

**LA CONSOLIDACIÓN FISCAL  
EN ESPAÑA: EL PAPEL DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
Y LOS MUNICIPIOS  
(EXPERIENCIAS, RETOS Y PERSPECTIVAS)**

Edición e introducción:  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ



XUNTA DE GALICIA  
CONSELLERÍA DE FACENDA



Instituto de  
Estudios Fiscales

# **LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS MUNICIPIOS (EXPERIENCIAS, RETOS Y PERSPECTIVAS)**

Edición e introducción:  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

Xosé Carlos Álvarez Villamarín Santiago Lago Peñas  
Núria Bosch Roca Guillem López Casanovas  
José Manel Cordero Ferrera Jorge Martínez-Vázquez  
Vicent Cucarella Tormo Francisco Pedraja Chaparro  
Xoaquín Fernández Leiceaga Laura Pellisé Urquiza  
Roberto Fernández Llera Francisco Pérez García  
Alberto Gago Rodríguez Javier J. Pérez García  
Xosé Manuel González Martínez Fidel Picos Sánchez  
Pablo Hernández de Cos Miguel Rodríguez Méndez  
Xavier Labandeira Villot Javier Suárez Pandiello  
Antoni Zabalza Martí



MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES  
Madrid, 2013

© Instituto de Estudios Fiscales

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Las opiniones expresadas pueden no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Catálogo de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Depósito Legal: M-33002-2013

I. S.B. N.: 978-84-8008-365-2

N. I. P. O.: 634-13-041-8

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C. P. 28035 Madrid (España)

Tel.: 91 339 88 60 - Fax: 91 339 87 20

[www.ief.es](http://www.ief.es)

Maquetación: MSImpresores, S.L.-Gamonal, 5, 28031 Madrid

Impresión: Advantia, S.A.

## ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
Introducción. LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA: UNA TAREA COMPAR- TIDA, por Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez .....	9
Referencias bibliográficas .....	14
Capítulo 1. ALGUNAS REFLEXIONES ENTORNO AL GASTO AUTONÓMICO. ¿HAN GASTADO DEMASIADO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?, por Nú- ria Bosch Roca .....	15
1. Introducción .....	15
2. Marco teórico y empírico .....	15
2.1. Descentralización y eficiencia .....	18
2.2. Descentralización y nivel de gasto público .....	19
3. Evolución del grado de descentralización del sector público español .....	23
4. Situación financiera de los gobiernos autonómicos .....	27
5. ¿Gastan demasiado los gobiernos autonómicos? Algunas reflexiones .....	27
5.1. La naturaleza del gasto autonómico .....	31
5.2. La influencia del sistema de financiación autonómica .....	33
5.3. Revisión de la literatura: algunas aportaciones a destacar .....	34
6. Conclusiones .....	36
Referencias bibliográficas .....	36
Capítulo 2. NECESIDADES, CRISIS Y ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDA- DES AUTÓNOMAS, por Antoni Zabalza Martí .....	39
1. Introducción .....	39
2. Índice de necesidades: la población ajustada (PA) .....	41
3. Necesidades y gasto .....	44
3.1. Datos presupuestarios .....	45
3.2. La relación empírica entre gastos y necesidades .....	51
3.3. El papel del PIB como criterio de necesidad .....	56
4. Endeudamiento: necesidades y ciclo, y política fiscal discrecional .....	57
4.1. La evidencia .....	57
4.2. Un modelo de evolución del endeudamiento autonómico .....	57

	<i>Páginas</i>
5. Conclusiones .....	68
Apéndice .....	70
Referencias bibliográficas .....	76
Capítulo 3. EL SISTEMA SANITARIO Y DE DEPENDENCIA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS, por Guillem López Casasnovas y Laura Pellisé Urquiza .....	77
1. Introducción .....	77
2. Presente y futuro de la atención sanitaria en España .....	78
2.1. Tendencias estructurales en Sanidad .....	78
2.1.1. Determinantes del gasto por el lado de la demanda .....	80
2.1.2. Determinantes por el lado de la oferta .....	85
2.1.3. Combinación de factores y proyecciones del gasto para España, como co-rolario .....	87
2.2. Los efectos de la crisis .....	90
2.2.1. Crisis y salud .....	91
2.2.2. Crisis y solvencia del sistema nacional de salud .....	92
3. Prognosis .....	95
3.1. En relación a la provisión: la necesaria transparencia y la conciliación de multiplicidad de intereses .....	95
3.2. En relación a la financiación del sistema: priorización de prestaciones públicas ..	97
3.3. En conclusión .....	99
4. Presente y futuro en la atención a personas en situación de dependencia en España ....	99
4.1. La cobertura de la dependencia: causas y consecuencias de sus déficits en el contexto general de la crisis .....	99
4.1.1. Algunos hechos .....	100
4.1.2. Algunos datos adicionales .....	100
4.1.3. Análisis económico de los problemas principales .....	101
4.2. La cobertura de la dependencia: algunas reflexiones para el ajuste y mejor apoyo de la Ley y sus posibles soluciones .....	103
4.2.1. Algunas consideraciones concretas para la revisión de la Ley .....	103
4.2.2. Reflexiones adicionales .....	104
Cuadros anexos .....	108
Referencias bibliográficas .....	115
Capítulo 4. LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU (DES)USO: PRESENCIA DE UNA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA BLANDA, por Roberto Fernández Llera, Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez .....	119
1. Introducción .....	119
2. Argumentos para una restricción presupuestaria blanda .....	121

