



INTRODUCCIÓN

Julio López Laborda^(a y b) y Ángel de la Fuente^(b y c)

^aUniversidad de Zaragoza, ^bFedea e ^cInstituto de Análisis Económico (CSIC)

Hace diez años, *Mediterráneo Económico* publicaba un «Balance del Estado de las Autonomías». La financiación autonómica constituía entonces un tema de preocupación preferente, como lo es en la actualidad y lo seguirá siendo en el futuro. Como acertadamente sostiene Kenneth C. Wheare en su obra clásica *Federal Government*: «En un sistema federal puede o no existir una solución final a la asignación de recursos financieros. Puede haber únicamente ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Por tanto, lo que necesita un sistema federal es la maquinaria adecuada para hacer esos ajustes». Efectivamente, si se observa la realidad de cualquier país federal o descentralizado (y cada vez lo son más), se comprueba enseguida que su modelo de federalismo fiscal –esto es, de distribución de funciones e ingresos entre niveles de gobierno– está sometido a continua discusión y cambio. Y España no es una excepción.

En la actualidad, nos aproximamos a una nueva revisión del sistema de financiación autonómica. Lógicamente, en ese proceso, las comunidades autónomas apoyarán aquellas opciones de reforma que se acomoden mejor a sus intereses particulares, y el resultado final será el fruto de una decisión política, como no podría ser de otra manera. Ahora bien, es bueno que los negociadores –comunidades autónomas y nivel central– dispongan del mayor número posible de alternativas fundamentadas técnicamente para apoyar el proceso negociador.

Eso pretende, precisamente, este nuevo número de *Mediterráneo Económico*: proporcionar un buen puñado de soluciones técnicas a los problemas que tiene planteado el sistema de financiación autonómica sin olvidar, como recomienda Wheare, «la maquinaria adecuada para hacer esos ajustes». En las colaboraciones que integran este volumen se discute sobre todos los aspectos relevantes del modelo: la garantía del equilibrio financiero vertical, la descentralización tributaria, la cuantificación de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, la administración tributaria, el grado y los instrumentos de nivelación, el establecimiento de períodos transitorios, la financiación del gasto social, la estabilidad presupuestaria, el papel del Senado y del Consejo de Política Fiscal y Financera (CPFF), etc.

Los lectores de las páginas que siguen comprobarán que hay un acuerdo sustancial –con los lógicos matices– en el diagnóstico de las deficiencias del modelo y que existen muchas fórmulas técnicamente adecuadas para corregirlas. Como se ha dicho más arriba, la opción por alguna de ellas no corresponde a los técnicos sino a los políticos. Y a estos hay que pedirles también

que asuman con responsabilidad las consecuencias de sus decisiones. No es razonable que se impugne un acuerdo político –en ocasiones, nada más tomarlo– porque no se adecua a unas pautas técnicas que se decidió no seguir cuando se alcanzó aquel acuerdo.

Las contribuciones al monográfico están agrupadas en seis bloques. A continuación, presentamos un amplio resumen de su contenido.

1. Valoraciones generales del modelo

Hay dos colaboraciones que realizan valoraciones generales sobre el diseño y funcionamiento del Estado autonómico, más allá de las cuestiones concretas relativas a la financiación autonómica, y haciendo especial hincapié en los aspectos institucionales.

La tesis fundamental que desarrolla **Carlos Monasterio** en su trabajo es que «el actual modelo descentralizado español ha estado mucho más influido por el modo en que se abordó el ‘problema regional’ durante la II República española, que por la experiencia comparada de otros países de corte federal». El autor muestra el paralelismo evidente, por un lado, entre el diseño de la descentralización realizado por la Constitución de 1931 y por la Constitución de 1978, y por otro, entre el modelo de financiación regional contenido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 y en la Ley Orgánica de Financiación a las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980. Monasterio sostiene que un modelo descentralizador creado para un contexto determinado, como el republicano, es poco útil en otro contexto tan diferente como el español actual. Entiende que en la Constitución de 1978 hubiera hecho falta regular los aspectos básicos del sistema de financiación y, sobre todo, crear y delimitar con cierta precisión un Senado con competencias sobre el modelo de financiación subcentral y las relaciones intergubernamentales. Monasterio también argumenta que, al contrario de lo ocurrido con las comunidades de régimen común, los sistemas forales sí que fueron capaces, a partir de su experiencia histórica, de modernizarse, ampliar su ámbito y obtener otras ventajas institucionales en su aplicación.

