

Hacia un nuevo sistema de financiación autonómica. ¿Qué nos queda?

Towards a new autonomous financing model. what is the remainder?

Dra. Mónica GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO
Universidad Cardenal Cisneros

Resumen: En este trabajo se analiza el informe de la Comisión de expertos a la que se encomendó el análisis de la situación del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y sus posibles líneas de reforma. Además de recoger una perspectiva general sobre la hacienda autonómica y sus problemas señalados en el informe, se destacan los aspectos teóricos de la descentralización, como principal estrategia de la Teoría del Federalismo Fiscal.

Abstract: This paper includes a review made by the Expert Commission that was entrusted with the analysis of the situation concerning financing model of the regions and their possible guidelines for reform. In addition to compiling a general overview on the regional treasury and its problems outlined in the report, the theoretical aspects of decentralization are highlighted, as the main strategy of the Fiscal Federalism Theory.

Palabras clave: financiación de las Comunidades Autónomas, Federalismo Fiscal, descentralización, autonomía, corresponsabilidad fiscal.

Keywords: financing model of the Autonomous Communities, Fiscal Federalism Theory, decentralization, autonomy, fiscal co-responsibility.

Sumario:

- I. Introducción.**
- II. El Estado Autonómico: una perspectiva general.**
- III. La descentralización como principal estrategia de la Teoría del Federalismo Fiscal.**

- IV. Los problemas y defectos del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.**
- V. Las principales propuestas del Comité de expertos.**
- VI. Conclusiones y reflexiones finales.**
- VII. Bibliografía.**

Recibido: noviembre 2017.

Aceptado: 2018.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar el informe de la Comisión de expertos a la que se encomendó el análisis de la situación del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y sus posibles líneas de reforma.

El primer apartado lo vamos a dedicar a ver una perspectiva general sobre la hacienda autonómica, sin entrar en el desarrollo temporal del proceso autonómico¹ ni los sucesivos Acuerdos y sistemas de financiación.

En el segundo apartado, muy brevemente, se destacan los aspectos teóricos de la descentralización, como principal estrategia de la Teoría del Federalismo Fiscal, teniendo en cuenta el enfoque clásico y el denominado de segunda generación que tiene un enfoque más institucional y no tan económico.

En el tercer apartado se analizan los problemas y defectos del actual sistema de financiación que el Comité de expertos ha destacado en su Informe y se recogen las principales propuestas. En el último apartado se recogen unas conclusiones y reflexiones finales

II. EL ESTADO AUTONÓMICO: UNA PERSPECTIVA GENERAL

El art. 2 de la de la Constitución española (en adelante CE) aprobada en 1978 “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. La CE es la norma legal que define la forma de gobierno en España y delimita los diferentes niveles que lo componen.

En el título VIII de la CE, que se ocupa de la Organización Territorial del Estado, se desarrollan los principios constitucionales que sientan las bases para la descentralización en España, pero con una falta de concreción de la

¹ El desarrollo temporal del proceso se trata ampliamente en Gómez de la Torre del Arco, M., “Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación”, en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, nº XLIII (2010) 331-354

forma de organización territorial, que deja la definición del modelo a su evolución y acuerdos políticos posteriores. Por ello, el modelo de descentralización tan importante que ha ocurrido en España se ha ido configurando a lo largo de estos casi cuarenta años, a través de acuerdos, negociaciones y pactos políticos que no siempre han atendido a razones económicas.

Constitucionalmente, España no se definió como un Estado federal y en el texto ni siquiera se recoge la expresión Estado de las Autonomías. Por tanto, las CCAA “no son entidades políticas asociadas en una especie de pacto confederal frente al exterior sino proyecciones del derecho de nacionalidades en un Estado con unidad jurídica y política en el marco de la estructura unitaria del Estado”². Las CCAA no se definen como Estados miembros con un pacto federal. La estructura territorial del Estado español no es federal en sentido estricto, sino más bien un modelo genérico de descentralización política y administrativa. Es más cuando se aprobó la CE de 1978, ni tan siquiera se conocían el número de CCAA que se iban a constituir.

Los Estatutos de Autonomía que se aprobaron fueron los encargados de concretar las competencias asumidas por cada CA, y además se concretaron detalles no especificados en la propia CE. Todo esto ocasiono que cada CA tuviera un marco específico que dio lugar a situaciones asimétricas. Los Estatutos de autonomía son los que se atribuyen las competencias, con el único límite que impone el respeto a las competencias exclusivas del Estado establecidas en el artículo 149 CE. Por tanto, los criterios económicos no han sido precisamente los predominantes en el reparto de mismas.

El modelo de descentralización que se ha producido en España ha sido de gran complejidad, en parte motivado por la falta de concreción e indeterminación de la propia CE. Además ha sido poco transparente, teniendo serios problemas de equidad y eficiencia.

La CE establecía dos vías de acceso a la autonomía en el artículo 143 (partiendo de competencias reducidas) o en el 151 (con competencias amplias). Actualmente, todas las CCAA tienen asumidas las mismas competencias con excepciones³. Por tanto, podemos hablar de la equiparación de competencias entre CCAA.

Además, se reconoce en la CE dos regímenes fiscales especiales: uno basado en razones históricas, el régimen foral (aplicable en las comunidades

² VILLACORTA, L., “La construcción del Estado democrático español: algunas perspectivas”, en *Revista de Estudios Políticos*, 109 (2000) 73-102.

³ Como es el caso de la competencia en policía autonómica, Instituciones penitenciarias y sistema sanitario de la Marina.

forales de País Vasco y Navarra), otro basado en singularidades geográficas, los regímenes especiales para Canarias y Ceuta y Melilla.

