PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

FINANCIACION AUTONOMICA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL

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 PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO.

Con tal finalidad, PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO 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 nuestras PERSPECTIVAS logren el propósito que con ellas pretendemos.

* * *

P.V.P.: 2.250 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.

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

51

1995

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

PATRONATO

BRAULIO MEDEL CAMARA
(Presidente)
JOSE JOAQUIN SANCHO DRONDA
(Presidente de Honor de la CECA)
MARIANO NAVARRO RUBIO
(Presidente de Honor de la Fundación FIES)
MIGUEL CASTILLEJO GORRAIZ
LUIS CORONEL DE PALMA
FRANCISCO FERNANDEZ-JARDON
JULIO FERNANDEZ GAYOSO
DIEGO FUENTES TALAVERA
JESUS MUZAS RUBIO
JUAN ANTONIO NUEVO SANCHEZ
MARTIN OLLER SOLER
JOSE ORTEGA GONZALEZ
JUAN RAMON QUINTAS SEOANE
JUAN PABLO SANCHEZ SANCHEZ-SECO
AVELINO VILA OTERO

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

CONSEJO DE REDACCION

ENRIQUE FUENTES QUINTANA
(Director)
XAVIER ALKORTA ANDONEGUI
JUAN PEDRO ALVAREZ GIMENEZ
JOSE ANTONIO ANTON PEREZ
ALFONSO CASTILLA ROJAS
CARLOS EGEA KRAUEL
JULIO FERNANDEZ GAYOSO
JUAN JOSE GRAVALOS LAZARO
JUAN ANTONIO MAROTO ACIN
FERNANDO GONZALEZ OLIVARES
(Redactor-Jefe)
CARMELA MARTIN GONZALEZ
JOSE LUIS MENDEZ LOPEZ
JOSE LUIS RAYMOND BARA
FRANCISCO REVILLA IRANZO
JOSE MANUEL RODRIGUEZ CARRASCO
EMILIO TORTOSA COSME
JUAN LUIS URANGA SANTESTEBAN
VICTORIO VALLE SANCHEZ
JOSE VILARASAU SALAT

Coordinación gráfica

María Elena Leguina Vicéns

Portada

Bravo-Lofish

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

LAXES, S. L. Ediciones
Donoso Cortés, 22. 28015 Madrid

Depósito legal: M. 7.461.—1993
ISSN: 1132-9564

SUMARIO

Introducción. **5**

Sistemas y modelos de financiación autonómica. *Juan Ramallo Massanet* y *Juan Zornoza Pérez.* **9**

Desequilibrios fiscales, financiación de las comunidades autónomas y participación en los ingresos del Estado. Situación actual y perspectivas. *Antonio Giménez Montero.* **47**

Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica. *Francisco Pérez García.* **79**

APENDICE LEGISLATIVO

Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas

Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (BOE, 10-11-81 y 20-11-81). **109**

Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas, sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE, 10-11-81 y 3-12-81). **111**

Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, a que se refiere el artículo 3.2.*c)* de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. **115**

Acuerdo del Consejo de Política Fiscal 1/1984, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el método para el cálculo del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1985 (BOE, 11 de junio de 1986). **131**

Acuerdo del Consejo de Política Fiscal 1/1985, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el método para la determinación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986 (BOE, 11 de junio de 1986). **132**

Acuerdo 1/1986, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas 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, 29 de noviembre de 1988). **136**

Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas 1/1988, de 27 de julio, sobre la revisión del porcentaje de participación del quinquenio 1987-1991. **151**

Acuerdo 1/1990, de 21 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la reforma de la normativa del Fondo de Compensación Interterritorial. **152**

Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996. Consejo de Política Fiscal y Financiera. Madrid, 7 de octubre de 1993. **155**

OPINIONES

«Corresponsabilidad fiscal: cuatro opiniones y un criterio común.» **167**

Carlos Monasterio. Catedrático de Hacienda Pública. **169**

Joaquim Solé Vilanova. Profesor titular de Hacienda Pública. **171**

Ramón Falcón. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. **173**

Gabriel Casado Ollero. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. **175**

