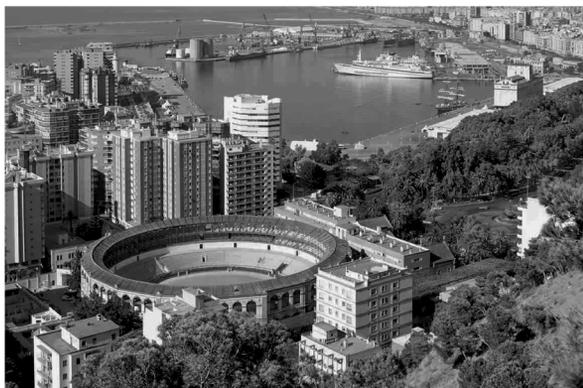


# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2007



# 78

## MONOGRÁFICO XIV Jornadas de Estudios Andaluces Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales

### *Ponencias*

**Santiago Lago Peñas.** La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: Perspectivas de futuro

**Guillem López Casasnovas.** La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad

**Juan de Dios Jiménez Aguilera.** La distribución territorial de los recursos sanitarios: Algunas propuestas

**José Sánchez Maldonado, Carmina Ordóñez de Haro y Carmen Molina Garrido.** La reforma de la financiación autonómica: Un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto

**Alfonso Utrilla de la Hoz.** La financiación de los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas

**Juan Hernández Armenteros.** La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004

**Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y David Patiño Rodríguez.** La financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada

**J. Salvador Gómez Sala y José Sánchez Maldonado.** Seguridad Social y Comunidades Autónomas

**Jesús Sánchez Fernández.** Financiación autonómica y población

### *Comunicaciones*



# **La reforma de la financiación autonómica: Un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto**

**José Sánchez Maldonado**  
**Carmina Ordóñez de Haro**  
**Carmen Molina Garrido**  
**Universidad de Málaga**

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Necesidades de gasto.

KEYWORDS: Regional Financing, Expenditure needs.

CÓDIGO JEL: H7

## RESUMEN

El presente trabajo está centrado en el análisis y consideración de algunas cuestiones relativas a los métodos a emplear para garantizar, de una manera efectiva, la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. Para ello, y tras analizar los problemas básicos de la financiación autonómica y algunas posibles vías de reforma, se desarrolla un análisis comparado de las principales alternativas teóricas de cálculo de las necesidades relativas de gasto. Asimismo, se avanza una estimación simplificada de las mismas mediante la elaboración de un indicador global basado en la población.

La estructura de este trabajo es la siguiente: en primer lugar, a modo de introducción, se realiza un análisis de las principales carencias de la financiación autonómica actual, destacando algunas consideraciones sobre sus posibles vías de reforma. En segundo lugar, se estudian los aspectos generales relativos a las necesidades de gasto, dentro de las cuales se describirán las principales aportaciones metodológicas, repasando, además, la medición y cuantificación de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación autonómica aplicados hasta la actualidad en nuestro país. En tercer lugar, se aporta una estimación propia de las necesidades de gasto, basándonos en la población como principal indicador, en las tres funciones más representativas: sanidad, educación y servicios sociales. Por último, realizamos un resumen con las principales conclusiones obtenidas.

## ABSTRACT

This paper points out to a number of problems in the current model of financing for the Spanish Autonomous Communities and, as we consider that assuring effectively the general and equal access to the fundamental public services the most relevant feature of such a model, we propose, once done a comparative study of the main alternatives of calculation of the expenditure needs, a simplified estimate of these needs by means of the elaboration of a global indicator based on the population.

---

## 1. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

---

Con toda seguridad, en la actualidad, el tema de la financiación autonómica ocupa una plaza de honor en el ranking de los que han generado mayor volumen de literatura, tanto académica como mediática, en los últimos treinta años en España. Puestos a buscar los antecedentes de esta discusión, cabe apuntar a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), como responsable de un modelo de Hacienda autonómica –para las Comunidades Autónomas de Régimen Común (en adelante CCAA)- que otorgaba un tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos descentralizados. Así, nos encontramos con un sistema que conjuga un escaso nivel de autonomía financiera con una gran autonomía desde el lado del gasto público.

En la actualidad, el funcionamiento del modelo de financiación presenta una serie de problemas básicos entre los que podemos destacar los siguientes: un importante desequilibrio financiero de carácter vertical, un mal funcionamiento de los mecanismos de nivelación, una muy desigual distribución horizontal de la financiación por habitantes, y una gran falta de responsabilidad fiscal.

### *1.1. Desequilibrio financiero vertical*

Parece claro que cualquier reforma del sistema de financiación autonómica tiene que resolver la cuestión previa de cómo se ha de distribuir los recursos tributarios entre la Hacienda central y el conjunto de Haciendas autonómicas. La solución que se ha venido aplicando muestra a las claras la existencia de un desequilibrio vertical en la asignación de recursos y competencias entre la Administración Central y las Administraciones autonómicas. De esta forma, una de las principales deficiencias del actual sistema de financiación es su acusada falta de correspondencia entre el peso que tienen las CCAA, consideradas globalmente, en el conjunto de ingresos tributarios, en relación con el que tienen en el conjunto del gasto público. Y aunque este es un fenómeno propio de países descentralizados, se presenta con mayor intensidad en nuestro Estado<sup>1</sup>.

Desde el lado del gasto público es necesario señalar que las CCAA presentan una fuerte vinculación de sus competencias con las principales políticas sociales. En este ámbito, fenómenos como la inmigración, la universalización de la asisten-

1 Un repaso actualizado de los índices de descentralización fiscal comparados en Fernández, N. y Cantarero, D. (2007).

cia sanitaria, las demandas de políticas educativas y el desarrollo de la asistencia social, han hecho crecer mucho una serie de gastos sociales que son competencia de las CCAA. Por el contrario, los gastos de la Administración Central están más desconectados de las demandas sociales y su evolución viene determinada más por factores de coste y por los acuerdos alcanzados con otras Administraciones, manteniendo, de este modo, un mayor margen de discrecionalidad en muchas de sus partidas.

Desde el lado de los ingresos, resulta evidente que el Estado dispone de los instrumentos tributarios más potentes y más elásticos al crecimiento de la renta. La financiación propia del Estado se nutre, casi en un 60% de impuestos corrientes sobre la renta (32,2% del IRPF, incluido el Impuesto sobre la Renta de No Residentes y 27,5% del Impuesto de Sociedades) y en un 40% de Impuestos sobre la producción e importaciones (29% a través del IVA y 11% a través de otros impuestos indirectos). Por el contrario, la financiación impositiva de las CCAA se basa, en más de sus dos terceras partes, en los impuestos indirectos y sólo en un 30% en los impuestos directos. Así que, la desigual evolución de los distintos tipos de impuestos está haciendo progresar de forma diferente los recursos impositivos de los que disponen ambas Administraciones.