	<i>Páginas</i>
3. Síntesis de la evidencia empírica .....	128
4. Endureciendo la restricción presupuestaria en un marco de descentralización .....	138
5. Conclusiones .....	142
Referencias bibliográficas .....	143
<b>Capítulo 5. CONSOLIDACIÓN FISCAL Y REFORMA TRIBUTARIA: NUEVAS OPCIONES PARA ESPAÑA, por Xosé Carlos Álvarez, Alberto Gago, Xosé Manuel González, Xavier Labandeira, Fidel Picos y Miguel Rodríguez .....</b>	<b>147</b>
1. Introducción .....	147
2. El escenario fiscal en España: del crecimiento a la crisis .....	148
3. IA-IEA y RFV: una oportunidad para la consolidación fiscal en España .....	151
3.1. IA-IEA y RFV: marco teórico y evidencia empírica .....	151
3.2. IA-IEA y RFV: experiencia aplicada .....	152
3.3. La experiencia española con IA-IEA y RFV .....	154
4. La aplicación en España de la Propuesta de Reforma de la Directiva Europea sobre Fiscalidad Energética: planteamiento y estimación de efectos .....	157
5. Conclusiones .....	162
Referencias bibliográficas .....	163
<b>Capítulo 6. DETERMINANTES DE LAS DIFERENCIAS ENTRE CC.AA EN LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y EL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO, por Francisco Pérez García y Vicent Cucarella Tormo .....</b>	<b>167</b>
1. Introducción .....	167
2. La propensión al déficit de las AA.PP .....	170
3. La propensión al déficit de las CC.AA .....	175
3.1. Ingresos <i>vs</i> Gastos .....	175
3.2. Trayectorias temporales .....	178
3.3. Componentes estructurales y coyunturales del déficit .....	178
4. El endeudamiento de las AA.PP. en España .....	188
5. El endeudamiento de las CC.AA .....	190
6. Conclusiones .....	196
Referencias bibliográficas .....	198
<b>Capítulo 7. DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN: ¿CÓMO SE PUEDE HACER UN SEGUIMIENTO DE LA DEUDA SUBNACIONAL MÁS EFICIENTE?, por Pablo Hernández de Cos y Javier J. Pérez García .....</b>	<b>201</b>
1. Introducción .....	201
2. El marco de reglas fiscales en España y los límites al endeudamiento .....	202

	<i>Páginas</i>
3. Elementos para el seguimiento de la deuda subnacional .....	204
3.1. La restricción presupuestaria intertemporal .....	204
3.2. El saldo público primario .....	210
3.3. La carga de intereses .....	211
3.4. El crecimiento nominal del PIB .....	216
3.5. El papel del ajuste déficit-deuda .....	219
3.6. Más allá de la definición de Maastricht (PDE) de deuda pública .....	221
4. Conclusiones .....	225
Referencias bibliográficas .....	225

**Capítulo 8. LA NUEVA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, por Xoaquín Fernández Leiceaga .....**

1. Introducción .....	227
2. La evolución de las reglas fiscales para las Comunidades Autónomas .....	228
2.1. La influencia de los cambios en la normativa europea .....	232
2.2. El carácter blando de la aplicación de las reglas fiscales a las haciendas regionales ..	236
3. La nueva norma de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera .....	238
3.1. El principio de estabilidad presupuestaria .....	245
3.2. El principio de sostenibilidad financiera .....	249
4. La aplicación retrospectiva de las normas del techo de gasto en los períodos 2002-2008 y 2009-2011 .....	252
4.1. Breve descripción del gasto autonómico 2002-2011 .....	252
4.1.1. Período 2002-2008 .....	252
4.1.2. Período 2008-2011 .....	256
4.2. Las reglas en acción: el período 2002-2008 .....	258
4.3. Las reglas (casi) inactivas: el período 2008-2011 .....	264
5. Conclusiones y sugerencias .....	268
Referencias bibliográficas .....	271

