

1. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROBLEMAS PRINCIPALES

Jesús Ruiz-Huerta

1. Planteamiento

Hace algo más de un año, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPPF) acordaba la modificación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.¹ En dicho acuerdo se pretendía consolidar el sistema aprobado en 1986 cuando se pretendió desvincularlo de la noción de coste efectivo para fundamentarlo más claramente en las disposiciones de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En el nuevo modelo el porcentaje de participación en los ingresos del Estado cobraba una importancia adicional al integrarse en el mismo la compensación transitoria procedente de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el año 1990, así como otras subvenciones condicionadas del modelo de financiación precedente.

Además de aprobar el nuevo porcentaje, el Consejo de Política Fiscal y Financiera planteaba la necesidad de profundizar en el estudio y la solución de algunos de los problemas fundamentales del modelo de financiación hasta entonces vigente: por un lado, la necesidad de aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas (CA) y por lo tanto incrementar su autonomía financiera o el porcentaje de sus recursos propios. Por otro, estudiar la viabilidad de aplicar las subvenciones de nivelación de servicios mínimos contenidas en el artículo 15 de la LOFCA. Adicionalmente, era preciso resolver los problemas relacionados con la financiación de la sanidad en aquellas comunidades en donde se había procedido a la transferencia de los servicios sanitarios así como acordar, en el marco de las restricciones presupuestarias del Estado, las reglas de disciplina presupuestaria y de endeudamiento de las CA que garantizaran el cumplimiento de las previsiones del Plan de Convergencia. Por último, el CPPF estimaba que era necesario facilitar el conocimiento y la coordinación con la Administración Central de las cuentas públicas y la información económica de las CA.

Para el análisis de los problemas anteriores el CPPF acordó la creación

1. Acuerdo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992.

de una serie de grupos de trabajo que deberían terminar sus actividades el 30 de junio de 1992, con el objeto de que sus propuestas pudieran aplicarse a partir del comienzo del año 1993 una vez aprobadas por el propio Consejo.

Los grupos de trabajo realizaron las tareas encomendadas a lo largo de la primera mitad de 1992 y elaboraron diversos documentos que pretendían recoger los puntos de acuerdo y desacuerdo entre las CA y la Administración Central, que se habían puesto de manifiesto en las reuniones que tuvieron efecto antes del 30 de junio de 1992.

En el presente trabajo se pretende analizar la situación actual del modelo de financiación de las CA, para lo cual repasaremos primero la información disponible sobre sus fuentes de financiación y efectuaremos unas primeras consideraciones sobre las características del modelo previo a 1992 y sus principales inconvenientes. A continuación, se hará una breve referencia de dichos acuerdos de 20 de enero de 1992 y de los trabajos efectuados sobre los problemas no resueltos en los acuerdos pero que fueron objeto de tratamiento por los grupos constituidos al efecto. En el último apartado se incluyen una serie de reflexiones sobre los problemas actuales de la financiación autonómica, con una especial atención al debate actual sobre la corresponsabilidad fiscal y la cesión de una parte del Impuesto sobre la Renta recaudado en cada territorio. Asimismo, incluimos algunas observaciones sobre el cuadro normativo actual y las dificultades que puede aparejar de cara a una transformación de mayor calado del modelo financiero vigente.

Como se expresa en el título de este trabajo, no es objeto de atención en el mismo el sistema de financiación de las CA forales cuya problemática, como es bien conocido, es muy diferente de la correspondiente al denominado «territorio común».

2. Descentralización fiscal: las cifras principales de ingresos

En los cuadros 1 y 2 se contiene la información disponible sobre los recursos financieros de las C.A. de régimen común en 1991². En el primero de los cuadros la información suministrada aparece en cifras absolutas, millones de pesetas corrientes, mientras que en el segundo se ofrece la información en términos relativos, lo que nos permite observar cuáles son los recursos predominantes en el sistema financiero vigente hasta el año 1992.

2. El cuadro nº 1 ha sido elaborado por A. Giménez a partir de la información suministrada por el último informe de la Dirección General de Coordinación, 1992. Respecto a la metodología y contenidos de esa información estadística puede consultarse A. Giménez (1992). No ha de olvidarse, al interpretar estos cuadros, su carácter indicativo y relativo. La información se refiere sólo a un año, 1991, de manera que algún dato puede responder a alguna circunstancia de orden coyuntural. No obstante, la disposición de la información permite comprender rápidamente el esquema financiero de las CCAA.

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

Datos de Liquidación presupuestaria, expresados en millones de pesetas corrientes.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTAL
Andalucía	7.823		207.572	101.959	12.511	380.439		402.122	71.204	22.695	235.991	5.580	1.447.896
Canarias	20.037		26.861	27.306	2.218	95.532		2.464	14.472	12.109	14.205	4.393	219.597
Cataluña	10.683	2.678	90.834	169.411	9.006	211.615		368.845	28.260	11.511	228.799	31.021	1.162.663
Galicia	437	1	73.978	36.806	3.968	167.120		132.072	30.025	8.643	90.262	1.842	545.154
Valencia	3.270	773	108.704	85.331	3.814	129.096		234.529	15.098	11.560	129.696	9.449	731.320
Aragón			26.121	24.882	1.676	14.203			4.869	3.730	3.975	1.850	81.306
Asturias		434	11.721	17.195	2.079	6.261	12.039		5.150	10.265	3.690	11.099	79.933
Baleares	782	91	12.970	15.361	756	2.806			1.731	1.030	1.989	2.012	39.528
Cantabria	165	8	14.658	7.702	720	6.756	5.157		1.964	1.622	8.829	609	48.190
Cast.-León			32.668	36.865	4.614	49.881			19.346	14.414	9.914	3.188	170.890
Cast.-La Mancha	675	518	14.227	19.786	2.486	36.385			17.064	10.416	53.988	1.307	156.852
Extremadura	249		16.520	9.553	1.410	25.397			16.455	12.940	5.785	3.759	92.068
Madrid			43.467	72.196	8.685	10.988	40.310		12.950	4.869	11.465	34.202	239.132
Murcia	593	168	13.218	14.808	891	5.456	10.075		5.646	3.999	4.850	2.705	62.409
La Rioja			8.604	5.726	260	4.415	3.093		724	837	983	1.019	25.661
Total CC.AA.	44.714	4.671	702.123	644.887	55.094	1.146.350	70.674	1.140.032	244.958	130.640	804.421	114.035	5.102.599

1. Impuestos propios y concertados. 2. Recargos sobre impuestos estatales. 3. Operaciones de crédito. 4. Tributos cedidos. 5. Tasas. 6. Participación en impuestos estatales. 7. Subvenciones a Comunidades Uniprovinciales. 8. INSALUD e INSERSO. 9. FCI. 10. Subvenciones de la CE. 11. Subvenciones de intermediación. 12. Convenios de inversión y Contratos-Programa.

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

CUADRO 2

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN (1991)

Datos de Liquidación presupuestaria, expresados en porcentaje del total por Comunidad

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTAL
Andalucía	0,54		14,34	7,04	0,86	26,28		27,77	4,92	1,57	16,30	0,39	100,00
Canarias	9,12		12,23	12,43	1,01	43,50		1,12	6,59	5,51	6,47	2,00	100,00
Cataluña	0,92	0,23	7,81	14,57	0,77	18,20		31,72	2,43	0,99	19,68	2,67	100,00
Galicia	0,08	0,00	13,57	6,75	0,73	30,66		24,23	5,51	1,59	16,56	0,34	100,00
Valencia	0,45	0,11	14,86	11,67	0,52	17,65		32,07	2,06	1,58	17,73	1,29	100,00
Aragón			32,13	30,60	2,06	17,47			5,99	4,59	4,89	2,28	100,00
Asturias		0,54	14,66	21,51	2,60	7,83	15,06		6,44	12,84	4,62	13,89	100,00
Baleares	1,98	0,23	32,81	38,86	1,91	7,10			4,38	2,61	5,03	5,09	100,00
Cantabria	0,34	0,02	30,42	15,98	1,49	14,02	10,70		4,08	3,37	18,32	1,26	100,00
Cast.-León			19,12	21,57	2,70	29,19			11,32	8,43	5,80	1,87	100,00
Cast.-La Mancha	0,43	0,33	9,07	12,61	1,58	23,20			10,88	6,64	34,42	0,83	100,00
Extremadura	0,27		17,94	10,38	1,53	27,59			17,87	14,05	6,28	4,08	100,00
Madrid			18,18	30,19	3,63	4,59	16,86		5,42	2,04	4,79	14,30	100,00
Murcia	0,95	0,27	21,18	23,73	1,43	8,74	16,14		9,05	6,41	7,77	4,33	100,00
La Rioja			33,53	22,31	1,01	17,21	12,05		2,82	3,26	3,83	3,97	100,00
Total CC.AA.	0,88	0,09	13,76	12,64	1,08	22,47	1,39	22,34	4,80	2,56	15,76	2,23	100,00

1. Impuestos propios y concertados. 2. Recargos sobre impuestos estatales. 3. Operaciones de crédito. 4. Tributos cedidos. 5. Tasas. 6. Participación en impuestos estatales. 7. Subvenciones a Comunidades Uniprovinciales. 8. INSALUD e INSERSO. 9. FCI. 10. Subvenciones de la CE. 11. Subvenciones de intermediación. 12. Convenios de inversión y Contratos-Programa.