Asimismo, se ha producido una muy distinta evolución de los recursos y de las necesidades de gasto de las CCAA. Las referidas necesidades de gasto han crecido a una tasa de variación más elevada que la de sus recursos. De esta forma, se ha producido una descompensación entre la participación de las CCAA en las necesidades de gasto y la participación en los recursos del conjunto del Sector Público, sin que el sistema de financiación dispusiera de los mecanismos precisos para restablecer el equilibrio perdido. Como se observa en el cuadro 1, el crecimiento de los recursos de las CCAA ha sido, en el período 1999-2004, del 41,6%, sin observarse diferencias tan significativas entre las CCAA como en el caso de, por ejemplo, la evolución de la población. Esto lleva a la conclusión de que no existe una relación directa entre el aumento de necesidades y el aumento de los recursos.

CUADRO 1  
**TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULADO. PERÍODO 1999-2004**

	Población	Financiación	Financiación per cápita
Cataluña	9,8	41,5	28,9
Galicia	0,8	38,7	37,7
Andalucía	5,2	41,3	34,3
Asturias	-1,0	37,9	39,2
Cantabria	5,0	41,2	34,5
La Rioja	10,7	41,6	27,9
Murcia	14,5	44,0	25,8
C. Valenciana	11,7	43,1	28,0
Aragón	5,3	41,1	34,0
C. Mancha	7,1	42,2	32,8
Canarias	14,5	39,6	21,9
Extremadura	0,2	38,5	38,3
Baleares	16,2	37,8	18,6
Madrid	12,8	47,2	30,5
C. León	0,2	39,1	38,8
Total	7,8	41,6	31,4

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2. *Inadecuado funcionamiento de los mecanismos de nivelación*

El segundo problema se concreta en el imperfecto funcionamiento de los mecanismos de nivelación. El actual sistema de financiación contiene un mecanismo de nivelación, aun cuando no figura como tal explícitamente, configurado básicamente en torno al Fondo de Suficiencia. Este sistema plantea una serie de problemas, que pueden identificarse en los siguientes puntos básicos:

- a) Falta de definición de un criterio explícito de equidad territorial. La puesta en marcha de una transferencia de nivelación exige, en primer lugar, la fijación del estándar de equidad que se quiere alcanzar. Y un problema fundamental del modelo es que no existe un patrón distributivo claro.
- b) Falta de transparencia.
- c) Cálculo incorrecto de los indicadores de necesidades y de la capacidad fiscal.
- d) Inexistencia de mecanismos apropiados de actualización.

La distribución de los recursos asignados a las CCAA en el momento inicial (año base 1999) se realizó en función de unas variables y ponderaciones para cuantificar las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (en adelante CA) en los tres grandes bloques de gasto identificados: competencias comunes, sanidad y servicios sociales. La posterior aplicación de determinadas modulaciones y fondos específicos modificaron sustancialmente el reparto realizado a través de estas variables.

Para el año base del sistema y para la financiación de los servicios comunes, la población explica, en principio, el 94% de la distribución de los recursos. Sin embargo, la inclusión de fondos específicos provoca, de hecho, que la ponderación de la población se reduzca hasta el 90,6% (Cuadro 2). Esta reducción tiene un impacto muy distinto entre las CCAA, ya que en la distribución de las necesidades globales de gasto según variables participan todas las CCAA (excepto, en la que hace referencia a la insularidad), mientras que en los fondos específicos de recursos sólo participan determinadas CCAA.

CUADRO 2  
**RECURSOS DISTRIBUIDOS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
POR COMPETENCIAS COMUNES. AÑO BASE 1999**

	Importe (Millones €)	Ponderación inicial	Ponderación con Fondos específicos
Población	26.986	94,0%	90,6%
Superficie	1.206	4,2%	4,0%
Dispersión	344	1,2%	1,2%
Insularidad	172	0,6%	0,6%
Total Variables	28.708	100,00	96,4%
Importe fijo	595		2,0%
Fondo escasa densidad	48		0,2%
Mínimo status quo	291		1,0%
Fondo renta relativa	150		0,5%
Total Fondos específicos	1.084		3,6%
Total	29.793		100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Elaboración propia.

Respecto a los indicadores utilizados para medir la capacidad fiscal de las CCAA hay que destacar que no resultan totalmente adecuados, en la medida en que están basados en la recaudación normativa de los tributos cedidos y compartidos. En la actualidad, todas las recaudaciones normativas se sitúan sustancialmente por debajo de las respectivas recaudaciones reales.

Por último, hay que destacar que aunque el Acuerdo del 2001 establece unas reglas de evolución del Fondo de Suficiencia, este diseño parece insuficiente. La incorporación de reglas de evolución no basta para recoger de forma completa la dinámica del sistema. Esa evolución debería ser objeto de un seguimiento y de la actualización de los distintos elementos que inciden en la nivelación: cuantía global de las necesidades y variables, y ponderaciones de los indicadores de las necesidades de gasto.

### *1.3. Desigual financiación per cápita*

Transcurridos más de veinte años desde el primer modelo de financiación autonómica, se observa una distribución horizontal de los recursos financieros bastante discutible en términos de equidad. Dicho de otro modo, existen diferencias en la financiación por habitante que permiten a algunas CCAA obtener cantidades muy superiores a la media estatal. No es lógico, ni políticamente aceptable a la larga, que algunos territorios reciban una financiación superior no apoyada en criterios objetivos para la prestación de las mismas políticas (tramo autonómico); menos aún, que la diferencia pueda alcanzar hasta una tercera parte en los dos extremos de la relación. Así, nos encontramos como el País Vasco se sitúa en un 67% por encima de las Islas Baleares. Pero es que incluso dentro de las comunidades de régimen común las diferencias de financiación son bastante superiores a lo que sería justificable en términos de posibles disparidades en los costes de provisión de los servicios<sup>2</sup>.

### *1.4. Escasa autonomía financiera y déficit de responsabilidad fiscal*

Finalmente, haremos referencia a algunas disfunciones que se plantean en el terreno de la autonomía financiera.

A lo largo de los sucesivos modelos de financiación el grado de autonomía de las CCAA ha ido creciendo, y este elemento se manifiesta tanto en el peso de la recaudación tributaria dentro del conjunto de los ingresos, como en el crecimiento de las transferencias incondicionadas, frente a una pérdida de peso de las transferencias finalistas, y también en una mayor capacidad normativa en un conjunto de ingresos tributarios.