La CE reconoce los derechos históricos de los territorios forales, estableciendo las bases para un régimen foral que concede una gran autonomía fiscal al País Vasco y Navarra. Estas dos comunidades tienen como fuente principal de financiación los ingresos tributarios recaudados en su propio territorio. La comunidad foral debe asumir el pago al gobierno central de un “cupo” o “aportación” en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados en sus respectivos territorios. El sistema foral se basa en un pacto, llamado Concierto Económico en el caso del País Vasco, y Convenio, en el caso de Navarra. En este sistema, las comunidades forales recaudan en la actualidad casi todos los impuestos del sistema tributario.

Es decir, en el sistema foral se invierte el esquema de relaciones financieras que existe entre el gobierno central y las CCAA de régimen común. Tiene como defectos la escasa contribución a la financiación de los bienes públicos nacionales, la solidaridad entre regiones y colaboración en las tareas de estabilización económica.

Los dos modelos de financiación tan distintos que coexisten en las CCAA, teniendo idéntico techo competencial, se ha considerado como caso de “Federalismo Asimétrico”, debido a que las haciendas autonómicas de los territorios forales, cuentan con facultades fiscales más amplias que el resto, lo cual les permite un mayor margen de autonomía y mayores posibilidades de entablar procesos de competencia fiscal⁴.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PRINCIPAL ESTRATEGIA DE LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

En este apartado, muy brevemente, se va a realizar una revisión del marco teórico de la Teoría del Federalismo Fiscal, tanto para la distribución de competencias de gasto como distribución del poder fiscal. Se recogen tanto el enfoque clásico como el denominado de segunda generación.

El sistema federal es una forma de gobierno ampliamente utilizada a nivel mundial, siendo adoptada tanto por países desarrollados como en vías de desarrollo. La característica de este sistema consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación. Por su parte, el

⁴ MONASTERIO ESCUDERO, C., “Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?”, en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 192 (1/2010) 61.

Federalismo Fiscal solamente se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. De ahí que sea factible aplicar los principios teóricos del Federalismo Fiscal a otras formas de gobierno que no sean federales, como es el caso de España; para ello basta con que tengan un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones. A su vez, es conveniente señalar que la descentralización no es sinónimo de federalismo, ya que es parte de su propia naturaleza, al igual que la centralización⁵. También conviene aclarar que se puede ser un país federal centralizado, aunque en principio no es la situación ni habitual ni característica de los países federales. La descentralización se apoya en los principios conceptuales de la Teoría del Federalismo Fiscal que pudieran conseguir una distribución óptima de competencias en materia de ingreso y gasto de los diversos niveles de gobierno que constituyen una federación. El problema teórico central del federalismo es la determinación de la estructura óptima del sector público en términos del grado de descentralización de responsabilidades en la toma de decisiones.

A continuación se van a comentar los principios básicos del Federalismo Fiscal tomando como base las funciones primarias del sector público (estabilización, distribución y asignación) desarrolladas por Richard Musgrave.

Los principios de eficiencia y equidad en la economía federal constituyen el marco general. Desde la perspectiva de la eficiencia, ante la existencia de diferencias en gustos y preferencias entre los individuos residentes en diferentes jurisdicciones, puede resultar más eficiente, por la mayor capacidad de respuesta e información, que cada jurisdicción determine el nivel de provisión de determinados bienes y servicios públicos, ya que está en condiciones de conocer mejor las preferencias de sus ciudadanos, siempre en ausencia de ahorros de coste por la provisión centralizada y de efectos externos interjurisdiccionales. Por el contrario, el nivel central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que rebasan el ámbito local o regional ya que de no ser así, provocaría serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos⁶.

Por otro lado, la eficiencia fiscal requiere políticas distributivas que ayuden a contrarrestar los llamados beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia en la capacidad tributaria que tiene cada jurisdicción.

⁵ DÍAZ FLORES, M., "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, nº 11 (2002) 387-407.

⁶ Sobre estos dos argumentos se basan los dos principales teoremas que han inspirado la teoría del federalismo fiscal que son el Teorema de Tiebout o votación con los pies y el Teorema de la descentralización de Barzal-Oates.

A este argumento fundamental de eficiencia, se agregan otras razones a favor de la descentralización, como son la mayor correspondencia fiscal (al financiar su propio gasto se percibe el coste real de la acción pública y se limita la expansión del gasto) y las posibilidades de innovación tecnológica en la producción de dichos bienes y a adoptar técnicas más eficientes por la competencia.

Una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costes y de los beneficios se rigen por los principios de equidad vertical (dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales) y horizontal (trato igual a los iguales) ya sean a las entidades que integran la federación, o bien a sus residentes.

Para lograr sus objetivos, entre otros: distribución de la renta equitativa y una eficiente asignación de recursos, el federalismo fiscal tiene como principal estrategia a la descentralización⁷. Aunque existen diferentes enfoques acerca del concepto de descentralización, consiste en último término en determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal, mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno.

El enfoque teórico se pregunta cómo descentralizar óptimamente, cuáles son los requisitos técnicos para ello, surgiendo de ahí la teoría del Federalismo Fiscal, tomando como base las cuatro funciones del Estado de la teoría de la Hacienda Pública siguiendo a Musgrave: asignación, distribución, y estabilización.

Entre los teóricos del federalismo fiscal existe consenso acerca de que la distribución y estabilización deben ser realizadas por el nivel central, mientras que los niveles regionales deben ser responsables, junto con el nivel central, de la asignación de recursos. En este contexto, la principal razón de tipo económico que apoya a la descentralización es que la provisión de servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia si está ligada a las necesidades específicas de la población que va a beneficiarse de esos bienes públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1972).

Por tanto, en términos de eficiencia, el enfoque Tiebout⁸-Musgrave⁹-Oates¹⁰ de la descentralización fiscal, permitiría que los Gobiernos locales o

⁷ “La descentralización hace referencia a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas, en contraste con la desconcentración, que implica solamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa”, DÍAZ, o.c., pp. 392, según P. Meyer citado en Oates 1977, p. 35.