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

La ordenación que se hace de los recursos nos permite distinguir claramente entre los diversos componentes de la financiación autonómica y realizar algunas observaciones sobre la importancia de los recursos propios en relación con las transferencias, así como de las diferencias que pueden existir entre las transferencias condicionadas y las transferencias incondicionadas.

La diferencia fundamental entre transferencias incondicionadas y condicionadas, como es bien conocido, es la finalidad de las mismas. Las transferencias condicionadas son las cantidades entregadas por un nivel de gobierno a otro con objeto de atender a la realización de un determinado fin; por el contrario, las incondicionadas son subvenciones entregadas a una unidad de gobierno para que ésta las destine a las ocupaciones que considere más oportunas. A pesar de que la distinción literal es clara y ha dado lugar a una abundante literatura³ sobre el grado de autonomía o el diferente grado de dependencia financiera entre las Comunidades o las Regiones que reciben transferencias condicionadas y las que se financian a través de transferencias incondicionadas, no es ocioso relativizar el concepto. Una transferencia condicionada destinada a satisfacer una finalidad amplia y que implique un presupuesto voluminoso no puede interpretarse como un recurso sobre el que el gobierno que lo recibe no tiene capacidad alguna de actuación. Pensemos por ejemplo en el caso de las transferencias de los servicios del INSALUD, en donde la capacidad de gestión de la Comunidad que recibe la misma no sería despreciable en terminos de asignación de los recursos a las diversas finalidades del programa.

Si observamos el cuadro nº 2, el recurso financiero de mayor importancia relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común es, precisamente, la participación en los impuestos estatales que alcanza un volumen para el año 1991 del 22,47%. Esta participación asignada según los criterios del artículo 13 de la LOFCA, podría ser calificada como transferencia no condicionada. Aunque no se trata de un recurso propio implica un poder de decisión significativo en manos de las CA.

El elemento central de la primera fase del proceso de financiación de las CA fue el coste efectivo de los servicios traspasados, cuya determinación y financiación realizadas a través de las Comisiones Mixtas de Valoración, originaría una serie de problemas, en buena medida resueltos con la reforma de 1.986. La determinación del coste efectivo excluía algunos gastos como los destinados a la inversión nueva de los servicios traspasados o los referentes a subvenciones a familias y empresas, o los destinados a garantizar la gratuidad de la enseñanza obligatoria. Sin embargo, en el llamado «período definitivo», a partir de 1986, el sistema de financiación se comenzó a separar

3. Sobre la clasificación de los tipos de transferencias pueden consultarse entre otros muchos trabajos, D. King (1984) pg. 87, A. Castells (1988) o J. Sole (1985) pg. 63.

de la noción del coste efectivo aplicando las previsiones del artículo 13 de la LOFCA, y mejorando y objetivando el mecanismo básico de financiación de las CA. Desde la reforma del 86, el porcentaje de participación se fija según las variables de la LOFCA y garantiza un automatismo mayor que el existente en el período anterior para la determinación de los recursos que corresponden a cada comunidad.

Sin embargo, aunque en el modelo de 1986 se produce la separación citada, la vinculación en origen de la financiación a los servicios que fueron traspasados limita el grado de incondicionalidad de los recursos asignados. No puede decirse que es absoluto por cuanto debe seguirse asegurando el mantenimiento de los servicios que fueron objeto de traspaso y, en consecuencia, no resulta fácil dedicar la financiación vía porcentaje a otras finalidades.⁴

Desde el punto de vista del conjunto de las Comunidades, el valor del porcentaje recoge una desviación importante; para algunas CA el porcentaje de participación representa un volumen de ingresos próximos a la mitad de los recursos totales, como ocurre en el caso de Canarias (43,50%), mientras que para otras, como Madrid, la cuantía del porcentaje es pequeña (el 4,59%).

El segundo recurso en importancia relativa, es el que aparece en el cuadro como capítulo 8, que recoge los fondos destinados a financiar los servicios de INSALUD e INSERSO. Es importante relativizar en este capítulo las cifras que manejamos por cuanto solamente las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución tienen transferidos parte o la totalidad de los servicios procedentes del sistema de salud y de los servicios sociales. A pesar de que únicamente se trata de cinco comunidades, el porcentaje de financiación representa el 22,34% sobre los recursos financieros totales de las CA de régimen común, lo que da una idea de la importancia económica que significan estos servicios.

Entre las cinco comunidades que se han hecho cargo de los servicios de salud, los mayores porcentajes se producen en los casos de Valencia y Cataluña, siempre en relación con los recursos financieros de cada una de las Comunidades contempladas.

Los problemas que apareja este tipo de recurso financiero son fundamentalmente dos. Por un lado, un problema de carácter conceptual; esta modalidad de recurso podría calificarse como subvención condicionada, lo que aparentemente implicaría ausencia de capacidad de decisión sobre el empleo de los fondos por parte de las CA. Sin embargo, la autonomía de

4. Desde la reforma de 1992 se ha dotado de mayor peso a este recurso al haberse integrado en él, como antes se comentaba, la compensación transitoria procedente de la reforma del FCI en 1990 y las subvenciones que habían quedado fuera de los mecanismos de financiación previos.

Una revisión de la reforma del FCI en 1990 puede verse en J. Borrell y A. Zabalza, 1990 y A. Castells, 1991.

gestión de la que disponen nos obliga a relativizar ese concepto de subvención condicionada en línea con lo que antes mencionábamos. No se trata de recursos totalmente autónomos, en el sentido de que las Comunidades tengan capacidad de decisión total sobre los mismos, pero tampoco son simples transferencias finalistas.

Por otra parte, como hemos señalado en la introducción, este capítulo ha dado lugar a múltiples fricciones entre las CA y el Gobierno central ante la presencia de diferencias importantes respecto a la valoración de la financiación de los servicios cedidos. Desde el punto de vista de las CA, la Administración Central ha cedido los servicios de INSALUD e INSERSO sin tener en cuenta algunos de sus problemas financieros fundamentales y por lo tanto en muchos casos hay serios problemas de déficit ante la insuficiencia de los recursos para hacer frente a las necesidades que aparejan estos servicios.

La columna nº 11 del cuadro que comentamos, recoge un tipo de recurso financiero sobre el que las CA no tienen atribuciones propias. Se agrupan aquí, esencialmente, las participaciones de las Corporaciones Locales en los ingresos estatales. En este supuesto, la Comunidad con competencias en esta materia se limita a actuar como cajero, recibiendo los recursos del Gobierno central y entregándolos a las Corporaciones Locales sin que tenga capacidad para modificar la cantidad o la finalidad de estos recursos. Es una fuente de financiación que no representa poder autonómico y se recoge en el cuadro a efectos de información estadística aunque su valor como recurso de las Comunidades, como ya se ha dicho, es nulo.

El endeudamiento (capítulo 3 del cuadro) representa el 13,76% del total de recursos del conjunto de las CA de régimen común. Las operaciones de crédito vienen reguladas en el artículo 14 de la LOFCA, en donde se distingue entre las operaciones con plazo inferior a un año y las que cuentan con un plazo superior. En relación con las primeras, la limitación contenida en la Ley Orgánica se refiere a su destino, ya que no pueden realizarse operaciones de crédito de plazo inferior a un año salvo que se destinen a cubrir desajustes temporales de tesorería.

Por su parte, las operaciones con plazo superior a un año se someten a cuatro limitaciones: sólo pueden destinarse a financiar gastos de inversión; la suma del capital amortizado y los intereses cada año ha de ser inferior al 25% de los ingresos corrientes; en el caso de acudir a la emisión de deuda pública o títulos valores la Comunidad debe obtener la autorización previa del Estado; y se exige la coordinación con la política general de endeudamiento del Estado aunque el Consejo de Política Fiscal y Financiera, hasta el acuerdo de 20 de enero de 1992, no desempeñó un papel activo en esta cuestión. Estas limitaciones introducen un cierto elemento de dependencia respecto a la capacidad de decisión de las CA, en relación con el acceso al crédito aunque podría ser calificado como una fuente de ingresos

propia, porque respecto a otros recursos el grado de discrecionalidad es superior.

Llama la atención la importancia cuantitativa del recurso al crédito por parte de las CA. El endeudamiento ha crecido de forma sustancial en los últimos años y ha dado lugar a uno de los problemas más importantes del modelo financiero actual.⁵ Como ocurre con otras fuentes de ingreso, la importancia relativa de este recurso en la financiación de cada CA es diferente, observándose un grado de dispersión elevado: Las Comunidades de La Rioja, Aragón, Asturias o Cantabria alcanzan los valores relativos superiores, por encima del 30%, mientras que otras Comunidades, en 1991, no sobrepasan el 10% de sus recursos totales. Tal sería el caso de Cataluña y también de Castilla La Mancha.

