

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

SUPLEMENTOS SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO



LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS



OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

El sistema financiero español vive hoy una situación de cambio. Su proceso de modernización y reforma ha dado origen a nuevas instituciones y a la alteración en su funcionamiento de muchas de las ya existentes.

Facilitar un conocimiento mejor del sistema financiero español en la actualidad constituye el propósito de los SUPLEMENTOS SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO de PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA.

Con tal finalidad, los SUPLEMENTOS SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO de PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA tratan de facilitar a sus lectores una contemplación de nuestra actual realidad financiera, analizando las principales instituciones que la integran, así como su operativa y funcionamiento. Ese estudio de las instituciones del sistema financiero español se complementará con la valoración de sus principales problemas, que trataremos de obtener de quienes conocen o dirigen diariamente sus actividades.

Aspiramos a que estas tareas se realicen en el marco de los principios que presiden la actuación de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

- Plena libertad intelectual de nuestros colaboradores.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas para avalar adecuadamente tanto los planteamientos como las soluciones a los problemas estudiados.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados por el sistema financiero español.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los temas objeto de tratamiento.
- La colaboración y sugerencias críticas de los lectores para que nuestros SUPLEMENTOS logren el propósito que con ellos pretendemos.

* * *

P.V.P.: 2.300 ptas. (IVA incluido).

Pedidos e información:

Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.

Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

Juan Hurtado de Mendoza, 14. 28036 Madrid.

Teléfonos: 350 44 00/02

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Suplementos sobre el Sistema Financiero

40

1992

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

PATRONATO

BRAULIO MEDEL CAMARA <i>(Presidente)</i>	FRANCISCO FERNANDEZ JARDON
JOSE JOAQUIN SANCHO DRONDA <i>(Presidente de honor de la CECA)</i>	DIEGO FUENTES TALAVERA
MARIANO NAVARRO RUBIO <i>(Presidente de honor de la Fundación FIES)</i>	JESUS MUZAS RUBIO
LUIS CARRERA PASARO	JUAN ANTONIO NUEVO SANCHEZ
MIGUEL CASTILLEJO GORRAIZ	MARTIN OLLER SOLER
LUIS CORONEL DE PALMA	GERMAN PEREZ OLLAURI
	CARLOS ROJO DEL AMO
	CARLOS SISTIAGA COARASA
	AVELINO VILA OTERO

CONSEJO DE REDACCION DE SUPLEMENTOS SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO

ENRIQUE FUENTES QUINTANA <i>(Director)</i>	FERNANDO GONZALEZ OLIVARES <i>(Redactor-Jefe)</i>
XABIER ALKORTA ANDONEGUI	JOSE LUIS MENDEZ LOPEZ
JUAN PEDRO ALVAREZ GIMENEZ	ANTONIO OTERINO DIEGO
JOSE ANTONIO ANTON PEREZ	JOSE LUIS RAYMOND BARA
ALFONSO CASTILLA ROJAS	MATEO RUIZ ORIOL
JUAN RAMON CUADRADO ROURA	JOAN TORRES PICAMAL
JOSE LUIS DE ECHARRI GONZALO	EMILIO TORTOSA COSME
CARLOS EGEA KRAUEL	JUAN LUIS URANGA SANTESTEBAN
JULIO FERNANDEZ GAYOSO	VICTORIO VALLE SANCHEZ
JOSE GARCIA LOPEZ	JOSE MARIA VARGAS-ZUÑIGA Y LEDESMA
JOSE MANUEL GONZALEZ-PARAMO	DIEGO VEGA LA ROCHE
JUAN JOSE GRAVALOS LAZARO	JOSE VILARASAU SALAT

Coordinación gráfica

María Elena Leguina Vicéns

Portada

Bravo-Lofish

Diagramación

TransEdit, S. L.

Edita

Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social
Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

Imprime

Artes Gráficas Benzal, S. A.
Virtudes, 7. 28010 Madrid

Depósito legal: M. 402.—1980
ISSN: 02 12-5994

SUMARIO

Introducción. **5**

Reflexiones sobre el nuevo acuerdo para la financiación de las comunidades autónomas.

Juan Manuel Eguiagaray Ucelay. 7

El acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996.

Juan Zurdo Ruiz-Ayúcar, Ignacio Zurdo y Ruiz-Ayúcar y Enrique Giménez-Reyna. 11

Una visión general de la financiación de las comunidades autónomas. *Carlos Monasterio Escudero. 18*

Las haciendas territoriales en la España de las autonomías. *Javier Suárez Pandiello. 30*

Una aproximación al endeudamiento de las administraciones territoriales. *Rafael Alvarez Blanco. 49*

OPINIONES

Algunas cuestiones básicas sobre la financiación autonómica. *Alfonso Utrilla de la Hoz,*
Profesor de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. **61**

José Barea Tejeiro, Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid. **65**

Xavier Calsamiglia, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. **69**

Luis Caramés Vieitez, Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Santiago. **73**

Antoni Castells, Catedrático de Hacienda Pública. **77**

Carlos Monasterio Escudero, Catedrático de la Universidad de Oviedo. **79**

Francisco Pérez, Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, Universidad de Valencia. **82**

Francisco Utrera Mora, Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid. **85**

Natividad Fernández Gómez, Becaria de Investigación en el área de Hacienda Pública,
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Cantabria. **90**

DOCUMENTOS

Comparecencia del Señor Secretario de Estado de Hacienda, D. Antonio Zabalza Martí,
para informar sobre el acuerdo relativo a financiación autonómica, el día 15 de septiembre de 1992,
ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados. **99**

Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996. *Consejo de*
Política Fiscal y Financiera. 104

INTRODUCCION

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 supone la apertura de una nueva etapa en la atormentada evolución de la financiación de las comunidades autónomas. Tras los denominados usualmente período *provisional* (1980-1986) y *definitivo* (1987-1991), el quinquenio 1992-1996 supone esta última —y nueva— era que se abre bajo el signo del proceso de convergencia en que nuestro país se encuentra implicado para acercarse a las naciones europeas más avanzadas.

Los temas relacionados con los programas de gastos e ingresos públicos de las autonomías, y los distintos modelos que pueden servir de pauta para el diseño de sistemas de financiación de estas entidades, han generado, de 1978 a nuestros días, una abundantísima literatura en España. Sin embargo, esos análisis teóricos no han venido acompañados de una información cuantitativa paralela. Por eso, este *Suplemento sobre el Sistema Financiero* de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha tratado de realizar una aproximación distinta —y actual— a las cuestiones de financiación autonómica.

Al acuerdo de 20 de enero de 1992 se dedican dos trabajos. El primero de ellos, del Ministro para las Administraciones Públicas, **Juan Manuel Eguiagaray Ucelay**, explica los principios en que el acuerdo se basa y las líneas generales que marcan su sentido. El segundo, debido a tres expertos en financiación autonómica (los hermanos **Zurdo Ruiz-Ayúcar** y **Enrique Giménez-Reyna**), desciende a un análisis detallado y crítico del reiterado acuerdo, mostrando los repasos que, desde un punto de vista estrictamente técnico, pueden hacerse a las posiciones adoptadas.

Para que el lector no iniciado en estas materias pueda tener un punto de referencia orientador, el profesor **Carlos Monasterio** presenta un clasificador estudio de las distintas etapas por las que ha atravesado la financiación autonómica, marcando cuáles han sido los principales problemas a los que se ha tenido que ir haciendo frente.

Otros dos trabajos brindan información sobre el *quantum* de las haciendas autonómicas. El primero de ellos, del profesor **Suárez Pandiello**, ofrece una cumplida base de datos de los gastos e ingresos tanto de las comunidades autónomas como de las corporaciones locales. El segundo, debido a **Rafael Alvarez Blanco**, se concreta al endeudamiento de las administraciones territoriales y ofrece la más actualizada información disponible hasta el mes de junio de este mismo año.

Siguiendo la línea tradicional de *Suplementos*, se han recabado las opiniones de un selecto grupo de expertos en relación con las cuestiones básicas de la Hacienda autonómica. **Alfonso Utrilla de la Hoz** ha sido quien ha preparado el cuestionario y ha resumido las opiniones de *José Barea Tejeiro*, *Xavier Calsamiglia*, *Luis Caramés Vieitez*, *Antoni Castells*, *Carlos Monasterio Escudero*, *Francisco Pérez*, *Francisco Utrera Mora* y *Natividad Fernández Gómez*. Los nombres de los entrevistados son el mejor aval del interés de las respuestas recibidas.

Por último, se recoge la intervención de **Antonio Zabalza Martí**, Secretario de Estado de Hacienda, en su comparecencia ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el 15 de septiembre de 1992, para informar sobre el acuerdo sobre financiación autonómica, como presentación del propio acuerdo, que, asimismo, se inserta en este número.

REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO ACUERDO PARA LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Juan Manuel EGUIAGARAY UCELAY

El día 20 de enero de 1992 se alcanzaba, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996. Con este acuerdo se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que prevé la revisión del acuerdo vigente hasta el 31 de diciembre de 1991, una vez transcurridos cinco años de su puesta en ejecución y convenida, entre el Estado y las comunidades autónomas, la necesidad de tal revisión.

Tanto el acuerdo elaborado para cubrir el próximo quinquenio como el acuerdo anterior encuentran su fundamentación legal en la citada LOFCA, sobre la que es preciso realizar un primer pronunciamiento: su validez y fortaleza en términos políticos y su capacidad para encuadrar y encauzar las aspiraciones de las comunidades autónomas en materia financiera, y para generar las soluciones a los nuevos problemas derivados de las relaciones económico-financieras entre las administraciones estatal y autonómica.

Desde el comienzo de las negociaciones para el nuevo acuerdo, e incluso antes, quedó claro que el proceso desarrollado a partir de la LOFCA no había recibido valoraciones negativas, y con alta frecuencia éstas habían sido positivas.

Así, existió la idea compartida de que los avances y modificaciones a introducir en el sistema de financiación autonómica habrían de tener lugar en el ámbito de posibilidades ofrecido por la mencionada norma orgánica, por la amplitud de sus previsiones y por el consenso que su aprobación supuso.

A partir de aquí, el índice del contenido del acuerdo refleja la ambición de abordar la solución de los problemas y disfunciones que la primera etapa quinquenal del *sistema* llamado *definitivo* (1987-1991) había presentado en términos de ba-

lance. Tan importante o más que este objetivo era dar respuesta a cuestiones de base requeridas por los principios de *eficacia* y *coordinación* administrativas derivados tanto de nuestra Constitución como de un presente y de un futuro plenamente integrados en la Europa comunitaria.

Por ello, ha de destacarse que la primera parte del nuevo acuerdo está dedicada a la *coordinación presupuestaria* y financiera en las administraciones central y autonómica con objeto de instrumentar aquellas acciones que permitan normalizar y homogeneizar la contabilidad de ambas, como condición previa para poder compartir la disciplina que se deriva de los requisitos necesarios para entrar en la tercera fase de la unión económica y monetaria europea, fundamentalmente los relativos a déficit público y necesidades de financiación.

Esta *convergencia* en y hacia la Europa comunitaria diseñada en Maastricht nos impone la presentación a la Comisión de un plan que recoja un escenario de consolidación presupuestaria, respecto al cual se le atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera el importante papel de garante de su seguimiento y cumplimiento.

Este imprescindible principio de coordinación interadministrativa se refuerza con el establecimiento de un sistema de consulta de la Administración central a las comunidades autónomas de los proyectos de leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos.

Se adquiere el compromiso de acompañar a todo proyecto de ley, que suponga una modificación sustancial de la normativa reguladora de los tributos cedidos que afecten a su rendimiento, una memoria económica que incluya la territorialización del previsible efecto recaudatorio, la cual se someterá a juicio del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, consecuentemente, se adoptarán las medidas correspondientes para integrar tal efecto finan-

ciero en la participación en los ingresos del Estado de las comunidades autónomas.

Dentro de este mismo marco de coordinación presupuestaria, se ha considerado necesario armonizar los requisitos para las operaciones de crédito y endeudamiento de las comunidades autónomas. En tal sentido, se ha acordado que cada comunidad autónoma presente al gobierno de la Nación un programa anual de endeudamiento, tanto interior como exterior. Una vez consensuado entre el gobierno y cada comunidad autónoma el respectivo programa, las operaciones contempladas en éste serán autorizadas automáticamente. Estos programas son revisables por ambas partes.

Por último, la Administración central se compromete a mejorar y acortar los plazos de las liquidaciones definitivas de la participación en los ingresos del Estado, de los recursos procedentes del INSALUD y los de las liquidaciones provisionales. Asimismo, los anticipos que, como previsión para el ejercicio corriente, realiza la Administración central se aumentarán del 95 al 98 por 100 en tres años.

Por tanto, el acuerdo para el próximo quinquenio supone un gran avance en la línea de coordinación que el análisis del pasado muestra como asignatura clave para el desarrollo y consolidación estable de nuestro modelo de Estado autonómico.

En segundo lugar, la *autonomía*—otro gran principio inherente a la propia naturaleza política y económica con que se configura dicho Estado— cobra nuevos bríos e impulsos. De una parte, se incorporan a la financiación incondicionada que reciben las comunidades autónomas las subvenciones finalistas a la gratuidad de la enseñanza y la compensación transitoria derivada del Fondo de Compensación Interterritorial, para la inversión nueva. El importe de los recursos económicos añadidos por esta vía al bloque incondicionado de la financiación de las comunidades autónomas supera—en pesetas de 1990, año tomado como base para el cálculo del método del nuevo quinquenio— los 216.500 millones de pesetas, cifra cuya importancia, tanto absoluta como relativa, no es preciso resaltar.

Por otro lado, el acuerdo muestra el deseo compartido por quienes lo suscriben de asignar a las comunidades autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, que se concreta en la constitución de un grupo de trabajo para examinar las posibilidades de tal empeño antes del final del primer semestre de 1992 y, en su caso, la aplicación de los correspondientes mecanismos el 1 de enero de 1993. Pero además se gana tiempo, al estable-

cer que el marco para su respuesta continúa siendo la LOFCA y la previsión que realiza de la variable de esfuerzo fiscal. Al mismo tiempo, se abren a estudio la conveniencia de la representación de las comunidades autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la posibilidad de cesión de nuevos tributos y la de integrar en los ingresos de las comunidades uniprovinciales debidos a su participación en los del Estado los que perciben por haber asumido a la Diputación Provincial.

La *suficiencia*, como tercer principio a considerar en un sistema que ha de propugnarse estable, también goza de una relevante atención en el acuerdo. Se determina una cantidad adicional superior a los 107.000 millones de pesetas para financiación incondicionada de la inversión nueva de las comunidades autónomas, que resuelve las limitaciones observadas en el quinquenio precedente en este sentido y satisface el objetivo de comenzar los próximos cinco años sin prolongar esta cuestión pendiente.

La evolución adecuada del sistema de financiación autonómica se asegura, asimismo, manteniendo las reglas que se utilizaron en los cinco años pasados, y que proporcionaron un gran dinamismo y un crecimiento capaz de contribuir a que el gasto total consolidado de las comunidades autónomas pasase del 18,9 por 100, en 1987, a una cifra estimada de más del 24,2 por 100, en 1991, respecto a la del gasto total del sector público, excluidas pensiones de la seguridad social y clases pasivas, así como variación de pasivos financieros. Dicho en otros términos, que respecto al PIB a precios de mercado, el gasto de aquellas administraciones se alzase del 6,1 por 100, en el año de partida del anterior quinquenio, a cerca del 9 por 100 en el pasado ejercicio.

En este orden de cosas es justo reconocer que la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias, en aquellas comunidades autónomas que tienen transferidas estas competencias, ha ofrecido durante el pasado período insuficiencias y disfunciones que han ocasionado, en algún caso, severos problemas a la Administración gestora correspondiente. La complejidad del tema ha aconsejado que, teniendo en cuenta la necesidad de tomar medidas correctoras en un plazo próximo, se realice por el grupo de trabajo mencionado anteriormente una propuesta de esa índole.

La *igualdad* en los recursos financieros por habitantes que reciben las comunidades autónomas se ha venido planteando por algunos como el principio rector que debía guiar el sistema de financia-

ción, cuando menos en la fuente PPI (porcentaje de participación en los ingresos del Estado). Sin necesidad de aportar una extensa serie de argumentos, sí parece conveniente situar el tema en el contexto de lo real y posible. Como principio absoluto, imposibilitaría la consideración de aspectos relativos a la pluralidad de todo orden que caracteriza a España, pero, sobre todo, en sus extremos resultaría incompatible con otros principios consagrados constitucionalmente, como el de la solidaridad.

Por el lado contrario, olvidar cualquier referencia al mismo puede conducir a que se profundice la desigualdad y se desvertebre la idea de Estado-Nación. Se presenta, por ello, un binomio igualdad-solidaridad que podría tener una cierta solución en términos paretianos: que se gane en igualdad si nadie pierde en solidaridad.

El sistema para 1992-1996 parece entenderlo así. La variable «población», tanto para las comunidades autónomas del artículo 143 de la Constitución como para las del artículo 151, incrementa su ponderación del 59 y 84,4 por 100, respectivamente, al 64 y 94 por 100 en la revisión del método para la aplicación del sistema de financiación, de lo que resulta que para cada bloque competencial la desviación típica de los ingresos por habitante en cada comunidad autónoma se reduce considerablemente. Los retoques en otras variables contribuyen igualmente a lograr el resultado expuesto.

Por tanto, la *solidaridad* mejora en nitidez conceptual y concreción financiera, al centrarse más en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), del que se desgaja definitivamente, según se ha señalado, la compensación transitoria, y en el FEDER, en especial conexión con aquél para revalorizar su carácter redistributivo interregional. Cuantitativamente, también se mejora el FCI, al fijarse el porcentaje mínimo de la inversión pública que lo determina en el 36 por 100, frente al 30 por 100 vigente, y en garantizar una dotación mínima de 128.845 millones de pesetas.

Si se añade el actual funcionamiento de los incentivos regionales, a través de la delimitación de zonas de promoción económica, zonas industrializadas en declive y zonas especiales, y las actuaciones selectivas de los otros dos fondos estructurales de la CE —Fondo Social Europeo y FEOGA-Orientación—, ha de concluirse que, hoy por hoy, la política de solidaridad interterritorial engarza adecuadamente con la de desarrollo regional.

Esto último es muy importante, ya que, en fechas casi inmediatas, la constitución de nuevos instru-

mentos en la CE para hacer realidad el gran objetivo de la *cohesión económica y social* o, en palabras más usuales, el de la solidaridad para la igualdad en el territorio comunitario, nos va a plantear oportunidades que serán históricas si se actúa con la diligencia y eficacia imprescindibles para no desaprovecharlas y dar el salto definitivo que nos coloque en el grupo de países de cabeza en Europa.

Preparar desde ahora un entramado de información y datos para el conocimiento de la realidad territorial —en los niveles regional, comarcal y local—, para la actuación política y económica ajustada, y para la gestión evaluable no sólo es un requerimiento a las administraciones públicas, sino también un reto a los agentes económicos y sociales, y a toda la sociedad.

En relación con los principios de solidaridad-igualdad, el acuerdo para 1992-1996 contempla una alternativa al artículo 15 de la LOFCA, aún no desarrollado, que hace referencia a la garantía que el Estado deberá hacer en todo el territorio español de un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales. Para ello, se iniciaron en el primer semestre de 1992 los trabajos encaminados a dar viabilidad a la aplicación del expresado mandato de la LOFCA mediante la definición de qué servicios son los afectados, sus costes reales en cada territorio, el establecimiento de prioridades y la determinación de los mecanismos financieros de nivelación *ad hoc*.

Lo expuesto hasta aquí pretende subrayar los aspectos más sobresalientes del nuevo acuerdo y su ubicación en un proyecto temporal supranacional. Quizá reste hacer mención a otros significados no menos notables.

Prácticamente, se abandona, en el sistema de financiación autonómica en su nueva etapa, la referencia original al *coste efectivo* de los servicios transferidos, que si fue útil en las fases iniciales, con el transcurso del tiempo y el desarrollo autonómico fue perdiendo justificación y realismo.

La *estabilidad* en el sistema tiene que ser vocación compartida, y así parece aceptarse unánimemente. Estabilidad que no ha de confundirse con inamovilidad ni con negación de posibles ajustes o revisiones a partir del análisis objetivo de su funcionamiento real y de la asunción de un marco de objetivos superiores, en una jerarquización de prioridades en las políticas de Estado y en los condicionantes derivados de la plena integración internacional.

La lógica lleva a concluir que *estabilidad* y *participación* actúan en paralelo, y en la misma direc-

ción, por lo que deben potenciarse estratégicamente los órganos de encuentro, debate y coordinación interadministrativos. La negociación del acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y su pendiente aprobación formal en las comisiones mixtas paritarias Estado-Comunidades Autónomas, ha sido, y previsiblemente continuará siéndolo, un buen termómetro que señala la entrada en una etapa de clima distinto y esperanzador, que todos debemos reconocer y valorar positivamente.

Simultáneamente a la formulación de este acuerdo, de índole mayoritariamente económico-financiera, se han llevado a cabo numerosas conversaciones con representantes de las comunidades autónomas del artículo 143, y de los partidos políticos, para llegar a un Pacto Autonómico para la ampliación de las competencias de aquéllas en el contexto de las previsiones constitucionales, así como para el desarrollo de los diversos mecanismos de cooperación entre el Gobierno de la Nación y los de las Comunidades Autónomas.

Conviene, por último, recordar que la organización territorial del Estado, para su consolidación definitiva, ha de apoyarse en un equilibrio —también estable— en la distribución de competencias y recursos entre las tres administraciones.

La local, de gran raigambre histórica en su vertiente municipal, ha desempeñado en la España democrática un papel que ha conjugado el desempeño de sus funciones tradicionales con la imperiosa atención a demandas ciudadanas crecientes y urgentes, y con el desafío de acercar la Administración del Estado a los ciudadanos.

No resulta ocioso señalar, aunque no sea el objeto central de este artículo, que en los años venideros la Administración local deberá dedicar una decisiva atención a los problemas, básicamente financieros, que ha ido acumulando por múltiples razones, entre las que está el nacimiento y desarrollo de la nueva organización territorial a partir de nuestra Constitución de 1978, que ha requerido líneas políticas y actuaciones orientadas a desarrollar —en plazos de tiempo muy cortos— la nueva Administración autonómica, y a lograr un grado de descentralización que, respecto a ésta, nos sitúa en un nivel muy alto en la comparación internacional.

La formulación de un reequilibrio de la descentralización entre las tres administraciones, que no necesariamente tiene que tener una exactitud matemática, parece que conduce a una consideración, antes o después, del grado actual que representa, en este sentido, la Administración local.

EL ACUERDO SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA PARA EL PERIODO 1992-1996

Juan ZURDO RUIZ-AYÚCAR
Ignacio ZURDO Y RUIZ-AYÚCAR
Enrique GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ

I. DESCRIPCION DEL ACUERDO

El documento denominado *Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autónoma en el período 1992-1996* (en adelante, el Acuerdo), aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 20 de enero de 1992, consta de cinco epígrafes y dos anexos. En realidad, cada epígrafe se refiere a una cuestión o materia que puede ser tratada de forma independiente y cada anexo tiene por objeto impartir instrucciones respecto a la consecución de determinados fines. Por ello, en orden a su análisis, resulta más claro decir que el llamado Acuerdo de 20 de enero de 1992 consta de cinco acuerdos y dos mandatos, cuya relación es la siguiente:

Acuerdo 1. Coordinación presupuestaria y financiera.

Acuerdo 2. Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996.

Acuerdo 3. Fondo de Compensación Interterritorial.

Acuerdo 4. Fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

Acuerdo 5. Financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias.

Anexo I. Mandato al grupo técnico sobre normalización de la información contable.

Anexo II. Mandato al grupo técnico sobre coordinación presupuestaria.

Aunque el documento encierra en total siete apartados diferentes, como se acaba de exponer, lo primero que conviene señalar es que no todos ellos tienen la misma importancia. Realmente, pueden dividirse en dos grupos, según que tengan —o sean susceptibles de tener— trascendencia eco-

nómica en las relaciones entre ambas administraciones o carezcan de dicha trascendencia.

Este contenido plural es, precisamente, la primera censura que puede efectuarse al documento y, en particular, la mezcla de cuestiones de destacada trascendencia en el ámbito económico con otras cuyo efecto en este campo es nulo. Probablemente, ello se deba al deseo de dotar de contenido a un documento que, si se hubiera limitado a la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas, no aportaría novedades destacables a la situación preexistente, dada la escasa disposición a realizar una auténtica revisión del método.

Ahora bien, como el objetivo de estas líneas es el de efectuar un comentario crítico del documento, lo comenzaremos con una referencia a la parte del mismo sin trascendencia económica, que está recogida en los dos anexos sobre reglas de normalización y coordinación. A tal respecto, hemos de decir que en ellos se recogen sendos mandatos a los respectivos grupos de trabajo, en orden a establecer las bases que permitan disponer en el futuro de información presupuestaria y contable susceptible de consolidación y análisis conjunto, lo que facilitará a la adopción de medidas de coordinación.

Dicho esto, el análisis lo centraremos en el resto del documento, constituido por los cinco acuerdos con trascendencia económica que antes enunciamos. Haremos una valoración de conjunto, un comentario a propósito de los diversos acuerdos y una reflexión final sobre la vigencia de los principios que han de informar el sistema.

II. VALORACION GENERAL DEL ACUERDO

El estudio del conjunto de los cinco acuerdos nos permite hacer una valoración que resumimos en los siguientes comentarios:

a) En primer lugar, hemos de decir que la conclusión de la negociación con un número de acuerdos tan elevado constituye un final imprevisto. Durante el transcurso del quinquenio precedente, no se producen señales que pongan de manifiesto la necesidad de regular tantas cuestiones. La única tarea prevista era la revisión del «método del sistema de financiación», y con este objetivo comienzan las negociaciones. Sin embargo, durante su desarrollo se van añadiendo los otros puntos.

b) Ciertamente, la multiplicidad de cuestiones objeto de acuerdo no es, por sí misma, un defecto. Lo que ocurre es que, al ser el documento completo lo que se somete a la aprobación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, su múltiple contenido constituye un importante obstáculo para el consenso general sobre él.

Ahora bien, se debe admitir que el inconveniente señalado es, en realidad, menor de lo que aparenta, porque dos de las cuestiones sólo las trata de forma superficial y voluntarista —las referentes al fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales y a la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias—, ya que se limita a establecer el compromiso de su regulación detallada en un futuro inmediato. Este *modus operandi* incrementa, como es obvio, las posibilidades de voto favorable.

c) En cambio, las otras tres cuestiones recogidas en el documento se abordan en profundidad, lo que no impide que se condicionen entre sí al exigirse su aprobación simultánea.

Esto ocurre con los acuerdos 1, 2 y 3, relativos a la «Coordinación presupuestaria y financiera», al «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996» y al «Fondo de Compensación Interterritorial», respectivamente.

Por otra parte, y aunque los acuerdos 4 y 5 se refieren, como vimos, a tareas a realizar, también el resultado a que se llegue en éstas, en su caso, carecería de efectividad en el supuesto de que no se obtenga la aprobación unánime del documento.

En resumen, se puede decir que el hecho de que el documento no se haya limitado a regular el «Método del sistema de financiación», ampliando su contenido a las diversas cuestiones antes citadas, ha introducido un obstáculo a su aprobación general y, por ende, ha originado el riesgo de que la reforma del sistema de financiación, que es parte de él, no se apruebe por unanimidad, lo que produciría una situación imprevista y de difícil salida, en cuanto que se ignora lo que debe hacerse en tal

caso. Este problema se evidencia en el momento actual, pues ya han transcurrido más de siete meses desde el Acuerdo y todavía está sin aprobar por cuatro comunidades —Valencia, Aragón, Cantabria y Canarias—, enunciadas por el orden de su menor a mayor oposición. Puede casi afirmarse en este momento que no lo aprobarán todas, lo que produce una situación inquietante por los interrogantes que suscita.

d) En cualquier caso, es un hecho cierto que la complejidad del documento está originando un importante retraso en la aplicación del «Método del sistema de financiación», pues en estas fechas no nos consta que se haya remitido aún a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de crédito extraordinario necesario para su aplicación.

III. ANALISIS PARTICULAR DE LOS ACUERDOS

1. Coordinación presupuestaria y financiera

Este acuerdo tiene por objeto coordinar las actuaciones de la Hacienda central y las haciendas autonómicas en el ámbito presupuestario y financiero, a fin de posibilitar el cumplimiento por España, como Estado miembro de la CE, del Tratado de Maastricht.

El acuerdo se concreta en el compromiso de las comunidades autónomas y la Administración central del Estado de cumplir un «escenario de consolidación fiscal» que refleje los ingresos, gastos y déficit consolidados de ambas administraciones en el período 1992-1996.

Para el cumplimiento de este escenario, cada comunidad debe presentar al gobierno, a efectos de la autorización del artículo 13 de la LOFCA, un programa anual de endeudamiento.

En conjunto, este acuerdo merece un juicio positivo, si se tiene en cuenta, de un lado, que su finalidad es garantizar el cumplimiento de importantes compromisos internacionales en el marco de la CE y, de otro, que cualquier medida que vaya encaminada a controlar y reducir el déficit debe ser considerada muy oportuna en la actual coyuntura económica.

No obstante, a este acuerdo pueden oponérsele algunos reparos, especialmente los siguientes:

a) En primer lugar, parece que la Hacienda central utiliza los compromisos con la CE como excusa para una excesiva intromisión en la actuación financiera de las comunidades autónomas y, para

que este proceder no sea denunciado o rechazado por aquéllas, aprovecha la simultaneidad de la revisión del sistema de financiación autonómico, con lo que, al unir las dos cuestiones, el temor al fracaso de la segunda induce a la aprobación de la primera. En consecuencia, podría afirmarse que, de no ser por dicha simultaneidad, las comunidades autónomas no habrían aceptado el escenario propuesto por la Administración central, lo que no quiere decir que se hubiese prescindido del escenario, sino que habría sido necesario negociarlo.

b) Y, en segundo lugar, la afirmación contenida en el acuerdo de que la presentación del programa anual de endeudamiento por las comunidades autónomas es «a efectos de la autorización del artículo 13 de la LOFCA» ha resultado falsa, porque, a pesar de dicha mención, se sigue obligando a las comunidades autónomas a solicitar la autorización separada de cada operación, aunque esté contemplada en aquél.

2. El método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996.

Nuestra opinión sobre el acuerdo segundo del documento —que, en teoría, constituye su principal objeto— se concreta, resumidamente, en lo siguiente:

A) Aunque, por las circunstancias concurrentes y el clima de opinión existente al inicio del proceso negociador, parecía que se iba a acometer una profunda reforma del sistema financiero autonómico, el método finalmente aprobado es, prácticamente, una continuación o prórroga del método anterior (quinquenio 1987-1991), del que le diferencian solamente cuestiones menores, tanto en el aspecto financiero como en el metodológico, entre las que destacan las siguientes:

a) En el aspecto financiero

a.1) Se incluyen en la financiación incondicionada los recursos de compensación transitoria, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990, que creó dicha compensación.

a.2) Se incluyen en el sistema nuevos recursos o recursos adicionales con el objeto de solucionar definitivamente el viejo problema de la ausencia de la inversión nueva en la valoración de los servicios traspasados y la consiguiente desviación de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial para atender dichos gastos; la incorporación

de estos «nuevos» recursos se producirá gradualmente, por terceras partes, en los tres primeros años del quinquenio.

Sin embargo, para la distribución de estos recursos adicionales entre las comunidades autónomas, no se utilizan criterios coherentes con su naturaleza finalista, sino que se engloban y confunden con los restantes recursos.

a.3) Se incluyen en la financiación incondicionada las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza (enseñanza privada), con lo que se cumple, aunque tardíamente, el compromiso recogido en el Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, que aprobó el método del quinquenio anterior.

b) En el aspecto metodológico

b.1) Para efectuar la distribución de los recursos globales entre las comunidades autónomas, se dividen en dos bloques relativos a los recursos de las comunidades autónomas del artículo 151 y los de las comunidades autónomas del artículo 143, a diferencia del método del quinquenio anterior, en el que los dos bloques de recursos se referían a las competencias comunes y a las competencias de educación, con lo que en el primero de dichos bloques se producía la concurrencia de todas las comunidades autónomas.

b.2) Los criterios de reparto de los recursos siguen siendo esencialmente los mismos, pero se añade uno nuevo (dispersión de la población), y los demás se ponderan de modo diferente al anterior quinquenio.

De las cinco diferencias entre los métodos de ambos quinquenios, que acabamos de señalar, las tres primeras merecen, obviamente, una opinión positiva. Sin embargo, las dos últimas no.

La separación total de las comunidades autónomas en dos bloques es un germen de distanciamiento y facilita, sin duda, la consecución de resultados particulares en el supuesto de que se deseen, lo que se traduce en una mayor facilidad de manipulación del sistema.

En cuanto a los cambios en las ponderaciones de los criterios, no se justifican, lo que suscita la sospecha de que su verdadera finalidad sea la de conseguir determinados fines particulares en los resultados finales.

B) Se introduce un excesivo número de restricciones en la distribución de los recursos (el documento las denomina «reglas de modulación de las tasas de crecimiento resultantes»), que son las siguientes:

1.º) Ninguna comunidad podrá tener tasa de crecimiento mayor del doble de la media de su grupo.

2.º) Tampoco la tasa de crecimiento de una comunidad autónoma podrá ser inferior a la cuarta parte de la media de su grupo competencial.

3.º) La tasa de crecimiento no podrá ser inferior al 85 por 100 de la media de su grupo si la comunidad tiene financiación por habitante inferior a la media o si su renta por habitante es inferior al 70 por 100 de la media.

4.º) La regla primera no se aplicará si el ordenamiento de la comunidad autónoma en su grupo, según el criterio de financiación por habitante, está más de tres lugares más abajo del orden en su grupo según el criterio de renta por habitante (pobreza relativa).

En nuestra opinión, estas restricciones ni están justificadas ni son consecuencia lógica del sistema. Por el contrario, se nos antojan extrañas y rebuscadas, por lo que ponen en evidencia la impotencia del sistema para producir, con su mera aplicación, los resultados deseados por quienes las han impuesto.

Con ellas se persigue, obviamente, posibilitar dos objetivos: los resultados buscados y el consenso de los beneficiados. Por ello, puede afirmarse que cada una de dichas restricciones tiene tras ella, respectivamente, el nombre de una comunidad autónoma en particular.

C) El método no aborda algunos de los problemas y cuestiones que estaban pendientes de solución, a pesar de que estas cuestiones habían sido objeto de compromiso de ambas administraciones en anteriores reuniones y documentos. En concreto, no soluciona dos problemas que el método del quinquenio 1987-1991 recogía expresamente como tareas inmediatas.

La primera de estas cuestiones es la referente a la nivelación en la prestación de los servicios públicos fundamentales, que nuevamente se pospone invocando un genérico y evasivo argumento de dificultades en su instrumentación. No obstante, accediendo a las presiones autonómicas, se adopta el compromiso formal y expreso de presentar un estudio de las mismas antes del 30 de junio de 1992. Pero dicha fecha llegó y no se ha elaborado ningún documento.

La segunda cuestión es la de la cesión a las comunidades autónomas de la recaudación del IVA en su fase minorista. En este caso, el asunto se ignora por completo, sin recogerse la menor alu-

sión al compromiso de 1987, a pesar de tratarse de una previsión recogida por la LOFCA.

D) Finalmente, conviene hacer unas consideraciones sobre el método del actual quinquenio para poner de manifiesto dos aspectos negativos del mismo que generan cierto grado de inquietud e inseguridad.

La primera es la relativa a la consecución futura, a corto plazo, de un mayor grado de la llamada «corresponsabilidad fiscal», que se recoge en el epígrafe II.3 del método, denominado «Autonomía financiera».

En nuestra opinión, se ha polarizado este asunto en la posibilidad de atribuir a las comunidades autónomas un porcentaje de la recaudación del IRPF, según diversas modalidades alternativas: cesión pura y simple de un porcentaje de la recaudación o de la cuota líquida; cesión de un *espacio* de la tarifa general, para que cada comunidad establezca su gravamen, con dos variantes sobre la gestión, según la haga el Estado o se encomiende a aquélla, etcétera.

Por supuesto que aplaudimos la apertura de este debate, pero creemos que no se han tenido en cuenta debidamente ni el objetivo que se persigue, que no es otro que el incremento de recursos propios para disminuir los transferidos, ni la variedad de soluciones que existen, al margen de la utilización de la principal figura del sistema impositivo de la Nación.

Efectivamente, el desarrollo de las tareas en este específico impuesto, además de otros inconvenientes, puede conducir fácilmente a resultados financieros claramente insolidarios, consistentes en que la tasa de crecimiento interanual de los recursos asignados a las comunidades autónomas más ricas resulte más alta que la de las comunidades más pobres. Este hecho, que no nos consta haya sido debidamente valorado, será una realidad si se instrumenta la formulación subyacente en el método, consistente en sustituir, en todo o en parte, la actual participación en los ingresos del Estado, cuya evolución es igual para todas las comunidades autónomas, por la participación en la recaudación del IRPF en sus respectivos territorios.

La segunda cuestión es la relativa al posible evento de que una o varias comunidades autónomas no suscriban el Acuerdo general. En este supuesto, que ya es casi una realidad, debido a que tres comunidades aún mantienen su oposición al documento, cualquier decisión unilateral adoptada por la Hacienda central para asignarles recursos, aunque sea con la intención de solucionar provisio-

nalmente el vacío, debe considerarse inconstitucional. Por ello, se trata de una situación indeterminada y confusa a la que sólo puede encontrarse solución satisfactoria por la vía del acuerdo mutuo.

3. El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

El FCI fue objeto de estudio y reforma en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990. En ese Acuerdo, se señaló que uno de los motivos principales por los que se acometía dicha reforma era el de no dejarla pendiente para comienzos de 1992, fecha en la que debía revisarse el sistema de financiación, a fin de no dispersar la atención que requería esta última tarea.

Con ello queremos poner de manifiesto que el documento que estamos analizando no debería haber contenido ningún apartado referente al FCI. Sin embargo, había que hacer alguna concesión a determinadas comunidades autónomas para obtener su apoyo al resto del documento. Por ello, la regulación del FCI se limita a aumentar sus recursos, lo que significa aumentar los ingresos de las comunidades partícipes en él.

4. El fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales

Este acuerdo se limita a dar un mandato al grupo de trabajo ya existente, según el cual debería haberse emitido, antes del 30 de junio de 1992, un informe sobre la aplicación del artículo 15 de la LOFCA.

Como ya se señaló, nuevamente se ha incumplido el compromiso. Con ello queda patente la falta de interés en el desarrollo de este mecanismo, el único inédito de todos los previstos en la LOFCA. Además, debe llamarse la atención sobre la incorrección cometida al denominar «fondo» a los recursos regulados en el artículo 15: podría dar lugar a pensar en la intención de que dichos recursos se reciban por todas las comunidades autónomas en el caso de que se desarrolle el mecanismo de nivelación. Y ésa no parece ser la filosofía de este instrumento de solidaridad.

5. Financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias

Aunque la financiación de los servicios traspasados por la seguridad social (INSALUD e INSERSO) obedece a un sistema y reglas específicas o propias de los mismos, los graves problemas que les afectan han inducido al Consejo de Política Fiscal

y Financiera a ocuparse, por vez primera, de dichos servicios a fin de colaborar en su mejora.

Sin embargo, las competencias actualmente atribuidas a los ministerios de Sanidad y Consumo, y de Trabajo y Seguridad Social, respecto a estos servicios, impiden que las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera puedan ser efectivas en la solución de los problemas. En conclusión, se trata de una actuación testimonial adoptada por el Consejo, a repetida instancia de las comunidades autónomas con competencias en la materia, que vienen padeciendo un elevado déficit por sus costes financieros cuyo carácter creciente se ha hecho insoportable.

IV. VALORACION DEL ACUERDO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA

Nuestro comentario va a terminar con una breve reflexión sobre la vigencia de los principios del sistema de financiación autonómico.

1. Autonomía

Sin duda, la principal crítica que el sistema español de financiación autonómico recibe —prescindimos a este efecto de los regímenes forales— es la excesiva dependencia financiera de las comunidades respecto del Estado, pues sólo generan por su propia actuación una proporción reducida de sus recursos totales; el resto se recibe vía transferencias, que son condicionadas en un porcentaje del 30 al 40 por 100. La diferencia con las corporaciones locales es notable, pues éstas generan recursos de sus fuentes propias en un nivel que oscila entre el 50 y el 60 por 100.

¿En qué medida corrige el Acuerdo esta situación? Como hemos dicho más arriba, la solución adoptada es puramente continuista con el método que ha estado vigente hasta ahora, de modo que no cabe esperar cambios en el quinquenio que se inicia este año, salvo lo que pueda resultar de la decisión que se adopte en el punto relativo a la llamada «corresponsabilidad fiscal» y al modelo que finalmente se pueda escoger, pues, si no hay implicación de las autoridades regionales en la gestión, el avance es mínimo.

En nuestra opinión, hay otros frentes que abordar para avanzar en la autonomía financiera:

- Uno, fácil de asumir por todas las comunidades: la ampliación de figuras cedibles y la atribución de

competencias normativas en las que menos distorsiones planteen; piénsese, por ejemplo, en la situación actual a propósito del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: las autoridades de algunos de los territorios históricos del País Vasco han disminuido el tipo de gravamen del 0,5 al 0,1 por 100, sin que puedan *defenderse* las comunidades limítrofes, que son las más afectadas, aunque no las únicas.

- Otro, la creación de nuevos tributos y la implantación de recargos por las comunidades, no deseables, por supuesto, pero necesarias si aquellas quieren asumir su autonomía con todas sus consecuencias. Con objeto de facilitar el ejercicio de esta potestad, el Estado debería adaptar el sistema tributario y modular sus figuras para *hacer hueco* a la tributación autonómica. Es impensable que en el estado actual de opinión alguien pueda atreverse a aumentar la presión fiscal.

- En fin, una forma de potenciar la autonomía es implicar a las comunidades en la gestión de tributos estatales, de forma que se sientan *corresponsables* en la aplicación de un sistema tributario de cuya recaudación resulta, entre otras cosas, el principal de sus recursos financieros, la participación en los tributos del Estado. Las alternativas van desde la incorporación a los órganos de dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria hasta la asunción de tareas de gestión, inspección y recaudación.

Con todo ello, queremos significar que el fundamental objetivo de incrementar el grado de autonomía, en el aspecto financiero, pasa por el alumbramiento de fuentes propias de recursos y por la potenciación de las actuales, con un doble objeto: que disminuya la importancia relativa de las transferencias en los presupuestos autonómicos y que los ciudadanos identifiquen a su respectiva comunidad cuando contribuyen a las cargas públicas. Por ello, no es de recibo que se afirme que el Acuerdo «incorpora avances en la autonomía de gestión» por el hecho de que se incremente la financiación incondicionada en los dos componentes antes aludidos: subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y recursos para gastos de inversión nueva. Si se quiere, se incrementa la autonomía en el gasto, pues se suprime el carácter finalista de estas transferencias, pero en cuanto al ingreso, seguimos donde estábamos.

2. Suficiencia

No habrá en España —desde comienzos de siglo— una queja más generalmente sentida por los

diferentes niveles de Administración que el *crónico déficit* de su Hacienda respectiva. El Acuerdo se enfrenta con este problema y lo declara resuelto: «La suficiencia estática del sistema queda establecida para el quinquenio mediante la inclusión de los citados gastos de Inversión Nueva» (punto II.5 del documento). La dotación «adicional» de recursos por este concepto es de 107.378,7 millones de pesetas, distribuidos en dos bloques: 72.909,8 millones para las comunidades del artículo 151 de la Constitución y 34.468,9 millones para las del 143.

Si comparamos esta cifra con el nivel de endeudamiento que han alcanzado las administraciones autonómicas —no conocemos una cifra fiable—, nos tememos que la frase transcrita no sea más que un buen deseo, aun añadiendo el resto de incorporaciones que se hacen. En efecto, el total de financiación nueva es de 181.234 millones de pesetas —y no todo se percibe de entrada—, lo que, comparado con la insuficiencia acreditada del sistema en el pasado, nos permite aventurar que el nuevo método, en cifras de partida, no sólo no permitirá subsanar los déficit del quinquenio 1987-1991, sino que generará otros nuevos durante el próximo.

En cuanto al crecimiento de los recursos (el documento lo aborda en el punto II.6, bajo la rúbrica «Suficiencia dinámica»), el Acuerdo mantiene los mismos criterios que los que rigieron en el anterior quinquenio, que sólo se revisarán si se producen cambios sustanciales en la situación competencial. Por consiguiente, nada se ha avanzado ni en la formación de la masa de recursos que se definen como ingresos del Estado ni en la determinación de la regla de evolución, que debe ser la de los ingresos impositivos del Estado, pues se trata de determinar el porcentaje de participación en dichos ingresos.