A partir de la constatación de que España es un país con un elevado grado de descentralización y de que los españoles conocen (imperfectamente) y apoyan mayoritariamente ese proceso, **Santiago Díaz de Sarralde** aborda un buen número de temas relacionados con el Estado autonómico, en general, y con la financiación autonómica, en particular. Empieza identificando «comportamientos políticos y estructuras institucionales que pueden dificultar el buen funcionamiento del sistema descentralizado en España», como el proceso de toma de decisiones en materia financiera, la falta de transparencia, la actitud de tutela del Estado central con respecto a las comunidades autónomas o la polarización de las posiciones políticas. A continuación, discute los principios de la actividad financiera autonómica recogidos en la LOFCA y los potenciales conflictos que existen entre los mismos. Especialmente interesante es la sección cuarta, en la que Díaz de Sarralde se ocupa de cómo debería abordarse institucionalmente la negociación del sistema de financiación y el papel de la cláusula del *statu quo*.



Al autor no le convence sustituir la negociación en el CPFF por un acuerdo entre partidos políticos en el Congreso de los Diputados y reivindica la estrategia seguida en la última reforma, así como buena parte de sus resultados. El trabajo concluye con algunas precisiones técnicas.

2. Propuestas globales de reforma

El segundo bloque del monográfico integra los trabajos que desarrollan propuestas completas de reforma que afectan a la estructura nuclear del sistema de financiación. Las cuatro contribuciones que se presentan coinciden en la simplificación del modelo, en la claridad en el establecimiento de los objetivos de equidad, en el respeto del principio de ordenación u «ordinalidad» y en la fijación de un período de transición entre el viejo modelo y el propuesto. También es mayoritaria la preferencia por la sustitución de la plétora de fondos vigentes por un único fondo de nivelación. Sobre otros aspectos del modelo, como el grado de nivelación o la dinámica del sistema, hay menos coincidencias.

Los elementos centrales de la propuesta de **Ángel de la Fuente** son los siguientes. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se sustituye por un Fondo Básico de Financiación, que funciona como el anterior, aunque sin aportación estatal (que se integra en un fondo vertical). Sus recursos provienen (además de un porcentaje de los ingresos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias), de la participación autonómica en el IVA y los impuestos especiales, que se integra en su totalidad directamente en el Fondo, sin pasar primero por las haciendas regionales, y de un porcentaje a determinar de los ingresos de las comunidades por los restantes tributos cedidos. La fijación de este porcentaje determina en buena parte el grado de nivelación del sistema. Los restantes fondos se consolidan en un Fondo de Nivelación Vertical (cuya dotación global evoluciona a la misma tasa que los impuesto sobre el tráfico de las empresas), destinado a reducir la desigualdad en términos de financiación por habitante ajustado que persista tras la aplicación del Fondo Básico, sin alterar la ordenación de las comunidades. Se introduce un mecanismo de transición desde la situación actual a la distribución de recursos generada por el sistema propuesto, en un período de cinco años. En cuanto al cómputo de las necesidades de gasto, de la Fuente propone ligar las ponderaciones de las variables incluidas en la fórmula de necesidades de gasto al peso observado en el gasto regional de los correspondientes grupos de competencias, recuperar una pequeña partida de costes fijos e introducir mejoras en los indicadores de necesidades de gasto educativo y en protección social. Por último, se propone facilitar a las comunidades autónomas el ejercicio colectivo de competencias normativas en el IVA y los impuestos especiales, que podrían servir como mecanismo de ajuste vertical en el reparto de recursos entre administraciones, así como revisar la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales», en línea con la última alternativa que recoge en su colaboración Julio López Laborda, esto es, estimando los ingresos que podría percibir una comunidad autónoma si aplicara a sus tributos cedidos el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades.