En términos de importancia relativa, el único capítulo que junto a los anteriores representa un volumen de financiación significativo es el que en el cuadro 2 se recoge en la columna 4, en donde se contiene información sobre la recaudación de tributos cedidos.⁶ El porcentaje de recaudación alcanza el 12,64% en el total de recursos de las CA. Como en los casos anteriores los resultados relativos son dispares. El porcentaje relativo mayor lo arrojaría la comunidad de Baleares con un 38,86% y a continuación las Comunidades de Aragón y Madrid que superan el 30%. En el otro extremo las Comunidades de Andalucía o Galicia tienen los porcentajes relativos más bajos en el capítulo de tributos cedidos. No debemos perder de vista sin embargo que cuando realizamos estas comparaciones los valores relativos se refieren a la financiación de cada Comunidad y, por ejemplo, en el caso de estas dos últimas Comunidades, a diferencia de lo que ocurre con aquellas que alcanzaban los niveles superiores, hemos de contabilizar en el volumen total de recursos las transferencias de INSALUD a INSERSO que provocan cambios muy significativos en el peso relativo del resto de los conceptos. Por eso podemos observar en el cuadro nº 1 que en el capítulo de tributos cedidos, la Comunidad de Andalucía arroja una cifra en volumen absoluto muy elevada, superior a la de Madrid, y Galicia cuenta con unos recursos por tributos cedidos mayores que los de Aragón o Baleares.

La regulación de los tributos cedidos se contiene en los artículos 10 y 11 de la LOFCA junto con las leyes de cesión de tributos a las CA. El origen de esta fuente de financiación era la pretensión en el primer período, el llamado «provisional», de cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos, más que garantizar a las Comunidades una fuente autónoma de financiación para la realización de sus actividades. Aunque la LOFCA habla de cesión de la recaudación, la delegación de la gestión desde la Administración Central

5. Sobre el endeudamiento de las C.A. ver, J.A. Biescas, 1991, J.A. Biescas y J. López, 1992 y X. Alvarez Carbacho, 1992.

6. Un análisis completo sobre la evolución y problemática de los tributos cedidos puede verse en J. Costas (1992).

a las CA ha concedido a las Comunidades un poder de actuación superior del que se preveía a partir del contenido de la norma. Ello ha implicado unos resultados diferentes de las Comunidades en función de la mejor o peor explotación de esta fuente de recursos. Sin embargo, no puede decirse que el capítulo de tributos cedidos implique recursos típicamente autónomos de las Comunidades por cuanto la capacidad normativa, máxima expresión de la capacidad de decisión, permanece en manos del Gobierno central, por lo que el margen de maniobra de las Comunidades es relativamente modesto.

A diferencia de los recursos que hemos comentado hasta aquí, el resto de las fuentes alcanzan, en términos generales, valores mucho más bajos, sin sobrepasar ninguno de ellos, en el conjunto de las CA, el 4% de los ingresos totales. Entre los otros capítulos contemplados en el cuadro, en la columna 7 se recogen las subvenciones a las Comunidades uniprovinciales en donde se incluyen las cantidades entregadas a las antiguas Diputaciones provinciales con la finalidad de financiar los servicios que venían prestando con anterioridad. Si bien en el conjunto de la financiación esta fuente representa una cantidad muy pequeña, en las Comunidades uniprovinciales alcanza un valor relativo estimable. Aunque se trata de subvenciones condicionadas a la realización de las actividades propias de las Diputaciones provinciales, tampoco pueden ser consideradas estas transferencias como subvenciones condicionadas en sentido estricto porque el margen de maniobra que queda en manos de las CA es elevado al ser responsables de la gestión de los diferentes servicios que prestaban las antiguas diputaciones.

Las columnas 9 y 10, ofrecen información sobre las subvenciones del Fondo de Compensación Interterritorial y las procedentes de la Comunidad Europea. Se trata en términos globales de cantidades no excesivamente elevadas, aunque en el caso de alguna CA el porcentaje tiene alguna importancia debido a las características económicas de las mismas. Tal sería el supuesto especialmente de Extremadura, en donde los porcentajes agregados superan el 30% de la financiación total de esa Comunidad Autónoma.

Como puede observarse en el cuadro nº 1, la columna número 9 nos informa del cambio del Fondo de Compensación Interterritorial que se puso en marcha a raíz de los acuerdos del año 1990, cuando se decidió que sólo serían beneficiarias del FCI aquellas comunidades que recibieran las ayudas de las regiones incluidas dentro del objetivo número 1 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).⁷ Tanto la ayuda procedente del FCI como la que proviene de los fondos europeos responden a la modalidad de transferencias condicionadas. Una vez más habría que decir, sin embargo

7. Sobre el FCI sus características, reforma y conexiones con el FEDER, ver J. Ruiz-Huerta y R. Martínez, 1992. Las cantidades asignadas en la columna a las regiones no beneficiarias corresponden a las «compensaciones transitorias», mecanismo creado en 1990 para financiar la inversión nueva hasta tanto se procediera a la reforma global del sistema.

que las subvenciones que proceden del FEDER y del FCI implican una cierta capacidad de decisión autonómica por cuanto son las Comunidades las que seleccionan y proponen los proyectos de inversión que son financiados con cargo a estos recursos. Tienen un carácter más condicionado las subvenciones que proceden de otros fondos comunitarios como el FEOGA-Orientación o el Fondo Social Europeo.

En la columna 12 se recoge una información adicional sobre las cantidades recibidas en concepto de convenios de inversión y subvenciones que financian contratos programas. Se trata de recursos que, bajo la forma de transferencias condicionadas, reciben las Comunidades con objeto de financiar proyectos de inversión conjunta con la Administración Central, o bien para financiar algunas actividades de las empresas públicas que tienen ámbito autonómico.

El carácter finalista de estos recursos los convierte en transferencias condicionadas. No obstante, la importancia cuantitativa de estas transferencias no es muy elevada como se desprende del cuadro 2, donde puede apreciarse cómo representan poco más que el 2% de los recursos financieros totales. De nuevo aquí las diferencias entre Comunidades son notorias destacando especialmente las Comunidades de Asturias y Madrid respecto al conjunto, con porcentajes de sus recursos financieros próximos al 14%.

Por último los apartados 1, 2 y 5, recogen información sobre los recursos propios de las Comunidades Autónomas en sentido más estricto. Aquí se incluyen los impuestos propios cuya enumeración se recoge en el cuadro nº 3.⁸ Tienen su origen en el artículo 157 de la Constitución y en los artículos 6 y 9 de la LOFCA. Estos tributos sólo podrán aplicarse sobre los hechos imponibles que no hayan sido objeto de gravamen por parte del Estado. Por lo demás las Comunidades gozan de amplia autonomía en relación con los elementos que configuran este tipo de tributos.

Como se recoge en el cuadro nº 2, la única Comunidad que cuenta con recursos significativos en el capítulo de impuestos propios, es la Comunidad Canaria, cuyo montante de recursos es superior al 9% de los totales. Se puede observar en el cuadro nº 3, que la razón de ese elevado porcentaje viene dada por la existencia de un impuesto especial, el impuesto sobre los combustibles derivados del petróleo, peculiar de la Comunidad Canaria, que arrojaba una cifra de recursos en el año 1991 equivalente a más de la mitad de los recursos de todas las CA por impuestos propios.

También es muy pequeña la entidad tanto de los recargos sobre Impuestos Estatales como de las tasas vinculadas a los servicios que fueron transferidos

8. Además de las figuras incluidas en el cuadro nº 3 deben mencionarse los impuestos sobre el juego del bingo establecidos en Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha y Baleares desde 1991. Asimismo, el nuevo impuesto, aplicado en Extremadura. Ver, Dir. Gral. de Coordinación, 1992, pgs. 90-92.

a las CA. El establecimiento de recargos, contemplado en el artículo 12 de la LOFCA, es una de las vías más prometedoras desde el punto de vista de la autonomía financiera de las Comunidades y de la extensión de la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, los primeros intentos para conseguir un incremento sustancial de la financiación a través de esta figura tributaria contenidos en la ley 15/84 de la Comunidad Autónoma de Madrid, se vieron frustrados. La contestación política y ciudadana, así como la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional, obligaron a la retirada de esta iniciativa. Como es bien conocido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 1990,⁹ despejó las incertidumbres respecto a la constitucionalidad de los recargos y la posibilidad de su empleo en el futuro.

Por último la LOFCA incluye en su artículo 7 la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan sus propias tasas. Sin embargo la mayoría de las que se recaudan, que son las que se recogen en la columna 5 del cuadro nº 2, se vinculan a los servicios que fueron transferidos a las Comunidades Autónomas. En la medida en que el apartado 4 del artículo 7 de la LOFCA admite la fijación de la cuantía de las tasas según criterios de capacidad económica, y no hay especiales restricciones en la ley 8/1989 de tasas y precios públicos, cabe admitir un importante grado de capacidad decisoria respecto a este recurso financiero por parte de las Comunidades Autónomas y en tal sentido puede ser considerado como un recurso propio de las mismas.

A la luz de los cuadros recogidos y analizados en las páginas anteriores, el mayor problema del modelo de financiación autonómica al que se enfrentaba el Consejo de Política Fiscal y Financiera cuando a finales del año 91 comenzaba las discusiones para su reforma, era la limitada capacidad de las Comunidades Autónomas para obtener recursos propios. El escaso peso de los recursos propios frente al gran volumen de gasto descentralizado provocaba una falta notoria de simetría entre la descentralización del gasto y la descentralización de los ingresos. Esta asimetría es la que explica y pone en marcha el debate sobre la corresponsabilidad fiscal que se ha producido en España al menos desde el final de los años 80. Tanto en el trabajo de Castells de 1988, como en las observaciones contenidas en el Libro Blanco del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹⁰ se ponía de manifiesto la necesidad de incrementar la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas como el mejor medio para responder adecuadamente al problema de la falta de correspondencia entre ingresos y gastos públicos.