En este punto, hemos de decir que han sido las propias comunidades autónomas, aunque no todas, las que han preferido mantener el índice de evolución como estaba —«IEP», el que prevalezca—: ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente); PIB (producto interior bruto), o GE (gasto equivalente en la Administración central), pues garantiza la aplicación de este último como mínimo, en una coyuntura de crisis como la que se empezaba a vivir, en el período de negociación.

Por todo ello, la suficiencia creemos que seguirá siendo una aspiración de la mayoría de las comunidades autónomas. Consiguientemente, el Estado seguirá exportando déficit a este nivel de nuestro

sector público, si admitimos que la capacidad de endeudamiento tiene un límite.

3. Solidaridad

Los negociadores de los acuerdos no cesan de repetir la necesidad de colmar este mandato constitucional y dejan pruebas de su empeño en cada uno de los mecanismos financieros del sistema; no hay más que ver la cantidad de variables que se utilizan en la determinación del porcentaje de participación.

Sin embargo, a los dos únicos instrumentos que la Constitución crea al servicio de este principio se les presta una importancia mínima:

a) Al FCI, porque había sido objeto de una regulación en una Ley de 26 de diciembre de 1990. El Acuerdo se limita, como hemos dicho antes, a fijar su dotación en el 35 por 100 de la inversión estatal en lugar del 30 por 100. Excepcionalmente, para 1992 se establece que el volumen del FCI será de 128.844,9 millones de pesetas, que es la misma cantidad que figuraba en los Presupuestos Generales del Estado para 1991; y se añade que para 1993 y siguientes el volumen del Fondo no podrá ser inferior al de 1992.

b) A las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, porque, una vez más, se aplazan para un estudio más detenido. Sin este complemento, creemos que el sistema nunca permitirá hacer un cierre adecuado, porque, por más que se quiera ponderar la variable de necesidad en la dotación de capital público de las diferentes comunidades a través de los mecanismos generales —los que afectan a todas—, siempre quedarán algunas, las más pobres, necesitadas de estas transferencias específicas.

Ciertamente, es un asunto complejo determinar cuáles son los servicios fundamentales, cuál es el nivel a garantizar, cómo se mide éste, qué componentes financieros han de contemplarse, etc. Pero ello no puede seguir siendo excusa para incumplir el mandato —que no la autorización— del artículo 158.1 de la Constitución. Y, lo que resulta más chocante: el escaso énfasis que las comunidades más probablemente destinatarias de estas asignaciones ponen en exigir su puesta en práctica.

Como en otro lugar hemos sostenido, los Presupuestos Generales del Estado son susceptibles de impugnación por causa de inconstitucionalidad al no haber atendido, sistemáticamente, el mandato de la norma suprema.

4. Coordinación

No parece que sea la coordinación una preocupación excesiva de los redactores del documento, como ya ocurrió en el anterior Acuerdo. Ahora se plantean determinadas actuaciones para procurar la coordinación a propósito de los presupuestos y del endeudamiento, consecuencia lógica de los inminentes compromisos comunitarios.

Pero no van más allá ni las pretensiones del Estado ni las exigencias de las comunidades, que sólo consiguen un compromiso de estudio previo de incidencia recaudatoria en las normas que afectan a los tributos cedidos. Cuestiones tan trascendentes como el déficit público, la presión fiscal, la política tributaria, la nivelación financiera, la descentralización del gasto público, por no entrar en asuntos concretos de actualidad (la creación de la unión europea, la implantación del mercado único, la reforma del IVA, por ejemplo), no merecen la mínima preocupación de los negociadores.

Como antes dijimos, las comunidades autónomas han de dar un paso al frente en el ejercicio de sus potestades de imposición y el Estado ha de hacerlo posible. Y todo ello ha de realizarse actualmente en el seno del órgano que la LOFCA concibe al servicio de la coordinación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con las modificaciones en sus normas de funcionamiento que sean precisas. El día que se reforme el Senado, será éste el foro para tratar y convenir sobre estas cuestiones, como cámara de representación territorial.

5. Homogeneidad

No había sido hasta ahora un imperativo de los negociadores la exigencia de homogeneidad en la asignación de recursos. Sin embargo, el Acuerdo para el quinquenio 1992-1996 sí se ha preocupado de ello y, a tal fin —como vimos—, ha hecho dos apartados: comunidades del artículo 151 y comunidades del artículo 143, y ha modificado las variables y los grados de ponderación (reforzando la población, sobre todo) para salir al paso de la crítica que se hacía al anterior sistema a propósito de la excesiva dispersión de la financiación en pesetas por habitante.

Sin embargo, mucho nos tememos que el nuevo sistema no corrija la excesiva diferencia existente entre las comunidades que siguen el modelo general y las llamadas forales, tanto en la atribución de competencias y facultades como en la asignación de recursos. Y esa reivindicación seguirá latente, o acentuada, en estos tiempos de exacerbamiento de las tesis nacionalistas.

UNA VISION GENERAL DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

I. INTRODUCCION

La exigencia de construir un modelo de hacienda autonómica arranca de un hecho político: el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas, enunciada en el artículo segundo de la Constitución de 1978. La creación de un nuevo nivel de gobierno subcentral, como es el de las comunidades autónomas, ha supuesto importantes cambios en el funcionamiento del sector público en España. Por una parte, las competencias asumidas por esas comunidades han conducido a una descentralización del gasto muy notable. Paralelamente ello ha exigido un replanteamiento de los mecanismos de financiación del sector público, cediendo recursos (vía cesión de impuestos o vía transferencias) a la hacienda autonómica.

Por último, al surgir un nuevo nivel de gobierno, con responsabilidades crecientes en materia de gasto público, surge la necesidad de coordinar las políticas presupuestarias y de gasto de las distintas administraciones para preservar la unidad de la política económica de estabilización y para enfrentarse con éxito a las exigencias que el cumplimiento de las condiciones de Maastricht impone al sector público español.

Como es lógico, un proceso tan importante de descentralización del sector público como el originado por la creación de las comunidades autónomas exige un período dilatado para su consolidación.

El presente trabajo trata de dar una visión panorámica de cómo ha evolucionado la financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Su propósito principal es ofrecer una descripción del proceso, señalando los problemas que se han ido presentando, los avances conseguidos y las cuestiones pendientes de resolución. A efectos expositivos, el trabajo se ha dividido en tres partes. El apartado II se ocupa del llamado «período pro-

visional» de la hacienda autonómica, que abarca de 1980 a 1986. Durante estos años se produjo el traspaso del grueso de competencias, se diseñó el sistema de financiación y tuvo lugar su «rodaje» en la práctica. La segunda etapa estudiada (apartado III) concuerda con el «período definitivo», cuyos límites coinciden con el quinquenio 1987-91. Esta segunda época contempla la primera negociación del porcentaje de participación, efectuada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la posterior reforma (febrero de 1990) del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). El apartado IV comenta brevemente el acuerdo para la aplicación del sistema de financiación durante el quinquenio 1992-96, valorando en qué medida éste supone una respuesta satisfactoria a los problemas pendientes de la financiación autonómica. Cierra el trabajo un apartado que se ocupa de la valoración global de todo el proceso.

II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA HACIENDA AUTONOMICA EN EL PERIODO 1980-1986

1. El traspaso de competencias y la descentralización del gasto

La consecuencia inmediata del reconocimiento de la autonomía de las distintas comunidades fue la necesidad de llenarla de contenido, atribuyendo unas determinadas competencias a las nacionalidades y regiones, y deslindando, con la mayor precisión posible, el ámbito competencial estatal, el autonómico y el local, así como las relaciones entre los diversos niveles de hacienda.

El texto constitucional recoge una serie de principios generales que sirven de referencia en el proceso de construcción de la hacienda autonómica.

En concreto, el principio básico del reconocimiento de la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 de la Constitución) está complementado por el de solidaridad y equilibrio económico entre regiones (arts. 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución), igualdad (en el plano económico y fiscal) ante la Ley (arts. 138.2, 139.1 y 158.1 de la Constitución), y prohibición de barreras fiscales interiores que impidan la libre circulación de bienes y mercancías, así como de prácticas de «exportación de impuestos» (arts. 139.2 y 157.2 de la Constitución).

Aparte de la enunciación de los principios rectores de la hacienda autonómica, la Constitución, en su artículo 148, estableció de forma más concreta las materias en que las comunidades autónomas podían asumir competencias, materias que pueden ser englobadas en seis grandes grupos.

1) *Infraestructuras y comunicaciones*

Comprende las materias de urbanismo y vivienda, ferrocarriles y carreteras, puertos y aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales, y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.

2) *Actividades económicas del sector primario*

Abarca las competencias relativas a montes y aprovechamientos forestales, agricultura y ganadería, pesca y aguas interiores, acuicultura y marisqueo, y caza y pesca fluvial.

3) *Patrimonio y cultura*

Comprende la artesanía, el patrimonio monumental de cada comunidad autónoma, el fomento de la cultura y lengua regionales, y las competencias sobre museos, bibliotecas y conservatorios.

4) *Instituciones políticas y autogobierno*

Abarca la organización de sus instituciones de gobierno, la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y la alteración de términos municipales comprendidos en su territorio.

5) *Actividades de promoción y fomento*

Ferias interiores, fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma y promoción del deporte y el turismo.

6) *Asistencia social y salud*

Comprende las competencias en materia de sanidad e higiene, protección del medio ambiente y asistencia social.

Una vez determinadas estas competencias, y habiendo respondido a *qué pueden hacer*, el paso inmediato es el de calcular *cuánto necesitan* para llevar a cabo las actividades de su competencia. *La cuantificación del volumen de gasto asociado a las competencias transferidas* se hizo en comisiones de negociación que no dispusieron de una metodología general hasta la promulgación del Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se regulaba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas.

Dicho «método del coste efectivo» configuraba el gasto asociado a las transferencias como la adición de tres sumandos de coste, que eran, respectivamente:

a) *Costes directos*

Sería la suma de los gastos de personal y funcionamiento relativos a tareas que deben realizarse para la prestación del servicio o la producción del bien. Los costes directos pueden ser centrales o periféricos, según que los agentes portadores de coste se encuadren en órganos periféricos o centrales de la Administración.

b) *Costes indirectos*

Suma de los gastos de personal y funcionamiento necesarios para realizar funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido. De igual manera que en el caso anterior, los costes indirectos pueden ser centrales o periféricos.

c) *Gastos en inversiones de conservación, mejora o sustitución*

Corresponden a las inversiones destinadas a mantener el *stock* de capital público transferido en las mismas condiciones de funcionamiento en que venía prestando dicho servicio el Estado.

El «método del coste efectivo» establece taxativamente que «en modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada “inversión nueva”, esto es, a aquella destinada a la ampliación del *stock* de capital público».

No se incluyen entre los conceptos del «coste efectivo» las subvenciones corrientes ni las de capital.

La importancia que ha tenido la determinación del coste efectivo en todo el funcionamiento posterior de la hacienda autonómica hace necesario comentar con más detalle dicha metodología.

En primer lugar, y ante todo, se debe subrayar que el método del coste efectivo adolece del defecto capital (que el propio Acuerdo admite en alguno de sus apartados) de que no existe una fuente de datos fiable a partir de la cual aplicar dicha metodología, por la carencia de una contabilidad analítica en el sector público, y debido a que la contabilidad presupuestaria está pensada para el control del gasto, y no para medir el coste de los servicios. De ahí que deba recalcar que el Acuerdo proporciona un marco ordenado de discusión que conduce a un «coste pactado», más que a un «coste calculado» de los servicios.

En segundo lugar, el coste efectivo se refiere al momento de la cesión, y evalúa el gasto asociado a la prestación del servicio al nivel en que venía prestándolo el Estado en ese momento determinado. Así, dos comunidades pueden recibir simultáneamente las competencias en materia de sanidad y recibir un coste efectivo no equivalente, sino fuertemente divergente. El método del coste efectivo hace abstracción de que en una de ellas exista número suficiente de camas y personal, y de que su ubicación territorial sea la adecuada, mientras que en la otra los recursos sean insuficientes y mal distribuidos. El método se limita a valorar lo que existe en el momento del traspaso, sin hacer referencia a las divergencias respecto al nivel medio. Existen, como luego veremos, otros mecanismos financieros que podrían haber resuelto este problema, pero desafortunadamente dichos mecanismos aún no se han puesto en funcionamiento.

Al lado de estos dos defectos principales, se debe señalar el de la atención a nuevas demandas sociales, que exige acometer nuevas inversiones en los servicios transferidos.

Excluir la inversión nueva del coste efectivo plantea dos tipos de problemas. El primero de ellos, de índole teórica, es el de trazar la borrosa frontera que separa, por ejemplo, las «inversiones de mejora» (que son costes efectivos) de las «inversiones nuevas» (que no lo son). El segundo, en el que se insistirá más adelante, es el de asignar la financiación de la inversión nueva al FCI, concebido como mecanismo de solidaridad y no de financiación básica, y cuyo funcionamiento ha sido perturbado por este motivo hasta su reforma en 1990.

Finalmente, pero no en último lugar, el sistema favorece la proliferación de conductos burocráti-

cos que conducen a la duplicación innecesaria de costes en la Administración central, dado que son las propias unidades administrativas que deben ser transferidas las que determinan el «porcentaje de carga de trabajo transferible» y el «porcentaje de carga de trabajo no transferible», ya sea como coste directo o indirecto.

Como conclusión de este epígrafe, podemos decir que la regulación constitucional de la hacienda autonómica avanza más allá en la *vertiente del gasto* que en la de la financiación, puesto que detalla con más profundidad las materias transferibles que los instrumentos de financiación.

Una precisión importante a tener en cuenta, respecto al gasto durante este período, es que el espectacular incremento que muestran las cifras de gasto agregado de las comunidades autónomas es el reflejo del ritmo del proceso de traspaso de competencias. Durante estos años de arranque del sistema, las comunidades autónomas están absorbidas por la tarea de asunción de servicios procedentes del Estado, y no decidiendo una política autónoma de gasto. Hay que hacer notar que los presupuestos de las comunidades uniprovinciales resultan de la consolidación de la hacienda autonómica y la provincial, al haber absorbido a las extinguidas diputaciones. Por último, destacar que todo este proceso se hace bajo el signo general del equilibrio presupuestario, y que no se produce, durante estos años, un aumento apreciable del endeudamiento con origen en el sector de comunidades autónomas, a diferencia de lo que ocurrirá en el período siguiente.

2. El diseño del sistema de financiación y su funcionamiento durante el período transitorio

Respecto a la *vertiente de los ingresos*, y aparte de los principios generales ya comentados, la Constitución parece apuntar a un modelo en que la descentralización del gasto se acompaña con una centralización impositiva, dado que, a medida que descendemos en los niveles territoriales de Hacienda, se prevé que éstos se financien en parte mediante participaciones en los impuestos del Estado, en el caso de las comunidades autónomas (art. 157.1 de la Constitución), o de participaciones en los impuestos del Estado y de las comunidades autónomas, en el caso de las haciendas locales (art. 142 de la Constitución).

El diseño detallado del sistema de financiación de las comunidades autónomas, que desarrolla el art. 157 de la Constitución, se hizo por la Ley Orgá-

nica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El funcionamiento detallado de algunos de los instrumentos de financiación fue regulado por leyes posteriores, como la Ley 30/1983, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial, sustituida posteriormente por la Ley 29/1990.

Hasta 1986, durante el «período transitorio», la financiación autonómica tuvo como objetivo principal el de asegurar la suficiencia en la financiación de los servicios traspasados. Se garantizaba a las comunidades autónomas que, mediante un porcentaje de participación en los ingresos del Estado (si el coste efectivo de los servicios transferidos era inferior al rendimiento de los tributos cedidos en el territorio de cada comunidad), o a través de la suma de la recaudación por tributos cedidos y del porcentaje de participación (cuando se invierte el signo de la anterior desigualdad), iban a recibir, en todo caso, una cantidad igual al coste efectivo. A los anteriores recursos se deben añadir las tasas conectadas a servicios transferidos, que pasan a ser tributos propios de las comunidades autónomas, y se restan del coste efectivo en el momento del traspaso. De este modo, el coste efectivo vino a constituirse también en la piedra angular del sistema de financiación, al ser la referencia última y definitiva de los recursos a percibir.

Hay que subrayar de nuevo que el coste efectivo al que estamos aludiendo es el coste efectivo «histórico», el existente en el momento del traspaso, que es fruto del despliegue anterior de los servicios del Estado. La LOFCA contempla también la existencia de asignaciones especiales de nivelación, para lograr equiparar los niveles de prestación de los servicios públicos esenciales de las regiones que han asumido competencias en situación deficitaria, equiparándolas a la media nacional. La carencia de datos sobre el *stock* de capital público traspasado a cada región en el momento inicial, y las divergencias respecto a la media, ha impedido hasta el momento la puesta en marcha de las asignaciones especiales de nivelación. Fruto de lo anterior es que el cumplimiento del principio de suficiencia se entiende de un modo bastante objetable durante este período, puesto que no está conectado con una evaluación de las necesidades de gasto en condiciones de igualdad de prestación de servicios, sino que se entiende como garantía del coste efectivo traspasado.

Al no comparar los déficit existentes en el momento del traspaso, y al excluir la inversión nueva del coste efectivo (ya que para computar las nece-

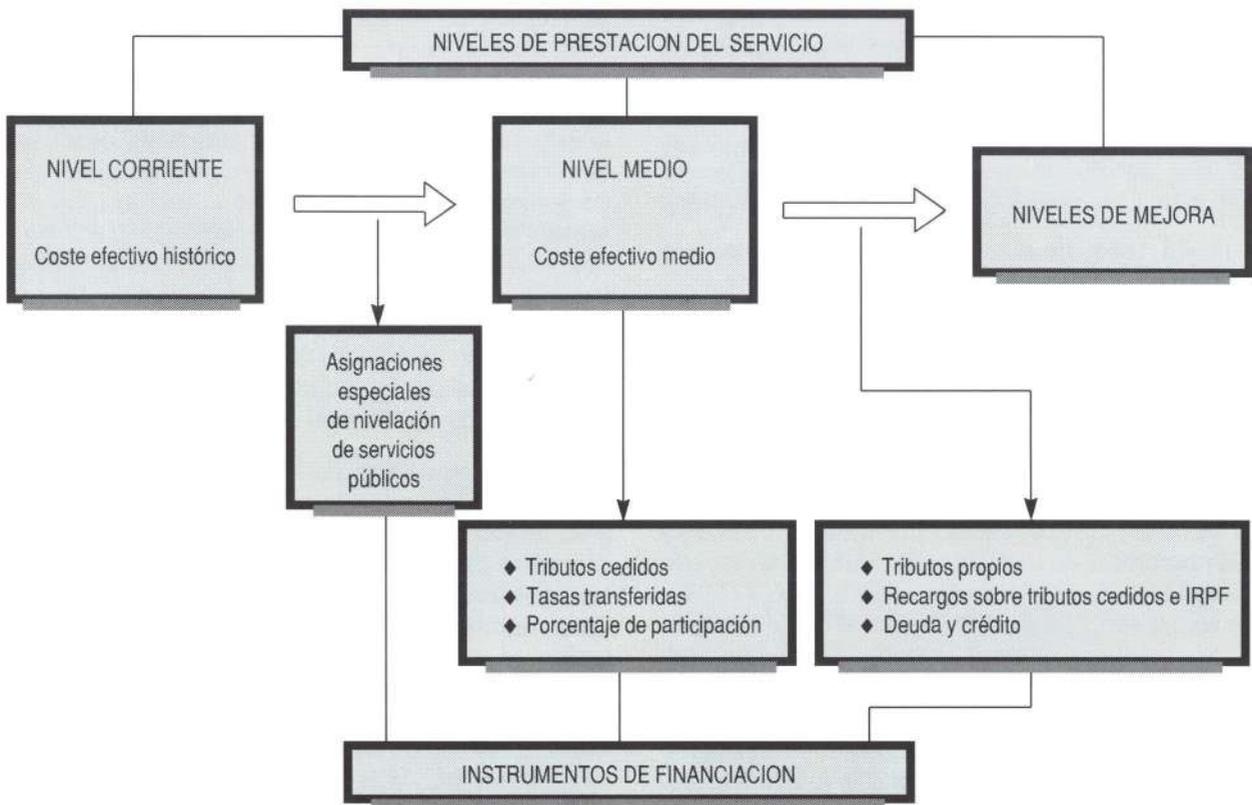
sidades de inversión nueva habría que conocer las posiciones de partida), el diseño original del FCI llevó a incluir en él a todas las comunidades autónomas, y no sólo a las de menor desarrollo relativo. La razón de esta alteración de la idea original es la exigencia de atender a las necesidades de inversión nueva, necesidades que existen en todas las comunidades, y no sólo en las de menor nivel de renta. La mezcla de objetivos asignados al FCI (suficiencia y solidaridad) y la selección de variables para el reparto de los recursos (que en un 70 por 100 se distribuyen, hasta 1990, de acuerdo con el cuadrado del inverso de renta) hizo que el funcionamiento real del Fondo atendiera con preferencia al objetivo de solidaridad frente al de suficiencia.

Una vez expuestos los recursos que atienden a la financiación de los servicios traspasados, a un nivel medio de prestación, la LOFCA abre también otras vías de financiación para que puedan utilizarlas aquellas comunidades autónomas que, en uso de su autonomía, deseen mejorar el nivel de prestación de servicios. En concreto, acudiendo a recargos sobre los tributos cedidos o el IRPF, creando sus propios impuestos, tasas o contribuciones especiales, o bien recurriendo al endeudamiento. Hay que señalar que *el recurso al endeudamiento estaría conectado con la mejora de los niveles de prestación del servicio si el resto de los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA funcionase correctamente*. La inversión de reposición del *stock* de capital transferido estaría cubierta por una parte de los recursos del porcentaje de participación o tributos cedidos (al estar incluida en el coste efectivo), y las necesidades de inversión nueva originadas por aumentos de población correrían a cargo de la parte del FCI que atendiera a inversión nueva.

El esquema 1 relaciona los distintos niveles de prestación del servicio con los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA.

*En el funcionamiento del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común hay que separar lo que son decisiones del sistema como un todo (que son las relativas al funcionamiento del porcentaje de participación, los tributos cedidos, las asignaciones especiales de nivelación y el FCI), conectadas con el principio de suficiencia de recursos para asegurar un nivel *standard* de prestación de servicios y el principio de solidaridad entre regiones, de aquellas decisiones que corresponden a cada una de las comunidades autónomas por estar ligadas al principio de autonomía, y que serían las relativas a decisiones sobre recargos, tributos propios o endeudamiento.*

Esquema 1



Aparte del problema de funcionamiento del FCI ya comentado, al haberse asignado un objetivo dual, las principales disfunciones del sistema de financiación durante este período se deben al llamado «efecto financiero» y al desincentivo que supone la garantía del coste efectivo respecto a la gestión eficaz de los tributos cedidos. El efecto financiero surge porque la base sobre la cual se aplica el porcentaje de participación (los impuestos estatales no cedidos) se argumentaba que crecía más rápido que las necesidades de gasto de las comunidades autónomas (el coste efectivo actualizado). Por lo tanto, a partir del momento inicial en el que se fija el porcentaje, empieza a aparecer una brecha entre financiación vía porcentaje y cuantía de los recursos necesarios para cubrir el coste efectivo actualizado. Admitir que el «efecto financiero» es realmente un problema supone partir de la bondad del método del coste efectivo y, en particular, admitir que es correcto que las transferencias no estén incluidas en el coste efectivo. Partiendo de tal supuesto, los problemas del «efecto financiero» se extienden en una doble dirección:

- Introducen un desequilibrio financiero entre administraciones públicas que opera en contra del Estado y a favor de las comunidades autónomas.

- Crean problemas de equidad dentro del grupo de comunidades de régimen común, puesto que favorecen financieramente a aquellas que no tienen tributos cedidos y se financian sólo vía porcentaje o, hablando en términos generales, a aquellas que financian una mayor parte de su gasto vía porcentaje de participación.

La admisión del «efecto financiero» llevó a la aplicación de «porcentajes deslizantes», que se calculan de nuevo cada año, para asegurar que la financiación traspasada se corresponda exactamente con el coste efectivo actualizado, eliminando así las «holguras» de financiación.

Respecto al desincentivo en la gestión de los tributos cedidos, éste surge al operar el coste efectivo como referencia última de la financiación y al calcularse anualmente la financiación, vía porcentaje, como diferencia entre el coste efectivo actualizado y la recaudación real por tributos cedidos. Al estar garantizado el coste efectivo, caídas en la recaudación por tributos cedidos se ven compensadas automáticamente por incrementos en las transferencias recibidas vía porcentaje, con lo cual desaparece el incentivo a una actuación inspectora y de gestión eficaz.

III. EL «PERIODO DEFINITIVO». LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL QUINQUENIO 1987-1991

Finalizado el proceso de asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, y transcurridos cinco años desde la aprobación de los correspondientes estatutos, a finales de 1986, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó un acuerdo sobre el sistema de financiación para el quinquenio siguiente («Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991», *BOE* de 3 de noviembre de 1988).

Las premisas bajo las que se discutió y aprobó el sistema de financiación para el período definitivo fueron las siguientes:

1.º Respeto al marco institucional diseñado en la LOFCA para evitar las tensiones políticas y el retraso en la negociación que implicaría la reforma de esta Ley Orgánica.

2.º Como restricción económica de entrada en el nuevo sistema, se partió de que ninguna comunidad recibiese, a la entrada en vigor del sistema definitivo, una cantidad inferior a la que venía percibiendo al final del período transitorio.

El primero de los requisitos parece bastante razonable para minimizar los costes de negociación. Respecto al segundo, que en algunas ocasiones ha sido calificado como un criterio óptimo-paretiano, en el sentido de que permite que algunas comunidades autónomas ganen financiación sin que ninguna pierda, parece algo exagerado concepcionalarlo de este modo. Si durante el período transitorio, mediante el sistema de «porcentajes deslizantes» se fue ajustando la financiación para reducirla estrictamente al coste efectivo, pretender una reducción a partir de ahí supondría bajar del mínimo necesario para la prestación de los servicios, lo cual sería difícil de admitir.

Fundamentalmente, los rasgos básicos de esta reforma del sistema de financiación consisten en la superación de los problemas que se habían arrastrado durante el período transitorio y en la potenciación y consolidación de un modelo estable de transferencias entre niveles de gobierno.

Los problemas del período transitorio quedan resueltos debido a que:

- Se fija un objetivo normativo de recaudación para los tributos cedidos, de forma que los excesos

o insuficiencias recaudatorias repercuten sobre la respectiva comunidad autónoma.

- Respecto al carácter dual del FCI, aquél desaparece desde la reforma operada en febrero de 1990, a la cual nos referiremos posteriormente.

- El fin de los «efectos financieros» y «porcentajes deslizantes» se produce al negociarse un porcentaje de participación que va a permanecer invariable a lo largo del quinquenio de referencia.

La esencia del nuevo sistema consiste en reforzar las transferencias vía porcentaje de participación, como el instrumento de financiación principal, y darles una mayor estabilidad. El reforzamiento del porcentaje de participación se debe a un doble motivo:

a) Al suprimirse el impuesto de lujo recaudado en destino (que era el tributo cedido de mayor capacidad recaudatoria) a la entrada en vigor del IVA, el «hueco» que se produce en la financiación pasa a ser llenado por el porcentaje.

b) Por otro lado, el porcentaje, además de hacerse cargo de la financiación del antiguo coste efectivo, se amplía para dar cabida al 25 por 100 del FCI, que pasa a financiación incondicionada, además de una serie de subvenciones de gestión autonómica y de sostenimiento de órganos de autogobierno.

Aparte de este incremento en la cantidad a financiar vía porcentaje, se produce también una estabilización en el sistema de transferencias corrientes debido a que:

1.º El porcentaje acordado queda fijado para un período de cinco años.

2.º Se amplía la base sobre la cual se aplica el porcentaje, que, en vez de ser los impuestos estatales no cedidos, pasa a ser la denominada base ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente, que comprende, además de los tributos no cedidos, las cotizaciones a la seguridad social y por desempleo, y excluye la aportación española al presupuesto comunitario).

3.º La estabilidad queda aún más reforzada porque, a partir del año base, la financiación vía porcentaje crece según la evolución de la base ITAE, pero con un tope máximo, que es el crecimiento nominal del PIB, y un tope mínimo, fijado respecto al gasto estatal equivalente, tal como éste se define en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Está previsto que el porcentaje de participación, fijado según las reglas anteriores, permanezca

inamovible, salvo que se produzca la cesión de nuevas competencias, se altere la normativa (y capacidad recaudatoria) de los tributos cedidos o se produzcan modificaciones sustanciales en el sistema fiscal estatal.

Posteriormente a la consolidación del sistema de transferencias corrientes se reformaron las transferencias de capital, canalizadas vía FCI, acabando con el carácter dual del Fondo y volviendo a la configuración original de apoyo a las regiones de menor nivel de renta.

En la reforma del FCI influyó, además del defecto que se arrastraba desde la Ley de 1984, la desviación de fondos que se produjo en el período 1987-1989 en favor, especialmente, de Cataluña y el País Vasco, mientras que disminuía la participación relativa de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.

Este importante cambio en la distribución del FCI se debió, principalmente, al comportamiento de la variable «saldo migratorio», que reparte el 20 por 100 de los recursos, y se distribuye sólo entre las comunidades autónomas que pierden población.

La reforma del FCI (que se expone detalladamente en Borrell y Zabalza, 1991) pasó por:

1.º Sacar del FCI a aquellas comunidades de mayor nivel de desarrollo relativo y dejar en él sólo a aquellas regiones incluidas en el objetivo número 1 de los fondos estructurales europeos.

2.º Definir su cuantía respecto a la inversión nueva civil del Estado, de modo que el 30 por 100 de la inversión nueva se pondera por la población relativa de las regiones incluidas en el FCI respecto al total nacional, y también por el cociente entre renta *per capita* nacional y renta *per capita* de las regiones del FCI.

3.º Distribuir el FCI entre las comunidades beneficiarias según un nuevo conjunto de variables. Se efectúa un primer reparto, fundamentalmente según la población (87,5 por 100) y dispersión de la población (6,9 por 100), y posteriormente se distribuye un 20 por 100 del total en función de las diferencias de renta de las comunidades autónomas beneficiarias. Se puede comprobar que estas dos últimas reglas hacen al nuevo FCI sensible no sólo a las diferencias de renta entre comunidades ricas y pobres, sino también a las diferencias que existan dentro del segundo grupo de comunidades.

Tras esta reforma, la financiación de la inversión nueva se encomienda a la llamada «compensación

transitoria» (de la cual son receptoras todas las comunidades autónomas), mientras que el nuevo FCI queda exclusivamente ligado al objetivo de desarrollo regional.

Merece destacar, por su importancia, la unión que se hace, en el sistema definitivo de financiación, del funcionamiento de la política regional española con la de la CE. Dicha ligazón, que comenzó en 1987 (al establecer que las comunidades que estaban declaradas zonas FEDER pudieran solicitar financiación de este fondo comunitario hasta el 30 por 100 de su respectivo FCI), se hizo mucho más estrecha en la Ley 29/1990, que regula el nuevo FCI. Por una parte, los criterios de inclusión en el FCI se hacen coincidir con los de la política regional comunitaria y, por otra, se flexibiliza el uso de los recursos procedentes del Fondo, que pueden ser empleados tanto en inversiones reales como en transferencias de capital, de acuerdo con las actuaciones permitidas para el FEDER.

Al lado de los principales rasgos positivos del sistema de financiación durante el período definitivo (reforma de las subvenciones corrientes, vía porcentaje, y de las subvenciones de capital, vía FCI) hay que hacer constar algunas de sus omisiones.

En materia de autonomía y corresponsabilización fiscal se registra un retroceso, puesto que la importante reducción experimentada en los tributos cedidos al suprimirse el impuesto de lujo en destino apenas se vio paliada por la cesión, desde 1988, del impuesto de actos jurídicos documentados. Tampoco se procedió a la cesión efectiva de la fase minorista del IVA. A lo anterior deben añadirse las dudas que el acuerdo sobre financiación arrojó sobre los recargos autonómicos («se concretará el procedimiento que facilite la gestión y recaudación de los recargos...»). Dichas dudas han quedado definitivamente despejadas a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 1990 sobre este asunto.

Respecto a las asignaciones de nivelación, se sigue el viejo aforismo aplicado a las leyes de Indias de «se acata, pero no se cumple», y así, si en noviembre de 1986 se proclama que «debe constituir una *tarea inmediata* el estudio de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada comunidad para la prestación de los mismos», la urgencia no parece haber sido demasiada cuando en enero de 1992 se vuelve a solicitar al grupo de trabajo creado para esta finalidad que emita su informe antes del 30 de junio de 1992.

CUADRO NUM. 1
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA NECESIDAD
DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	1987	1988	1989	1990	1991
1. Administraciones centrales y de la seguridad social (*)...	-3,2	-2,9	-2,9	-2,6	-3,2
2. Administraciones territoriales	0,0	-0,4	-0,6	-1,0	-1,2
— Comunidades autónomas..	0,1	-0,3	-0,4	-0,8	—
— Corporaciones locales	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	—
3. Administraciones públicas..	-3,2	-3,3	-3,5	-3,6	-4,4

(*) El déficit de las administraciones centrales está ajustado por los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera, *El sistema de financiación autonómica. Su funcionamiento en el período 1987-1991*, y Banco de España, *Informe Anual 1991*.

Durante el período 1987-91, una vez alcanzado el techo estatutario por la mayoría de las comunidades, y con un marco estable en materia de financiación, llama la atención poderosamente el creciente desequilibrio que se produce en el presupuesto agregado del subsector comunidades autónomas (cuadro núm. 1).

El resultado de la política presupuestaria de las comunidades autónomas, que era prácticamente equilibrado en 1987, al comienzo del período transitorio, comienza a partir de ese año una importante escalada deficitaria.

IV. EL ACUERDO SOBRE FINANCIACION AUTONOMICA DE ENERO DE 1992

Finalizado el plazo de vigencia del «período definitivo», el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) adoptó, el 20 de enero de 1992, un nuevo acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996.

Dicho acuerdo contiene tanto el conjunto de reglas para determinar la financiación vía porcentaje que van a recibir las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996 como un catálogo de cuestiones pendientes, cuyo estudio se encomienda a una serie de grupos de trabajo a los cuales se fija la fecha de finales de junio de 1992 para emitir sus respectivos informes. Posteriormente se incorporarían sus recomendaciones al sistema de financiación a partir de 1993, si existiera acuerdo en el CPFF sobre la aplicación de tales recomendaciones.

El núcleo central del acuerdo gira de nuevo sobre la determinación del porcentaje de participación,

que parece reafirmarse como eje central de la financiación autonómica.

En esencia, se mantiene la actual configuración del porcentaje de participación, salvo ligeras modificaciones en las variables de reparto, además de la incorporación a la financiación por porcentaje de una serie de partidas adicionales.

Permanece invariable la base de aplicación del porcentaje de participación (base ITAE), así como las reglas de evolución de este tipo de financiación (evolución de la base ITAE, limitada por la banda máxima y mínima del crecimiento nominal del PIB o el gasto estatal equivalente).

En cuanto a *la cantidad total a financiar vía porcentaje*, ésta es igual a la que venían recibiendo por este concepto las diferentes comunidades en el año base de cálculo del sistema (1990), incrementada en las siguientes cantidades:

— 108.601,3 millones, correspondientes a las subvenciones de gratuidad a la enseñanza, que se incorporan a la financiación incondicionada de las comunidades autónomas con competencias en educación, una vez concluido el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE (punto II.2.1 del acuerdo);

— 108.180,9 millones, correspondientes a los fondos para inversión nueva procedentes de la compensación transitoria, desgajada del FCI desde 1990, y que se había mantenido como mecanismo específico de financiación (punto II.2.2 del acuerdo);

— 107.378,7 millones, correspondientes a los recursos adicionales para financiar inversión nueva, que se irán incorporando al porcentaje, por terceras partes, a lo largo de los ejercicios 1992-94 (punto II.5 del acuerdo).

La cantidad global que resulta de la adición de los sumandos anteriores se reparte entre las comunidades de régimen común en función de una serie de variables, cuya enumeración (1) y ponderación aparecen en el cuadro número 2.

Mediante el examen de dicho cuadro, que reproduce también las variables de reparto del porcentaje en el período 1987-91, puede apreciarse que existe un grado muy notable de continuidad entre ambos sistemas. El principal rasgo diferencial lo constituye la mayor relevancia que se otorga a la población como variable distributiva. Para las comunidades del artículo 151, los diez puntos porcentuales que gana la población se corresponden casi exactamente con la pérdida de peso de la variable superficie.

CUADRO NUM. 2
VARIABLES UTILIZADAS PARA EL REPARTO
DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION
Y PONDERACION DE LAS MISMAS

Comunidades Autónomas del artículo 143		
	<i>Ponderación (porcentaje)</i>	
	<i>Acuerdo 1992-96</i>	<i>Acuerdo 1987-91</i>
<i>VARIABLES DISTRIBUTIVAS</i>		
Población	64,0	59,0
Superficie	16,6	16,0
Dispersión	2,0	—
Insularidad	0,4	0,7
Unidades administrativas (*)	17,0	24,3
<i>VARIABLES REDISTRIBUTIVAS:</i>		
Pobreza relativa	2,70	4,2
Esfuerzo fiscal	1,82	5,0

Comunidades Autónomas del artículo 151:		
	<i>Ponderación (porcentaje)</i>	
	<i>Acuerdo 1992-96</i>	<i>Acuerdo 1987-91</i>
<i>VARIABLES DISTRIBUTIVAS</i>		
Constante	—	-2,5
Población	94,0	84,4
Superficie	3,5	15,0
Dispersión	0,6	—
Insularidad	1,5	3,1
Unidades administrativas	0,4	—
<i>VARIABLES REDISTRIBUTIVAS:</i>		
Pobreza relativa	2,70	1,99
Esfuerzo fiscal	1,82	3,08

(*) Esta variable está definida de modo distinto en los dos acuerdos.
Fuente: Elaboración propia, a partir de los acuerdos sobre financiación autonómica para los periodos 1987-91 y 1992-96.

Desaparecen, para este grupo de comunidades, las unidades administrativas como variable de reparto y surge, como nueva variable, la dispersión (que también se había introducido como nueva variable en la reforma del FCI).

Respecto a las comunidades del artículo 143, el hecho más notable es también el mayor peso otorgado a la población (+ 5 por 100), que junto con la introducción de la variable dispersión (+ 2 por 100), equivale casi exactamente a la disminución en el peso de la variable unidades administrativas (- 7,3 por 100).

Para ambos grupos de comunidades autónomas disminuye el efecto redistributivo ocasionado por las variables de media cero: la riqueza relativa y el esfuerzo fiscal. La reducción más acusada se produce respecto al esfuerzo fiscal.

El resultado de la aplicación de las variables y ponderaciones que aparecen en el cuadro número 2 se corrige de acuerdo con las siguientes reglas de modulación:

a) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una comunidad autónoma no podrá superar el doble de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

b) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una comunidad no podrá ser inferior a la cuarta parte de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

c) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas comunidades autónomas cuya financiación por habitante sea inferior a la media, o cuya renta por habitante esté por debajo del 70 por 100 de la renta por habitante media, no podrá ser inferior al 85 y al 100 por 100, respectivamente, de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

d) La regla a) no será de aplicación para aquellas comunidades autónomas cuya posición en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de financiación por habitante esté desplazada en más de tres lugares respecto a la posición que ocupe en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de pobreza relativa.

Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales.

Además de los cambios introducidos en el porcentaje de participación, el acuerdo incluye también una agilización de los mecanismos financieros de entregas a cuenta del porcentaje, para evitar problemas de tesorería a las comunidades autónomas. En este sentido, las liquidaciones provisionales por porcentaje de participación se elevarían, desde el 95 por 100 en 1992, en un punto porcentual cada año, hasta quedar fijadas en el 98 por 100 a partir de 1995. También para el gasto sanitario se prevé una agilización similar, de modo que durante el mes de febrero se liquide a las comunidades con competencias en sanidad un 75 por 100 de las desviaciones producidas el año anterior en el presupuesto del Insalud.

El nuevo acuerdo afecta también a la regulación del FCI, puesto que, por un lado, eleva del 30 al 35 por 100 de la inversión nueva la cuantía del Fondo y, por otro, establece un «suelo» absoluto al mismo, de modo que tanto en 1992 como en los años siguientes de aplicación del acuerdo su importe mínimo queda fijado en 128.844,9 millones de pesetas. (Esto supone alterar la cuantía prevista en el artículo 101 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, que fijaba su importe en 107.491,9 millones).

Para evitar la continuación del proceso de déficit creciente y acumulación de deuda que se registra desde 1988 en el sector de comunidades autónomas, se prevé la elaboración de un escenario de consolidación presupuestaria, para el conjunto del sector público, que permita la paulatina reducción de las necesidades de financiación.

Además de estas disposiciones, el acuerdo incluye un amplio catálogo de cuestiones pendientes, encomendadas a una serie de comisiones específicas, cuya relación es la siguiente:

- Grupo técnico sobre normalización de información contable (punto I.1 del acuerdo).
- Grupo de trabajo sobre presupuestación y liquidación de gastos sanitarios (punto IV.2 del acuerdo).
- Grupo de trabajo sobre corresponsabilidad fiscal (punto II.3 del acuerdo).
- Grupo de trabajo sobre nivelación de servicios públicos fundamentales (punto IV.1 del acuerdo).

De entre estos grupos de trabajo, los dos últimos son los que tienen encomendados los asuntos de mayor interés. Respecto a las asignaciones de nivelación, no se hace ninguna indicación específica al grupo de trabajo. En cuanto a la corresponsabilidad fiscal, el acuerdo recomienda al grupo de trabajo «que examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal».

Esta alusión parece que no casa muy bien con el objetivo que se pretende conseguir, al menos por dos razones. En primer lugar, la variable esfuerzo fiscal es una de las que menciona el artículo decimotercero de la LOFCA para negociar el porcentaje de participación. El uso que se haga de la misma repercutirá en el diseño de las transferencias canalizadas vía porcentaje, pero éste es un asunto que no parece que tenga mucho que ver con la corresponsabilidad fiscal. Por otra parte, al ser el impuesto de renta un tributo cuya normativa y gestión corresponden por entero a la Administración central, no parece justificable hacer repercutir sobre la financiación de las comunidades autónomas unas diferencias de carga fiscal que se deberán (en el caso de que no exista defraudación) a la normativa (estatal) del impuesto y a las diferencias regionales de renta, factores ambos sobre los que no pueden actuar directamente los gobiernos regionales. Si las diferencias de carga fiscal se deben (como sucede en la realidad), además de a los factores anteriores, a niveles muy distintos de cumplimiento fiscal en las diferentes comunidades,

tampoco esto se puede achacar a los gobiernos autonómicos, que no tienen atribuidas competencias sobre la inspección y gestión del IRPF. Por último, apuntar la contradicción que supone el señalar a la variable esfuerzo fiscal como un camino para avanzar hacia la corresponsabilidad fiscal y, a la vez, reducir la importancia de esta variable dentro del porcentaje de participación, tal como se ha expuesto anteriormente.

Como conclusión, hay que señalar que el juicio sobre el acuerdo de financiación para 1992-96 ha de ser provisional, hasta que no se disponga de los informes de los diversos grupos de trabajo y de las medidas concretas que el CPFF adopte finalmente en las materias pendientes.

Respecto a lo ya acordado en materia de porcentaje de participación y modificaciones introducidas en el FCI, la nota dominante es la continuidad respecto a la situación anterior, con ligeros retoques.

V. VALORACION GLOBAL DEL PROCESO

Basándose en los tres pilares sobre los que se asienta la financiación de los gobiernos subcentrales —impuestos, transferencias y endeudamiento—, la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha configurado un sistema estable de transferencias corrientes (porcentaje de participación) y de capital (FCI). Al lado de lo anterior, la no existencia de un espacio tributario propio para las comunidades autónomas ha originado que el único medio para financiar los incrementos del gasto haya sido el recurso creciente al endeudamiento. La insatisfacción general acerca del bajo grado de corresponsabilidad fiscal de las comunidades sitúa en primer plano la búsqueda de mayores ingresos de tipo tributario y una conexión más estrecha entre las decisiones de gasto y financiación.