Maite Vilalta describe y valora el funcionamiento del sistema de nivelación desde 1986 hasta la actualidad y, a continuación, formula y cuantifica una propuesta concreta de diseño del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) que, en su opinión, constituye el único instrumento nivelador del sistema actual. Los elementos básicos de la propuesta son los siguientes. El Estado debería realizar una aportación de unos 10.000 millones de euros en el año base para garantizar el equilibrio vertical. Los fondos distintos del FGSPF deben eliminarse, y el grado de nivelación reducirse hasta el 68 % de los recursos autonómicos, al ser este el peso actual de los servicios esenciales del estado del bienestar en el gasto autonómico total. El indicador de población ajustada ha de corregirse por un índice de costes relativos de provisión de los servicios públicos que, en un cálculo ilustrativo de la autora, se aproxima por un indicador de paridades de poder adquisitivo. La recaudación normativa se calcularía ponderando las bases tributarias de las comunidades autónomas (aproximadas por el consumo y el PIB) por el peso de cada tributo en la recaudación del conjunto. También se propone revisar la dinámica del sistema, establecer un período de transición, incorporar a las comunidades forales al esquema de nivelación y mejorar la coordinación, transparencia y lealtad entre instituciones.

Antoni Zabalza desarrolla una propuesta de reforma destinada a resolver los problemas de equidad del modelo vigente que identifica en su trabajo y a lograr un mayor nivel de responsabilidad tributaria por parte de las comunidades autónomas. Las necesidades de gasto de cada comunidad se obtienen aplicando a los recursos globales del sistema el índice de población ajustada. La única transferencia de nivelación se obtiene por la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de la comunidad autónoma. Zabalza defiende, por tanto, un sistema de nivelación plena. A su juicio, quien «no esté de acuerdo con este principio de equidad debe explicar qué razones le llevan a justificar que las comunidades ricas puedan prestar más servicios públicos, o de mejor calidad que las pobres». La transferencia de nivelación se complementa con otra destinada a incentivar el incremento (y penalizar la reducción) del esfuerzo fiscal en el IRPF. Para compensar a las comunidades perdedoras con la reforma, el autor propone la creación de una Compensación Transitoria de Adaptación, una transferencia específica y transitoria, aplicable a esas comunidades durante los primeros cuatro años de vigencia del nuevo modelo. Las necesidades de gasto de cada comunidad crecen cada año de acuerdo con el crecimiento de su población ajustada y de la tasa de crecimiento del salario por hora del personal asalariado de las Administraciones públicas, de suerte que el sistema de financiación queda en gran medida aislado de los avatares del ciclo económico, garantizando que la financiación de las comunidades autónomas crece en proporción a un indicador de sus necesidades de gasto ajustadas por el incremento del coste de su principal factor de producción, con independencia de lo que pueda suceder con los ingresos tributarios. Finalmente, Zabalza recomienda retrotraer la cesión de los impuestos sobre los que las comunidades no dispongan de competencias normativas.

La última propuesta de reforma global la formula **Ignacio Zubiri**, y está integrada por los siguientes elementos. Los fondos del actual sistema se sustituyen por un único fondo (que el autor denomina «redistributivo») destinado a nivelar, como mínimo, los servicios públicos fun-



damentales, que se distribuiría entre las comunidades de acuerdo con su población. La dotación del fondo provendría de una aportación estatal (que, con el tiempo, debería desaparecer) y de la recaudación autonómica del IVA, los impuestos especiales y la parte del IRPF que se determine. Sobre estos tres impuestos se ejercerá una capacidad normativa conjunta de las comunidades autónomas destinada, en todo caso, a nutrir el fondo redistributivo. Este fondo igualatorio, que tiene algunos aspectos en común con el Fondo Básico de Financiación que diseña Ángel de la Fuente, sería una «propiedad común» de las comunidades autónomas que, si lo consideran necesario, podrían tomar prestado conjuntamente contra el mismo. Zubiri recomienda el establecimiento de un período de transición al nuevo sistema de, al menos, un lustro.