Pero había otros problemas que debía afrontar el Consejo de Política Fiscal y Financiera en sus reuniones de finales de 1991 y primeros días del

9. Sentencia de 4 de octubre de 1990 sobre la constitucionalidad del recargo del 3% que determinaba la Ley 15/84 de la Comunidad Autónoma de Madrid.

10. Castells (1988) y el Informe sobre la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 1989.

CUADRO 3

RECAUDACION POR TRIBUTOS PROPIOS EN ALGUNAS COMUNIDADES DE REGIMEN COMUN (en miles de pesetas)

FIGURA	1989	1990	1991
Impuesto sobre el juego de bingo (Cataluña)	7.905.000	10.383.000	11.059.000
Recargo de juego (Cataluña)	1.200.000	1.665.000	3.750.000
Impuesto sobre premios juego de bingo (Murcia)	708.000	750.000	600.000
Recargo de juego (Murcia)	282.000	300.000	383.000
Impuesto sobre el juego de bingo (Valencia)	3.056.500	3.301.00	3.565.080
Recargo de juego (Valencia)	459.000	468.000	547.812
Impuesto sobre tierras infrutilizadas (Andalucía)		125.000	125.000
Impuesto especial sobre los combustibles derivados del petróleo	15.500.000	15.750.000	21.000.000
TOTAL:	29.110.550	32.742.000	41.029.892

FUENTE: Jimenez Compaired (1992).

año 1992. Nos referimos al problema del endeudamiento autonómico que había crecido de manera notoria en los últimos años; a las diferencias importantes en términos de financiación per cápita que se observaba entre las CA y que habría de ser objeto de atención en la revisión del modelo financiero; y a las dificultades de información y coordinación entre las C.A. y la Administración Central.

3. Algunas características del acuerdo de financiación de 20 de enero de 1992¹¹

El acuerdo alcanzado por el CPPF en enero de 1992 se centra fundamentalmente en la determinación del método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996.¹² Pero además de la determinación de dicho método el Acuerdo incluye otro conjunto de decisiones:

Por un lado, el Consejo acordó que tanto la Administración Central como las Comunidades, habían de remitirle, con periodicidad semestral, la *información contable y presupuestaria* referida a la liquidación del presupuesto de gastos y de ingresos, los pagos e ingresos totales de cada una de las instituciones, la información correspondiente a los Organismos Autónomos y a los que gestionen competencias de Seguridad Social, la situación de la deuda y de los préstamos en circulación, y la necesidad o capacidad de financiación. Para ello sería preciso efectuar un análisis de la situación actual y los medios para cumplir el mandato del CPPF.

Por otra parte, el CPPF formulaba la necesidad de estudiar los medios para reducir las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas, con objeto de conseguir la convergencia presupuestaria imprescindible para facilitar la entrada de España en el grupo de países que participarían en la tercera fase de la unión económica y monetaria. Ello implicaba que las Comunidades Autónomas y la Administración Central deberían ajustarse a los escenarios de consolidación presupuestaria elaborados por la Administración Central, escenarios cuyo cumplimiento sería objeto de análisis por el CPPF que lo revisaría anualmente adoptando las medidas que garantizaran el cumplimiento de los objetivos previstos en el mismo.

Además se acordaba el establecimiento de un sistema de consulta con las CA para la elaboración de las leyes estatales con repercusiones sobre la recaudación de los tributos cedidos.

En relación con las operaciones de crédito y endeudamiento, el CPPF considera que deben interpretarse armónicamente los preceptos contenidos

11. Ver, Zabalza y otros, 1992.

12. Consejo de Política Fiscal y Financiera, 1992.

en los artículos 4 y 14 de la LOFCA, en el marco de coordinación de las políticas presupuestarias de todas las Administraciones Públicas. Ello implicaba que cada CA debería presentar al Gobierno un programa anual de endeudamiento tanto interior como exterior que fuera coherente con el escenario de consolidación presupuestaria antes mencionado. A cambio, la aceptación del programa anual de endeudamiento implicaría la autorización automática por parte del Estado de las operaciones contempladas dentro de dicho programa y que precisaran de la autorización del Gobierno Central. El Gobierno, por otra parte, podría suspender cautelarmente la aplicación del programa de forma temporal o hasta el final del ejercicio en el caso de que circunstancias excepcionales lo hicieran aconsejable.

El Consejo señalaba también la necesidad de establecer un calendario que garantizara el automatismo de las transferencias de fondos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Esta norma se refiere a las liquidaciones de la participación en los ingresos del Estado y de las transferencias del INSALUD.

En relación con el *método para la aplicación del sistema de financiación*, el sistema aprobado por el CPPF consiste en la distribución de una masa global de recursos a partir de una restricción inicial según la cual ninguna Comunidad tendría menos recursos que los realmente percibidos en el año base del quinquenio anterior (año 1990). La masa global de recursos a considerar como restricción financiera está compuesta por la anterior compensación transitoria y la financiación fuera fondo en la que se incluiría el porcentaje de participación en los ingresos del Estado ajustado, la recaudación normativa de los tributos cedidos y tasas, y las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza.

Adicionalmente, el CPPF evaluó los recursos necesarios para financiar la inversión nueva que se incorporarían gradualmente al porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma por terceras partes en los años 1992-1993 y 1994.

El volumen total de recursos se distribuye dentro de cada grupo competencial (Comunidades Autónomas del artículo 151 y del 143) en función de un conjunto de variables geodemográficas y redistributivas. Entre las variables geodemográficas se incluyen la población, la superficie, las unidades administrativas, la insularidad y la dispersión.

Las novedades respecto al modelo anterior se producen en relación con las variables dispersión e insularidad. En el primer caso se trata de una variable nueva respecto al modelo anterior.¹³ La distribución se realiza en función de los núcleos de población de cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los datos del último padrón municipal. Respecto a la insularidad,

13. Fue introducido a instancias de la Comunidad Gallega.

dado que Canarias y Baleares se integran en grupos competenciales distintos, en el nuevo sistema reciben toda la financiación correspondiente a esta variable en cada grupo, teniendo en cuenta la existencia de unidades administrativas en cada isla.

Por lo que respecta a las variables redistributivas, como ocurría en el sistema anterior se emplean la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal. La pobreza relativa se define como la diferencia entre la población relativa y el valor añadido bruto a coste de los factores relativo de cada Comunidad Autónoma. De esta forma se garantiza que el indicador de pobreza relativa sea mayor cuanto más pobre sea una Comunidad Autónoma. El indicador del esfuerzo fiscal es definido como la diferencia entre la cuota líquida del IRPF relativa y el valor añadido bruto a coste de los factores relativo de cada CA. En ambos casos los valores totales a considerar son los correspondientes a las quince C.A. de régimen común.

Debido a que la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal son variables redistributivas la suma de cada una de ellas para el total de las quince Comunidades Autónomas será siempre igual a cero.

Las ponderaciones de las variables distributivas geodemográficas y redistributivas acordadas en el CPPF son las siguientes:

INDICADORES	C.A. artículo 143	C.A. artículo 151
Población	64,0	94,0
Superficie	16,6	3,5
Dispersión	2,0	0,6
Insularidad	0,4	1,5
Unidades administrativas	17,0	0,4
Pobreza relativa	2,7	2,7
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

Una novedad del actual sistema de financiación es que las variables redistributivas se ponderan igual en ambos grupos competenciales. Con objeto de evitar los problemas que surgían de la aplicación directa de las ponderaciones anteriores, el acuerdo incluye una serie de correcciones en función de un conjunto de reglas de modulación, especialmente orientadas a evitar los desequilibrios y garantizar la máxima aproximación posible en términos de financiación per cápita.

La financiación incondicional viene determinada a partir de las reglas y criterios anteriores. Sin embargo, dicha financiación se ha calculado como si todas las CA hubieran alcanzado su techo competencial; por ello, para obtener la participación en ingresos hay que hacer los ajustes correspondientes en función de un determinado nivel de transferencias de

servicios. El porcentaje de participación para cada Comunidad sería el cociente entre su participación inicial en ingresos, calculado según los criterios citados, y los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE) en el año base del sistema. El porcentaje así obtenido se aplicará a partir de 1992 y será fijo durante el quinquenio; sólo se revisaría en los supuestos previstos en el artículo 13 de la LOFCA. Sin embargo, en los años 1993 y 1994 se corregirán todos los porcentajes ante la necesidad de incorporar las dos terceras partes de los recursos adicionales para inversión nueva como si se tratara del traspaso de nuevos servicios.

Por último, en relación con la evolución temporal de los recursos que obtienen las CA mediante el PIE, el acuerdo determina también algunas normas de evolución que son idénticas a las reglas existentes en el método aprobado en el año 1986, es decir: en principio, el crecimiento de la PIE sería igual al crecimiento de los ITAE con el límite máximo del crecimiento anual del PIB nominal. Sin embargo, en cualquier caso la PIE crecerá como mínimo a la misma tasa que los gastos equivalentes del Estado. Por otra parte, si se produjeran cambios importantes en la situación competencial, especialmente respecto a las competencias de educación, deberán revisarse las reglas de evolución de la PIE.