En el momento actual, el acuerdo alcanzado en enero de 1992 sobre la revisión del sistema afecta de nuevo al sistema de transferencias y deja abierta la resolución de los problemas pendientes, cuyo estudio se encomienda a una serie de grupos de trabajo.

De cara al previsible futuro de homogeneización del techo competencial para todas las comunidades autónomas, parece necesario también revisar los déficit relativos a los servicios públicos esenciales para dar cumplimiento al principio de suficiencia, poniendo en marcha las asignaciones especiales de nivelación.

Afrontar esta etapa de la financiación autonómica exige partir de nuevas premisas, abandonando algunos modos de comportamiento que si en el pasado han permitido que el proceso se desarrolle sin tensiones, en el momento actual no resultan tan necesarios.

Seguramente, el rasgo más destacado en la evolución pasada del sistema de financiación de las comunidades autónomas ha sido la preponderancia de la negociación política como criterio configurador de los distintos instrumentos de financiación. Este modo de proceder ha permitido una adaptación ágil del sistema frente a los cambios económicos y fiscales y ha posibilitado un grado elevado de consenso en cuanto a aceptación del sistema por las diversas partes implicadas.

En el lado contrario, el principal defecto son los sesgos introducidos en cuanto a la no existencia (o, al menos, la no percepción por las comunidades autónomas) de una restricción presupuestaria clara que discipline las conductas de gasto, puesto que la renegociación periódica y el carácter incrementalista del proceso (la financiación anterior es el mínimo asegurado a cada una de las comunidades autónomas que participan en la negociación) permitían confiar en incrementos futuros de recursos (Pérez, 1991).

Unido a lo anterior está el hecho de que la negociación y los posteriores acuerdos parecen concebirse pensando más en los *resultados* que en las *reglas*. *A posteriori*, se racionaliza el acuerdo en términos económicos, y se justifican las variables elegidas (Calsamiglia y Esteban, 1991, pág. 12).

El problema es que cuando las variables introducidas en la fórmula evolucionan de un modo no esperado, en vez de aceptar el resultado, que sería lo lógico si se cree de verdad en la bondad de las reglas, se trata de influir directamente en los *resultados*, lo cual obliga de nuevo a cambiar las reglas. Un ejemplo de esto lo constituye la reforma del FCI en febrero de 1990, cuyo origen es el comportamiento «no esperado» de la variable saldo migratorio. Curiosamente, dos años después de la reforma se retoca de nuevo el funcionamiento del FCI, porque un ajuste «no esperado» en los gastos de inversión estatal, que repercute en la cuantía del FCI, conduce a alterar su base de cálculo y a reforzar esta medida con la fijación de un valor mínimo absoluto. Otro ejemplo del marcado carácter político de los acuerdos puede apreciarse al constatar que acuerdos pactados que se incumplen posteriormente en la práctica son reiterados, paradójicamente, como regla válida de funcionamiento (al

menos en el ámbito de la declaración de principios). Este es el caso de la norma sobre revisión del porcentaje de participación ante cambios en el rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos como consecuencia de la aplicación de normativa estatal aprobada tras su cesión. El punto 3.3 del acuerdo de 6 de noviembre de 1986 regula con claridad el mecanismo a aplicar en este supuesto. Sin embargo, los cambios posteriores en la normativa estatal reguladora de los impuestos de sucesiones y patrimonio, que disminuyó su capacidad recaudatoria en un 50 por 100 y un 30 por 100, respectivamente (Cros *et al.*, 1989), fueron ignorados, aun cuando constituían un caso claro de aplicación de la citada regla. Lo anterior no impide, sin embargo, que la regla ignorada vuelva a incorporarse de nuevo al acuerdo de 20 de enero de 1992 (puntos I.3.1 y I.11 del acuerdo).

En otros casos, para conducir los resultados en la dirección deseada se hace necesario introducir fórmulas sumamente complejas, que vuelven el sistema completamente opaco a los no especialistas. Las variables de reparto del porcentaje de participación, y en especial las «reglas de modulación» del reparto reproducidas en el apartado anterior, son un exponente claro de este excesivo grado de complejidad.

Por último, señalar que el respeto formal al modelo LOFCA no ha impedido, en algunos casos, aceptar interpretaciones amplísimas de éste, como sucedió al sustituir «los *impuestos* estatales no cedidos», que es la magnitud citada en el artículo 13 de la LOFCA, por la base ITAE. En otros casos, en cambio, el apego estricto al modelo conduce al absurdo de pretender el cumplimiento de reglas incompatibles entre sí, como son:

- 1.º Mantener el esquema *actual* de cesión de tributos.
- 2.º Mantener las condiciones que regulan los tributos propios (en particular, el no incurrir en supuestos de doble imposición con tributos estatales).
- 3.º Conseguir un mayor grado de corresponsabilidad fiscal.

NOTA

(1) La definición concreta de tales variables puede hallarse en el texto de los correspondientes acuerdos.

REFERENCIAS

- BORRELL, J., y ZABALZA, A. (1991), «El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial; un instrumento de política regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, págs. 229-247.
- CALSAMIGLIA, X., y ESTEBAN, J. M. (1991), «Criterios para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas», en X. CALSAMIGLIA *et al.*, *La financiación de las comunidades autónomas. Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Generalidad de Cataluña.
- CROS, J.; COLOMÉ, R. C., y MANOSA, A. (1989), «Repercusión de las modificaciones de los tributos cedidos en la financiación de la Comunidad Valenciana», *Palau 14*, num. 8, págs. 111-130.
- PÉREZ, F. (1991), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 12, páginas 161-185.

LAS HACIENDAS TERRITORIALES EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMIAS

Javier SUAREZ PANDIELLO

INTRODUCCION

Es de sobra conocido cómo a finales de la década de los setenta tuvo lugar el comienzo de un ambicioso proceso de descentralización política y económica, cuyo hecho más novedoso, y a la vez determinante, fue la instauración de un nuevo nivel territorial de administración (comunidades autónomas, en adelante, CC.AA.), llamado a mejorar la gestión de los recursos públicos por su mayor proximidad a los administrados y a asumir un cada vez más importante papel político en la articulación institucional del nuevo Estado democrático.

Del mismo modo, era intención de los diseñadores del nuevo escenario administrativo profundizar hacia abajo en el modelo descentralizador, dotando de mayores competencias y recursos a los niveles locales de gobierno, a fin de evitar la sustitución del centralismo estatal por un posible centralismo de nuevo cuño radicado en las capitales de las nacientes y pujantes comunidades autónomas.

La idea de la descentralización, coherente desde el punto de vista hacendístico con la distinta dimensión espacial de los bienes y servicios suministrados por las administraciones públicas (en adelante AA.PP.), tuvo desde sus orígenes un marco de referencia cuantitativa más o menos consensuado, cual era alcanzar al final del proceso de transferencias competenciales de arriba abajo una distribución del gasto público que dejara en manos del nivel central de gobierno únicamente la gestión del 50 por 100 de aquél, repartiéndose el resto por partes iguales las CC.AA. y las corporaciones locales (en adelante CC.LL.).

Incorporados de lleno a la década de los noventa, puede ser éste un buen momento para hacer balance del camino avanzado y para pasar revista a las principales disfunciones que pudieran haberse generado en un proceso cuyos resultados no parecen haber respondido plenamente a las ex-

pectativas iniciales en términos de desarrollo político y económico del modelo.

Concretamente, en el primer apartado se ofrece una descripción general del sector público administrativo desde una óptica exclusivamente territorial. En particular, se presenta una serie de magnitudes de gastos, ingresos y endeudamiento de las AA.PP. españolas, con su correspondiente desglose territorial, referentes a la década de los ochenta.

El segundo está referido a las haciendas autonómicas, realizándose una breve descripción del marco legal en el que se mueven y un análisis de sus cifras relativas a un reciente período temporal.

Un tercer apartado está destinado al nivel local de la administración, sobre la base de un esquema análogo al utilizado para las CC.AA. en la sección anterior.

El cuarto presenta algunos datos globales de interés en sentido territorial, cuales son el esfuerzo fiscal realizado en cada región —obtenido por adición de los impuestos pagados por sus residentes a los distintos niveles de la Administración— y la inversión territorializada, también incorporando a las diferentes administraciones públicas.

Finalmente, el trabajo concluye con un apartado destinado a resumir las principales conclusiones alcanzadas, esbozar algunos cabos sueltos y sugerir posibles líneas de reforma.

En cuanto a las fuentes estadísticas, la dispersión y la heterogeneidad siguen siendo, por desgracia, características presentes en los datos referentes al sector público español, hasta el punto de que resulta, en no pocas ocasiones, extremadamente laborioso encontrar cifras oficiales metodológicamente homogéneas y estadísticamente fiables para analizar rigurosamente el comportamiento de las administraciones públicas.

Es por ello por lo que los datos ofrecidos en este trabajo provienen de fuentes muy diversas, aun

cuando mayoritariamente son datos oficiales. En concreto, los datos fiscales y de gasto público utilizados en la serie temporal a la que se hace referencia en el siguiente apartado proceden de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1990). Por su parte, las CC.AA. son estudiadas sobre la base de las cifras suministradas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT, 1990), y las CC.LL. a partir de datos del Banco de Crédito Local de España (BCLE, 1991). Las cifras referentes a la inversión pública territorializada proceden de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial (MAP, 1990), y los datos relativos al PIB regionalizado son los estimados por la Fundación FIES (1990). Es preciso indicar, por último, que he intentado utilizar datos procedentes de presupuestos liquidados, mejor que preventivos, por razones obvias. Esto no fue posible en el caso de las CC.AA., por no disponer de las liquidaciones correspondientes al año 1989, último para el que existen datos liquidados a escala de corporaciones locales.

I. DATOS Y CIFRAS. DESCRIPCION GENERAL

En este apartado, se pretende realizar una excursión panorámica a la luz de las cifras referentes a las AA.PP. territoriales durante la década de los ochenta. Para ello, analizaremos el proceso de descentralización, excluyendo, por su carácter distorsionante, los datos de la seguridad social.

Concretamente, el primer epígrafe se destina a la evolución del lado del gasto desde una perspectiva consolidada; es decir, excluyendo las transferencias internas entre administraciones.

En el segundo epígrafe, se estudia la estructura territorial de los ingresos públicos, con especial referencia a la descentralización de los ingresos fiscales.

Por último, el tercer epígrafe se dedica a analizar el endeudamiento de las distintas AA.PP. según los saldos vivos al final de cada período.

1. Gastos

Los cuadros núms. 1 y 2 exponen la evolución de los gastos no financieros de las AA.PP. españolas a lo largo de la década de los ochenta.

Concretamente, los citados cuadros nos muestran cómo el proceso de descentralización fiscal en nuestro país se ha desarrollado en dos etapas, un primer período de *expansión* del sector público administrativo (entre 1980 y 1984), cuyo gasto total consolidado en relación al PIB (excluida la seguridad social) aumenta alrededor de un 35 por 100, y un segundo de *contención* (1985-1989), marcado por el objetivo de controlar el déficit público.

Con todo, esta década tiene como protagonista principal, en lo que a gasto público se refiere, al nivel autonómico de gobierno (único con un crecimiento sostenido durante todos los años), el cual pasa prácticamente de la nada a gestionar un volumen de gasto que supone aproximadamente un

CUADRO NUM. 1
GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GASTO TOTAL NO FINANCIERO										
AA.PP.-S.S.	19,56	20,56	22,50	23,49	23,85	26,30	25,98	24,90	24,78	25,73
AA.CC.-S.S.	16,29	16,57	17,15	17,29	16,35	17,40	17,09	15,99	15,46	15,66
CC.AA.	0,07	0,60	1,35	2,15	3,35	4,28	4,58	4,74	4,98	5,59
CC.LL.	3,20	3,39	4,00	4,05	4,15	4,62	4,31	4,17	4,34	4,48
GASTO CORRIENTE										
AA.PP.-S.S.	16,22	16,51	17,41	18,60	19,39	20,50	20,29	19,89	19,39	19,67
AA.CC.-S.S.	13,57	13,33	13,58	13,80	13,80	14,31	14,20	13,48	12,92	12,87
CC.AA.	0,05	0,46	0,97	1,66	2,47	2,85	3,07	3,33	3,38	3,63
CC.LL.	2,60	2,72	2,86	3,14	3,12	3,34	3,02	3,08	3,09	3,17
GASTO DE CAPITAL										
AA.PP.-S.S.	3,34	4,05	5,09	4,89	4,46	5,80	5,69	5,01	5,39	6,06
AA.CC.-S.S.	2,72	3,24	3,57	3,49	2,55	3,09	2,89	2,51	2,54	2,79
CC.AA.	0,02	0,14	0,38	0,49	0,88	1,43	1,51	1,41	1,60	1,96
CC.LL.	0,60	0,67	1,14	0,91	1,03	1,28	1,29	1,09	1,25	1,31

Fuente: IGAE (1990).

CUADRO NUM. 2
GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Indices)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GASTO TOTAL NO FINANCIERO										
AA.PP.-S.S.	100,00	105,11	115,03	120,09	121,93	134,46	132,82	127,30	126,69	131,54
AA.CC.-S.S.	100,00	101,72	105,28	106,14	100,37	106,81	104,91	98,16	94,90	96,13
CC.AA.	100,00	857,14	1.928,57	3.071,43	4.785,71	6.114,29	6.542,86	6.771,43	7.114,29	7.985,71
CC.LL.	100,00	105,94	125,00	126,56	129,69	144,38	134,69	130,31	135,63	140,00
GASTO CORRIENTE										
AA.PP.-S.S.	100,00	101,79	107,34	114,67	119,54	126,39	125,09	122,63	119,54	121,27
AA.CC.-S.S.	100,00	98,23	100,07	101,69	101,69	105,45	104,64	99,34	95,21	94,84
CC.AA.	100,00	920,00	1.940,00	3.320,00	4.940,00	5.700,00	6.140,00	6.660,00	6.760,00	7.260,00
CC.LL.	100,00	104,62	110,00	120,77	120,00	128,46	116,15	118,46	118,85	121,92
GASTO DE CAPITAL										
AA.PP.-S.S.	100,00	121,26	152,40	146,41	133,53	173,65	170,36	150,00	161,38	181,44
AA.CC.-S.S.	100,00	119,12	131,25	128,31	93,75	113,60	106,25	92,28	93,38	102,57
CC.AA.	100,00	700,00	1.900,00	2.450,00	4.400,00	7.150,00	7.550,00	7.050,00	8.000,00	9.800,00
CC.LL.	100,00	111,67	190,00	151,67	171,67	213,33	215,00	181,67	208,33	218,33

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1990).

6 por 100 del PIB, sin incluir las transferencias concedidas a otras administraciones. El lento ritmo de traspaso de competencias en favor de las CC.AA. tomadas en su conjunto (sin perjuicio de la mayor celeridad del proceso en algunas comunidades individualmente consideradas) podría explicar el distinto comportamiento de este nivel de gobierno durante este período. En efecto, el goteo de competencias a gestionar por las CC.AA. traería consigo la necesidad de incrementar el volumen de gasto destinado a ocuparse de las nuevas tareas asumidas.

Por el contrario, las CC.LL., cuyos niveles competenciales no han sufrido notables variaciones, presentan una evolución bastante paralela a la del conjunto de las AA.PP., quizá por su fuerte dependencia financiera en los años analizados de las ayudas del Estado central.

Por último, la evolución de las cifras correspondientes al nivel central de gobierno no parece haber respondido a las expectativas generadas por el proceso de descentralización, por cuanto el gasto gestionado por las AA.PP. centrales en relación al PIB apenas desciende medio punto porcentual, frente al avance de casi seis puntos en el gasto autonómico. Estos datos parecen sugerir que más que un proceso de descentralización del gasto público pudieran haberse producido ciertos solapamientos o duplicidades en la prestación de algunos servicios, en los cuales, a pesar de haber sido transferidas a las CC.AA. las competencias relevantes, se habría mantenido, al menos parcialmente, un cierto volumen de gasto estatal. Este argumento podría ser corroborado por el hecho de que

los datos presentados excluyen explícitamente el gasto de los organismos de la seguridad social (particularmente importantes en momentos de crisis económica, sobre todo cuando los procesos de reconversión industrial van acompañados de jubilaciones anticipadas para evitar pérdidas traumáticas de empleo) y se centran exclusivamente en el ámbito territorial.

Finalmente, el análisis de la estructura cualitativa del gasto público pone de manifiesto la mayor vocación inversora de los entes subcentrales, dada la mayor proporción que destinan a los gastos de capital, hecho este perfectamente coherente con los postulados teóricos del federalismo fiscal, que atribuyen a estos niveles de gobierno funciones básicamente asignativas y, por tanto, las definen como haciendas fundamentalmente suministradoras de servicios públicos.

2. Ingresos

Los cuadros núms. 3 y 4 muestran el crecimiento de las principales partidas de ingresos (no financieros) de las AA.PP. (excluida, como siempre, la seguridad social) a lo largo de los años ochenta.

Así, se observa cómo el peso de los ingresos tributarios en relación al PIB ha aumentado constantemente durante toda la década, hasta alcanzar en 1989 un valor superior en más de un 60 por 100 al de 1980, incremento debido principal aunque no exclusivamente al desarrollo de la fiscalidad estatal. En este sentido, la presión fiscal directa se ha visto acrecentada tanto por el desarrollo normativo en materia, fundamentalmente, de IRPF (Ley de

CUADRO NUM. 3
INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS FISCALES										
AA.PP.-S.S.	13,91	14,74	14,78	16,58	17,54	18,19	19,01	20,96	21,13	22,68
AA.CC.-S.S.	12,08	12,28	11,84	13,42	13,69	14,03	15,56	17,41	17,21	18,60
CC.AA.	0,01	0,15	0,53	0,57	1,05	1,26	0,98	1,06	1,30	1,40
CC.LL.	1,82	2,31	2,41	2,59	2,80	2,90	2,47	2,49	2,62	2,68
TRANSFERENCIAS CORRIENTES										
CC.AA.	0,06	0,37	0,59	1,14	1,50	1,97	2,37	3,13	3,12	3,18
CC.LL.	0,86	0,86	0,99	1,31	1,44	1,40	1,63	1,69	1,75	1,82
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL										
CC.AA.	0,03	0,07	0,07	0,28	0,65	0,74	0,75	0,67	0,52	0,76
CC.LL.	0,20	0,26	0,30	0,23	0,45	0,29	0,32	0,28	0,32	0,30
TOTAL TRANSFERENCIAS										
CC.AA.	0,09	0,44	0,66	1,42	2,15	2,71	3,12	3,80	3,64	3,94
CC.LL.	1,06	1,12	1,29	1,54	1,89	1,69	1,95	1,97	2,07	2,12

Fuente: IGAE (1990).

CUADRO NUM. 4
INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Indices)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS FISCALES										
AA.PP.-S.S.	100,00	101,06	106,25	119,19	126,10	130,77	136,66	150,68	151,91	163,05
AA.CC.-S.S.	100,00	101,02	98,01	111,09	113,33	116,14	128,81	144,12	142,47	153,97
CC.AA.	100,00	115,00	5.300,00	5.700,00	10.500,00	12.600,00	9.800,00	10.600,00	13.000,00	14.000,00
CC.LL.	100,00	101,27	132,42	142,31	153,85	159,34	135,71	136,81	143,96	147,25
TRANSFERENCIAS CORRIENTES										
CC.AA.	100,00	106,17	983,33	1.900,00	2.500,00	3.283,33	3.950,00	5.216,67	5.200,00	5.300,00
CC.LL.	100,00	101,00	115,12	152,33	167,44	162,79	189,53	196,51	203,49	211,63
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL										
CC.AA.	100,00	102,33	233,33	933,33	2.166,67	2.466,67	2.500,00	2.233,33	1.733,33	2.533,33
CC.LL.	100,00	101,30	150,00	115,00	225,00	145,00	160,00	140,00	160,00	150,00
TOTAL TRANSFERENCIAS										
CC.AA.	100,00	104,89	733,33	1.577,78	2.388,89	3.011,11	3.466,67	4.222,22	4.044,44	4.377,78
CC.LL.	100,00	101,06	121,70	145,28	178,30	159,43	183,96	185,85	195,28	200,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1990).

Activos Financieros o Ley de Reforma Parcial del Impuesto) como, consecuentemente, por los éxitos, siquiera sea parciales y limitados, en la lucha contra el fraude. La implantación, en 1986, del IVA supuso igualmente, además de una mejora indudable en la racionalización de la imposición indirecta, tanto en la esfera interna como en la fiscalidad del comercio internacional, un componente más de apoyo institucional a la citada persecución de las bolsas de fraude, al permitir ensayar fórmulas de control cruzado de actividades anteriormente imposibles de verificar.

Por lo que se refiere a la fiscalidad local, los resultados son también miméticos de los del nivel central, si bien con algunas matizaciones. Así, puede observarse el corte que la recaudación tributaria de las CC.LL. sufre en 1986 respecto a los años anteriores, corte debido fundamentalmente a la incidencia que la aplicación del IVA en la esfera estatal tiene sobre los tributos locales. Concretamente, la implantación del IVA supone eliminar del sistema tributario local la mayor parte de los hechos gravados en el entonces vigente impuesto sobre gastos suntuarios, además de algunos tributos

provinciales como el recargo sobre el ITE o el canon sobre la producción de energía eléctrica. En cualquier caso, y también en la esfera local, medidas normativas como la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales de 1983 (declarada inconstitucional en sus principales innovaciones posteriormente), o la ya más reciente Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, han permitido incrementos sustanciales en la presión fiscal, básicamente debido a la ampliación de la autonomía de las autoridades locales en materia de fijación de tipos en los impuestos de su competencia.

Finalmente, y por lo que se refiere al nivel autonómico, es aquí donde el desarrollo de la estructura tributaria ha sido más limitado. El cuadro número 3 nos muestra cómo, frente al crecimiento del volumen de gasto gestionado por las CC.AA. puesto de manifiesto en el apartado anterior, los ingresos fiscales de este nivel de la Administración no llegan a alcanzar en 1989 el 1,5 por 100 del PIB (cantidad todavía inferior si excluyéramos los tributos recaudados al amparo del Régimen Foral de la Comunidad Autónoma de Navarra), y provienen casi exclusivamente de *tributos cedidos* por el Estado a las CC.AA., tales como los impuestos sobre el patrimonio, sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, o las tasas y exacciones sobre el juego, sobre los cuales mantiene el nivel central la capacidad normativa. Al igual que en el traspaso de competencias de gasto, el proceso de cesión de tributos a las CC.AA. no fue homogéneo en el tiempo para los distintos territorios. Sin embargo, el descenso en la fiscalidad autonómica registrado en 1986 tiene como explicación la ya citada implantación del IVA en el sistema tributario estatal, lo que supuso la desaparición del impuesto sobre el lujo recaudado en destino, tributo éste susceptible de cesión a las CC.AA. y que, efectivamente, había sido cedido a algunas de ellas.

Las restricciones legales a la implantación de tributos en el campo autonómico y la inelasticidad de los destinados a la financiación local han hecho, en la práctica, depender la financiación de los niveles subcentrales de gobierno de las ayudas estatales en forma efectiva de *transferencias* (corrientes y de capital), aun cuando nominalmente las respectivas leyes de financiación hablen de la existencia de sendas *participaciones en impuestos* del Estado. Sin perjuicio de comentarios posteriores, la articulación del sistema de participaciones en forma de fondos globales de financiación, distribuidos sobre la base de determinadas variables presuntamente indicativas de necesidades de gasto (o, en

su caso, de esfuerzo fiscal), sin atender más que residual y parcialmente a la recaudación efectiva de los tributos participados en los distintos territorios, explica por qué, *de facto*, es éste un sistema de transferencias intergubernamentales incondicionadas, a las que eventualmente se añaden otras transferencias sometidas a condición (fundamentalmente, transferencias de capital).

El cuadro núm. 3 muestra también la evolución cuantitativa de las transferencias en términos relativos (porcentaje del PIB). En él se ve cómo las CC.LL. han visto duplicar las transferencias recibidas en 1989 respecto a 1980 y cómo las recibidas por las CC.AA. casi alcanzan en 1989 el 4 por 100 del PIB y sirven para cubrir, aproximadamente, el 65 por 100 de sus gastos totales.

3. Endeudamiento

Los cuadros núms. 5 y 6 ofrecen datos relativos al endeudamiento de las AA.PP. en el período de referencia.

Concretamente, la primera parte del cuadro número 5 muestra la evolución del déficit de las distintas AA.PP. con relación al PIB (incluida, en este caso, la seguridad social) en términos de necesidad de financiación; es decir, calculando para cada año la diferencia entre ingresos y gastos por operaciones corrientes y de capital, excluidas las financieras. Se observa cómo el déficit es una característica permanente a lo largo de toda la década en las AA.PP. tomadas en su conjunto, si bien su peso cuantitativo se ve sustancialmente alterado a partir de 1986, fecha en que la política de contención del déficit por parte del gobierno central comienza a mostrarse más decidida y efectiva.

Por lo que se refiere a los entes territoriales, la evolución es más dispar, fruto sin duda de la dependencia financiera del nivel central de gobierno y del propio ritmo del proceso de descentralización. Probablemente, un análisis desagregado del comportamiento presupuestario de los distintos entes sugeriría la incidencia de factores políticos tales como la concordancia o discordancia ideológica entre los gobiernos local o regional y estatal como posibles factores influyentes, aunque no determinantes, en este tipo de conductas (1).

La segunda parte del cuadro núm. 5 y el cuadro número 6 suministran información acerca de los saldos vivos del endeudamiento de las AA.PP. a final de cada período en relación al PIB. La fuente de la que se han extraído los datos (IGAE, 1990) no desglosa el endeudamiento entre CC.AA. y

CUADRO NUM. 5
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DEFICIT (Necesidad de financiación)										
AA.PP.	-2,65	-3,93	-5,62	-4,82	-5,27	-6,95	-6,01	-3,15	-3,26	-2,71
AA.CC.	-2,64	-3,82	-4,97	-4,63	-5,21	-6,31	-5,26	-3,16	-2,91	-2,10
CC.AA.	0,03	-0,02	-0,18	-0,21	-0,25	-0,38	-0,51	0,06	-0,27	-0,41
CC.LL.	-0,04	-0,09	-0,47	0,02	0,19	-0,26	-0,24	-0,05	-0,08	-0,20
DEUDA (Saldos vivos a final del periodo)										
AA.PP.	18,65	24,74	31,60	40,59	39,10	44,66	44,86	45,24	41,44	42,71
AA.TT.	2,44	2,88	3,32	3,41	3,33	3,64	4,03	4,04	4,41	6,28
AA.CC.	16,20	21,86	28,28	37,18	35,77	41,02	40,83	41,19	37,03	36,43

Fuente: IGAE (1990).

CUADRO NUM. 6
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
Deuda (Indices)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
AA.PP.	100,00	132,65	169,44	217,64	209,65	239,46	240,54	242,57	222,20	229,01
AA.TT.	100,00	118,03	136,07	139,75	136,48	149,18	165,16	165,57	180,74	257,38
AA.CC.	100,00	134,94	174,57	229,51	220,80	253,21	252,04	254,26	228,58	224,88

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1990).

CC.LL. Es por ello por lo que aparecen refundidas las cifras correspondientes a los dos bloques de entes territoriales.

El crecimiento de la deuda de las AA.PP. ha sido explosivo en los primeros años de la década, hasta el punto de duplicarse en términos relativos entre 1980 y 1983. La posterior utilización de una figura como los *pagarés del Tesoro*, que pasó a monopolizar, tras la Ley de Activos Financieros, la opacidad fiscal en el campo financiero, permitió al Estado central rebajar considerablemente la carga por intereses de su deuda, lo cual probablemente haya revertido con posterioridad en una menor necesidad de financiación y, en última instancia, en menores niveles de endeudamiento. Sin entrar a juzgar lo que pudiera tener de competencia desleal o de incentivo al fraude fiscal, este monopolio legal del dinero negro pudiera haber contribuido notablemente a aliviar un problema que parecía inabordable en 1983. Esta vía fue también ensayada, no sin polémica incorporada, por la Comunidad Autónoma del País Vasco por medio de la utilización de los *pagarés forales*.

La reciente aparición de la *deuda pública especial* como fórmula de blanqueo de recursos ocultos a los ojos inspectores de la Administración tributaria, ante la entrada en vigor en 1992 del nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas, es un supuesto de reincidencia en el sentido apuntado.

Por el contrario, la deuda de los entes territoriales ha venido siguiendo una senda monótonicamente creciente a lo largo de la década estudiada, hasta el extremo de constituir, hoy en día, uno de los principales puntos de preocupación financiera para el conjunto de las AA.PP. La excesiva dependencia incorporada a los sistemas de financiación de estos entes (salvo los de régimen foral, como se comentará más adelante) hace que, en momentos de restricción del gasto público central coherentes con el objetivo de controlar el déficit, las finanzas ordinarias de los entes subcentrales puedan resentirse si las ayudas estatales son insuficientes para atender las demandas de gasto de los ciudadanos. El escaso coste político que, a corto plazo, tiene el recurso al crédito puede llevar, como parece haber sido el caso, a que los gobiernos subcentrales tiendan a cubrir por estos medios sus carencias de financiación. El resultado de este tipo de comportamientos podría hacer peligrar el objetivo de eliminar el déficit conjunto de las AA.PP. Nótese, en este sentido, que el cuadro núm. 6 muestra cómo en 1989 el índice de crecimiento relativo de la deuda (saldos vivos a final del periodo en relación al PIB, respecto a idéntico indicador referido al año 1980) para los entes territoriales supera al del nivel central de la Administración, a pesar de las diferencias en el volumen de gasto público gestionado (sobre todo si incluimos la seguridad social, como es el caso, y las transferencias intergubernamentales).

II. LAS HACIENDAS AUTONOMICAS

Una vez expuesto el marco general del comportamiento de las AA.PP. durante la década de los ochenta, en este apartado se presenta sucintamente el estado de las finanzas de las CC.AA. a finales de dicha década.

Previamente, dedicaré un primer epígrafe a resumir el marco legal en el que se debe encuadrar la hacienda del nivel autonómico de gobierno, sin ánimo exhaustivo y con el único objetivo de presentar las claves imprescindibles para la comprensión del sistema.

En el segundo epígrafe mostraré las principales cifras en materia de gastos, ingresos y endeudamiento de las CC.AA. españolas, separadamente y agrupadas por bloques homogéneos, sobre la base de los datos aportados por los respectivos presupuestos referidos al año 1989 y extraídos de DGCHT (1990).

1. El marco legal

La creación *ex-novo* de la Administración autonómica, como respuesta a demandas territoriales de distinta intensidad, generó como primera consecuencia, desde los inicios del proceso, un escenario fuertemente heterogéneo, tanto en lo relativo al ritmo de asunción de competencias por las distintas CC.AA. como al techo de dichas competencias y, consecuentemente, al sistema de financiación.

En este sentido, la Constitución comenzó por reconocer unos especiales derechos históricos reivindicados por dos CC.AA. (País Vasco y Navarra), que vieron así garantizado constitucionalmente un modelo de financiación (foral) diferente al del resto de las comunidades, y basado en dos conceptos: los *tributos concertados* y el *cupo*. El sistema consiste básicamente, y como es de sobra conocido, en la potestad atribuida a los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra de recaudar la práctica totalidad de los tributos cuyos hechos imponible radican en dichos territorios (tributos concertados) y posteriormente realizar una aportación anual (cupo) al sostenimiento de las cargas estatales. Es importante reseñar que, en el caso del País Vasco, independientemente del hecho de que la capacidad legislativa radica en el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y es ella la que debe aportar el cupo, son las diputaciones forales (entes locales) quienes recaudan los tributos concertados, y de ahí que la contabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País

Vasco presente valores nulos para los capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos y comparativamente muy elevados en lo que respecta a las transferencias corrientes (2).

La propia Constitución establecía igualmente dos vías de acceso a la autonomía territorial: una *vía rápida* para las llamadas comunidades históricas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), comunidades todas ellas caracterizadas por haber tenido aprobado, o al menos encaminado, un Estatuto de Autonomía en el anterior régimen democrático de los años treinta que les permitía acceder, en un plazo relativamente inmediato, a gestionar competencias tales como la educación o la sanidad, y una *vía lenta* para el resto de CC.AA., las cuales debían conformarse en una primera etapa con gestionar servicios públicos de menor peso cuantitativo durante un período mínimo de cinco años, antes de plantearse el acceso a las competencias plenas descentralizables. Es, por tanto, la Constitución, bien a través del artículo 151 (*vía rápida*) o del 143 (*vía lenta*), la norma básica para el comienzo del desarrollo autonómico, norma que debió ser seguida por los correspondientes estatutos de autonomía.

Por lo que se refiere a la financiación de este nuevo nivel de gobierno, al margen de las CC.AA. de régimen foral ya citadas, es también la Constitución la primera norma en sentar bases o principios de regulación. En concreto, la Constitución contiene principios (3) como los de equidad, autonomía o solidaridad que serán posteriormente inspiradores de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que regula las finanzas de las CC.AA. de régimen común, las cuales descansan, básicamente, en dos recursos principales: los *tributos cedidos*, cuya capacidad normativa corresponde al Estado, aun cuando se ceden a las CC.AA. la gestión (no en todos los casos) y la recaudación en el correspondiente territorio, y un *porcentaje de participación en los impuestos del Estado*, cuya evolución temporal fue más allá en su interpretación de la estricta literalidad (4).

De acuerdo con la LOFCA, los dos instrumentos citados, unidos a las tasas afectas a servicios transferidos, constituyen el tramo de suficiencia de la financiación autonómica, en el sentido de que deberían por ellos mismos garantizar la cobertura de los servicios públicos ligados a las competencias transferidas. No obstante, aquellas CC.AA. que deseen mejorar sus servicios tienen la posibilidad de establecer sus propios tributos (siempre que no graven hechos imponible ya utilizados por el Estado ni, por supuesto, hechos radicados fuera de su territorio) o bien recargos sobre impuestos

estatales. Finalmente, la LOFCA también apela a la solidaridad interregional, y para ello contiene dos instrumentos especialmente relevantes cuales son el *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI), cuya evolución inicial presentó algunas disfunciones derivadas del dualismo de sus objetivos —canalizar a su través la respuesta de las necesidades de inversión nueva y servir de instrumento de nivelación entre CC.AA. de distintos grados de desarrollo— (5), y las *Asignaciones Presupuestarias Especiales*, a efectos de nivelar los grados de cobertura de servicios públicos esenciales, mecanismo este tan razonable como olvidado en su aplicación práctica.

Además de todos los recursos citados, la LOFCA permite a las CC.AA. el recurso al crédito y la obtención de rentas por explotación del propio patrimonio (6).

No quedaría completa esta breve sinopsis del marco legal de las CC.AA. sin hacer referencia a las especialidades derivadas del carácter uniprovincial de algunas de ellas. Concretamente, es necesario recordar que la adopción del rango de comunidad autónoma uniprovincial lleva aparejada para dicha institución la desaparición de la correspondiente Diputación Provincial, a efectos de evitar innecesarias duplicidades administrativas. Ello presenta dos implicaciones importantes, cuales son la asunción de todas las competencias y, en su caso, deudas que hubiese generado la extinta Diputación por un lado, y la obtención de recursos especiales (recargos sobre determinados tributos municipales), por otro. Es por ello por lo que, a efectos de análisis cuantitativo, las CC.AA. serán clasificadas en cuatro grupos diferenciados según sean CC.AA. de *régimen foral* o *común*, y dentro de estas últimas según sean *uniprovinciales*, *pluriprovinciales con competencias amplias* (obtenidas originariamente o no) y *pluriprovinciales con competencias reducidas* (o todavía pendientes de ampliación).

2. Datos

Los cuadros núms. 7 y 8 exponen la clasificación económica del presupuesto de las CC.AA. en millones de pesetas, individualizadas y según los grupos indicados en el apartado anterior, respectivamente.

El cuadro núm. 9 presenta algunos datos especialmente significativos. Concretamente se analizan las siguientes cuestiones:

- La *estructura de ingresos* de las CC.AA., para lo cual se agrupan éstos en cuatro grandes cate-

gorías, cuales son: ingresos fiscales, transferencias, endeudamiento y, como partida residual, otros ingresos.

- La dimensión de los *gastos totales*, con una doble perspectiva, en pesetas por habitante y tomados en relación al PIB regional.

- El volumen de *transferencias* recibidas en pesetas por habitante.

- El peso de los *ingresos fiscales*, analizado desde la misma doble perspectiva anterior.

- Una serie de índices relacionados con el déficit, como son la *necesidad de financiación*, puesta en relación con los *gastos totales* y con el *PIB regional*, y el que relaciona las *cargas financieras* (intereses más amortizaciones) asumidas en el año con los *ingresos corrientes* de las administraciones relevantes.

Por lo que se refiere a la estructura de los ingresos autonómicos, se observan notables diferencias entre los distintos grupos de CC.AA., debidas fundamentalmente a la dispersión de competencias entre comunidades. Así, dejando al margen por el momento a las CC.AA. de régimen foral, se puede ver cómo la participación de las transferencias en el conjunto de los ingresos es sustancialmente mayor en aquellas comunidades que han asumido competencias más amplias; en particular, las que gestionan competencias en materias de *educación* y *sanidad*, debido al hecho de que si bien los tributos cedidos son los mismos para todas ellas, el volumen de transferencias recibidas depende del campo competencial abarcado en cada caso.

Por otra parte, algunas CC.AA. presentan estructuras diferenciadas del resto del grupo en el que se encuadran. En este sentido, la Comunidad de Madrid recauda menos tributos por el simple hecho de no contar con impuestos cedidos, lo contrario de los que sucede en Baleares, donde los ingresos fiscales superan el 60 por 100 de los ingresos totales en el año de referencia, debido al escasísimo monto de transferencias recibidas. Los casos de Aragón y Canarias también son destacables por su estructura atípica, como será resaltado posteriormente.

En cuanto a las CC.AA. forales, las cifras medias carecen por completo de significación, por cuanto mientras la Comunidad Autónoma del País Vasco prácticamente no recauda tributo alguno, al ser las diputaciones forales de los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya quienes mantienen estas competencias, y posteriormente financian por medio de transferencias a la Comunidad Autónoma, el carácter uniprovincial de la Diputación Foral

CUADRO NUM. 7
COMUNIDADES AUTONOMAS
Presupuestos 1989 (millones de pesetas)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
Gastos de personal	15.208	6.243	6.968	61.453	14.523	4.953	422.726	67.336	251.247
Compras bienes y servicios	5.615	2.176	3.066	27.956	3.836	1.732	84.757	10.149	147.302
Intereses	1.666	559	3.181	9.315	3.020	392	12.432	3.730	23.741
Transferencias corrientes	4.566	2.270	8.890	25.526	6.312	1.235	272.051	26.506	295.635
Inversiones reales	19.544	6.622	15.716	72.819	15.516	6.040	168.104	39.693	85.569
Transferencias de capital	6.104	1.963	2.928	24.760	6.684	3.080	55.849	14.526	42.130
VAF	2.048	65	107	723	623	122	5.083	419	7.053
VPF	793	376	668	1.574	841	236	5.780	2.375	11.090
Total gastos	55.544	20.274	41.524	224.126	51.355	17.790	1.026.782	164.734	863.767
Impuestos directos	3.300	2.998	1.584	1.757	2.121	746	11.923	3.500	20.835
Impuestos indirectos	4.816	7.160	3.356	0	6.273	1.506	39.462	27.250	63.075
Tasas y otros	9.052	2.246	3.766	23.940	8.432	1.752	42.931	11.661	48.713
Transferencias corrientes	17.753	2.868	16.484	102.659	14.723	6.323	784.642	81.258	615.104
Ingresos patrimoniales	627	372	148	2.970	391	181	1.472	1.405	12.358
Enajenación de inversiones reales..	3.624	0	272	2.240	0	3	2.478	402	6.993
Transferencias de capital	8.281	2.562	6.558	26.820	6.829	791	79.398	18.198	52.162
VAF	1.790	68	356	6.260	299	73	1.204	6.022	4.613
VPF	6.300	2.000	9.000	57.480	12.288	6.414	66.349	15.037	41.016
Total ingresos	55.543	20.274	41.524	224.126	51.356	17.789	1.029.859	164.733	864.869

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Pais Vasco	Navarra
Gastos de personal	87.329	190.979	16.480	36.761	20.473	13.912	130.463	21.385
Compras bienes y servicios	16.954	48.415	3.682	6.318	4.122	2.786	40.642	7.280
Intereses	2.741	4.410	1.016	1.861	783	250	7.920	287
Transferencias corrientes	85.121	156.222	6.052	8.667	41.661	6.844	92.263	22.858
Inversiones reales	65.451	43.302	16.139	44.757	34.137	33.139	44.492	25.381
Transferencias de capital	23.904	13.590	8.740	22.171	8.599	7.038	53.061	17.050
VAF	263	714	654	1.447	627	1.349	5.791	4.462
VPF	1.095	2.772	500	383	212	280	7.647	1.044
Total gastos	282.858	460.404	53.263	122.365	110.614	65.598	382.279	99.747
Impuestos directos	4.988	11.510	4.700	3.803	1.651	2.075	0	45.050
Impuestos indirectos	11.604	31.257	8.702	10.390	6.258	3.850	0	33.150
Tasas y otros	10.711	27.531	7.985	11.655	6.244	3.801	5.337	5.111
Transferencias corrientes	193.937	346.757	14.946	44.184	62.702	22.993	306.969	2.052
Ingresos patrimoniales	1.488	483	2.006	2.022	541	1.267	4.727	2.198
Enajenación de inversiones reales..	857	38	17	3.554	999	200	370	118
Transferencias de capital	32.805	28.654	9.369	23.108	20.950	26.401	19.999	2.259
VAF	70	0	112	549	743	1.853	25.875	4.760
VPF	26.398	14.175	5.427	23.100	10.525	3.156	19.000	5.050
Total ingresos	282.858	460.405	53.264	122.365	110.613	65.596	382.277	99.748

Fuente: DGCHT (1990).

de Navarra hace de ésta la mayor recaudadora de tributos en virtud del sistema de convenio.

Referente a la distribución espacial de los gastos autonómicos, la disparidad sigue siendo la nota dominante, obvia por otra parte, dadas las ya citadas diferencias en los techos competenciales.

No puede buscarse ahí, sin embargo, la razón que explique por qué dos CC.AA., como Baleares y Cantabria presentan cifras de gasto tan divergentes como 27.514 y 78.082 pesetas por habitante, divergencias más amplias aún si las observamos en relación con los respectivos PIB regionales (1,64 y 7 por 100). Únicamente el ejercicio real de la autonomía y, en consecuencia, la diferente actitud

ante las restricciones presupuestarias y las demandas de los ciudadanos pueden servir de explicación ante hechos como éste. Efectivamente, veremos posteriormente cómo los niveles de endeudamiento de estas dos comunidades son igualmente muy divergentes.

Muy distinto es, por otra parte, el caso de las comunidades forales. Como iremos observando poco a poco, el peculiar sistema de financiación de estas entidades las coloca en una posición claramente privilegiada en relación con el resto de comunidades, sin que tales privilegios estén justificados ni siquiera sean legalmente inevitables. En efecto, si atendemos, por ejemplo, al volumen de

CUADRO NUM. 8
COMUNIDADES AUTONOMAS
(Presupuestos 1989)

	CC.AA. uniprovinciales	CC.AA. art. 151 (régimen común)	CC.AA. art. 143 (pluriprovinciales)	CC.AA. forales	Total CC.AA.
Ingresos fiscales (porcentaje)	20,65	13,09	20,21	18,39	15,11
Transferencias (porcentaje)	51,79	79,67	63,85	68,73	74,16
Endeudamiento (porcentaje)	22,77	5,81	12,00	4,99	7,97
Otros ingresos (porcentaje)	4,79	1,42	3,94	7,89	2,75
Gastos totales (pesetas/H.)	47.695	130.782	53.431	180.258	102.963
Gastos totales (porcentaje del PIB)	3,49	11,68	5,28	13,85	8,82
Transferencias (pesetas/H.)	24.702	104.349	34.116	123.885	76.439
Ingresos fiscales (pesetas/H.)	9.851	17.148	10.800	33.151	15.573
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB)	0,72	1,53	1,07	2,55	1,33
NF/GT	-22,93	-4,79	-11,37	-7,41	-7,52
NF/PIB	-0,80	-0,56	-0,60	-1,03	-0,66
I.C.F.	9,04	2,92	2,38	4,18	3,50

Fuente: Elaboración propia a partir de DGCHT (1990).

