



**Papeles de economía española, ISSN 0210-9107**  
**Número 143 (2015): "La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas"**

---

**El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?**

P. 2-14

Santiago Lago Peñas - Jorge Martínez Vázquez

**Resumen**

En este trabajo analizamos los principales problemas del sistema de financiación autonómica, a la luz de la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal. La atención se centra en cuatro vectores principales: la suficiencia y la sostenibilidad del sistema; la nivelación interterritorial y la política regional; la autonomía y la responsabilidad fiscal y, finalmente, los aspectos institucionales, en particular los que definen la gestión tributaria y la transparencia y visibilidad del sistema para los ciudadanos. A partir de ahí se detallan una serie de recomendaciones para orientar una reforma de la financiación autonómica que ambicione una mejora significativa del proceso de descentralización fiscal en España.

---

**La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones locales**

P. 15-27

Francisco Pedraja Chaparro - Javier Suárez Pandiello

**Resumen**

El trabajo analiza el desarrollo del proceso de descentralización en España desde la Constitución de 1978 hasta el momento presente, con especial atención al papel que en el mismo han tenido los gobiernos locales. Sin olvidar los avances conseguidos en ese proceso en términos de descentralización del gasto, autonomía tributaria y solidaridad interterritorial, también se ponen de manifiesto algunas de sus disfunciones en términos de duplicidades competenciales, desequilibrios y asimetrías en los modelos de financiación al tiempo que se critican las respuestas que ofrece la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a los anteriores problemas. El artículo finaliza con una discusión sobre las fuerzas centrífugas y centrípetas en el actual escenario de crisis económica mostrando aquellos elementos que consideramos necesarios para una solución más estable y equilibrada entre los principales agentes del proceso descentralizador, gobiernos regionales y locales.

---

**La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012**

P. 28-49

Ángel de la Fuente

**Resumen**

En este trabajo se construyen series homogenizadas de financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal para las comunidades autónomas de régimen común durante el período 2002-2012, así como series complementarias de financiación por caja y financiación destinada a competencias singulares. También se recopilan otros agregados de interés que pueden servir para relativizar la financiación autonómica, incluyendo la población ajustada regional. Estas series se utilizan en la segunda parte del trabajo para ilustrar algunos rasgos de interés de la evolución de la financiación agregada regional y de la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en términos de financiación por unidad de necesidad.

---

**Necesidades y gastos de las comunidades autónomas**

P. 52-74

Francisco Pérez – Vicent Cucarella

**Resumen**

Este trabajo propone criterios para abordar el debate sobre la suficiencia y la distribución de recursos entre comunidades autónomas a partir de estimaciones de sus necesidades relativas. El análisis se basa en una métrica explícita que aplica el "principio del anonimato" al cálculo de las necesidades asociadas a los servicios de educación y sanidad, las dos principales funciones de gasto de las comunidades autónomas y pilares del Estado del bienestar. Las conclusiones del análisis confirman que la dispersión de recursos por habitante de los modelos de financiación no se explica por las necesidades y representa un riesgo de trato desigual a los usuarios de los servicios públicos en las distintas comunidades.

---

**Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España**

P. 75-93

Alain Cuenca – Rosa González

**Resumen**

A partir del 1 de enero de 2002, todas las comunidades autónomas aceptaron los traspasos de los servicios sanitarios y su financiación se integró en el sistema de financiación general autonómico sin distinción respecto de las demás competencias. Sin embargo, el sistema de financiación regional mantuvo algunos elementos específicos respecto al gasto sanitario y la Administración General del Estado ha continuado actuando en este campo en el ejercicio de sus competencias. Todo ello justifica un análisis independiente como el que hacemos en este trabajo. Nuestro objetivo es estudiar el funcionamiento del sistema de financiación en el período 2002-2012 en relación con la sanidad y, a la vista de la experiencia, establecer los elementos que habrán de considerarse en la preparación de la próxima reforma del modelo de financiación vigente.

---

**A vueltas con la autonomía tributaria**

P. 94-109

Julio López Laborda – Antoni Zabalza

**Resumen**

El trabajo empieza revisando brevemente algunas de las cuestiones relacionadas con la descentralización tributaria sobre las que se discute habitualmente en nuestro país. A continuación, presente y discute las propuestas del *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español* directamente vinculadas con la tributación autonómica. Finalmente, muestra que la elasticidad de la recaudación real de los tributos cedidos "tradicionales" (impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, ITPAJD y tasas sobre el juego) respecto a la recaudación normativa de los tributos cedidos "nuevos" (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad se sitúa, en el período 2002-2011, alrededor de la unidad, por lo que se propone sustituir las vigentes reglas de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales por una regla según la cual dicha recaudación evolucione a la tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos en cada comunidad autónoma.