Entre los contenidos del acuerdo de 20 de enero de 1992 destaca asimismo el referente al problema de la *corresponsabilidad* de las Comunidades Autónomas. El Consejo de Política Fiscal y Financiera estimaba que no era oportuno proponer la ampliación de la cesión de tributos, y en cambio consideraba deseable asignar a las CA un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. En consecuencia, determinó la creación de un grupo de trabajo que debería examinar las posibilidades ofrecidas por la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal.¹⁴

Por último, el acuerdo de 20 de enero recoge también la creación de un grupo de trabajo para estudiar el *fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales* previsto en el artículo 15 de la LOFCA. Asimismo se refiere a los problemas relacionados con la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias y la adaptación del Fondo de Compensación Interterritorial a partir del acuerdo alcanzado en relación con este instrumento en el año 1990.

4. El desarrollo de los trabajos sobre financiación autonómica a lo largo de 1992

El elemento central del debate sobre el modelo de financiación en el año 1992 ha sido el problema de la corresponsabilidad fiscal.¹⁵ Desde los acuerdos

14. Consejo de Política Fiscal y Financiera, 1992, pág.8.

15. Por ejemplo, en Olson, 1969.

de enero de ese año hasta la actualidad, la corresponsabilidad se ha convertido en uno de los temas estrella, no solamente del modelo de financiación, sino también del proceso de descentralización del Estado. Es opinión ampliamente compartida que un sistema con un grado de autonomía financiera tan bajo como el español implica una descompensación importante entre los gastos y los ingresos, y provoca un sesgo no deseable en el funcionamiento del Estado descentralizado. La descentralización del gasto público supera en la actualidad el 20% del gasto total, mientras que el ingreso sobre el que las CA tienen verdadera autonomía es apenas apreciable, rompiéndose el principio de equivalencia tal como se expresa en el ámbito del federalismo fiscal. En tal supuesto, los gobiernos responsables de recaudar los ingresos tienen una capacidad potencial para interferir en las decisiones de las unidades que reciben los recursos. Por su parte estas unidades, sin tener que hacer frente a los costes de recaudación, tenderían a trasladar la responsabilidad de las ineficiencias o carencias de sus servicios a los gobiernos «financiadores». En síntesis, la asignación de bienes públicos no sería eficiente.

Como anteriormente se comentaba, el CPPF asignó a un grupo de trabajo específico el estudio del problema de la corresponsabilidad y la proposición de alternativas que serían objeto de resolución por el Consejo y aplicadas en el ejercicio de 1993.

Según las líneas básicas del acuerdo, el grupo de trabajo debía hacer frente a tres objetivos: estudiar el aumento de la corresponsabilidad fiscal en el contexto de la variable esfuerzo fiscal, aumentar la colaboración de las CA con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y considerar la posibilidad de ceder nuevos tributos. El grupo de trabajo, en el que estaban representadas todas las Comunidades terminó su informe en la fecha prevista, el 30 de junio de 1992.¹⁶ Entre sus conclusiones el grupo de trabajo ponía de manifiesto las discrepancias existentes entre las diversas Comunidades respecto a las vías para incrementar la corresponsabilidad fiscal de las CA.

Respecto a la definición del concepto, el grupo señalaba que debía entenderse por corresponsabilidad fiscal la correspondencia entre el poder o la capacidad de decisión en materia de ingresos y de gastos públicos, lo que implica que las Comunidades Autónomas sean reconocidas por los contribuyentes como partícipes en las decisiones acerca de la presión tributaria soportada en su territorio. En otros términos, se formula un concepto que pone de manifiesto de un lado, la necesidad de vincular las decisiones de gastos con las decisiones de ingresos, de manera que quienes tomen decisiones sobre gastos públicos lo hagan a partir de recursos que dependan esencialmente de ellos mismos. Por otra parte, la corresponsabilidad implicaría que los ciudadanos puedan conocer quiénes son los responsables de los programas diversos de gastos y quiénes lo son

16. Ver Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1992.

de la recaudación de los impuestos con los que aquéllos se financian. En definitiva, se está aludiendo a la necesaria «visibilidad» de los programas de ingresos y gastos públicos.

Entre los mecanismos para aumentar la corresponsabilidad, los participantes en el grupo de trabajo señalaron hasta siete alternativas diferentes:

1. En el campo de los tributos cedidos, cabe la posibilidad de aumentar la capacidad normativa de las CA en materia de procedimientos de gestión, revisión de actos administrativos y valoraciones. Esta ampliación de las responsabilidades gestoras permitiría aumentar la autonomía financiera y haría posible el crecimiento de la percepción ciudadana del papel de las Comunidades Autónomas en la exacción tributaria, sin plantear problemas que hicieran necesaria la modificación de la LOFCA.

2. La cesión del IVA en fase minorista. Se trata de una alternativa contemplada en el artículo 11 de la LOFCA y por lo tanto susceptible de ser aplicada. Sin embargo, es opinión generalizada que esta opción tiene serios inconvenientes. Por un lado, por la dificultad de separar en el proceso de gestión la recaudación del IVA en fase minorista y, por otro, por los problemas derivados de la existencia actual del sistema de recargo de equivalencia que hace inviable el reparto de la gestión. No obstante, sería posible la cesión de la recaudación o de algún porcentaje de la misma.

3. El establecimiento de recargos sobre impuestos estatales es una vía que incrementaría claramente la corresponsabilidad porque aparejaría el aumento de capacidad normativa respecto a algunos elementos tributarios, especialmente en el marco del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sin embargo, exige como condición indispensable que la Administración Central rebaje los tipos impositivos para evitar un aumento de la presión fiscal que afecte a los contribuyentes. En el capítulo de inconvenientes, se señala por parte de algunas Comunidades la dificultad de encaje de los recargos en el marco del artículo 13 de la LOFCA, especialmente en el supuesto de que se aplicaran recargos inferiores a la rebaja estatal en la cuota íntegra, porque podría generarse una diferenciación de presión fiscal entre territorios que podría suscitar dudas acerca de su legalidad.

4. Participación en el IVA. Se trataría ahora de determinar un porcentaje en la recaudación total del IVA a distribuir entre las CA en función de una variable que podría ser el consumo distribuido territorialmente.

Esta opción, tiene entre otras, las ventajas de poder actuar como mecanismo compensador de la eventual participación en el IRPF, al ser el consumo relativamente mayor en las CA de inferior nivel de renta; garantizar una financiación coherente con la evolución de los gastos de consumo de las

CA, es decir, los capítulos 1 y 2 del presupuesto; y evitar las principales dificultades de la cesión del IVA en fase minorista.¹⁷

Pero existen también dificultades. Por un lado, porque como cualquier mecanismo de participación en la recaudación, es una alternativa menos corresponsable ya que las Comunidades no participan en la determinación de elemento alguno del impuesto. Además, es difícil la percepción de esta participación asignada a las CA por parte de los consumidores. Si no se diferenciara en la factura el tramo estatal del autonómico, no podría hablarse de aumento de corresponsabilidad, sino simplemente de un mecanismo de financiación similar a cualquier subvención.

5. Los mecanismos de coordinación administrativa también fueron objeto de atención para poner de manifiesto la necesidad de asegurar una mayor colaboración entre las CA y la Administración Central, al menos en la administración de los tributos cedidos. Este tipo de soluciones serían alternativas parciales frente a una opción más global de participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Concretamente el grupo de trabajo proponía las siguientes posibilidades: por un lado, aumentar la comunicación y las relaciones de las Comunidades con el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT para facilitar la gestión y liquidación de los tributos cedidos; respecto a la recaudación, deberían aumentar los convenios de las CA con la Agencia para aprovechar sus medios organizativos; en relación con la inspección, las Comunidades deberían aumentar su participación en la elaboración de planes, intercambio de información, etc.; y por último, respecto a la revisión, las CA habrían de contar con una representación permanente en el ámbito de los Tribunales Económicos Administrativos.

6. La participación en el rendimiento territorial del IRPF era la opción que exigía un examen más detallado por parte del grupo de trabajo porque así había sido determinado en el CPPF. El grupo reconocía la existencia de argumentos contrarios al establecimiento de esta participación porque, por un lado, se consideraba que en la medida en que no se atribuyeran competencias de gestión a las CA no se podría hablar en sentido estricto de corresponsabilidad, y porque podrían plantearse problemas de carácter jurídico, ya que la territorialización de los ingresos, en opinión de algunas Comunidades, no estaría contenida en la LOFCA ni permitiría separar la participación en el IRPF del resto de la participación en los ingresos del Estado.

Respecto a las modalidades de aplicación, el grupo admite la posibilidad de territorializar un porcentaje de la cuota íntegra o bien que la territorialización se refiriera a la cuota líquida.

17. En otro lado hemos propuesto incluso la posibilidad de estudiar el establecimiento de un recargo sobre el IVA minorista. Ver, Gimeno, J.A. y Ruiz-Huerta, J. 1992.

En la propuesta de territorialización de un porcentaje de la cuota líquida, el grupo de trabajo manifiesta que el mecanismo más oportuno consistiría en separar de la participación en los ingresos para un año base, un porcentaje de la cuota líquida del IRPF que evolucionaría de forma análoga o diferente del resto de la participación en los ingresos. La aplicación concreta de este instrumento daría lugar a una serie de problemas que deberían ser examinados cuidadosamente. Entre ellos, los principales serían, la determinación del año base, la fuente estadística empleada para diferenciar el tramo de los ingresos correspondientes a la cuota líquida del IRPF del resto de la financiación; la delimitación de la evolución de la participación del IRPF y, por último, los mecanismos de corrección exigidos en el caso de que se aplicaran tasas diferentes de crecimiento a la participación en el IRPF y a la participación en el resto de los ingresos.