CUADRO NUM. 9
COMUNIDADES AUTONOMAS
(Presupuestos 1989)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
Ingresos fiscales (porcentaje)	30,91	61,18	20,97	11,47	32,76	22,51	9,16	25,75	15,33
Transferencias (porcentaje)	46,87	26,78	55,49	57,77	41,97	39,99	83,90	60,37	77,15
Endeudamiento (porcentaje)	11,34	9,86	21,67	25,65	23,93	36,06	6,44	9,13	4,74
Otros ingresos (porcentaje)	10,88	2,17	1,87	5,12	1,34	1,44	0,50	4,75	2,77
Gastos totales (pesetas/H.)	49.675	27.514	78.084	45.717	48.719	66.923	146.719	106.320	141.425
Gastos totales (porcentaje del PIB)	4,46	1,64	7,00	3,06	4,94	5,29	17,70	9,36	9,73
Transferencias (pesetas/H.)	23.283	7.369	43.329	26.411	20.446	26.762	123.464	64.189	109.252
Ingresos fiscales (pesetas/H.)	15.354	16.834	16.371	5.242	15.962	15.062	13.477	27.372	21.714
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB)	1,38	1,01	1,47	0,35	1,62	1,19	1,63	2,41	1,49
NF/GT	-9,45	-8,03	-20,67	-27,41	-21,66	-34,46	-5,22	-11,09	-3,05
NF/PIB	-0,42	-0,13	-1,45	-0,84	-1,07	-1,82	-0,92	-1,04	-0,30
I.C.F.	6,92	5,98	15,19	8,29	12,09	5,98	2,07	4,88	4,58

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra
Ingresos fiscales (porcentaje)	9,65	15,27	40,15	21,12	12,80	14,83	1,40	85,52
Transferencias (porcentaje)	80,16	81,54	45,65	54,99	75,63	75,30	85,53	4,32
Endeudamiento (porcentaje)	9,33	3,08	10,19	18,88	9,52	4,81	4,97	5,06
Otros ingresos (porcentaje)	0,85	0,11	4,01	5,01	2,06	5,06	8,10	7,09
Gastos totales (pesetas/H.)	97.847	119.512	44.697	47.078	65.310	59.613	177.852	190.117
Gastos totales (porcentaje del PIB)	10,49	9,55	3,42	4,49	7,13	7,89	13,70	14,48
Transferencias (pesetas/H.)	78.435	97.449	20.405	25.890	49.391	44.888	152.119	8.217
Ingresos fiscales (pesetas/H.)	9.445	18.248	17.947	9.945	8.356	8.839	2.483	158.790
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB)	1,01	1,46	1,37	0,95	0,91	1,17	0,19	12,09
NF/GT	-8,88	-2,32	-8,23	-17,83	-9,43	-5,16	-8,22	-4,31
NF/PIB	-0,93	-0,22	-0,28	-0,80	-0,67	-0,41	-1,13	-0,62
I.C.F.	1,72	1,72	3,95	3,11	1,29	1,56	4,91	1,52

Fuente: Elaboración propia a partir de DGCHT (1990).

gasto de la Diputación Foral de Navarra —comunidad con competencias del artículo 143 de la Constitución—, veremos que éste alcanza las 190.000 pesetas por habitante (14,5 por 100 del PIB regional), cifra esta que casi cuadruplica la media del gasto en las comunidades de régimen común de sus mismas competencias. Evidentemente, sería

necesario, para ser justos en la valoración, restar del gasto total la aportación que en forma de cupo debió aportar esta comunidad para el sostenimiento de las cargas del Estado central, cantidad que, según la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado para 1990, ha ascendido a 30.913 millones de pesetas, o, lo que es lo mismo, unas

60.000 pesetas por habitante. No cabe la menor duda de que cifras de esta naturaleza demuestran una situación de privilegio que debería ser corregida en aras al cumplimiento del principio de equidad horizontal.

Las transferencias recibidas por las distintas comunidades reflejan una distribución muy similar a la de los gastos y, por tanto, al nivel de competencias, debido al ya citado sesgo de dependencia en el sistema de financiación, particularmente en el caso de las transferencias corrientes. Las transferencias de capital, por el contrario, están más basadas en principios redistributivos, a pesar de algunas disfunciones, dado el peso que en ellas tiene el FCI (7).

Por lo que se refiere a los ingresos fiscales, es aquí donde las diferencias interregionales son menores, debido fundamentalmente a la práctica identidad en las figuras tributarias aprovechadas por las distintas CC.AA. En efecto, han sido pocas las CC.AA. que han establecido algunos tributos propios, y con un peso recaudatorio casi testimonial (8); la recaudación tributaria del nivel intermedio de la Administración proviene en exclusiva de tributos cedidos por el Estado y de tasas ligadas a los servicios públicos provistos, ya que la figura de los recargos, también contemplada en la LOFCA, no ha sido hasta la fecha aprovechada. Es por ello por lo que las cifras, tanto en pesetas por habitante como en relación al PIB regional, son bastante parecidas entre las distintas comunidades, reflejando, eso sí, algunas disparidades derivadas de la mayor o menor actividad económica de las regiones.

Mención aparte merecen tres casos puntuales, cuales son el de Madrid, comunidad cuya menor recaudación tributaria proviene de la ausencia de tributos cedidos; Canarias, región cuyo régimen económico especial le permite obtener más ingresos tributarios, y las comunidades forales, cuyas peculiaridades han sido ya reiteradamente comentadas.

Finalmente, y por lo que respecta a las medidas del déficit, se puede observar cómo los principales problemas se encuentran concentrados en el grupo de las CC.AA. uniprovinciales, cualquiera que sea el índice que utilizemos. La herencia recibida de las extintas diputaciones provinciales, presumiblemente mal valorada en el diseño del sistema de financiación autonómico, pudiera haber sido uno de los factores determinantes de esta situación. Con todo, y como se ponía de manifiesto en la sección anterior, la evolución temporal del endeudamiento subcentral, en el que las CC.AA. juegan un papel decisivo, precisa de una mayor coordina-

ción intergubernamental si no se desea que la política fiscal macroeconómica en el conjunto de las AA.PP. se vea perjudicada por la confluencia de intereses contrapuestos (9).

III. LAS HACIENDAS LOCALES

Este apartado se dedica a revisar la actuación financiera de las CC.LL., con objeto de cerrar el campo de las haciendas territoriales. Para ello, y al igual que en el apartado anterior, se hace en el primer epígrafe una breve reseña de su marco legal, para describir posteriormente las principales cifras en materia de gastos, ingresos y endeudamiento de las CC.LL. básicas (municipios y diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares), según datos procedentes de BCLE (1991).

1. Marco legal

A diferencia de las CC.AA., entidades administrativas creadas *ex novo* por la Constitución de 1978, la existencia de las CC.LL. básicas se remonta en el tiempo a mediados del siglo pasado, cuando Javier de Burgos, inspirado en el modelo napoleónico, instauró la división provincial del territorio español. Esta larga tradición no es óbice, sin embargo, para que tanto las formas como los contenidos de la gestión local hayan variado sustancialmente en los últimos años, como no podía ser menos, dados los nuevos vientos descentralizadores que dirigen la Administración pública.

Concretamente, los gobiernos locales han dejado de ser meros apéndices o brazos ejecutores de la política estatal para ver consagrada su autonomía en el artículo 140 del texto constitucional. Ciertamente, esta autonomía no es directamente asimilable a la de las CC.AA., pues carece del componente político de éstas, en el sentido de no tener órganos institucionales de autogobierno que agoten para su demarcación territorial la tradicional división de poderes que caracteriza la existencia de formas de organización democráticas; por lo cual, las CC.LL. dependen legislativamente en mayor medida de instancias superiores (Estado y CC.AA.). No obstante, la posibilidad de elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, unida a la cada vez mayor discrecionalidad a la hora de fijar sus ingresos tributarios, sobre todo en el nivel municipal, son los datos más relevantes en el actual funcionamiento de las administraciones más próximas al ciudadano.

Las materias sobre las cuales deben ejercer sus competencias las CC.LL. vienen recogidas en la

Ley de Bases de Régimen Local de 1985. En particular, las competencias de los municipios varían en función de su tamaño o dimensión —medido en términos de población— en materias como los servicios generales (abastecimiento de agua potable, tratamiento de residuos sólidos urbanos, alumbrado, alcantarillado...), servicios sociales (promoción y reinserción social, atención primaria a la salud), educación (cooperar en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos), ocupación del tiempo libre (cultura, deporte, turismo...), obras públicas y urbanismo (parques y jardines, ordenación urbanística, pavimentación de vías públicas urbanas...) y, para los municipios de más de 50.000 habitantes, transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Por su parte, las diputaciones provinciales y los consejos y cabildos insulares deben, en todo caso, coordinar los servicios municipales entre sí para garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, proporcionar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, y prestar servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial.

Por lo que se refiere al lado de los ingresos, muchos y variados han sido los intentos de adecuar el sistema de financiación local a las necesidades emanadas del nuevo modelo de funcionamiento constitucional, el cual contempla los principios de autonomía y suficiencia como reglas básicas. La persistencia de un esquema financiero basado en una pléyade de tributos obsoletos, tanto en su concepción (herederos los principales de la vieja imposición estatal de producto) como en su capacidad recaudatoria (tributos de bases petrificadas y, por tanto, de escasa elasticidad renta), alentaba las críticas de los responsables del gobierno local, quienes se veían impotentes para atender la presión de los ciudadanos en demanda de más y mejores servicios a la luz de la explosión reivindicativa consustancial con el retorno de las libertades públicas, y acuciaba una reforma radical de un sistema que avanzaba peligrosamente por la senda del endeudamiento.

En el año 1983, es elaborada, bajo el nombre de Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, una norma cuya intención principal era dar un primer paso de transición hacia un sistema más estable. Dicha norma pretendía aproximar el pasado al futuro mediante dos tipos de disposiciones. Por una parte, era una ley de asunción de deudas locales, que reconocía implícitamente la incapacidad manifiesta de las

CC.LL. para asumir sus competencias con el entonces vigente sistema de financiación y pretendía, en consecuencia, llevarlas a un razonable punto de partida para poder exigirles a continuación mayor responsabilidad. Por otra parte, intentaba dotar a ese nivel de gobierno de nuevos recursos que mejoraran su capacidad de gestión futura y, lo que era quizás más importante, le dotaran de mayor autonomía en materia fiscal. Los medios dispuestos para ello fueron, lamentablemente, ineficaces debido a errores técnicos de diseño que condujeron, con posterioridad, a sendas declaraciones de inconstitucionalidad que afectaron a las dos principales novedades tributarias introducidas (la posibilidad de fijar libremente, y sin más límites que el principio general de no confiscatoriedad, un recargo sobre la cuota líquida del IRPF estatal y los tipos impositivos de las contribuciones territoriales urbana y rústica y pecuaria). Las consecuencias de esta ley no han podido ser más desafortunadas, por cuanto ha generado un lastre excesivo para aquellos gobiernos locales que, amparados en la legalidad vigente en su momento, han asumido la responsabilidad de incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos con objeto de mejorar la prestación de servicios públicos en sus territorios, viéndose posteriormente inmersos en una difícil coyuntura política y económica de la cual no eran en absoluto responsables, dada su dependencia legal en esta materia del Estado central. El fracaso del saneamiento (las deudas locales no se frenan con la citada ley) supuso añadir un precedente más a la tantas veces denostada política de apoyar la irresponsabilidad mediante la asunción por el Estado de deudas ajenas, precedente reiterado en otros órdenes de la actividad pública (vgr., saneamiento del fútbol profesional) que no hace creíble la idea de incentivar la buena gestión económica de los fondos públicos (10).

Hubo que esperar hasta finales de 1988 para que, por fin, fuese elaborada una nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales, norma cuyos preceptos no han entrado en vigor en su totalidad hasta 1992. Esta ley, comentada ampliamente en otro lugar (11), presenta como novedades principales la simplificación y mejora técnica, en general, de los tributos locales y la adecuación del llamado sistema de participación en impuestos del Estado (transferencias corrientes a recibir por las CC.LL., en realidad) al mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las CC.AA. El mantenimiento de tributos poco elásticos (impuesto sobre bienes inmuebles) o de, cuando menos, dudosa relación con reglas de capacidad de pago (impuesto sobre actividades económicas) como base

principal del sistema y los discutibles criterios de distribución de las transferencias estatales (participación en impuestos) constituyen, en mi opinión, el principal talón de Aquiles del actual esquema financiero de las CC.LL. Sin embargo, la ampliación de la autonomía local por el lado de los ingresos (el permitirse la libre fijación por las autoridades locales de los tipos a aplicar en los impuestos estatales, dentro de unos límites prefijados para evitar su inconstitucionalidad) y el incremento del monto global de los fondos destinados por la hacienda estatal para financiar a las CC.LL. suponen importantes avances respecto a la situación anterior (12).

2. Datos

El cuadro núm. 10 ofrece datos sobre la estructura de ingresos y gastos de las CC.LL., desglosados según su naturaleza y referidos al año 1989, a la luz de las liquidaciones de los correspondientes presupuestos. En términos cuantitativos, se observa cómo el nivel municipal absorbe dos tercios de la actividad económica local y cómo el gasto de únicamente tres diputaciones forales supone prácticamente la mitad del conjunto del nivel provincial, debido, evidentemente, a su especial sistema de financiación y, en consecuencia, al extraordinario volumen de las transferencias que deben otorgar al resto de las AA.PP. en virtud de dicho sistema. En términos cualitativos, se observa un mayor peso de las operaciones corrientes respecto a las de capital y unos ingresos cuya estructura varía fuertemente según el tipo de institución.

El cuadro núm. 11 desglosa las cifras municipales (dado su especial peso en el subsector local)

en grupos según el tamaño de su población, poniendo de manifiesto la creciente importancia de las operaciones financieras a medida que nos situamos en ayuntamientos más poblados, cuestión ésta que será desarrollada más ampliamente al analizar las cifras de endeudamiento.

A efectos de observar la distribución espacial de algunas partidas especialmente significativas en el campo municipal, el cuadro núm. 12 las agrupa por CC.AA. La extraordinaria dispersión, sobre todo en el gasto total por habitante, no parece reflejar tendencias razonables de nivelación interterritorial ligadas a las magnitudes macroeconómicas normalmente utilizadas, si bien es cierto que la teoría más extendida de la descentralización fiscal no atribuye precisamente a este nivel de gobierno el desarrollo de este tipo de funciones redistributivas.

Por último, los cuadros núms. 13, 14 y 15 compendian la situación del endeudamiento local en 1989. Concretamente, los cuadros núms. 13 y 14 muestran la deuda en pesetas por habitante de los entes locales, agrupados, por una parte, según entidades (municipales —estructuradas, a su vez, por tramos de población— y provinciales) y, por otra, según territorios (por CC.AA.). Observando las medias por instituciones, queda claro que, como se había anticipado anteriormente, los problemas crecen, a medida que vamos subiendo en los tramos de población, en el nivel municipal, nivel este más endeudado que el provincial. Particularmente preocupante es, según los datos del Banco de Crédito Local de España, la situación del ayuntamiento de Barcelona, cuya deuda por habitante supera las

CUADRO NUM. 10
CORPORACIONES LOCALES 1989
(Millones de pesetas)

	Municipios	Diputaciones, cabildos y consejos (Régimen común)	Diputaciones forales	Total provincial	Total Corporaciones locales consolidado
Gastos corrientes	1.298.959	290.771	484.319	775.090	1.998.238
Gastos de capital	543.241	154.267	38.307	192.475	688.164
Operaciones financieras	371.434	135.158	23.539	158.696	530.130
Total gastos	2.213.634	580.196	546.165	1.126.261	3.216.532
Ingresos corrientes	1.577.479	343.061	549.079	892.141	2.393.810
Ingresos de capital	191.421	53.139	5.633	58.772	202.541
Operaciones financieras	527.253	182.260	24.349	206.609	733.862
Total ingresos	2.296.153	578.460	579.061	1.157.522	3.330.213
Ingresos fiscales	979.625	56.999	519.963	576.963	1.556.589
Transferencias	692.345	326.627	17.942	344.569	913.451
Endeudamiento	254.990	142.926	21.156	164.082	670.625
Otros ingresos	105.204	51.908	20.000	71.908	189.548

Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 11
CORPORACIONES LOCALES
(Millones de pesetas)

	10.000 habitantes	De 10.000 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	De 500.001 a 1.000.000	Más de 1.000.000 habitantes	Total municipios
Gastos corrientes	250.410	129.505	162.947	127.318	308.384	90.578	229.817	1.298.959
Gastos de capital	148.727	60.742	68.399	46.270	114.607	33.088	71.408	543.241
Operaciones financieras	27.147	18.126	34.370	27.334	73.426	41.258	149.773	371.434
Total gastos	426.284	208.373	265.716	200.922	496.417	164.924	450.998	2.213.634
Ingresos fiscales	206.449	106.870	132.660	96.033	219.012	67.277	151.324	979.625
Transferencias	157.975	67.089	83.658	60.371	161.077	48.801	113.347	692.345
Endeudamiento	36.327	30.274	49.383	42.410	110.678	73.585	163.886	506.543
Otros ingresos	26.169	8.162	13.107	9.499	26.222	4.372	30.109	117.640

Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 12
CORPORACIONES LOCALES

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Cataluña	Comunidad Valenciana
Ingresos fiscales (ptas./hab.)	16.394	44.618	24.242	25.030	21.501	28.111	20.569	31.838	28.881
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB regional)	1,48	2,47	2,11	1,61	2,10	2,15	2,01	2,14	2,27
Total transferencias (ptas./hab.) ..	11.678	17.260	10.911	17.083	13.955	17.454	16.357	19.877	13.861
Gastos totales (ptas./hab.)	32.869	75.296	41.046	57.705	46.488	55.431	48.918	41.010	53.327
Gastos totales (porcentaje del PIB regional)	2,97	4,18	3,56	3,72	4,55	4,24	4,79	2,76	4,18

	Canarias	Galicia	Aragón	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Pais Vasco	Navarra	Total nacional
Ingresos fiscales (ptas./hab.)	32.323	13.203	23.293	18.346	18.951	14.248	23.556	24.347	23.774
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB regional)	2,72	1,40	1,76	1,40	2,07	1,85	1,85	1,81	1,93
Total transferencias (ptas./hab.) ..	18.552	12.937	23.097	13.296	12.349	12.271	33.621	27.378	17.063
Gastos totales (ptas./hab.)	65.008	31.702	47.215	41.085	23.658	33.378	70.395	56.487	46.887
Gastos totales (porcentaje del PIB regional)	5,47	3,37	3,56	3,13	2,58	4,34	5,52	4,20	3,80

Fuentes: BCLE (1991) y Fundación FIES (1990).

CUADRO NUM. 13
CORPORACIONES LOCALES
(Deuda-ptas./hab.) 1989

	<5.000 habitantes	De 5.000 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	>500.000 habitantes	Total municipios
Andalucía	4.067	8.671	16.234	23.991	23.457	26.029	31.908	20.087
Aragón	6.921	12.649	28.499	13.419			54.543	32.627
Asturias	2.514	4.887	9.430	9.715	12.823	21.069		13.864
Baleares	6.998	7.769	20.309	14.339		17.412		15.142
Canarias	6.636	23.147	12.834	21.374	10.972	21.024		18.985
Cantabria	4.975	8.167	19.990		21.695	42.279		22.804
Castilla y León	3.788	13.716	15.635	30.246	17.881	28.737		15.271
Castilla-La Mancha	3.674	8.377	11.212	20.059	29.544	33.114		13.557
Cataluña	9.819	16.348	20.831	25.537	23.106	23.746	100.170	43.119
Extremadura	1.999	6.364	9.527	10.837	14.251	25.267		8.171
Galicia	2.425	3.498	8.488	10.805	21.099	19.020		10.273
Madrid	6.116	12.982	10.073	18.758	21.592	13.591	12.021	13.129
Murcia	10.727	8.618	12.903	13.334	7.287	30.991		20.719
Návarra	14.430	13.522	16.148	15.898		34.942		21.745
Rioja, La	9.555	15.924	27.787			26.924		20.164
Valenciana, Comunidad	5.357	10.306	13.363	19.306	19.823	19.840	31.802	18.399
Vasco, País	10.611	14.603	22.821	18.913	16.262	35.862		24.901
Media	6.507	11.150	16.240	17.769	19.126	26.240	46.089	20.051
Desviación típica	3.502	4.908	6.249	5.934	6.314	7.721	33.771	8.413
Coefficiente variación	0,54	0,44	0,38	0,33	0,33	0,29	0,73	0,42

Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 14
CORPORACIONES LOCALES
(Deuda-ptas/hab.) 1989

	Total municipios	Total provincial e insular	Otras CC.LL.	Total CC.LL.
Andalucía	20.087	10.797	569	31.452
Aragón	32.627	15.392	43	48.062
Asturias	13.864		4	13.868
Baleares	15.142	401		15.543
Canarias	18.985	15.211		34.196
Cantabria	22.804		17	22.822
Castilla y León	15.271	14.783	45	30.099
Castilla-La Mancha	13.557	15.638	2	29.196
Cataluña	43.119	4.466	2.899	50.484
Extremadura	8.171	15.538	9	23.718
Galicia	10.273	10.069	135	20.477
Madrid	13.129			13.129
Murcia	20.719		74	20.794
Navarra	21.745		6.278	28.023
Rioja, La	20.164		4	20.167
Valenciana, Comunidad	18.399	6.770	182	25.351
Vasco, País (*)	24.901	18.389	335	43.625
Media	20.051	11.587	757	27.721
Desviación típica	8.413	5.640	1.761	10.860
Coefficiente variación	0,42	0,49	2,33	0,39

(*) Excluidos los Pagarés forales.
Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 15
CORPORACIONES LOCALES

	CF/IC (Municipal)	CF/IC (Provincial e insular)	Int./Deuda (Municipal)	Int./Deuda (Provincial e insular)	Amort./Deuda LP (Municipal)	Amort./Deuda LP (Provincial e insular)
Andalucía	12,90	20,10	14,00	12,60	11,90	6,90
Aragón	12,90	13,50	11,50	9,30	12,70	5,90
Asturias	9,90		13,60		9,90	
Baleares	7,80	0,80	15,30	16,00	15,40	6,60
Canarias	11,20	9,10	17,00	12,90	18,00	10,70
Cantabria	11,70		14,00		6,60	
Castilla y León	12,10	18,40	13,30	12,00	14,40	8,60
Castilla-La Mancha	10,70	22,20	15,50	11,90	11,80	8,10
Cataluña	14,40	10,90	12,80	12,70	6,80	11,60
Extremadura	7,70	23,50	12,60	12,20	18,10	9,40
Galicia	10,30	17,80	13,10	12,40	14,00	8,10
Madrid	8,90		14,10		18,30	
Murcia	12,10		13,00		9,60	
Navarra	15,30		14,60		19,20	
Rioja, La	12,90		13,40		17,20	
Valenciana, Comunidad	9,10	13,00	14,50	13,00	10,00	7,00
Vasco, País (*)	9,40	7,50	12,40	18,20	9,40	15,80
Media	10,90	14,30	13,80	13,00	12,80	9,00
Desviación típica	2,30	6,90	1,30	2,30	4,20	2,80
Coefficiente variación	0,20	0,50	0,10	0,20	0,30	0,30

(*) Excluidos los Pagarés forales.
Fuente: BCLE (1991).

100.000 pesetas, prácticamente duplicando en términos relativos la deuda de Zaragoza (segundo municipio más endeudado, con 54.543 pesetas por habitante). El gran peso que tienen estas dos localidades en sus regiones respectivas es lo que hace que, a escala territorial, sean precisamente Cataluña y Aragón las que muestren cifras de endeudamiento más elevadas en el nivel local.

Globalmente consideradas, son las comunidades uniprovinciales las que parecen soportar un menor grado de endeudamiento. Este hecho es perfectamente explicable si tenemos en cuenta la exclusión del nivel provincial del seno de sus CC.LL., y si recordamos el mayor volumen de su deuda en el ámbito autonómico de la administración. Por su parte, de entre las CC.AA. pluriprovin-

ciales, son en concreto las menos desarrolladas las que se encuentran en peor situación en el ámbito provincial, sin duda debido a la incidencia de las inversiones realizadas al amparo de planes provinciales de diversa índole.

Por su parte, el cuadro núm. 15 contiene algunos índices especialmente significativos acerca de las previsibles consecuencias futuras de las deudas locales. Así, los índices de carga financiera (intereses más amortizaciones en pesetas por habitante, o mejor aún, en relación con los ingresos corrientes u ordinarios de las respectivas entidades) miden hasta qué punto la actuación presente de las CC.LL. se ve hipotecada por las deudas contraídas en el pasado. Los municipios de Cataluña y Navarra —estos últimos sorprendentemente, dadas las cifras de sus ingresos ordinarios, vinculados sin duda al sistema foral de financiación de su Comunidad Autónoma— presentan los índices más elevados, con unas cargas financieras situadas en el umbral del 15 por 100 de sus ingresos corrientes. Por lo que se refiere a las diputaciones provinciales, son las enclavadas en las regiones menos desarrolladas las que presentan valores más altos (por encima del 20 por 100 en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha), resultados coherentes con el análisis anterior.

Finalmente, los índices que relacionan los intereses liquidados con el volumen de la deuda y las amortizaciones con la deuda a largo plazo nos dan una visión complementaria del problema del endeudamiento. Así, los municipios canarios, los consejos insulares baleares y las diputaciones forales vascas son las entidades que satisfacen tipos de interés efectivos más elevados (por encima del 16 por 100 en 1989, según datos del BCLE), mientras que los municipios cántabros y catalanes, las diputaciones andaluzas y aragonesas, y los citados consejos insulares baleares son quienes han amortizado una menor proporción de su deuda (menos del 7 por 100 en todos los casos).

IV. EL IMPACTO TERRITORIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. UNA VISION GENERAL

Llegados a este punto, y una vez analizada por separado la estructura financiera de las diferentes entidades territoriales, convendría hacer algunas recapitulaciones acerca de los efectos netos de las actuaciones públicas en los distintos territorios; para lo cual deberíamos incorporar algunos datos de interés, aún no referenciados, como son la dis-

tribución espacial de la fiscalidad estatal (del nivel central de la Administración) o la inversión territorializada de ese mismo nivel de gobierno.

Los cuadros núms. 16 y 17 contienen esos datos referidos al año 1989.

Por el lado de los impuestos, sumando los recaudados por los tres niveles de gobierno, se observa cómo, aun excluyendo el atípico caso de Madrid —cuyo exorbitante esfuerzo fiscal aparece sesgado por la concentración en dicha Comunidad de los domicilios fiscales de multitud de empresas que operan en diversos territorios y, sin embargo, únicamente constan en ese lugar a efectos de los principales tributos—, existe una gran divergencia en la carga fiscal soportada por los ciudadanos según el lugar de su residencia. El territorio navarro aparece, en este sentido, como el principal paraíso fiscal de todo el Estado, con una carga del 6,10 por 100 del PIB regional, que no parece responder a la necesidad de incentivar su desarrollo relativo —dado que en el año de referencia (1989), y en términos del PIB por habitante, ocupa el cuarto lugar, tras las Islas Baleares, Madrid y Cataluña, territorios cuyos residentes, cuando menos, les duplican en esfuerzo fiscal soportado—, sino más bien al privilegio que denota la aplicación del sistema foral. Este privilegio no parece alcanzar en la misma medida al resto de los territorios forales, por cuanto, independientemente de su distribución entre las distintas AA.PP. integradas (Estado, Comunidad Autónoma, diputaciones forales y municipios), la carga fiscal soportada por los residentes en el País Vasco asciende al 26 por 100 del PIB regional. Otros casos especialmente dignos de ser reseñados, debido a su comportamiento diferente del que cabría esperar *a priori*, son los de Baleares, con una carga fiscal del 10,95 por 100, especialmente baja para la región con mayor PIB por habitante de todo el territorio nacional, y Andalucía, cuyo índice, situado en el 20,55 por 100, es anormalmente alto comparativamente hablando.

Por lo que respecta a las inversiones, el carácter errático que suele presentar esta variable a lo largo del tiempo pudiera hacer que la exposición de cifras referentes a un año concreto fuera poco representativa de la realidad. Es por ello por lo que he decidido acompañar a los datos del año 1989 con la suma de las inversiones territorializadas realizadas por los tres niveles de la Administración durante el período 1987-1990, a la luz de las estadísticas ofrecidas por el MAP (1990). En cuanto a los resultados concretos, también aquí aparece especialmente beneficiada la comunidad navarra, por cuanto habría sido el territorio con un mayor volumen de inversión recibida en pesetas por habitante

CUADRO NUM. 16
ESFUERZO FISCAL
1989 (Millones de pesetas)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
I. directos estatales	94.902	82.416	89.661	1.625.022	52.561	23.333	350.836	100.653	962.884
I. indirectos estatales	41.131	28.751	27.701	1.638.562	30.465	13.896	251.677	20.674	897.705
I. directos autonómicos	15.208	6.243	6.968	61.452	14.523	4.953	422.726	67.336	251.248
I. indirectos autonómicos	5.615	2.176	3.066	27.956	3.836	1.732	84.757	10.149	147.302
I. directos locales	8.675	13.429	5.998	68.380	9.283	3.569	70.076	20.736	106.444
I. indirectos locales	1.547	2.142	835	11.581	2.115	558	12.074	4.002	15.177

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra	Total CC.AA.
I. directos estatales	152.600	321.697	129.719	177.810	72.734	33.991			4.270.819
I. indirectos estatales	100.250	217.272	103.600	131.669	35.596	13.570	45.395	7.446	3.605.360
I. directos autonómicos	87.329	190.979	16.480	36.761	20.473	13.912	130.463	21.385	1.368.439
I. indirectos autonómicos	16.954	48.415	3.682	6.318	4.122	2.786	40.642	7.280	416.788
I. directos locales	20.804	59.723	21.121	23.036	25.079	6.422	319.205	4.733	786.713
I. indirectos locales	3.802	8.472	3.922	4.023	4.341	1.301	210.448	1.150	287.490

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (1990), DGCHT (1990) y BCLE (1991).

CUADRO NUM. 17
ESFUERZO FISCAL E INVERSION TERRITORIALIZADA
(Estado + CC.AA. + CC.LL.)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
Impuestos (ptas./hab.) ...	149.422,93	183.424,15	252.410,74	700.254,81	106.992,87	180.722,12	170.384,19	144.280,45	389.802,68
Impuestos (% s/PIB)	13,41	10,95	22,63	46,94	10,85	14,28	20,55	12,70	26,81
Inversiones (ptas./hab.) (1989)	45.856	36.421	74.618	36.606	30.791	65.379	56.114	61.784	33.519
Inversiones (1987-1990) .	163.642	142.598	255.805	127.391	120.184	230.748	185.190	215.018	120.847

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra	Total CC.AA.
Impuestos (ptas./hab.) ...	132.052,65	219.750,15	233.730,88	146.051,87	95.853,12	65.414,99	347.141,07	80.040,25	273.402,69
Impuestos (% s/PIB)	14,16	17,57	17,89	13,92	10,46	8,66	26,73	6,10	23,41
Inversiones (ptas./hab.) (1989)	41.132	37.908	60.373	63.121	58.363	60.750	59.922	65.379	47.700
Inversiones (1987-1990) .	143.436	130.094	223.762	203.925	202.540	227.168	203.829	234.154	165.270

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda 1990), DGCHT (1990), BCLE (1991), Fundación FIES (1990) y MAP (1990).

(234.154) después de Cantabria, comunidad esta que realiza un esfuerzo fiscal mucho mayor (22,63 por 100 del PIB regional en 1989) y cuyo PIB por habitante era, en ese mismo año, un 18 por 100 menor, según las estimaciones de la Fundación FIES (1990). En general, la distribución territorial de la inversión presenta un campo de variación igualmente amplio (más de un 90 por 100 de diferencia en pesetas por habitante entre los extremos —Cantabria y Murcia—) y esencialmente redistributivo, puesto que, salvo la citada excepción navarra, por arriba, y el territorio murciano, con bajas cifras tanto de PIB como de inversión *per capita*, son básicamente las regiones menos desarrolladas las que reciben un mayor volumen de inversión, debido a la confluencia de la aplicación de incentivos de la política regional (planes de desarro-

llo, de reconversión regional y social, y de desarrollo de zonas rurales), la utilización de fondos estructurales de la CE y el impacto del FCI (13).

V. COMENTARIOS FINALES

Recordábamos al principio de este trabajo que el objetivo explícito de descentralización del sector público territorial había sido alcanzar una estructura de distribución en la gestión del gasto público que dejase en manos del nivel central el 50 por 100, repartiéndose el resto por partes iguales el nivel autonómico y el local. Los datos aquí presentados han mostrado que el avance del proceso descentralizador ha llevado, en 1989, al gasto autonómico al umbral del 20 por 100 del gasto total

consolidado (es decir, excluidas las transferencias internas) de las AA.PP. y algo por debajo al gasto local. Queda, por lo tanto, camino por andar todavía para cubrir los objetivos iniciales, camino que en el campo autonómico pasa por profundizar en el traspaso de competencias aún no asumidas por las CC.AA. de vía lenta, cuestión esta que, además de racionalizar la vertebración administrativa del Estado, debería servir para clarificar tanto la estructura funcional de las AA.PP. (¿qué debe hacer cada quién?) como el sistema de financiación del nivel autonómico.

En efecto, se apuntaba en el segundo apartado de este trabajo la eventualidad de que la descentralización fiscal en nuestro país hubiera podido provocar algún supuesto de duplicidad en la gestión de determinados servicios públicos. Este hecho, en mi opinión, sería menos factible si todas las CC.AA. hubiesen alcanzado el máximo techo competencial, por cuanto, en tales circunstancias, el nivel central de gobierno perdería la hipotética coartada que supone la necesidad de garantizar una determinada cobertura territorial para servicios aún no totalmente descentralizados y cuyos costes de provisión pudieran haber sido desmesurados por problemas derivados de ajustes transitorios. Del mismo modo, la coexistencia de CC.AA. con niveles competenciales muy diferentes continúa aún hoy planteando serias dificultades para consensuar un verdaderamente definitivo sistema de financiación. Disfunciones claramente percibidas, como la ausencia de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos (14), resultan muy difíciles de solucionar adecuadamente con un modelo tan heterogéneo en volumen de competencias y, por tanto, de necesidades de gasto. Sólo la ampliación generalizada de los techos de competencias hasta el máximo constitucionalmente previsto para todas las CC.AA. permitiría, a mi juicio, incorporar al sistema de financiación figuras tributarias (tales como la cesión parcial del IRPF, el IVA en fase minorista o algún sistema de recargos) destinadas a incrementar la responsabilidad autonómica sin dañar el principio de equidad horizontal, principio este cuyo respeto, evidentemente, y como también se deduce de las cifras analizadas, exige adecuar a la realidad el monto de las aportaciones a realizar por los entes forales en forma de cupo y, en todo caso, moderar las diferencias en la financiación *per capita* entre comunidades (15). Respecto a la corresponsabilidad fiscal, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha decidido posponer el debate creando «un Grupo de Trabajo para examinar las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal...», gru-

po que «deberá emitir un informe antes del 30 de junio de 1992» (16).

Por lo que se refiere a las CC.LL., y además del conflicto planteado por la Federación Española de Municipios y Provincias acerca de la interpretación de los criterios para la fijación del porcentaje de participación que les corresponde legalmente en los impuestos del Estado, quizás el hecho más novedoso que se ha producido en los últimos tiempos es la aparición de algunas tentativas de revuelta fiscal a la luz de la plena entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988. El aumento inducido de la presión fiscal por aplicación de los nuevos tributos tuvo como puntos álgidos la marcha atrás que las autoridades de la Administración central debieron dar en la revisión catastral, con fuerte incidencia no sólo en la fiscalidad local (a través del impuesto sobre bienes inmuebles), sino también en la estatal y autonómica (debido a su impacto sobre las rentas de capital inmobiliario que tributan en el IRPF, o en el impuesto sobre el patrimonio, cedido a las CC.AA.), y las protestas, en este caso agremiadas, por la implantación, a partir del 1 de enero de 1992, del impuesto sobre actividades económicas, sustituto de las antiguas licencias fiscales y del impuesto de radicación, entre otros, ante la presunta elevación de la carga fiscal esperada por la aplicación de los coeficientes multiplicadores sobre las tarifas mínimas que discrecionalmente pudieran ser aprobados por las autoridades locales al amparo de la legalidad, y el convencimiento generalizado de que se trata de un impuesto injusto, por no adecuarse su carga a los beneficios obtenidos. En cualquier caso, y aunque siempre es razonable incentivar la asunción de responsabilidades fiscales por quienes tienen, por otra parte, competencias de gasto, en aras de una distribución simétrica de costes y beneficios políticos derivados de las actuaciones públicas, no deja de resultar sorprendente el hecho de que se conceda más responsabilidad fiscal a los municipios que a instituciones con mayor peso político, como son las comunidades autónomas.

Finalmente, y por lo que respecta al déficit público, el crecimiento durante los últimos años del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno podría poner en peligro, de no atajarse a tiempo, el logro de los objetivos macroeconómicos fijados sobre la base de la necesidad de convergencia de la economía española dentro del mercado único europeo. La responsabilidad de las autoridades públicas, cualquiera que sea el nivel de gobierno que gestionen, y, en todo caso, la coordinación y la colaboración entre administraciones, incluso más allá de las afinidades de signo político

entre ellas, son, en este momento, necesidades inexcusables si deseamos que el modelo de descentralización fiscal que nos hemos otorgado responda a los retos que aún hoy tiene planteados.

NOTAS

(1) Para análisis empíricos de este fenómeno, referidos al campo local, *vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1989), y BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1991).

(2) Para más detalles del sistema foral, *vid.* CASTELLS (1988).

(3) Sobre los principios constitucionales de la financiación autonómica, *vid.* ESTEBAN MARQUILLAS y GÓMEZ GARCÍA (1990).

(4) *Vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1991).

(5) Para más detalles sobre el FCI, *vid.* MELGUIZO (1988) y UTRILLA (1991).

(6) Para un análisis más profundo del sistema de financiación autonómico, *vid.* CASTELLS (1988) y los trabajos contenidos en el núm. 5 de la revista *Presupuesto y Gasto Público* y en el número 12 de la *Revista de Economía Pública*, correspondientes ambas a 1991.

(7) *Vid.* nota (5).

(8) Los impuestos propios establecidos hasta la fecha por las CC.AA. son un impuesto sobre el juego del bingo (Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana), un impuesto sobre combustibles derivados del petróleo (Canarias), un impuesto sobre tierras infratilizadas (Andalucía) y un impuesto sobre las dehesas en deficiente aprovechamiento (Extremadura).

(9) Trabajos que ofrecen cifras más recientes sobre el endeudamiento de las CC.AA. pueden ser vistos en BIESCAS (1991) y SUÁREZ PANDIELLO (1991, b).

(10) Para más detalles sobre la Ley de Saneamiento de 1983, *vid.* SUÁREZ PANDIELLO (1990) y SUÁREZ PANDIELLO (1991, a).

(11) *Vid.* SUÁREZ PANDIELLO (1990).

(12) Respecto al actual sistema de financiación local, pueden consultarse también algunos estudios críticos con una perspectiva institucional, como los de SOLÉ VILANOVA (1990), y GIMÉNEZ REYNA y COLLADO YURRITA (1989).

(13) Para una evaluación de la política regional en 1989 con datos oficiales, *vid.* MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990).

(14) *Vid.* CALSAMIGLIA (1991, a); CASTELLS (1991), y MONASTERIO (1991).

(15) *Vid.* CALSAMIGLIA (1991, b).

(16) *Cfr.* CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992), página 8.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BCLE (1991), *Informe sobre el Sector Público Local (1989-1990)*, Madrid.

BIESCAS, J. A. (1991), «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, páginas 159-172.

BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991), «Seven hypothesis about public choice and local spending», *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo*.

CALSAMIGLIA, X. (1991, a), «La corresponsabilización fiscal en la hacienda autonómica», *Revista de Economía Pública*, número 12, págs. 123-142.

— (1991, b), «Criterios distributivos para un mecanismo solidario de financiación de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 93-104.

CASTELLS, A. (1988), *Financiación autonómica: Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.

— (1991), «La reforma del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 12, págs. 143-160.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992), *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992-1996*, tercer borrador, Madrid, 10 de enero de 1992.

DGHT (1990), *Presupuesto de las Comunidades Autónomas, 1989*. Madrid.

ESTEBAN MARQUILLAS, J. M., y GÓMEZ GARCÍA, R. (1990), «Notas sobre los principios constitucionales en el sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 9, páginas 147-175.

FUNDACIÓN FIES (1990), «Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas. Año 1989», Anexo 5, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 42.

GIMÉNEZ REYNA, E., y COLLADO YURRITA, M. A. (1989), «La nueva fiscalidad local española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 41, págs. 306-319.

IGAE (1990), *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas (1989)*, Madrid.

MAP (1990), *Memoria de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial (1989)*, Madrid.

MELGUIZO, A. (1988), «El Fondo de Compensación Interterritorial», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 35, págs. 354-376.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990, a), *Política regional en 1989. Informe anual*, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990, b), *Memoria de la Administración Tributaria 1989*, Madrid.

MONASTERIO, C. (1991), «Las cuestiones pendientes de la financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 12, páginas 185-202.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1989), «Una aproximación empírica al crecimiento del gasto municipal», *Revista de Economía Pública*, núm. 3, págs. 19-30.

— (1991), «Necesidades de gasto y participación autonómica en ingresos del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, número 5, págs. 77-92.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1990), *Memoria de la Administración Tributaria (1989)*, Madrid.

SOLÉ VILANOVA, J. (1990), «La hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de sus principios económico-constitucionales», *Revista de Economía Pública*, número 9, págs. 73-112.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1990), «A propósito de la hacienda municipal española», *Revista de Economía Pública*, núm. 9, páginas 49-72.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991, a), *Financiación local: respuestas a una crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991, b), «Notas sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 48, págs. 256-265.

UTRILLA, A. (1991), «Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 139-158.

UNA APROXIMACION AL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

Rafael ALVAREZ BLANCO

I. INTRODUCCION

En los boletines económicos del Banco de España correspondientes a los números de julio-agosto de 1991 y diciembre de 1991 se recogieron sendos artículos relativos al endeudamiento de las comunidades autónomas y de las administraciones territoriales, respectivamente, en los que se ofrecía información estadística que, según se anunciaba, estaba en proceso de ser publicada en el *Boletín Estadístico* mensual del Banco de España. Esa información todavía sigue en proceso de depuración y revisión dada la diversidad de fuentes consultadas y los contrastes que todo el trabajo implica. A pesar de ello, se está en condiciones de ofrecer una primera medición del monto del endeudamiento materializado en valores y créditos no comerciales de estas administraciones que, por las razones que se exponen más adelante, puede considerarse el montante mínimo del endeudamiento total hasta junio de 1992. Esa información es la que se incluye en los cuadros que figuran al final de esta nota y que ha sido elaborada por el Banco de España a partir de las fuentes que más adelante se indican.

II. REFERENCIAS TECNICAS

Aun a riesgo de que el lector encuentre tediosa la descripción de las referencias técnicas, es inevitable referirse a ellas porque, de otra forma, no quedaría constancia del ámbito y límites del trabajo estadístico que se presenta y dejarían de estar fundados los análisis que se realizan a partir de esta información. Afortunadamente, el artículo ya citado del *Boletín Económico* del Banco de España correspondiente al número de diciembre de 1991, al que se remite, recoge tales referencias, por lo que este epígrafe se limita a resumirlas y a actualizarlas.

1. Ambito institucional

Los cuadros van referidos a la agrupación que se denomina administraciones territoriales *en sentido amplio* para ofrecer una visión integrada de unas unidades cuya interrelación justifica ese tratamiento. La agrupación comprende tanto a unidades que son administraciones públicas, como es el caso de las administraciones territoriales en sentido estricto (comunidades autónomas, corporaciones locales y los organismos de naturaleza administrativa dependientes de ambas), como a otras que no lo son, como es el caso de las aquí denominadas unidades dependientes, es decir, los organismos de naturaleza comercial, entidades y empresas que dependen de las comunidades autónomas y los que dependen de las corporaciones locales (1). ¿Por qué una consideración tan amplia en un número monográfico dedicado a las comunidades autónomas? Fundamentalmente porque la división entre comunidades y corporaciones, y entre administraciones públicas y no administraciones públicas, incorpora ciertos elementos que aconsejan este tratamiento. Entre ellos están: 1) las diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco, que son corporaciones locales, contraen, o han contraído, importantes pasivos financieros (entre ellos los pagarés forales) que deben ser tenidos en cuenta junto a los pasivos de las administraciones autonómicas del País Vasco para algunos propósitos analíticos; 2) las comunidades autónomas uniprovinciales incorporan una deuda de origen «provincial» (la de las diputaciones absorbidas por la Comunidad) que en las multiprovinciales aparece como propia de las corporaciones locales (diputaciones y cabildos), tema que queda diluido en la consideración conjunta de ambas, y 3) determinados servicios comerciales (transportes, ferias de muestras, servicios funerarios o de agua, por ejemplo) pueden estar gestionados de forma descentralizada por un organismo o

empresa creado al efecto en una comunidad o corporación local, en cuyo caso no se clasifican entre las administraciones territoriales en sentido estricto, pero en, algunos casos, pueden estar incluidos en el Presupuesto general de la comunidad o, sobre todo, de la corporación local en cuestión. En casos como éstos, la consideración de las administraciones territoriales *en sentido amplio* elimina los elementos convencionales de estas clasificaciones. Además, como en el caso del Estado y las empresas públicas estatales, el endeudamiento de estas unidades dependientes, puede aparecer finalmente como endeudamiento de las comunidades o corporaciones de que dependen y que son las garantes de su deuda.