⁸ Si se estipula que cada comunidad tiene que sufragar su propio coste de servicios públicos, los individuos aprenderán que les interesa elegir aquellas comunidades que satisfacen sus preferencias. Es decir, la denominada, “votación con los pies”.

⁹ Para el logro de la eficiencia en la provisión es necesario conocer la incidencia espacial de los beneficios. Debe cumplirse el principio de equivalencia fiscal (Olson) Beneficiarios = contribuyentes = partícipes en la toma de decisiones. En relación a las externalidades, se

regionales asuman parte de la función de asignación fundamentalmente la referente a la provisión de bienes públicos locales a partir del tamaño óptimo de la jurisdicción determinado según la teoría de los clubs de Buchanan, tal como hacen Musgrave y Musgrave.

De acuerdo con la teoría, la justificación de la descentralización es que promueve eficiencia económica, en sus dos dimensiones: de asignación y producción. Los bienes y servicios son provistos por el nivel que puede ofrecerlos al menor coste, beneficiándose de las economías de escala; y de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos y financiarlos. Lo anterior estimula a su vez una mayor y más clara vinculación entre el pago de los tributos y los servicios públicos recibidos, en concordancia con el principio de correspondencia el cual establece que una comunidad determina el nivel de servicios públicos que quiere tener en relación a la capacidad que tiene para pagarlos. Como consecuencia, se promueve una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, y por lo tanto, se genera responsabilidad entre los gobiernos locales.

Es decir, el sistema de gobierno multinivel evita la concentración del poder y garantiza pluralismo político y participación de las minorías. La cercanía entre administradores públicos y votantes permite un mayor control político que obliga a la rendición de cuentas.

A su vez, la descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad, y fortalecer a los gobiernos regionales con más recursos y capacidad de decisión. Implica necesariamente el fortalecimiento financiero de los gobiernos regionales para que éstos puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la satisfacción de las necesidades de sus comunidades. Lo que conecta con la denominada corresponsabilidad fiscal.

Es necesario descentralizar las potestades tributarias, para minimizar la carga excedente y evitar la doble imposición, mediante la elección de un criterio de

requiere ponderar las medidas centrales que las reducen con el mantenimiento de las diferencias regionales.

¹⁰ La eficiencia económica se consigue proporcionando la mezcla de output público que mejor refleje las preferencias de los individuos. Un gobierno descentralizado permite que se den las condiciones necesarias para una mayor experimentación e innovación. Los ciudadanos estarán en mejor situación para sopesar beneficios y costes de los programas públicos si son contribuyentes directos de esos programas.

coordinación financiera entre gobiernos. Los distintos niveles han de tener cierto grado de autonomía. La evidencia señala que esto no se ha cumplido siempre.

Además se deben considerar las posibilidades de administración y control impositivo por cada nivel de gobierno teniendo en cuenta las economías de escala que puedan existir. La posible competencia fiscal entre regiones que erosionan la recaudación y conducen a desequilibrios fiscales; la existencia de exportación de impuestos (traslación de la carga tributaria a otras jurisdicciones) junto a la necesidad de coordinar para lograr equidad vertical y horizontal entre territorios a nivel impositivo, son cuestiones de gran importancia que se han de contemplar y solucionar.

El problema radica en que la interrelación de todos estos factores dificulta la elección entre alternativas impositivas, porque no todos contribuyen en el mismo sentido, y la ponderación de cada uno de ellos dependerá muchas veces de los juicios de valor de los políticos.

Además en los casos de que existan desequilibrios verticales se hacen imprescindibles las transferencias intergubernamentales que cubran dichos desequilibrios. También surge la necesidad de establecer transferencias para la igualación fiscal, cuando existen desequilibrios horizontales entre regiones, que surgen por la existencia de diferente capacidad fiscal o necesidad fiscal entre regiones.

En la práctica la existencia de transferencias favorece un ineficiente o excesivo tamaño del sector público local debido a que alienta comportamientos no eficientes de las regiones. Este gasto excesivo ha sido explicado por la teoría económica a partir de diferentes factores y conductas.

Una de las más relevantes es la falta de corresponsabilidad fiscal (desvinculación entre las decisiones de gasto y la financiación del mismo) que ha originado comportamientos oportunistas no eficientes de los diferentes niveles de decisión con efectos no deseados sobre las finanzas. Cuando no se percibe correctamente el coste político de la presión tributaria, existe una tendencia al crecimiento desmedido de los gastos públicos. Autores como Brennan y Buchanan ven al gobierno como el Leviatán que maximiza objetivos distintos al bienestar general junto a la Teoría del efecto adherencia (flypaper effect): el otorgamiento de un peso adicional de transferencias induce un crecimiento del gasto público local superior al que se habría dado si se incrementa en igual magnitud el ingreso de esa región.

La denominada Teoría del Federalismo Fiscal de segunda generación tiene un enfoque más institucional y no tan económico. En el análisis teórico clásico del

Federalismo Fiscal las dos piezas clave son los bienes públicos y las externalidades. Con este nuevo enfoque, se supone que la descentralización favorece la eficiencia porque genera incentivos positivos en los agentes políticos para conseguir buenos resultados económicos, siendo los costes de transacción entre gobierno y ciudadanos de una región menores si existen niveles intermedios. Puede ser el mejor camino para que los políticos conozcan adecuadamente las necesidades de los distintos tipos de ciudadanos. Se trata de reconocer las diversidades económicas e históricas y las disparidades regionales de preferencias, asumiendo que la descentralización de las decisiones políticas es más eficiente. Es decir, “se permite una estructura institucional más adaptable y próxima a los intereses de los ciudadanos que con un gobierno unificado cuya capacidad de recoger los intereses más concretos de algunas regiones resulta complicado”¹¹.