La evolución de la autonomía financiera, así entendida, puede decirse que es la correcta, pero puede pensarse, al mismo tiempo, que el proceso es excesivamente lento, y que hay margen entre los recursos tributarios que actualmente

2 Sobre esta cuestión ver especialmente De la Fuente, A. (2005).

gestiona la Administración Central del Estado para atribuir mayor potencial fiscal a las haciendas autonómicas.

Ahora bien, la autonomía financiera no sólo se consigue cambiando financiación por transferencias por ingresos de origen tributario, sino que en su última esencia, es la capacidad de un gobierno autónomo para, a través de sus propias decisiones, configurar tanto la cuantía como la composición de sus fuentes de financiación.

En este segundo sentido, referente al potencial real de dichos márgenes normativos para alterar significativamente el volumen total y la composición de los ingresos de cada CA, la situación actual dista mucho de acercarse al objetivo de autonomía y nos sitúa más cercanos a una situación de relativa dependencia.

En el sistema actual cabe hacer las siguientes consideraciones respecto al cumplimiento de este principio:

- El grado de dependencia financiera de las CCAA continúa siendo elevado y el peso de las transferencias procedentes de la Administración Central sobre el total de la financiación garantizada a las CCAA es todavía muy relevante. Si sólo se tienen en cuenta los ingresos procedentes del Fondo de Suficiencia, éstos constituyen alrededor del 30% de la financiación de las CCAA, pero este porcentaje se eleva al 60% si se incorporan, además, las participaciones territorializadas en impuestos sobre los que las CCAA no tienen competencias normativas ni de gestión.
- Desde una perspectiva distinta, conviene destacar que las CCAA apenas han empleado sus competencias normativas sobre los tributos cedidos, con el fin de aumentar sus ingresos sino que, por el contrario, en la mayor parte de los casos, las han utilizado para reducir la presión fiscal mediante la reducción de tipos y la creación/ampliación de beneficios fiscales. De hecho, por ejemplo, ninguna CCAA ha elevado los tipos de gravamen de la tarifa autonómica del IRPF (33% del total), su instrumento de recaudación más potente. En sentido contrario, la mayor parte ha utilizado su amplia competencia normativa para reducir los ingresos propios al introducir más deducciones en la cuota del impuesto. Esta conducta ha estado acompañada de múltiples promesas de reducción, cuando no eliminación, del impuesto de sucesiones. En cuanto a los impuestos indirectos, la mayor parte de las CCAA ha incrementado el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y algunas han utilizado parcialmente su capacidad normativa en el Impuesto minorista por venta de hidrocarburos<sup>3</sup>.

3 Ver Ordóñez, C. y Rivas, C. (2006), Díaz de Sarralde, S; Tránchez, J.M. y Torrejón, L. (2006) y Jorge, M. y Álvarez, S. (2006).

### *1.5 Algunas propuestas de reforma*

Teniendo en cuenta los problemas expuestos del modelo actual de financiación, consideramos que las posibles alternativas de futuro, aparte de restablecer el equilibrio financiero vertical— con un Estado central que deberá aportar un mayor volumen de recursos al sistema—, deberán pasar ineludiblemente por dar respuesta, cuanto menos, a las dos consideraciones que a continuación se desarrollan.

#### *1.5.1. Incrementar la autonomía y la responsabilidad financiera*

Culminado el proceso de traspaso de prácticamente todas las competencias transferibles que comportan niveles significativos de gasto, ha llegado ya el momento de plantearse el establecimiento de un sistema donde se comparta verdaderamente la responsabilidad fiscal entre autonomías y Gobierno central.

En el nuevo escenario es preciso reclamar la creación de espacios fiscales propios. Las autonomías han tenido hasta ahora poco margen legal para crear impuestos propios y, cuando lo han hecho, la mayoría de las veces han sido impugnados por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Habrá que habilitar parcelas donde las comunidades puedan crear nuevos tributos (ecológicos, sobre el agua, las actividades turísticas o la ordenación del territorio).

Asimismo, resulta imprescindible incrementar la capacidad normativa en el lado de la imposición indirecta, especialmente en el IVA y en los Impuestos Especiales. Aquí podría estudiarse, entre otras alternativas, tanto la puesta en marcha y posterior cesión de la fase minorista de este impuesto como gestión colegiada del mismo<sup>4</sup>.

#### *1.5.2. Garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos*

El nuevo modelo habrá de garantizar de manera efectiva la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. En aras de lo anterior, es necesario rescatar la estimación de las necesidades de gasto del lugar secundario en el que han permanecido. En esta línea se presenta como reto ineludible afinar en la selección de los indicadores de necesidad, principalmente en relación con los servicios de sanidad, educación y servicios sociales, y es precisamente en éste aspecto, en el que se centra la segunda parte de este trabajo.

El establecimiento de una fórmula adecuada de necesidades de gasto dista mucho de ser un problema sencillo, esencialmente porque las regiones españolas difieren entre sí en multitud de aspectos que pueden afectar tanto a las necesidades de servicios públicos como a su coste de provisión. En nuestra opinión, el problema tiene tres posibles soluciones razonables a corto plazo.

4 Ver Lago, S. (2006), Monasterio, C. (2006), y Sánchez, J. y Gómez, J.S. (1996).

La más sencilla es la igualdad pura y dura de recursos por habitante. Esta solución, no siendo perfecta, tiene la ventaja de su simplicidad y de que con toda probabilidad no es una mala aproximación en la práctica al principio de igualdad de acceso.

La segunda opción consiste en la utilización de variables de usuarios potenciales y variables de costes por servicios. Esta alternativa plantea dos inconvenientes básicos: en primer lugar, se trata de una opción no suficientemente explorada en los trabajos realizados hasta el momento acerca del cálculo de las necesidades de gasto relativas de las CCAA. En segundo lugar, y según se desprende del análisis realizado por Solé (2006), cada CA demandaría la utilización de aquellas variables que más se ajustasen a sus propias necesidades. Esto dificultaría enormemente el consenso entre las regiones a la hora de determinar una fórmula apropiada y aceptada para el cálculo de las necesidades relativas de gasto.

La otra opción sería ponderar la población por su estructura demográfica, teniendo en cuenta el patrón observado de gasto educativo, sanitario y social por grupos de edad y el peso de estas tres partidas en el gasto autonómico total, trabajando en ambos casos con datos correspondientes a España en su conjunto.

A más largo plazo podría pensarse en el establecimiento de un grupo de trabajo que siguiendo el camino emprendido por Australia, a través de la Commonwealth Grants Comisión (CGC), sirviera de referencia para el cálculo y la negociación de las necesidades de gasto<sup>5</sup>.