2. Concepto de endeudamiento

Como se indica en los cuadros, lo aquí recogido es sólo el endeudamiento (saldo vivo a final de cada período) en valores y créditos no comerciales. Entendiendo por tales:

- valores: valores a corto plazo y obligaciones;
- créditos no comerciales: total crédito financiero dispuesto, concedido a estas unidades por las entidades informantes a la Central de Información de Riesgos (Banco de España, Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito) más los créditos concedidos por el Resto del Mundo, según los registros del control de cambios que se han mantenido a efectos estadísticos tras la abolición del citado control en febrero de 1992.

3. Fuentes estadísticas

Los datos de crédito proceden de la Central de Información de Riesgos del Banco de España y de la Central de Información de Riesgos del Banco de Crédito Local, que está coordinada con la del Banco de España, y difunden sus datos en el Boletín del Sector Público Local y de los registros del control de cambios (Oficina de Balanza de Pagos del Banco de España). Los datos de valores han sido recopilados por la Oficina de Estadística y Central de Balances del Banco de España a través de folletos de emisión, anuncios de prensa especializada, autorizaciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, del contacto directo con los emisores y, en suma, de los contrastes globales con el Servicio de Estudios del Banco de Crédito Local.

4. Límites de la información

Son de dos tipos. Por una parte, *a)* el endeudamiento aquí cuantificado no incluye todos los pasivos contraídos, siendo la omisión más importante la relativa a los créditos comerciales (obligaciones pendientes de pago) que, a veces, pueden ser importantes, y por otra, *b)* existen límites en la medición de los conceptos incluidos en la aproximación al endeudamiento que aquí se está considerando, como claramente se expresa en el artículo del *Boletín Económico* citado al principio de esta nota: «Al margen del problema que puede plantear la obtención de los créditos dispuestos a través de un registro, existen especiales limitaciones al cuantificar el saldo vivo de valores. Así, el hecho de que algunas emisiones a corto plazo no dispongan de programa de emisión por tener su puesta en circulación el carácter de "emisión a la medida", la falta de obligación de informar a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la falta de publicidad de estas cifras en los boletines oficiales de las comunidades y, en fin, la no sujeción a unos procedimientos administrativos y presupuestarios bien definidos impiden que la información relativa a estos valores tenga la calidad mínima requerida para el cumplimiento de nuestros compromisos internacionales y que, salvo escasas excepciones, las cifras de endeudamiento estimadas se sitúen sistemáticamente por debajo de las efectivas.»

III. ANALISIS DE RESULTADOS

La posible utilidad de esta nota reside en los cuadros núms. 1 a 6 que se presentan al final de esta nota, en tanto que, con los límites indicados, cuantifican el endeudamiento de estas unidades con una cierta perspectiva histórica, con un gran detalle por instrumentos, prestamistas y administraciones prestatarias y, además, actualizada, en tanto que el último dato se refiere a un período reciente. A partir de aquí, los usuarios pueden inferir las valoraciones que estimen oportunas sobre lo elevado o reducido del montante del endeudamiento, el corto período en el que se ha llegado al mismo, y su justificación o no desde el punto de vista político-administrativo o económico. Respetando esa pluralidad de análisis, se recogen aquí unas puntualizaciones mínimas que se estima deben tomarse en consideración al realizar tales inferencias:

1. El artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 8/1980)

autoriza a las comunidades autónomas, coordinadas entre sí y con el Estado, a: a) concertar operaciones de crédito a corto plazo para cubrir necesidades de Tesorería; b) concertar operaciones de crédito a largo plazo para fines de inversión siempre que las anualidades de amortización no excedan del 25 por 100 de sus ingresos corrientes; c) concertar, con la autorización del Estado, operaciones de crédito en el extranjero y emitir deuda pública (que gozará de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado). Por su parte, los artículos 49 y siguientes de la Ley de Regulación de las Haciendas Locales (Ley 39/1988) establecen, en síntesis, que las corporaciones locales tienen que solicitar autorización al Estado (Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales) o a la respectiva comunidad autónoma (si la competencia está delegada) para endeudamientos cuya carga financiera supere el 25 por 100 de los ingresos corrientes y cuando supere el 5 por 100 del total del presupuesto. En suma, existe una base legal al endeudamiento de la que, al margen de alguna imprecisión, se deduce la existencia de unos topes al montante del endeudamiento que sólo pueden superarse con la autorización del Estado o, en algún caso, de las comunidades autónomas coordinadas con el Estado.

2. Como se puede observar en el cuadro número 1, el peso del endeudamiento de las administraciones territoriales, en sentido amplio, respecto del PIB no es excesivo (supera al 7 por 100 con la última información disponible). Cabe, pues, referirse a una evolución rápida (del 3 al 7,4 por 100) en un período corto (1984-junio 1992) como el problema que, de mantenerse, puede dificultar la convergencia de la deuda de las administraciones públicas hacia los topes fijados en el Tratado de la Unión Europea. Este tope, que en dicho Tratado se establece en el 60 por 100 del PIB para todas las administraciones públicas, es satisfecho por España en el momento actual, si bien el peso de la deuda de las administraciones territoriales (en este caso en sentido estricto) es creciente en términos relativos. Así:

**INDICADOR DE DEUDA
DEL SEGUNDO CRITERIO DE CONVERGENCIA
DEL TRATADO DE UNION EUROPEA
(España. Datos en porcentaje del PIB)**

	1985	1988	1991	1992 (junio)
Deuda (pasivo)* de las administraciones públicas.	44,2	41,9	44,8	46,7
De ella, deuda de las administraciones territoriales.	3,6	4,3	6,9	7,1

* Este concepto coincide con el de endeudamiento a que se refiere esta nota.

Crecimiento que, obviamente, está ligado a la evolución del déficit de estas administraciones y cuya hipotética reducción obliga a acuerdos múltiples, ya que están implicadas unidades de decisión de diferente ámbito territorial, diversa responsabilidad institucional y distintos partidos políticos.

3. El cuadro núm. 6 muestra que la *ratio* carga financiera (intereses y amortización) sobre ingresos corrientes (impuestos directos e indirectos, tasas y otros ingresos, transferencias corrientes recibidas e ingresos patrimoniales) referida a la media del *total* de las comunidades autónomas es reducida (montantes próximos al 10 por 100 en el último año con información disponible), lo que no excluye casos que claramente superan (Cantabria) o están en ese nivel, o próximos (Cataluña, Murcia, Asturias, Madrid) al límite del 25 por 100 que la ley establece como tope de referencia. La misma *ratio* relativa a las corporaciones locales muestra valores mucho más elevados, llegando, en media, a cifras próximas al límite antes mencionado. La distribución por autonomías (sólo disponible desde 1988) debe consultarse con cautela, ya que no se refiere, como en el caso de las comunidades autónomas, a una unidad de decisión, sino al conjunto de diputaciones, cabildos, ayuntamientos en el ámbito geográfico de la comunidad, cada uno de los cuales tiene su propio órgano de gobierno. En cualquier caso, salvo muy contadas excepciones, las *ratios* son muy elevadas.

4. En cualquier caso, la información disponible en forma agregada, procedente de la Contabilidad Nacional de España, pone de manifiesto que las administraciones territoriales, en sentido estricto, vienen teniendo ahorro bruto positivo, es decir, ingresos corrientes superiores a los gastos corrientes. A saber:

**CUENTA DE CAPITAL DE LAS
ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
(En porcentaje del PIB)**

	1985	1988	1990	1991
1. Ahorro bruto	1,0	1,7	1,6	1,3
2. Transferencias netas de capital recibidas ...	0,6	0,4	0,5	0,3
3. Formación bruta de capital	2,3	2,4	2,9	3,2
4. Déficit: 1 + 2 - 3	-0,6	-0,3	-0,9	-1,6

Fuente: INE y Banco de España (Cuentas Financieras de la Economía Española, Madrid, julio 1992).

Según esto, que se cumple tanto para comunidades autónomas como para corporaciones locales, el déficit de cada período queda «explicado» en gran medida por los empleos de capital, es decir, por las inversiones. Los pasivos financieros con-

traídos en cada período por estas administraciones (cuya acumulación hasta un período constituye el endeudamiento al final de ese período) no van destinados exclusivamente a financiar ese déficit, ya que también se contraen pasivos para adquirir activos financieros. En las *Cuentas Financieras de la Economía Española* hay evidencia de importantes colocaciones en depósitos por parte de alguna de estas administraciones, lo que quizá está ligado a la emisión de valores a corto plazo a un tipo de interés reducido, pero con amplia demanda por su favorable trato fiscal. Estos depósitos, que alcanzaron su montante más alto en 1989, han ido des- cendiendo desde entonces.

5. Entre las que sin duda son restricciones al endeudamiento (que, no se olvide, se origina por acumulación de los déficit de cada período), para evitar las distorsiones que éste introduce y para cumplir los tratados ratificados, o a punto de estarlo, no deben dejar de mencionarse dos problemas que condicionan el montante de tales pasivos. A saber: la necesidad de *agilizar las transferencias de todo tipo que procedentes del Estado llegan, de forma directa o indirecta, a estas administraciones y la necesidad de aproximar lo más posible en el tiempo la contracción de obligaciones por estas administraciones y su pago efectivo a los acreedores*. Unas y otras demoras (en muchas ocasiones las segundas explicadas por las primeras) introducen grandes distorsiones en cuestiones tales como la correcta imputación temporal de las operaciones, el monto del endeudamiento por la proliferación de créditos-puente y la solvencia de las empresas acreedoras. Lo peor de todo es que algunas de estas alteraciones se transmiten «en cascada» afectando a todas las relaciones comerciales y, en suma, al sistema de pagos. Es de esperar que la futura ley de contratos de las administraciones públicas, ahora en fase de proyecto y que, al parecer, es coherente con la normativa comunitaria, pueda contribuir a resolver este problema.

6. Por último, como los cuadros son muy detallados se ahorran comentarios sobre su contenido, lo que no exime de invitar a la consulta, por su

novedad, de los cuadros núms. 3 y 5, en donde se ha recogido la información correspondiente a las unidades de las administraciones territoriales en sentido amplio, que no son administraciones públicas, es decir, a los organismos, entes públicos y empresas públicas dependientes de comunidades y corporaciones (2). A constatar que la deuda de los dependientes de las comunidades está concentrada en las de Madrid y Cataluña, y en las actividades transportes y televisión, y que la deuda de los dependientes de corporaciones se explica, fundamentalmente, por las localizadas en las Comunidades de Cataluña, Madrid y Andalucía, y en las actividades transportes, los Juegos Olímpicos y ferias de muestras. No se está en condición de afirmar que el endeudamiento de los organismos olímpicos que figuran en el cuadro sean «el coste de los Juegos Olímpicos», ya que en la financiación de éstos han intervenido otras administraciones mediante la dotación de transferencias y otras ayudas que no aparecen explícitas en los cuadros, y porque parte de la deuda de tales organismos puede referirse a actividades de infraestructura u otras conexas. Tampoco aparece una referencia a la deuda ocasionada por la Exposición Universal, porque su financiación se ha articulado, principalmente, a través de dos empresas (Exposición Universal de Sevilla 92 y V Centenario) dependientes del Estado, a través de la Dirección General del Patrimonio (3).

NOTAS

(1) Dependen en el sentido de estar controlados por (o son propiedad de), que en la mayoría de los casos y a efectos de lo que aquí interesa significa estar financiados por (o con la garantía de) comunidades y corporaciones. Al margen de ello, para no complicar la presentación de los datos en esta nota, todos los organismos tanto «administrativos» como «comerciales» se han incluido juntos y agregados a las restantes entidades y empresas dependientes de las corporaciones.

(2) En realidad, los organismos de naturaleza administrativa son administraciones públicas, pero tal separación es irrelevante para el análisis que aquí se presenta. (Véase también nota 1.)

(3) La Dirección General del Patrimonio difunde los datos de todas las empresas públicas a través de *El Sector Público Empresarial*, cuyo último número publicado es el correspondiente a 1989.

CUADRO NUM. 1
ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN SENTIDO AMPLIO.
CUADRO RESUMEN DEL ENDEUDAMIENTO EN VALORES Y CREDITOS NO COMERCIALES
(Miles de millones de pesetas)

	Comunidades autónomas y unidades dependientes		Comunidades autónomas y unidades dependientes					Corporaciones locales y unidades dependientes			
			Total	Administración general	Organismos, entidades y empresas	Total	Corporaciones locales			Organismos, entidades y empresas	
							Total	Ayuntamientos	Diput. y Cabil.		
	Total	Porcentaje sobre PIB									
1984	746,8	3,0	195,4	134,9	60,5	551,4	524,1	379,0	145,1	27,4	
1985	925,1	3,3	301,1	220,1	81,0	624,1	602,9	439,7	163,2	21,1	
1986	1.245,5	3,9	434,3	340,1	94,2	811,2	784,1	529,4	254,6	27,1	
1987	1.462,3	4,0	479,2	378,7	100,5	983,1	920,7	618,1	302,6	62,4	
1988	1.770,4	4,4	511,7	429,3	82,4	1.258,6	1.164,9	717,8	447,1	93,7	
1989	3.059,9	6,8	734,1	637,2	96,9	2.325,8	2.190,4	842,9	1.347,5	135,4	
1990	3.333,9	6,7	1.067,6	959,9	107,6	2.266,3	2.095,7	1.070,2	1.025,6	170,6	
1991	4.042,8	7,4	1.628,8	1.471,6	157,3	2.413,9	2.185,9	1.408,8	777,1	228,0	
Marzo 1992	4.069,1	6,9	1.732,1	1.567,0	165,1	2.337,0	2.091,4	1.409,8	681,5	245,6	
Junio 1992	4.379,0	7,4	1.859,2	1.678,1	181,1	2.519,8	2.252,7	1.455,0	797,7	267,1	

Detalle por comunidades autónomas a 30 de junio de 1992

<i>Total</i>	<i>4.379,1</i>	<i>7,4</i>	<i>1.859,3</i>	<i>1.678,2</i>	<i>181,0</i>	<i>2.519,8</i>	<i>2.252,7</i>	<i>1.455,0</i>	<i>797,7</i>	<i>267,1</i>
1. Andalucía	689,5	7,2	302,3	297,8	4,5	387,2	352,7	244,3	108,5	34,5
2. Aragón	127,6	0,2	24,1	24,1	0,0	103,5	103,5	65,4	38,1	0,0
3. Asturias	59,7	0,1	38,4	38,1	0,3	21,2	21,2	21,2	—	0,0
4. Baleares	65,4	0,1	32,1	31,1	1,0	33,3	31,6	28,4	3,2	1,7
5. Canarias	173,6	0,3	63,1	56,8	6,3	110,5	104,3	66,8	37,5	6,2
6. Cantabria	63,6	0,1	44,7	44,1	0,6	18,9	18,9	18,9	—	0,0
7. Castilla-La Mancha..	96,5	0,2	20,8	20,8	0,0	75,7	75,7	36,2	39,5	0,0
8. Castilla y León	141,8	0,2	41,5	41,1	0,4	100,2	100,2	49,6	50,7	0,0
9. Cataluña	1.094,2	1,9	444,2	373,7	70,5	650,0	487,7	436,9	50,8	162,3
10. Extremadura	54,2	0,1	17,3	17,3	0,0	36,9	36,9	17,3	19,6	0,0
11. Galicia	265,3	0,4	169,2	161,4	7,8	96,0	91,4	51,8	39,6	4,6
12. La Rioja	25,3	0,0	17,9	17,6	0,3	7,4	7,4	7,4	—	0,0
13. Madrid	465,4	0,8	264,2	184,8	79,5	201,2	161,0	161,0	—	40,2
14. Murcia	97,9	0,2	64,3	64,3	0,0	33,6	33,6	33,6	—	0,0
15. Navarra	27,9	0,0	12,1	12,0	0,1	15,8	13,6	13,6	—	2,2
16. País Vasco	596,1	1,0	134,2	129,3	4,9	461,9	456,7	86,2	370,5	5,2
17. C. Valenciana	333,9	0,6	168,8	163,9	4,9	165,1	155,3	115,5	39,8	9,8
18. Ceuta y Melilla	1,3	0,0	—	—	—	1,3	0,8	0,8	—	0,5

Fuente: Véanse los cuadros núms 2 a 5 y, especialmente, el epígrafe de referencias técnicas, donde se precisan su ámbito y limitaciones.

CUADRO NUM. 2
COMUNIDADES AUTONOMAS (Administración general).
ENDEUDAMIENTO MATERIALIZADO EN VALORES Y CREDITOS NO COMERCIALES
(En miles de millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (marzo)	1992 (junio)
1. TOTAL ENDEUDAMIENTO (2+3+4) ..	134,9	220,1	340,1	378,7	429,3	637,2	959,9	1.471,6	1.567,0	1.678,2
A) Por instrumentos:										
2. VALORES A CORTO PLAZO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,4	98,0	107,1	120,0
3. OBLIGACIONES	86,5	129,9	210,9	207,5	214,1	243,2	244,2	261,8	285,5	326,6
4. CRÉDITOS	48,4	90,2	129,2	171,2	215,2	394,0	674,3	1.111,8	1.174,4	1.231,6
Por prestamistas:										
De la banca	16,0	35,6	62,8	93,9	100,7	133,8	251,7	531,0	537,0	576,4
De las cajas de ahorros	13,4	34,0	45,2	53,9	64,3	91,9	185,9	292,8	360,6	373,4
Del crédito oficial	12,1	13,1	13,9	16,2	36,9	93,1	124,4	172,7	169,4	170,5
Otras instituciones de crédito..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,3	21,1	17,0	8,6	14,4
Del resto del mundo	6,9	7,5	7,3	7,2	12,9	72,9	91,2	98,3	98,8	96,9
Por monedas:										
En pesetas	30,4	72,0	117,6	159,6	199,0	305,8	565,7	992,4	1.054,9	1.114,3
En moneda extranjera	18,0	18,2	11,6	11,6	16,2	88,2	108,6	119,4	119,5	117,3
Por plazos:										
A corto plazo	6,7	15,4	38,7	46,8	66,2	76,5	201,6	349,0	385,7	394,8
A largo plazo	41,7	74,8	90,5	124,4	149,0	317,5	472,7	762,8	788,7	836,8
B) Por comunidades autónomas:										
1. Andalucía	9,1	13,3	31,7	31,2	39,1	87,8	196,1	286,6	302,9	297,8
2. Aragón	2,0	2,0	3,5	5,7	5,6	5,2	7,2	21,0	22,3	24,1
3. Asturias	7,1	7,4	8,9	8,7	6,9	13,2	17,3	31,6	33,0	38,1
4. Baleares	1,3	2,0	1,9	1,8	1,8	3,9	6,3	21,8	23,0	31,1
5. Canarias	4,2	13,0	22,7	21,2	25,0	26,9	29,1	46,8	52,1	56,8
6. Cantabria	4,7	6,0	6,8	11,1	13,4	26,9	38,8	45,8	45,0	44,1
7. Castilla-La Mancha ...	2,0	2,0	3,0	3,2	4,0	11,0	13,3	16,4	18,3	20,8
8. Castilla y León	1,5	4,3	7,3	7,3	7,3	6,9	17,3	33,5	38,8	41,1
9. Cataluña	47,9	97,9	140,6	158,7	164,0	196,2	212,0	290,2	336,2	373,7
10. Extremadura	0,0	0,0	2,1	2,0	2,0	2,0	4,4	6,9	12,2	17,3
11. Galicia	3,0	8,5	10,4	10,1	9,3	15,1	47,7	127,3	143,2	161,4
12. La Rioja	1,7	1,6	1,8	1,5	1,3	4,6	9,4	15,8	16,5	17,6
13. Madrid	12,4	11,4	10,0	21,2	36,3	78,1	116,9	187,0	179,3	184,8
14. Murcia	3,8	3,5	8,7	15,5	18,9	33,5	43,3	59,6	62,5	64,3
15. Navarra	6,3	5,7	11,7	10,1	7,6	7,1	6,2	5,1	12,0	12,0
16. País Vasco	22,9	30,5	42,1	43,7	55,6	67,6	92,3	115,7	115,8	129,3
17. Com. Valenciana	5,0	11,0	26,9	25,8	31,2	51,2	102,5	160,5	153,9	163,9

Fuente: Banco de España.

CUADRO NUM. 3
ORGANISMOS, ENTES PUBLICOS Y EMPRESAS PUBLICAS DEPENDIENTES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.
ENDEUDAMIENTO MATERIALIZADO EN VALORES Y CREDITOS NO COMERCIALES
(En miles de millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (marzo)	1992 (junio)
1. TOTAL ENDEUDAMIENTO (2+3)	60,5	81,0	94,2	100,5	82,4	96,9	107,6	157,3	165,1	181,1
A) Por instrumentos:										
2. OBLIGACIONES	7,2	14,6	14,1	10,5	9,0	7,5	6,0	4,5	4,5	3,3
3. CRÉDITOS	53,4	66,4	80,2	90,0	73,4	89,4	101,6	152,8	160,6	177,8
Por prestamistas:										
De la banca	18,1	21,5	23,2	37,2	27,5	39,2	42,4	61,7	63,4	68,1
De las cajas de ahorros	16,5	23,8	28,4	29,2	22,1	22,8	25,4	40,6	45,6	50,1
Del Banco de Crédito Local	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	2,5	7,4	13,1	12,9	8,7
Otros del crédito oficial	0,1	0,9	7,6	5,7	4,4	5,0	3,4	10,0	10,9	14,5
Otras instituciones de crédito	3,3	3,3	0,0	3,3	3,3	3,3	3,3	4,1	4,1	4,0
Del resto del mundo	15,4	16,9	21,0	14,6	14,5	16,5	19,7	23,4	23,7	32,4
Por monedas:										
En pesetas	28,8	40,8	57,4	70,7	54,8	69,1	78,6	127,6	135,7	131,8
En moneda extranjera	24,5	25,6	22,7	19,3	18,6	20,4	23,0	25,2	24,9	46,0
B) Por comunidades autónomas:										
1. Andalucía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	4,2	4,5
Instituto de Fomento de An-										
dalucía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	2,9	2,9
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,3	1,6
3. Asturias	2,0	2,0	1,9	1,6	0,9	0,8	1,6	0,7	0,8	0,3
4. Baleares	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	0,8	1,0
5. Canarias	0,4	1,1	1,9	3,0	2,6	3,0	2,2	6,4	6,1	6,3
Viviendas Sociales de Ca-										
narías, S.A.	0,4	1,1	1,8	3,0	2,5	2,9	2,1	5,7	5,5	5,8
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,7	0,6	0,4
6. Cantabria	1,4	2,1	1,8	1,3	1,7	1,4	2,7	0,6	0,6	0,6
8. Castilla y León	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4
9. Cataluña	17,4	21,5	27,4	30,7	28,8	31,8	41,3	61,5	65,2	70,5
Instituto Catalán del Suelo .										
Corporación Catalana de	4,1	3,5	5,2	5,6	5,0	4,7	6,6	9,5	9,4	11,5
Radio y Televisión	1,8	3,8	5,8	5,4	5,7	5,7	5,1	12,2	13,9	14,9
Túneles y Autopistas de										
Barcelona, S. A.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	3,7	13,1	23,6	24,0	24,2
Ferrocarriles de la Genera-										
litat de Catalunya	11,4	12,6	14,6	17,4	15,3	15,4	14,2	14,4	16,0	17,8
Resto	0,1	1,6	1,7	2,3	2,0	2,3	2,2	1,8	1,9	2,0
11. Galicia	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,4	4,0	6,8	8,2	7,8
Compañía de RTV de Ga-										
licia	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,4	0,0	2,5	3,9	3,5
Televisión de Galicia, S.A.										
La Rioja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	4,3	4,3	4,3
12. La Rioja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,3
13. Madrid	36,7	49,1	57,5	56,7	39,9	48,9	44,6	63,7	64,6	79,5
Canal de Isabel II	14,6	15,5	18,3	14,0	11,1	11,2	12,6	15,0	16,0	20,3
Ente Público RTV Madrid ..	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	2,5	6,5	9,3	11,8	11,3
Instituto de la Vivienda de										
Madrid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,4	4,6	7,7
Compañía Metropolitano de										
Madrid, S. A.	21,5	32,6	38,6	41,8	27,8	35,1	25,5	33,2	29,5	37,0
Resto	0,6	1,0	0,7	0,7	0,9	0,0	0,0	1,9	2,6	3,1
15. Navarra	2,4	4,5	0,9	1,0	0,9	0,9	0,0	1,1	0,1	0,1
16. País Vasco	0,2	0,8	2,7	3,3	3,0	1,9	3,5	3,9	4,4	4,9
Teknologo Elkartegia, S. A.										
(Parque Tecnológico)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	2,0	2,6	2,9
Resto	0,2	0,8	2,7	3,3	3,0	1,9	2,0	1,9	1,8	2,0
17. Comunidad Valenciana	0,0	0,0	0,0	2,7	3,6	5,9	7,2	8,8	9,4	4,9
Ferrocarriles de la Genera-										
litat Valenciana	0,0	0,0	0,0	2,7	3,5	5,7	6,8	7,6	8,0	3,4
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	1,2	1,4	1,6
C) Por actividades:										
1. Transportes	32,9	45,2	53,2	62,0	47,4	59,9	59,6	78,8	77,5	82,4
2. Televisión	1,8	3,8	5,8	5,5	6,7	10,6	15,7	28,3	33,9	34,1
3. Vivienda	0,4	1,1	1,8	3,0	2,5	2,9	2,1	10,1	10,1	13,5
4. Resto	25,4	30,9	33,3	30,0	25,8	23,6	30,3	40,1	43,5	51,1

Fuente: Banco de España.

CUADRO NUM. 4
ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.
TOTAL AYUNTAMIENTOS, DIPUTACIONES Y CABILDOS
(Miles de millones de pesetas)

	Pasivos financieros total	Títulos a corto plazo (pagarés forales y otros)	Obligaciones	Préstamos y créditos									
				Total	Por monedas			Por agentes				Por plazos	
					Pesetas	Moneda extranjera	Banca	Cajas de ahorro	Crédito oficial	Otras instituciones de crédito	Resto del mundo	Hasta un año	Más de un año
1984	524,1	0,0	125,7	398,3	374,7	23,6	34,5	126,9	224,5	2,8	9,6	35,2	363,1
1985	602,9	0,0	137,5	465,4	441,3	24,1	57,3	138,9	256,3	3,2	9,7	36,2	429,2
1986	784,1	44,9	155,3	583,9	562,2	21,7	86,2	159,0	320,5	4,7	13,4	43,0	540,8
1987	920,7	54,7	134,4	731,5	712,3	19,2	121,0	210,5	383,9	5,1	11,0	66,1	665,5
1988	1.164,9	163,1	122,0	879,9	845,0	34,9	148,3	253,9	444,5	6,4	26,8	85,6	794,3
1989	2.190,4	1.038,8	91,8	1.059,8	1.007,2	52,6	171,8	254,0	602,0	8,4	23,7	132,1	927,7
1990	2.095,7	671,8	82,2	1.341,7	1.292,6	49,1	219,4	308,7	782,0	9,7	21,9	157,7	1.184,0
1991	2.185,9	347,4	76,8	1.761,8	1.716,8	45,0	370,1	424,9	931,8	14,4	20,6	236,1	1.525,6
Marzo 1992	2.091,4	238,2	74,6	1.778,6	1.735,3	43,3	328,7	461,3	952,6	15,5	20,4	264,4	1.532,1
Junio 1992	2.252,7	159,3	242,7	1.850,8	1.808,8	42,7	336,6	510,1	964,9	19,7	19,5	289,8	1.560,9

Detalle por las comunidades autónomas donde están radicadas estas corporaciones a 30 de junio de 1992

Total	2.252,7	159,3	242,7	1.850,7	1.808,0	42,7	336,6	510,1	964,9	19,7	19,5	289,8	1.560,9
1. Andalucía	352,7	0,0	6,0	346,8	346,8	0,0	57,7	61,7	226,9	0,5	0,0	73,7	273,1
2. Aragón	103,5	0,0	2,8	100,7	81,5	19,3	27,1	35,3	29,3	2,1	6,9	15,0	85,7
3. Asturias	21,2	0,0	0,6	20,6	20,6	0,0	1,0	8,8	10,8	0,0	0,0	1,9	18,7
4. Baleares	31,6	0,0	0,5	31,1	31,1	0,0	1,4	4,6	25,0	0,0	0,0	2,2	28,9
5. Canarias	104,3	0,0	0,1	104,2	104,2	0,0	22,0	21,0	61,0	0,2	0,0	13,2	90,9
6. Cantabria	18,9	0,0	0,0	18,9	18,9	0,0	5,0	3,2	10,7	0,0	0,0	2,0	16,9
7. Castilla-La Mancha	75,7	0,0	3,1	72,6	72,6	0,0	2,2	16,5	52,9	0,9	0,0	11,3	61,3
8. Castilla y León	100,2	0,0	2,1	98,1	98,1	0,0	3,8	8,9	84,6	0,8	0,0	9,4	88,7
9. Cataluña	487,7	18,1	40,8	428,8	412,3	16,6	122,9	127,8	165,5	0,0	12,6	88,1	340,7
10. Extremadura	36,9	0,0	1,7	35,2	35,2	0,0	1,4	2,2	31,6	0,0	0,0	6,0	29,2
11. Galicia	91,4	0,0	0,6	90,8	90,8	0,0	3,8	17,9	69,1	0,0	0,0	5,3	85,6
12. La Rioja	7,4	0,0	0,1	7,3	7,3	0,0	0,1	2,8	4,4	0,0	0,0	1,2	6,1
13. Madrid	161,0	0,0	22,0	139,0	139,0	0,0	60,2	26,3	52,6	0,0	0,0	20,6	118,4
14. Murcia	33,6	0,0	0,6	32,9	32,9	0,0	4,2	20,6	8,1	0,0	0,0	4,4	28,5
15. Navarra	13,6	0,0	0,2	13,4	13,4	0,0	1,0	4,1	6,7	1,7	0,0	1,7	11,7
16. País Vasco	456,7	141,2	160,5	155,0	148,1	6,9	14,6	103,0	27,8	9,7	0,0	13,1	141,9
17. Comunidad Valenciana ...	155,3	0,0	0,8	154,4	154,4	0,0	8,2	44,9	97,6	3,8	0,0	20,6	133,8
18. Ceuta y Melilla	0,8	0,0	0,0	0,8	0,8	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	0,0	0,3	0,5

Fuente: Créditos y préstamos en pesetas, *Boletín Estadístico del Sector Público Local*, Banco de Crédito Local, para períodos anteriores a septiembre de 1991, y Banco de España para los posteriores; valores y créditos en moneda extranjera, Banco de España.

CUADRO NUM. 5
ORGANISMOS Y EMPRESAS PUBLICAS DEPENDIENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES.
ENDEUDAMIENTO MATERIALIZADO EN VALORES Y CREDITOS NO COMERCIALES
(En miles de millones de pesetas)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (marzo)	1992 (junio)
1. TOTAL ENDEUDAMIENTO (2+3)	27,4	21,1	27,1	62,4	93,7	135,4	170,6	228,0	245,6	267,1
A) Por instrumentos:										
2. OBLIGACIONES	7,1	5,9	6,6	5,5	4,6	3,9	2,5	2,3	2,1	2,1
3. CRÉDITOS	20,2	15,2	20,5	56,9	89,1	131,5	168,1	225,7	243,5	265,0
Por prestamistas:										
De la banca	9,2	6,3	8,6	25,3	40,7	62,2	72,7	98,1	103,4	105,8
De las cajas de ahorros	5,8	5,4	3,1	10,2	12,3	17,9	20,5	27,3	30,8	32,2
Del Banco de Crédito Local	5,2	3,1	6,9	11,4	17,0	31,2	43,9	54,5	59,7	63,1
Otros del crédito oficial	0,0	0,0	0,0	0,1	2,8	3,9	6,2	5,0	7,5	9,1
Otras instituciones de crédito	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5
Del resto del mundo	0,0	0,4	1,7	9,8	16,0	16,1	24,7	40,2	41,6	54,1
Por monedas:										
En pesetas	20,2	14,8	18,8	47,1	72,9	115,2	143,2	185,4	201,8	210,8
En moneda extranjera	0,0	0,4	1,7	9,8	16,2	16,3	24,9	40,4	41,7	54,1
B) Por comunidades autónomas:										
1. Andalucía	4,2	5,6	5,9	7,7	10,5	16,6	21,2	25,2	27,0	34,5
Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla	2,4	2,8	2,8	2,8	3,4	4,2	4,9	5,5	5,9	6,6
Transportes urbanos de Sevilla S.A.M.	0,6	1,4	1,1	1,6	2,7	3,7	3,4	4,5	5,5	5,6
Resto	1,1	1,4	2,1	3,4	4,4	8,7	12,8	15,2	15,6	22,3
2. Aragón	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Baleares	0,4	0,8	0,8	1,1	1,1	1,5	1,6	1,9	1,8	1,7
5. Canarias	0,0	0,0	0,4	0,5	0,6	1,0	1,7	5,5	5,7	6,2
9. Cataluña	17,2	11,6	13,0	42,5	65,4	91,2	114,1	144,4	147,9	162,3
Ferrocarril Metropolitano de Barcelona S.A.M.	2,0	1,8	2,7	18,0	25,2	30,0	31,2	32,2	32,2	33,9
S.M.P. Transportes de Barcelona	9,5	4,6	5,4	14,2	19,8	24,8	30,4	33,5	33,9	36,6
Anella Olímpica de Montjuic Villa Olímpica S. A., Soc. P. M.	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	5,9	6,9	7,7	7,7	7,7
Promocio Ciutat Velle, S. A.. Barcelona Holding Olímpico, S. A.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,8	17,6	18,5
Resto	5,7	5,2	4,9	5,2	6,7	8,5	9,7	16,2	15,4	24,1
11. Galicia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	5,0	5,0	5,0	4,6
13. Madrid	4,6	2,2	4,9	5,5	5,1	11,7	14,6	34,7	41,6	40,2
Empresa Municipal de Transportes de Madrid	3,9	1,7	3,9	2,8	2,3	6,8	6,4	9,6	9,4	9,1
Empresa mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S. A.	0,7	0,5	0,8	1,7	1,5	1,7	2,8	6,5	9,1	8,6
Empresa Municipal Vivienda de Madrid	0,0	0,0	0,3	1,0	0,9	1,0	1,9	3,7	4,3	6,0
Institución Ferial de Madrid.. Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	13,0	15,9	15,6
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,1	3,0	1,9	2,9	0,9
15. Navarra	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2
16. País Vasco	0,4	0,5	1,5	2,0	4,8	5,4	6,5	6,1	5,4	5,2
17. Comunidad Valenciana	0,5	0,4	0,6	2,9	3,2	3,2	2,8	2,3	8,2	9,8
Feria Muestras Internacional Valenciana	0,3	0,3	0,5	2,7	3,2	3,2	2,7	0,0	5,5	5,5
Mercavalencia	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	2,3	2,7	4,3
18. Ceuta y Melilla	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,5
C) Por actividades:										
1. Transportes	16,1	9,7	14,0	38,2	53,6	70,2	77,2	87,2	87,8	91,9
2. Juegos Olímpicos y Ferias ..	0,4	0,3	0,5	7,9	16,9	30,0	40,5	67,7	79,9	81,8
3. Vivienda	0,1	0,1	0,4	1,3	1,5	1,6	2,5	4,4	5,0	6,6
4. Resto	10,8	11,1	12,2	15,0	21,7	33,5	50,4	68,7	72,9	86,8

Fuente: Banco de España.

CUADRO NUM. 6
ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.
RELACION CARGA FINANCIERA/INGRESOS CORRIENTES (según liquidación presupuestaria)
(Miles de millones de pesetas y porcentaje)

	<i>Comunidades autónomas</i>			<i>Corporaciones locales</i>		
	1985	1988	1990	1985	1988	1990
<i>Carga financiera</i> (Cap. 3+Cap. 9)	65,8	140,8	243,0	199,1	486,5	636,1
1. Andalucía	3,5	5,6	29,3	...	82,8	105,8
2. Aragón	0,2	2,9	1,5	...	13,9	13,4
3. Asturias	0,8	6,8	4,9	...	4,8	4,2
4. Baleares	0,3	0,5	1,4	...	2,1	5,1
5. Canarias	0,6	2,4	3,9	...	17,9	28,7
6. Cantabria	1,2	14,2	9,9	...	7,0	5,3
7. Castilla-La Mancha	0,3	1,6	1,8	...	18,8	23,4
8. Castilla y León	0,2	0,9	4,2	...	18,1	30,2
9. Cataluña	40,9	74,9	121,0	...	171,0	210,3
10. Extremadura	0,0	0,4	0,7	...	9,1	10,1
11. Galicia	0,4	2,2	6,9	...	12,5	18,1
12. La Rioja	0,4	0,5	0,9	...	1,5	1,6
13. Madrid	3,1	6,7	18,5	...	36,4	47,8
14. Murcia	1,9	4,1	5,6	...	6,2	8,3
15. Navarra	3,4	1,5	0,8	...	3,2	3,6
16. País Vasco	7,6	11,5	18,0	...	39,6	70,8
17. Comunidad Valenciana	0,7	4,0	13,7	...	41,2	47,9
18. Ceuta y Melilla	—	—	—	...	0,6	1,6
<i>Ingresos corrientes</i> (Caps. 1 a 5)	1.029,3	1.922,7	2.592,7	1.512,5	2.077,7	2.711,7
1. Andalucía	196,6	391,2	506,6	...	247,4	321,5
2. Aragón	15,0	33,9	45,6	...	58,1	72,2
3. Asturias	17,2	34,7	40,9	...	27,8	40,0
4. Baleares	7,3	14,5	23,3	...	33,3	54,3
5. Canarias	68,3	146,0	169,2	...	99,5	103,1
6. Cantabria	10,4	18,8	26,1	...	16,9	24,1
7. Castilla-La Mancha	23,3	46,0	64,0	...	62,3	79,5
8. Castilla y León	33,7	70,4	96,2	...	108,0	148,9
9. Cataluña	204,8	304,2	445,2	...	299,7	438,6
10. Extremadura	14,4	30,3	41,8	...	40,8	49,7
11. Galicia	83,9	152,1	199,6	...	86,2	114,9
12. La Rioja	5,3	10,4	14,4	...	10,8	12,4
13. Madrid	44,8	83,9	128,4	...	185,5	250,1
14. Murcia	14,9	26,9	36,2	...	29,2	37,3
15. Navarra	51,7	82,5	181,0	...	18,0	24,9
16. País Vasco	117,6	294,5	332,8	...	574,3	696,0
17. Comunidad Valenciana	120,2	182,4	241,4	...	172,1	233,9
18. Ceuta y Melilla	—	—	—	...	7,9	10,3
<i>Ratio (carga financiera/ingresos corrientes)</i> (porcentaje)	6,4	7,3	9,4	13,2	23,4	23,5
1. Andalucía	1,8	1,4	5,8	...	33,5	32,9
2. Aragón	1,1	8,7	3,3	...	23,8	18,6
3. Asturias	4,8	19,5	12,0	...	17,2	10,6
4. Baleares	4,4	3,3	6,0	...	6,4	9,4
5. Canarias	0,9	1,7	2,3	...	18,0	27,8
6. Cantabria	12,0	75,7	37,9	...	41,4	22,0
7. Castilla-La Mancha	1,3	3,4	2,8	...	30,1	29,5
8. Castilla y León	0,7	1,2	4,4	...	16,8	20,3
9. Cataluña	20,0	24,6	27,2	...	57,1	47,9
10. Extremadura	0,0	1,2	1,7	...	22,4	20,4
11. Galicia	0,5	1,4	3,5	...	14,5	15,8
12. La Rioja	7,7	4,5	6,3	...	13,7	12,7
13. Madrid	7,0	8,0	14,4	...	19,6	19,1
14. Murcia	13,0	15,3	15,5	...	21,2	22,2
15. Navarra	6,6	1,8	0,4	...	17,9	14,4
16. País Vasco	6,4	3,9	5,4	...	6,9	10,2
17. Comunidad Valenciana	0,6	2,2	5,7	...	23,9	20,5
18. Ceuta y Melilla	—	—	—	...	7,1	15,2

Fuente: Banco de España, a partir de «Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas» y «Liquidación de Presupuestos de las Corporaciones Locales» de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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-

bilidad 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 ordinario.

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 de 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 imposables, 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 obtenidas 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.

Natividad FERNANDEZ GOMEZ

Becaria de Investigación en el área de Hacienda Pública
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Cantabria

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.*

DOCUMENTOS

COMPARECENCIA DEL SEÑOR SECRETARIO DE ESTADO DE HACIENDA, DON ANTONIO ZABALZA MARTI

**Para informar sobre el Acuerdo relativo a financiación autonómica,
el día 15 de septiembre de 1992, ante la Comisión de Economía,
Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados**

Muy buenos días a todos ustedes. Como saben SS. SS., el pasado 20 de enero el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representadas todas las comunidades autónomas y el Gobierno de la nación, acordó el sistema de financiación para el período 1992-1996. Este acuerdo constituye, en mi opinión, un avance importante en la consolidación del Estado descentralizado que consagra nuestra Constitución. Dicho acuerdo sustituyó al que a su vez se había alcanzado en noviembre de 1986 y que también permitió avances importantes en la materialización del Estado de las autonomías.

Creo que es interesante repasar, aunque sea muy brevemente, algunos de los avances conseguidos en el período anterior. El primero lo situaría en el importante incremento del grado de descentralización. Por ejemplo, en 1986 el volumen de recursos de las comunidades autónomas era de 1,4 billones de pesetas, mientras que en 1990 era de 2,5 billones de pesetas. Es decir, a lo largo de este período hubo un incremento de cerca del 80 por 100 en el volumen de recursos disponibles por las comunidades autónomas. También hubo un cambio importante en lo que respecta a la composición del gasto. En 1986 las comunidades autónomas gestionaban el 13 por 100 del total del gasto público, mientras que el Estado gestionaba un 75 por 100 del mismo. En 1990 estos porcentajes habían cambiado a un 19 por 100 las comunidades autónomas y a un 67 por 100 el Estado. Es decir, las comunidades autónomas habían crecido más de cinco puntos, 5,6 puntos, mientras que el Estado había bajado en 7,7 puntos; claramente una descentralización en lo que respecta a la gestión del gasto.

El segundo logro importante del sistema anterior fue un incremento, también significativo, en el grado de autonomía financiera de que disponen las comunidades autónomas a efectos de poder decidir cuál es la mejor política de gasto que tienen.

Una de las medidas para aquilatar esta autonomía financiera quizá sea el volumen de financiación incondicionada con respecto a su financiación total. En 1986 esta financiación incondicionada suponía el 73,5 por 100, mientras que en 1990 suponía el 82,5 por 100. Es decir, nueve puntos de incremento el volumen de recursos que va a las comunidades autónomas, sin ninguna condición sobre la utilización de los mismos. Otro indicador importante es el volumen de tributos cedidos y tributos propios, que en 1986 sólo suponía un 26 por 100 de los recursos totales de las autonomías, mientras que en 1990 suponía el 35 por 100; también un incremento de nueve puntos.

A pesar de estos logros, creo que todo el mundo era consciente, tanto por parte de la Administración central como de las comunidades autónomas, de que todavía subsistían algunos problemas y que era necesario dar respuesta a los mismos. Pues bien, el nuevo acuerdo de financiación a lo que se dirige precisamente es a tratar de dar respuesta a estos nuevos problemas. ¿Cuáles eran los problemas que se planteaban antes de iniciar lo que culminó en el acuerdo de 20 de enero de este año? Los problemas fundamentales eran los siguientes. El primero, la inversión nueva. El problema de la inversión nueva tiene su origen en el método de valoración del coste efectivo de los servicios tras pasados acordado en 1981. En ese acuerdo se dividieron los recursos totales a recibir por las comunidades autónomas en dos conceptos: por una parte el coste efectivo y, por otra, los recursos condicionados dados a través del Fondo de Compensación Interterritorial. En el coste efectivo se incluyó exclusivamente el coste de funcionamiento de los servicios transferidos más el coste de la inversión dedicada a la reposición. En cambio, el coste de la inversión nueva, es decir, de la inversión dedicada al incremento del *stock* de capital, se situó dentro del Fondo de Compensación Interterritorial. Esto creó un problema porque el FCI, ade-

más de tener esta misión, la de otorgar recursos a las comunidades autónomas para la inversión nueva, tenía otras como la de compensar territorialmente el distinto grado de desarrollo de las comunidades autónomas. Esto creaba una disfunción evidente, porque un solo instrumento difícilmente puede atender a dos fines, con lo cual siempre se fue muy consciente de que un día u otro el volumen de recursos, la financiación dedicada a la inversión nueva debía separarse del FCI e incorporarse a lo que es la financiación incondicionada. En esta dirección ya se hicieron algunos avances, incluso en el acuerdo de 1986, pero sobre todo con la reforma del FCI, aunque el avance definitivo se logró precisamente en este acuerdo, como después les detallaré.

Un segundo problema que también preocupaba tanto a las comunidades autónomas como a la Administración central era el de la dispersión de la financiación *per capita* respecto a la financiación incondicionada. Yo creo que todos somos conscientes de que es imposible —y quizá tampoco sea deseable— que la financiación *per capita* sea exactamente la misma en todas las comunidades autónomas, aunque el marco competencial sea el mismo. Y lo es porque, evidentemente, el coste de proveer unos determinados servicios puede variar dependiendo de qué comunidad se trate. Hay otros elementos que juegan en la determinación de este coste, como pueden ser la superficie, la dispersión y otros elementos que van más allá de lo que es simplemente el volumen de personas que viven dentro de una comunidad. Ahora bien, una vez dicho esto, también todo el mundo estaba de acuerdo en que posiblemente la dispersión *per capita* que existía en el sistema anteriormente era quizá demasiado amplia y que era interesante tratar de reducirla. Por tanto, éste fue el segundo objetivo al que se dirigió el proceso de negociación que culminó el 20 de enero pasado.

Un tercer problema, también importante, porque aparece explícitamente en la LOFCA, es el de la provisión de una garantía sobre la provisión mínima de servicios; algo que está previsto concretamente en el artículo 15 de la LOFCA. Esta es una cuestión que no ha sido resuelta todavía y que plantea algunos problemas; en primer lugar, de interpretación de cuál es exactamente el sentido y el significado de este artículo (ha habido problemas de este tipo desde el comienzo de la LOFCA), y en segundo lugar, el problema de, una vez acordada esta interpretación, diseñar exactamente cuál es el sistema más adecuado para dar cumplimiento a la misma. Pues bien, también éramos conscientes de que éste era un problema que debía resolverse.

El cuarto problema es el de la corresponsabilización fiscal. No parece haber hoy muchas dudas acerca de la situación anómala en la que se encuentran las comunidades autónomas que tienen amplias competencias en la determinación de la política de gasto y, en cambio, no tienen la necesidad, como la tienen otras administraciones, de detracer estos recursos que utilizan en sus políticas de gasto del sector privado. En la actual situación, no la totalidad exactamente, pero la práctica totalidad de los recursos proceden de transferencias estatales o de impuestos cedidos sobre los que las comunidades autónomas no tienen capacidad normativa o de operaciones de endeudamiento. No es aconsejable ni desde un punto de vista político, al no identificar a estas administraciones como responsables de la detracción de recursos del sector privado, ni desde un punto de vista económico, porque tampoco permite a estas administraciones valorar adecuadamente el coste de oportunidad de sus políticas de gasto. Es también una situación que singulariza a estas administraciones respecto a la administración estatal y la administración local y, en principio, no existe razón alguna para justificar esta diferenciación. Por tanto, este problema creo que está bien definido, bien identificado. Es un problema sobre el que existe un deseo claro y explícito por parte tanto de las comunidades autónomas como de la Administración central de resolverlo. Es un problema al que se hizo frente en este acuerdo, como luego tendré ocasión de detallar para ustedes.

Un quinto problema muy importante era el de endeudamiento de las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas han ido creciendo en lo que respecta a sus políticas de gasto y a pesar de que los ingresos, como decía anteriormente, son bastante tasados, alrededor de ellos no hay gran incertidumbre. Las políticas de gasto en las que se han involucrado las comunidades autónomas en los últimos años han supuesto sobrepasar de forma significativa el volumen de ingresos que tenían, con la consecuencia de una tasa de endeudamiento creciente. Concretamente, en 1986 el volumen de endeudamiento de las comunidades autónomas era de 281.000 millones de pesetas, mientras que en 1990 subió ya a 842.000 millones de pesetas; es decir, un incremento del 198 por 100. Esta es una tasa de crecimiento muy alta que en la medida en que esté justificada debe ser permitida —la LOFCA, naturalmente, permite la capacidad de endeudamiento por parte de las comunidades autónomas—, pero en la medida en que este endeudamiento puede tener un efecto significativo sobre los parámetros macroeconómi-

cos de toda la nación, de todo el Estado español, ésta es una política que debería ser, por lo menos, coordinada con las políticas de endeudamiento de todo el Estado a efectos de tener en cuenta cuáles son sus consecuencias macroeconómicas. Por tanto, también a ello se dirigió el esfuerzo de este proceso de negociación.

Y un sexto y último problema en este repaso rápido y general era el de coordinación de las políticas fiscales de las administraciones públicas, que naturalmente tiene mucho que ver con el problema de endeudamiento que acabo de mencionar anteriormente. Desde luego, la coordinación de las políticas fiscales tiene muchas dimensiones. Una primera dimensión es la coordinación entre los programas de gasto, con el objeto de optimizar su eficacia. Otra es la coordinación entre las políticas impositivas a efectos de no caer en redundancias de doble imposición o de inconsistencias entre las distintas figuras en un sistema tributario globalmente considerado. Y una tercera es la coordinación de las políticas presupuestarias. Creo que la coordinación entre los programas de gasto es un problema resuelto, pero no así el relativo a la coordinación de las políticas presupuestarias.

Este acuerdo, como verán ustedes a continuación, también dio una respuesta muy significativa en lo que respecta a solventar esta necesidad que se estaba planteando. ¿Cómo concreta el acuerdo los cambios, las respuestas o los consensos alcanzados a lo largo de este proceso de negociación y alrededor de los problemas que acabo de mencionar? Básicamente, todo esto se fraguó dentro de un proceso de negociación que se abrió en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 6 de noviembre de 1991 y que culminó, como he dicho anteriormente, el 20 de enero. El proceso de negociación fue relativamente corto. La estrategia del Gobierno de la nación se orientó a centrar la discusión y las posibles líneas de cambio en el marco general de la LOFCA. Creemos que esta ley es fruto de un laborioso y delicado consenso político y, por tanto, una ley que no puede ser ignorada. Además, es una ley que ofrece un marco muy amplio de actuaciones dentro del cual caben prácticamente todas las posturas expresadas por las comunidades autónomas.

Por otra parte, había que tener en cuenta la escasez de tiempo disponible. En este sentido se orientó la discusión de cara a obtener un acuerdo sobre lo que sería el funcionamiento del sistema de financiación propiamente dicho, es decir, un acuerdo que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 1992, como así ha sido. Y en lo que respecta

a cuestiones más estructurales, se decidió la creación de una serie de grupos técnicos que iban a informar al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el alcance del problema y sobre las posibles soluciones a adoptar. En cuanto a la primera parte, de lo que se trató fundamentalmente fue del nuevo sistema de financiación incondicionada, de la coordinación financiera y presupuestaria y del nuevo Fondo de Compensación Interterritorial. En cuanto al segundo bloque de cuestiones, los temas que se dejaron para estudio dentro de estos grupos técnicos fueron el de la garantía para la prestación de los servicios mínimos, la corresponsabilidad fiscal y la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias.

En lo que respecta a la nueva financiación incondicionada, el nuevo modelo parte de una restricción inicial que es el volumen de recursos que por distintos conceptos las comunidades autónomas estaban recibiendo, y parte también de la restricción de arbitrar un nuevo sistema en el que todas las comunidades autónomas reciban, por lo menos, el volumen de recursos que estaban recibiendo al principio; es decir, una condición de mínimos. El importe de esta restricción inicial fue definido, en principio, como la financiación incondicionada existente previamente más las subvenciones de gratuidad de la enseñanza y más los gastos de inversión nueva, que anteriormente habían estado considerados dentro del FCI, posteriormente en la compensación transitoria, y sobre los que se aprovechó además el proceso de negociación para determinar su volumen. Esto es lo que está en la base del importante incremento en la autonomía financiera de que disponen las comunidades autónomas a partir de este acuerdo, porque un volumen muy significativo de recursos que antes recibían de forma condicionada, después del acuerdo lo están recibiendo de forma incondicionada.

No quiero cansar a SS. SS. enumerando los aspectos técnicos del acuerdo, entre otras cosas porque están claramente reflejados en el texto del acuerdo y porque han sido ampliamente discutidos. Simplemente diré que los cambios principales respecto al sistema anterior consisten en que se pasa de una división de dos grupos de competencias a una división de dos grupos de comunidades. Creemos que esto es más acorde con la LOFCA y deja atrás el viejo concepto del coste efectivo. Por otra parte, y para dar respuesta al deseo de disminuir la dispersión de la financiación *per capita*, se incrementa de forma significativa el peso que en la ecuación de reparto tiene la variable población. Tanto es así que para las comunidades que se rigen por el artículo 143, es decir, las que no tienen

competencia en materia de educación, anteriormente de acuerdo con esta variable se repartía el 59 por 100 y después del acuerdo con esta variable pasa a repartirse el 64 por 100. El incremento es todavía más importante en las comunidades que se rigen por el artículo 151, que tienen competencias en educación, donde anteriormente la ponderación de la variable población era del 74 por 100, y después del acuerdo pasa a ser del 94 por 100. Se ha introducido alguna nueva variable para captar más el problema que he mencionado anteriormente en relación a la dispersión de gasto en comunidades autónomas con distintas características geográficas. Concretamente se tiene en cuenta la dispersión de la población. Hay también pequeñas modificaciones en las definiciones de las variables, concretamente en la variable unidades administrativas, con el propósito de introducir en la definición de las mismas la circunstancia de los mayores costes que tienen las comunidades autónomas de Canarias y de Baleares en lo que respecta a las organizaciones administrativas dentro de cada isla, los cabildos insulares o los consejos insulares. Hubo también un cambio muy importante y de mucha significación, que es la ponderación uniforme para todas las comunidades, es decir, para las comunidades tanto del 143 como del 151, en lo que respecta a la variable redistributiva de pobreza relativa y a la variable de esfuerzo fiscal. Este es un planteamiento que a todos nos pareció razonable porque abría posibilidades para dar después un paso significativo respecto a profundizar en la vía de la corresponsabilidad fiscal.

La aplicación de todas estas medidas y de todos estos cambios dio lugar a una serie de nuevas distribuciones en lo que respecta a la financiación incondicionada que, a efectos de ir progresando de forma gradual hasta lo que sería una menor dispersión en la financiación *per capita*, se acordó someterlas en los primeros años a una serie de modulaciones para que el cambio no fuera tan drástico. El coste para el Estado fue, en términos de las unidades que se utilizaron dentro de la negociación, de 107.000 millones de pesetas de 1990; pero naturalmente que en términos en pesetas de 1992 esta cantidad es mayor, es de 128.000 millones de pesetas. También se acordó, dada la situación financiera y dadas las restricciones presupuestarias en las que la Administración central está basando su actual política presupuestaria, incurrir en este coste de forma gradual, acumulativamente, a lo largo de tres años. Se respetaron las reglas de evolución. Una vez determinado este bloque de financiación, la evolución temporal del sistema es la misma que había tenido anteriormente,

es decir, de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, el concepto conocido como ITAE; en este sentido no hay ningún cambio. Esto es lo que define globalmente lo que es el bloque de acuerdos adoptados en lo que respecta a la financiación incondicionada.

En lo que respecta a la coordinación presupuestaria y financiera se dieron pasos muy importantes. De hecho, ésta fue una cuestión que anteriormente nunca había sido tratada por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero que en estos momentos se vio que era imprescindible dado el volumen que estaban tomando, ya, tanto los gastos como los ingresos de las comunidades autónomas y el efecto que sus decisiones sobre estas magnitudes podría tener sobre la política macroeconómica del país. En este sentido, y aprovechando también la elaboración por parte del Gobierno de la nación del Programa de Convergencia que debía presentarse a Bruselas, se inició un amplio proceso de negociación que culminó con la determinación de un escenario presupuestario para todas y cada una de las comunidades autónomas; un escenario presupuestario que determinaba cuál iba a ser la evolución de sus ingresos y de sus gastos y, sobre todo —ésta es la parte más importante—, cuál era el objetivo de reducción del déficit de cada una de estas administraciones. El resultado de esta negociación se añadió a lo que fue y a lo que sigue siendo, naturalmente, el propósito de la Administración en lo que respecta a la reducción del déficit, y la conjunción de estos dos elementos, junto con un supuesto al respecto de la evolución del déficit de las administraciones locales, es lo que da lugar al escenario de convergencia en su aspecto presupuestario que se ha presentado a Bruselas.

Un segundo aspecto, también muy importante y estrechamente asociado a la negociación del escenario de convergencia, fue el establecimiento de un mayor automatismo en lo que respecta a las autorizaciones de operaciones de endeudamiento por parte de las comunidades autónomas. Como ustedes saben, cuando las comunidades autónomas quieren emitir deuda pública o cuando quieren endeudarse en divisas necesitan de la autorización del Gobierno. Esta es una autorización que en el pasado se dio de forma muy restrictiva y que en algunos casos había creado problemas en lo que respecta a la financiación óptima de la deuda de las comunidades autónomas; por tanto, existía un gran deseo por parte de estas últimas de introducir un mayor automatismo en lo que respecta al procedimiento de autorización de este tipo de operaciones. La conclusión a la que se llegó fue, por una parte, determinar este escenario presupuestario,

con lo cual todos, colectivamente, nos asegurábamos de cuál iba a ser la evolución del déficit público y, por tanto, la incidencia macroeconómica del comportamiento presupuestario de estas administraciones; por otra parte, para cada año y para cada comunidad autónoma, consistente con este escenario presupuestario, diseñar un plan de endeudamiento, siendo el diseñado ahora el correspondiente al año 1992. Una vez acordado este plan de endeudamiento, que como digo es consistente con el escenario presupuestario, todas las operaciones que correspondan a emisión de deuda o a endeudamiento en divisas incorporadas en el plan de endeudamiento son operaciones aprobadas de forma inmediata por parte de la Administración central. Esto se ha hecho ya así, ha dado lugar a una serie de operaciones de endeudamiento aprobadas para las comunidades autónomas y ha demostrado la efectividad de este acuerdo.

En este sentido creo que estas dos cuestiones, la coordinación presupuestaria y la coordinación financiera, representan posiblemente lo que es la novedad más importante en lo que respecta a este acuerdo de financiación y lo que lo diferencia significativamente de otros acuerdos. Además de ocuparnos pura y simplemente de lo que es el sistema de financiación incondicionada, que es a lo que normalmente se habían venido dedicando estos procesos de negociación, en esta ocasión se trascendió a este problema y se abordó también la cuestión fundamental de coordinar presupuestariamente a todas las administraciones públicas del Estado español. En la medida en la que logremos poner en práctica las previsiones de este acuerdo vamos a conseguir dar un paso muy significativo en la coordinación presupuestaria de este país.

Hubo también un acuerdo, fundamentalmente de recursos en lo que respecta al FCI, que no tiene mayor importancia; se añadieron más recursos, una aportación adicional de 21.000 millones al FCI. Y un último aspecto que quisiera abordar es el relativo a las decisiones que se tomaron con respecto a los tres temas que se dejaron para estudio, concretamente la articulación del artículo 15 de la LOFCA: la garantía en los niveles de prestación de los servicios mínimos, la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias y la corresponsabilidad fiscal. Para cada una de estas tres cuestiones

se creó un grupo técnico, y el texto del acuerdo especifica que estos grupos técnicos deberán analizar el problema, deberán explorar e investigar cuáles son las posibilidades de encontrar una solución para la resolución de las mismas y, después de este proceso de discusión deberán remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera, antes del 30 de junio, sendos informes. Una vez que estos informes fueran remitidos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera examinaría la cuestión y, previo acuerdo, caso de que se llegara al mismo y que se estimara oportuno, se pondrían en práctica las recomendaciones antes de finalizar el año, es decir, con efecto de 1 de enero de 1993.

¿Cuál es la situación respecto a lo que es el plan que se diseñó en el acuerdo? La situación es la siguiente. Los tres grupos, efectivamente, realizaron sus trabajos a lo largo de los meses que van desde la finalización del acuerdo hasta el 30 de junio y en esa fecha presentaron sendos informes al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estos informes están siendo estudiados en estos momentos, y sobre cada una de estas cuestiones, en un tiempo relativamente breve, es posible que se reúna el Consejo de Política Fiscal y Financiera propiamente dicho, o el grupo de trabajo del mismo, para examinar cuáles son las conclusiones de estos informes y para ver en qué medida se pueden dar los pasos siguientes para llevar a término las recomendaciones que se hacen. Naturalmente que estos tres problemas son complejos. Precisamente esta complejidad fue lo que aconsejó separarlos de la discusión del proceso de financiación incondicionada y llevarla a grupos técnicos, y no sorprendentemente en los tres informes que han sido remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera se manifiesta esta complejidad y se manifiesta la multitud de aspectos que deben ser tratados antes de llegar a una solución sólida y rigurosa sobre estas cuestiones. Estamos ante tres cuestiones de orden estructural sobre las que no deberíamos precipitarnos y sobre las que deberíamos tener un estudio muy atento y muy riguroso. Vamos a ver si a lo largo de los meses que quedan antes de finalizar el año podemos identificar cuáles son las formas más eficientes de avanzar en estos tres problemas, en estas tres cuestiones, y podemos dar los pasos que permitan materializar este avance.

ACUERDO SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA EN EL PERIODO 1992-1996

Consejo de Política Fiscal y Financiera
(20 de enero de 1992)

I. COORDINACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

I.1. Homogeneización de la Contabilidad Presupuestaria

El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda que tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas remitan a la Secretaría del Consejo, con periodicidad semestral, la información a que hace referencia el Mandato dado al Grupo Técnico sobre Normalización de la Información Contable, contenida en el Anexo I del presente documento.

El Grupo de Trabajo reanudará su actividad para que, antes del día 30 de junio de 1992, eleve al Consejo una propuesta de acuerdo sobre los principios y reglas generales de homogeneización en materia presupuestaria.

I.2. Coordinación presupuestaria

La necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la Necesidad de Financiación, en términos de PIB, de las Administraciones Públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Esta coordinación presupuestaria se concretará en el cumplimiento por parte de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas del Escenario de Consolidación Presupuestaria que se recoge en el Anexo II. Anualmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera revisará el cumplimiento de este Escenario y adoptará las medidas oportunas para asegurar la consecución de los objetivos

previstos en el mismo, sin perjuicio de las competencias de los respectivos Parlamentos. Este Escenario se adoptará en cada momento al marco competencial vigente.

I.3. Otros aspectos que afectan a la capacidad y necesidad de endeudamiento

El Consejo de Política Fiscal y Financiera estima que la coordinación presupuestaria, la búsqueda de políticas conjuntas para satisfacer las necesidades de financiación del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los requerimientos impuestos por la efectiva consecución del mercado único europeo, hacen necesario tratar ciertos aspectos en el ámbito de las relaciones tributarias, financieras y de la propia actividad de gestión por la influencia que todos ellos pueden tener en el endeudamiento de las Administraciones afectadas.

I.3.1. *Sistema de consulta para las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos*

La participación en los ingresos del Estado y la recaudación normativa de los tributos cedidos constituyen un bloque específico en la financiación autonómica de singular importancia. El artículo 13 de la LOFCA pretende asegurar la estabilidad de este bloque de recursos en su posterior evolución, estableciendo los supuestos en los que el porcentaje de participación puede ser objeto de revisión. Con el propósito de colaborar a este fin, la Administración Tributaria del Estado deberá acompañar a todo proyecto de Ley que suponga, a juicio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, una modificación sustancial de la normativa tributaria específica de los tributos cedidos que afecte a su rendimiento, incrementándolo o reduciéndolo, una Memoria Económica que incluya la territorialización del previsible efecto recaudatorio cuando éste sea directamente cuantificable.

Cuando el efecto previsto sea positivo, se sumará a la recaudación normativa de la correspondiente figura, en pesetas del año base, para determinar la nueva norma que corresponderá a la figura tributaria modificada, deduciendo esa misma cantidad de la respectiva participación. Análogamente, cuando el efecto previsto sea negativo, se restará de la recaudación normativa de la figura tributaria modificada, incrementándose en la misma cuantía la participación en los ingresos del Estado.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera examinará las citadas modificaciones informando sobre su repercusión, sin perjuicio de las competencias de las Comisiones Mixtas respectivas y del automatismo en la determinación de los porcentajes.

1.3.2. Autorizaciones de emisión de deuda

En relación con las operaciones de crédito y endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la LOFCA, al tiempo que declara en el artículo 4 su carácter de recurso propio de las Comunidades Autónomas, señala en su artículo 14 los requisitos que deben cumplir dichas operaciones. El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que estas disposiciones son susceptibles de una mayor armonización entre sí, que debe establecerse dentro del marco de coordinación de las políticas presupuestarias de todas las Administraciones Públicas.

En virtud de ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a los efectos de la autorización a la que se refiere el artículo 14.3 de la LOFCA, acuerda establecer la presentación al Gobierno, por cada Comunidad Autónoma, de un Programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria a que hace referencia el apartado 1.2 de este Acuerdo.

Este Programa Anual de Endeudamiento, una vez consensuado entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el artículo 14.3 de la LOFCA, de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización. En el transcurso de la ejecución del Programa, cada Comunidad Autónoma podrá introducir las modificaciones que estime convenientes presentando una nueva propuesta al Gobierno.

Si a lo largo de la ejecución de los Programas Anuales de Endeudamiento surgieran circunstancias excepcionales que pudieran implicar dificultades para el desarrollo de la política financiera del Tesoro y, en especial, pudieran suponer desequili-

brios en la relación entre el nivel de endeudamiento exterior e interior, el Gobierno podrá suspender cautelarmente su aplicación, de forma temporal o hasta el final del ejercicio o consensuando nuevas propuestas.

1.3.3. Automatismo en las transferencias de fondos entre la Administración y las Comunidades Autónomas

Las liquidaciones definitivas de la Participación en los Ingresos del Estado y de los recursos para las prestaciones sanitarias procedentes del Insalud se efectuarán, una vez sean liquidados los Presupuestos Generales del Estado y del Insalud respectivamente, durante el tercer trimestre de cada ejercicio y su pago se llevará a cabo a los quince días de su formalización y, en todo caso, antes de finalizar dicho tercer trimestre.

A lo largo del mes de febrero de cada año, se practicará una liquidación provisional de las desviaciones producidas en el ejercicio anterior en el presupuesto del Insalud, y se abonará a las Comunidades Autónomas un 75 por 100 del importe resultante de la misma, a cuenta de la liquidación definitiva que se realice.

Para coadyuvar a la mejor periodificación de los recursos, los Presupuestos Generales del Estado para 1992 y para los ejercicios sucesivos, recogerán en sus créditos un porcentaje, creciente en un punto anual, hasta un máximo del 98 por 100, de la cifra que como previsión de Participación en los Ingresos del Estado corresponda a cada una de las Comunidades Autónomas. En el ejercicio de 1993 se aplicará el 96 por 100, en 1994 el 97 por 100, y a partir de 1995 el 98 por 100.

II. METODO PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL QUINQUENIO 1992-1996

II.1. Introducción

El 31 de diciembre de 1991 se cumplieron los cinco años de vigencia previstos para el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 7 de noviembre de 1986.

La LOFCA establece en su artículo 13.3 que los porcentajes de participación podrán ser objeto de revisión, entre otros supuestos, cuando transcurridos cinco años dicha revisión sea solicitada por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Ha-

biéndose cumplido los cinco años previstos y habiéndose acordado entre el Estado y las Comunidades Autónomas la necesidad de proceder a la revisión del sistema, durante el último trimestre de 1991 se realizaron los estudios y negociaciones conducentes a dicha revisión, que han concluido con el Acuerdo por el que se aprueba el presente «Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996».

El Consejo de Política fiscal y Financiera ha considerado que las modificaciones incorporadas al sistema debían efectuarse dentro del marco de la LOFCA y orientarse en la línea general de profundizar en el desarrollo de dicho marco legal. Esta Ley, de carácter orgánico, es fruto de un laborioso y delicado consenso político que no debe ser ignorado; aunque sólo fuese por esta circunstancia, se ha entendido desaconsejable que la negociación contemple supuestos legales distintos. Además, la LOFCA ofrece un marco amplio de actuaciones, muchas de las cuales no han sido todavía desarrolladas. Por ello, sería difícil justificar una alternativa a la misma cuando los resultados obtenidos hasta ahora con su aplicación son globalmente positivos y cuando no se han materializado todas las posibilidades que ofrece.

El presente Método toma al ejercicio de 1990 como año base del quinquenio y aborda los siguientes aspectos:

- a) Autonomía de gestión y autonomía financiera.
- b) Suficiencia estática y dinámica.
- c) Determinación de la Participación en los Ingresos del Estado.

Los apartados II.2 y II.3 siguientes se refieren a los nuevos recursos que se integran en la financiación básica, las Subvenciones a la Gratuidad de la Enseñanza y la Compensación Transitoria, y se establecen previsiones para mejorar el grado de autonomía financiera de las Haciendas autonómicas. En los apartados II.4 a II.6 se detallan los distintos componentes del volumen global de recursos y su evolución durante el quinquenio. Finalmente, en el apartado II.7 se establece la metodología para la fijación de los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas, regulando las ponderaciones de las variables tanto distributivas como redistributivas.

II.2. Autonomía de gestión

La revisión del sistema de financiación incorpora avances en la autonomía de gestión de las Co-

munidades Autónomas. En virtud de ello, se incrementa la financiación incondicionada mediante la incorporación a la misma de las Subvenciones a la Gratuidad de la Enseñanza y de recursos para los gastos de Inversión Nueva, que absorben a la Compensación Transitoria. De esta forma se da cumplimiento a las previsiones contenidas en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 y de 23 de febrero de 1990, respectivamente.

II.2.1. Subvenciones a la Gratuidad de la Enseñanza

El acuerdo de 7 de noviembre de 1986, por el que se aprobó el «Método para la aplicación del sistema de financiación en el quinquenio 1987-1991», recogió el compromiso de ambas Administraciones de proceder a la integración de las Subvenciones a la Gratuidad de la Enseñanza en la financiación incondicionada una vez concluido el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE.

Implantados ya los citados mecanismos financieros, el actual proceso de revisión del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas permite proceder a la integración de dichas subvenciones en la Participación en los Ingresos del Estado, con los que las Comunidades Autónomas afectadas adquieren una competencia plena en materia de Educación, y se da cumplimiento al compromiso establecido en el citado acuerdo de noviembre de 1986, cerrándose una cuestión pendiente.

Los importes de las subvenciones en el año base del quinquenio, que forman parte de la restricción inicial del sistema correspondiente a las Comunidades Autónomas afectadas tal y como se define en el epígrafe II.4 de este Método, son los siguientes:

	<i>Millones de pesetas</i>
Cataluña	43.485,4
Galicia	9.481,1
Andalucía	30.640,8
Comunidad Valenciana	20.360,1
Canarias	4.633,9
Total	108.601,3

II.2.2. Compensación transitoria

El acuerdo de 23 de febrero de 1990, por el que se aprobó la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, creó la Compensación Transitoria como mecanismo provisiona¹ para la financiación parcial de los gastos de Inversión Nueva y recogió

el compromiso de solucionar definitivamente el problema en el contexto de la revisión del sistema para el quinquenio 1992-1996.

Los importes de la Compensación Transitoria en el año base del quinquenio, que forman parte de la restricción inicial del sistema correspondiente a las respectivas Comunidades Autónomas tal como se define en el epígrafe II.4 del Método, son los siguientes:

	<i>Millones de pesetas</i>
Cataluña	26.329,6
Galicia	8.099,8
Andalucía	18.194,3
Principado de Asturias	3.218,6
Cantabria	1.830,0
La Rioja	674,8
Región de Murcia	498,9
Comunidad Valenciana	7.379,0
Aragón	4.536,1
Castilla-La Mancha	4.412,8
Canarias	4.079,0
Extremadura	4.919,7
Islas Baleares	1.612,6
Madrid	12.065,5
Castilla y León	10.330,2
Total	108.180,9

II.3. Autonomía financiera

El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que en las circunstancias actuales no es oportuno proponer la ampliación de la cesión de tributos más allá del marco establecido en las respectivas leyes de cesión de los mismos a las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera deseable asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. A estos efectos acuerda crear un grupo de trabajo para que examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal. Este grupo deberá emitir antes del 30 de junio de 1992 un informe sobre la aplicación práctica de este acuerdo.

Concluido este informe, previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los mecanismos que hubieran sido establecidos, entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 1993.

Este informe estudiará también los mecanismos necesarios para la integración en la Participación en los Ingresos del Estado correspondientes a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, lo que por el mismo concepto perciban en su calidad de Diputación Provincial, cuando éstas así lo soliciten.

Asimismo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera estudiará la conveniencia de que las Comunidades Autónomas estén representadas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las posibilidades de cesión de nuevos tributos.

II.4. Restricción inicial del sistema

El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que el resultado final para cada Comunidad Autónoma en la distribución de los recursos globales debe ser, como mínimo, una cantidad igual a la que ya percibió realmente en el año base del sistema por aplicación del Método del quinquenio anterior. En consecuencia, la distribución entre las Comunidades Autónomas de la masa global de recursos debe efectuarse bajo una restricción inicial: que a ninguna Comunidad Autónoma le correspondan menos recursos que los realmente recibidos en el año base. El importe de la restricción inicial, así definida, se recoge en el cuadro 1. El rendimiento de los tributos cedidos y de las tasas afectas a los servicios figuran en dicho cuadro según su importe estimado por el criterio normativo.

II.5. Suficiencia estática

La capacidad del sistema para proporcionar recursos a las Comunidades Autónomas en cuantía suficiente respecto a las necesidades de gasto de sus servicios públicos, han quedado en el pasado quinquenio pendientes de parte de los recursos correspondientes a los gastos de Inversión Nueva. En consecuencia, la suficiencia estática del sistema queda establecida para el quinquenio mediante la inclusión de los citados gastos de Inversión Nueva.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, después de examinar diversas alternativas, ha evaluado los recursos adicionales necesarios para financiar la Inversión Nueva en un importe de 107.378,7 millones de pesetas. Asimismo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, utilizando la estructura de los gastos de inversión en los bloques competenciales, ha considerado que estos recursos adicionales deben distribuirse a tenor de 72.909,8 millones de pesetas para las Comunidades Autónomas del artículo 151 y 34.468,9 millones de pesetas para las Comunidades Autónomas del artículo 143.

Estos recursos adicionales, cuya cuantía ha quedado fijada en el párrafo precedente, se incorporarán gradualmente a la financiación incondicionada, por terceras partes anuales en los tres primeros años del quinquenio, a fin de compatibilizar dicho

CUADRO 1
LA RESTRICCIÓN FINANCIERA INICIAL EN 1990
(En millones de pesetas)

Comunidad Autónoma	Financiación fuera fondo vigente						Total (7)=(3)+(4)+(5)+(6)	Compensación transitoria (8)	Restricción inicial 1990 (9)=(7)+(8)
	Participación en ingresos (1)	Ajustes (2)	Participación en ingresos ajustada (3)=(1)+(2)	Recaudación normativa de tributos cedidos (4)	Recaudación normativa de tasas (5)	Subvenciones gratuidad de la enseñanza (6)			
Extremadura	23.421,5		23.421,5	7.193,0	1.298,5		31.913,0	4.919,7	36.832,7
Andalucía	333.662,5		333.662,5	72.018,0	11.207,3	30.640,8	447.528,6	18.194,3	465.723,0
Galicia	147.051,2		147.051,2	27.458,1	3.631,2	9.481,1	187.621,6	8.099,8	195.721,4
Castilla-La Mancha	33.502,6		33.502,6	14.349,3	2.288,6		50.140,5	4.412,8	54.553,3
Castilla y León	45.929,9		45.929,9	28.274,6	4.248,4		78.452,9	10.330,2	88.783,1
Región de Murcia	5.024,2		5.024,2	10.418,1	820,7		16.263,1	498,9	16.762,0
Cantabria	6.220,5		6.220,5	5.161,7	663,3		12.045,5	1.830,0	13.875,5
Principado de Asturias	5.765,5		5.765,5	13.671,1	1.914,5		21.351,1	3.218,6	24.569,7
Canarias	83.664,6		83.664,6	23.181,9	2.023,0	4.633,9	113.503,4	4.079,0	117.582,4
Comunidad Valenciana	113.629,6		113.629,6	69.522,5	3.456,2	20.360,1	206.968,4	7.379,0	214.347,4
Aragón	13.078,4		13.078,4	20.174,2	1.543,6		34.796,2	4.536,1	39.332,3
La Rioja	4.065,5		4.065,5	3.922,6	239,4		8.227,6	674,8	8.902,4
Madrid	7.355,3		7.355,3	61.239,8	7.997,1		76.592,2	12.065,5	88.657,7
Cataluña	179.222,2	-3.718,3	175.503,9	122.974,3	8.180,3	43.485,4	350.143,9	26.329,6	376.473,5
Islas Baleares	1.848,2	566,6	2.414,8	8.694,2	696,5		11.805,5	1.612,6	13.418,1
TOTAL	1.003.441,7	-3.151,7	1.000.290,0	488.253,4	50.208,6	108.601,3	1.647.353,4	108.180,9	1.755.534,3

incremento con las disponibilidades reales de la Hacienda Estatal. En consecuencia, el incremento que resulte para cada Comunidad Autónoma en la distribución de los recursos globales de su grupo competencial sobre la restricción inicial respectiva, será incorporado en su Participación en los Ingresos del Estado, por terceras partes iguales, en los ejercicios 1992, 1993 y 1994.

II.5.1. Definición de la masa global de recursos y de los bloques competenciales

La suma de los recursos de los dos epígrafes precedentes arroja un importe total para la masa global que asciende a 1.862.913 millones de pesetas. La heterogeneidad competencial impide su distribución directa, obligando a la división de los recursos globales en dos bloques. A estos efectos, para asegurar un tratamiento homogéneo a aquellas Comunidades cuya situación competencial es análoga, se establecen los dos bloques competenciales siguientes: por un lado, todos los recursos que correspondan a las Comunidades Autónomas del artículo 151 (que englobará tanto los recursos de Educación como los correspondientes a las restantes competencias), y por otro los recursos de las Comunidades Autónomas del artículo 143, a distribuir exclusivamente entre ellas.

El importe de ambos bloques competenciales es el siguiente:

	Millones de pesetas
Comunidades Autónomas art. 151	1.442.757,5
Comunidades Autónomas art. 143	420.155,5

II.6. Suficiencia dinámica

Respecto a la evolución de la Participación en los Ingresos del Estado, el Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda lo siguiente:

a) En principio, se mantienen las mismas reglas de evolución establecidas para el quinquenio precedente por el Método aprobado el 7 de noviembre de 1986.

b) Los criterios de evolución serán objeto de revisión si se producen cambios sustanciales en la situación competencial relativa existente en 1 de enero de 1992, en especial respecto a las competencias de Educación.

Las reglas de evolución financiera, a las que se refiere la letra a) precedente, son las siguientes:

1.ª) El concepto de ingresos del Estado, a efectos de determinar el porcentaje de participación de cada Comunidad y la evolución de la financiación que de él se deriva, se entiende como la suma, en cada ejercicio presupuestario, de los siguientes términos:

— La recaudación estatal por Impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE).

— La recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social.

— La recaudación por cotizaciones al desempleo.

Este concepto de «ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente» se denomina abreviadamente ITAE.

2.ª) El incremento máximo que puede experimentar la financiación por porcentaje de participación cada año del quinquenio estará limitado por el crecimiento nominal del PIB.

Por tanto, en aquellos ejercicios del quinquenio en que el incremento del ITAE resulte superior al incremento del PIB en términos nominales, el crecimiento de la financiación por porcentaje de participación será el mismo que el experimentado por el PIB.

3.ª) En todo caso, el incremento que experimente la financiación por porcentaje de participación será, en cada ejercicio, como mínimo el mismo que se haya producido en los gastos equivalentes del Estado (GE).

Por tanto, en aquellos ejercicios en que el incremento que deba aplicarse, según las reglas 1.ª y 2.ª anteriores, resultase inferior al incremento del gasto equivalente del Estado, el crecimiento de la financiación vía porcentaje será el mismo que el experimentado por el gasto equivalente del Estado.

A estos efectos se consideran gastos equivalentes del Estado los correspondientes a los Capítulos I, II y VI (excluyendo en el Capítulo VI los recursos aportados por la CEE con cargo a los fondos estructurales europeos para cofinanciar proyectos de inversión conjuntos) de los siguientes Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos:

Departamento	OO.AA
Economía y Hacienda	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Escuela de Hacienda Pública. I.N.E.
Obras Públicas y Transportes (excepto Comunicaciones)	
Industria, Comercio y Turismo	
Agricultura, Pesca y Alimentación	ICONA, IRYDA, INIA, SEA
M.A.P.	
Trabajo y Seguridad Social	
Cultura	
Sanidad y Consumo	Instituto de Salud Carlos III
Relaciones con las Cortes	
Asuntos Sociales	
Portavoz del Gobierno	
Educación y Ciencia	Construcciones Escolares

Además, al Capítulo I del Ministerio de Educación y Ciencia se le añadirán las transferencias corrientes de Universidades y por Subvenciones a la Gratuidad de la Enseñanza, y al Capítulo VI las Transferencias de capital de Universidades.

Anualmente se fijarán las tasas de crecimiento del gasto equivalente del Estado correspondiente a las competencias comunes a todas las Comunidades y las correspondientes a las competencias de Educación, expresadas todas ellas en tanto por uno, teniendo en cuenta en ambas la composición por capítulos del gasto transferido a las Comunidades Autónomas, que en tanto no se produzcan nuevos traspasos de servicios es la siguiente:

Para las competencias comunes: Capítulo I, 0,407; Capítulo II, 0,071; Capítulo VI, 0,522.

Para las competencias de Educación: Capítulo I, 0,863; Capítulo II, 0,055; Capítulo VI, 0,082.

Para las Comunidades Autónomas del artículo 151, las competencias de Educación representan el 0,695, y las competencias comunes, el 0,305.

La consideración conjunta de las tres reglas anteriores permite resumir el sistema implícito para determinar la evolución de la financiación por participación en ingresos del siguiente modo:

La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB, en cuyo caso la financiación crecerá igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los GE, la financiación crecerá igual que dichos GE.

La aplicación de dichas reglas a lo largo de los cinco períodos anuales para los que se establece el Método se efectuará de la siguiente forma:

1) Para cada uno de los cinco períodos ($i = 1; 5$) se calcularán las tres posibles alternativas de financiación por participación en ingresos (F) para cada Comunidad (j):

$$a) F_i = PPI_0^j \cdot ITAE_i$$

$$b) \hat{F}_i = PPI_0^j \cdot \frac{ITAE_0}{PIB_0} \cdot PIB_i$$

$$c) \dot{F}_i = PPI_0^j \cdot \frac{ITAE_0}{GE_0} \cdot GE_i$$

donde:

$F_i, \hat{F}_i, \dot{F}_i$ = financiación por participación en ingresos de la Comunidad j en el año i.

PP_0^j = porcentaje de participación de la Comunidad; en el quinquenio 1992-1996.

$$PP_0^j = \frac{FFF_0^j}{ITAE_0}$$

GE_i = Gasto equivalente del Estado en el período i.

PIB_i = PIB del año i .
 $ITAE_i$ = ITAE del año i .
 $i = 0$; Corresponde a 1990.
 $i = 1$; Corresponde a 1992.
 $i = 5$; Corresponde a 1996.

2) Para cada uno de los cinco años ($i = 1; 5$) se determinará cuál de las tres alternativas de financiación (F) anteriores prevalece, mediante la aplicación de las reglas citadas al comienzo del presente apartado.

Dichas reglas, se aplicarán tanto para fijar la financiación «a cuenta» a incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, como para efectuar las liquidaciones definitivas anuales del porcentaje de participación. En el primer caso se utilizarán los valores preventivos o provisionales de las variables, y en el segundo, los reales o definitivos.

II.7. Determinación de la Participación en los Ingresos del Estado

II.7.1. Criterios de reparto

La distribución de los dos bloques de recursos establecidos en el epígrafe II.5 precedente, se realiza de acuerdo con un conjunto de variables geo-demográficas y redistributivas que se describe a continuación.

**CUADRO NUM. 2
POBLACION
(Número de habitantes)**

Comunidades Autónomas con competencias en Educación	Población	Población relativa (porcentaje)
Andalucía	6.851.154	32,78
Galicia	2.812.409	13,46
Canarias	1.467.107	7,02
Comunidad Valenciana	3.772.358	18,05
Cataluña	5.994.739	28,69
Total	20.897.767	100,00
Comunidades Autónomas sin competencias en Educación	Población	Población relativa (porcentaje)
Extremadura	1.124.444	7,43
Castilla-La Mancha	1.710.773	11,30
Castilla y León	2.632.522	17,39
Región de Murcia	1.015.312	6,71
Cantabria	526.823	3,48
Principado de Asturias	1.131.799	7,47
Aragón	1.217.680	8,04
La Rioja	261.194	1,73
Madrid	4.841.495	31,98
Islas Baleares	679.452	4,49
Total	15.141.494	100,00

Fuente: Población calculada a 1 de julio de 1988. Instituto Nacional de Estadística.

II.7.1.1. variables geo-demográficas

Las variables utilizadas son las siguientes:

Población (N). La distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la población calculada a 1 de julio de 1988 por el Instituto Nacional de Estadística.

El cuadro 2 y el gráfico 1 recogen los datos de población de cada Comunidad y su proporción respecto al total de cada grupo. De las Comunidades sin competencias en Educación, Madrid y las dos Castillas son las de mayor población, y La Rioja, Cantabria y Baleares, las de menor población. Entre las Comunidades con competencia en Educación, Andalucía y Cataluña son las más pobladas, mientras que Canarias es la menos poblada.

Superficie (S). La distribución por esta variable se realiza proporcionalmente a la superficie territorial en kilómetro cuadrado de cada Comunidad Autónoma según las cifras incluidas en la publicación «Avance del Anuario Estadístico del INE» de 1990, que recoge los datos facilitados por el Instituto Geográfico Nacional.

El cuadro 3 y el gráfico 2 muestran los datos de superficie de cada Comunidad y su proporción respecto al total de cada grupo. Entre las Comunidades con competencia de Educación, la más exten-

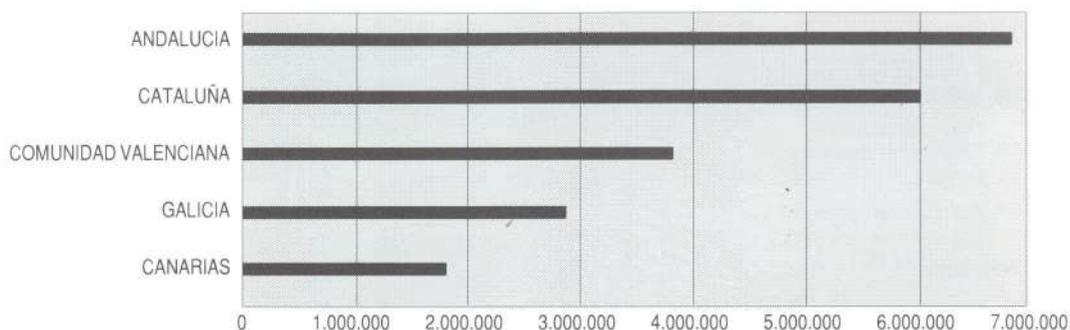
**CUADRO NUM. 3
SUPERFICIE
(Kilómetros cuadrados)**

Comunidades Autónomas con competencias en Educación	Superficie	Superficie relativa (porcentaje)
Andalucía	87.268	48,70
Galicia	29.434	16,43
Canarias	7.242	4,04
Comunidad Valenciana	23.305	13,01
Cataluña	31.930	17,82
Total	179.179	100,00
Comunidades Autónomas sin competencias en Educación	Superficie	Superficie relativa (porcentaje)
Extremadura	41.602	13,51
Castilla-La Mancha	79.230	25,73
Castilla y León	94.193	30,59
Región de Murcia	11.317	3,68
Cantabria	5.289	1,72
Principado de Asturias	10.565	3,43
Aragón	47.650	15,48
La Rioja	5.034	1,64
Madrid	7.995	2,60
Islas Baleares	5.014	1,63
Total	307.889	100,00

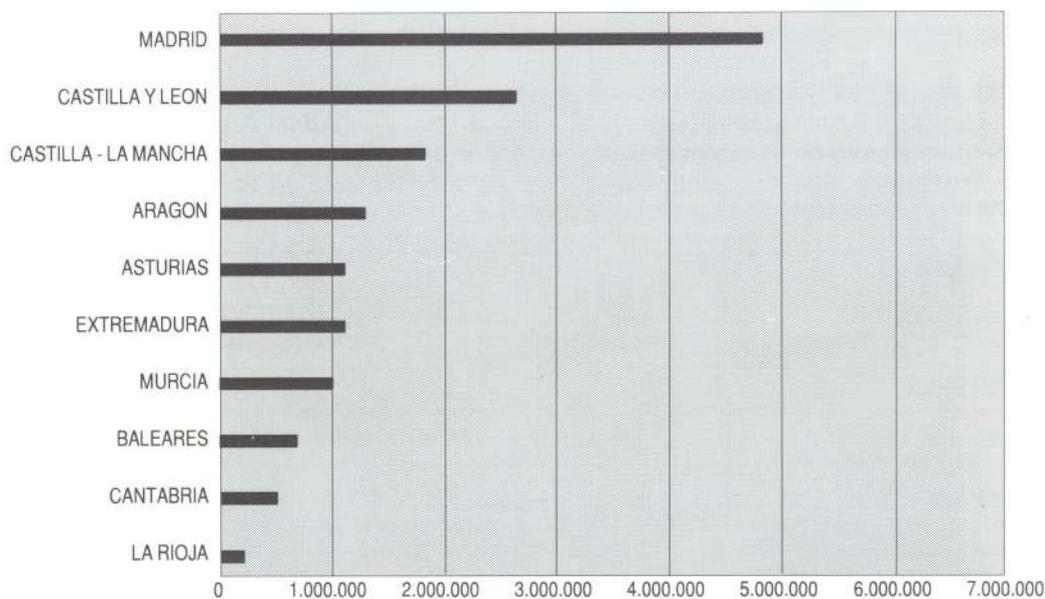
Fuente: Avance del Anuario Estadístico de 1990. Instituto Nacional de Estadística.

GRAFICO 1

**POBLACION
COMUNIDADES AUTONOMAS CON COMPETENCIAS EN EDUCACION
(Habitantes)**



**POBLACION
COMUNIDADES AUTONOMAS SIN COMPETENCIAS EN EDUCACION
(Habitantes)**



sa, con mucha diferencia sobre la siguiente, es Andalucía y la menos extensa Canarias. En el segundo grupo de Comunidades, las dos Castillas son las más extensas, y Baleares, La Rioja y Cantabria las menos extensas.

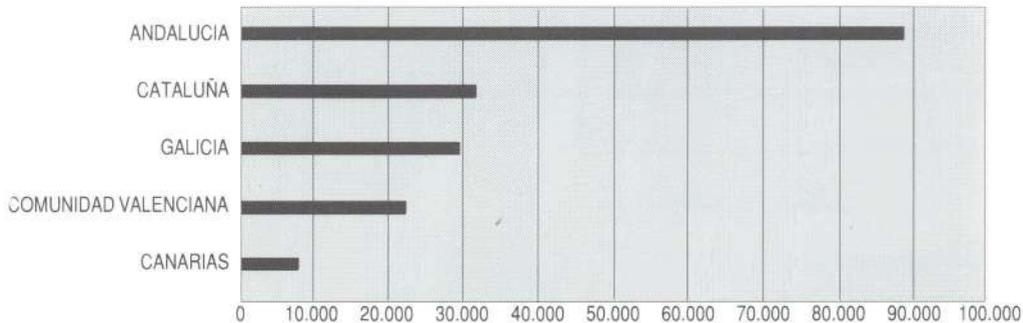
Unidades Administrativas (UA). Esta variable se define mediante un índice resultante de asignar a cada Comunidad Autónoma 0,5 puntos; a cada provincia 0,5 puntos, y a cada isla con Cabildo o Consejo Insular 0,25 puntos. Se adicionan los puntos correspondientes a cada Comunidad Autónoma

por los distintos conceptos y se efectúa la distribución en proporción a dicha cifra. Conviene resaltar que la definición de esta variable se ha modificado respecto a la utilizada en el anterior sistema, ya que en este último no se asignaba puntuación a las islas.

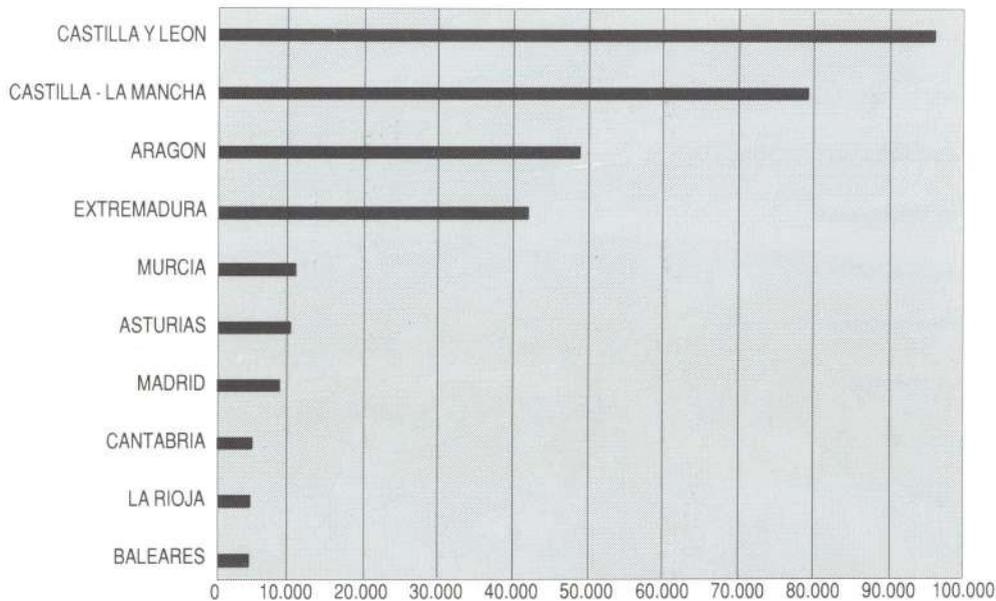
Los índices resultantes para cada Comunidad y su proporción respecto al total quedan reflejados en el cuadro 4 y en el gráfico 3. Entre las Comunidades con competencias en Educación, Andalucía es la Comunidad con el valor más alto para este

GRAFICO 2

SUPERFICIE
COMUNIDADES AUTONOMAS CON COMPETENCIAS EN EDUCACION
 (Kilómetros cuadrados)



SUPERFICIE
COMUNIDADES AUTONOMAS SIN COMPETENCIAS EN EDUCACION
 (Kilómetros cuadrados)



índice. Entre las que no tienen competencias en Educación, Castilla y León es la Comunidad con el valor más alto.

Dispersión (D). Además de las anteriores variables, y para contabilizar en alguna medida la diferencia de costes en la provisión de servicios públicos que la dispersión geográfica provoca, se introduce, a semejanza del Fondo de Compensación Territorial, una nueva variable que mide esta circunstancia. La definición de esta variable se efectúa en términos del número de entidades sin-

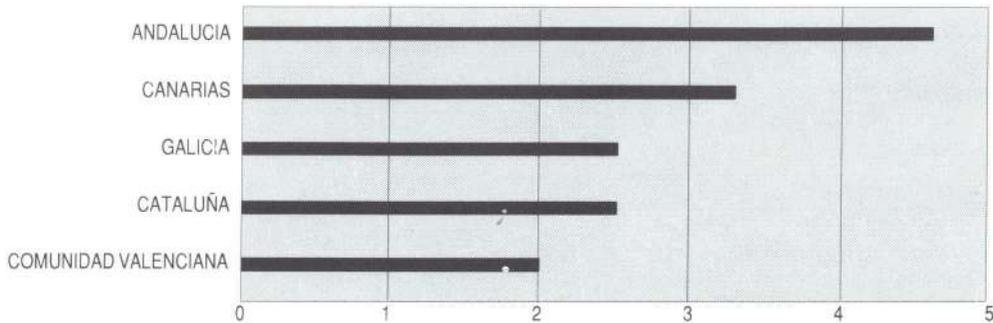
gulares (núcleos de población) de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el INE obtenidos del Padrón Municipal de 1986.

El cuadro 5 y el gráfico 4 recogen las entidades singulares de cada Comunidad Autónoma y su proporción respecto al total de cada grupo. Esta es una variable que singulariza de forma prominente a Galicia y, en mucha menor medida, a Asturias y a Castilla y León.

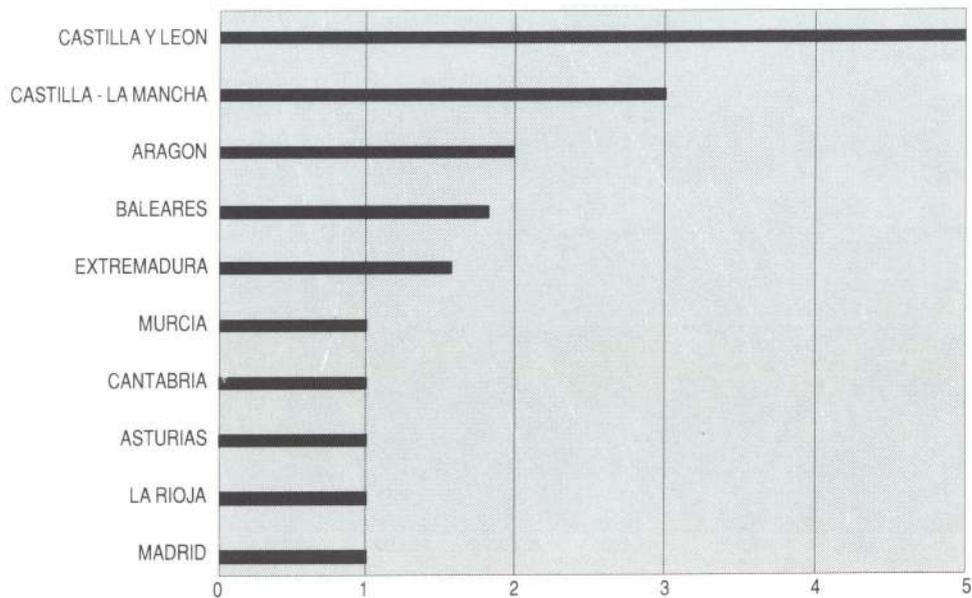
Insularidad (I). En el anterior sistema la distribución por esta variable se efectuaba en función de

GRAFICO 3

**UNIDADES ADMINISTRATIVAS
COMUNIDADES AUTONOMAS CON COMPETENCIAS EN EDUCACION
(Número de Unidades Administrativas)**



**UNIDADES ADMINISTRATIVAS
COMUNIDADES AUTONOMAS SIN COMPETENCIAS EN EDUCACION
(Número de Unidades Administrativas)**



la distancia en kilómetros desde cada territorio no peninsular respecto a Madrid. En el nuevo modelo, dado que las dos comunidades beneficiarias, Canarias y Baleares, están encuadradas en grupos distintos, ambas reciben la totalidad de la financiación correspondiente a esta variable en cada grupo.

II.7.1.2. Variables redistributivas

Las variables redistributivas que se utilizan son las siguientes:

Pobreza relativa (PR)

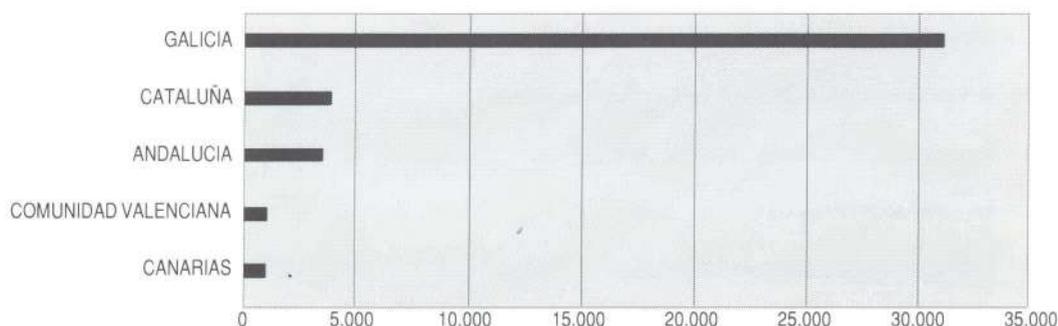
Esta variable se define como sigue:

$$PR_i = (\alpha_i - \beta_i) \quad [1]$$

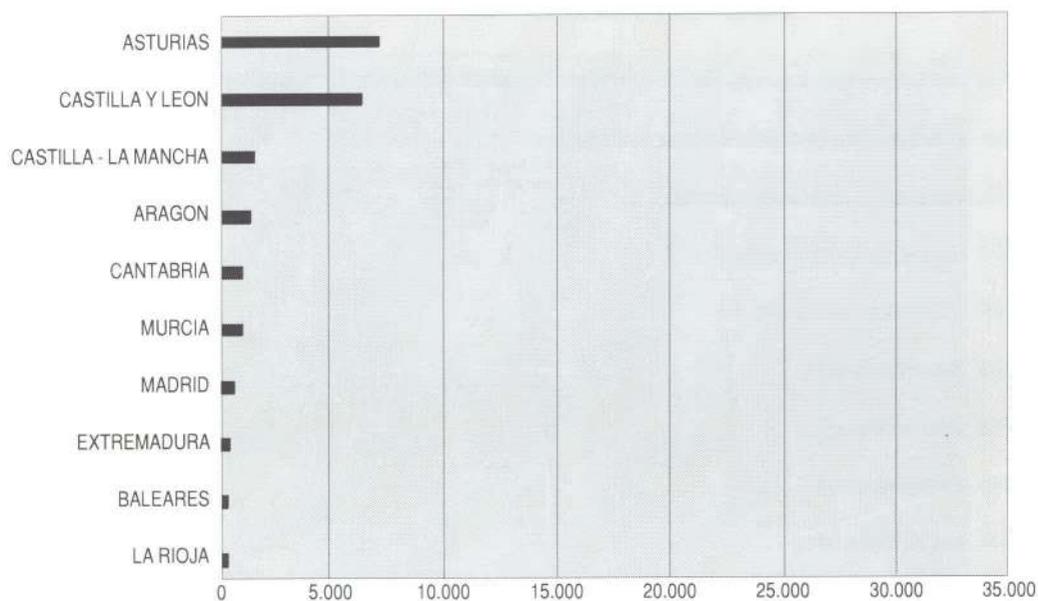
donde $\alpha_i = N_i/N$ y $\beta_i = VAB_i/VAB$. N_i es la población de la Comunidad i , N la población total de las quince Comunidades de régimen común, VAB_i es el valor añadido bruto al coste de los factores de la Comunidad i y VAB es el valor añadido bruto total de las quince Comunidades.

GRAFICO 4

DISPERSION
COMUNIDADES AUTONOMAS CON COMPETENCIAS EN EDUCACION
 (Número de Entidades Singulares)



DISPERSION
COMUNIDADES AUTONOMAS SIN COMPETENCIAS EN EDUCACION
 (Número de Entidades Singulares)



Para ver mejor las propiedades de esta variable, la expresión [1] puede reescribirse así:

$$PR_i = \alpha_i [1 - (r_i/r)] \quad [2]$$

donde r_i es el VAB *per capita* de la Comunidad i ($r_i = VAB/N_i$) y r es el VAB *per capita* medio ($r = VAB/N$).

Las propiedades de esta variable, que se derivan directamente de la expresión [2], son las siguientes:

a) Si una Comunidad i tiene un valor añadido bruto *per capita* superior al medio, la variable PR_i es negativa, $PR_i < 0$; si lo tiene inferior al medio,

$PR_i > 0$; y si lo tiene igual al medio, $PR_i = 0$. Es decir, la variable es mayor cuanto más pobre es la Comunidad en cuestión y toma el valor cero cuando el valor añadido *per capita* coincide con la media.

b) La suma de esta variable para las quince Comunidades es cero. Es decir, se trata de una variable redistributiva que traslada recursos desde las Comunidades más ricas a las más pobres.

El cuadro 6 muestra, por una parte, el componente $[1 - (r_i/r)]$ de la expresión [2] y, por la otra, la variable completa $\alpha_i [1 - (r_i/r)]$ o, lo que es lo mis-

CUADRO NUM. 4
UNIDADES ADMINISTRATIVAS
(Número de unidades administrativas)*

Comunidades Autónomas con competencias en Educación	Unidades Administrativas	Unidades Adm. relativas (porcentaje)
Andalucía	4,50	30,51
Galicia	2,50	16,95
Canarias	3,25	22,03
Comunidad Valenciana	2,00	13,56
Cataluña	2,50	16,95
Total	14,75	100,00

Comunidades Autónomas sin competencias en Educación	Unidades Administrativas	Unidades Adm. relativas (porcentaje)
Extremadura	1,50	8,22
Castilla-La Mancha	3,00	16,44
Castilla y León	5,00	27,40
Región de Murcia	1,00	5,48
Cantabria	1,00	5,48
Principado de Asturias	1,00	5,48
Aragón	2,00	10,96
La Rioja	1,00	5,48
Madrid	1,00	5,48
Islas Baleares	1,75	9,59
Total	18,25	100,00

* Índice resultante de sumar 0,5 puntos por provincia, 0,5 puntos por Comunidad Autónoma y 0,25 puntos por cada isla con Cabildo o Consejo Insular.

Fuente: Elaboración propia.

mo, $(\alpha_i - \beta_i)$. El primer componente es un índice puro de pobreza relativa y, por tanto, ordena a las Comunidades perfectamente según esta dimensión. Según este criterio, Extremadura es la Comunidad más pobre y Baleares la más rica; asimismo, y con datos correspondientes a 1988, Extremadura, Andalucía, Galicia, las dos Castillas, Murcia, Cantabria y Asturias son las Comunidades españolas relativamente pobres, y el resto las relativamente ricas.

La segunda columna del cuadro 6 muestra la variable completa que es, simplemente, el índice puro de pobreza relativa ponderado por la población. Esto es así porque la función de esta variable es determinar un volumen total de financiación y éste debe estar estandarizado por la distinta dimensión de las Comunidades. Así se explica que Andalucía, aun no siendo la relativamente más pobre, sea la Comunidad que presenta el valor más alto de la variable pobreza relativa, mientras que Cataluña, aun no siendo la más rica, presenta el valor más alto de signo negativo.

El gráfico 5 muestra el índice puro de pobreza relativa y el gráfico 6 el índice ponderado por la población relativa, ambos ordenados de mayor a menor.

Esfuerzo fiscal (EF)

Esta variable se define como sigue:

$$EF_i = (\phi_i - \beta_i) \quad [3]$$

donde $\phi_i = IR_i/IR$, IR_i es la cuota líquida del IRPF en la Comunidad i , IR la cuota líquida total del IRPF y β_i ya ha sido definido.

CUADRO NUM. 5
DISPERSION
(Entidades singulares)

Comunidades Autónomas con competencias en Educación	Dispersion	Dispersion relativa (porcentaje)
Andalucía	3.200	7,88
Galicia	31.326	77,11
Canarias	1.137	2,80
Comunidad Valenciana	1.285	3,16
Cataluña	3.676	9,05
Total	40.624	100,00

Comunidades Autónomas sin competencias en Educación	Dispersion	Dispersion relativa (porcentaje)
Extremadura	629	3,12
Castilla-La Mancha	1.639	8,13
Castilla y León	6.124	30,37
Región de Murcia	964	4,78
Cantabria	965	4,79
Principado de Asturias	7.009	34,76
Aragón	1.526	7,57
La Rioja	255	1,26
Madrid	771	3,82
Islas Baleares	282	1,40
Total	20.164	100,00

Fuente: Padrón Municipal 1986. Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO NUM. 6
POBREZA RELATIVA

Comunidades Autónomas	$[1 - (r_i/r)]$	$\frac{(\alpha_i - \beta_i)}{\alpha_i [1 - (r_i/r)]}$
Extremadura	0,3511	0,0110
Andalucía	0,2307	0,0439
Galicia	0,2271	0,0177
Castilla-La Mancha	0,1435	0,0068
Castilla y León	0,0676	0,0049
Región de Murcia	0,0367	0,0010
Cantabria	0,0347	0,0005
Principado de Asturias	0,0087	0,0003
Canarias	-0,0173	-0,0007
Comunidad Valenciana	-0,0267	-0,0028
Aragón	-0,1015	-0,0034
La Rioja	-0,1383	-0,0010
Madrid	-0,2361	-0,0317
Cataluña	-0,2385	-0,0397
Islas Baleares	-0,3598	-0,0068
Total		0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir del VAB al coste de los factores 1988 (INE) y de la Población 1988 (INE).

GRAFICO 5
INDICE DE POBREZA RELATIVA
 $[1 - (r_i / r)]$

BAL: BALEARES
 CTL: CATALUÑA
 MAD: MADRID
 RIO: LA RIOJA
 ARA: ARAGON
 VAL: VALENCIA
 CAN: CANARIAS
 AST: ASTURIAS
 CTB: CANTABRIA
 MUR: MURCIA
 CL: CASTILLA Y LEON
 CM: CASTILLA - LA MANCHA
 GAL: GALICIA
 AND: ANDALUCIA
 EXT: EXTREMADURA

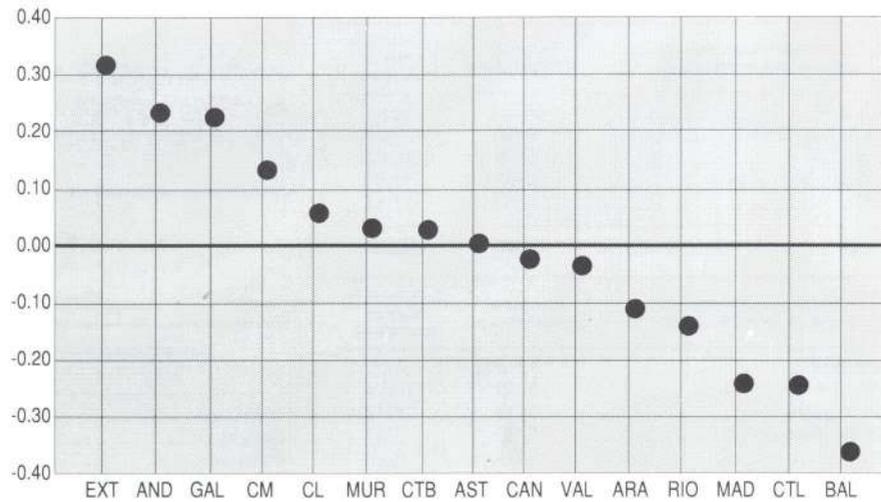
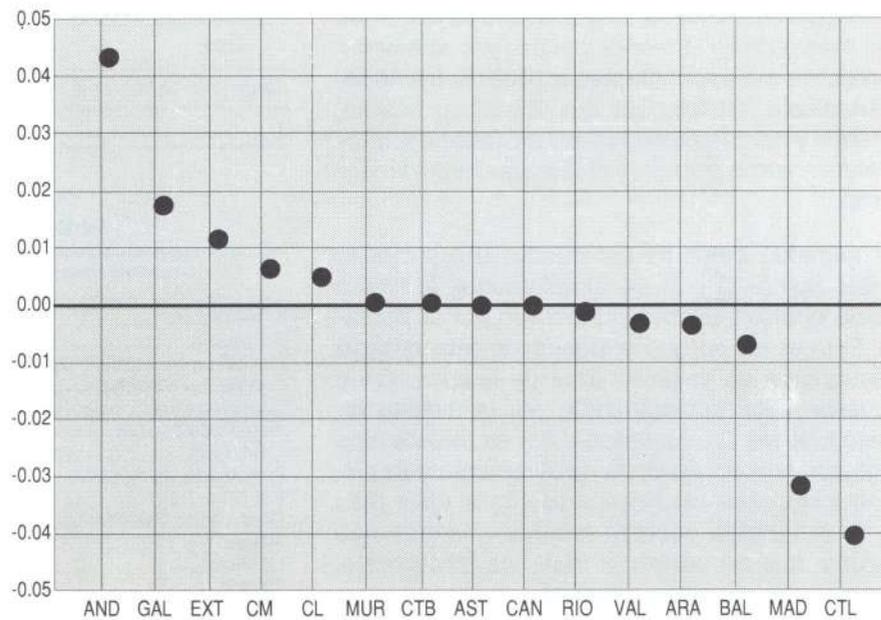


GRAFICO 6
INDICE PONDERADO DE POBREZA RELATIVA
 $\alpha_i [1 - (r_i / r)] = (\alpha_i - \beta_i)$

BAL: BALEARES
 CTL: CATALUÑA
 MAD: MADRID
 RIO: LA RIOJA
 ARA: ARAGON
 VAL: VALENCIA
 CAN: CANARIAS
 AST: ASTURIAS
 CTB: CANTABRIA
 MUR: MURCIA
 CL: CASTILLA Y LEON
 CM: CASTILLA - LA MANCHA
 GAL: GALICIA
 AND: ANDALUCIA
 EXT: EXTREMADURA



Para ver las propiedades de esta variable, la expresión [3] puede reescribirse así:

$$EF_i = \beta_i[(p_i/p) - 1] \quad [4]$$

donde p_i es la presión fiscal por IRPF en la Comunidad i , $p_i = IR_i/VAB_i$ y p es la presión fiscal media.

Las dos propiedades de esta variable se derivan fácilmente de [4]:

a) Si en la Comunidad i la presión fiscal por IRPF es mayor que la media, la variable PF_i es positiva, $PF_i > 0$. Por contra, si su presión fiscal es menor que la media, $PF_i < 0$. Si es igual a la media, $PF_i = 0$.

b) La suma de esta variable para las quince Comunidades es cero. Es decir, se trata de una variable que redistribuye recursos desde las Comunidades con menor presión fiscal relativa a las de mayor presión fiscal relativa.

El cuadro 7 muestra el valor de esta variable para las quince Comunidades. Como en el caso del índice de pobreza relativa, la primera columna del cuadro presenta el índice puro de esfuerzo fiscal $[(p_i/p) - 1]$, mientras que la segunda columna presenta la variable completa $(\phi - \beta_i)$ o, lo que es lo mismo, el índice puro ponderado por el valor añadido relativo de la Comunidad en cuestión.

La primera columna del cuadro muestra que el mayor esfuerzo fiscal se realiza en Madrid. A mucha distancia le sigue Cataluña, con un índice casi tres veces menor. Por otra parte, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Región de Murcia son, con índices muy parecidos, las Comunidades con un menor esfuerzo fiscal relativo.

**CUADRO NUM. 7
ESFUERZO FISCAL**

Comunidades Autónomas	$[(p_i/p) - 1]$	$(\phi - \beta_i) = \beta_i[(p_i/p) - 1]$
Extremadura	-0,3628	-0,0073
Andalucía	-0,1849	-0,0270
Galicia	-0,1652	-0,0100
Castilla-La Mancha	-0,3686	-0,0150
Castilla y León	-0,1415	-0,0096
Región de Murcia	-0,3216	-0,0087
Cantabria	0,0622	0,0009
Principado de Asturias	0,0097	0,0003
Canarias	-0,1465	-0,0061
Comunidad Valenciana	-0,1765	-0,0190
Aragón	0,0251	0,0009
La Rioja	-0,1224	-0,0010
Madrid	0,4983	0,0827
Cataluña	0,1070	0,0221
Islas Baleares	-0,1236	-0,0032
Total		0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuota del IRPF de 1988 (DGIT) y del VAB al Coste de los Factores de 1988 (INE).

Al ponderar por el valor añadido relativo, segunda columna del cuadro, Madrid continúa siendo la Comunidad de más alto valor de la variable, mientras que Andalucía y la Comunidad Valenciana presentan el valor superior de signo negativo.

El gráfico 7 muestra el índice puro de esfuerzo fiscal, y el gráfico 8, el índice ponderado por el valor añadido bruto relativo, ambos ordenados de menor a mayor.

II.7.2. Ponderaciones

Las ponderaciones de las variables geo-demográficas y redistributivas, en ambos grupos de Comunidades Autónomas, de acuerdo con los principios expuestos, son las siguientes:

Para el Grupo de Comunidades Autónomas del artículo 143:

Variables distributivas	Porcentaje
Población	64,0
Superficie	16,6
Dispersión	2,0
Insularidad	0,4
Unidades Administrativas	17,0
Suma	100,0
Variables redistributivas	Porcentaje
Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

Para el grupo de Comunidades Autónomas del artículo 151:

Variables distributivas	Porcentaje
Población	94,0
Superficie	3,5
Dispersión	0,6
Insularidad	1,5
Unidades Administrativas	0,4
Suma	100,0
Variables redistributivas	Porcentaje
Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

II.8. Modulación de las tasas de crecimiento resultantes

El resultado obtenido por la aplicación de las ponderaciones detalladas en el epígrafe precedente se corregirá, en su caso, con las siguientes reglas de modulación:

GRAFICO 7
INDICE DE ESFUERZO FISCAL RELATIVO
 $[(p_i / p) - 1]$

BAL: BALEARES
 CTL: CATALUÑA
 MAD: MADRID
 RIO: LA RIOJA
 ARA: ARAGON
 VAL: VALENCIA
 CAN: CANARIAS
 AST: ASTURIAS
 CTB: CANTABRIA
 MUR: MURCIA
 CL: CASTILLA Y LEON
 CM: CASTILLA - LA MANCHA
 GAL: GALICIA
 AND: ANDALUCIA
 EXT: EXTREMADURA

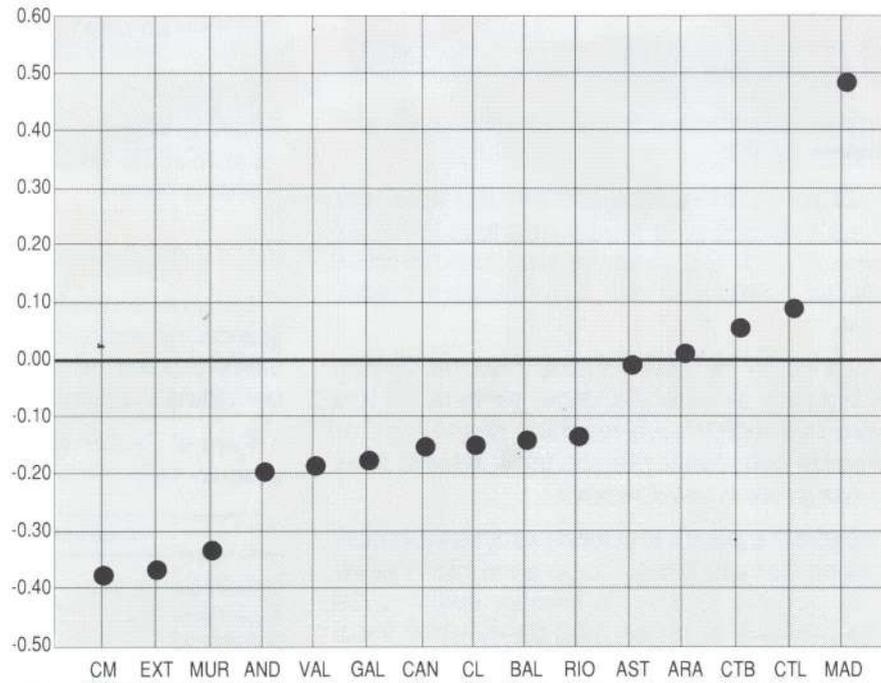
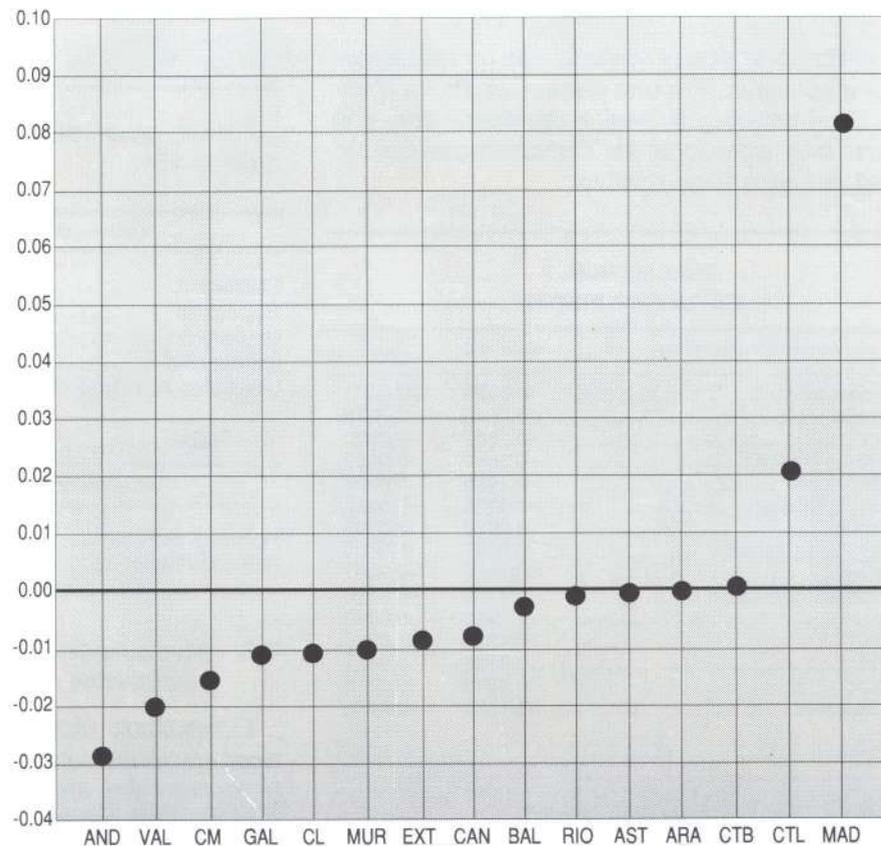


GRAFICO 8
INDICE PONDERADO DE ESFUERZO FISCAL RELATIVO
 $\beta_i [(p_i / p) - 1] = (\phi_i - \beta_i)$

BAL: BALEARES
 CTL: CATALUÑA
 MAD: MADRID
 RIO: LA RIOJA
 ARA: ARAGON
 VAL: VALENCIA
 CAN: CANARIAS
 AST: ASTURIAS
 CTB: CANTABRIA
 MUR: MURCIA
 CL: CASTILLA Y LEON
 CM: CASTILLA - LA MANCHA
 GAL: GALICIA
 AND: ANDALUCIA
 EXT: EXTREMADURA



a) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma no podrá superar el doble de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

b) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad no podrá ser inferior a la cuarta parte de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

c) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas Comunidades Autónomas cuya financiación por habitante sea inferior a la media, o cuya renta por habitante esté por debajo del 70 por 100 de la renta por habitante media, no podrá ser inferior al 85 y al 100 por 100, respectivamente, de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

d) La regla a) anterior no será de aplicación para aquellas Comunidades Autónomas cuya posición en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de financiación por habitante esté desplazada en más de tres lugares respecto a la posición que ocupe en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de pobreza relativa.

Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales.

II.9. Financiación Fuera Fondo

Los cuadros 8 y 9 recogen el resultado de aplicar el procedimiento establecido en los epígrafes II.5, II.7 y II.8 anteriores, a las Comunidades del artículo 151 y 143, respectivamente.

II.10. Determinación del porcentaje de participación

La aplicación de los criterios de distribución del volumen total de recursos y, en su caso, de las reglas de modulación previstas en los epígrafes II.7 y II.8, respectivamente, determinan la financiación incondicionada inicial que correspondería a cada Comunidad en el supuesto de que hubiese alcanzado su techo competencial estatutario.

La parte de dicha financiación incondicionada que cada Comunidad debe obtener por participación en ingresos según lo establecido en el artículo 13 de la LOFCA, se obtiene sustrayendo de dicha cantidad inicial las siguientes partidas:

a) La financiación correspondiente a servicios todavía no transferidos, pero que han sido inclui-

dos en el volumen global de recursos inicialmente considerados, a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas.

b) La cantidad fijada como objetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios.

A la diferencia así obtenida se adicionará el coste de aquellos servicios no incluidos inicialmente en el reparto total, por ser competencia singular de alguna Comunidad Autónoma.

El resultado de estas operaciones determina la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma por Participación en Ingresos del Estado.

El porcentaje de participación se obtiene del cociente entre la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma y los ingresos tributarios del Estado en 1990, entendidos como se expresa en el epígrafe II.6 (ITAE). Este cociente constituye el porcentaje definitivo de participación a partir de 1992, que se aprobará por Ley.

El cuadro 10 recoge la determinación de los porcentajes de participación que se deducen de la Financiación Fuera Fondo que figura en los cuadros 8 y 9 precedentes y de la aplicación de fraccionamiento previsto en el apartado II.5 de este Método.

CUADRO NUM. 8
FINANCIACION FUERA FONDO CC.AA. ART. 151
(Millones de pesetas)

Comunidad Autónoma	F.F.F.
Cataluña	393.505,5
Galicia	205.240,5
Andalucía	487.699,8
Comunidad Valenciana	237.164,6
Canarias	119.147,0
Total	1.442.757,5

CUADRO NUM. 9
FINANCIACION FUERA FONDO CC.AA. ART. 143
(Millones de pesetas)

Comunidad Autónoma	F.F.F.
Principado de Asturias	28.961,5
Cantabria	15.232,1
La Rioja	9.101,3
Región de Murcia	22.404,7
Aragón	40.211,1
Castilla-La Mancha	59.125,1
Extremadura	40.124,5
Islas Baleares	15.816,4
Madrid	98.412,4
Castilla y León	90.766,7
Total	420.155,5

CUADRO NUM. 10

FINANCIACION INICIAL POR LA PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Comunidad Autónoma	1992		1993		1994 y siguientes	
	P.I.E. (Mill. ptas. 1990)	P.P.I. (%)	P.I.E. (Mill. ptas. 1990)	P.P.I. (%)	P.I.E. (Mill. ptas. 1990)	P.P.I. (%)
Cataluña	254.714,5	1,8670832	260.391,8	1,9086988	266.069,2	1,9503144
Galicia	167.805,2	1,2300290	170.978,2	1,2532878	174.151,3	1,2765467
Andalucía	389.823,3	2,8574446	397.148,9	2,9111421	404.474,5	2,9648396
Principado de Asturias	10.447,9	0,0765844	11.911,8	0,0873147	13.375,7	0,0980449
Cantabria	8.502,7	0,0623258	8.954,9	0,0656404	9.407,1	0,0689551
La Rioja	4.806,6	0,0352331	4.872,9	0,0357190	4.939,2	0,0362050
Región de Murcia	7.404,0	0,0542724	9.285,0	0,0680597	11.165,9	0,0818470
Comunidad Valenciana	148.974,5	1,0919981	156.580,2	1,1477489	164.185,9	1,2034996
Aragón	17.907,4	0,1312632	18.200,4	0,1334104	18.493,3	0,1355576
Castilla-La Mancha	39.439,3	0,2890943	40.963,3	0,3002650	42.487,2	0,3114356
Canarias	92.899,0	0,6809592	93.420,5	0,6847821	93.942,1	0,6886049
Extremadura	29.438,5	0,2157872	30.535,7	0,2238301	31.633,0	0,2318731
Islas Baleares	4.260,2	0,0312281	5.059,7	0,0370881	5.859,1	0,0429482
Madrid	22.672,3	0,1661905	25.923,9	0,1900248	29.175,5	0,2138590
Castilla y León	56.921,3	0,4172388	57.582,5	0,4220855	58.243,7	0,4269323
TOTAL	1.256.016,8	9,2067317	1.291.809,7	9,4690974	1.327.602,6	9,7314630

ITAE definitivo año 1990: 13.642.374,363759 millones de pesetas.

II.11. Supuestos de revisión del porcentaje

El porcentaje de participación será de carácter fijo durante el quinquenio y se revisará en los supuestos previstos en el artículo 13.tres d) de la LOFCA.

En los casos en que la revisión se haya de producir por la cesión de nuevos tributos, por la transferencia de nuevos servicios o por la modificación de las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos, como consecuencia de la aplicación de normativa estatal que se apruebe tras su cesión, se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas:

1.^a La revisión afectará únicamente al porcentaje de participación de la Comunidad o Comunidades a las que se cedan nuevos tributos o se efectúen nuevos traspasos de servicios.

2.^a En caso de nuevos tributos o de modificación de la capacidad de recaudación de los tributos cedidos, la revisión producirá efecto desde el comienzo del ejercicio en que sea efectiva la cesión de tributos o entren en vigor las normas correspondientes.

3.^a En caso de traspaso de nuevos servicios, éstos se financiarán mediante transferencias equivalentes a su coste en el ejercicio en que se efectúe el traspaso, y la revisión del porcentaje de participación surtirá efecto desde el comienzo del ejercicio inmediato siguiente.

4.^a En los tres casos el método de revisión será el siguiente:

a) Se empleará la misma fórmula utilizada para determinar el porcentaje definitivo del quinquenio.

b) Del numerador se restará la recaudación obtenida en 1990 en el territorio de la Comunidad por el tributo o tributos que se ceden, se sumará la valoración en pesetas de 1990 del nuevo servicio o servicios traspasados, o se restará o sumará, según proceda, la estimación en pesetas del año 1990 de la modificación de la capacidad recaudatoria como consecuencia de normativa estatal. Con el resultado que se obtenga se calculará el porcentaje revisado.

Además de los supuestos de revisión señalados, por aplicación de lo establecido en el último párrafo del apartado II.5 de este Método, se procederá para 1993 y 1994, y con carácter automático, a efectuar la revisión de todos los porcentajes de participación a fin de incorporar a la financiación incondicionada las restantes dos terceras partes de los recursos adicionales. Para la citada revisión se procederá matemáticamente de igual forma que en el supuesto de traspaso de nuevos servicios.

III. FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

III.1. Cuantía del FCI

1. El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda fijar, con efecto a partir de 1992, el porcentaje al que se refiere el artículo 2.3 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, en el 35 por 100.

2. Excepcionalmente, para 1992 el volumen del FCI será de 128.844,9 millones de pesetas, que corresponde a la cantidad que figuraba para el FCI

en los Presupuestos Generales del Estado para el año 1991.

3. Para 1993 y años siguientes, la aplicación de la regla contenida en el punto 1 de este epígrafe no podrá resultar en un volumen del FCI inferior al de 1992.

IV. FONDO PARA LA NIVELACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS FUNDAMENTALES

IV.1. Recursos del artículo 15 de la LOFCA

El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda que el Grupo de Trabajo creado en la sesión celebrada el día 7 de noviembre de 1986 deberá emitir, antes del día 30 de junio de 1992, un informe sobre la aplicación del artículo 15 de la LOFCA.

Dicho informe hará referencia a la definición de los servicios fundamentales y a los procedimientos técnicos que permitan identificar sus costes reales

en cada territorio, así como a las posibles prioridades en cuanto a la aplicación del mecanismo de nivelación.

Concluido este informe, previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se aplicarán los mecanismos financieros previstos en dicho artículo 15 el 1 de enero de 1993.

V. FINANCIACION DE LOS GASTOS DE LAS PRESTACIONES SANITARIAS

V.1. Financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias

El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda crear un Grupo de Trabajo que examinará las disfunciones que los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias introducen en la financiación de las Comunidades Autónomas y propondrá las medidas correctoras adecuadas antes del 30 de junio de 1992.

ANEXO I
GRUPO TECNICO
SOBRE LA NORMALIZACION
DE LA INFORMACION CONTABLE

Mandato del Grupo de Trabajo
del Consejo de Política Fiscal y Financiera

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación de los responsables de las finanzas de la Administración Estatal y de las Administraciones Autonómicas, requiere, para el mejor ejercicio de sus funciones, de la información económica, financiera y presupuestaria emanada de las distintas Administraciones en él representadas, por lo que es preciso que éstas remitan, con carácter periódico, determinados estados de información contable.

Para que esta transmisión de información contable sea útil y pueda cumplir su finalidad es preciso, como requisito *sine qua non*, acordar entre todas las partes un método y unos procedimientos normalizados de manera que la información que se remita sea homogénea en contenido y estructura y, por tanto, los estados sean susceptibles de comparación.