Por lo que respecta al grupo encargado de estudiar la posible aplicación del fondo de nivelación de servicios mínimos, el mandato del CPPF, se concretaba en tres puntos principales:

— La definición de los servicios públicos fundamentales y la enumeración de los que hubieran sido traspasados a las Comunidades Autónomas.

— La determinación de los procedimientos técnicos oportunos para calcular el coste de dichos servicios en cada Comunidad.

— La definición de los criterios necesarios para determinar qué servicios públicos fundamentales deberían considerarse prioritarios.

El grupo de trabajo consideraba en su informe que deben entenderse por servicios públicos fundamentales aquéllos de carácter esencial para la sociedad o para el individuo, cuya prestación debe realizarse por la Administración por motivos de interés social. Entre los servicios públicos fundamentales traspasados a las CA pueden enumerarse: en primer lugar la enseñanza, al menos en el ámbito de las enseñanzas obligatorias, y la sanidad. Las competencias de asistencia sanitaria traspasada a las CA se desarrollan dentro del sistema de la Seguridad Social y su financiación está al margen de la LOFCA; por lo tanto, los servicios públicos de asistencia sanitaria de la Seguridad Social asumidos por las CA deben quedar al margen de las medidas adoptadas en relación con la aplicación del artículo 15 de la LOFCA. Otros servicios que podrían ser contemplados como fundamentales son, la vivienda, los servicios de sanidad prestados al margen del sistema de Seguridad Social (como el abastecimiento de agua o los servicios de saneamiento), las infraestructuras de transporte, los servicios de transporte, la cultura y la asistencia social.

El elemento fundamental para la aplicación de las asignaciones previstas en el artículo 15 de la LOFCA es analizar sus conexiones con la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). La PIE junto con los tributos cedidos tiene como objetivo fundamental proporcionar a cada CA los recursos necesarios

para financiar los servicios transferidos. La distribución de recursos entre Comunidades se efectúa en función de las variables geodemográficas y redistributivas analizadas anteriormente.

Por su parte, las asignaciones de nivelación del artículo 15 tienen por objetivo garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales asumidos por cada CA, cuando los recursos obtenidos por tributos cedidos y por PIE no fueran suficientes para asegurar dicho nivel. Por lo tanto, a diferencia de la PIE, las asignaciones tienen carácter excepcional y no constituyen un fondo, sino que habrían de atribuirse individualmente. En cualquier caso, la reiteración de estas asignaciones obligaría a incluirlas en la PIE anual.

El nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales se define en la LOFCA como el nivel medio de los mismos en el territorio nacional. Esta definición resulta confusa y fuerza a una continua elevación del nivel de prestación de los servicios si pretendemos identificar los mínimos con los medios. En esta dirección podría entenderse el fondo como un mecanismo de equilibrio horizontal orientado a garantizar un nivel medio igual en todas las Comunidades.

Las variables utilizadas para el cálculo de la PIE deben emplearse también para la determinación del coste de los servicios. Además, en el cálculo de las asignaciones deberán ser tenidos en cuenta los criterios previstos para la PIE en el artículo 13, apartado 1.º de la LOFCA y que no están incorporados en el cálculo de dicha participación, es decir, el déficit en servicios sociales e infraestructuras y el coste por habitante de los mismos. En consecuencia existe una estrecha relación entre las asignaciones de nivelación y la PIE tal como son concebidas en la Ley de Financiación.

Los supuestos que justificarían la aplicación de las asignaciones de nivelación serían fundamentalmente tres.

1º. Las diferencias interregionales en los costes unitarios de prestación de los servicios.

2º. La insuficiencia inicial del stock de bienes de capital que imposibilite a una Comunidad Autónoma ofrecer el nivel medio de servicios. En este caso debería examinarse el empleo de los recursos por inversión nueva que recibe cada Comunidad Autónoma.

3º. La insuficiencia provocada en un momento posterior ante la falta de adecuación entre la evolución de la PIE inicial y de los valores de las variables que dan lugar a su reparto.

En definitiva, las complicaciones técnicas surgidas parecen dificultar la aplicación de los fondos de nivelación.

Por último, el grupo de trabajo contemplaba las posibles conexiones del

fondo de nivelación de servicios mínimos con la resolución del problema de la corresponsabilidad. El grupo, no obstante, no alcanzó un acuerdo expreso en este punto ante la disparidad de criterios respecto a este problema.¹⁸

Los trabajos realizados en el grupo dedicado al análisis de las transferencias de los servicios del INSALUD y el encargado de homogeneizar los métodos de información contable y presupuestaria de las CA y de la Administración Central, realizaron su trabajo a lo largo de 1992 y lo culminaron con la elaboración de sendos informes en los que se recogía el alcance de los acuerdos logrados.

Fue en el ámbito del grupo de financiación de los servicios transferidos del INSALUD donde las discrepancias fueron mayores, debido a la disparidad de criterios para valorar la cuantía de la financiación necesaria para garantizar el funcionamiento de los servicios transferidos y las normas de evolución de esa financiación.

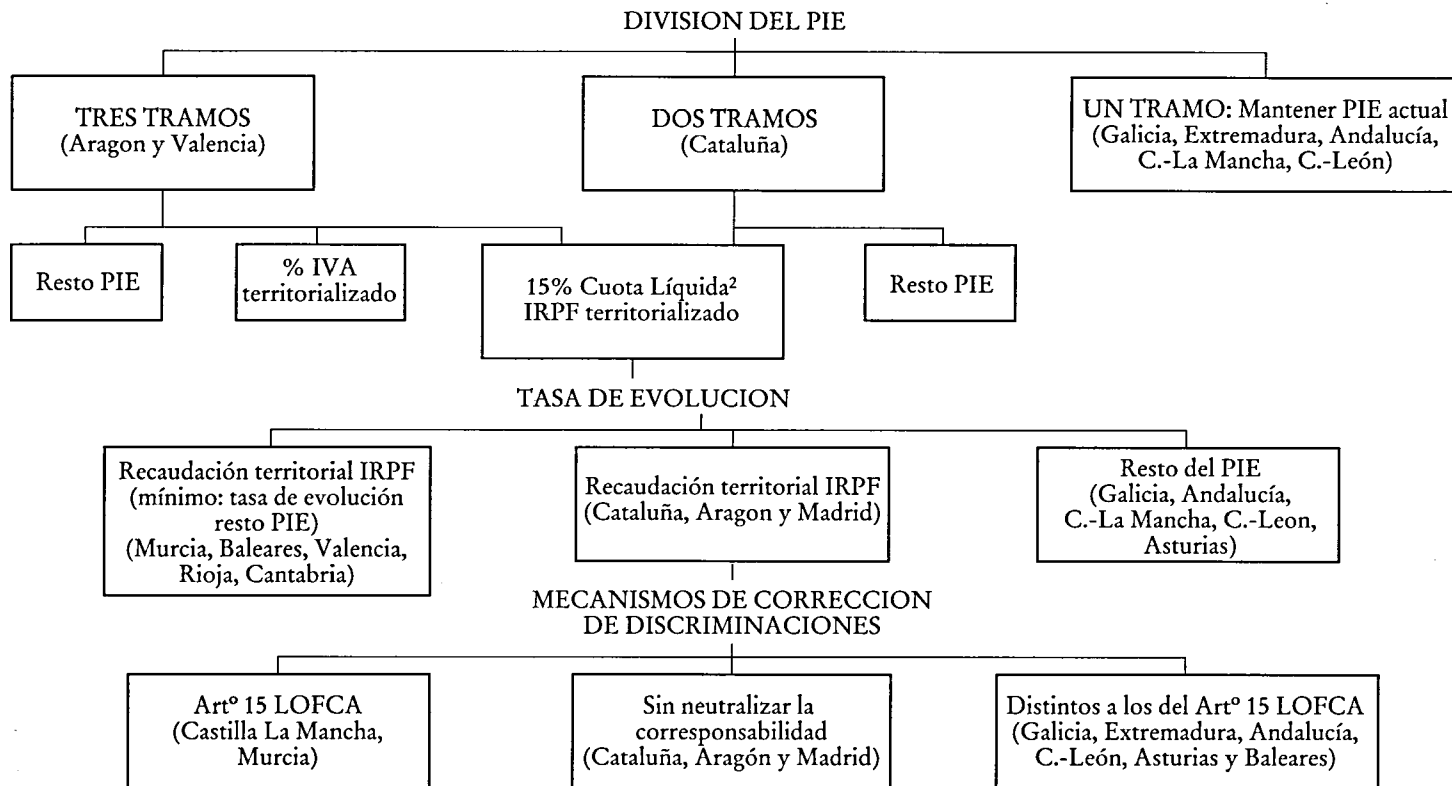
Por último, en relación con la coordinación presupuestaria y financiera, el Acuerdo de Financiación Autonómica para el período 92/96 contemplaba la elaboración de un escenario de consolidación presupuestaria para dicho quinquenio que fuera marco de referencia para la coordinación presupuestaria entre los gobiernos territoriales, base para la elaboración del programa de convergencia, y procedimiento para vincular los planes de endeudamiento de las CA al cumplimiento del escenario de consolidación presupuestaria.