“Desde una perspectiva más amplia, la “segunda generación” de teorías de Federalismo Fiscal (Oates, 2005) ha puesto el énfasis en un nuevo tipo de riesgos, debido a que todo proceso federal supone un difícil equilibrio entre las fuerzas centrípetas, que llevarían de vuelta a la centralización y las fuerzas centrífugas que conducen hacia una posible secesión.

Se ha argumentado que las funciones principales del gobierno central son las de asegurar la unidad del mercado interior, la estabilidad monetaria y la defensa nacional y que cuando falla en la provisión de estas funciones, el riesgo de secesión aumenta (Weingast, 2006; Bird y Ebel, 2007a)”¹². Dentro de la nueva teoría del federalismo fiscal de segunda generación, “el federalismo defensor de mercados constituye uno de los epicentros de la citada segunda generación y supone que, frente a un panorama de centralización del poder monopolista del Estado, la descentralización puede constituir un marco institucional favorecedor de la eficiencia en los mercados políticos y económicos”¹³.

Entre las críticas o peligros que se han realizado a la descentralización¹⁴, vamos a destacar las más relevantes:

- La descentralización trae consigo un aumento en las regulaciones además de una fragmentación del mercado, fruto de la competencia fiscal entre las

¹¹ CABALLERO, G., “Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación”, en *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (2), núm. 286, (abril-junio, 2005) 291.

¹² MONASTERIO ESCUDERO, C., o.c., p. 60.

¹³ CABALLERO, o.c., p. 322.

¹⁴ BRAÑA PINO, F.J., o.c., “Descentralización y eficiencia. los límites del federalismo económico”, Colección Mediterráneo económico, núm. 10: Un balance del Estado de las Autonomías., pp. 69-108.

distintas regiones. Los defensores de la teoría del Federalismo defensor de mercados (Weingast, 1993, 1995) no opinan lo mismo, toda vez que para sus defensores, el federalismo competitivo puede ser bueno.

- Problemas con la información estadística - ya que las regiones no facilitan los datos-, falta de transparencia y de conocimiento de la situación real por parte de los contribuyentes.
- La descentralización ha sido a menudo y en muchos países un obstáculo a la reforma fiscal.
- Surgen problemas serios cuando hay recursos naturales localizados en algunas regiones en particular, pudiendo servir como ejemplo lo que está ocurriendo actualmente en España con el agua y su gestión.
- La corrupción, que se considera mayor en el ámbito local que en el nacional, por lo que la descentralización puede conllevar el aumento del nivel de corrupción global.
- La evidencia empírica permite más bien apoyar la tesis de que una competencia activa entre jurisdicciones da lugar a niveles y patrones de actividad económica distorsionados, generando una carrera hacia abajo con una provisión sub-óptima de servicios públicos¹⁵. Además, trabajos recientes y la experiencia de algunos países sugieren que un gobierno central débil puede ser manipulado por intereses regionales fuertes en formas bastante destructivas
- Tampoco hay evidencia clara de que la descentralización haya permitido controlar efectivamente el crecimiento del sector público como sostiene la teoría de la elección pública¹⁶.
- La teoría tradicional del Federalismo Fiscal “no resulta capaz de presentar ninguna justificación definitiva ni en favor ni en contra de la descentralización del poder fiscal del Estado”¹⁷.

En resumen, la Teoría del Federalismo Fiscal no siempre ha ofrecido la solución a los problemas que surgen con la descentralización. Además, en aquellos países donde previamente no existe una estructura federal, el problema está en que la descentralización económica corre paralela a la búsqueda de la autonomía política, siendo precisamente, lo que ha ocurrido en España.

¹⁵ CASAUGA, A., o.c., “La invalidez general del teorema de la descentralización” en *Cuadernos Económicos de ICE*, N° 20, p. 43.

¹⁶ Dos estudios realizados en España llegan a conclusiones opuestas, Bosch, 2005, p. 9.

¹⁷ SALINAS SÁNCHEZ, J., *Economía Política del Federalismo Fiscal Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía n° 100, Madrid 1991, p. 42.

IV. LOS PROBLEMAS Y DEFECTOS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Conferencia de Presidentes Autonómicos del 17 de enero de 2017 acordó la creación de una Comisión de Expertos cuyo objeto era realizar los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación autonómica basado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos. La Comisión finalizó sus estudios el 19 de julio de 2017, entregando el correspondiente informe. El objetivo de este trabajo, como ya hemos dicho, es destacar los problemas del actual sistema señalados en el informe y recoger las principales propuestas de los expertos.

El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía aparece regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. El sistema integra la financiación de la totalidad de los servicios traspasados a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Fondo de Garantía) y del Fondo de Suficiencia Global (FSG). Además, la Ley 22/2009 establece los Fondos de Convergencia Autonómica, dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

En la tabla 1 se recogen todos estos recursos según su clasificación.

Tabla 1 RECURSOS SISTEMA FINANCIACIÓN LEY 22/2009

recursos tributarios (1)	Tributos cedidos totalmente		% cesión	
	IP	100%	CN(4)	con gestión
ISyD	100%	CN	con gestión	
ITP yAJD	100%	CN	con gestión	
IEDMT (2)	100%	CN	con gestión	
Tributos juego	100%	CN	con gestión	
tasas serv. traspasados	100%	CN	con gestión	
Tributos cedidos parcialmente				
IRPF	50%	CN	sin gestión	
IVA	50%	sin CN	sin gestión	
IIEE	58%	sin CN	sin gestión	
Electricidad	100%	sin CN	sin gestión	
I estatal IE Hidrocarburos(3)	100%	CN	sin gestión	

recursos no tributarios	Fondo Suficiencia Global Fondo Garantía de Servicios públicos fundamentales
Fondos Convergencia Autonómica	Fondo Competitividad Fondo Cooperación

Fuente: Elaboración propia

(1) Dentro de los recursos tributarios también están los rendimientos del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y parte de los del Impuesto sobre Actividades de Juego.