3. La descentralización tributaria

El tercer bloque se ocupa de la descentralización tributaria. Además de un trabajo centrado en aspectos teóricos y la experiencia internacional, se incluyen tres artículos que abordan cuestiones poco tratadas en la literatura: las entregas a cuenta, la cuantificación de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la Administración tributaria.

Después de argumentar que una «descentralización fiscal efectiva requiere de significativos niveles de autonomía de ingresos a nivel subnacional», para favorecer la eficiencia, la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos subcentrales, **Jorge Martínez-Vázquez** repasa las cuestiones más relevantes que integran el denominado «problema de la asignación de ingresos» en los estados descentralizados. El autor examina las tres dimensiones de la autonomía tributaria, relacionadas con el rendimiento, la regulación y la administración de los tributos, y recuerda los criterios de distribución de ingresos entre niveles de gobierno. El trabajo concluye con una breve valoración de los tributos más adecuados para integrar las haciendas subcentrales: tasas y precios, impuestos sobre la propiedad, vehículos y medios de transporte, actividades económicas, consumos específicos, IRPF; y de los menos apropiados: el impuesto sobre sociedades y el IVA.

En el diagnóstico del modelo de financiación autonómica, existe unanimidad en identificar como un grave problema del mismo el mal funcionamiento del sistema de entregas a cuenta en los tributos cedidos y transferencias, del que derivan dificultades para la presupuestación de las comunidades autónomas, además de afectar a la realización efectiva de los objetivos de equidad interregional. **Alain Cuenca** pone de manifiesto la relevancia del problema, comparando las entregas a cuenta de los tributos cedidos y sus rendimientos definitivos en el período 2002-2013, y examina con detalle cuatro alternativas para corregirlo: modificar el porcentaje de las entregas a lo largo del ejercicio de acuerdo con la marcha de la recaudación tributaria; atribuir directamente a cada comunidad autónoma la recaudación mensual que le corresponda; adelantar un año la liquidación; o suprimir el mecanismo de entregas a cuenta, de forma que los pagos por los tributos cedidos a lo largo del ejercicio constituyan la financiación definitiva de las comunidades autónomas y su liquidación se aplique a un Fondo de Reserva con fines

estabilizadores. La conveniencia y el diseño de los fondos estabilizadores se tratan con más profundidad más adelante, en el artículo de Roberto Fernández Llera en este mismo volumen. Alain Cuenca también examina algunas fórmulas para incentivar el ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF, acercando en el tiempo las medidas adoptadas por los parlamentos autonómicos a sus efectos recaudatorios y sobre los contribuyentes.

La colaboración de **Julio López Laborda** empieza constatando la idoneidad del método seguido en España para calcular la capacidad fiscal (recaudación normativa) de los tributos autonómicos, pero también reconociendo que la manera en que este se ha aplicado a los denominados tributos cedidos «tradicionales» ha hecho que se haya perdido precisión con el paso del tiempo y que, en la actualidad, sus resultados sean muy insatisfactorios. El trabajo realiza una reflexión sobre cuatro alternativas disponibles para corregir la forma de calcular la capacidad fiscal, con distinto grado de complejidad en su desarrollo: aplicar como regla de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» la tasa de evolución de la recaudación normativa de los tributos cedidos «nuevos» (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad autónoma; cuantificar de la manera más precisa posible la recaudación normativa, como ya se hace, por ejemplo, en el IRPF, a partir de la información de las liquidaciones tributarias que proporcionen las comunidades autónomas; aproximar la recaudación normativa estimando mediante indicadores sencillos la base de cada tributo, a la que se aplicaría el tipo de gravamen supletorio fijado por el Estado; o identificar la recaudación normativa con los ingresos que podría percibir una comunidad autónoma si aplicara a sus tributos cedidos el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades.