---

## 2. DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO

---

La principal ventaja que presenta la descentralización predicada por la teoría del federalismo fiscal es que, bajo determinadas condiciones, este proceder puede generar mejoras en el nivel de bienestar social. Estas ventajas están determinadas por la adecuación de la prestación de los servicios públicos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos residentes en cada uno de los territorios. Sin embargo la descentralización, llevada hasta sus últimas consecuencias y sin ningún tipo de ajuste, puede dar lugar a desequilibrios surgidos como consecuencia de las diferencias en la capacidad de los gobiernos subcentrales para financiar los servicios públicos. De esta forma, territorios más desarrollados pueden disfrutar de un mayor o mejor nivel de servicios públicos dada una presión fiscal, o de forma alternativa, pueden mantener un mismo nivel de servicios que los territorios más desfavorecidos ejerciendo una menor presión fiscal.

5 Para un análisis detallado de las funciones, estructura y funcionamiento de la CGC, véase Castells, A. y Solé, A. (2000).

El cumplimiento del principio de equidad vertical exige la garantía de que los distintos niveles de gobierno puedan disponer de los recursos necesarios para cubrir las necesidades de gasto respectivas, con el mismo nivel de suficiencia. Se entiende por necesidad de gasto los recursos financieros necesarios para que una jurisdicción pueda prestar a sus ciudadanos un nivel de bienes y servicios públicos similar al nivel prestado como promedio por el conjunto de jurisdicciones.

### *2.1. Aproximaciones teóricas y empíricas a las necesidades de gasto*

Algunas investigaciones referidas a nuestro país defienden la identificación de las necesidades de gasto con la población (Pedraja y Suárez Pandiello (1999); Trebolle (1986); Calsamiglia (1991); Herrero y Villar (1991a, 1991b); Castells y Solé Ollé (2000); Sánchez Maldonado (1992, 1993, 1999). Otros trabajos ponen de manifiesto que las necesidades de gasto pueden no estar bien representadas únicamente por la población, al existir otras variables a considerar para una estimación más exhaustiva de los índices de necesidades.

En este apartado se presentan las investigaciones más importantes realizadas en el ámbito nacional para estimar las necesidades de gasto. Los estudios están clasificados en función de la metodología aplicada en cada uno de ellos.

#### *2.1.1. Análisis mediante Componentes Principales*

El estudio realizado por Bosch y Escribano (1988) calcula un índice compuesto de necesidad utilizando el análisis de componentes principales. Los servicios analizados son siete: sanidad, transporte, medio ambiente, ocio y cultura, vivienda y urbanismo, servicios sociales, y educación. Se procede a la selección discrecional de una serie de indicadores base, a los que se le aplica la técnica de componentes principales para obtener la ponderación de cada indicador. Esta ponderación se aplica al valor del indicador en cada territorio, obteniéndose así el índice de necesidad relativa por habitante de cada servicio público. Por último, el índice agregado de necesidades se obtiene a través de la suma ponderada de cada uno de los índices parciales de servicio.

#### *2.1.2. Análisis de regresión*

El trabajo de Castells y Solé Ollé (2000) estima las necesidades de gasto relativas de las CCAA en 1994 mediante la suma ponderada de los índices de necesidades elaborados para cada uno de los servicios cuyas competencias tienen asumidas las CCAA. La estimación del índice de necesidades de gasto se realiza mediante el análisis de regresión, procediéndose a estimar, en primer lugar, las necesidades primarias de gasto. Después de calcular el índice primario de necesidades

de gasto agregado, a través de una fórmula aditiva, se cuantifica el índice de coste unitario de los factores, que toma en consideración las transferencias corrientes, las inversiones y las transferencias de capital. Finalmente, el índice de necesidades de gasto agregado se obtiene multiplicando el índice primario de necesidades y el índice de coste unitario.

### 2.1.3. *Estimación directa*

El trabajo de López Casanovas (1999) se ocupa exclusivamente de las funciones de sanidad y educación. El objetivo principal del mismo es comparar la financiación que percibirían las CCAA atendiendo a criterios de necesidad relativa, con los que obtendrían si la financiación se distribuyera en proporción a la población. La tesis subyacente es que el criterio de población puede suponer un déficit en la financiación de la sanidad de las CCAA con mayor envejecimiento relativo. Sin embargo, este déficit puede compensarse con un superávit en la financiación de la educación de esas mismas CCAA.

Por su parte, en el Libro Blanco sobre financiación de las CCAA (1995) se llama la atención sobre la definición del “nivel estándar de los bienes y servicios públicos” que quiere garantizarse. En este caso no se opta por un estándar normativo determinado, sino que se ofrecen cuatro criterios de equidad que deberían ser objeto de negociación política:

- a) Igualdad de capacidad de gasto por habitante.
- b) Igualdad de capacidad de gasto por usuario.
- c) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente.
- d) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado.

De cada uno de los criterios de equidad deriva una metodología diferente. El elemento común a todas ellas es que los órganos centrales del Estado son los competentes para determinar las necesidades del conjunto de entes autonómicos, por lo que las necesidades de cada CA se van a determinar como una participación en ese importe global.

Por último, a modo de análisis de sensibilidad, en el cuadro 3 aparece reflejada una comparativa de las distintas posiciones ocupadas por las CCAA atendiendo a los índices relativos considerados en cada uno de los trabajos comentados. Estas posiciones son comparadas con la clasificación derivada de la población de cada CA en los años de referencia de cada uno de los trabajos.

CUADRO 3  
RANKING SEGÚN POBLACIÓN Y ESTUDIOS ANALIZADOS

	Bosch y Escribano	Pob. 1988	Castells- Solé	Pob. 1994	Pob. 1995	Usuarios	Usuarios equiv.	Usuarios ajustados
Andalucía	1	1	4	1	1	1	1	1
Aragón	12	9	8	9	9	11	9	9
Asturias	9	10	7	10	10	12	12	12
Baleares	13	13	1	13	13	13	13	13
Canarias	11	8	12	8	8	8	8	8
Cantabria	14	14	11	14	14	14	14	14
C. León	5	6	10	6	6	6	6	6
C. Mancha	7	7	14	7	7	7	7	7
Cataluña	2	2	3	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	5	9	4	4	4	4	4
Extremadura	8	11	13	12	11	9	10	10
Galicia	6	4	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	2	3	3	3	3	3
Murcia	10	12	6	11	12	10	11	11
La Rioja	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2 La medición de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación autonómica aplicados en España

En este punto nos centramos en la determinación de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación de las CCAA de régimen común aplicados en nuestro país. En primer lugar, comenzamos el estudio con los sistemas precedentes al actual, repasando la determinación de las necesidades de gasto en el período transitorio y en los quinquenios 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001. El caso de la sanidad lo estudiamos separadamente. En segundo término, repasamos la determinación de las necesidades de gasto en el modelo actual de financiación de las CCAA de régimen común.