(2) Ninguna Comunidad Autónoma ha asumido la gestión de este impuesto.

(3) Desde 2013, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) desaparece como tal y pasa a integrarse en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, para el que se establece un tipo autonómico que puede variar de una Comunidad a otra.

(4) CN = capacidad normativa

Hay que recordar¹⁸ que el importe a efectos de los cálculos que exige el modelo es la recaudación normativa, es decir aquella que resultaría si se aplicase la normativa de forma homogénea, por tanto sin considerar los cambios que se hayan producido al emplear la capacidad normativa, y suponiendo que todas las CCAA son igualmente de eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente. Esto obedece a la lógica y necesaria aplicación de la corresponsabilidad fiscal.

La principal queja por parte de las CCAA es la insuficiencia de los recursos que el actual sistema de financiación proporciona para financiar las competencias autonómicas, lo que se liga en muchos casos con la tesis de que existe un claro desequilibrio vertical en el reparto de los recursos públicos a favor del Estado. Realmente no existe un mecanismo para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre administraciones.

La financiación por habitante ajustado a igual esfuerzo fiscal, ha de ser la variable para poder hacer comparaciones homogéneas entre CCAA en cuanto a la equidad o igualdad de trato de los residentes en cada CCAA. En opinión de los expertos, la falta de un criterio claro de reparto de los recursos disponibles que se aplique de una forma consistente es una fuente de inequidad, sobre todo por la existencia de fondos adicionales de carácter vertical que se reparten

¹⁸ También recordar que ya no se incluye el Impuesto sobre el Patrimonio, se trata como un tributo propio de las Comunidades Autónomas porque sus rendimientos normativos ya no se integran en el sistema de financiación.

con criterios muy variados y parcialmente contradictorios entre sí, entre los que tiene un peso muy importante la preservación del *statu quo*¹⁹.

Es evidente, como se recoge en el Informe, que la grave crisis económica ha tenido un gran impacto sobre los ingresos públicos que ha afectado a la financiación autonómica; lo que pone de relieve las limitaciones del sistema de financiación a la hora de proporcionar los recursos necesarios para hacer frente a los gastos en competencias de las CCAA. La mecánica del sistema, junto con los errores de previsión del Gobierno central, retrasaron durante dos años la caída de los ingresos autonómicos en términos de caja al inicio de la crisis, lo que ha contribuido a retrasar también el inicio de los ajustes²⁰. Además de la complicación y falta de transparencia del sistema de financiación.

Por otro lado, existen notables diferencias en términos de financiación por unidad de necesidad²¹ entre unas CCAA, y se dan muy distintos grados²² de autonomía del ingreso entre CCAA.

El principio de responsabilidad fiscal exige que cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no solo de sus decisiones de gasto, sino también de las cargas tributarias que estas conllevan. Cuando esto no ocurre se producen claros problemas de ineficiencia, además resulta imprescindible generar incentivos para el cumplimiento de los compromisos de estabilidad en las distintas CCAA, evitando situaciones de restricción presupuestarias blandas. Entre otras causas, la ausencia de un marco institucional que no las dota de suficiente poder de decisión individual y colegiada, trae consigo la falta de responsabilidad fiscal.

¹⁹ Cuestión que ha estado presente en las sucesivas reformas de la financiación autonómica, que básicamente es que el nuevo sistema no traiga una pérdida de recursos frente al anterior. Se han inyectado sistemáticamente fondos adicionales en los momentos de renegociación del sistema, asegurando en paralelo que ninguna Comunidad recibiría menos fondos que los que venía percibiendo anteriormente.

²⁰ El Gobierno central sobreestimó en casi 35.000 millones los ingresos tributarios de 2009, con el consiguiente aumento de las entregas a cuenta. Los recursos adicionales que el Estado inyectó en 2009 con motivo del cambio de sistema amortiguaron la caída del 31% en términos de financiación por habitante a precios constantes.

²¹ El dato para poder hacer comparaciones ha de ser la financiación por habitante ajustado a igual esfuerzo fiscal.

²² Los expertos han estimado las cantidades, en millones de euros, destinadas a la financiación total de las competencias homogéneas con datos 2014, (cuadro 3, p. 7) y se observa que el grado de autonomía del ingreso (definido como la ratio entre la recaudación homogénea o ajustada por aquellos tributos que las Comunidades Autónomas pueden subir o bajar y la financiación efectiva total a competencias homogéneas) es muy dispar. INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017): http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf

Dadas las diferencias de renta existentes entre las CCAA, la exigencia de una razonable igualdad en capacidad de gasto por unidad de necesidad no permite diseñar el sistema de forma que todas ellas se financien enteramente con tributos cedidos que recaigan sobre sus propios ciudadanos y requiere la utilización de transferencias de nivelación que, inevitablemente, tendrán un peso muy importante en la financiación de los territorios de menor renta. Independientemente del volumen de transferencias que reciben, todas las CCAA que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia tendrán que asumir el coste político que esto comporta mediante un aumento de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

Para potenciar la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CCAA, sería necesario aumentar el margen de decisión fiscal de las Haciendas autonómicas, que en la actualidad está prácticamente centrado en el IRPF, ya que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio ofrecen poco margen.

Además existen carencias de la normativa que regula los impuestos cedidos. La capacidad normativa en los tributos cedidos ha sido ampliamente utilizada por las CCAA, lo que ha provocado una gran diferenciación territorial en materia tributaria que supone un incremento de los costes de recaudación y cumplimiento de determinados impuestos, hacen menos transparentes las diferencias de fiscalidad entre territorios y dificultan el cálculo de la recaudación normativa de las distintas figuras y por consiguiente el de las necesarias transferencias de nivelación. Otro riesgo grave es caer en una excesiva competencia fiscal para atraer bases tributarias móviles.

