enrique Fuentes Quintana* organizada por la Cátedra Ernest Lluch de la Universidad de Zaragoza y que aconteció el 13 de mayo de 2014 en IberCaja-Patio de la Infanta, Zaragoza.

“Grupo Tommaso Padoa-Schioppa” (2012): “Completing the Euro”,  
[http://www.notreeurope.eu/uploads/tx\\_publication/CompletingTheEuro\\_ReportPadoa-SchioppaGroup\\_NE\\_June2012.pdf](http://www.notreeurope.eu/uploads/tx_publication/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf) (03/09/2012)

Hauptmeier, Sebastian, A. Jesús Sánchez-Fuentes y Ludger Schuknecht (2011): “Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area”, *ECB Working Paper Series No. 1266*.

Hening, Randall C. y Martin Kessler (2012): “Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union”, *Peterson Institute for International Economics Working Paper 2012-1*.

Herrero Alcalde, Ana y José Manuel Tránchez Martín (2011): “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 62, págs. 33-65.

Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel (2013): “¿Unión Europea versus Estado social?”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 90, Madrid.

Hierro Recio, Luis Ángel, David Patiño Rodríguez, José Sánchez Maldonado, Salvador Gómez Sala y Manuel Jaén García (2005): *La incidencia provincial del presupuesto de la Junta de Andalucía de 2001*, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Klor, Esteban F. y Moses Shayo (2010): “Social identity and preferences over redistribution”, *Journal of Public Economics*, Vol. 94, Núms. 3-4, pp. 269-278.

Knack, Stephen y Philip Keefer (1997): “Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross Country Investigation”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Nº 4, págs. 1251-1288.

Kopits G. y S. Symansky (1998): “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, 162, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

- Kumar, M. y Teresa Ter-Minassian (eds.), (2007): *Promoting Fiscal Discipline*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Kuziemko et al. (2011): “*Last-place aversion: Evidence and redistributive implications*”, *NBER Working Paper* Núm. 17234.
- Lago Peñas, Santiago y Jorge Martínez-Vázquez (2014): “La política tributaria y las Corporaciones Locales: Elementos de análisis y discusión”, *Papeles de Economía Española*, Nº 139, págs. 115-124.
- León, S. y M. Ferrín (2007): “A quen responsabilizan os cidadáns? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel”, *Documentos de Trabajo de la Escola Galega de Administración Pública*, Nº 2, EGAP, Santiago de Compostela.
- Lindert, Peter H. (2004): *Growing public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1*, Cambridge University Press, Cambridge, 337 págs.
- López Basaguren, Alberto (2005): “El concierto económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre mito y realidad”, en *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco*, Vol. I, Madrid, Colex-INAP, págs. 619-634.
- López Laborda, Julio (2014a): “Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, Nº 12, págs. 25-36.
- López Laborda, Julio (2014b): “El futuro de la financiación autonómica. La reforma de la nivelación”, *Mediterráneo Económico*, Nº 25, págs. 147-163.
- López Laborda, Julio (2011): “Beneficios y costes del Estado Autonómico”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº 1, págs. 34-42.
- López Laborda, Julio (2009): “Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas”, *Temas Actuales de Economía*, Nº 4, págs. 337-360.

- López Laborda, Julio y Fernando Rodrigo Sauco (2012): ¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas? Las ganancias regionales de eficiencia y la preferencia por la autonomía, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, Nº 81, págs. 62-81.
- López Laborda, Julio y Antoni Zabalza (2011): “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española*, Vol. 197, Nº 2, págs. 37-65.
- Luttmer, Erzo F.P. (2001): “Group Loyalty and the Taste for Redistribution”, *Journal of Political Economy*, Vol. 109, Núm. 3, pp. 500-528.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Jamie Boex (2001): *The design of equalization grants: theory and applications, Part One: theory and concepts*, Washington, World Bank Institute.
- Mill, John Stuart (1848/1996): *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 896 págs.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011a): “Las Haciendas Autonómicas en cifras”,  
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/SECCIONES%20I%20II%20Y%20III%20HH%20AA%202011%20definitivo.pdf> (14/07/2014)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011b): “Haciendas Locales en cifras”,  
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras%202011.pdf> (14/07/2014)
- Mundell, Robert A. (1961). “Una teoría de las áreas monetarias óptimas”, *American Economic Review*, Vol. 51, págs. 657-665.
- Muñoz Machado, Santiago (2006): *El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid.

- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York.
- North, Douglass C. (1990/1996): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 152 págs.
- Oates, Wallace E. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, págs. 349-373.
- Oates, Wallace E. (1972/1977): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- Olson, Mancur (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 49, págs. 479-487.
- Piketty, Thomas y G. Zucman (2013): "Wealth-Income in Rich Countries 1700-2010", Mimeo.
- Polanyi, Karl (1944/2007): *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 399 págs.
- Putnam, Robert et al. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Prud'home, Remy (1994): "On the dangers of decentralization", *The World Bank Policy Research Working Paper No. 1252*
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Roca i Junyent, Miquel (2002): *La constitucionalización de los hechos históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, Madrid.
- Rodden, Jonathan (2012): "Federalism and Fiscal Discipline", ponencia presentada en la *VIII Summer School in Public Economics*, celebrada en Atlanta (EEUU), los días 9 a 13 de julio.
- Rolla, Giancarlo (2007): "El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento

- comparativo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº 8, págs. 243-260.
- Rubio Llorente, Francisco (2011): “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, septiembre-diciembre, págs. 203-210.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús (2011): “Tendencias de la fiscalidad en Europa: la armonización fiscal y el futuro del euro”, *Cuadernos de Información Económica*, Nº 863, págs. 73-78.
- Salinas, P. y Albert Solé (2009): “Evaluating the effects of decentralization on educational outcomes in Spain”, *Documents de Treball de l’IEB 2009/10*, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona.
- Sanz Arcega, Eduardo (2014): “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad”, Mimeo.
- Sanz Arcega, Eduardo (2013): “De la Constitución económica de 1978 a la regla de oro (y más allá) en el marco del euro”, en Diego López Garrido (Dir.) y María Luz Martínez Alarcón (Coord.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Colección “Cuadernos y Debates” del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 227, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, Madrid, págs. 393-406.
- Seligman, Edwin, R.A. (1913): *El impuesto progresivo*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.
- Serrano Sanz, José María (2013): “La crisis del pensamiento económico liberal (1870-1930)”, conferencia impartida el 8 de noviembre en el marco del *Encuentro UIMP Albert Hirschman: Libertad, Mercado y Estado. Debates en el Pensamiento económico*, celebrado en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Zaragoza los días 7 y 8 de noviembre.
- Sevilla Segura, José V. (2013): *Lecciones sobre Financiación pública de Estados descentralizados*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- Smith, Adam (1776/2009): *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Tecnos, Madrid, 719 págs.
- Smoke, Pual (2013): “Why Theory and Practice are Different: The Gap Between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems”, *International Center for Public Policy Working Paper* N° 13-13.
- Sorribas-Navarro, Pilar (2009): “Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada”, *Investigaciones Regionales*, 16, págs. 219-246.
- Stigler, George J. (1971): “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, N° 1, Primavera 1971, págs. 3-21.
- Ter-Minassian, Teresa (2011): “Fiscal Discipline and Public Debt Management: an International Perspective”, ponencia presentada en la *VII Summer School in Public Economics*, celebrada en Atlanta (EEUU), los días 11 a 15 de julio.
- Tiebout, Charles M. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, págs. 416-424.
- Tránchez, José Manuel et al. (2011): “Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía”, ponencia presentada en el *IX Jornadas de Economía Pública*, celebradas en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Zaragoza, los días 3 y 4 de noviembre.
- Von Hagen, Jürgen (2002): “Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance”, *The Economic and Social Review*, Vol. 33, N° 3, págs. 263-284
- Von Hayek, Friedrich A. (1945): “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, Vol. 35, N° 4, págs. 519-530.
- Weingast, Barry R. (2009): “Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, págs. 279-293.

- Weingast, Barry R. (1995): "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, Nº 1, págs. 1-31
- Wolf, Charles (1995): *Mercados o gobiernos: elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 199 págs.
- Yabar Sterling, Ana (1982): "La estructura financiera de las Comunidades Autónomas según la LOFCA: características y problemas para su aplicación", en Manuel Ramírez (coord.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, 646 págs., Zaragoza, págs. 567-577.
- Zabalza, Antoni (2014): "Retos actuales de la Hacienda Pública española", *Papeles de Economía Española*, Nº 139, págs. 2-20.
- Zabalza, Antoni y Julio López Laborda (2014): "The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System", *IVIE Working Paper 2014-02*.
- Zubiri, Ignacio (2014a): "Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias", *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, Nº 12, págs. 37-48.
- Zubiri, Ignacio (2014b): "El sistema fiscal español. Las reformas necesarias", *Mediterráneo Económico*, Nº 25, págs. 117-145.
- Zubiri, Ignacio (2007): "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización", en Santiago Lago Peñas (dir.), *Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.