

**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

## 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 .....	15
2.2. Descentralización y nivel de gasto público .....	18
3. Evolución del grado de descentralización del sector público español .....	19
4. Situación financiera de los gobiernos autonómicos .....	23
5. ¿Gastan demasiado los gobiernos autonómicos? Algunas reflexiones .....	27
5.1. La naturaleza del gasto autonómico .....	27
5.2. La influencia del sistema de financiación autonómica .....	31
5.3. Revisión de la literatura: algunas aportaciones a destacar .....	33
6. Conclusiones .....	34
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 .....	44
3.2. La relación empírica entre gastos y necesidades .....	45
3.3. El papel del PIB como criterio de necesidad .....	51
4. Endeudamiento: necesidades y ciclo, y política fiscal discrecional .....	56
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 Casanovas 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
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 .....	147
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
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 .....	167
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
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 .....	201
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 .....	227
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 ...	279
1. Introducción .....	279
2. Organización territorial .....	281
3. El marco competencial .....	285
4. El modelo de financiación .....	286
Referencias bibliográficas .....	294