A lo largo del año 92 la Administración Central, en negociaciones bilaterales con los gobiernos autonómicos, ha podido conocer el estado real del endeudamiento de las CA. Como señalaba el Secretario de Estado de Hacienda hace un año,¹⁹ de las negociaciones bilaterales se desprendía una serie de distorsiones del proceso de descentralización que dificultaban los acuerdos de limitación del endeudamiento. En este sentido citaba cómo la menor capacidad de resistencia de las CA, por su mayor proximidad a los votantes, forzaba a éstas a aceptar demandas sociales de mayor gasto público sin disponer de capacidad financiera suficiente para hacer frente al mismo. Por otra parte, la existencia de una competencia importante entre las Comunidades a la hora de formular sus políticas de gasto también podría explicar el crecimiento del gasto autonómico. En esa línea, llama la atención el crecimiento de las transferencias de capital a empresas no públicas y efectos de imitación en ámbitos como la política salarial o la producción social. Adicionalmente, señalaba el Secretario de Estado, cómo la política del gobierno central afectaba también al presupuesto de gasto de las CA en

18. Sobre los fondos de nivelación, ver H.P.E. nº 115, dedicada al estudio de las experiencias comparadas y de los instrumentos previstos en el modelo español. Respecto a las asignaciones de nivelación, A. Giménez (1993).

19. Ver A. Zabalza (1992).

AUMENTO DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL A PARTIR DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO: PROPUESTAS Y POSTURAS DE LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTONOMAS¹



¹ Informe del grupo de trabajo sobre corresponsabilidad fiscal del 30 de junio de 1992.

² La Comunidad Valenciana propone que el porcentaje se aplique sobre la *cuota íntegra* del IRPF territorializada.

particular en los campos de la sanidad, la educación y la política retributiva de la función pública. Por último, como consecuencia de la restricción presupuestaria en la Administración Central, los departamentos ministeriales han pretendido «corresponsabilizar» a las CA en sus programas de gasto, lo que ha aparejado una expansión de dichos programas sin el conveniente apoyo financiero.

Como conclusión fundamental, el Secretario de Estado señalaba en su informe la falta de conciencia por parte de las Administraciones Públicas de las restricciones financieras que existen sobre el gasto y la importancia de iniciar «una nueva etapa» sobre la base de una colaboración y de una información lo más amplias posibles.

En esa dirección se acordaron planes máximos de endeudamiento por parte de las Comunidades Autónomas para el ejercicio 1992 con las características que fueron señaladas en el apartado anterior de este trabajo.

5. Una revisión de los problemas pendientes

Entre los problemas del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas que aún quedan por resolver, el de mayor envergadura como se ha reiterado, es el que afecta a la corresponsabilidad de las C.L.A. Como antes se puso de manifiesto, las opciones barajadas por el grupo de trabajo y por la doctrina son múltiples, y tal vez pueda tener interés conocer las distintas posiciones mantenidas por las CA en relación con la propuesta que ha sido más sometida a discusión, que consiste en la división del porcentaje de participación en más de un tramo, con objeto de vincular a la financiación la recaudación territorial de alguno de los grandes impuestos.

Ello no quiere decir que los sistemas de recargo o el reparto de tramos de la tarifa del Impuesto sobre la Renta no se contemplen como alternativas posibles. Sin duda son soluciones más corresponsables pero que en el momento actual parecen aparejar problemas mayores de establecimiento. Como recientemente se señalaba, el establecimiento o la determinación de un porcentaje en la recaudación líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene como una de las ventajas principales la de romper la inercia que ha caracterizado al modelo de financiación autonómica desde su nacimiento, consistente en hacerlo bascular decisivamente sobre los fondos de transferencias. En el esquema adjunto se analizan las distintas opciones, los problemas que plantean las propuestas de participación en la recaudación de alguno de los grandes impuestos, y las posiciones de las Comunidades al respecto.

Pensar, en el momento actual, en una financiación propia significativa de las Comunidades Autónomas, exige concentrar la atención en los grandes

impuestos con capacidad recaudatoria de nuestro sistema tributario. Por esa razón las propuestas suelen centrarse en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre el Valor Añadido, los dos grandes tributos recaudatorios del sistema impositivo actual español. En el cuadro puede observarse cómo las alternativas podrían singularizarse en tres. Comenzando desde la derecha, mantener la situación actual, es decir, no introducir cambios en términos de participación territorial en algún tributo. Tal sería la posición defendida por las Comunidades de menor nivel económico. Estudiar la división del porcentaje de participación en dos tramos o bien pensar en la utilización de tres tramos incluyendo, además del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, un porcentaje del IVA minorista territorializado.²⁰

La propuesta más debatida es la consistente en adjudicar a las Comunidades Autónomas un porcentaje, tal vez el 15%, de la cuota líquida del IRPF territorializado.

Según la propuesta de la participación del 15% en el IRPF, el porcentaje actual de participación se dividiría en dos componentes: el primero formado por el 15% de la recaudación líquida en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y el resto el porcentaje de participación anterior, hasta alcanzar al montante total aprobado a partir de los acuerdos de enero del 92.

Una vez hecho el reparto se plantea el problema de la evolución de ambos componentes. Las reglas posibles son múltiples; cabe pensar en distintos porcentajes o en distintos criterios de evolución de los dos porcentajes. Una primera opción sería establecer el mismo criterio que el seguido en el caso del porcentaje de participación, de manera que habría que aplicar la regla que prevaleciera entre las tres opciones que permite el sistema financiero actual, es decir, la evolución de los ITAE, del PIB o del gasto equivalente.

Una segunda posibilidad consistiría en permitir que ambos componentes de la participación en ingresos del Estado evolucionaran según sus propias tasas de cambio; es decir, el porcentaje de participación según las previsiones del acuerdo y la recaudación territorial del IRPF según la evolución del impuesto en cada uno de los territorios.

Por último, la tercera opción contemplaría una posibilidad mixta en el sentido de aceptar el criterio de evolución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas pero con un mínimo, equivalente a la tasa de evolución del resto del porcentaje de participación.

En la medida en que pudieran producirse discriminaciones como consecuencia de la evolución diferenciada de la participación en el IRPF y

20. En el cuadro se contempla también la opción propuesta por la Comunidad Autónoma de Valencia para hacer recaer el porcentaje sobre la cuota íntegra. Un examen de esta propuesta, en F.Perez, 1993.

del resto del PIE, sería necesario pensar en el establecimiento de correcciones. Para algunas Comunidades la principal crítica a la derivación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es el posible sesgo redistributivo que este mecanismo pudiera implicar. En la medida en que una parte relativamente significativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas quedaría atribuida a las Comunidades Autónomas, la Administración Central perdería peso específico para garantizar los equilibrios financieros interterritoriales. En la misma dirección se considera que la elasticidad de las bases imponibles es muy diferente según territorios, y al mismo tiempo, que la capacidad de recaudación es también diversa entre las regiones más desarrolladas y las Comunidades más pobres.

A la vista de las posibles desviaciones redistributivas que pudieran producirse, sería necesario establecer mecanismos de corrección de las discriminaciones. Las alternativas posibles vienen recogidas en el cuadro en tres propuestas fundamentales: una, introducir los mecanismos de corrección a través de las asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA. Otra posible sería buscar mecanismos diferenciados del artículo 15 de la LOFCA, es decir, mecanismos específicos, o el establecimiento de topes al crecimiento en línea con las propuestas anteriores referidas a las tasas de evolución. Por último, algunas Comunidades manifiestan la necesidad de que los instrumentos de corrección utilizados en su caso no deberían servir como medios para limitar la corresponsabilidad, porque en definitiva, de esta forma quedaría sin contenido el primer objetivo perseguido con las propuestas de cambio.

A modo de conclusión provisional de este apartado, habría que poner de manifiesto cómo las alternativas disponibles son múltiples y las posiciones de los distintos agentes no son coincidentes. No ha de perderse de vista, por otra parte, que los objetivos que deben intentar compatibilizarse para la aprobación de cualquier sistema son aumentar la autonomía financiera, garantizando el mantenimiento de los equilibrios básicos, y utilizar instrumentos que permitan la perceptibilidad de las cargas y la asignación de servicios por parte de los ciudadanos.

Un segundo problema que debe ser objeto de atención es el que se refiere al *endeudamiento de las Comunidades Autónomas*. El problema del crecimiento del endeudamiento debe ser contemplado en una perspectiva amplia para tener en cuenta los distintos factores que pueden explicarlo. Como primera provisión, es necesario aclarar que nos encontramos ante un recurso que dentro del marco legal fijado en la LOFCA permite un margen de discrecionalidad importante por parte de las CA. En este sentido, habría que conectar de algún modo la ausencia de capacidad financiera autónoma, con el creciente acceso al crédito al que han acudido las Comunidades Autónomas.

Como anteriormente se señalaba, el Secretario de Estado de Hacienda apuntaba algunas de las razones que explicaban por qué se había producido el crecimiento del gasto y del endeudamiento en las CA durante los últimos años. Es importante sin embargo no perder de vista otras razones explicativas de ese mayor endeudamiento. En esta dirección como se ha señalado²¹ se pueden citar diversas motivaciones para explicar el endeudamiento según el menor o mayor grado de responsabilidad de las Comunidades en las decisiones adoptadas.