En opinión de los expertos, la paulatina desaparición del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, tampoco es aconsejable ya que cumple una función redistributiva necesaria, pero resulta necesaria la actualización de su normativa en materia de tarifa, y tramos de la base liquidable establecidos en 1987, ya que la renta per cápita se ha multiplicado prácticamente por tres desde entonces.

En cuanto, al establecimiento de los impuestos propios se ha producido una excesiva proliferación, lo que hace prácticamente imposible su sistematización. Muchas nuevas figuras tributarias establecidas por las CCAA han estado sujetas a conflictos en los tribunales.

La crisis económica ha afectado a todas las Administraciones Públicas, no solo a las CCAA. La incidencia que la crisis económica ha tenido en la recaudación tributaria, ha supuesto la aparición de abultados desequilibrios presupuestarios en todas las administraciones. Pero qué duda cabe, la capacidad

de respuesta de cada una de ellas no ha sido la misma. El Estado pudo reaccionar ante sus problemas presupuestarios con subidas de impuestos como el IRPF, el IVA e Impuestos Especiales que tuvieron un efecto prácticamente inmediato sobre sus ingresos. Afortunadamente, la Seguridad Social, por su parte, no sufrió una caída tan pronunciada de sus ingresos y contó además con la ayuda del Fondo de Reserva y con importantes transferencias de la AGE para mantener su nivel de gasto. Las CCAA, sin embargo, tuvieron un menor margen de maniobra para proteger sus gastos por su menor capacidad normativa en materia tributaria y por el largo retraso con el que sus decisiones en esta materia se trasladan a sus fuentes más importantes de ingresos. Esta es una de las consecuencias de la ausencia de mecanismos de estabilización para afrontar crisis fiscales.

Por otro lado, la transformación del Fondo de Liquidez Autonómica, concebido como instrumento provisional, se ha convertido en un canal de financiación permanente y con su actual regulación, se permite financiar las desviaciones de los objetivos de déficit asumidos, lo que en opinión de los expertos crea un importante problema de riesgo moral.

En último lugar, la existencia de deficiencias técnicas del modelo que tienen que ver con el cálculo de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales, de las entregas a cuenta del sistema y del índice conocido como ITE han tenido efectos graves en la estimación de los recursos necesarios para la financiación autonómica. El nuevo sistema que se aprueba en 2009, la estimación se realizó con datos de recaudación del año 2007, que no se han vuelto a conseguir ni de lejos.

IV. LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DEL COMITÉ DE EXPERTOS

En opinión de los expertos, la solución real para los problemas que plantea el actual sistema de financiación de las CCAA ha de contemplar como objetivos la mejora de la estabilidad financiera de las Administraciones Públicas, el logro de un adecuado nivel de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y la sostenibilidad del Estado de Bienestar en España. Son tres objetivos fundamentales. A partir de estos tres objetivos se consideran una serie de propuestas.

La Comisión considera “que sería conveniente interpretar los principios de suficiencia y equilibrio vertical de una forma operativa, formulándolos en términos de equilibrio de instrumentos más que de recursos” (pp. 34). Actualmente existe un desequilibrio de instrumentos a favor del Estado, pues este dispone de un control total sobre sus ingresos tributarios pero existe margen para aumentar el grado de autonomía de ingreso de las CCAA.

Una de las recomendaciones es sustituir los actuales porcentajes de cesión del IVA y posiblemente de los Impuestos Especiales por dos tramos independientes de tales impuestos, cuyos rendimientos corresponderían en un caso al Estado y en el otro a las CCAA. Se ganaría en transparencia y también la posibilidad de regular los dos tramos de manera separada, ajustando los tipos autonómicos y estatales.

La primera propuesta opera en este sentido, y consiste en la actuación colegiada en materia de imposición indirecta, es decir que haya un tipo de IVA colegiado para las regiones. La recomendación supone que, junto al tipo estatal, las comunidades de régimen común puedan decidir de forma conjunta si subir o bajar el tipo que repercute sobre la mitad de la tarifa del impuesto que les corresponde²³. Ello se traduciría en mayores o menores ingresos según lo suban o lo bajen, ya que el impuesto es cedido: el 50% de la recaudación va al Estado y la otra mitad, a las autonomías. La diferencia con la situación actual es que ahora es el Estado el único que decide sobre los tipos del impuesto: de esta manera también decidirían las regiones aunque de forma conjunta y colegiada para que no hubiera distorsiones del tributo entre una comunidad y otra, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional, dadas las restricciones de la normativa europea sobre las decisiones referentes al tipo de IVA e Impuestos Especiales.

También se plantea la necesidad de que entre todas las administraciones se alcanzase un acuerdo de Estado acerca de los niveles deseados y factibles de las prestaciones necesidades de recursos estimadas para atender a dichos niveles las grandes funciones de gasto, es decir fijar o establecer el nivel al que se desea prestar los servicios del Estado de Bienestar, considerando que ese enfoque cooperativo del problema no es incompatible con la autonomía.

Otra medida que se propone es extender la capacidad normativa de las CCAA a los mecanismos de copago²⁴, así como dar a estas administraciones un mayor peso en la fijación de ciertos estándares mínimos de servicio en materias de su competencia, que tienen un efecto importante sobre su gasto y que actualmente el Estado puede fijar de forma prácticamente unilateral.