Jorge Onrubia se ocupa de un tema al que se alude en toda discusión sobre financiación autonómica, pero que no ha sido suficientemente estudiado hasta ahora: ¿cuál es el modelo ideal de Administración tributaria en un país descentralizado como España? El trabajo empieza revisando algunas experiencias comparadas que considera relevantes (Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suecia). A continuación, desarrolla un marco teórico para analizar el diseño de un modelo de Administración tributaria multinivel y presenta tres modelos básicos de Administración tributaria en países descentralizados: la administración única centralizada, las administraciones tributarias independientes y la administración integrada. Tras exponer y valorar el modelo vigente en España, el trabajo concluye formulando una propuesta de Administración tributaria integrada que, en palabras del autor, constituye una «opción organizativo-institucional idónea para poder combinar la mejora del cumplimiento tributario a nivel global con el fortalecimiento efectivo de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA españolas». Manteniendo las competencias actuales de gestión de las comunidades autónomas y el nivel central, la propuesta se concreta en garantizar la participación regular, continuada y simétrica de las comunidades autónomas en los órganos de dirección estratégica de la Administración tributaria, asegurar la coordinación efectiva en la gestión de los impuestos cedidos de naturaleza patrimonial, facilitar la compartición de recursos entre las administraciones tributarias, establecer protocolos para garantizar el intercambio de información e imponer la evaluación sistemática, periódica y rigurosa de los resultados de la Administración tributaria y su difusión con la mayor transparencia. Onrubia cree que una alternativa de mayor integración, como



el establecimiento de única Administración tributaria con titularidad mixta de los gobiernos autonómicos y central, puede contemplarse como un modelo de referencia a medio y largo plazo, hacia el que se podría avanzar en sucesivas etapas.

4. Las necesidades de gasto y la nivelación

En algunas de las contribuciones integradas en los bloques anteriores –y, en particular, en el segundo– ya se ha discutido sobre dos temas de tanta relevancia como la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas o la nivelación interregional. En este cuarto bloque se recogen cuatro trabajos dedicados específicamente a estas cuestiones.

Francisco Pérez y **Vicent Cucarella** presentan un método para calcular las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, especialmente aplicable a los servicios públicos de sanidad, educación y servicios sociales. El procedimiento consiste en realizar tres ajustes a la población de cada comunidad: el primero, para tener en cuenta la estructura de edades de la población usuaria del servicio relevante cuando esta afecta al coste medio de provisión; el segundo, para incorporar aquellos sobrecostes derivados de la dispersión que se traducen en gastos de transporte y similares; y el tercero, para tomar en consideración otras circunstancias que generan diferencias de coste, en particular, las diferencias en los niveles de precios en la parte correspondiente a los salarios. Dadas las dificultades de aplicar la misma metodología al resto de servicios autonómicos, Pérez y Cucarella creen, con De la Fuente, que «una alternativa prudente es respetar los indicadores de superficie e insularidad del modelo actual y considerar como indicador básico de necesidad para distribuir las restantes funciones la población total». Los autores aplican la metodología propuesta al periodo 2002-2013. Para este último año, en el caso de los servicios públicos fundamentales, el rango de las diferencias entre las necesidades de gasto de las comunidades autónomas es de 11 puntos porcentuales y en el total de servicios, de 8 puntos, valores que se encuentran significativamente por debajo del rango de necesidades de gasto que estima el actual modelo, que es de 15 puntos porcentuales.

A la hora de discutir sobre el grado de nivelación alcanzado por el vigente modelo de financiación y el que debería garantizarse con el modelo reformado, es necesario medir adecuadamente la diferencia de recursos entre comunidades autónomas. En su trabajo afirma que la medida correcta de la dispersión de ingresos entre comunidades autónomas es la desviación típica ponderada por la población de cada comunidad. **Paula López Thomaz**, **Javier Loscos** y **Jesús Ruiz-Huerta** desarrollan diversos indicadores para medir la intensidad de la nivelación y de algunas distorsiones que esta puede inducir (reordenaciones, desnivelaciones y sobrenivelaciones) y los aplican a los modelos de financiación vigentes en los periodos 2002-2008 y 2009-2013. Los autores concluyen que en el último período se ha producido una mayor intensidad de la nivelación y una significativa disminución del problema de la reordenación y de las distorsiones ocasionadas por las desnivelaciones y sobrenivelaciones.