Por un lado, deben mencionarse, como factor de crecimiento del endeudamiento, los procesos de equiparación de los convenios de personal laboral, que al pertenecer a diferentes ministerios tenían retribuciones diferentes, aún cuando realizaran tareas similares. En este sentido, el problema de equiparación posiblemente se hubiera planteado de forma igual aún en ausencia de transferencias, ya que en el momento en el que se hacen explícitos los agravios comparativos se generan las presiones para intentar solventarlos.

En segundo lugar, en algunos servicios públicos, la presión social es mayor en el momento actual y en un nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, lo que puede explicar el crecimiento del gasto que en algunos casos sólo puede financiarse por medio del endeudamiento.

Además, las insuficiencias del Fondo de Compensación Interterritorial para financiar la inversión nueva han exigido a las Comunidades realizar inversiones para las que no contaban con ingresos ordinarios, lo que ponía en marcha, de nuevo también, el acceso al endeudamiento. Una muestra obvia de la existencia de este problema es la determinación de un procedimiento especial para fijar las necesidades de inversión nueva de las CA dentro de los Acuerdos de financiación del año 1992.

Es preciso citar también la presencia de nuevas necesidades de gasto que no existían en el momento de las transferencias. Así por ejemplo, «la nueva normativa sobre incentivos regionales derivada de la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales, que luego sería desarrollada a través de la delimitación de zonas promocionales».²² Estas disposiciones normativas fuerzan a las CA a aportar recursos dentro de los límites máximos que señala la Ley.

Otra razón explicativa del endeudamiento podría venir dada por los gastos vinculados al proceso de descentralización. Este sería el caso de los costes derivados de las instituciones de autogobierno, aunque aquí, además del mantenimiento de unos mínimos para todas las Comunidades, el margen de maniobra de cada CA es amplio y parte del crecimiento de gasto debe imputarse a decisiones tomadas por las mismas.

21. J.A. Biescas y J.López Laborda. 1993, pág. 37 y sigs.

22. J. Biescas y J. López Laborda 1993, pág.38.

Por último, habría que aludir a los gastos derivados de decisiones tomadas por las propias Comunidades encaminadas a financiar nuevos servicios, como ocurre con las televisiones autonómicas o los salarios de pobreza, o a mejorar el nivel de prestación de otros, lo que ha exigido la realización de nuevas inversiones con los gastos corrientes asociados a las mismas en ejercicios posteriores. Al no contar con fuentes de ingresos ordinarios para financiarlos, el recurso al endeudamiento era la única vía disponible.

Es posible también que la propia regulación del acceso al crédito en el artículo 14 de la LOFCA se haya convertido en un estímulo al endeudamiento, lo que podría hacer aconsejable una revisión del mismo, en el supuesto de que se abordase la reforma de la Ley de Financiación.

6. Consideraciones finales

Es importante, a mi juicio, analizar el modelo financiero en una perspectiva de medio y largo plazo. Un buen sistema de financiación autonómica debe responder a los criterios mínimos planteados por la teoría del federalismo fiscal.²³ En esa línea, el principio de correspondencia debe ser defendido y en consecuencia debe procurarse un sistema de financiación corresponsable que permita atribuir competencias de gastos e ingresos de nivel equivalente a cada gobierno territorial. Un sistema más corresponsable es un sistema en el que se consolida la autonomía financiera de los gobiernos territoriales, lo que exigiría el empleo de diferentes instrumentos, así como el establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación de carácter horizontal y vertical.

Con motivo del debate actual se ha planteado la posible conveniencia de proceder a la reforma de la LOFCA en la medida en que esta norma pueda dificultar una adecuada modernización y puesta al día del sistema de financiación. Entre los puntos de la Ley más sometidos a crítica deben citarse los que se refieren a la determinación del porcentaje de participación y de los tributos cedidos, la regulación de las asignaciones de nivelación de servicios mínimos y las normas que afectan al endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

Desde algunas posiciones se ha puesto de manifiesto cómo la propuesta de participación en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no tendría fácil encaje en la LOFCA porque no es uno de los tributos cedibles, y porque el acomodo de esta cesión en el marco del artículo 13 no resulta sencillo a juicio de algunas Comunidades. Por otra parte, la po-

23. Biehl, 1990, señalaba como expresión de tales criterios los siguientes: Asignación, delimitación y combinación óptimas de competencias, subsidiariedad, óptima representación de contribuyentes y beneficiarios y reparto equitativo de las cargas. Una explicación de estos principios y de otros alternativos puede verse en A. Gimenez, 1991, pgs. 12 y 55.

sibilidad de proceder a la cesión del IVA en fase minorista, aunque ha sido defendido por algunos autores,²⁴ no es admitida en estos momentos por la mayoría de las CA ni por la administración central por considerar que la ruptura de la gestión del IVA provocaría serios problemas que harían difícilmente defendible este vehículo de financiación. Alternativamente se ha sugerido, como hemos visto, una participación en el IVA o incluso un recargo sobre la base minorista de ese tributo. Aunque son opciones que deben ser estudiadas, los problemas de encaje legal son en este momento importantes.

Antes señalábamos las dificultades de introducción y encuadramiento de las asignaciones de nivelación de servicios mínimos. Desde algunas posiciones se ha cuestionado la materialización normativa del fondo de nivelación contenida en el artículo 15 de la LOFCA. Acaso pudiera pensarse en un fondo de nivelación equilibrado con mayor capacidad redistributiva, en especial si se concibe como mecanismo compensador de los sesgos redistributivos que pudiera aparejar el establecimiento de algún mecanismo de corresponsabilidad.

En línea similar, como ya hemos comentado con anterioridad, una posible razón para proceder a la reforma de la LOFCA es la regulación del acceso al crédito que según una opinión extendida sería excesivamente generosa en el texto actual de la norma.

Por otra parte, aunque no han sido considerados en este trabajo, los mecanismos de coordinación deben ser objeto de especial atención y en ese sentido la corresponsabilidad debe también entenderse como una participación común en las tareas de recaudación de tributos. Además de las consideraciones recogidas en relación con la gestión de los tributos cedidos, cabría estudiar otras posibilidades en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La coordinación de las Comunidades Autónomas y los servicios territoriales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) permitiría una mayor proximidad con el contribuyente y, seguramente, una mejora en relación con el control de fraude y el aumento de la recaudación. Una participación mayor de las Comunidades en la Agencia facilitaría un aumento de la corresponsabilidad por la vía de la participación común en la gestión tributaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALVAREZ CARBACHO, X. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica», *Hacienda Pública Española* (monográfico) I/1992, pág. 53-67, IEF. Madrid.

24. Por ejemplo, C. Monasterio, 1993.

- BIESCAS, J.A. y LOPEZ LABORDA, J. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros», *Hacienda Pública Española* (monográfico) I/1992, pág. 35-53, IEF. Madrid.
- BIESCAS, J.A. (1991): «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público* núm. 5, pág. 159-172, IEF. Madrid.
- BORRELL, J. (1988): Introducción en *Cinco estudios sobre financiación autonómica*, IEF. Madrid.
- BORRELL, J. y ZABALZA, A. (1990): «El nuevo FCI: un instrumento de política regional» en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 2, pág. 229-247, Madrid.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.
- CASTELLS, A. (1992): «Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos», *Hacienda Pública Española*, núm. 118.
- CASTELLS, A. (1991): «Unas notas sobre la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial» en *Hacienda Pública Española*, núm. 117, pág. 67-74, Madrid.
- CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA (1992): *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1991-1996*, Madrid.
- COSTAS TERRONES, J.C. (1992): «Los tributos cedidos en la financiación autonómica», *Hacienda Pública Española* (monográfica) I/1992, págs. 163-195.
- DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1992): *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1991*. Secretario de Estado de Hacienda. Madrid.
- GIMENEZ, A. (1991): «Modelos básicos de financiación autonómica» *Palau* núm. 13, págs. 3-87, Valencia.
- GIMENEZ, A. (1992): «Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España», en H.P.E. monografías. I/92. pag. 93-105, I.E.F. Madrid.
- GIMENO, J. y RUIZ-HUERTA, J. (1991): «Financiación autonómica: un modelo alternativo de corresponsabilidad fiscal», *Palau* 14 núm.15.
- JIMENEZ COMPAIRED, I.J. (1992): *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, tesis doctoral, inédita. Zaragoza.
- KING, D. (1984): *Fiscal Tiers-The Economics of Multi-Level-Government*. George Allen and Unwin, London. Traducido por el IEF. 1988. Madrid.
- OLSON, M. (1969): «The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government», *American Economic Review*, núm. 59.
- PEREZ, F. (1993): «Corresponsabilidad fiscal». Diario *El País*, 7, febrero, 1993.
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTINEZ, R. (1992): «El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia» *Hacienda Pública Española* (Monografías I/1992), págs. 127-163. Madrid.

- SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA (1990). *Informe sobre la reforma del impuesto sobre la renta y el patrimonio*, Madrid.
- SOLE, J. (1985): «Subvencions anivelladores municipals: Perspectives per a Espanya a la llum de l'experiencia comparada» en Diputació de Barcelona, 1985; *Les Finances Municipals dins L'Estat de les Autonomies. Estudis i Propostes*, Barcelona.
- ZABALZA, A. y otros (1992): «Debate sobre el acuerdo de financiación autonómica para el período 1992-1996» en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona.