

OPINIONES

ALGUNAS CUESTIONES BASICAS SOBRE LA FINANCIACION AUTONOMICA

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ
Profesor de Hacienda Pública y Sistema Fiscal

El actual proceso de reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas ha propiciado la realización de numerosos análisis sobre el funcionamiento del modelo autonómico español. La sistematización de los planteamientos esbozados por los estudiosos de la hacienda autonómica constituye un intento de ofrecer la posición de estos expertos sobre las cuestiones que se han considerado más relevantes en este proceso, permitiendo con ello esclarecer los aspectos fundamentales en el desarrollo de este segmento tan importante del sector público español.

La significativa dimensión que ha ido adquiriendo en los últimos años el proceso de descentralización fiscal derivado del desarrollo del Estado de las autonomías pone de manifiesto la importancia de su actuación en el funcionamiento general del sector público en España. El contexto político-institucional en el que se desarrolla, caracterizado por la profundización del autogobierno regional, a través de una mayor asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, y el proceso simultáneo de integración comunitaria, que conduce a un mayor grado de centralización en muchos aspectos, condiciona, sin duda, la articulación efectiva del modelo regional. Así, desde el punto de vista económico, la adecuada combinación de los principios inspiradores del proceso autonómico —suficiencia financiera, solidaridad, autonomía y corresponsabilidad fiscal, y coordinación— constituye un referente imprescindible para evaluar el funcionamiento del sistema.

En este marco —completado con la necesidad de disciplinar la utilización de recursos públicos, de acuerdo con el criterio de alcanzar una eficiente administración con unos medios limitados por la restricción presupuestaria—, se ha planteado a un grupo de expertos en temas autonómicos una serie de cuestiones relativas a los aspectos centrales del debate sobre la financiación autonómica. Estas cuestiones se han formulado mediante doce preguntas, cuyo texto se recoge tras esta introducción.

A partir de las respuestas obtenidas, cabe resaltar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con la suficiencia financiera de las comunidades autónomas, los expertos consultados optan, fundamentalmente, por considerar la población como criterio general para determinar las necesidades de gasto como segundo óptimo, más sencillo que el de número de usuarios de los servicios prestados y coste de los mismos. Obviamente, los diferentes techos competenciales entre las comunidades determinarán diferencias en la financiación por habitante.

La diferenciación de instrumentos de financiación para atender objetivos distintos es percibida favorablemente por los profesores que responden al cuestionario, estableciendo una clara distinción entre los recursos destinados a garantizar la provisión de servicios transferidos y los que tienen una finalidad de reequilibrio territorial. Los primeros han de atender, a su vez, a la autonomía y la suficiencia financiera a través de los ingresos tributarios que introduzcan un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, así como de las subvenciones distribuidas en función de variables objetivas relacionadas con el coste de prestación de las competencias. Los segundos deben ser canalizados a través del Fondo de Compensación Interterritorial en su configuración actual.

La relación entre financiación condicionada e incondicionada plantea la cuestión de la autonomía en las decisiones de gasto de las comunidades autónomas y el dilema de la conveniencia, o no, de garantizar determinados niveles de provisión de servicios públicos en todo el territorio nacional a través de subvenciones finalistas. La mayoría de los expertos consultados optan de forma decidida por otorgar la máxima incondicionalidad a las transferencias, introduciendo algunas excepciones a través del Fondo de Compensación o, en su caso, de las subvenciones de nivelación. El profesor Barea considera, sin

embargo, la conveniencia de establecer una mayor condicionalidad en la financiación de la prestación de servicios garantizados en todo el ámbito nacional, como la sanidad o la educación básica.

Las preguntas relacionadas con la introducción de elementos de solidaridad en la financiación autonómica encuentran una respuesta negativa, compartida por casi todos los expertos consultados, a la vinculación entre la riqueza relativa de las comunidades y su financiación, a igualdad de servicios y esfuerzo fiscal, salvo los instrumentos específicos de solidaridad.

La canalización de la solidaridad como principio inspirador del sistema de financiación autonómico únicamente a través del Fondo de Compensación Interterritorial es considerada, en general, insuficiente, siendo necesario complementarla a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, en términos globales, a través de transferencias incondicionadas de nivelación fiscal. En todo caso, serán las prioridades y las restricciones presupuestarias las que condicionen el sesgo redistributivo incorporado al sistema.

La determinación de los servicios mínimos que deben ser garantizados se centra en el área de la sanidad y la educación, y, según los expertos, ha de estar marcada por la transitoriedad a través de una financiación complementaria y condicionada.

Las cuestiones relativas a la corresponsabilidad fiscal son las que presentan una mayor apertura de opciones, al estar más especificadas las respuestas obtenidas.

La vinculación entre la recaudación tributaria territorial y la financiación autonómica es considerada, en general, como positiva, demandándose una mayor corresponsabilidad fiscal en línea con el principio de beneficio. La relación de la financiación con el esfuerzo fiscal o el premio por la obtención de mayor recaudación por aumento de la presión fiscal, vinculando la recaudación con las subvenciones, se constituyen como alternativas planteadas, matizándolas con el nivel de riqueza relativa como factor a considerar.

La articulación efectiva de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal a través de la utilización del IRPF encuentra distintas respuestas entre los encuestados. Mientras la mayoría opta por un porcentaje variable, en función de las competencias, a través de un tramo autonómico en la cuota líquida entre un 10 por 100 y un 66 por 100, con discrecionalidad para fijar el tipo impositivo en el tramo autonómico, otros autores son partidarios de los recar-

gos en el tipo impositivo o de la no modificación de tipos u otros elementos tributarios.

La vinculación del esfuerzo fiscal regional con la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado constituye un elemento secundario para garantizar una mayor corresponsabilidad fiscal y, en general, no parece estar justificada en la determinación de la participación, al no estar vinculada la comunidad con el IRPF y depender más de otros conceptos fiscales, tales como riqueza relativa o capacidad fiscal.

Finalmente, las cuestiones relativas a la coordinación encuentran un amplio consenso entre los encuestados. La elaboración de un escenario acordado que introduzca compromisos entre iguales en los órganos establecidos al efecto o en el Consejo de Política Fiscal y Financiera constituye el procedimiento más adecuado.

La coordinación de la gestión del sistema fiscal presenta en la reciente creación de la Agencia Tributaria un buen foro, complementado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para aumentar la eficacia en el funcionamiento del sistema fiscal.

Por último, los expertos, consultados sobre la coordinación entre el ámbito autonómico y los recursos y actuaciones procedentes de la Comunidad Europea con una finalidad regional, plantean la conveniencia de una mayor gestión autonómica, mejorar la coordinación con los niveles superiores y con los instrumentos nacionales con la misma finalidad, y minimizar las interferencias con el sistema de financiación.

En definitiva, este cuestionario se centra en los aspectos más relevantes del debate actual sobre la reforma de la financiación autonómica. Terminado el período quinquenal, aprobado a finales de 1986, para calcular y distribuir la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, los acuerdos alcanzados el 20 de enero de 1992 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera establecen las pautas generales en materia de financiación para los próximos cinco años.

Este próximo período va a estar marcado por dos aspectos centrales, que van a tener una incidencia importante sobre la articulación efectiva del sistema. En primer lugar, el pacto autonómico de 28 de febrero de 1992, entre el gobierno y los partidos políticos que tienen responsabilidades de gobierno en las comunidades de menor techo competencial, para ampliar el número de competencias atribuidas por delegación va a tener implicaciones en la financiación de los nuevos servicios asumidos que deberá incorporar el nuevo sistema. Con el traspaso de nuevas

competencias, la estructura del gasto público en España entre las distintas administraciones va a ser nuevamente alterada, profundizándose en el proceso de descentralización del sector público. La dimensión que van a adquirir los presupuestos autonómicos en los próximos años va a poner de relieve la importancia de su composición y distribución en la incidencia de los programas de ingreso y, fundamentalmente, de gasto llevados a cabo por el conjunto del sector público español.

En segundo lugar, el actual proceso de integración comunitaria y la consolidación de la unión económica y monetaria tiene igualmente implicaciones en la actuación disciplinada del conjunto de las administraciones públicas. La adecuada distribución de competencias entre distintos ámbitos jurisdiccionales y el establecimiento de límites cuantitativos específicos a los desequilibrios presupuestarios, y a su financiación, implican la necesidad de alcanzar y garantizar el cumplimiento de acuerdos entre cada una de las administraciones en materia de déficit y endeudamiento.

En este contexto, los temas objeto de estudio y pendientes de su acuerdo definitivo afectan a la adecuación conjunta de los principios de autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación. *Autonomía*, con la introducción de cierto grado de correspon-

sabilidad fiscal a través de los ingresos y automatismo en las subvenciones incondicionadas, cuestionándose la financiación específica de las competencias sanitarias. *Suficiencia* para financiar las nuevas competencias, garantizando que la corresponsabilidad fiscal no va a implicar menores recursos para las comunidades con capacidades fiscales más reducidas. *Solidaridad*, a través de una doble instrumentación: posibilitando a las regiones menos desarrolladas el acceso a fondos de inversión para equilibrar a largo plazo la dotación de capital público en todo el territorio y garantizando coyunturalmente la financiación adicional niveladora para poder llevar a cabo la prestación de servicios esenciales en una proporción adecuada. *Coordinación*, finalmente, para poder articular un sistema integrado y coherente que, salvaguardando las especificidades autonómicas, permita una actuación racional del conjunto de las administraciones públicas.

La adecuada combinación de estos principios, no enteramente compatibles entre sí, facilitará el funcionamiento eficiente del sistema, cuya finalidad última implica, en el Estado de las autonomías en el que se aplica, el reconocimiento efectivo de la diversidad en la satisfacción de necesidades colectivas, conjuntamente con el mantenimiento de un elevado grado de cohesión territorial y personal.

CUESTIONARIO

I. SUFICIENCIA FINANCIERA

1. *¿Cuál debería ser el criterio general para determinar las necesidades financieras de las comunidades autónomas?*
2. *¿En qué medida debe utilizarse cada instrumento de financiación para atender una finalidad específica (solidaridad, suficiencia, corresponsabilidad)?*
3. *De acuerdo con los principios inspiradores del modelo autonómico, ¿cuál debería ser la proporción más adecuada entre financiación condicionada e incondicionada recibida por las comunidades autónomas?*

II. SOLIDARIDAD

4. *¿Qué relación debe haber entre la prosperidad relativa de las regiones y los recursos financieros de sus comunidades autónomas?*
5. *¿Queda suficientemente garantizado el principio de solidaridad en el conjunto de la financiación autonómica a través del actual Fondo de Compensación Interterritorial?*
6. *¿Cuáles deben ser, cómo se establecen y cómo deberían financiarse los servicios mínimos que han de ser garantizados en todas las comunidades autónomas?*

III. CORRESPONSABILIDAD FISCAL

7. *¿En qué medida debe vincularse la recaudación impositiva obtenida en una región con la financiación de su comunidad autónoma?*
8. *¿En qué proporción de la recaudación del IRPF en su ámbito territorial deberían participar las comunidades autónomas, y con qué capacidad para modificar los tipos impositivos y otros elementos tributarios?*
9. *¿Cómo debe relacionarse el esfuerzo fiscal de las regiones con la participación de cada comunidad en los ingresos del Estado, y cómo ha de ser medido (ingresos tributarios, IRPF, tributos cedidos)?*

IV. COORDINACION

10. *¿Cómo puede articularse la coordinación sobre los saldos presupuestarios y los niveles de endeudamiento de las comunidades autónomas?*
11. *¿Cómo debe coordinarse la gestión del sistema fiscal entre la Administración central y las comunidades autónomas?*
12. *¿Cómo debe coordinarse la financiación autonómica con la distribución y gestión de los recursos presupuestarios procedentes de la Comunidad Europea?*

I

1. La determinación de las necesidades financieras de las comunidades autónomas ha de estar en función del nivel competencial del gasto que se les asigne y de su estructura.

2. En principio, parece conveniente asignar instrumentos de financiación separados para conseguir cada uno de los objetivos de solidaridad, suficiencia y corresponsabilidad. Tendremos así una visión clara del grado de consecución de cada uno de los objetivos, con independencia de que los otros se consigan o no.

3. No es procedente fijar *a priori* una proporción entre financiación condicionada y financiación incondicionada recibida por las comunidades autónomas, ya que ello debería depender de la estructura del gasto cuya competencia se asigne a las comunidades autónomas.

En principio, hay dos tipos de gasto que han sido transferidos a las comunidades autónomas —sanidad y educación general básica— que estimamos deberían ser financiados con subvenciones condicionadas.

En cuanto a la educación, porque el artículo 27 de la Constitución la configura como un derecho de los ciudadanos, siendo obligatoria y gratuita la enseñanza básica. Por tanto, nadie puede quedar sin enseñanza general básica o recibirla de calidad inferior por el hecho de que los recursos que las comunidades autónomas pudieran asignar a su financiación fueran insuficientes. El Estado debe asegurar dicha financiación para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades. Este tema ha sido objeto de un amplio debate en Estados Unidos, que ha llegado hasta los tribunales, planteándose incluso la inconstitucionalidad de la financiación local de la educación por privar a los niños de las comunidades con una base impositiva reducida de obtener una educación adecuada.

Como hemos dicho anteriormente, el artículo 27.4 de nuestra Constitución establece que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita, habiéndose regulado mediante la oportuna normativa legal el citado mandato constitucional. Quiere ello decir que los bienes y servicios que sean necesarios para satisfacer la necesidad de educación general básica deben ser financiados por el Presupuesto. Por tanto, ha de

existir una provisión pública para hacer frente a la mencionada necesidad.

Pero la provisión pública de la enseñanza general básica no exige, en modo alguno, la administración pública de la producción, lo único que exige es que dicho servicio se suministre al usuario libre de cargas directas (Musgrave), pero su producción puede ser efectuada por empresas privadas.

En este supuesto, la subvención que se paga a los centros concertados para que suministren gratuitamente la enseñanza general básica debe ser considerada como formando parte del coste efectivo de los servicios transferidos y, por tanto, debe incluirse dentro de la subvención condicionada del Estado a las comunidades autónomas para financiar la educación básica, sin ningún otro condicionante.

La decisión en cuanto a la producción pública o privada de la enseñanza básica debe ser competencia de cada comunidad autónoma, siempre que se cumplan por los centros privados los requisitos que reglamentariamente se fijen.

En lo referente a la sanidad, el artículo 43 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud; la regulación general de este derecho ha sido efectuada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece que la asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española, y que el acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva. Para que tal precepto pueda ser una realidad, es necesario que el Estado asegure la financiación del gasto en sanidad.

Junto a la financiación condicionada para enseñanza general básica y sanidad que acabamos de ver, pueden existir financiaciones condicionadas a la realización de determinados proyectos.

El resto de la financiación necesaria para que las comunidades autónomas tengan suficiencia financiera para hacer frente a los gastos derivados de las competencias asumidas debe ser una financiación incondicionada que provenga de subvenciones de carácter general, de impuestos cedidos por el Estado, de ingresos tributarios de las comunidades autónomas y de precios públicos y tasas, cuya implantación (la de estos últimos) por las comunidades autónomas debería ser efectuada con un mayor énfasis que hasta ahora.

II

4. A mi juicio, no debe existir relación alguna entre la prosperidad relativa de las regiones y los

recursos financieros de sus comunidades autónomas. Por el hecho de que una región se encuentre a la cabeza en la generación de valor añadido por habitante no se le van a asignar a su comunidad autónoma más o menos recursos financieros.

Como ya dijimos en la respuesta 1, los recursos financieros a asignar a cada comunidad autónoma deben estar en función de su nivel competencial de gasto y de la estructura de éste. Nos encontramos dentro del ámbito de la asignación de recursos, y no del de la redistribución de la renta.

5. El Fondo de Compensación Interterritorial debería ser el instrumento principal que garantizase el principio de solidaridad en el conjunto de la financiación autonómica, y teniendo presente tal objetivo debería efectuarse su distribución.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que si la financiación de los programas de sanidad y enseñanza general básica se efectúa con financiación condicionada procedente de los Presupuestos Generales del Estado, de manera indirecta se está potenciando el principio de solidaridad (aunque no sea éste su objetivo), ya que todas las personas recibirán el mismo suministro, en cantidad y calidad, de bienes públicos de sanidad y educación básica, con independencia de su renta.

6. El artículo 158 de la Constitución establece que en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

La Constitución no se pronuncia sobre cuáles son estos servicios públicos fundamentales. Creemos, sin embargo, que la educación básica y la sanidad pueden considerarse incluidos en la citada rúbrica, tanto por su importancia cuantitativa dentro de los servicios transferidos como por el hecho de ser considerados en la propia Constitución como un derecho de los ciudadanos a su prestación por los poderes públicos.

De admitirse este razonamiento, y dado que hemos propuesto que los servicios de tal naturaleza transferidos a las comunidades autónomas se deberían financiar con subvenciones condicionadas, no se daría la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen prestar servicios de sanidad o de enseñanza básica por debajo de los mínimos establecidos.

No existiría, de esta manera, el problema de financiación de los servicios mínimos fundamentales, ya que, fuera de los dos examinados, el resto de los

servicios transferidos sería difícil considerarlos como fundamentales.

III

7. Para no establecer una disociación entre los beneficios que la producción de los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas supone para los ciudadanos residentes en ellas y el coste que para los citados ciudadanos debe suponer su financiación, es necesario establecer una corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas.

Sin embargo, estimamos que dicha corresponsabilidad fiscal no debe establecerse vinculando la recaudación impositiva obtenida en una región con la financiación de su comunidad autónoma, a través de una participación, sino haciendo recaer directamente en cada comunidad el establecimiento de impuestos propios, de forma tal que los ciudadanos residentes en ella sientan realmente el peso de los impuestos locales. La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado obtenidos en una región no tiene la consideración de impuesto propio de las comunidades autónomas, sino de subvención incondicionada, y no constituye, por tanto, una verdadera corresponsabilidad fiscal. Los ingresos tributarios de las comunidades autónomas podrían potenciarse a través del IVA o a través del IRPF.

La primera solución se llevaría a cabo a través de la cesión a las comunidades autónomas del IVA en fase minorista. Aunque ello comportaría ciertas dificultades, ya que supondría la cesión de una fase de un tributo que está integrado verticalmente, y cuya administración requiere una mínima unidad de gestión, es evidente que la moderna informática permitiría resolver el problema de gestión separada de un tributo integrado verticalmente. La gran ventaja de este tributo sería su fuerza recaudatoria, su no exportación y que los ciudadanos percibirían simultáneamente los beneficios de una administración autonómica y los costes que ello comporta.

La otra alternativa admitiría dos variantes:

a) Transformar el IRPF en un impuesto compartido por el Estado y las comunidades autónomas. La suma de las dos escalas sería igual a la que hubiese en su momento para el Estado, pero en la liquidación figuraría absolutamente separada la parte que correspondería al Estado y la que correspondería a la comunidad autónoma correspondiente.

Con independencia de lo anterior, las comunidades autónomas podrían establecer un recargo sobre

la cuota a ellas correspondiente, dentro del límite máximo que al efecto se estableciese, con la finalidad de mejorar los servicios suministrados a sus residentes.

b) Establecer un recargo sobre la cuota del IRPF del Estado, previa rebaja de esta cuota para que no exista mayor gravamen al contribuyente.

Con independencia de lo anterior, podría autorizarse la elevación de este gravamen hasta el techo que se considerase conveniente para que las comunidades autónomas que lo considerasen procedente lo establecieran, con la finalidad de mejorar los servicios suministrados a los residentes.

El IVA minorista, la parte de cuota del IRPF correspondiente a las comunidades autónomas y los recargos sobre dicha cuota tendrían la consideración de impuestos propios de las comunidades autónomas, y sólo se contabilizarían en las cuentas de dichos entes.

La corresponsabilidad fiscal debería ir acompañada de una corresponsabilidad de las comunidades autónomas en la gestión, colaborando en este campo con la Administración central.

8. No es posible fijar de antemano la proporción de cuota del IRPF que se cedería como impuesto a las comunidades autónomas, o el recargo a establecer sobre la cuota del IRPF del Estado, pues ello dependería del volumen de gasto a financiar, derivado del nivel competencial y de su estructura, así como de la recaudación computada de los impuestos del Estado cedidos. Por otra parte, habría que tener en cuenta los tres condicionantes siguientes:

a) En ningún caso se deberían producir transferencias negativas.

b) El efecto neto para el Estado de la suma del conjunto de operaciones que implicaría el nuevo sistema sería cero.

c) Ninguna comunidad autónoma ganaría o perdería con el nuevo sistema, sólo obtendrían mayores recursos las que impusiesen el recargo destinado a financiar mejoras en los servicios.

Las comunidades autónomas no dispondrían de capacidad para modificar los tipos impositivos u otros elementos tributarios.

9. La primera cuestión a dilucidar sería la de cómo medir el esfuerzo fiscal de las regiones. Podría adoptarse la *ratio* de impuestos soportados por los residentes de la región en relación con la renta generada en la región. La exportación de impuestos hace muy difícil este cálculo.

Una fórmula más fácil sería relacionar la suma de recaudación por tributos cedidos, del IRPF (aun a sabiendas de que parte de este impuesto corresponde a rentas generadas en otras regiones) y del impuesto sobre IVA minorista recaudado en la región con la renta generada en la propia región.

La relación del esfuerzo fiscal con la participación de cada comunidad en los ingresos del Estado debe hacerse a través de la capacidad de pago de cada región medida por la renta por habitante.

IV

La mejor manera para llevar a cabo una coordinación en los temas planteados sería a través del Senado, convertido en cámara territorial. En la situación presente, debería ser a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se encuentran representadas la Administración central y todas las comunidades autónomas.

A continuación se indica cómo puede efectuarse técnicamente la coordinación.

10. El nivel de endeudamiento de cada comunidad autónoma al finalizar un ejercicio sólo podrá modificarse con respecto al existente a finales del año anterior en el importe del saldo resultante de la ejecución del presupuesto monetario del ejercicio en cuestión.

La Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, estableció, en su artículo 115, que por el Ministerio de Hacienda se elaboraría, al menos trimestralmente, un presupuesto monetario del sector público, como instrumento de análisis y para la mejor gestión del Tesoro Público; precepto que es de suponer se trasladaría por las comunidades autónomas a sus leyes financieras. En el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, no aparece el citado artículo como consecuencia de la nueva redacción dada al título V, Tesoro Público, por el artículo 84 de la Ley 83/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

En esta situación, sólo cabe que el Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerde que el Estado y cada comunidad autónoma elaboren un presupuesto monetario anual cuyo saldo serviría para fijar, en las respectivas leyes de presupuestos, el techo máximo de aumento neto anual del endeudamiento. Al finalizar el ejercicio presupuestario, se analizaría por el mencionado Consejo el grado de cumplimiento de la ejecución del presupuesto monetario y que el

endeudamiento neto no haya sobrepasado el saldo del presupuesto monetario en 31 de diciembre del año en cuestión.

11. A través de un acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se establecería el intercambio de información sobre las bases imponibles que conozca una administración y que sea necesaria para que otra administración gestione con mayor eficiencia sus impuestos.

12. Dado que los recursos presupuestarios provenientes de la Comunidad Europea tienen como finalidad principal corregir desequilibrios territoriales

(excepto los procedentes del FEOGA-Garantía), es necesario establecer una coordinación con el Fondo de Compensación Interterritorial y con los programas de inversiones de las comunidades autónomas beneficiarias de los fondos comunitarios, ya que la CE concede ayuda siempre y cuando el ente beneficiario efectúe igualmente una aportación.

Dicha coordinación podría efectuarse, dentro del Comité de Política Fiscal y Financiera, por una Comisión de Planificación de Inversiones Públicas, donde participarían la Administración central y las administraciones autonómicas afectadas.

Tres son las características más destacables del desarrollo del proceso autonómico en nuestro país durante la última década. En primer lugar, la espectacular descentralización en la prestación de los servicios públicos. Servicios tan importantes para el ciudadano como la educación o la sanidad ya han sido transferidos a algunas comunidades autónomas. Correspondientemente, ha tenido lugar una importante descentralización del gasto público. En segundo lugar, la también espectacular disparidad de criterios y marcos institucionales que informan el proceso descentralizador para cada una de las comunidades autónomas. Así, el País Vasco y Navarra tienen un régimen financiero específico, mientras que las demás se agrupan en el llamado «régimen común». Pero dentro de este grupo cabe distinguir además entre las comunidades a las que sólo se han transferido las competencias comunes y las comunidades que, además, tienen competencias sobre educación y sanidad. En tercer lugar, la marcada asimetría entre la descentralización que ha tenido lugar en la vertiente del gasto y la elevada centralización en la vertiente de los ingresos.

Todo ello configura un panorama complejo que ha generado dos grandes problemas de carácter general que conviene destacar. En primer lugar, falta un modelo claro y con sentido económico del mecanismo de financiación. El desordenado papel del principio de solidaridad pone de manifiesto que todos los agentes económicos contemplan la financiación autonómica como una gran repartidora. Sin embargo, hay que dejar bien claro que lo que está en juego es un nuevo modelo de sector público descentralizado, caracterizado por la presencia de múltiples agentes con intereses y preferencias diversos que conviene articular y coordinar coherentemente. El mecanismo de financiación, además de atender al principio de equidad, debe proporcionar los incentivos apropiados para que esté en el interés de cada comunidad hacer lo que conviene al colectivo y para que induzca a cada comunidad a hacer frente a la presión de su electorado para tomar las decisiones sobre los servicios públicos de su competencia. Pero el mecanismo actual, y en particular la escasa descentralización de los ingresos de las comunidades autónomas, genera todo tipo de conductas perversas tanto en lo económico como en lo político.

En segundo lugar, la justicia distributiva del sistema deja mucho que desear. Es cierto que el mecanismo es muy «redistributivo», en el sentido de que existe una diferencia sistemática y significativa entre

lo que aporta cada comunidad y lo que recibe. Sin embargo, esas diferencias no responden de manera clara e inequívoca a un criterio bien definido. Las comunidades de régimen foral reciben una financiación por habitante muy superior a las demás, y en la financiación de las competencias comunes, que es lo que puede compararse, las cinco comunidades con mayores niveles competenciales están sistemáticamente peor tratadas, independientemente de su nivel de renta *per capita*.

En resumen, estamos todavía lejos de tener un sistema de financiación de las comunidades autónomas que no sea tanto un acuerdo coyuntural sobre el reparto de un pastel como un mecanismo económico sólido y bien fundamentado que coordine eficientemente las decisiones independientes de comunidades con intereses parcialmente contrapuestos. El mecanismo ideal debería poseer las propiedades siguientes: 1) automatismo y adaptabilidad respecto a cambios en la situación socioeconómica de las distintas comunidades; 2) responder a criterios simples, claros, transparentes y anónimos; 3) proporcionar homogeneidad de trato, tanto entre comunidades de distintos regímenes como entre las que comparten un mismo régimen, y 4) dejar espacio para que las comunidades autónomas puedan desarrollar su autonomía en la vertiente de los ingresos y asumir así su responsabilidad fiscal. Dicho esto a modo de introducción, paso a responder al cuestionario.

I

1. La financiación ordinaria de las comunidades autónomas debería depender única y exclusivamente de la población. Ello por varias razones.

En primer lugar, porque es un criterio justo y universal. Si lo que se pretende es la igualdad de trato de todos los ciudadanos, independientemente de la comunidad de residencia, la igualdad en la financiación por habitante no precisa justificación. Lo que sí debe justificarse es la vulneración de este principio. Y es universal, pues constituye una concreción adecuada del principio de solidaridad a cualquier nivel que se formule: ¿quién puede negar que la igualdad en la financiación de los servicios públicos por habitante sería un gran logro desde el punto de vista de la solidaridad entre los pueblos de España, Europa o el mundo entero?

En segundo lugar, porque es simple. En el sistema actual de financiación, la consideración de medidas aparentemente más finas de las necesidades relativas no han servido más que para hacer de la fórmula

de las variables socioeconómicas, propuesta en la LOFCA, un instrumento de justificación del mantenimiento de las participaciones relativas que resultaron del criterio del coste efectivo. En efecto, la gran cantidad de variables ha dado tantos grados de libertad que, mediante la adecuada elección de los parámetros, se puede generar cualquier distribución de los recursos. Además, el hecho de que las fórmulas tengan una parte distributiva y otra llamada redistributiva hace que el sistema pierda transparencia, puesto que el peso efectivo de cualquiera de las variables no es el anunciado. La versión actual de la fórmula de determinación de la financiación normativa de las comunidades autónomas es tan compleja que su cálculo es realmente tarea de especialistas. En definitiva, la pretensión de introducir medidas más precisas siempre acaban abriendo una rendija por la que se introduce masivamente la arbitrariedad, la complejidad y el agravio comparativo.

En tercer lugar, porque un sistema que garantice la corresponsabilidad fiscal debe empezar por un diseño que fuerce a todos los gobiernos autonómicos a conseguir aumentar sus recursos financieros mejorando la eficacia económica de su gestión y suscitando el apoyo mayoritario de su electorado. Hay que desterrar de nuestro sistema de financiación la idea de que la gran batalla se libra periódicamente en una mesa de negociaciones. De lo contrario, los gobiernos autónomos podrán evitar la presión de su propio electorado trasladando al gobierno central toda la responsabilidad de las insuficiencias en la prestación de los servicios públicos de su competencia. Por ello, la introducción de mecanismos de corresponsabilización y la generación de los incentivos apropiados requieren como condición necesaria, aunque no suficiente, que los mecanismos de nivelación para igualar la capacidad de prestación de servicios públicos en las distintas comunidades sean percibidos por todas ellas como una restricción *dura* e innegociable. El criterio de la igualdad en la financiación *per capita* proporciona una restricción dura, puesto que no se presta a la apertura de renegociaciones continuas sobre el valor correcto del coeficiente de ponderación de unas variables socioeconómicas permanentemente redefinidas.

2. No deben confundirse los principios generales como la solidaridad o la eficiencia, que configuran la dirección y las grandes prioridades de la actuación del gobierno, con los objetivos concretos de la política económica. Una buena regla de política económica consiste en defender una asociación clara entre objetivos e instrumentos. Pero los grandes principios deben presidir de modo general la selección de los objetivos concretos, e influirán de modo generalmente distinto en cada caso.

El principio de solidaridad requiere que la contribución exigida a los ricos sea superior a la de los pobres en nombre de la equidad entre los individuos. Este principio, como tal, debe informar todas las decisiones económicas. Pero de modo selectivo. Diversos estudios empíricos han demostrado que la contribución de la desigualdad regional para explicar la desigualdad de las rentas individuales es inferior al 10 por 100. Ello significa que la lucha contra la pobreza no debe librarse en el campo de batalla de la política regional, sino que debe articularse en torno a los grandes instrumentos que afectan directamente a la igualdad individual, como son las pensiones, la fijación del salario mínimo, los subsidios de paro o la progresividad del sistema impositivo. Y todos ellos están en manos del gobierno central. Evidentemente, los fondos deben dirigirse allí donde aparezca la necesidad, sin ninguna consideración de carácter territorial.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) se constituye entonces en el mecanismo de reequilibrio territorial que trata de limar las desigualdades individuales que resultan de los diferentes grados de desarrollo de las distintas comunidades. La incidencia del principio de solidaridad se manifiesta aquí tanto en la magnitud del fondo a repartir como en los criterios (que excluyen a un buen número de comunidades autónomas) para su reparto.

Finalmente, los mecanismos para la financiación ordinaria deben diseñarse exclusivamente con el objetivo de la provisión de los servicios transferidos a las comunidades autónomas (y no otros). Un mecanismo común de financiación sería que cada comunidad recaudase sus propios impuestos. Sin embargo, las diferencias de capacidad fiscal en las distintas comunidades hacen que este mecanismo no tenga un carácter suficientemente solidario. La igualdad en la financiación por habitante materializa el principio de solidaridad en la provisión de los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas y genera unos flujos de financiación desde las comunidades más ricas a las más pobres. El principio de solidaridad es omnipresente, pero en cada caso se materializa de forma distinta según cuál sea el objetivo específico considerado.

3. La financiación condicionada es incompatible con la descentralización y la autonomía. En un mecanismo descentralizado, hay que confiar más en el ejercicio responsable del voto del ciudadano de cada comunidad que en los mecanismos de control y tutela por parte del gobierno central, que deben ir desapareciendo para facilitar el acceso de las comunidades autónomas a un mayor grado de autonomía en los ingresos y en los gastos. En este contexto, la financiación condicionada no tiene sentido.

II

4. Teniendo en cuenta que los grandes instrumentos redistributivos a escala individual están en manos del gobierno central y que el nuevo FCI constituye un importante y selectivo instrumento de reequilibrio territorial, hay que abandonar la idea de que los recursos financieros puestos a disposición de las comunidades autónomas deben ser un buen instrumento redistributivo. Cuando se trata de la provisión de servicios como la sanidad, la educación o los transportes, la igualdad de todos los ciudadanos es un principio constitucional fundamental, y no cabe defender una provisión desigual, de naturaleza compensatoria, de estos servicios básicos.

5. Como ya se ha indicado en puntos anteriores, en la medida en que la financiación ordinaria no se rige exclusivamente por el principio de derivación territorial, el principio de solidaridad está presente en la determinación de la financiación fuera Fondo. Por tanto, no se puede pretender que todo el esfuerzo de solidaridad interterritorial se canalice exclusivamente a través del Fondo de Compensación Interterritorial.

6. La determinación de la financiación normativa de las comunidades autónomas prevista en la LOFCA, mediante la fórmula de las variables socioeconómicas, ya garantiza una financiación suficiente a todas las comunidades autónomas en condiciones de igualdad. Las subvenciones a los servicios mínimos previstas en el artículo 15 de la LOFCA tienen un carácter transitorio para cubrir deficiencias imprevistas que pudieren producirse de modo excepcional en los cinco años que transcurren entre negociación y negociación del sistema de financiación ordinaria.

III

7. En un mecanismo descentralizado, caracterizado por un sector público con múltiples agentes decisores, las medidas diseñadas para conseguir ciertos objetivos no pueden ser mecánicas ni directas: habrá que tener en cuenta los efectos que las medidas van a tener en el comportamiento de todas las comunidades autónomas. La articulación entre medios y fines será definitivamente más compleja debido a la aparición de comportamientos estratégicos.

La descentralización del gasto público, sin una descentralización correspondiente en la vertiente de los ingresos, quiebra la inmediatez con la que en un sector público integrado se asocian las acciones y

sus consecuencias. En particular, las comunidades autónomas pueden desviar toda la responsabilidad sobre su gestión hacia el gobierno central: cualquier insuficiencia se contempla básicamente como un problema de insuficiencia de financiación y, en vez de reasignar los fondos entre los servicios públicos, aumentar la eficacia en la provisión o aumentar los impuestos —acciones que tienen siempre costes políticos—, las comunidades autónomas podrán optar por trasladar al gobierno central las quejas de los ciudadanos reclamando el aumento de la subvención. Así, las negociaciones quinquenales constituyen el foco de atención y termómetro único de la eficacia de los gobiernos autonómicos en la vertiente de los ingresos.

La solución de este problema pasa por hacer que las comunidades autónomas incurran en los costes y beneficios políticos de modificar la calidad y cantidad de los servicios públicos de su competencia. Ello requiere la cesión de un espacio para la autonomía financiera (que, evidentemente, no se consigue con impuestos cedidos «a cuenta»), lo cual supone que la financiación conseguida depende del esfuerzo fiscal ejercido por el gobierno autonómico. Hacer compatible esta cesión de espacio fiscal con el principio de solidaridad, sin destruir los mecanismos de corresponsabilización, no es tarea fácil. Dada la estrechez del marco ofrecido por la LOFCA, la cesión de parte del IRPF para constituir un tramo autonómico, que las comunidades autónomas puedan modificar libremente, parece la única alternativa viable.

Para que los mecanismos de corresponsabilización funcionen efectivamente, es necesario que las comunidades ejerciten su autonomía financiera en el tramo autonómico. Por ello, es importante proporcionar incentivos suficientes para su utilización (o, lo que es lo mismo, evitar que existan incentivos a una reducción de la presión fiscal en el tramo autonómico). Ello significa que los mecanismos de nivelación deben ser tales que las reducciones (aumentos) de la presión fiscal se traduzcan en una reducción (aumento) exactamente igual en la financiación obtenida. En otras palabras, el 100 por 100 de la reducción en la recaudación resultante de una reducción del tipo aplicable al tramo autonómico debe reflejarse en los ingresos de la comunidad autónoma que aplique la medida.

8. La autonomía financiera recomienda que desaparezcan los ingresos por subvenciones del gobierno central y que aumenten los ingresos tributarios. En un esquema de subvenciones verticales no negativas, existe un tope bastante reducido al porcentaje del tramo autonómico que no se puede superar. Sin embargo, en un sistema que pretende el

desarrollo de la autonomía, la restricción de que las subvenciones no sean negativas no tiene mucho sentido. La transparencia del mecanismo y la independencia del gobierno central que se requieren en un sistema plenamente autónomo parecen mejor servidas en un mecanismo que elimine totalmente las subvenciones verticales, y que consiga la nivelación mediante subvenciones horizontales de suma cero. De este modo, quedan claras las aportaciones de cada comunidad al fondo común de la solidaridad y se consigue que el porcentaje de los ingresos de origen tributario sea mucho mayor (para las comunidades del 151, el porcentaje del tramo autonómico podría ser superior a las dos terceras partes).

9. De acuerdo con lo dicho anteriormente, el esfuerzo fiscal no debería ser un argumento de la fórmula de determinación de la financiación normativa o garantizada de las comunidades autónomas: ésta debería depender exclusivamente de la población. Según este planteamiento, todas las comunidades tendrían un nivel garantizado de ingresos por habi-

tante a una presión fiscal *standard* dada. La cesión del tramo autonómico significaría la reducción correspondiente de la subvención por participación en los ingresos del Estado. Es a partir de ahí, una vez cedido un espacio fiscal, cuando una comunidad podría aumentar sus ingresos aumentando la presión fiscal.

IV

10. Habrá que hacer un esfuerzo para conseguir cumplir estrictamente la legislación vigente, tanto en lo que se refiere a los límites a la capacidad de endeudarse como a la naturaleza de los gastos que pueden financiarse de este modo. En cualquier caso, la libertad para elegir debe tener como contrapartida que las comunidades autónomas paguen escrupulosamente sus errores, para lo cual es imprescindible que desaparezca genuinamente la dependencia del Estado.

I

1. Plantear este interrogante es ir al núcleo de los complejos problemas a los que se enfrenta el sistema de financiación autonómico. O, lo que es lo mismo, se trata de una pregunta estrechamente relacionada con las soluciones que hipotéticamente se den al resto de las cuestiones solicitadas.

El establecimiento de una nueva fórmula de financiación más suficiente, solidaria y estable constituye el principal reto del futuro sistema de financiación, a fin de consolidar el proceso autonómico iniciado en 1978 con mayor coherencia que la que se ha dado hasta la fecha.

Así, el criterio general que debería determinar las necesidades financieras de las comunidades autónomas es el índice de necesidad para un determinado nivel competencial. Una vez establecido éste, el sistema de financiación debería dotar de recursos necesarios para el cumplimiento de los principios inspiradores de la LOFCA y emanados de la Constitución: autonomía, suficiencia y solidaridad.

La autonomía debe interpretarse como la disponibilidad de recursos suficientes para atender y prestar los servicios propios de su competencia. Autonomía política (traducida en un determinado nivel competencial) y autonomía financiera son las dos caras de una misma moneda, y en ningún caso puede uno pensar que se ha conseguido la primera si la segunda no existe.

La suficiencia financiera debe conformarse como aquel conjunto de fuentes ordinarias a disposición de cada comunidad autónoma imprescindibles para cubrir las necesidades derivadas de la asunción de los servicios públicos.

No hay que olvidar que el origen de muchos de los problemas surgidos con posterioridad a los primeros paquetes de transferencias está precisamente en el muy deficiente método que para hacerlas se siguió. En cualquier caso, el sistema ha evolucionado más positivamente de lo que era de prever, haciendo abstracción de los costes de negociación. También se puede correr el riesgo de pensar que el Estado de las autonomías y su financiación sirve a pautas de política económica regional hoy en día superadas.

2. Esta pregunta parece de «inspiración timbergeniana». Claro, hasta el momento, buena parte de los instrumentos diseñados para la financiación han

tenido implicaciones en más de un objetivo, y, a nuestro juicio, es difícil que una absoluta especialización de los instrumentos se alcance algún día.

En esta dinámica, el sistema de financiación de las comunidades autónomas debería avanzar en la perfección de dos instrumentos fundamentales ya utilizados en fases anteriores y en la incorporación o, mejor dicho, reformulación de algún instrumento complementario.

Los dos instrumentos a perfeccionar serían, por un lado, los rendimientos tributarios en el territorio, mediante la participación en algún impuesto estatal, cara a una mayor corresponsabilidad fiscal, y, en segundo lugar, el sistema de subvenciones de carácter general, en aras de una mayor suficiencia.

El instrumento complementario más importante a desarrollar sería la dotación de un fondo de nivelación, con el fin de equiparar todas las comunidades en lo que podríamos denominar «momento cero». Sin embargo, este tipo de instrumento no podría prolongarse en el tiempo. Se trataría de un fondo complementario, transitorio y condicionado. No hay que subrayar, como luego veremos, que estamos ante el espinoso tema de la definición de necesidades y servicios mínimos, que algunos acaban reduciendo —probablemente con razón— al artículo 13 de la LOFCA. Punto de vista no siempre compartido por las comunidades autónomas más atrasadas.

3. La financiación condicionada debe ser la menor posible, en coherencia con la idea de conseguir mayores cuotas de autonomía y soberanía para gobernar las comunidades autónomas. Esta idea ha ido acompañando la evolución del sistema de financiación, pero en términos cuantitativos no ha significado gran cosa.

La financiación condicionada en el año 1986 suponía el 56,5 por 100, mientras que la incondicionada, el 43,4 por 100. El año 1987 presenta el 66,9 por 100 y el 33,1 por 100, respectivamente. Los porcentajes en los años siguientes (período definitivo) fueron los siguientes: año 1988, 66/34 por 100; año 1989, 67/33 por 100.

Año a año, el conjunto de comunidades autónomas ha ido ganando en incondicionalidad y, por tanto, en autonomía, aunque ésta sigue siendo pequeña.

No obstante, tampoco podemos olvidar que la puerta siempre tiene que dejarse abierta a la posibilidad de que el Estado intervenga a través de las subvenciones condicionadas para sus fines de política económica general.

El caso de la transferencia del INSALUD es, en cierta medida, extraño al sistema convencional de financiación autonómica. Eso no quiere decir que los ciudadanos sistemáticamente no sigan colocando las necesidades de salud en la cabecera del *ranking* de servicios a ofrecer por las distintas administraciones públicas.

Otro problema que se suele obviar con cierta frivolidad, y cuyas perversas consecuencias ya se pueden constatar en la práctica, es el de no prever que los gastos de inversión han de acompañarse de gastos de funcionamiento con vocación de continuidad.

II

4. Atendiendo a los principios constitucionales, debe asegurarse la solidaridad. Entonces surge la pregunta: ¿cómo puede contribuir el sistema de financiación autonómica a ese objetivo? Los instrumentos deben ser las subvenciones de carácter general y el fondo de nivelación de servicios mínimos.

Articuladas las subvenciones de carácter general en función de criterios fruto de una negociación política, y por ello no fácil ciertamente (como así lo han demostrado acuerdos anteriores), el sistema debe arbitrar, si ello es necesario, y para determinadas comunidades autónomas así lo será, un mecanismo que garantice la prestación de unos servicios mínimos en todo el territorio.

Permanece la discusión en torno a la situación relativa que en dotación de servicios y nivel de bienestar sufren algunas comunidades, que vino históricamente dada al plantearse la transformación institucional del Estado. Ello ha dado lugar a planteamientos en términos de agravios comparativos y, en general, a la no asunción unánime de los criterios que articulan el mecanismo de la subvención de carácter general.

No hay que olvidar tampoco que la prosperidad relativa comporta diferentes elasticidades-*renta* de la demanda de bienes y servicios públicos, e incluso una distinta composición de esa demanda.

5. Nos gustaría matizar la pregunta en el sentido de que el principio constitucional de solidaridad exige instrumentos que no tienen que estar vinculados necesariamente a la financiación autonómica. De hecho, tendrá que existir, en coherencia con tal principio, una política de gasto público del Estado central.

La solidaridad es uno de los principios básicos del actual sistema de financiación. Este principio se hace operativo a través del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por todos son conocidos los problemas sufridos por este instrumento financiero durante los períodos transitorio y definitivo, hasta la promulgación de la Ley 29/90, de 26 de diciembre: la doble función de financiar inversión nueva y redistribuir riqueza.

Una vez corregida esta doble finalidad a través de la creación de dos tramos —uno de solidaridad para aquellas comunidades del objetivo 1 y otro de compensación transitoria (que financia la inversión nueva de las comunidades autónomas)— queda por reformar su condición de elemento redistribuidor, y es aquí donde el diseño del Fondo es objeto de controversias.

Si el objetivo es redistribuir, porque se limitan los gastos a ser financiados por este instrumento a la inversión real nueva en servicios públicos, ¿qué sucede entonces con aquellos gastos de mantenimiento generados por las inversiones financiadas con el FCI? Al no contarse con mecanismos apropiados para financiar este tipo de gastos, las actuaciones a acometer por el FCI no alcanzarán un grado de eficacia óptimo.

Además, no podemos tampoco olvidar que la puesta en marcha de una política correctora de desequilibrios interregionales pasa, necesariamente, por una política pública inversora global coherente con el FCI que no neutralice, sino potencie, sus efectos redistributivos.

6. A nuestro juicio, éste es un problema al que se enfrenta de modo técnicamente confuso el artículo 15 de la LOFCA. Probablemente, en el trasfondo de su redacción está un *impasse* al que llegaron los legisladores, y que superaron con el resultado de todos conocido.

En un momento inicial sí pudieron haber sido establecidos los servicios mínimos; su papel, junto al de un Fondo de Compensación propiamente dicho, hubiese sido de notable relevancia desde el punto de vista redistributivo.

Insistimos en que, al margen de la dificultad del consenso en torno a cuáles deben ser esos servicios mínimos —y al respecto pueden consultarse trabajos de investigación, jornadas de debate, etc.—, uno de los problemas normativos de interpretación proviene de la relación establecida entre servicios mínimos y servicios medios.

Dicho lo anterior, ello no implica que no creamos conveniente la identificación de ciertas necesidades mínimas que, una vez definidas, deberían financiarse de acuerdo con la legislación actual.

III

7. En principio, tal vinculación contribuiría a una mayor transparencia fiscal que los ciudadanos podrían percibir y relacionar con los niveles y la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos por esa jurisdicción. Es decir, nos hallamos ante el llamado principio de corresponsabilidad fiscal, que debería informar, desde la financiación del sector público, un área importante del sistema democrático.

En cuanto a la medida de esa vinculación, dependerá, entre otras cosas, de la riqueza relativa de cada comunidad autónoma, lo cual no debe ser obstáculo ni coartada para obviar la corresponsabilidad fiscal.

Un tema más controvertido es el de la figura tributaria elegida para que sobre ella pivote tal corresponsabilidad. Se han discutido alternativas en torno a las cuales articular esa corresponsabilidad: tributos cedidos (propuesta que, por lo que conocemos, es minoritaria), IRPF y fiscalidad sobre el consumo minorista.

Parece claro que el IRPF es la figura tributaria más aconsejable para avanzar eficazmente en la vía de la corresponsabilidad fiscal. Se ganaría en suficiencia y se acentuaría la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. No obstante, la atribución de una parte de los rendimientos del IRPF a las comunidades autónomas puede hacerse, dentro del marco de la LOFCA, a través de dos vías: participar en un porcentaje en los rendimientos del impuesto estatal o bien acudir al complemento autonómico, acompañado de reducción de tarifas del impuesto estatal. La segunda de estas vías parece más recomendable porque permite responsabilizar más claramente a las comunidades autónomas de sus decisiones, al identificar los ciudadanos con mayor facilidad el nivel de gobierno que maneja la presión fiscal. En ejercicios posteriores al de su implantación, las comunidades autónomas podrían variar su «menú fiscal» sin la atadura impuesta por la correlativa reducción del impuesto central.

8. Partiendo de que la propia pregunta descarta figuras ajenas al IRPF —postura con la cual coincidimos esencialmente—, en cuanto a la proporción, es aventurado señalar cifras que, en todo caso, deben quedar sujetas a un proceso de negociación política.

La aplicación del tramo autonómico sobre el IRPF, acompañado de una reducción de la recaudación central, parece la fórmula más idónea para dotar de autonomía financiera y corresponsabilidad a los entes regionales. Así, se sustituiría un tramo de la finan-

ciación incondicionada vía porcentaje de participación por los rendimientos procedentes del IRPF en su ámbito territorial. Los ciudadanos pagarían la misma cantidad que en la situación anterior, sólo que ahora una parte iría destinada a las arcas autonómicas.

Posteriormente, las comunidades autónomas dispondrían de la discrecionalidad de fijar libremente el tipo del porcentaje del llamado «tramo autonómico». Este porcentaje podría ser superior o inferior al margen establecido por el Estado, según decidan los propios entes autonómicos.

9. Tal como se menciona en el artículo 13 de la LOFCA, en el eufemísticamente llamado período «definitivo» se ha echado mano de una serie de variables, que a su vez han sido ponderadas de determinada forma. Entre éstas está el esfuerzo fiscal, cuya relevancia ha sido definida a través de un proceso de negociación. Creemos que ése es el camino correcto, pero la cuestión más controvertida es la de cómo ha de ser medido. Hay en el campo teórico un cierto consenso en que la medida más sencilla del esfuerzo fiscal viene dada por la *ratio* de recaudación a algún índice amplio de la base impositiva, tal como la renta personal. En nuestro país, como se puede comprobar en varios estatutos de autonomía y en la propia LOFCA, siempre se relaciona con el IRPF.

Haciendo abstracción de que prácticamente no sabemos de qué IRPF hablamos —tan irreconocible está, tras las sucesivas reformas parciales—, tampoco hay unanimidad en cómo debe materializarse esa relación. Aunque particularmente estaríamos de acuerdo con un concepto de esfuerzo fiscal más próximo al recogido en el artículo 46.1.a) del Estatuto de Autonomía gallego, reconocemos que el criterio adoptado por la Comisión es más operativo.

IV

10. Como consecuencia de las deficiencias objetivas del sistema de financiación, las comunidades autónomas han visto legitimado el recurso al endeudamiento. Sin embargo, no siempre los recursos obtenidos han seguido un camino ortodoxo, sino que incluso algunos líderes dejan entrever en sus manifestaciones al respecto un cierto providencialismo o, lo que es igual, una fe en la indefectibilidad del Estado dignos de mejor causa. Probablemente, ciertas prácticas anteriores del gobierno central respecto a los entes locales, de resultados perversos, abonen esa tendencia.

Dicho esto, en ningún momento queremos cuestionar la legitimidad de las comunidades autónomas

para acudir a esta vía, pero también es cierto que es preciso conjugar la autonomía de los entes regionales para endeudarse y las competencias del Estado central en cuanto a los objetivos macroeconómicos.

Sería muy conveniente potenciar los mecanismos de coordinación dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y concretar la responsabilidad financiera de las comunidades autónomas frente a sus acreedores. Tampoco sería pedir mucho una cuidadosa contabilidad pública y un control tanto interno como externo de las cuentas de las comunidades. En definitiva, las comunidades autónomas se verán menos estimuladas a endeudarse cuanto más consensuado y suficiente sea el sistema de financiación ordinario.

11. Sin querer ser reiterativos, no cabe duda de que debe potenciarse el papel del ya mencionado Consejo de Política Fiscal y Financiera. A su vez, y sin menoscabo del respeto a la autonomía reconocida constitucionalmente, una buena colaboración que incrementase la eficiencia y eficacia del sistema vendría dada por una mayor integración de las administraciones tributarias, y probablemente un cauce adecuado sería la nueva Agencia Tributaria Estatal.

12. En cualquier caso, la coordinación entre la financiación autonómica y los recursos procedentes de la Comunidad Económica Europea debería pasar por una comisión a escala estatal que consensuase el papel del Estado ante las instituciones comunitarias, ya que de momento, y salvo tímidas aperturas, el Estado es el único interlocutor de Bruselas.

I

1. Las necesidades financieras de cada gobierno autonómico deberían calcularse empleando los indicadores de necesidades más apropiados para las distintas finalidades de gasto, cada uno de ellos ponderado según el peso (real o normativo) que tiene cada función de gasto sobre el total. Estos indicadores deben ser el reflejo de dos variables: los usuarios que tienen derecho a recibir el servicio y el coste de cada uno de ellos. El problema aparece siempre en la selección de los indicadores de necesidades funcionales.

En algunos países (en el Reino Unido y, sobre todo, en Australia) existen organismos técnicos —prestigiados, independientes y respetados— que tienen encomendada esta misión, y el resultado es muy satisfactorio. Sin embargo, cuando la discusión debe llevarse a cabo entre los propios gobiernos directamente afectados, el acuerdo es muy difícil porque cualquier indicador presenta ventajas para unos e inconvenientes para otros, y a cada indicador puede presentársele, habitualmente, el contra-indicador adecuado.

En este caso, la solución más aceptable, que no es la óptima, pero sí razonablemente buena, es la población. Se trata de garantizar que el volumen de recursos potencialmente disponible se distribuya entre las distintas comunidades autónomas según un criterio de población. Es decir, todos los gobiernos autonómicos deben poder disponer de unos mismos ingresos potenciales por habitante si deben hacer frente a unas mismas obligaciones competenciales.

2. Efectivamente, es conocido el principio que afirma que deben existir tantos instrumentos como objetivos se desean alcanzar. La experiencia del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), hasta su reforma en 1990, demuestra claramente que un solo instrumento financiero no puede alcanzar a la vez dos objetivos distintos sin grave perjuicio para alguno de ellos. En el caso del sistema de financiación, los ingresos tributarios deben garantizar la corresponsabilidad (que va unida a la autonomía); la fórmula de distribución de las subvenciones de carácter general (vía PPI), la solidaridad, entendida como igualdad entre los gobiernos autonómicos; la cuantía de esta subvención, la suficiencia del nivel de gobierno autonómico respecto de los demás ni-

veles de gobierno, y el FCI, la política de reequilibrio territorial.

3. El gasto originado por las competencias propias de las comunidades autónomas debe financiarse, salvo casos excepcionales y perfectamente tipificados, con financiación de carácter general, integrada por ingresos tributarios y subvenciones de carácter general. Las subvenciones condicionadas deberían reservarse para unos casos muy concretos: 1) para financiar transitoriamente determinados gastos vinculados a competencias autonómicas que, en determinados momentos, escapan de las posibilidades financieras de los gobiernos de las comunidades; 2) para financiar gastos vinculados a competencias estatales que, por las razones que sea, se piensa que pueden ser eficazmente gestionados a través de los gobiernos autonómicos; 3) para financiar de forma permanente gastos vinculados a competencias autonómicas generadoras de externalidades interterritoriales.

II

4. Como se ha señalado en la respuesta 1, el sistema de financiación debe garantizar (a través de los mecanismos de subvención adecuados) que todas las comunidades autónomas puedan prestar el mismo nivel de servicios si exigen el mismo esfuerzo a las bases fiscales que tienen atribuidas, con independencia de su renta, riqueza o capacidad fiscal. La prosperidad relativa (entendiendo como tal la renta y la riqueza y, en definitiva, las variables económicas determinantes de la capacidad fiscal) no deben influir, ni en un sentido ni en otro, en los recursos financieros globales de las comunidades autónomas. Los gobiernos autonómicos deben poder alcanzar iguales ingresos por habitante, con independencia de cuál sea esa capacidad fiscal. A igualdad de servicios y de esfuerzo, una comunidad autónoma no debe recibir más recursos que otra ni por el hecho de ser más rica ni por el hecho de ser más pobre. Los indicadores de renta o riqueza sí que influyen, lógicamente, en la determinación de las subvenciones de igualación, que deben distribuirse en proporción directa a una variable de necesidades e inversa a una de renta o prosperidad, precisamente para garantizar la igualdad de los ingresos totales.

5. La solidaridad se manifiesta a través de todos aquellos instrumentos de financiación que producen una redistribución territorial de la renta desde las regiones relativamente ricas a las relativamente pobres. Esto ocurre, lógicamente, con el FCI, pero también con otros instrumentos de financiación. De hecho, los que tienen un mayor impacto en este sentido

son los sistemas de subvenciones de carácter general (vía PPI) y de subvenciones para la financiación de la sanidad. En estos casos, hay solidaridad porque hay redistribución; es decir, los impuestos pagados por los ciudadanos residentes en las zonas de mayor renta sirven, en parte, para financiar los ingresos de los gobiernos autonómicos de las zonas de menor nivel de renta.

6. Las subvenciones en garantía de un nivel mínimo de servicios, previstas en el art. 15 de la LOFCA, deben ser, según se desprende de esta disposición, subvenciones de carácter transitorio y complementarias de las de carácter general del artículo 13 (vía PPI). Es precisamente esta consideración conjunta la que da a estas subvenciones el carácter de subvenciones de nivelación. Desde esta perspectiva, es lógico que se defina el nivel mínimo como el medio. Es decir, estas subvenciones deben hacer posible que todas las comunidades autónomas dispongan de iguales (entre sí y, por tanto, iguales a la media) ingresos potenciales por habitante (o por aquella variable que sea utilizada como unidad de necesidad).

III

7. Como antes se ha señalado (respuesta 3), los ingresos de las comunidades autónomas deben estar integrados por ingresos tributarios y subvenciones de carácter y propósito nivelador, básicamente. Estas subvenciones se distribuyen entre los gobiernos autonómicos en proporción directa a las necesidades e inversa a la capacidad fiscal. La recaudación impositiva obtenida por los ingresos tributarios es, a su vez, el producto de la capacidad fiscal, expresada en las bases imponibles, por el tipo efectivo aplicado sobre ella. Un aumento de la recaudación puede estar originado, así, por dos causas distintas: por un aumento en la capacidad fiscal, o por un aumento en el tipo impositivo o en el esfuerzo fiscal. Los incrementos de recaudación impositiva originados por aumentos de la capacidad fiscal no suponen unos mayores ingresos del gobierno autonómico, puesto que los efectos positivos sobre los ingresos tributarios tenderán a quedar neutralizados por los efectos negativos sobre las subvenciones de nivelación. En cambio, los incrementos de recaudación originados por un mayor esfuerzo fiscal de sus ciudadanos —es decir, del tipo efectivo— redundan en unos mayores ingresos autonómicos.

8. El IRPF parece la figura tributaria idónea para incrementar el peso de los ingresos tributarios dentro de la hacienda autonómica. El porcentaje concreto atribuible a las comunidades autónomas puede ser objeto de debate y de aproximaciones graduales. Es razonable empezar por un porcentaje no inferior

al 15 por 100 —refiriéndonos a comunidades de máximo nivel competencial—, que supondría en torno al 10 por 100 de los ingresos de aquellas comunidades autónomas donde el efecto fuera más apreciable. Sin embargo, el porcentaje puede aumentar en sucesivas revisiones y llegar a alcanzar cifras del 30-35 por 100 o superiores. La responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas sería tanto mayor cuanto mayor fuera su capacidad para intervenir en la fijación del tipo impositivo. Por ello, sería recomendable avanzar en la línea de un tramo autonómico variable en la cuota líquida del IRPF. Se trataría de reducir la subvención de carácter general (PPI) en una cuantía igual a los ingresos que podrían obtener los gobiernos autonómicos por el porcentaje inicialmente atribuido de IRPF y dejar después libertad al gobierno autonómico para modificar, al alza o a la baja, este porcentaje.

9. Queda contestada en la respuesta 7.

IV

10. Es preciso establecer objetivos generales en materia de agregados presupuestarios de gasto, saldo presupuestario (déficit) y endeudamiento. Deben, pues, coordinarse las previsiones de cada uno de los gobiernos afectados y prever fórmulas para el seguimiento y control de los compromisos adquiridos. Hay que partir del principio, sin embargo, de que coordinación significa compromiso y acuerdo entre iguales; es decir, entre unas partes que tienen libertad para decidir dentro de sus respectivos ámbitos de decisión.

11. Las comunidades autónomas deberían estar presentes en los órganos de dirección de la sociedad estatal Agencia Estatal de Administración Tributaria.

12. Actualmente, los recursos procedentes del FSE y, sobre todo, del FEDER se gestionan en parte a través de los gobiernos autonómicos. El fondo de cohesión previsto en Maastricht se añadiría, y tendría una especialísima importancia, a estos dos instrumentos. En todos los casos, se trata de recursos que persiguen objetivos específicos distintos de la financiación de las competencias propias de las comunidades autónomas. Ello no quiere decir, naturalmente, que en algunas ocasiones no puedan ser eficazmente gestionados a través de las administraciones autonómicas. Pero las instancias de los gobiernos de ámbito superior —especialmente las comunitarias— deben velar para el eficaz cumplimiento de los fines a los que deben ser destinados: el reequilibrio territorial a escala europea, la corrección de problemas medioambientales, la construcción de infraestructuras, etcétera.

I

1. Partiendo de una situación de igualdad competencial, el *criterio fundamental* para determinar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas debería ser el de la *población*. No obstante, al lado de éste podrían contemplarse otros, como ciertas características demográficas (respecto a los servicios de sanidad y educación) u orográficas (respecto a las infraestructuras) que modularían un abanico de costes por habitante. Se debe subrayar que la inclusión de variables distintas a la población tendría que hacerse con criterios restrictivos, recogiendo sólo aquellas que tienen un efecto claro sobre los costes de provisión y que afectan a competencias de un peso importante respecto a los presupuestos autonómicos.

El deseo de llegar a un modelo perfecto puede conducir fácilmente a una fórmula muy compleja, y llevar a una «guerra de variables» en la que cada región trate de introducir aquellas en cuya ordenación esté bien situada, produciendo como resultado final un sistema de financiación poco transparente.

2. La asignación de instrumentos de financiación a finalidades específicas debería separar los destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad de aquellos otros cuya finalidad fuese asegurar la suficiencia.

Una vez que se concreten las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, y se conozca el *volumen de fondos* necesario para asegurar el principio de *suficiencia*, el introducir un elevado grado de corresponsabilidad fiscal (que es seguramente la tarea más urgente en este momento) implica que *la estructura de la financiación* destinada a suficiencia debería incluir un peso elevado de los ingresos de tipo fiscal.

En cuanto a la solidaridad, la reforma, en febrero de 1990, del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) parece haber acabado con la dualidad de objetivos asignados a éste, que ahora está claramente orientado hacia la mejora del nivel de desarrollo de las comunidades autónomas beneficiarias del mismo.

3. Para las comunidades de mayor nivel de desarrollo relativo, se debería tender a que todos sus recursos pudieran ser utilizados de forma incondicionada, y para el resto —las beneficiarias del FCI—, parece razonable la asignación de los fondos espe-

cíficos de éste a gastos de inversión. De cara al futuro, si se ponen en marcha las asignaciones especiales de nivelación de servicios públicos a que alude el artículo decimoquinto de la LOFCA, éste sería un nuevo supuesto de financiación condicionada.

II

4. La línea de demarcación concreta que se trace entre regiones relativamente prósperas y regiones menos desarrolladas debería orientar únicamente el reparto de los recursos del FCI, puesto que la financiación de los servicios traspasados debe regirse por criterios distintos.

Sería conveniente mantener conectada la política regional española con las directrices de política regional comunitarias, y seguir haciendo coincidir el ámbito del FCI con el de las regiones incluidas en el objetivo número 1 de los fondos estructurales comunitarios.

5. Sobre este punto, creo que convendría distinguir el *orden de prioridad* en que se coloca el objetivo de solidaridad interregional con los *criterios de distribución* del actual FCI, que es únicamente uno de los instrumentos a manejar para alcanzar el objetivo antes citado. El segundo asunto creo que está, en general, bien encauzado tras la última reforma del FCI. Respecto al primero (que está situado en un plano de decisión superior), si el logro de la solidaridad interregional fuese uno de los objetivos políticamente relevantes, habría que considerar, conjuntamente con el FCI, las políticas de gastos de inversión y otras políticas de gasto social de la Administración central.

Señalar, por último, que uno de los riesgos a que está sometido el FCI con su actual configuración viene dado por el necesario ajuste del gasto que exige la política de convergencia presupuestaria que habría que aplicar en el horizonte del mercado único.

Si, como resulta probable, el ajuste se realiza a costa de los gastos de inversión, la disminución de éstos hará caer el esfuerzo de solidaridad instrumentado vía FCI, dado que la cuantía de éste depende de la inversión nueva consignada en los Presupuestos Generales del Estado.

6. La nivelación de servicios mínimos debería alcanzar únicamente a aquellos que tienen una fuerte incidencia sobre el bienestar de las ciudades, y cuyas diferencias repercuten fuertemente en los presupuestos autonómicos. A partir de estos condicionantes, creo que una propuesta operativa sería enlazar la puesta en marcha de los servicios mínimos con la ampliación competencial de las comunidades

del artículo 143, y comenzar la nivelación por la educación y la sanidad. Estos dos servicios tienen el mayor peso cuantitativo respecto a los servicios transferidos, y su incidencia sobre el bienestar es de primer orden.

Además, si se tratara de extender la nivelación a los servicios de las competencias comunes, se haría muy difícil la comparación entre niveles de servicio que se han transferido en fechas diversas a las distintas comunidades autónomas, y en cuyo nivel actual de prestación influye tanto la situación inicial en el momento del traspaso como las preferencias de gasto posteriores de las comunidades.

El *ritmo* a que se puede acometer la nivelación debe discutirse en el contexto global de las restricciones presupuestarias del sector público. En cuanto al *instrumento de financiación* a utilizar para proceder a la nivelación, considero que sería preferible utilizar el porcentaje de participación, en vez de las asignaciones especiales de nivelación del artículo 15 de la LOFCA. La razón sería que el elevado volumen de recursos que exige la nivelación hace difícil su encaje en un solo ejercicio presupuestario. Utilizar el porcentaje de participación permite periodificar el coste de la nivelación de servicios a lo largo del quinquenio de vigencia del porcentaje, asumiendo cada año un 20 por 100 del coste total. La variable «déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado», mencionada expresamente en el artículo 13 de la LOFCA de cara a la fijación del porcentaje de participación, sería la que permitiría modular el porcentaje de las comunidades autónomas que asuman el servicio en condiciones desfavorables.

III

7. En el momento actual, el bajo grado de corresponsabilidad fiscal existente es el mayor defecto del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, y por ello debería aumentarse, en la mayor medida posible, la importancia que tienen los recursos tributarios de gestión propia por parte de las comunidades respecto al total de financiación recibida. Hay que tener en cuenta además que, de no adoptar medidas, el problema se agravará en el futuro de modo inevitable, puesto que el esquema de cesión de tributos es único, mientras que los niveles competenciales son distintos para las comunidades del artículo 143 y las del 151. La asunción de las competencias de sanidad y educación por parte de las del artículo 143 disminuiría aún más el bajo grado de corresponsabilidad fiscal existente si no se adopta medida alguna en este sentido.

8. La asignación de una parte de la recaudación del IRPF a las comunidades autónomas supone una de las posibles medidas de cara a conseguir una mayor corresponsabilidad fiscal. Esta opción presenta ventajas en cuanto que la amplitud de la base imponible del impuesto de referencia permitiría sustituir una parte importante del porcentaje de participación, y la perceptibilidad del impuesto llevaría a una mayor transparencia en los procesos de decisión pública.

La proporción en la que podrían participar las comunidades autónomas en la recaudación por IRPF de los residentes en la región debería ser variable en el momento actual, por las diferencias en los niveles competenciales y en las necesidades de gasto. En la perspectiva de un techo competencial elevado para todas las comunidades, podría situarse entre el 20-30 por 100 de recaudación por IRPF.

Las competencias de las comunidades autónomas sobre el IRPF deberían circunscribirse a la modulación del tipo de gravamen mediante el establecimiento de recargos diferenciados, excluyendo la capacidad normativa sobre otros elementos del impuesto.

9. El peso que se asigne a la variable esfuerzo fiscal en el reparto del porcentaje es un tema que debe contemplarse conjuntamente con el grado de corresponsabilización fiscal existente. Si se aumentara apreciablemente éste —ya fuese vía cesión parcial del IRPF o mediante otro mecanismo—, el peso financiero del porcentaje de participación, y más aún la relevancia de la variable esfuerzo fiscal regional, pasarían a ser cuestiones de segundo orden.

En todo caso, la inclusión de la variable esfuerzo fiscal para el reparto de los fondos del porcentaje de participación debe hacerse a partir de un índice sobre el cual la respectiva comunidad pueda ejercer alguna influencia significativa. La actual regulación de la LOFCA, que alude al esfuerzo fiscal en el IRPF, presenta el problema de que la gestión del impuesto, y en gran parte los resultados de recaudación regional, dependen del esfuerzo inspector y de gestión de la Administración tributaria estatal (aparte del mayor o menor grado de sinceridad fiscal de los contribuyentes de cada región), y no de la Administración tributaria autonómica. El índice de medida concreto utilizado, que conecta la cuota líquida del IRPF regional con el PIB regional, debe ser criticado porque utiliza una macromagnitud alejada de la renta personal, como es el PIB, siendo preferible la referencia al PIN, más cercano a la renta personal. La diferencia no es una mera cuestión teórica, puesto que las regiones con mayor peso del sector industrial, que presentan mayores diferencias entre PIB y PIN, salen perjudicadas con el índice de medida elegido.

IV

10. El proceso de convergencia presupuestaria con los países centrales de la CE exige ineludiblemente la formulación coordinada de la política presupuestaria y la fijación de un nivel de endeudamiento global para el conjunto del sector público. El Consejo de Política Fiscal y Financiera podría acordar, a la vista de los planes de inversión regional, el reparto del tramo de endeudamiento que correspondiera a las comunidades autónomas.

11. La creación de la Agencia de Administración Tributaria ofrece una buena posibilidad para coordinar la gestión del sistema fiscal, especialmente para la gestión conjunta del IRPF estatal y el recargo autonómico (si se decide utilizar esta vía para introducir mayor corresponsabilización fiscal), así como para

el uso conjunto de la información cruzada que ofrecen los impuestos de renta y patrimonio.

Dar entrada a las comunidades autónomas en los órganos de dirección de la Agencia de Administración Tributaria, junto al Estado, permitiría una mayor cooperación en todas las tareas de gestión tributaria.

12. Si el funcionamiento del FCI sigue ligado al de los fondos estructurales comunitarios, el tramo de solidaridad de la financiación autonómica y la gestión de los recursos presupuestarios procedentes de la Comunidad Europea (en especial, los procedentes del FEDER y el FEOGA) deberían llevarse a cabo de forma conjunta, permitiendo a las comunidades autónomas participar en la gestión de los fondos estructurales.

I

1. Las necesidades financieras de las comunidades autónomas están en función, genéricamente, de las competencias asumidas. Sin embargo, los gastos asociados al ejercicio de dichas competencias pueden interpretarse de modos diversos por parte de los gobiernos y los ciudadanos y, en consecuencia, también la suficiencia financiera. El fundamento de las ventajas del federalismo fiscal se encuentra, precisamente, en la posibilidad de reconocer esa diversidad de preferencias sobre los niveles de provisión de los bienes públicos locales. Por esta razón, el criterio general ha de ser reconocer que la determinación de las necesidades financieras ha de hacerse autónomamente. Autonomía financiera significa, básicamente, que cada gobierno autónomo dirima con sus ciudadanos sus necesidades financieras. Para que esta decisión sea, en buena medida, endógena a cada comunidad, ha de jugar un papel claro el *principio del beneficio*; es decir, debe existir corresponsabilidad fiscal.

Existe una segunda acepción de la suficiencia: disponer de financiación para prestar los servicios a un nivel medio, o *standard*. Por lo general, si se atiende a esta segunda definición, se implica al nivel central de gobierno más directamente en la restricción presupuestaria de cada comunidad, puesto que las condiciones de cada región para generar ingresos públicos son dispares. Sin embargo, la actuación niveladora del gobierno central diluye la relación de los gobiernos regionales con sus votantes y, en consecuencia —como en buena medida ha sucedido hasta ahora—, la discusión entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central sobre la suficiencia no tiene fin. Así pues, la convivencia entre ambos criterios es, en algunos aspectos, conflictiva.

2. Casi siempre resulta necesario disponer de varios instrumentos cuando existe más de un objetivo, como consecuencia de que los primeros no actúan siempre con la misma intensidad y en la misma dirección sobre los segundos. Sin embargo, es difícil, si no imposible, pretender que cada instrumento sirva exclusivamente a un objetivo, puesto que éstos están también relacionados entre sí. Lo que el modelo de financiación debe asegurar es que la colección de instrumentos permita perseguir la combinación de objetivos de política deseada. Las deficiencias existentes en este sentido han sido que los instrumentos disponibles tenían poca capacidad

para conseguir aceptablemente ciertos objetivos. Un ejemplo de ello son los tributos cedidos en relación con el objetivo de la corresponsabilidad fiscal. Otro, hasta la reforma abordada para 1992, el FCI en relación con la financiación suficiente para inversión nueva.

3. La financiación que actualmente reciben las comunidades autónomas está ya muy poco condicionada a ser destinada a un gasto específico. Este debe ser el criterio claramente dominante para hacer efectivo el principio de autonomía. De hecho, las limitaciones para orientar el gasto operan, en cualquier caso, como consecuencia de las responsabilidades asumidas al recibir las competencias y de la inercia que caracteriza a cualquier gran organización (y las públicas no son una excepción).

El ámbito en el que puede estar más justificado que la financiación se reciba condicionada es el de los fondos de solidaridad. La justificación para ello es que dicha financiación se recibe para realizar políticas compensatorias, y a ello debe ser destinada. En caso contrario, no habría garantías de que el esfuerzo colectivo fuera canalizado hacia el objetivo perseguido.

II

4. Con frecuencia, se ha confundido la política de las comunidades autónomas con la política de desarrollo regional. Esta confusión está en la base del criterio, a veces defendido, de que las regiones más pobres deberían disponer de más recursos que las más prósperas. Sin embargo, si se atiende al problema de financiar los servicios que las administraciones autonómicas tienen transferidos, este criterio no tiene sentido. Precisamente, una parte sustancial de las competencias autonómicas se concentra en áreas en las que se desarrollan los principios de igualdad de oportunidades y de acceso a ciertos servicios públicos básicos (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda). El destinatario de éstos es el ciudadano y, en consecuencia, un punto de referencia básico es la igualdad de servicios *per capita*. Este criterio significa, en el plano financiero, que las regiones más prósperas reciban la misma financiación *per capita* que las más pobres: no más, pero tampoco menos.

5. El FCI es un importante instrumento de solidaridad, relacionado básicamente con las políticas compensatorias de desarrollo. Sin embargo, en otros instrumentos hay también importantes componentes de solidaridad. Por ejemplo, como se acaba de comentar, el criterio de igualdad *per capita* es, en sí mismo, redistributivo.

El principio de solidaridad puede quedar suficientemente garantizado con estos dos instrumentos mencionados en el ámbito de actuación de las comunidades, en especial cuando se hayan corregido ciertos déficit de partida en las dotaciones de capital público de algunas comunidades. Dichos déficit deberían ser atendidos por el instrumento todavía inédito de las *asignaciones de nivelación*. Junto a ello, no debe perderse de vista que las políticas de la Administración central tienen importantes efectos sobre el territorio, hasta el punto de poder complementar o distorsionar lo conseguido por las otras vías.

6. Este es un tema que se comienza a abordar en la actualidad, y sobre el que no es posible pronunciarse todavía con el nivel de información disponible.

III

7. La respuesta está implícita en la contestación dada a la primera pregunta: en la medida suficiente para que se haga efectivo, de forma palmaria, el principio del beneficio a nivel regional. Si se desea tener una cifra de referencia, se podría trabajar con la hipótesis de que los ingresos vinculados a la recaudación impositiva de la región (tributos cedidos más participación en el IRPF o IVA minorista del territorio) alcanzaran el 50 por 100 de la financiación total. Ello es compatible con la existencia de otros componentes en la financiación de las comunidades autónomas que reduzcan las desigualdades en las bases impositivas regionales. A estos efectos, debería seguir existiendo un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

8. La cuantía de la participación en la recaudación del IRPF viene determinada por el objetivo anterior. A este respecto, se debe señalar que un tramo autonómico en la tarifa del impuesto genera resultados menos desiguales por comunidades que una participación en la cuota líquida. Según algunas simulaciones efectuadas, se podrían aproximar objetivos como los perseguidos estableciendo que dicho tramo autonómico fuera uniforme y estuviera constituido por los primeros siete puntos de la tarifa del impuesto. En este tramo todavía no actúa la progresividad del impuesto (excepto por el efecto del mínimo exento). De este modo, el gobierno central seguiría recaudando los tramos del impuesto en los que actúa la progresividad y financiando —entre otras cosas— las operaciones redistributivas que realiza entre las comunidades a través del porcentaje de participación de éstas en los ingresos del Estado.

9. El esfuerzo fiscal regional, como determinante de los ingresos de una administración autonómica,

sólo tiene sentido que sea operativo si: *a)* se trata de impuestos en cuya normativa puede influir la comunidad autónoma, y *b)* en cuya gestión participe. En el caso de la actual participación en los ingresos del Estado, no se cumple ninguno de los dos requisitos, y se da la paradoja de que las comunidades sufren (o disfrutan) los efectos de una tributación en la que no influyen de ningún modo.

En la situación actual, es perfectamente posible que los ciudadanos de una comunidad cumplan a la perfección sus obligaciones fiscales en el IRPF y que la financiación que la comunidad autónoma recibe se vea penalizada porque el esfuerzo fiscal resultante —tal como se calcula, en base a las cuotas líquidas— sea inferior a la media. Basta para que se dé esa situación que en esa comunidad la distribución de la renta o la aplicación de las deducciones del impuesto —establecidas con carácter general por la Administración central— den como resultado una cuota líquida menor que la que se obtendría en otras circunstancias a partir de una misma base imponible. De hecho, las comunidades que sufren una penalización en su financiación por esta vía no presentan necesariamente mayores niveles de fraude en las bases imponibles declaradas. Por tanto, si al calcular la cuota líquida ésta es menor, ello es resultado de la aplicación a la realidad de esa comunidad de una estructura del impuesto que les viene dada. La conclusión que se desprende de ello es que la fórmula utilizada es insatisfactoria, y que sería un error ampliar la importancia del esfuerzo fiscal así considerado en el modelo de financiación.

IV

10. Las comunidades autónomas han de compartir la responsabilidad sobre la restricción presupuestaria global del sector público, comprometiéndose en objetivos de control del déficit y del endeudamiento a corto, medio y largo plazo. Sin embargo, dicho compromiso no será probablemente operativo mientras los gobiernos regionales: *a)* no se encuentren restringidos en sus decisiones de gasto por la propia autonomía financiera, asumiendo una responsabilidad fiscal clara ante los ciudadanos, en vez de adoptar posiciones reivindicativas —en ocasiones capitalizables políticamente— frente al gobierno central, y *b)* se sientan, en muchos casos, legitimados para endeudarse porque reciben un trato financiero desigual.

En ambos sentidos, la asimetría entre comunidades de régimen común y foral es una fuente de inestabilidad clara, y un obstáculo para que los compromisos que puedan adoptarse para el control del déficit

tengan credibilidad. Resulta necesario reconocer que, en la actualidad, los efectos financieros de los diferentes regímenes hacendísticos son muy importantes, y están empezando a plantear problemas de competencia fiscal entre regiones. Mientras no se aborde abiertamente una armonización de los efectos financieros de los regímenes fiscales existentes —compatible con la persistencia de otras diferencias entre ellos—, la articulación de los compromisos sobre endeudamiento será problemática.

11. La existencia de una Administración tributaria única puede tener ventajas desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, la delegación de las actividades recaudatorias de uno de los niveles de gobierno en el otro tiene claros inconvenientes dada la posición de ventaja, en términos de información y discrecionalidad ejecutiva, en la que se coloca el que realiza la gestión. Como consecuencia de ello, todos los gobiernos están interesados en participar de algún modo en la gestión de los tributos.

Una vía para que las dificultades mencionadas no conduzcan a una multiplicidad de administraciones tributarias es la creación de una agencia tributaria común. En el caso español, ha sido creada por la Administración central recientemente y, en las últimas reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, las comunidades autónomas han demandado

participar en sus órganos rectores. El Ministerio de Economía y Hacienda ha flexibilizado su posición sobre este punto, pasando de la negativa expresa que aparecía en el Libro Blanco sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio a otra en la que se acepta estudiar la forma de participación. Este puede ser el camino más ventajoso desde una perspectiva de eficiencia, pues proporciona los mayores incentivos a la cooperación.

12. Los recursos de la Comunidad Europea que afectan a los ámbitos básicos de actuación de las comunidades autónomas son recursos orientados a políticas de desarrollo regional, asignados desde una perspectiva de compensación de desequilibrios en la oferta de servicios públicos o de incentivos a la inversión privada. Por tanto, se deben coordinar con las acciones realizadas en el ámbito interno desde esa misma perspectiva: servicios mínimos y fondo de compensación interterritorial. Todos estos instrumentos de solidaridad, sean de ámbito español o europeo, deben ser aplicados con criterios susceptibles de ser integrados en un esquema común de objetivos e incentivos. Al mismo tiempo, las interferencias con la parte del sistema de financiación de las comunidades autónomas que atiende a la prestación ordinaria de los servicios, bajo los principios de autonomía y suficiencia, deben ser mínimas.

I

1. Cada comunidad autónoma puede y debe fijar libremente el nivel de gasto deseado y, por tanto, sus necesidades financieras globales. Hay que tener presente que estas administraciones públicas tienen, en el marco de la Constitución española, autonomía política, y son responsables ante sus votantes de la gestión y provisión de los servicios que les han sido atribuidos. A igualdad de techos competenciales, las prioridades en el empleo de los recursos y la cuantía de éstos pueden variar sensiblemente de unas comunidades autónomas a otras, reflejando unas opciones de gobierno que no tienen por qué ser uniformes, de la misma forma que tampoco lo son los problemas y las necesidades sociales y económicas de cada una de las regiones.

Una vez transcurrido el primer decenio de actuación efectiva de estas administraciones —período de tiempo necesario para la construcción y consolidación del Estado de las autonomías—, es necesario avanzar en la delimitación práctica de su autonomía financiera. Para ello, son necesarios tres tipos de actuaciones complementarias:

- En primer lugar, la aproximación gradual de los techos competenciales de todas las comunidades autónomas de régimen común y la desaparición de las enormes diferencias de recursos financieros disponibles entre éstas y las de régimen foral.

El propio proceso de consolidación autonómica pide la igualación de competencias en un plazo razonable de tiempo y, en este sentido, el desarrollo del Pacto Autonómico recientemente firmado por el gobierno, el PSOE y el Partido Popular es el primer paso. Por su parte, la distinción entre comunidades de régimen común y de régimen foral, con el régimen peculiar de financiación de estas últimas, no debe generar resultados tan dispares, en términos de disponibilidad de recursos para atender niveles competenciales similares, como vienen registrándose año tras año.

- En segundo lugar, el peso cada vez mayor del gasto gestionado por las comunidades autónomas, y la importancia de sus saldos presupuestarios y de su nivel de endeudamiento, exigen la coordinación de sus operaciones con el resto de las administraciones públicas españolas para poder diseñar una política fiscal apropiada. Con esto no se pretende limitar la autonomía financiera de aquéllas, sino garan-

tizar su ejercicio responsable. Seguramente, éste sea el aspecto más importante y novedoso de los acordados en el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas para el período 1992-1996.

- Por último, la autonomía financiera de las comunidades autónomas exige una implicación mayor de estas administraciones en la obtención de sus propios recursos financieros, por un doble motivo: porque la eficiencia asignativa de los recursos puestos a disposición del sector público en su conjunto mejora cuando existe una mayor correspondencia entre competencias de gasto y responsabilidades recaudatorias de cada Administración, y porque la excesiva dependencia respecto de las transferencias del Estado —sobre todo si éstas son condicionadas— limita la autonomía de las decisiones de gasto de las comunidades autónomas.

2. La financiación de las comunidades autónomas ha de atender a tres objetivos: garantizar la suficiencia de recursos para la prestación de los servicios cuya provisión les corresponde; permitir una política diferenciada que se concrete en una auténtica autonomía presupuestaria, y, por último, tratar de reducir las diferencias de bienestar entre comunidades. A tales efectos, se puede dividir la financiación total obtenida por éstas en tres tramos diferentes —aunque, en la práctica, los límites no sean precisos—: el de suficiencia, el de autonomía y el de solidaridad, y atribuir a cada uno de ellos recursos o instrumentos de financiación específicos.

En el primer tramo, el de suficiencia, quedarían recogidos los recursos necesarios para prestar los servicios asumidos por las comunidades autónomas. Los recursos pueden proceder tanto de tributos propios y cedidos como de transferencias por la participación en los ingresos del Estado. Con estas transferencias incondicionadas, se da satisfacción al objetivo de asegurar un nivel equivalente de servicios públicos a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su residencia y con independencia de la mayor o menor capacidad fiscal autonómica para financiarlos. Es decir, se trata de recursos garantizados para hacer posible, en lo esencial, la igualación de los servicios públicos prestados en todo el territorio nacional, sin que ello sea obstáculo para avanzar en la corresponsabilización fiscal de las comunidades autónomas.

En este tramo de la financiación autonómica, la determinación de los recursos ha de depender de variables objetivas directamente relacionadas con el coste de prestación de los servicios a asumir por las comunidades. Las variables que se han venido utilizando desde 1986 son, sin duda, relevantes a la

hora de determinar tales costes —la población, la dispersión territorial, la insularidad, etc.—, pero es de lamentar que no se hayan realizado los estudios necesarios para ponderar convenientemente esas variables. Por ello, en la actualidad, la distribución de recursos realizada mediante la participación en los ingresos del Estado hereda los errores cometidos en la valoración original del «coste efectivo» de los servicios transferidos por el Estado a las comunidades, que, con leves retoques, para ir acomodando la cuantía de estos recursos a consideraciones de estabilidad institucional y de continuidad en la financiación, determina la cuantía de los recursos recibidos por cada comunidad autónoma, en lugar de tratarse de una auténtica estimación del verdadero coste de prestación de los servicios públicos en cada una de las circunstancias diferentes que concurren en cada caso.

El tramo de autonomía —es decir, de libre disposición de gasto por parte de cada una de las comunidades, una vez financiados los servicios transferidos a un nivel preestablecido— se cubriría exclusivamente con ingresos propios de naturaleza fiscal obtenidos por las comunidades autónomas. Este tramo garantizaría la efectividad del principio de autonomía financiera a la hora de determinar el nivel de calidad, la cantidad y el número de los servicios que cada comunidad autónoma decida prestar a sus ciudadanos.

El último tramo de esta clasificación de los recursos de las comunidades, el denominado de solidaridad, corresponde a los fondos puestos a disposición de aquéllas que presentan niveles más bajos de bienestar económico para satisfacer el principio de equidad interterritorial. La financiación transferida por este concepto a las comunidades beneficiarias de estos fondos lo será, normalmente, de forma condicionada, para que se dedique a los fines que hagan posible el acercamiento pretendido a los niveles medios de bienestar y de crecimiento económico.

3. La financiación condicionada ha de ser minoritaria dentro de los recursos obtenidos por las comunidades autónomas, aunque su proporción en relación a la financiación incondicionada dependerá, principalmente, de la intensidad deseada de los mecanismos de igualación interterritorial, y del uso que se haga de los convenios de inversiones y de prestación de servicios y ayudas públicas que se establezcan entre el Estado y las comunidades autónomas.

La financiación condicionada ha de quedar reducida, como se apuntó en la respuesta anterior, a los instrumentos de igualación interterritorial —Fondo

de Compensación Interterritorial (FCI), Fondo de Nivelación de Servicios Esenciales y fondos estructurales comunitarios—, a las inversiones de carácter regional que rebasen las posibilidades financieras de las haciendas autonómicas y que generen beneficios a otros territorios —que han de realizarse mediante los correspondientes convenios de inversión entre el Estado y las comunidades implicadas— y, por último, a la realización, por delegación del Estado, de funciones de la competencia de éste, aprovechando la estructura organizativa territorial de las comunidades autónomas.

II

4. El acuerdo de financiación para el período 1992-96 —y cualquier otra propuesta razonable sobre financiación autonómica— establece una garantía de recursos para todas las comunidades autónomas, con independencia de su prosperidad relativa. Esta garantía de recursos permite hacer efectiva la solidaridad en la igualación de los servicios prestados a los ciudadanos, cualquiera que sea su residencia, por lo que se independizan, en lo esencial, la prosperidad relativa de las comunidades y el nivel de recursos financieros obtenidos por ellas. En la medida en que las variables que se utilicen para calibrar el coste de los servicios asumidos sean las apropiadas, se podría conseguir la igualación de los servicios prestados y, por tanto, la solidaridad en la materia que más interesa.

En sentido contrario, en tanto en cuanto no se produzcan avances sustanciales en la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, son precisamente las más deprimidas las que podrían obtener una financiación adicional procedente de los instrumentos de igualación interterritorial que toman en consideración el menor nivel de desarrollo relativo. En todo caso, la relación existente en la actualidad entre prosperidad relativa y recursos financieros obtenidos por las comunidades es confusa, debido tanto a las diferencias en los techos competenciales como a la ponderación no fundamentada de las variables que intervienen en el cálculo de las transferencias por participación en los ingresos del Estado.

5. Como se ha mencionado anteriormente, la verdadera solidaridad entre las regiones se opera a través de la igualación de los servicios recibidos por los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, y ello tiene que ver sobre todo con las transferencias incondicionadas de nivelación fiscal procedentes del Estado. El FCI, la territorialización

de la inversión directa del Estado y otras políticas de desarrollo regional, o que al menos tomen en consideración los aspectos territoriales del gasto público, pueden contribuir activamente a promover el desarrollo de las regiones más deprimidas.

Por sí solo, un fondo de apenas 120.000 millones de pesetas en 1992, con unos porcentajes de ejecución relativamente bajos, del que son beneficiarias todas las comunidades autónomas españolas con una renta *per capita* inferior al 75 por 100 de la media comunitaria, no parece garantizar la convergencia interterritorial pretendida. Además habría que plantearse si las variables de reparto del FCI entre comunidades autónomas se corresponden con sus objetivos, pues da la impresión de que, además de su escasa cuantía, se introducen unas fórmulas de distribución de estos fondos desde unas comunidades pobres a otras más pobres escasamente compatibles con el objetivo perseguido.

6. La igualación en la prestación de servicios ha de ser un objetivo prioritario de la financiación autonómica. Las transferencias incondicionadas procedentes del Estado tienen que garantizar un nivel similar de prestación de los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas, con independencia de la capacidad fiscal de éstas. Bien es verdad, y así lo reconoce el artículo 15 de la LOFCA, que pueden presentarse situaciones en las que la deficiente cobertura administrativa o la insuficiencia del capital fijo social no permitan garantizar en algunas comunidades un nivel que se considere satisfactorio de prestación de algunos servicios públicos esenciales.

La necesidad de dotar un fondo para cubrir tales deficiencias se va a concretar a lo largo de 1992 para su inclusión en los mecanismos de financiación previstos en el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. En todo caso, una vez que se definan los servicios esenciales, el fondo de nivelación que se establezca ha de ser condicionado, y estrictamente transitorio, para atender específicamente aquellas insuficiencias graves que haya que corregir. En ningún caso puede tratarse de un fondo permanente, similar al FCI, pues si los problemas que se pretende corregir tienen este carácter de permanencia, habrá que corregir al alza la financiación incondicionada transferida por participación en los ingresos del Estado; es decir, los bajos niveles de prestación de ciertos servicios con carácter permanente han de tratarse como un factor de coste en el suministro de los servicios públicos que, como tal, debe formar parte de la financiación ordinaria de los servicios transferidos a las comunidades autónomas.

III

7. La recaudación impositiva obtenida por el Estado en cada región se dedica a atender sus obligaciones generales y a realizar las transferencias en favor, entre otras, del resto de las administraciones públicas. Las comunidades autónomas participan de los ingresos fiscales del Estado mediante transferencias en cuya determinación no influyen más que marginalmente los ingresos fiscales obtenidos por el IRPF en cada comunidad.

El necesario avance en la corresponsabilidad fiscal de las comunidades de régimen común permitirá ampliar los recursos fiscales de éstas, que son en la actualidad, en la mayor parte de los casos, extremadamente bajos en relación con el total de ingresos obtenidos. Esta mayor capacidad fiscal de las comunidades autónomas habrá de tomarse en consideración para determinar el importe de las transferencias por participación en los ingresos del Estado, de tal forma que la recaudación «normativa» alcanzable se deduzca de las cantidades a transferir por el Estado para hacer efectivo el objetivo de igualación del nivel de servicios recibidos por los ciudadanos, con independencia de la capacidad para obtener recursos fiscales de cada comunidad autónoma.

La recaudación obtenida por encima de la «norma» de los tributos o, en su caso, de los tramos impositivos cedidos, y la procedente de los recargos que las comunidades autónomas puedan establecer sobre ellos, quedaría a la libre disposición de éstas como recurso neto que no minoraría el importe de las transferencias estatales a recibir.

8. La diferencia en los techos competenciales entre las comunidades del artículo 143 y las del artículo 151 ha sugerido a algunos autores que el porcentaje de cesión del IRPF a uno y otro grupo debería ser distinto. Posiblemente esto podría percibirse como una innecesaria discriminación entre comunidades que aconsejaría un porcentaje único de participación, revisable en el tiempo en la misma medida en que se avance en el proceso de igualación de las competencias asumidas por todas ellas.

La cuantía porcentual concreta de esta participación en el IRPF tiene, en un primer momento, menos importancia que el hecho de que se defina de tal forma que, en ningún caso, para ninguna comunidad autónoma, dé lugar a transferencias negativas en favor del Estado por participación de las comunidades en los ingresos de éste.

Las comunidades autónomas han de tener la posibilidad de establecer recargos lineales sobre la parte del IRPF en la que participen —la tienen ya en

la actualidad— y de participar en la gestión de este tributo, tal y como se contempla en la pregunta número 11 de este cuestionario. Por el contrario, las comunidades no tendrían, por el momento, en tanto que no se reforme el sistema tributario estatal, la capacidad para modificar los tipos impositivos u otros elementos tributarios.

9. En el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas para el período 1992-96, el esfuerzo fiscal —en realidad, la presión fiscal del IRPF— se considera como una variable redistributiva con signo positivo, y con la misma ponderación para todas ellas a la hora de determinar su respectiva participación en los ingresos del Estado. Es dudosa la funcionalidad de esta variable dentro del sistema de financiación autonómica, y puede, además, tergiversar el objetivo perseguido con las transferencias incondicionadas percibidas por las comunidades autónomas.

Esta variable es escasamente compatible con la otra variable redistributiva establecida para determinar la participación en los ingresos del Estado: la renta *per capita* regional. La variable de esfuerzo fiscal actúa en sentido opuesto a la redistribución operada por la variable renta *per capita*, de tal forma que la financiación adicional recibida por las comunidades con menores niveles de renta se contrarresta con lo que dejan de recibir por ser menor su esfuerzo fiscal, como corresponde a un impuesto progresivo como el IRPF.

Puede argumentarse que la renta *per capita*, al igual que el esfuerzo fiscal, no tienen sentido dentro de un instrumento financiero como la participación en los ingresos del Estado, cuyo objetivo es dotar a las comunidades autónomas de los recursos que necesitan para prestar los servicios de su competencia. En todo caso, la variable renta *per capita* puede quedar justificada si tenemos en cuenta que a una renta *per capita* menor puede corresponder una mayor demanda de servicios públicos; por lo que, aceptando esta argumentación, las comunidades con menores niveles de renta deberían recibir una aportación de recursos algo más elevada. Este no es el caso de la variable de esfuerzo fiscal, que no tiene justificación ni como variable sustituta de una corresponsabilidad fiscal que las comunidades autónomas no tienen ni como variable distributiva que tenga alguna relación con el coste de suministro de los servicios.

En sentido contrario, como se ha dicho en las dos respuestas anteriores, una vez que las comunidades autónomas participen en la recaudación del IRPF, habrá que tomar en consideración esta circunstancia para nivelar, mediante las transferencias incondi-

cionadas del Estado, los recursos a disposición de todas ellas para financiar los servicios transferidos.

IV

10. La coordinación presupuestaria —propuesta original del Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León— es uno de los aspectos más relevantes de este acuerdo, y lo que va a diferenciar esencialmente al nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas respecto del anterior, vigente hasta 1991.

La propuesta inicial de coordinación presupuestaria incluía, además, un programa a medio plazo de descentralización del gasto público en favor de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, que hubiese sido, de aprobarse, su complemento idóneo. En todo caso, la coordinación presupuestaria de las administraciones públicas va a constituir un apartado principal del plan de convergencia europea de nuestra economía. Esta coordinación se va a concretar en un escenario flexible y periódicamente adaptable de la evolución, hasta 1996, de los ingresos, gastos, déficit y endeudamiento del Estado, de cada una de las comunidades autónomas y del agregado de las corporaciones locales.

Este escenario no es únicamente una simulación de tendencias presupuestarias; pretende ser un firme compromiso del Estado y de las comunidades autónomas para disciplinar su nivel de gasto, y en él concurren dos notas primordiales: en primer lugar, altera el sentido usual de las negociaciones en materia de financiación entre el Estado —que actuaba de árbitro— y las comunidades —que mantenían una relación de estricta dependencia respecto de aquél—, porque el compromiso de coordinación presupuestaria alcanza y obliga también al Estado; en segundo lugar, la materialización y adaptación temporal del acuerdo de coordinación presupuestaria exigirá del Consejo de Política Fiscal y Financiera una periodicidad y una frecuencia en sus sesiones hasta ahora desconocidas, y ello, en sí mismo, resulta positivo.

El plan de coordinación presupuestaria permite, además, dotar de automatismo a los planes de endeudamiento de las comunidades autónomas que sean compatibles con los escenarios acordados. Frente a la situación actual, en la que cada operación de endeudamiento de las comunidades ha de ser visada y autorizada expresamente por el Estado, es un gran avance que cada una de ellas plantee a principios de cada año un plan de endeudamiento que, de no concurrir circunstancias excepcionales, ha de ser autorizado por el Estado, siempre que

dicho plan se ajuste a las cifras de endeudamiento recogidas en el escenario de coordinación presupuestaria.

11. La creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria permite esquemas, aún por definir, de cooperación de las comunidades autónomas con el Estado para gestionar conjuntamente los tributos cedidos. Junto a la economía de medios que ello pudiera significar, un atractivo adicional de esta propuesta es la de garantizar que las comunidades percibirían, sin retraso alguno, las liquidaciones de los recursos que les correspondan, y que puedan participar en el control y la gestión de estas figuras impositivas.

12. En la actualidad, las comunidades autónomas participan sólo minoritariamente en la gestión de los recursos del FEDER, procedentes de la Comunidad Europea; la mayor parte de estos recursos es administrada directamente a través de los Presupuestos del Estado. Una primera actuación consistiría en aumentar la proporción de recursos destinados a la política regional que sea gestionada directamente por aquéllas. En segundo lugar, hay que generalizar la práctica de convenios e instrumentos de cooperación que permitan a las comunidades prestar determinados servicios de competencia estatal, o asociados a fondos europeos, en los que resulte más eficaz la actuación de estas administraciones territoriales.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas se construye sobre unos principios básicos que, a la postre, son los que inspiran también algunos de los sistemas de financiación de los subgobiernos locales en la experiencia comparada. Estos principios se encuentran recogidos, básicamente, dentro de dos textos legales: la Constitución Española y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y se resumen en los siguientes:

1) El principio de *suficiencia financiera*. Este principio supone que todas las comunidades dispondrán de recursos suficientes para hacer frente a los gastos que se deriven de sus competencias (art. 2 de la LOFCA).

2) El principio de *autonomía financiera*. La autonomía implicará la disposición por parte de las comunidades autónomas de unas fuentes ciertas de financiación y la capacidad para destinar los recursos de estas fuentes a los empleos que estimen convenientes (arts. 156 de la Constitución y 1 de la LOFCA). El cumplimiento de este principio no garantiza la consecución de una corresponsabilidad fiscal. La corresponsabilidad implica, además, asumir la responsabilidad de las decisiones fiscales, para lo que se tendrá que conseguir una relación unívoca entre la realización del gasto y la obtención de los ingresos.

3) El principio de *no interferencia* en la asignación de recursos ni en su libre circulación, de manera que el sistema de financiación no traerá como consecuencia, en ningún caso, la existencia de privilegios económicos o sociales, ni la existencia de barreras fiscales que impidan la libre circulación de personas y factores productivos a lo largo del territorio nacional (arts. 157 de la Constitución y 2 de la LOFCA).

4) El principio de *solidaridad*, que puede interpretarse en un doble sentido: solidaridad entendida como redistribución o reequilibrio interterritorial (art. 2 de la Constitución) y solidaridad entendida como igualdad en la prestación de servicios (art. 158 de la Constitución). La consecución de este doble cometido puede, en ocasiones, causar problemas, puesto que mientras la primera acepción condiciona a discriminar en favor de las regiones de renta baja, la segunda exige una mínima prestación de servicios a todas las personas con independencia de su lugar de residencia.

5) *Coordinación de las políticas fiscales* seguidas por los distintos niveles de la Administración (art. 2 de la LOFCA).

Voy a tratar ahora, a través de mis respuestas, de marcar las líneas a seguir para cumplir estos principios.

I

1. El criterio general para determinar las necesidades de financiación de las comunidades autónomas vendrá expresado por sus propias necesidades de gasto, que en primer lugar dependerán del nivel de competencias que cada una de ellas tenga asumido. Así, cuanto mayores sean las responsabilidades de una comunidad y más servicios tenga a su cargo, mayores serán también sus necesidades de gasto.

Sin embargo, suministrando los mismos servicios, la diferente estructura de cada región puede determinar un distinto grado de necesidad de gasto público. Existen diferentes criterios que tratan de recoger y ponderar estas diferentes necesidades.

La elaboración de índices de necesidad para cada uno de los servicios prestados es uno de estos criterios. Estos índices pretenden recoger la verdadera carencia de cada servicio en base a una serie de variables relevantes; así, por ejemplo, las necesidades del servicio de sanidad y el coste de su suministro dependerán de variables tales como la estructura de la población —anciana, infantil, etc.—, la tasa de natalidad y mortalidad, e incluso las condiciones mínimas de salubridad de cada región. Pero la construcción de este tipo de índices no está exenta de dificultades: la necesidad de una elaboración periódica que permita actualizar la situación, el establecimiento de unos supuestos restrictivos de carácter subjetivo que faciliten su operatividad, etc., que se traducen, en definitiva, en una falta de automatismo en la determinación de las necesidades.

La población relativa se convierte en otro de los índices, el más utilizado en la experiencia comparada, para ponderar las necesidades de gasto. Una mayor población determina claramente también una mayor necesidad de gasto y, por lo tanto, unas mayores necesidades financieras.

A mi juicio, es éste el mejor criterio para determinar las necesidades financieras de cada comunidad. La ponderación de las necesidades de gasto en función de la población relativa garantiza la utilización de un criterio general e invariable a lo largo del tiempo que permite, a la vez, una fácil actualización de las distintas situaciones. Por otra parte, este criterio nos

va a permitir enfocar el sistema hacia una nivelación de la financiación *per capita* que garantice el suministro del mismo volumen de servicios.

La utilización de este criterio deberá ir acompañada de una labor redistributiva a cargo del gobierno central, encaminada a disminuir las desigualdades de renta personal y territorial, de manera que no se conviertan en un condicionante de las necesidades.

2. El primer principio al que debe atender un sistema de financiación es el de la suficiencia financiera; del cumplimiento de éste dependerá la consecución de todos los demás.

Un sistema de financiación deberá estructurarse para proporcionar los recursos necesarios para atender a los gastos, de manera que se respeten en todo lo posible la capacidad de actuación de cada nivel de gobierno y la asunción de sus propias responsabilidades, entre las que se incluye también el deber de solidaridad con las demás regiones.

En este punto, no tiene por qué establecerse una relación directa entre cada uno de los instrumentos de financiación y el cumplimiento de los diferentes principios. Todo el sistema de financiación estará diseñado para dar cumplimiento a todos los principios.

Así, un sistema de financiación que se asiente principalmente sobre ingresos propios —a través de impuestos autónomos, impuestos cedidos o recargos— cubrirá los principios de suficiencia, autonomía y corresponsabilidad a la vez.

El principio de solidaridad parece el más susceptible de un tratamiento específico a través de instrumentos adecuados.

El funcionamiento de un sistema de financiación que cumpla con los principios anteriores —suficiencia, autonomía y corresponsabilidad— puede traer consigo desigualdades en la financiación y, por lo tanto, también en la prestación de servicios, con lo que será necesaria la articulación de un fondo de subvenciones destinado a nivelar esos servicios en aras de dar cumplimiento al principio de solidaridad.

Por otra parte, y fuera de lo que se puede considerar el sistema de financiación, se necesitará, a la vez, un instrumento destinado a conseguir la solidaridad entendida como un homogéneo nivel de desarrollo y una equitativa distribución de la renta interterritorial, tareas que, por su carácter redistributivo, corresponderán a un organismo central (nacional o supranacional).

Se puede decir entonces que solamente la solidaridad necesita de instrumentos específicos para su consecución; el cumplimiento de los demás princi-

pios deberá estar implícito en cualquier sistema de financiación territorial que pretenda atender a los requisitos de la teoría del federalismo fiscal y contribuir a una más eficaz asignación de los recursos en función de las verdaderas preferencias de la población.

El establecer instrumentos específicos que den cumplimiento a cada principio redundará en una menor eficacia del sistema en general.

3. En una revisión de la teoría del federalismo fiscal, vemos que ésta delimita la utilización de las subvenciones condicionadas a dos casos:

1) Cuando se pretenda potenciar el consumo de determinados bienes preferentes, compensando, por otra parte, las externalidades positivas que estos bienes pueden producir en otras regiones.

2) En aquellos casos en que se pretenda dar cumplimiento a las funciones estabilizadora y redistributiva potenciando aquellos gastos que más se necesiten en cada momento, o tratando de igualar la capacidad de acceso de todos los ciudadanos a determinados bienes.

En primer lugar, se tratará de atender a estos fines mediante financiación incondicionada, puesto que, lógicamente, cuanto menor sea la financiación condicionada mayor capacidad tendrá el sistema para atender a los principios de autonomía, corresponsabilidad y suficiencia, e incluso al de solidaridad, entendido como nivelación de servicios.

Sin embargo, la consecución del principio de solidaridad, entendido como igualdad interterritorial, pasará probablemente por la utilización de financiación condicionada que potencie la inversión productiva dirigida a conseguir un mayor desarrollo regional.

La financiación condicionada se estructura, por lo tanto, como un instrumento que plasma las funciones redistributiva y estabilizadora ejercidas desde el órgano central de gobierno, y deberá utilizarse sólo en la medida en que el propio sistema de financiación no sea capaz de atenderlas.

En cualquier caso, y ciñéndonos a la experiencia comparada, las subvenciones de carácter condicionado representan aproximadamente un 20 por 100 —media sin ponderar— del total de financiación de cinco de los países federales más importantes —RFA, EE UU, Canadá, Suiza y Australia— y, en concreto, suponen el 15,52 por 100 del total de financiación de Canadá, país cuyo sistema de financiación se estructura principalmente en torno a la existencia de recargos (1). Las subvenciones condicionadas suponen en España, aproximadamente, un 46 por

100 (2) del total de financiación con el actual sistema, correspondiente a lo que se denomina el período definitivo.

II

4. Los recursos de las comunidades autónomas deben atender a la satisfacción de las necesidades de cada comunidad sin que influya el grado de desarrollo de ésta; es decir, se ocuparán de proporcionar una igual disposición de medios a cada comunidad, independientemente de su prosperidad o su grado de desarrollo. Se trata, por lo tanto, de dotarlas de los mismos medios, con independencia de su evolución económica; con lo que, en este aspecto, la prosperidad relativa no tiene por qué condicionar los recursos de las comunidades autónomas.

Sin embargo, parece evidente que una desigual distribución de la renta territorial puede dar lugar a distorsiones en las necesidades de gasto, por lo que será necesaria una política redistributiva encaminada a resolver esas desigualdades. Política redistributiva que se podrá articular a través de diversos instrumentos:

1) Mecanismos redistributivos a través del gasto dirigidos a igualar la renta personal, que correrán a cargo del gobierno central, dada la influencia que pueden tener sobre la estabilidad de la economía.

2) Mecanismos dirigidos a nivelar la renta interterritorial mediante el fomento de inversiones productivas que impulsen el desarrollo en aquellas regiones que lo necesiten. Así se podrán constituir fondos especiales destinados a cubrir las deficiencias de capital público, tutelados bien por el gobierno central o bien por entes de carácter supranacional.

Es en este segundo aspecto en el que influye clara y directamente el diferente grado de prosperidad de las regiones. Así, las comunidades cuya renta —como índice de prosperidad— se encuentre por debajo de la media necesitarán de fondos destinados a impulsar su desarrollo. Pero estos fondos no se incluyen dentro de lo que es el sistema de financiación en sí, sino que se utilizan como elementos compensadores que tratan de igualar el punto de partida de cada una de las regiones. El sistema de financiación se encargará de suministrar los mismos servicios en cada región, con independencia del grado de desarrollo de éstas; la tarea de redistribuir la renta no será de su competencia.

5. El concepto de solidaridad, como ya he dicho, puede tener distintas acepciones:

1) Un igual bienestar individual y una igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, inde-

pendientemente de las características de cada sujeto y del diferente grado de desarrollo del territorio en que residan (igualdad interterritorial).

2) Una igualdad de acceso a los servicios públicos por parte de todos los ciudadanos (nivelación de servicios).

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) está encaminado a la consecución de una solidaridad definida en su primera acepción; es decir, a una solidaridad entendida como igualdad interterritorial, tratando de compensar las deficiencias de capital público e impulsar así la prosperidad de las regiones.

El principio de solidaridad no queda, por lo tanto, garantizado con este único instrumento, sino que necesitará también de una igualación en la financiación *per capita* que garantice la nivelación de los servicios. Igualación que ha sido constantemente olvidada en nuestro sistema de financiación, y que se ha intentado remendar con un reparto redistributivo y compensador de los recursos que ha llevado, en muchas ocasiones, a perpetuar las situaciones de partida.

El fondo de compensación no garantiza, como ya he dicho, el principio de solidaridad, y no lo hace no sólo por atender exclusivamente a uno de los requisitos, sino porque además le atiende de manera inadecuada.

El buen funcionamiento de este fondo pasará por su coordinación con los fondos europeos destinados a la misma finalidad y por un reparto en función de las deficiencias de capital público existentes en cada comunidad, debiendo destinarse a inversiones productivas que redunden en un impulso del grado de desarrollo de las regiones.

El actual FCI ha supuesto un acercamiento a la coordinación con los fondos europeos, al asignarse a aquellas regiones con un menor nivel de desarrollo, pero aún conserva algunas deficiencias derivadas, principalmente, de su fórmula de reparto, siendo la principal de ellas el sub-reparto de un 20 por 100 de él en función de la renta *per capita*, de manera que el resultado final sea de suma cero. Si el Fondo se asigna ya a aquellas regiones con un menor grado de desarrollo, parece ilógico que éstas tengan que efectuar un sub-reparto de aquél en función de su mayor o menor desarrollo. Todas ellas son deficitarias de inversiones, y como tales destinatarias del Fondo, convirtiéndose en un contrasentido que se tengan que ceder fondos entre ellas cuando todas los necesitan.

6. Los servicios mínimos que deben ser prestados por las comunidades dependerán de las competencias que éstas tengan asumidas en cada caso.

El gasto susceptible de descentralización es, en términos generales, el ligado al suministro de bienes públicos de carácter local —aquellos cuyos beneficios se extienden en un ámbito reducido— y de bienes preferentes, o bienes públicos impuros, caracterizados por una rivalidad en su consumo y cuyo suministro resulta más eficiente a pequeña escala, por conseguirse un mayor acercamiento a las preferencias del colectivo, facilitando su suministro.

La determinación de estos servicios mínimos se hará en función de las necesidades de la población, que, a su vez, y como la teoría de la Hacienda Pública nos explica, dependerán de la oferta privada que existe dentro de cada región, del nivel de renta y los gustos de los ciudadanos y del tipo de sistema que se utilice para su financiación.

En cualquier caso, el suministro de los servicios mínimos de este tipo de bienes pasará por permitir una igualdad de acceso por parte de todos los ciudadanos a ellos, independientemente de las características particulares tanto de los ciudadanos como del lugar en el que residen. Circunstancia que se garantiza a través de una igualitaria financiación *per capita* que trate de acercarse progresivamente a la media de aquellas regiones que se estime presten un mejor nivel de servicios.

En cuanto a la financiación de esos servicios mínimos, se realizará, en lo posible, a través del propio sistema de financiación, y preferentemente de manera incondicionada y autónoma, recurriendo, si es necesario, a un fondo de nivelación que amortigüe los desequilibrios derivados de la diferente capacidad de las comunidades y a una equiparación en la oferta de estos servicios a través de un fondo que compense las deficiencias de capital público.

III

7. Según la teoría del federalismo fiscal sobre el reparto de impuestos entre los distintos niveles de gobierno, y principalmente siguiendo a Musgrave (3) y a Mathews (4), las bases imponibles inmóviles y fácilmente territorializables deberán ser gravadas por los gobiernos locales, mientras que las bases imponibles móviles, difíciles de territorializar y desigualmente distribuidas entre las regiones, deberían ser utilizadas por la Administración central.

Así, la recaudación impositiva se vinculará a la financiación de una comunidad en función de su procedencia, según se derive o no de impuestos asignables a nivel local.

En cualquier caso, Mathews reconoce también la facultad de los gobiernos locales para participar en

la recaudación que se obtenga en su territorio a partir de aquellos impuestos que, aun recayendo sobre bases imponibles móviles y desigualmente repartidas, se consideren fáciles de territorializar en función del criterio de residencia, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera y conseguir, a la vez, una mayor autonomía y responsabilidad.

De esta manera, en la mayoría de los países federales se admite una participación de los gobiernos locales en la recaudación del impuesto sobre la renta, articulada de diferentes formas: a través de dobles impuestos sobre la renta, impuesto local e impuesto nacional, armonizados mediante créditos fiscales (Estados Unidos); mediante establecimiento de recargos locales sobre el impuesto nacional (Canadá); o simplemente mediante un mero reparto de la recaudación en función del criterio de territorialidad o *tax sharing* (Alemania). En Alemania, concretamente, se procede también al reparto de la recaudación proveniente del impuesto sobre sociedades según el criterio de territorialidad, pero practicando los ajustes oportunos, e incluso al reparto de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido, aunque este último se efectúa en base a la población, y se convierte así en un fondo de nivelación vertical destinado a cubrir las insuficiencias financieras.

Se puede, por lo tanto, vincular la recaudación impositiva de los diferentes impuestos a su lugar de recaudación, siempre que con ello se contribuya al cumplimiento de los principios del sistema de financiación y además no se interfiera en el funcionamiento normal de la actividad económica.

En cualquier caso, siempre que se utilice este sistema de vinculación, habrá de articularse un fondo de nivelación horizontal destinado a igualar la financiación *per capita* para eliminar los desequilibrios derivados del desigual reparto de las bases imponibles a lo largo de la geografía nacional.

8. La proporción en que debe participar cada comunidad autónoma será aquella que permita dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera; es decir, aquella proporción que facilite la satisfacción de las necesidades de gasto de cada comunidad en base a las competencias asumidas, y que garantice el suministro de los servicios mínimos por parte de éstas.

Así, aquellas comunidades que tengan iguales competencias participarán en la misma proporción en la recaudación del IRPF, con independencia de que sus ingresos sean diferentes debido al desigual reparto de las bases imponibles. Una vez cubierta la suficiencia financiera, se articulará un fondo enca-

minado a nivelar la financiación *per capita*, garantizando así el principio de solidaridad.

En cuanto a la capacidad para influir en el cambio de los tipos impositivos, la fórmula que permite una mayor influencia en este sentido es el establecimiento de un recargo, con una horquilla de movimiento que permita la consecución de una mayor responsabilidad fiscal. El punto mínimo de la horquilla cubrirá la suficiencia financiera, dando así la oportunidad a cada comunidad de que establezca las ofertas fiscales que proporcionen una mayor satisfacción a su población.

Los cambios que se efectúen en las demás variables tributarias no deberán ser competencia de las comunidades, aunque sí se podría establecer una participación más activa en la toma de estas decisiones a través, principalmente, de una mayor participación del Senado, haciendo que éste se convierta en un órgano que represente la voluntad de los diferentes territorios.

9. En caso de establecer una participación en los ingresos del Estado semejante a la que ahora existe, esta participación se deberá calcular en proporción directa a las necesidades de gastos de cada comunidad e inversa a su capacidad fiscal.

En estas condiciones, el esfuerzo fiscal puede ser tomado como un índice de la capacidad fiscal, aunque no parece ser el más idóneo.

En cualquier caso, la utilización del esfuerzo fiscal como índice de la capacidad fiscal de una comunidad implicaría calcular el esfuerzo que a ésta le supone la recaudación de impuestos propios o cedidos. Tratamos de determinar la capacidad de obtención de recursos que tiene esa comunidad y, por lo tanto, nos interesará el esfuerzo fiscal que se produce como consecuencia de la obtención de tributos por ella misma. La validez de este índice dependerá, por ello, del grado de autonomía de las regiones: cuanto mayor sea su autonomía financiera, más apto será este indicador, siempre que se calcule, claro está, con base en la recaudación autónoma de cada región.

La utilización, tal como se hace en este momento, del esfuerzo fiscal en la recaudación del IRPF carece de sentido como indicativo de la capacidad fiscal de las regiones. En primer lugar, por la total desvinculación (en la actualidad) de la recaudación del IRPF como recurso de las comunidades autónomas, y la total incapacidad de éstas para influir sobre la capacidad recaudatoria de aquél. Y en segundo lugar, por las deficiencias que presenta como indicador de la capacidad fiscal, debido al peculiar funcionamiento del sistema de retenciones, que provoca

que los mayores índices de esfuerzo fiscal se produzcan precisamente en aquellas regiones con un mayor nivel de desarrollo.

IV

10. La coordinación de los saldos presupuestarios de los diferentes países se convierte en una necesidad de cara a una próxima unión económica y monetaria en Europa, coordinación que tendrá que llevar a la convergencia de políticas fiscales exigida en los recientes acuerdos de Maastricht.

Estas exigencias a escala nacional condicionan claramente la evolución de las variables presupuestarias autónomas, de manera que la coordinación se convierte también en una necesidad a escala local. Esta coordinación pasará por el reforzamiento de los siguientes puntos:

1) Elaboración de un escenario de evolución conjunta de las distintas magnitudes presupuestarias en cada uno de los niveles de gobierno existentes —central, autonómico y local—, de manera que se establezca una verdadera política fiscal conjunta y encaminada a esa necesaria convergencia.

2) Estandarización de la presentación de los presupuestos, tanto de la Administración central como de las locales, de manera que se facilite el análisis de los resultados y se puedan establecer las oportunas limitaciones conjuntas a la evolución de las variables.

3) Convocar reuniones periódicas y frecuentes del Consejo de Política Fiscal y Financiera que garanticen un seguimiento veraz del cumplimiento de ese escenario de convergencia.

4) Constitución de un órgano asesor para las comunidades autónomas y las entidades locales que las aconseje en cuanto a la toma de decisiones de inversión y a las fórmulas de presupuestación, de manera que se garantice una cierta homogeneidad y eficiencia en la administración de los órganos locales.

Cumpliendo estas premisas, se puede llegar a un mayor acercamiento y cooperación entre los distintos niveles de la Administración.

11. La coordinación en la gestión del sistema fiscal entre la Administración central y los entes autónomos y locales pasará por una participación de las comunidades en la Agencia Tributaria que se ha establecido.

Esta participación ha de implicar la asunción de unos sistemas de proceso de datos uniformes para

todos los niveles de Administración, de manera que se pueda establecer una conexión rápida y eficaz. Además, se requerirá una total cooperación entre las distintas administraciones en los temas referidos al fraude y la evasión fiscal.

Esta cooperación por parte de las administraciones redundará en una mayor eficacia en la gestión del sistema fiscal en general, evitándose en muchas ocasiones la duplicación de esfuerzos y proporcionando, a la vez, una imagen de uniformidad y disciplina.

12. La parte de la financiación autonómica destinada al fomento del desarrollo necesitará estar debidamente coordinada con los fondos europeos destinados a la misma finalidad (FEDER). Esta coordinación requerirá que ambos fondos —nacionales y europeos— se muevan en una misma dirección, de manera que se consiga, mediante esta doble actuación, un impulso de aquellas regiones menos favorecidas.

Así, los criterios de asignación de los fondos nacionales deberán ser semejantes a los de los europeos, articulándose la fórmula de reparto de manera

que se compensen las verdaderas deficiencias de capital público en cada región.

Es indudable que la coordinación de estos fondos se convierte en una necesidad de cara a una nueva Europa de las regiones con plena libertad de movimiento de factores, y más sometida a la competencia y a los desequilibrios que de ella se pueden derivar. La estructuración de unos sólidos fondos de desarrollo se convierte en uno de los pilares para la construcción de una Europa común y equilibrada.

NOTAS

(1) Antoni CASTELLS, *Hacienda autonómica: una perspectiva de federalismo fiscal*, pág. 65, Ariel Economía, Barcelona, 1988.

(2) CASTELLS, *op. cit.*, pág. 68.

(3) Richard A. MUSGRAVE, «Who should tax, where and what?», en Charles McLURE, *Tax assignment in federal countries*, Canberra, Center for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, 1983.

(4) Russell L. MATHEWS, «Tax effectiveness and tax equity in federal countries», en Charles McLURE, *Tax assignment in federal countries*, *op. cit.*