### 2.2.1. Sistemas de financiación precedentes al actual

#### 2.2.1.1 Período transitorio

Durante el período transitorio, cuando una CA recibía un servicio público, adquiría el derecho a que el Estado le transfiriera el coste que suponía su realización para la Administración Central. Cada CA recibía una transferencia aproximadamente igual a lo que el gobierno central venía gastando en dicha comunidad en la competencia transferida (descontando la recaudación obtenida por los tributos cedidos y las tasas

afectas a dichos servicios). De este modo, la necesidad de recursos se estableció a través del llamado coste efectivo de los servicios transferidos, que estaba referido al momento de la cesión, sin que se tuviera en cuenta si había o no divergencias respecto a los niveles medios de prestación del servicio.

#### *2.2.1.2. Periodo 1987-1991*

La segunda etapa se extendió desde 1987 hasta 1991. El rasgo fundamental fue la sustitución de la financiación basada en el coste efectivo por una financiación fundamentada en determinadas variables socioeconómicas<sup>6</sup>, dentro de las cuales la población tenía un peso predominante.

#### *2.2.1.3. Periodo 1992-1996*

El principal rasgo de este sistema es la continuidad, con ligeros retoques, del sistema vigente con anterioridad. En lo respectivo a las variables determinantes de las necesidades de gasto, la principal novedad es que ya no se distingue entre grupos competenciales, sino entre grupos de CCAA, diferenciando entre las que tienen nivel competencial bajo y nivel competencial alto.

#### *2.2.1.4. Periodo 1997-2001*

El sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1997-2001 se rigió por los acuerdos del CPFF de 23/09/1996 y de 27/03/1998. Uno de los elementos característicos de este quinquenio fue que se renunció a recalcular las necesidades relativas de las CCAA. Así, se consideró que las necesidades financieras de cada CA venían dadas por los recursos que había obtenido en el período anterior, adecuadamente actualizados.

#### *2.2.1.5. Necesidades de gasto en Sanidad*

Las necesidades de gasto en Sanidad se han determinado por un subsistema independiente regido por lo dispuesto en la Ley General de Sanidad (1986). En esta ley se explicita un criterio de equidad y de necesidad para el reparto de los recursos sanitarios que garantice la igualdad de acceso de los individuos al sistema para igual necesidad, estableciéndose, para el reparto de los recursos, un criterio capitativo basado en la población protegida de cada CA<sup>7</sup>.

6 Población, superficie, insularidad, unidades administrativas, riqueza relativa, esfuerzo fiscal. Se establecieron dos fórmulas de asignación de recursos: una de aplicación para las CCAA con competencias comunes y otra para determinar la cantidad adicional de recursos a distribuir entre las CCAA con competencias en educación.

7 La población protegida queda definida como la población de derecho de cada región descontando aquellos colectivos que son asistidos por entidades administrativas de seguro libre.

### *2.2.1.6. Determinación de las necesidades de gasto en el sistema actual de financiación de las CCAA*

En el año 2001 finalizó el período de vigencia de los modelos de financiación autonómica y sanitaria, situación que se aprovechó para negociar conjuntamente ambos sistemas, resultando un modelo de financiación que integraba, además de la financiación de las competencias comunes, la sanidad y los servicios sociales de la Seguridad Social. Este modelo suponía un cambio sustancial en cuanto a la metodología seguida para su cálculo, de forma que la estructura financiera del sistema giraba en torno a dos grandes bloques: las necesidades de gasto, y los recursos para cubrirlos.

Para la cuantificación del primer bloque, y según lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, era necesario determinar la financiación de las CCAA en el año base, a la que aplicar una serie de variables y de reglas de modulación y garantías.

La restricción inicial del sistema se definió como la suma de las restricciones iniciales de cada uno de los bloques competenciales. Esta restricción tomaba como base el año 1999, puesto que éste era el último ejercicio para el que se disponía de las liquidaciones presupuestarias cuando se procedió al diseño del sistema.

Una vez determinada la financiación de las CCAA en el año base, el siguiente paso era determinar las necesidades de financiación para cada región, de acuerdo con la aplicación de un conjunto de variables sociodemográficas y distributivas, distinguiendo entre bloques competenciales.

En el caso de las competencias comunes el importe de la restricción inicial se distribuyó, una vez asignado un mínimo fijo de 39,66 millones de € para cada CA, en función de las siguientes variables: población, superficie, dispersión e insularidad. Para este bloque se reconocieron dos fondos específicos: un fondo de renta relativa, para tener en cuenta la situación de menor riqueza de algunas CCAA, y un fondo para paliar la escasa densidad de población. Asimismo, se aplicó una garantía de mínimos respecto a los recursos a percibir por las CCAA (mantenimiento del "status quo" anterior) y unas reglas de modulación de la tasa de crecimiento<sup>8</sup>.

Para el bloque de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, se distribuyó el importe total de la restricción inicial en función de las siguientes variables: población protegida, con una ponderación del 75%, población mayor de 65 años, con una ponderación del 24,5% e insularidad, con ponderación del 0,5%. En el caso de las competencias sanitarias se acordó una garantía de transición a las CCAA que tuvieran asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria, para

8 Para un análisis detallado de las reglas de modulación aplicables en el nuevo modelo consultar Molina (2004).

que ninguna CA perdiera recursos por la aplicación del modelo respecto al sistema anterior. Además, se distinguieron dos fondos específicos: el fondo programa de ahorro en incapacidad temporal y el fondo de cohesión sanitaria.

En el bloque de competencias de la gestión de los servicios sociales se distribuyó el importe total de la restricción inicial de acuerdo con la población mayor de 65 años<sup>9</sup>.

De esta forma, las necesidades de financiación totales para cada CA se obtuvieron por adición del bloque de competencias comunes, el de los servicios de asistencia sanitaria y el relativo a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

Así pues, en la determinación de las necesidades de gasto en los modelos de financiación autonómica aplicados en nuestro país, podemos establecer dos conjuntos diferenciados. El primero hace referencia a los modelos anteriores al vigente en la actualidad, en los que no existía una estimación precisa de las necesidades de gasto. El segundo conjunto, correspondiente al modelo actual, determina las necesidades de gasto en función de tres bloques competenciales: competencias comunes, sanidad y servicios sociales. La determinación se realiza a través de la aplicación sobre la restricción financiera inicial o de partida de una serie de variables socio-demográficas y económicas, y de unas reglas de modulación y de mantenimiento del status quo anterior.