---

**La gestión de los impuestos en un país descentralizado: diagnóstico y líneas de reforma para España**

P. 110-130

Jorge Onrubia Fernández

**Resumen**

En este trabajo se ofrece un diagnóstico sobre el modelo de administración tributaria que actualmente existe en España, contemplando la realidad de un sistema fiscal compartido entre el Estado y las comunidades autónomas. Tras pasar revista a la situación actual y a su evolución, se proponen una serie de líneas para su reforma. De cara a la próxima reforma del sistema de financiación autonómica se recomienda como alternativa un modelo de administración tributaria integrada, cuya base debe ser un adecuado diseño organizativo-institucional capaz de aprovechar las ganancias de eficiencia derivadas de la existencia de externalidades, economías de escala y de gama propias de la gestión de un sistema fiscal compartido.

---

---

**La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad**

P. 132-151

Maite Vilalta Ferrer

**Resumen**

El objetivo de este trabajo es el de analizar el grado de cumplimiento del principio de equidad horizontal en el actual modelo de financiación autonómica. Para abordarlo se describe el funcionamiento de la subvención de nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos (Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales), así como el de los tres fondos de ajuste del modelo (Fondo de suficiencia, Fondo de competitividad y Fondo de cooperación). A continuación se ofrece una medida del grado de progresividad del modelo. El resultado que se obtiene pone de manifiesto que el "tipo marginal" de la actual subvención niveladora es de un 82,8 por 100 (media 2009-2011). El aumento en un 1 por 100 de los ingresos tributarios por habitante de un Gobierno se traduce en un aumento de sus recursos totales per cápita en tan solo un 0,172 por 100. La introducción de los demás fondos hace aumentar dicho grado de progresividad hasta alcanzar un tipo marginal del 84 por 100. Finalmente se ofrece una reflexión sobre hasta qué punto el grado de solidaridad que incorpora el modelo podría estar generando costes de eficiencia.

---

---

**La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las comunidades autónomas española de régimen común**

P. 152-171

Xoaquín Fernández Leiceaga

**Resumen**

En este trabajo analizamos el modelo de financiación aprobado en 2009 para las comunidades autónomas de régimen común desde la perspectiva de la equidad. Comenzamos con un análisis general de los diversos componentes del sistema. A continuación evaluamos en qué medida mejoran o empeoran los resultados en relación con el modelo 2001, y con los datos de la liquidación de 2011, desentrañamos los elementos que alejan el modelo de un resultado igualitario. El trabajo también compara el modelo en 2011 con la proyección de cuatro sistemas federales sobre el caso español. Por último, concluimos con algunas consideraciones que permitirían mejorar el funcionamiento del modelo.

---

---

**Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal**

P. 174-183

Pablo Hernández de Cos – Javier J. Pérez

**Resumen**

En este artículo analizamos la conexión entre los mecanismos de disciplina fiscal y el sistema de financiación en un contexto de descentralización, ofreciendo una reflexión para el caso de España. Mantener una relación estrecha y estable entre competencias de ingresos y gastos de los gobiernos subcentrales (corresponsabilidad fiscal) es importante para la disciplina fiscal, en el marco de un sistema de financiación cuyos elementos fundamentales tengan carácter estable y evolución previsible. Asimismo, las reglas fiscales pueden ser instrumento disciplinador, pero ello requiere mecanismos de supervisión, corrección y sanción lo más automáticos y objetivos posibles. Adicionalmente, el diseño institucional español debería contar con un marco claro y transparente de resolución de crisis.

---

---

**Finanzas autonómicas: visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades**

P. 185-204

Ana Herrero Alcalde

**Resumen**

En este trabajo se analiza la visibilidad de las políticas públicas de las comunidades autónomas, así como la valoración que los ciudadanos hacen del reparto vertical de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Se observa que, aunque la atribución correcta de responsabilidades por parte de los ciudadanos ha mejorado significativamente en los últimos años, aún hay mucho camino que recorrer en lo que se refiere a las competencias compartidas y a la recaudación tributaria. El marco institucional existente en la actualidad, con espacios compartidos en el ámbito de algunas políticas públicas muy relevantes, como la sanidad, la educación y la recaudación de algunos de los

---

---

impuestos más importantes, parece estar contribuyendo a la confusión de los ciudadanos, que tienen dificultades a la hora de exigir responsabilidades por la gestión de los recursos públicos.

---

---

**Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis**

P. 205-224

Ignacio Zubiri

**Resumen**

Este trabajo analiza las características del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y sus implicaciones sobre el bienestar. Se comparan estos resultados con los de las comunidades autónomas de régimen común. También se analiza el papel del Concierto Económico durante la crisis económica. Se comprueba que el País Vasco tiene impuestos más bajos y prestaciones más altas que las comunidades de régimen común. El Concierto Económico aporta muchos más recursos per cápita que el sistema común (quizá hasta un 75 por 100). La crisis económica ha acentuado estas diferencias (hasta el doble), porque la recaudación en la CAPV ha caído menos que en el Estado, el cupo se ha reducido y la CAPV se ha beneficiado de casi la totalidad de los aumentos del IVA y los impuestos especiales. Además, en la CAPV no se ha aplicado la tarifa complementaria.

---