Para lograr esta normalización se acuerda crear un Grupo de Trabajo, presidido por la Interventora General de la Administración del Estado y compuesto por los Interventores Generales de las diecisiete Comunidades Autónomas, con el mandato de consensuar la estructura y definiciones de los necesarios estados de información contable que se determinen, así como la periodicidad con que deben remitirse.

El Grupo deberá realizar sus trabajos en orden a determinar los siguientes aspectos:

— Ambito subjetivo al que deben referirse los estados. Es decir, identificar respecto de cuales de los distintos órganos y entes que integran cada Administración debe remitirse información.

— Ambito objetivo. Es decir, qué tipo de información debe remitirse y en qué forma debe presentarse, concretando:

- Estados a suministrar.
- Estructuras de presentación de la información así como niveles de agregación.

— Magnitudes que deben obtenerse y acuerdo sobre el procedimiento de cuantificación. En este punto deberán fijarse cuáles son aquellas magnitu-

des económicas, financieras o presupuestarias más significativas.

En cada uno de ellos, el Grupo de Trabajo deberá tener presente las siguientes consideraciones:

1. Entidades a considerar

En lo que respecta a la delimitación subjetiva y como punto de partida se incluirá a la Administración General. Los Organismos Autónomos y entes con estatuto jurídico propio deberán analizarse caso por caso en función de su relevancia y actividad y, en todo caso, se incluirán los servicios de Seguridad Social en aquellas Comunidades Autónomas que los tengan transferidos.

Sería admisible que en un primer estudio y a efectos de la negociación en curso, el Grupo de Trabajo presente la información meramente agregada. Esto no excluye, si el Consejo de Política Fiscal y Financiera lo estima necesario, el mantenimiento de las reuniones a fin de lograr la presentación de información debidamente consolidada, con especial atención a las transferencias y subvenciones «intragrupos». El Grupo de Trabajo deberá considerar la posibilidad de integrar en la consolidación de los estados de ejecución del presupuesto el sector público empresarial.

2. Estados a suministrar

- 2.1. Ejecución del Presupuesto de Gastos.
- 2.2. Ejecución del Presupuesto de Ingresos.
- 2.3. Balance de Comprobación de Sumas y Saldos.
- 2.4. Balance de situación.
- 2.5. Detalle de endeudamiento.
- 2.6. Cuenta financiera en términos de caja.

3. Magnitudes a obtener

Los estados citados habrán de presentarse con el detalle suficiente para suministrar las siguientes magnitudes:

1. Ingresos y pagos realizados con cargo a los capítulos 1 a 7 de los presupuestos de Ingresos y Gastos, a nivel de capítulos, excepto el 4 y 7 que lo serán a nivel de artículo.

2. Ingresos y pagos no presupuestarios de carácter no financiero.

3. Intereses derivados de los distintos tipos de deuda, desglosados según tipo de deuda, por vencimiento (a menos y a más de un año), y según su carácter (implícitos o explícitos).

4. Déficit o superávit de caja no financiero.

5. Capacidad o necesidad de financiación (saldo de la cuenta de capital de la contabilidad nacional).

6. Situación de la deuda y préstamos en circulación.

4. Procedimientos de cuantificación e imputación

El Consejo encomienda al Grupo de Trabajo la necesidad de que adopte un acuerdo acerca de los procedimientos de imputación y presentación de la información, a fin de que las mencionadas magnitudes sean homogéneas y comparables.

5. Calendario

El cierre del proceso de negociaciones en curso precisa, ineludiblemente, que se disponga de un mínimo de información.

A este efecto, el Grupo de Trabajo adoptará, en plazo de una semana, los acuerdos necesarios para definir los criterios, magnitudes y estados citados en los apartados anteriores.

En plazo de dos semanas, habrá de presentarse la siguiente información, por parte de cada una de las Administraciones afectadas, y referida a la liquidación del ejercicio de 1990 y previsión de liquidación de 1991:

— Ejecución del presupuesto de gastos: obligaciones reconocidas y pagos realizados.

— Ejecución del presupuesto de ingresos: derechos reconocidos e ingresos realizados.

— Necesidad de financiación.

— Carga de intereses (desglosada en implícitos y explícitos).

— Deuda viva (desglosada en: con vencimiento a menos de un año y con vencimiento a más de un año).

— Amortizaciones realizadas.

A medio plazo, el Grupo de Trabajo continuará desarrollando sus tareas hasta el cumplimiento de todos los objetivos propuestos en el presente documento. Asimismo, el Grupo de Trabajo prestará especial atención a las posibilidades de territorialización de la inversión pública de la Administración Central.

INFORMACION CONTABLE NORMALIZADA

Indice de la información solicitada:

CUADRO 1	Liquidación del Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma (Administración General).
CUADRO 2	Liquidación del Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Autónoma (Administración General).
CUADRO 3	Pagos totales de la Comunidad Autónoma (Administración General).
CUADRO 4	Ingresos totales de la Comunidad Autónoma (Administración General).
CUADRO 5	Liquidación del Presupuesto de Gastos de los Organismos que gestionen competencias de la Seguridad Social.
CUADRO 6	Liquidación del Presupuesto de Ingresos de los Organismos que gestionen competencias de la Seguridad Social.
CUADRO 7	Liquidación del Presupuesto de Gastos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo (excepto los organismos de Seguridad Social).
CUADRO 8	Liquidación del Presupuesto de Ingresos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo (excepto los organismos de Seguridad Social).
CUADRO 9	Situación de la deuda y préstamos en circulación.
CUADRO 10	Cálculo de la necesidad (-) o capacidad (+) de financiación.
CUADRO 11	Liquidación del Presupuesto de Gastos de los Organismos Autónomos Comerciales.
CUADRO 12	Liquidación del Presupuesto de Ingresos de los Organismos Autónomos Comerciales.
CUADRO 13	Resumen de los Pagos totales de la Comunidad Autónoma.
CUADRO 14	Resumen de los Pagos totales de Organismos que gestionen competencias de Seguridad Social.
CUADRO 15	Resumen de los Ingresos totales de la Comunidad Autónoma.
CUADRO 16	Resumen de los Ingresos totales de Organismos que gestionen competencias de Seguridad Social.

CUADRO NUM. 1
LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE

<i>Capítulos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Obligaciones reconocidas ajustadas</i>
1. Gastos de personal			
2. Gastos en bienes corrientes y servicios			
3. Gastos financieros			
4. Transferencias corrientes			
4.1. Al Estado			
4.2. A otras Administraciones Públicas			
— A OO.AA.AA. de la Administración Central			
— A OO.AA.AA. de la propia Comunidad (1) (6)			
— A OO.AA.CC. de la propia Comunidad (6)			
— A OO.AA.AA. (INSALUD) (2)			
— A OO.AA.AA. (INSERSO) (3)			
— A Corporaciones Locales			
* F.N. de Cooperación municipal			
* Otras transferencias			
— A OO.AA. Comerciales			
— A Empresas públicas			
4.3. A otros sectores			
6. Inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. Al Estado			
7.2. A otras Administraciones Públicas			
— A OO.AA.AA. de la Administración Central			
— A OO.AA.AA. de la propia Comunidad (1)			
— A OO.AA.AA. (Insalud) (4)			
— A OO.AA.AA. (Insero) (5)			
— A Corporaciones Locales			
— A OO.AA. Comerciales			
— A Empresas públicas			
7.3. A otros sectores			
8. Activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

(1) Excepto los Organismos Autónomos que gestionen competencias transferidas sobre INSALUD e INSERSO.

(2) y (4) Aquellas Comunidades Autónomas en las cuales los gastos relativos al INSALUD figuren dentro del Presupuesto de la Comunidad deberá eliminarse de cada capítulo presupuestario los gastos correspondientes al mismo y por el importe total de los gastos corrientes (capítulos 1 a 4 ambos inclusive) se consignará como una transferencia corriente que figurará de forma separada en el capítulo 4.º «A OO.AA.AA. (INSALUD)», y por el importe total de los gastos de capital (capítulos 6 y 7) y se consignará una transferencia de capital en el capítulo 7 «A OO.AA.AA. (INSALUD)».

(3) y (5) Se procederá igual que en el caso anterior cuando se trate de Comunidades Autónomas cuya gestión del INSERSO no se lleve a cabo por un Organismo Autónomo Administrativo dependiente de la propia Comunidad.

(6) Las Comunidades Autónomas que tengan Organismos Autónomos de carácter administrativo o de carácter comercial dentro de la Administración General de la Comunidad deberán eliminar, de cada capítulo presupuestario, los ingresos y gastos correspondientes a los citados Organismos. La diferencia entre el total de ingresos y de gastos deberá consignarse como una transferencia al Organismo Autónomo Administrativo o Comercial, según proceda.

CUADRO NUM. 2
LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE

<i>Capítulos</i>	<i>Derechos reconocidos</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Derechos reconocidos ajustados</i>
1. Impuestos directos			
2. Impuestos indirectos			
3. Tasas y otros ingresos			
4. Transferencias corrientes			
4.1. Del Estado			
— Fondo Nacional de Cooperación Municipal			
— Participación en ingresos			
— Otras transferencias			
4.2. De otras administraciones públicas			
— De la Seguridad Social Central			
— De OO.AA.AA. de la Administración Central			
— De OO.AA.AA. de la Comunidad			
— De Corporaciones Locales			
— Otras transferencias			
4.3. De otros sectores			
— De la CEE			
— Otras transferencias			
5. Ingresos patrimoniales			
6. Enajenación de inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. Del Estado			
— FCI y Compensación transitoria			
— Otras transferencias			
7.2. De otras Administraciones públicas			
— De OO.AA.AA. de la Administración Central			
— De OO.AA.AA. de la Comunidad			
— De Corporaciones Locales			
— Otras transferencias			
7.3. De otros sectores			
— De la CEE			
— Otras transferencias			
8. Activos financieros			
8.1. Remanente de Tesorería			
8.2. Otros activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

CUADRO NUM. 3

PAGOS TOTALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE

<i>Capítulos</i>	<i>Pagos de presupuesto corriente (1)</i>	<i>Pagos de ejercicios anteriores (2)</i>	<i>Pagos pendientes de aplicación (3)</i>	<i>Total pagos 4 = 1 + 2 + 3</i>
1. Gastos de personal				
2. Gastos en bienes corrientes y servicios				
3. Gastos financieros				
4. Transferencias corrientes				
4.1. Al Estado				
4.2. A otras Administraciones Públicas				
— A OO.AA.AA. de la Administración Central ..				
— A OO.AA.AA. de la propia Comunidad				
— A OO.AA.CC. de la propia Comunidad				
— A OO.AA.AA. (INSALUD)				
— A OO.AA.AA. (INSERSO)				
— A Corporaciones Locales				
* Fondo Nacional de Cooperación Municipal.				
— A OO.AA. Comerciales				
— A Empresas públicas				
4.3. A otros sectores				
6. Inversiones reales				
7. Transferencias de capital				
7.1. Al Estado				
7.2. A otras Administraciones Públicas				
— A OO.AA.AA. de la Administración Central ..				
— A OO.AA.AA. de la propia Comunidad				
— A Corporaciones Locales				
— A OO.AA. Comerciales				
— A Empresas públicas				
7.3. A otros sectores				
8. Activos financieros				
9. Pasivos financieros				
10. Operaciones sin clasificar				
TOTAL				

(1) Pagos efectuados durante el ejercicio con cargo a obligaciones reconocidas del Presupuesto corriente.

(2) Pagos efectuados durante el ejercicio con cargo a obligaciones reconocidas en Presupuestos de años anteriores.

(3) Deben figurar los pagos pendientes de aplicación de operaciones no presupuestarias distribuidos por capítulos en función del concepto presupuestario donde vayan a aplicarse. En el caso de no poder efectuar el desglose por capítulos de las operaciones no presupuestarias, éstas se incluirán en «operaciones sin clasificar».

CUADRO NUM. 4

INGRESOS TOTALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE

<i>Capítulos</i>	<i>Ingresos de Presupuesto corriente (1)</i>	<i>Ingresos de ejercicios anteriores (2)</i>	<i>Ingresos pendientes de aplicación (3)</i>	<i>Total ingresos 4 = 1 + 2 + 3</i>
1. Impuestos directos				
2. Impuestos indirectos				
3. Tasas y otros ingresos				
4. Transferencias corrientes				
4.1. Del Estado				
— Fondo Nacional de Cooperación Municipal .				
— Participación en ingresos				
— Otras transferencias				
4.2. De otras administraciones públicas				
— De la Seguridad Social Central				
— De OO.AA.AA. de la Administración Central .				
— De OO.AA.AA. de la Comunidad				
— De Corporaciones Locales				
— Otras transferencias				
4.3. De otros sectores				
— De la CEE				
— Otras transferencias				
5. Ingresos patrimoniales				
6. Enajenación de inversiones reales				
7. Transferencias de capital				
7.1. Del Estado				
— FCI y Compensación transitoria				
— Otras transferencias				
7.2. De otras Administraciones públicas				
— De OO.AA.AA. de la Administración Central .				
— De OO.AA.AA. de la Comunidad				
— De Corporaciones Locales				
— Otras transferencias				
7.3. De otros sectores				
— De la CEE				
— Otras transferencias				
8. Activos financieros				
— Remanente de Tesorería				
— Otros activos financieros				
9. Pasivos financieros				
10. Operaciones sin clasificar				
TOTAL				

(1) Ingresos recaudados durante el ejercicio que corresponda a derechos reconocidos de Presupuesto corriente.

(2) Ingresos recaudados durante el ejercicio que corresponda a derechos reconocidos de Presupuestos de años anteriores.

(3) Ingresos pendientes de aplicación de operaciones no presupuestarias distribuidos por capítulos en función del concepto presupuestario donde vayan a aplicarse. En el caso de no conocer el desglose de dichos ingresos, figurarán en «operaciones sin clasificar».

CUADRO NUM. 5

**MODELO PARA ORGANISMOS QUE GESTIONEN COMPETENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL
LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ORGANISMO AUTONOMO DE**

<i>Capítulos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Obligaciones reconocidas ajustadas</i>
1. Gastos de personal			
2. Gastos en bienes corrientes y servicios			
3. Gastos financieros			
4. Transferencias corrientes			
4.1. A familias e Instituciones sin fin de lucro			
4.2. Otras transferencias			
6. Inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. A familias e Instituciones sin fin de lucro			
7.2. Otras transferencias			
8. Activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

Las Comunidades Autónomas que gestionen competencias en materia de INSALUD e INRSERO a través del presupuesto de la Comunidad deberán cumplimentar este cuadro incluyendo de forma separada los gastos que han sido excluidos en el cuadro núm. 1.

CUADRO NUM. 6

**MODELO PARA ORGANISMOS QUE GESTIONEN COMPETENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL
LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ORGANISMO AUTONOMO**

<i>Capítulos</i>	<i>Derechos liquidados</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Derechos reconocidos ajustados</i>
1. Impuestos directos			
3. Tasas y otros ingresos			
4. Transferencias corrientes			
4.1. Del Estado			
4.2. De la Seguridad Social Central			
4.3. De la Comunidad Autónoma			
4.4. De las Corporaciones Locales			
4.5. Otras transferencias			
5. Ingresos patrimoniales			
6. Enajenación de inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. Del Estado			
7.2. De la Seguridad Social Central			
7.3. De la Comunidad Autónoma			
7.4. De las Corporaciones Locales			
7.5. Otras transferencias			
8. Activos financieros			
8.1. Remanente de Tesorería			
8.2. Otros activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

Las Comunidades Autónomas que gestionen competencias en materia de INSALUD e INRSERO a través del presupuesto de la Comunidad deberán cumplimentar este cuadro incorporando las transferencias corrientes y de capital que figuren en el cuadro núm. 2.

CUADRO NUM. 7
MODELO PARA ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS
EXCEPTO LOS DE SEGURIDAD SOCIAL

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ORGANISMO AUTONOMO

<i>Capítulos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Obligaciones reconocidas ajustadas</i>
1. Gastos de personal			
2. Gastos en bienes corrientes y servicios			
3. Gastos financieros			
4. Transferencias corrientes			
4.1. Al Estado			
4.2. A la Comunidad Autónoma			
4.3. A las Corporaciones Locales			
4.4. Otras transferencias			
6. Inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. Al Estado			
7.2. A la Comunidad Autónoma			
7.3. A las Corporaciones Locales			
7.4. Otras transferencias			
8. Activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

Las Comunidades Autónomas que tengan Organismos Autónomos de carácter administrativo dentro de la Administración General de la Comunidad, deberán consignar en este cuadro los gastos que han sido excluidos en el cuadro núm. 1.

CUADRO NUM. 8

MODELO PARA ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS EXCEPTO LOS DE SEGURIDAD SOCIAL

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ORGANISMO AUTONOMO

<i>Capítulos</i>	<i>Derechos reconocidos</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Derechos reconocidos ajustados</i>
1. Impuestos directos			
2. Impuestos indirectos			
3. Tasas y otros ingresos			
4. Transferencias corrientes			
4.1. Del Estado			
4.2. De la Comunidad Autónoma			
4.3. De Corporaciones Locales			
4.4. Otras transferencias			
5. Ingresos patrimoniales			
6. Enajenación de inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. Del Estado			
7.2. De la Comunidad Autónoma			
7.3. De Corporaciones Locales			
7.4. Otras transferencias			
8. Activos financieros			
8.1. Remanente de Tesorería			
8.2. Otros activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

Las Comunidades Autónomas que tengan Organismos Autónomos de carácter administrativo dentro de la Administración General de la Comunidad, deberán consignar en este cuadro, los ingresos de los citados Organismos que han sido excluidos en el cuadro núm. 1, así como las transferencias efectuadas a los mismos.

**CUADRO NUM. 9
SITUACION DE LA DEUDA Y PRESTAMOS EN CIRCULACION**

Esta información debe recoger los distintos instrumentos financieros utilizados por las Comunidades Autónomas para la captación de los recursos precisos, de acuerdo a la siguiente estructura que se juzga como esencial. Esta información debe reflejar la deuda puesta realmente en circulación en los distintos mercados durante el período considerado.

Conceptos	Saldo vivo en circulación al comienzo del ejercicio	Movimientos en el periodo			Saldo vivo en circulación al final del ejercicio
		Emisiones o concesiones	Amortizaciones	Variación neta	
— Títulos a corto plazo (a)					
— Deuda a medio y largo plazo (d)					
— Préstamos del interior a corto plazo (b)					
— Préstamos del interior a medio y largo plazo (b)					
— Préstamos del exterior (c)					
TOTAL					

(a) Valorados por el nominal.

(b) En caso de pólizas de crédito debe consignarse exclusivamente el montante del crédito dispuesto.

(c) La valoración de los saldos vivos al comienzo y final del período debe realizarse por el contravalor en pesetas de la deuda en moneda extranjera valorada a los tipos de cambio oficiales.

(d) Valorada a precio de reembolso.

Nota: Las operaciones de Tesorería deberán figurar por el saldo vivo al inicio y al final del ejercicio y consecuentemente en la variación neta, sin que sea preciso cumplimentar las concesiones y amortizaciones del año. Dicha información figurará en «Préstamos del interior a corto plazo».

**CUADRO NUM. 10
NECESIDAD (–) O CAPACIDAD (+) DE FINANCIACION**

Para la obtención de este indicador (saldo de la cuenta de capital de la contabilidad nacional) es necesaria la aplicación de los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), sistema de contabilidad nacional utilizado, tanto por la IGAE para la elaboración de las Cuentas de las Administraciones Públicas, como por el INE para la elaboración de la Contabilidad Nacional de España.

Como una primera aproximación para el cálculo de este indicador y sin necesidad de efectuar las cuentas de contabilidad nacional del SEC, se podría realizar a través de las siguientes operaciones:

(+) Derechos reconocidos ajustados por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 del Presupuesto de Ingresos), una vez excluidas las correspondientes al Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

(–) Obligaciones reconocidas ajustadas por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 del Presupuesto de Gastos), una vez excluidas las correspondientes al Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

(+) Ingresos pendientes de aplicación no financieros, que figuren en operaciones no presupuestarias y que no hayan sido considerados en derechos reconocidos ajustados. Esta partida debe recoger los ingresos no presupuestarios realizados cuyo destino sea algún concepto de los capítulos 1 a 7 de su Presupuesto de Ingresos.

Por tanto, no deberán figurar aquellos ingresos pendientes de aplicación cuya titularidad corresponda a otros agentes. Por ejemplo, no deberán imputarse como ingresos propios las retenciones del IRPF, cotizaciones u otros cuyo destino sea el Presupuesto de Ingresos del Estado o de la Seguridad Social.

(–) Pagos pendientes de aplicación no financieros que figuren en operaciones no presupuestarias y que no hayan sido considerados en obligaciones reconocidas ajustadas. Esta partida debe recoger los pagos no presupuestarios realizados cuyo destino sea algún concepto de los capítulos 1 a 7 de su Presupuesto de Gastos. Por tanto, no deberán figurar aquellos pagos pendientes de aplicación que se hayan efectuado por cuenta de otros agentes.

CUADRO NUM. 11

MODELO PARA ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ORGANISMO AUTONOMO

<i>Capítulos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Obligaciones reconocidas ajustadas</i>
1. Gastos de personal			
2. Gastos en bienes corrientes y servicios			
3. Gastos financieros			
4. Transferencias corrientes			
4.1. A la Comunidad Autónoma			
4.2. A Corporaciones Locales			
4.3. A Empresas públicas y otros entes públicos			
4.4. A Empresas privadas			
4.5. A familias e instituciones sin fines de lucro			
4.6. Otras transferencias			
6. Inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. A la Comunidad Autónoma			
7.2. A Corporaciones Locales			
7.3. A Empresas públicas y otros entes públicos			
7.4. A Empresas privadas			
7.5. A familias e instituciones sin fines de lucro			
7.6. Otras transferencias			
8. Activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

Las Comunidades Autónomas que tengan Organismos Autónomos de carácter comercial dentro de la Administración General de la Comunidad, deberán consignar en este cuadro los gastos que han sido excluidos en el cuadro núm. 1.

CUADRO NUM. 12

MODELO PARA ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ORGANISMO AUTONOMO

<i>Capítulos</i>	<i>Derechos reconocidos</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Derechos reconocidos ajustados</i>
3. Tasas y otros ingresos			
4. Transferencias corrientes			
4.1. Del Estado			
4.2. De la Comunidad Autónoma			
4.3. De Corporaciones Locales			
4.4. Otras transferencias			
5. Ingresos patrimoniales			
6. Enajenación de inversiones reales			
7. Transferencias de capital			
7.1. Del Estado			
7.2. De la Comunidad Autónoma			
7.3. De Corporaciones Locales			
7.4. Otras transferencias			
8. Activos financieros			
8.1. Remanente de Tesorería			
8.2. Otros activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL			

Las Comunidades Autónomas que tengan Organismos Autónomos de carácter comercial dentro de la Administración General de la Comunidad, deberán consignar en este cuadro, los ingresos de los citados Organismos que han sido excluidos en el cuadro núm. 1, así como las transferencias efectuadas a los mismos.

CUADRO NUM. 13

PAGOS TOTALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE

<i>Capítulos</i>	<i>Pagos de presupuesto corriente (1)</i>	<i>Pagos de ejercicios anteriores (2)</i>	<i>Pagos pendientes de aplicación (3)</i>	<i>Total pagos 4 = 1 + 2 + 3</i>
1. Pagos no financieros (capítulos 1.º al 7.º)				
2. Activos financieros				
3. Pasivos financieros				
TOTAL PAGOS				

CUADRO NUM. 14

PAGOS TOTALES DE ORGANISMOS QUE GESTIONEN COMPETENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

<i>Capítulos</i>	<i>Pagos de presupuesto corriente (1)</i>	<i>Pagos de ejercicios anteriores (2)</i>	<i>Pagos pendientes de aplicación (3)</i>	<i>Total pagos 4 = 1 + 2 + 3</i>
1. Pagos no financieros (capítulos 1.º al 7.º)				
2. Activos financieros				
3. Pasivos financieros				
TOTAL PAGOS				

CUADRO NUM. 15

INGRESOS TOTALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE

<i>Capítulos</i>	<i>Ingresos de presupuesto corriente (1)</i>	<i>Ingresos de ejercicios anteriores (2)</i>	<i>Ingresos pendientes de aplicación (3)</i>	<i>Total ingresos 4 = 1 + 2 + 3</i>
1. Ingresos no financieros (capítulos 1.º a 7.º)				
2. Activos financieros				
3. Pasivos financieros				
TOTAL INGRESOS				

CUADRO NUM. 16

INGRESOS TOTALES DE ORGANISMOS QUE GESTIONEN COMPETENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

<i>Capítulos</i>	<i>Ingresos de presupuesto corriente (1)</i>	<i>Ingresos de ejercicios anteriores (2)</i>	<i>Ingresos pendientes de aplicación (3)</i>	<i>Total ingresos 4 = 1 + 2 + 3</i>
1. Ingresos no financieros (capítulos 1.º a 7.º)				
2. Activos financieros				
3. Pasivos financieros				
TOTAL INGRESOS				

ANEXO II

GRUPO TECNICO SOBRE LA COORDINACION PRESUPUESTARIA

Mandato del Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera

Tomando como restricción externa las limitaciones a los déficit y al endeudamiento público que pudieran acordarse en el nuevo Tratado de las Comunidades Europeas, el Grupo de Trabajo sobre Coordinación Presupuestaria debería sentar las bases metodológicas para que, una vez conseguido el acuerdo sobre el método de financiación autonómica, fuese posible consensuar un escenario presupuestario, de ingresos, gastos y déficit, en el que:

a) Se estableciese con la mayor claridad posible la situación de déficit y de endeudamiento, en términos de Contabilidad Nacional, de las Administraciones Públicas Centrales y de cada una de las Comunidades Autónomas en los años 1990 y 1991.

b) Se delimitasen compromisos sobre la evolución del déficit y del endeudamiento de las Administraciones Públicas para el quinquenio 1992-1996.

c) Se desglosasen los mencionados compromisos entre Administraciones Públicas Centrales y Comunidades Autónomas.

d) Se hiciese una desagregación a nivel de compromiso de cada Comunidad Autónoma.

Asimismo, se otorga mandato al Grupo de Trabajo para que estudie los mecanismos de coordinación y seguimiento necesarios a fin de conseguir el cumplimiento de los compromisos antes mencionados.

Por lo que respecta a la coordinación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, el Grupo de trabajo debería:

a) Estudiar lo previsto al respecto en la LOFCA.

b) Estudiar posibles formas de abordar el problema de la heterogeneidad de las distintas Comunidades Autónomas.

c) Estudiar los méritos relativos de limitaciones a la carga de intereses y al saldo de deuda viva.

ALVAREZ BLANCO, Rafael. Nació en Guadalcanal en 1942. Economista y Estadístico Facultativo. Ha trabajado en el INE, durante el período 1966-1978, en la elaboración de la Contabilidad Nacional. En este último año ingresó en el Servicio de Estudios del Banco de España, donde en la actualidad es Jefe de la Oficina de Estadística y Central de Balances. Ha publicado diversos trabajos sobre estadística económica y representa al Banco de España en el Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos de EUROSTAT, el Grupo de Estadística del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales y en el Grupo de Estadísticos Financieros de la OCDE.

BAREA TEJEIRO, José. Nació en Málaga en 1923. Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido Director General de Presupuestos y Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, Consejero del INI, Consejero del FORPPA, Consejero Delegado de Iberia, Secretario de Estado para la Seguridad Social, Presidente del Banco de Crédito Agrícola y Vicepresidente de la Confederación Internacional del Crédito Agrícola. Es miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social, y del Consejo Internacional del Centro de Investigación de la Economía Pública, Social y Cooperativa.

CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Xavier. Nació en Barcelona en 1947. Licenciado en Ciencias Económicas (1969) por la Universidad de Barcelona y Ph. D. en Economía (1975) por la Universidad de Minnesota (Estados Unidos). Ha sido Catedrático de Teoría Económica de la Universitat Autònoma de Barcelona y Director del Instituto de Análisis Económico (CSIC). Ha sido Profesor visitante en las universidades de Minnesota (1980-81) y el European University Institute (Florencia). En la actualidad es Profesor en el Departamento de Economía y Vicerrector de Investigación de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

CARAMES VIEITEZ, Luis. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Hacienda Pública y Sistemas Fiscales en la Universidad de Santiago de Compostela.

CASTELLS OLIVERES, Antoni. Nació en Barcelona en 1950. Es Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Barcelona. Es también miembro del Centre d'Estudis de Planificació y Vocal de la Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalidad de Cataluña.

EGUIAGARAY UCELAY, Juan Manuel. Nació en Bilbao el 25 de diciembre de 1945. Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Deusto. Diplomado en Estudios Superiores por la Universidad de Nan-

cy (Francia). Profesor numerario, actualmente en excedencia, de Estructura y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Deusto. Ha sido concejal del Ayuntamiento de Bilbao (1979); Diputado Provincial por Vizcaya (1979-81); miembro de las Juntas Generales de Vizcaya (1979-83); Diputado y Portavoz del Grupo Socialista en el Parlamento Vasco (1980-88); miembro, desde 1979, de la Comisión Ejecutiva del PSE-PSOE; y Vicesecretario General de los Socialistas Vascos entre 1985 y 1988. Hasta su nombramiento como Delegado del Gobierno en el País Vasco en el Consejo de Ministros del 22 de diciembre de 1989, desempeñó el mismo cargo en Murcia, para el que fue nombrado el 23 de septiembre de 1988. En el XXXII Congreso del Partido Socialista Obrero Español, celebrado en Madrid los días 9, 10 y 11 de noviembre de 1990, fue elegido miembro de la Comisión Ejecutiva. El 12 de marzo de 1991 fue nombrado Ministro para las Administraciones Públicas, cargo que desempeña en la actualidad.

FERNANDEZ GOMEZ, Natividad. Becaria de Investigación en el área de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Cantabria.

GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, Enrique. Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada (1971); Diplomado en Finanzas Urbanas por IDE (Washington, D. C., 1983). Inspector Técnico Fiscal del Estado (1974-1980). Jefe de Sección en la Dirección General de Tributos (1980-1981). Subdirector General de Tributos Locales (Ministerio de Economía y Hacienda, 1981-1986). Profesor Asociado de la Universidad Autónoma de Madrid (1987-1989). Profesor del Centro de Formación del Banco de España. Abogado en ejercicio. Socio del bufete «Zurdo y Giménez-Reyna».

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Nació en Oviedo en 1955. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Doctor por la Universidad de Oviedo. Colaborador del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo.

PEREZ GARCIA, Francisco. Nació en Valencia en 1950. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia (1973), con Premio Nacional Fin de Carrera. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia (1977). Investigador Visitante en la Universidad Católica de Milán (1978-1979). Profesor Visitante en la Universidad de Roma (1986). Profesor Adjunto de Universidad (1980). Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico por la Universidad de Valencia (1986). Director General de Economía de la Generalidad Valenciana (1983-1985). Vicepresidente de la Caja de Ahorros de Valencia (1987-1989). Miembro del Consejo de Política Científica en la Generalidad Valenciana. Miembro del Consejo Asesor de Investigación en la Universidad de Castellón. Director del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Miembro del Consejo Rector del IVAM. Miembro del Jurado del Premio de Investigación Jaime I de Economía (1991 y 1992).

SUAREZ PANDIELLO, Javier. Nació en Gijón en 1959. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Oviedo. Profesor titular de Hacienda Pública de esa misma Universidad.

UTRERA MORA, Francisco. Es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid y Profesor

titular de Economía Aplicada en dicha Universidad. Ha sido colaborador del Instituto de Estudios Económicos. Es autor de diversos trabajos en materia de fiscalidad.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. Licenciado y Doctor (premio extraordinario) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense, donde es Profesor en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica, y actualmente es colaborador en trabajos de investigación en el FIES y el Instituto de Estudios Fiscales. Es Secretario Técnico del Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público de la Fundación BBV.

ZURDO Y RUIZ-AYUCAR, Ignacio. Licenciado en Derecho, en Ciencias Económicas y en Ciencias Empresariales (ICADE, 1966). MBA por la Universidad de Nueva York (1968). Inspector Técnico-Fiscal del Estado (1974-1979). Profesor de Economía de la Empresa (ICADE). Abogado en ejercicio. Socio del bufete «Zurdo y Giménez-Reyna».

ZURDO RUIZ-AYUCAR, Juan. Licenciado en Derecho y Ciencias Empresariales (ICADE, 1968). Inspector Técnico-Fiscal del Estado (1972-1975). Master en Leyes por la Universidad de Harvard (1976). Vocal Asesor del Ministro para las Relaciones con la CEE (1978-1980). Abogado en ejercicio. Socio del bufete «Zurdo y Giménez-Reyna».

**CAJAS DE AHORROS
CONFEDERADAS**

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE ALBACETE
ALBACETE

CAJA DE AHORROS
DEL MEDITERRANEO
ALICANTE

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE ALICANTE Y VALENCIA
ALICANTE

CAJA DE AHORROS DE AVILA
AVILA

MONTE DE PIEDAD
Y CAJA GENERAL DE AHORROS
DE BADAJOZ
BADAJOZ

CAJA DE AHORROS
Y PENSIONES
DE BARCELONA
BARCELONA

CAJA DE AHORROS DE CATALUÑA
BARCELONA

BILBAO BIZKAIA KUTXA
BILBAO

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD
DEL CIRCULO CATOLICO
DE OBREROS DE BURGOS
BURGOS

CAJA DE AHORROS MUNICIPAL
DE BURGOS
BURGOS

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA
CACERES

CAJA DE AHORROS Y PRESTAMOS
DE CARLET
CARLET (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS
DE VALENCIA, CASTELLON
Y ALICANTE (BANCAJA)
CASTELLON

MONTE DE PIEDAD
Y CAJA DE AHORROS DE CORDOBA
CORDOBA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS
DE CORDOBA
CORDOBA

CAJA DE AHORROS DE GALICIA
LA CORUÑA

CAJA DE AHORROS
DE CUENCA Y CIUDAD REAL
CUENCA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE GIRONA
GIRONA

CAJA GENERAL DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE GRANADA
GRANADA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE GUADALAJARA
GUADALAJARA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS
DE JAEN
JAEN

CAJA DE AHORROS DE JEREZ
JEREZ DE LA FRONTERA (CADIZ)

CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES
LEON

CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA
LOGROÑO

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID
MADRID

CAJA DE AHORROS DE RONDA,
CADIZ, ALMERIA, MALAGA
Y ANTEQUERA (UNICAJA)
MALAGA

CAJA DE AHORROS COMARCAL
DE MANLLEU
MANLLEU (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS DE MANRESA
MANRESA (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS LAYETANA
MATARO (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS DE MURCIA
MURCIA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD
DE ONTENIENTE
ONTENIENTE (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE ORENSE
ORENSE

CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS
OVIEDO

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD
DE LAS BALEARES
PALMA DE MALLORCA

CAJA INSULAR DE AHORROS
DE CANARIAS
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL
DE PAMPLONA
PAMPLONA

CAJA DE AHORROS DE NAVARRA
PAMPLONA

CAJA DE AHORROS DE POLLENSA
POLLENSA (BALEARES)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE PONTEVEDRA
PONTEVEDRA

CAJA DE AHORROS DE SABADELL
SABADELL (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS Y SOCORROS
DE SAGUNTO
SAGUNTO (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS
DE SALAMANCA Y SORIA
SALAMANCA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE GUIPUZCOA
Y SAN SEBASTIAN
SAN SEBASTIAN

CAJA GENERAL DE AHORROS
DE CANARIAS
SANTA CRUZ DE TENERIFE

CAJA DE AHORROS
DE SANTANDER Y CANTABRIA
SANTANDER

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA
SEGOVIA

MONTE DE PIEDAD
Y CAJA DE AHORROS
DE HUELVA Y SEVILLA
SEVILLA

CAJA SAN FERNANDO
SEVILLA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE TARRAGONA
TARRAGONA

CAJA DE AHORROS DE TERRASSA
TERRASSA (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE TOLEDO
TOLEDO

CAIXA VIGO
VIGO (PONTEVEDRA)

CAJA DE AHORROS DEL PENEDES
VILAFRANCA DEL PENEDES
(BARCELONA)

CAJA DE AHORROS
DE VITORIA Y ALAVA (CAJA VITAL)
VITORIA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA,
ARAGON Y RIOJA (IBERCAJA)
ZARAGOZA

CAJA DE AHORROS
DE LA INMACULADA DE ARAGON
ZARAGOZA

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

- N.º 44. Transformación financiera en España.
- N.º 45. La España desigual de las Autonomías
- N.º 46. Cajas de Ahorros: el reto de los años noventa
- N.º 47. Cajas de Ahorros: estrategias ante el futuro
- N.º 48. Sector público y mercado único
- N.º 49. Los mercados financieros españoles
- N.º 50. Sectores productivos españoles. Crónica fin de siglo
- N.º 51. Balance económico de las autonomías

Suplementos sobre el sistema financiero de PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

- N.º 34. La nueva Bolsa.
- N.º 35. La inversión colectiva y la distribución de la deuda pública: los Fondtesoro.
- N.º 36. Compensación y liquidación de valores mobiliarios
- N.º 37. Las entidades financieras ante la Unión Económica y Monetaria.
- N.º 38. Libertad de movimientos de capitales. Aspectos cambiarios y fiscales.
- N.º 39. El mercado español de divisas.
- N.º 40. La financiación de las Comunidades Autónomas.

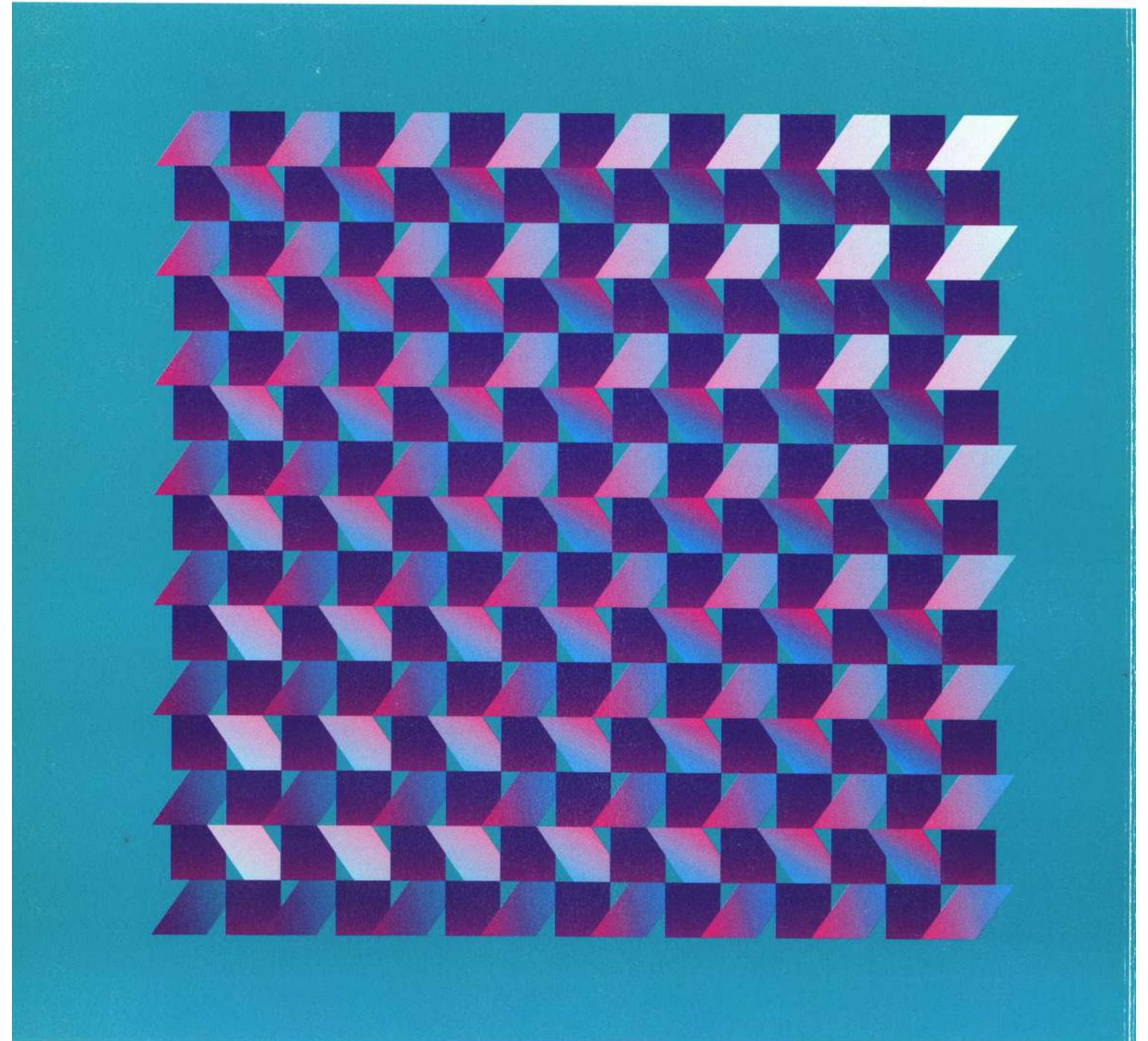
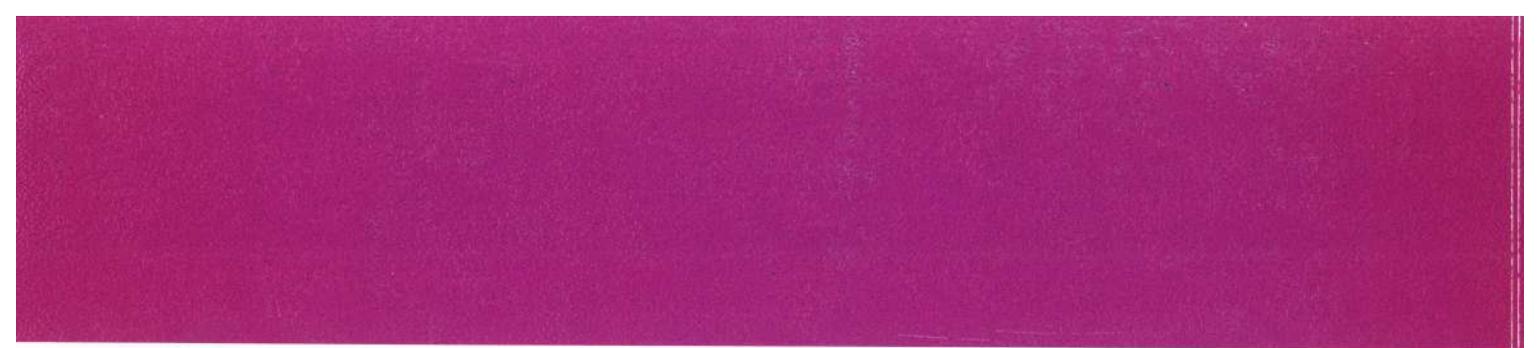
ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Ultimos números publicados:

- N.º 7. Murcia.
- N.º 8. Baleares.
- N.º 9. País Vasco.
- N.º 10. Aragón.
- N.º 11. Arco Mediterráneo.

ESTUDIOS DE LA FUNDACION

- N.º 1. La política agrícola común y su aplicación en España.
- N.º 2. El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo.
- N.º 3. Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito.
- N.º 4. La localización industrial en España. Factores y tendencias.
- N.º 5. Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito
(segunda edición revisada)



PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

ULTIMOS NUMEROS PUBLICADOS

- Núm. 44: Transformación Financiera en España
- Núm. 45: La España desigual de las Autonomías
- Núm. 46: Cajas de Ahorros: el reto de los años noventa
- Núm. 47: Cajas de Ahorros: estrategias ante el futuro
- Núm. 48: Sector público y mercado único
- Núm. 49: Los mercados financieros españoles
- Núm. 50: Sectores productivos españoles.
Crónica fin de siglo
- Núm. 51: Balance económico de las autonomías

«PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA»

Juan Hurtado de Mendoza, 14. 28036 Madrid. Teléf. 350 44 00.

BOLETIN DE SUSCRIPCION

AÑO 1991

- Número suelto 2.000 (*)
- Suscripción números 46, 47, 48, 49 6.800 (*)
- Extranjero 8.000

AÑO 1992

- Número suelto 2.000 (*)
- Suscripción números 50, 51, 52, 53 6.800 (*)
- Extranjero 8.000

(*) Includo 6 % I.V.A.

El pago lo efectuaré:

- Contra reembolso del primer envío
- Giro postal Núm.
- Talón bancario adjunto.

Domiciliación bancaria (facilitenos sus datos y autorización en hoja aparte)

Nombre o Razón Social

Actividad o Departamento

Domicilio

Teléfono

Ciudad

D.P. Provincia o país

Fecha

Firma o sello.