---

### 3. ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO SEGÚN LA POBLACIÓN

---

Como hemos indicado en apartados anteriores, la población parece ser un buen indicador para estimar las necesidades de gasto de las CCAA. El objetivo de esta sección es elaborar un índice global de necesidades de gasto relativas basado en la población. Este índice se elaborará a partir de la consideración de distintos indicadores escogidos para tres de las principales funciones de gasto: sanidad, educación y servicios sociales<sup>10</sup>.

Para determinar las necesidades de gasto de la función sanidad utilizamos cinco criterios alternativos (ver cuadro 4): en primer lugar, la población del 2004, estableciendo para ello un criterio per cápita en sentido estricto; en segundo lugar, la población protegida en base al padrón municipal con fecha 1 de enero; en tercer lugar, calculamos las necesidades mediante la actualización (a fecha de 2004) de

9 Al igual que en los bloques anteriores, se estableció el mantenimiento del "status quo" anterior, no aplicándose reglas de modulación alguna.

10 Para una información más detallada consúltese Sánchez, J., Ordóñez, C. y Molina, C. (2006).

las variables del modelo de financiación actual; finalmente, en los dos últimos casos, teniendo en cuenta que la estructura por edad puede tener una importancia significativa en el caso sanitario utilizamos, en cuarto lugar, una combinación de dos variables, la población protegida y la población mayor de 75 años, las cuales se ponderan con un 75% y 25% respectivamente y, en quinto lugar, considerando el importante consumo de los servicios sanitarios por parte de la población menor de 4 años, incluimos este colectivo junto con la población protegida y la población mayor de 75 años, estableciendo unos porcentajes de participación del 12,5%, 75% y 12,5% respectivamente.

En el caso de la función educación trabajamos con cuatro índices alternativos del gasto (cuadro 4): en primer lugar, consideramos la población en edad escolar y universitaria, utilizando datos del INE correspondientes al padrón municipal con fecha 1 de enero de 2004; en segundo lugar, empleamos como índice los alumnos matriculados en centros públicos en régimen general, especial y universidades, durante el curso 2004-2005, publicados por el Ministerio de Educación y Ciencia; en tercer lugar, consideramos la población susceptible de formar parte de cualquier etapa del ciclo formativo, es decir, la población entre 0 y 25 años; y por último, en cuarto lugar, tomamos la población entre 0 y 16 años, teniendo en cuenta el colectivo que cursa educación obligatoria y gratuita (educación infantil, primaria y secundaria).

#### CUADRO 4

### INDICADORES DE NECESIDADES RELATIVAS DE GASTO

<b>Indicadores alternativos de la función sanidad</b>
Población
Población protegida
Actualización de las variables modelo actual: población protegida (75%), población mayor de 65 años (24,5%), insularidad (0,05%).
Población protegida (75%) y población mayor de 75 años (25%)
Población protegida (75%), población mayor de 75 años (12,5%) y población menor de 4 años (12,5%)
<b>Indicadores alternativos de la función educación</b>
Población entre 5 y 24 años
Alumnos matriculados en centros públicos
Población entre 0 y 25 años
Población entre 0 y 16 años
<b>Indicadores alternativos de la función servicios sociales</b>
Población $\geq$ 65 años
Población $\geq$ 6 años con discapacidad
Población $\geq$ 65 años (75%) y Población $\geq$ 6 años con discapacidad (25%)

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para la función servicios sociales utilizamos tres indicadores alternativos (ver cuadro 4): la población mayor o igual a 65 años; las personas con edades comprendidas entre los 6 o más años de edad, que tengan discapacidad para alguna de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, en todos los grados de severidad (datos publicados por el INE en la “Encuesta sobre Discapacitados, Deficiencias y Estado de Salud” de 1999); y por último, se dispone de un último indicador resultado de la combinación de los dos anteriores, población mayor o igual a 65 años y personas discapacitadas, con una ponderación del 75% y 25% respectivamente.

Una vez establecidos los diferentes indicadores alternativos de necesidad de gasto para cada una de las funciones consideradas, se construye un indicador global a partir de la suma ponderada de una determinada selección de los anteriores indicadores.

Asimismo, para la agregación de los indicadores en el índice global, utilizaremos la información disponible relativa a la importancia que cada una de ellas tiene en el presupuesto global autonómico según se recoge en Utrilla (2005), y que aparece reflejada en el cuadro 5. Los datos de población corresponden a la información suministrada por el INE. El resto de servicios se pondera por la diferencia entre las participaciones de las funciones consideradas y el total.

**CUADRO 5**  
**DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO AUTONÓMICO. 2004**

	<b>% / Total</b>
0. Deuda Pública	1,7%
1. Servicios de Carácter General	3,7%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1,1%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	8,7%
3.1 Seguridad y Protección Social	5,4%
3.2 Promoción Social	3,3%
4. Producción Bienes Públicos de Carácter Social	63,0%
4.1 Sanidad	34,8%
4.2 Educación	22,9%
4.3 Vivienda y Urbanismo	1,7%
4.4 Bienestar Comunitario	1,7%
4.5 Cultura	1,8%
4.6 Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,2%
5. Producción Bienes Carácter Económico	7,1%
6. Regulación Económica de Carácter General	1,5%
7. Regulación Económica de Sectores Productivos	8,0%
9. Transferencias Administraciones Públicas	5,2%
<b>Total Gastos</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Utrilla (2005)

El primer escenario considerado elige como indicador correspondiente a la sanidad el relativo a las variables del último modelo de financiación autonómica actualizadas al año 2004. En el caso de la educación, se escoge la población entre 5 y 24 años, y, para los servicios sociales, se utiliza la población mayor de 65 años. Finalmente, como variable residual que aglutina el resto de servicios y para todos los escenarios que consideraremos a continuación, se selecciona la población (cuadro 6).

CUADRO 6  
INDICADORES EN LOS DIFERENTES ESCENARIOS CONSIDERADOS

	Esc. 1	Esc. 2	Esc. 3	Esc. 4	Esc. 5	Esc. 6	Esc. 7
Andalucía	18,02%	18,06%	18,33%	18,56%	17,96%	18,10%	17,98%
Aragón	2,93%	2,95%	2,88%	2,85%	2,93%	2,90%	2,91%
Asturias	2,53%	2,52%	2,47%	2,51%	2,52%	2,51%	2,47%
Baleares	2,20%	2,11%	2,19%	2,07%	2,21%	2,21%	2,23%
Canarias	4,46%	4,59%	4,37%	4,41%	4,45%	4,45%	4,48%
Cantabria	1,29%	1,27%	1,28%	1,27%	1,29%	1,29%	1,27%
C. León	5,95%	6,00%	5,84%	6,03%	5,92%	5,91%	5,87%
C. Mancha	4,46%	4,57%	4,45%	4,60%	4,44%	4,44%	4,49%
Cataluña	15,66%	15,39%	15,75%	15,43%	15,73%	15,73%	15,81%
C. Valenciana	10,48%	10,42%	10,50%	10,38%	10,49%	10,48%	10,51%
Extremadura	2,61%	2,64%	2,60%	2,66%	2,59%	2,59%	2,61%
Galicia	6,52%	6,56%	6,42%	6,63%	6,49%	6,50%	6,41%
Madrid	13,00%	12,75%	13,03%	12,51%	13,07%	13,01%	13,05%
Murcia	3,00%	3,04%	3,08%	3,11%	3,01%	3,03%	3,06%
Navarra	1,35%	1,41%	1,35%	1,40%	1,36%	1,35%	1,36%
Pais Vasco	4,85%	4,99%	4,79%	4,85%	4,86%	4,82%	4,81%
La Rioja	0,68%	0,73%	0,68%	0,71%	0,68%	0,68%	0,68%

Fuente: Elaboración propia.