²³ Habría que sustituir los actuales porcentajes de cesión del IVA y posiblemente de los Impuestos Especiales (IIEE) por dos tramos independientes de tales impuestos, cuyos rendimientos corresponderían en un caso al Estado y en el otro a las CCAA que hace posible regular los dos tramos de manera separada ajustando los tipos autonómicos y estatales de manera que ambas administraciones puedan decidir cambios, y dadas las restricciones de la normativa europea sobre las decisiones referentes al tipo de IVA e IIEE solo podrán tomarse de manera colegiada, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional

²⁴ El copago puede ser una “fuente significativa y apropiada de ingresos para la financiación de ciertos servicios públicos con beneficios perfectamente divisibles y fácilmente identificables a nivel individual”, p. 60.

El segundo instrumento es incorporar las Comunidades forales a la financiación del esquema de solidaridad interterritorial que nivela los servicios públicos fundamentales, desactivando el foco de inestabilidad institucional que existe en este ámbito derivado de la desigualdad de recursos y gastos en servicios públicos fundamentales por unidad de necesidad entre CCAA de régimen común y forales. Concretamente se cifra la aportación de las Comunidades Forales a la solidaridad en 2600 millones de euros.

El Comité de expertos ha considerado tres posibles escenarios con distintas cestas de impuestos. Las diferencias entre las tres alternativas responden a dos elementos: peso dentro de la cesta de impuestos de la imposición indirecta y del IRPF; e importancia de las transferencias verticales en la financiación total:

a) La alternativa 1 parte de la actual cesta de los impuestos asignados a las CCAA -recaudación del 50% del IRPF, el 50% del IVA y el 63,6% de los IIEE- y cubre las diferencias con el gasto a financiar mediante mayores transferencias de nivelación vertical y el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA en el IVA.

b) La alternativa 2 concentra el incremento de recursos para lograr la suficiencia en un aumento de la participación de las CCAA en la imposición indirecta actual (70% IVA y 70% IIEE)- mantiene el IRPF en la cesión actual-, así como el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA. Mantiene una transferencia de nivelación vertical de menor cuantía que la anterior alternativa, limitada exclusivamente a que sirva como vehículo de las aportaciones de las Comunidades forales a la solidaridad interterritorial con las de régimen común.

c) La alternativa 3 sigue el mismo criterio que el anterior en cuanto al alcance de la nivelación vertical y el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA, pero reparte el aumento de la participación de las CCAA: 66% IVA, 66% IEE y 55% IRPF.

En los tres casos, las Comunidades forales han de contribuir en todas las alternativas a la solidaridad interterritorial a través de la Administración central, que es la que acuerda con ellas sus aportaciones a las cargas generales. La estimación es con aportación forales de 2600 millones €.

Las CCAA mejorarían por esas vías sus ingresos para cubrir el gasto justificado por el nivel de las necesidades a cubrir acordado, pero han de ejercer su capacidad normativa colegiada en la imposición indirecta para contribuir a alcanzar el nivel de necesidades, según la estimación de los expertos.

En cuanto a los tributos cedidos y propios, la Comisión no cuestiona el modelo existente de descentralización tributaria. Habría que incorporar formalmente a la cesta del nuevo sistema dos impuestos de reciente creación que ya se han cedido al menos parcialmente a las CCAA al margen del sistema de financiación autonómica. Uno es el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, cuyos rendimientos se ceden en su integridad a las CCAA pero sin capacidad normativa y el otro el Impuesto sobre Actividades de Juego, parte de cuyos hechos impositivos se ceden a las CCAA y para el que la ley ha previsto que estas puedan asumir cierta capacidad normativa.

Otra de las sugerencias es la armonización del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con la fijación de una horquilla con un tipo mínimo y un máximo a decidir²⁵ así como homogeneizar las reglas de valoración de activos, especialmente en bienes inmuebles, para que sean los mismos en cada uno de los diferentes tributos. En relación a los tributos propios, con el fin de reducir la conflictividad, sería deseable una mayor coordinación entre el Gobierno central y los autonómicos, y respecto a la imposición medioambiental, sería necesario a través de una ley marco de fiscalidad ambiental atribuir las distintas figuras impositivas o los hechos impositivos relevantes a los diferentes niveles de gobierno teniendo en cuenta el alcance espacial de los hechos gravables.

Otras medidas son: crear incentivos positivos al cumplimiento de los objetivos autonómicos de déficit y deuda, y mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico y sobre el reparto de recursos entre administraciones. “Sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares de la ESO con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico”, p. 50.

Así mismo, consideran que un modelo de Administración tributaria integrada es la alternativa más recomendable, para evitar los problemas actuales tales como “las carencias de coordinación del actual modelo el fraccionamiento de la información entre administraciones y el desaprovechamiento del potencial que proporcionaría el uso compartido de los recursos disponibles, especialmente los relacionados con las tecnologías de la información”, p. 61.

²⁵ El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es uno de los que mayores diferencias genera entre comunidades según los casos. Varias autonomías se han quejado del «dumping fiscal» de regiones como Madrid, que bonifica Patrimonio y Sucesiones al 99%. Precisamente, los expertos han acordado una armonización con un máximo, pero no un mínimo, en Patrimonio por lo que Madrid podrá continuar bonificando el tributo al 100% como hace ahora.

También han propuesto la desaparición de la cláusula de *statu quo*, que se debería realizar de forma progresiva y la necesidad de introducir en el sistema un mecanismo explícito de reequilibrio vertical, que permita ajustar el reparto de recursos entre la Administración central y las Comunidades Autónomas cuando sea necesario. De igual modo, se señala que las Comunidades tienen que ser responsables en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el control del déficit en España.

V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El Comité de Expertos no ha logrado consensuar una propuesta única, ya que el documento tiene una enmienda del experto balear -que por ejemplo, se opone al IVA colegiado- tampoco tiene el apoyo completo de los expertos del Estado y tiene numerosos votos particulares de unas comunidades y otras en cada capítulo, según los intereses económicos. Por tanto, ni tan siquiera los expertos se han puesto de acuerdo para buscar soluciones a los problemas del actual sistema de financiación.