**Capítulo 9. FINANZAS LOCALES, CRISIS Y AJUSTE: ANÁLISIS Y PROPUESTAS, por José Manuel Cordero Ferrera, Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello ...**

1. Introducción .....	279
2. Organización territorial .....	281
3. El marco competencial .....	285
4. El modelo de financiación .....	286
Referencias bibliográficas .....	294

---

## *Introducción*

---

# LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA: UNA TAREA COMPARTIDA

---

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Universidad de Vigo y REDE

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

Georgia State University y REDE

Un gobierno descentralizado resulta más caro que uno centralizado. Existen estructuras administrativas añadidas y más instituciones ejecutivas y legislativas. Además, la descentralización suele requerir cooperación en pos de objetivos comunes, como la estabilidad presupuestaria. Finalmente, descentralizar lo que no se debe descentralizar puede generar distorsiones e ineficiencias.

En el otro lado de la balanza, la descentralización tiene ventajas potenciales muy importantes. Permite adecuar mejor las políticas públicas a las preferencias y necesidades de los ciudadanos aumentando la eficiencia del gasto público, posibilita experimentar con fórmulas de gestión y estrategias diferentes para determinar cuál es la mejor solución, favorece acomodar la diversidad y mantener unidas a comunidades políticas distintas. Además, en el caso español la descentralización no ha generado un grado de desigualdad significativo. Más bien al contrario. La descentralización ha permitido a los territorios menos desarrollados converger en materia de servicios públicos con los más ricos. De hecho, los datos para España y otros muchos países demuestran que la centralización no es garantía de igualdad en la calidad de los servicios. La contrapartida es que con servicios centralizados las diferencias pueden ser tan o más grandes pero tienden a ser menos visibles y transparentes. Se habla menos de ellas.

Nuestra evaluación global del proceso descentralizador en España es claramente positiva, lo que no es óbice para reconocer disfuncionalidades y problemas. Algunas tienen que ver con haber superpuesto una estructura de corte federal sobre otra centralizada (diputaciones, subdelegaciones del gobierno). Otras con la todavía escasa "cultura federal" de los ciudadanos y los políticos, que garantice la lealtad institucional (reformas impositivas, cumplimiento de acuerdos multilaterales) o la cooperación horizontal y vertical entre Administraciones. Un tercer conjunto con la descentralización de materias que no parece dictada por la racionalidad. Y, finalmente, hay que referirse al limitado control al que los ciudadanos de algunos territorios han sometido a sus gobernantes autonómicos.

Todo lo anterior nos lleva a la necesidad de profundizar, mejorar y ajustar lo que hasta ahora se ha construido. No a desmontarlo. La profunda crisis económica por la que España atraviesa está exagerando estas insuficiencias e inmadurez del Estado autonómico. Los

Director, José Antonio Martínez Álvarez, por su contribución continuada a las actividades impulsadas por el grupo de investigación REDE de la Universidad de Vigo y, en particular, por su apoyo en la edición de este libro. En segundo lugar, pero no por ello menos importante, a la *Consellería de Facenda* de la Xunta de Galicia y a la Unión Europea, a través del Fondo FEDER, por el soporte financiero que hizo posible la celebración de la III Conferencia sobre federalismo fiscal y descentralización en España, organizada por REDE y en la que se presentaron los trabajos que constituyen la base de este libro. A continuación, al Consello Económico e Social de Galicia, en cuyo salón de plenos pudimos debatir intensa y confortablemente, durante los dos días de la Conferencia. Finalmente, a todos los comentaristas y asistentes a la conferencia, cuyas aportaciones y críticas ayudaron a mejorar significativamente los textos iniciales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMOR, J. M., ARREGUI, M. y CANTALAPIEDRA, C. (2013): «Financing the Spanish public administration in 2013», *Spanish Economic and Financial Outlook*, Vol. 2 (1).
- ANDRÉS, J. Y DOMÉNECH, R. (2013): «Fiscal adjustment and economic growth in Europe», *Economic Watch: Europe*, BBVA Research, 18 de febrero de 2013.
- LAGO PEÑAS, S. Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (Dir.) (2009): *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y oportunidades*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (Dir.) (2011): *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.



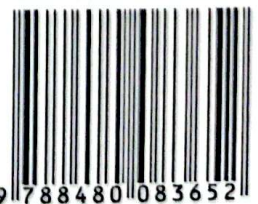
GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES

ISBN: 978-84-8008-365-2



9 788480 083652

**Precio: 30 euros**  
**(I.V.A. incluido)**