El segundo escenario plantea como alternativa la utilización, en el caso de la educación, de los alumnos matriculados en centros públicos. Se utiliza como indicador sanitario las variables actualizadas del último modelo de financiación y para los servicios sociales, la población mayor de 65 años.

El tercer escenario utiliza como indicador correspondiente a la sanidad la población protegida, la población mayor de 75 años y la población menor de 4 años. En el caso de la educación, se parte de la población entre 5 y 24 años. Para los servicios sociales, el indicador correspondiente es el compuesto por la población mayor de 65 años y población con grado de dependencia.

El cuarto escenario utiliza como indicador de sanidad la población protegida y la población mayor de 75 años. En el caso de la educación, se opta por los alumnos matriculados en centros públicos. Para los servicios sociales, la variable escogida es la población con grado de dependencia.

Los escenarios quinto y sexto utilizan como indicador correspondiente a la sanidad las variables del último modelo de financiación autonómica actualizadas al año 2004. En el caso de los servicios sociales, en el quinto escenario se emplea la población mayor de 65 años (cuadro 6) y, en el sexto, el indicador compuesto de población mayor de 65 años y población con grado de dependencia (cuadro 6). La novedad introducida en el cálculo de estos dos nuevos índices globales radica en la utilización de la población entre 0 y 25 años como indicador relativo de necesidad de la función educación.

En estos dos últimos escenarios, se mantiene el orden de las CCAA con mayor índice de necesidad (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana). Asimismo se cumple que, entre los dos supuestos, el más favorecedor para Andalucía es el sexto, que incluye el indicador compuesto para los servicios sociales.

El último escenario analizado utiliza para la sanidad el indicador relativo a las variables actualizadas del modelo de financiación y para los servicios sociales el indicador compuesto por la población mayor de 65 años y la población con grado de dependencia. A diferencia de escenarios anteriores, se toma como indicador en educación la población entre 0 y 16 años. Es decir, limitaría la estimación de necesidades de gasto en educación a la enseñanza obligatoria y gratuita.

Como se desprende de los resultados obtenidos en todos los escenarios contemplados y reflejados en el *ranking* del cuadro 6, Andalucía es la CA con mayor indicador de necesidad relativo de gasto, seguida de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. El orden contemplado en todos los escenarios es el mismo, a excepción de dos CCAA que alternan sus posiciones: Canarias y Castilla-La Mancha. Asimismo, comparando los resultados de la clasificación de los índices globales con uno basado solamente en la población, detectamos que las posiciones relativas de las CCAA no experimentan variación alguna. Por ello, reafirmamos la idoneidad de la población como indicador relativo de las necesidades de gasto debido a su simplicidad y su validez.

---

#### 4. CONCLUSIONES

---

El presente trabajo estudia los métodos y los indicadores más relevantes de las necesidades de gasto para tres servicios: sanidad, educación y servicios sociales.

En primer lugar, se estudian los principales problemas que plantea la financiación actual de las CCAA y se exponen las propuestas de reforma del sistema: incrementar la autonomía y la responsabilidad financiera, reclamando la creación de espacios fiscales propios, y garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos. En este sentido, se propone como fórmula más adecuada en términos de simplicidad, para la estimación de las necesidades de gasto, la igualdad de recursos por habitante o la toma de consideración de la estructura demográfica de la población, teniendo en cuenta los patrones de gasto en cada uno de los servicios por grupos de edad y el peso de cada partida en el gasto autonómico total.

Asimismo, y respecto a las propuestas de reforma del sistema de financiación, estas deben iniciarse a partir de la definición de unas necesidades de gasto con criterios homogéneos para todas las CCAA y con parámetros de referencia que puedan ser fácilmente contrastables y escasamente influenciados por las decisiones autónomas. Por esta razón, proponemos que se individualice un bloque de financiación dedicado a las competencias en educación para, de esta forma, proceder de una manera simétrica en el cálculo de las necesidades de gasto en los dos servicios autonómicos esenciales: educación y sanidad.

También resultaría conveniente la diferenciación entre instrumentos financieros, identificando cada uno de ellos con su finalidad correspondiente. Esto contribuiría a la transparencia del modelo.

La cobertura de las necesidades de gasto de las CCAA debe realizarse mayoritariamente, a través de los ingresos tributarios. Se recomienda la ampliación de la cesión en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales armonizados. Esta ampliación permitiría disponer de un sistema fiscal equilibrado a las haciendas autonómicas. Este incremento de los porcentajes de cesión en las grandes figuras supondría la necesidad de articular un mecanismo que, vía transferencias del Estado o vía ingresos tributarios, igualase las necesidades de financiación de las CCAA y los recursos tributarios de cada una de ellas.

En segundo lugar, se analizan los aspectos generales y teóricos relacionados con las necesidades de gasto. Para ello se analizan las aportaciones metodológicas realizadas por Bosch y Escribano, Castells y Solé, López Casanovas y el *Libro blanco de la financiación autonómica*. La comparación de la clasificación de las CCAA derivada de estos estudios y el *ranking* poblacional, correspondiente a los años a los cuales están referidos dichos trabajos, muestra que existe una correspondencia casi total entre ambas ordenaciones. La población se muestra, por lo tanto, como un indicador más que apropiado para la cuantificación de las necesidades de gasto.

En tercer lugar, se repasa la medición de estas necesidades en los sistemas de financiación autonómica aplicados en nuestro país. En los modelos anteriores

al vigente en la actualidad no existía una estimación precisa de las necesidades de gasto, y las mismas se hacían corresponder con el coste efectivo de los servicios. En el modelo actual se determinaron las necesidades de gasto en el momento de la definición del mismo, tomando como base el año 1999.

En esta determinación se aplicaron una serie de variables socio-económicas para las que no se ha previsto mecanismo alguno de actualización, lo que supone una deficiencia del sistema y un argumento esgrimido por las CCAA para la revisión del mismo.