Hay tres cuestiones que han congregado grandes diferencias entre CCAA. Una de ellas es el de las quitas de la deuda autonómica por parte del Estado. El grupo de expertos aprobó la no condonación de deuda como postura mayoritaria, si bien se han emitido votos particulares a favor y en contra de esta postura. Comunidades como Valencia, la que más ha aprovechado los préstamos del Fondo de Liquidez Autonómica durante la crisis han defendido esta postura. Su argumento es que ha tenido que endeudarse por la propia falta de financiación intrínseca del sistema, lo que le hubiera impedido haber prestado los servicios básicos. Las que no han recurrido a estos préstamos con tanta intensidad, se han opuesto a reestructurar la deuda porque supone un incentivo perverso para las comunidades saneadas.

Otro punto de desencuentro es el del mantenimiento del *statu quo*, es decir, la premisa que tienen todos los sucesivos modelos de financiación autonómica: que ninguna comunidad pierda recursos frente al anterior sistema. Los expertos, proponen, aunque no todos han estado de acuerdo, eliminar esta cláusula, lo que permitiría que algunas regiones perdieran recursos y que el modelo repartiera financiación según la población ajustada de cada región. Cinco representantes -los de Castilla y León, Aragón, Extremadura, La Rioja y Cantabria-, junto a un experto del Estado han votado en contra del informe en este punto: apoyan que se mantenga el *statu quo*. Este capítulo divide a las regiones con tendencia a perder habitantes -que defienden que la dispersión y la despoblación conllevan gastos extra- y las que no.

Además, otro de los planteamientos en la que todos estaban de acuerdo, era que las comunidades forales contribuyesen a la solidaridad regional. Pero, recientemente el Gobierno ha firmado con el País Vasco el acuerdo del cupo para 2017 a 2021. Un pacto que ha redundado en cientos de millones de euros más en recursos para País Vasco, por las concesiones del Gobierno al PNV para lograr su apoyo a los Presupuestos. Se acaba de perder una oportunidad para ir reduciendo las grandes diferencias existentes entre la financiación de las Comunidades Forales, que cuentan con una financiación muy superior por habitante y las de Régimen Común.

Cuando se analizan experiencias históricas concretas, la conclusión es que los criterios económicos no han sido precisamente los predominantes en los criterios de reparto tanto de competencias como de las diversas fuentes tributarias. La cuestión fundamental es diseñar un sistema que garantice la suficiencia de los diferentes niveles de gobierno, dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal.

Además hay que recordar que modificaciones del IRPF hechos por gobierno central han afectado a las CCAA, y que prácticamente, las CCAA no tienen capacidad de actuar sobre la imposición indirecta. Su capacidad de generación de ingresos está condicionada por sus mayores limitaciones para decidir autónomamente la variación o la composición de sus ingresos, pues un porcentaje sustancial de los mismos proviene de la imposición indirecta, en la que no tienen capacidad normativa. Desde nuestro punto de vista, el IVA colegiado tampoco es una solución, ya que al ser tomada la decisión de subirlo o bajarlo de forma colegiada se pierde la visibilidad de saber que CCAA realmente lo ha hecho y por tanto, no se asume la responsabilidad y el coste político de realizarlo.

Finalmente, hay que recordar que es necesario que el Senado elimine la gran concentración de poder del gobierno central, y que realmente actúe como cámara de representación territorial.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOSCH, N., “La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia”, en *Economistas*, Nº 105, Año XXIII (2005).
- BRAÑA PINO, F.J., “Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico”, Colección Mediterráneo económico, núm. 10: Un balance del Estado de las Autonomías, 2006, pp. 69-108

- CABALLERO, G., “Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación”, en *El Trimestre Económico* (Distrito Federal, México), vol. LXXII (2), núm. 286 (abril-junio 2005) 283-327.
- CASAHUGA, A., “La invalidez general del teorema de la descentralización”, en *Cuadernos Económicos*, 1982.
- DÍAZ FLORES, M., “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, en *Economía, Sociedad, y Territorio*, vol. III nº 11 (2002) 387-407.
- FUENTE de la, A., “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: una propuesta específica”, en *Fedea Policy Papers* - 2016/08.
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., “Los Impuestos Especiales y la financiación autonómica. Análisis de los efectos sobre la equidad”, en *Revista de Estudios Regionales*, volumen extraordinario VII, Nº 66 (2003) 261-280.
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., “La financiación autonómica y la eliminación del Impuesto sobre el patrimonio: dos alternativas financieras para compensar la pérdida recaudatoria”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, nº XLII (2009) 353-376.
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., “Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, nº XLIII (2010) 331-354.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017):
http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf.
- OATES WALLACE, E., “Fiscal Federalism”, Harcourt Brace Jovanovich, Inc Versión castellana: “Federalismo Fiscal”, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977.

- OATES WALLACE, E., “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”. *International Tax and Public Finance*. Vol. 12, 2005.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., “Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?”, en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 192 (1/2010) 59-103.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B., *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. McGraw Hill. 5ª ed., Madrid 1991, pp. 558-567.
- SALINAS SÁNCHEZ, J., *Economía Política del Federalismo Fiscal Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía nº 100, Madrid 1991.
- TIEBOUT, Ch. M., “A pure theory of local expenditures” *Journal of Political Economy*, nº 64, 5, 1956. Versión castellana: “Una teoría del gasto público local”, en *Hacienda Pública Española*, n.º 50 (1978) 324-331
- VILLACORTA, L., “La construcción del Estado democrático español: algunas perspectivas”, en *Revista de Estudios Políticos*, 109 (2000) 73-102.
- WEINGAST, B. R., “Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets”, en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1) (1993) 286-311.
- WEINGAST, B. R., “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1995) 1-31.