Luis Ángel Hierro y **Pedro Atienza Montero** empiezan su trabajo examinando los instrumentos de nivelación del actual modelo de financiación, llegando a identificar hasta catorce «fondos y pseudofondos». Después desarrollan y cuantifican un modelo de nivelación alternativo (que, en la línea también defendida por De la Fuente, debe dejar fuera a las competencias específicas de algunas comunidades) con los siguientes elementos. Las necesidades agregadas de financiación en el año base 2010 coinciden con la suma de la recaudación normativa por tributos cedidos y las transferencias del modelo a competencias homogéneas. Para garantizar el equilibrio financiero vertical, dichas necesidades se actualizan a la tasa de variación del PIB nominal del conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Ese importe global se reparte anualmente entre las comunidades siguiendo dos enfoques alternativos: en el primero («modelo de nivelación total simétrica a población ajustada»), según la población ajustada; en el segundo («modelo de nivelación parcial simétrica a población real»), un 89,5 % según la población real y un 10,5 % según el peso de la recaudación normativa de los tributos cedidos de cada comunidad en el total, al ser este el porcentaje que los autores han obtenido al estimar el peso de los tributos cedidos en la financiación total de las comunidades. Una vez determinadas las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma, su importe se cubre con el 100 % de la recaudación normativa de los tributos cedidos y con una única transferencia que denominan «de suficiencia y nivelación». Los autores estiman que, en 2013, su modelo atribuiría al conjunto de comunidades autónomas aproximadamente 4.600 millones de euros más que el modelo hoy en funcionamiento.

Alemania siempre ha sido una referencia atractiva para los estudiosos de la descentralización fiscal. En los primeros años de construcción del Estado autonómico, para guiar el reparto de impuestos entre niveles de gobierno. En la actualidad (y dado que España ha avanzado mucho más que Alemania en aquel ámbito de la descentralización tributaria), sobre todo para diseñar el sistema de nivelación regional. No son infrecuentes los trabajos que tratan de aplicar a nuestro país los elementos fundamentales del sistema de nivelación alemán. Ese es, precisamente, el objetivo de la colaboración de **Alfonso Utrilla de la Hoz**. Tras explicar el funcionamiento y comparar los resultados de los modelos alemán y español, Utrilla simula la aplicación del sistema alemán a España, concluyendo que «las posibilidades del sistema alemán constituyen una referencia necesaria si se pretende reducir la dispersión en financiación por habitante y evitar una reordenación excesiva entre comunidades autónomas, tal como ocurre actualmente».

5. La financiación del gasto social

Un repaso a la financiación de las comunidades autónomas no puede soslayar una atención específica a los servicios públicos fundamentales de educación, sanidad y servicios sociales, que no solo son los que más directamente inciden sobre el bienestar de los ciudadanos, sino también los que más ingresos autonómicos comprometen.



David Cantarero Prieto y **Marta Pascual Sáez** examinan la financiación autonómica del gasto en los servicios públicos fundamentales. Empiezan analizando la evolución del gasto social entre 2007 y 2009. A continuación, examinan la financiación que reciben las comunidades autónomas para cubrir ese gasto, y sugieren considerar algunas variables adicionales en la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas, como los costes fijos en la prestación de algunos servicios, la población registrada en educación secundaria y la matriculada en la universidad, o el número de personas dependientes o de las que padecen enfermedades crónicas. Los autores terminan su trabajo subrayando la importancia de las reglas garantes de la suficiencia dinámica del sistema.

Guillem López Casasnovas se centra en el sistema sanitario. Argumenta que la descentralización de la sanidad ha permitido responder a las preferencias políticas y las necesidades de salud de los ciudadanos y ha favorecido la experimentación e innovación, sin generar diferencias importantes entre comunidades en los niveles de gasto. Respecto a la equidad interterritorial, la evolución parece haber sido positiva desde la década de 1980, si se mide en términos de diferencias en las ratios de mortalidad evitable. Entre las medidas a adoptar para reforzar el proceso descentralizador en sanidad, López Casasnovas apunta la clarificación del ámbito competencial de cada nivel de gobierno, la potenciación de la coordinación y cooperación, tanto horizontal como vertical, y la reorientación de la competencia hacia las mejoras en eficiencia. Además, el autor sostiene que la descentralización política/territorial, que denomina «de primera generación», puede ser una condición necesaria para una correcta asignación de funciones en los sistemas de salud, pero no es suficiente. Debe completarse con una descentralización «de segunda generación», que atribuya capacidades de gestión a los proveedores y les exija resultados y dé poder a los usuarios a cambio de una mayor contribución, posiblemente vía copagos. El autor argumenta que, con este fin, resulta «imprescindible diseñar los modelos más avanzados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas».

6. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria

El último bloque del monográfico está integrado por tres colaboraciones centradas en las relaciones entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria.

Santiago Lago Peñas y **Alberto Vaquero García** llevan a cabo un análisis descriptivo de la evolución global e individualizada del déficit y la deuda autonómicos entre 2005 y 2015. Encuentran que, mientras en la primera fase de la crisis (2008-2009) el déficit aparece dominado por el comportamiento expansivo del gasto, desde 2011, el factor que más ha pesado ha sido la contracción de los ingresos. Las comunidades autónomas no muestran patrones comunes ni en la evolución de su déficit y deuda ni en la dinámica de gastos e ingresos que la determinan. Los autores creen que los problemas fundamentales se concentran en las comunidades del Arco Mediterráneo y Castilla-La Mancha. Finalmente, Lago y Vaquero traen a colación

algunas investigaciones recientes que sostienen que las variables que explican el grado de cumplimiento de las comunidades autónomas con sus objetivos de estabilidad presupuestaria están relacionadas con variables financieras y políticas.

Roberto Fernández Llera echa en falta una conexión entre el sistema de financiación autonómica y la normativa de estabilidad presupuestaria. Entiende que el nexo entre ambas debe ser el principio de coordinación, por lo que el CPFF está llamado a jugar un papel más importante del que desempeña ahora. El trabajo se detiene en tres instrumentos idóneos para reforzar la coordinación. El primero es la mejora de la planificación presupuestaria, apoyada en la elaboración de previsiones macroeconómicas fiables e independientes. El segundo es la reordenación de los fondos de contingencia autonómicos, destinados a la cobertura de los gastos imprevistos, inaplazables y no discrecionales. Y el tercer instrumento es la creación de un fondo de estabilización económica, reclamado en la actualidad también desde algunas comunidades autónomas. Fernández Llera se inclina por el establecimiento de un fondo general, frente a la opción de los fondos separados autonómicos, y examina con algún detalle los aspectos básicos relativos a su dotación, gestión, disposición y control.

En la última colaboración del volumen, **Mar Delgado Téllez** y **Javier J. Pérez** sostienen que el adecuado funcionamiento de la autonomía regional requiere no solo que el sistema de financiación autonómica en sentido estricto esté bien diseñado, sino también que, en momentos de presión sobre sus recursos, derivados de las dificultades de la economía regional o nacional, las comunidades autónomas «sean capaces de mantener el pleno ejercicio de sus competencias, acudiendo a fuentes alternativas de financiación, en un marco de responsabilidad presupuestaria». Los autores se muestran de acuerdo con las recomendaciones formuladas en su colaboración por Fernández Llera, y pasan a ocuparse del «asunto troncal» del endeudamiento. Revisan la regulación del endeudamiento autonómico, sitúan la deuda autonómica en el contexto internacional y describen su evolución, subrayando cómo los mecanismos extraordinarios de financiación del Estado central han pasado a ser la principal fuente de cobertura de las necesidades de financiación del conjunto de comunidades autónomas en la actualidad. Delgado y Pérez se preguntan cuál debería ser el sistema permanente de cobertura de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas y ponen sobre la mesa dos alternativas. La primera consiste en continuar con el actual sistema de carácter cuasi-centralizado, acompañado por la aplicación estricta de la condicionalidad que incorpora la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dado el alto grado de mutualización que ya se ha alcanzado. La segunda supone una transición a alguna alternativa más descentralizada, como la vuelta a emisiones individuales por parte de las comunidades autónomas o su combinación con un sistema de emisión conjunta de las comunidades, o de estas y el nivel central.