Por último, se aporta una estimación de las necesidades de gasto para las tres funciones más representativas del presupuesto público. Una vez estimados los índices más significativos para cada función de gasto, se construyen indicadores sintéticos en siete escenarios distintos.

El orden en cuanto a las necesidades de gasto producido en estos escenarios refleja que no existen importantes alteraciones respecto a la clasificación de las CCAA atendiendo estrictamente a la población. También es importante destacar que la CA andaluza se posiciona en primer lugar en cuanto a necesidades de gastos, seguida de Cataluña y Madrid en todos los escenarios considerados.

De cara al futuro, desde Andalucía se propone que se individualice un bloque de financiación dedicada a las competencias de educación, cuyo gasto viene a suponer, aproximadamente, la mitad de lo incluido en las competencias comunes, y que la necesidad de financiación de este bloque se calcule, para cada CA, de acuerdo con el peso que la misma tenga en la población en edad escolar, que es, sin lugar a dudas, la determinante básica del gasto en estas competencias. De este modo, se llegaría a proceder de forma simétrica en los dos servicios autonómicos esenciales, que son la sanidad y la educación<sup>11</sup>.

Para las competencias sanitarias, se considera razonable mantener las variables de reparto asociadas a la población protegida, los especiales consumos que realizan las personas mayores e incluso la insularidad. Pero entendemos, también, que otros factores determinan muy directamente el gasto sanitario y deben tenerse en cuenta, como son la población menor de 4 años y el estado de salud de la población, que puede aproximarse a través de la mortalidad estandarizada por edad.

En cuanto a los servicios sociales, los nuevos derechos que se reconocen a todos los ciudadanos en materia de dependencia, cuya gestión han de asumir en una proporción fundamental las CCAA, suponen un cambio muy importante sobre la situación precedente, por lo que el bloque destinado al cálculo de las necesidades de financiación en servicios sociales deberá aumentar sus dotaciones totales y

11 Ver "Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta de Andalucía" (2006).

establecer nuevas normas homogéneas de necesidad, tomando en consideración no sólo la población mayor sino también la población dependiente y la renta relativa de cada CA, en la medida que se corresponda con el peso previsto para el copago en su financiación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR, A. y LÓPEZ, J. (1994): "Una metodología para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Trabajo*, 11, Instituto de Estudios Fiscales.
- BOSCH, A. y ESCRIBANO, C. (1988): "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas", en VV.AA. (1988).
- CALSAMIGLIA, X. (1991): "La financiación de las CCAA y la solidaridad", en CALSAMIGLIA, X., ESTEBAN, J.M., PLANAS, M.A y PONSATI, C. (1991).
- CALSAMIGLIA, X., ESTEBAN, J.M., PLANAS, M.A y PONSATI, C. (1991): *La financiación de las CCAA: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- CASTELLS, A. y SOLÉ OLLÉ, A. (s. d.): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*, Mimeo, Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTELLS, A. y SOLÉ OLLÉ, A. (2000): *Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*, Mimeo.
- DE LA FUENTE, A. (2005): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas", Documento de Trabajo nº 62/2005, Fundación Alternativas, Madrid.
- DIAZ DE SARRALDE, S; TRANCHEZ, J. M. y TORREJÓN, L. (2006): "La capacidad normativa en los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: situación actual y vías de reforma". *Análisis Local*, nº 65.
- FERNÁNDEZ, N. y CANTARERO, D. (2007): "Ingresos tributarios y suficiencia: el caso español". Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales (en prensa).
- HERRERO, C. y VILLAR, A. (1991a): "Principios para la distribución del gasto entre las comunidades", *La financiación de las Comunidades Autónomas*, monografía A-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- HERRERO, C. y VILLAR, A. (1991b): "El modelo no homogéneo. Análisis del caso español", en *La financiación de las CCAA*, monografía A-3, Anexo 2, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- JORGE, M. y ALVAREZ, S. (2006): "Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de Régimen Común". *Documentos de Trabajo* 14/06, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): *Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta de Andalucía*, (mimeo).

- LAGO, S. (2006): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: perspectivas de futuro". *Revista de Estudios Regionales* (en prensa).
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1999): "La capitación en la financiación territorial de los servicios públicos transferidos: el caso de la sanidad y de la educación", *Estudios sobre la Economía Española*, 51, FEDEA.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G., CORONA, J. F. y FIGUERES, J. (1992): "Estudio del sistema de financiación autonómico de la salud", *Fulls Economics-Llibres*, 3, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, monografía 95, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MOLINA, C. (2004): *Análisis del proceso de descentralización de la asistencia sanitaria a las CCAA de Régimen Común: implicaciones del nuevo modelo de financiación autonómica*, Investigaciones 6/04, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2006): "Imposición indirecta y Financiación autonómica", Instituto de Estudios Fiscales, (mimeo).
- MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J. V. y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ORDÓÑEZ, C y RIVAS, C. (2006): "Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: dinámica de la capacidad normativa en el período 1997-2006", *Revista de Estudios Regionales*, (en prensa).
- PEDRAJA, F. y SUÁREZ, J. (1999): "Sobre la nueva PIE municipal", *Cuadernos de Información Económica*, 144-145.
- SÁNCHEZ, J. (1992): "La propuesta andaluza de reforma de la financiación territorial de la sanidad", en *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad: Barcelona, 13 de mayo de 1992*, Quaderns de Treball, 37, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- SÁNCHEZ, J. (1993): "La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reforma". Comunicación presentada a las *Jornadas sobre haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela.
- SÁNCHEZ, J. y GÓMEZ, J. S. (1996): "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, nº 69.
- SÁNCHEZ, J., GÓMEZ, J. S., SÁNCHEZ, A.M., y RUÍZ, D. (1999): *Metodología para la elaboración de indicadores de asignación espacial del gasto sanitario*, Instituto de Estadística de Andalucía.

- SÁNCHEZ, J., ORDÓÑEZ, C. y MOLINA, C. (2006): "Las necesidades relativas de gasto de las CCAA. Elaboración de un indicador basado en la población", *Revista de Escuela Gallega de Administración Pública. Administración y Ciudadanía*, 1.
- SOLÉ, A. (2006): "Necesidades de gasto de las CCAA: aspectos conceptuales y metodológicos". Grupo de Financiación Autonómica, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. (mimeo)
- TREBOLLE, J. (1986): "Pasado, presente y futuro de la financiación de las CCAA", *Hacienda Pública Española*, 101.
- UTRILLA, A. (2005): *De la financiación de las competencias descentralizadas a la articulación de un sistema estable en un marco descentralizado*, mimeo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VV.AA. (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