INTRODUCCION

Por segunda vez PERSPECTIVAS dedica un número a la financiación de las Comunidades Autónomas (1) y ello es así no sólo porque consideremos que es un cuestión lo suficientemente importante como para que, periódicamente tratemos de hacer un balance para brindar a nuestros lectores un «estado de la cuestión», sino también porque los acontecimientos se han desarrollado con una velocidad uniformemente acelerada y es más que presumible que en plazos no muy alejados pueda haber modificaciones legislativas importantes. En este número tratamos de ofrecer un primer avance de lo que esas modificaciones pueden representar, al tiempo que procuramos hacer más comprensible a quienes nos siguen cuáles han sido las grandes etapas y los problemas fundamentales que ha encontrado en su atormentada trayectoria histórica la financiación de las comunidades autónomas.

En efecto, desde el momento en que aparecen en nuestro sistema los entes preautonómicos resulta preciso arbitrar y transferirles los fondos necesarios para su actividad y ahí comienza el complejo proceso a través del cual se ha ido desarrollando la financiación de nuestras autonomías.

Por ello hemos creído oportuno iniciar este número con un amplio trabajo de los profesores **Juan Ramallo** y **Juan Zornoza** cuyo objetivo es doble. De una parte, señalar cuáles han sido las grandes etapas que ha atravesado el proceso de financiación autonómica, pero poniendo el acento en la articulación jurídica de la organización de los movimientos de fondos. La paciente labor de los profesores de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad Carlos III permite conocer con precisión cómo las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han ido recogiendo esos movimientos de fondos. La forma en que se han coordinado —si puede realmente utilizarse esta expresión— la Ley Orgánica de Financiación, las leyes reguladoras del Fondo de Compensación Interterritorial y las Leyes anuales de presupuestos es objeto de cuidadoso análisis, subrayando sus ocasionales incoherencias.

Pero estas normas son insuficientes para explicar el proceso. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha generado un importante número de acuerdos cuya transcendencia es imprescindible subrayar porque, excediendo cumplidamente su declarado carácter consultivo y de deliberación ha sido —y es— el órgano verdaderamente decisor de los acuerdos gobierno-comunidades autónomas para decidir cómo se han de financiar estas últimas. El valor jurídico de estos acuerdos y cómo sus mandatos se han incorporado al ordenamiento positivo son, asimismo, objeto de especial atención.

La experiencia pone de manifiesto que, de la gama de recursos puesta a disposición de las comunidades autónomas, es la participación en los ingresos del Estado la que ha constituido el punto de apoyo básico para su financiación. Las importantes limitaciones que impiden a las comunidades ampliar de forma sensible sus tributos propios y el hecho de que no se hayan cedido tributos estatales de fuerte capacidad recaudatoria ha determinado el importante peso de la participación en los ingresos del Estado. Por ello, se ha dedicado un segundo trabajo, debido al profesor **Antonio Giménez Montero**, a este tema, con objeto, no sólo de esclarecer cuáles han sido los criterios utilizados para su fijación, partiendo del «coste efectivo» de los servicios transferidos, sino también, y muy especialmente, analizando sus efectos en punto a la consecución del equilibrio fiscal vertical y horizontal. En este sentido, la participación territorializada en los ingresos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (el ya célebre 15 por 100) trata de dar un principio de realidad al principio de corresponsabilidad fiscal que es, por su parte, estudiado por el profesor **Francisco Pérez García**.

Si entendemos por corresponsabilidad fiscal que el sujeto activo del gasto público se implique directamente en la actividad recaudatoria de los ingresos necesarios para su financiación no es difícil afirmar que la consecución de este objetivo resulta difícil de alcanzar en base al esquema de recursos que contiene la Ley de Financiación de las Comunidades

Autónomas y al devenir real de los hechos. Hay un consenso absolutamente generalizado en punto a considerar que para las comunidades resultaba mucho más tentador tratar de incrementar su participación en los ingresos del Estado que apelar a sus ciudadanos solicitando de ellos nuevos y directos sacrificios tributarios. Y, al tiempo, se reconoce que la falta de capacidad normativa excluye la posibilidad de un ejercicio auténtico de corresponsabilidad. Por ello, el mecanismo de la participación territorializada en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF es contemplada con un marcado escepticismo por la casi totalidad de los expertos.

Con objeto de contar con una perspectiva más amplia del significado y de la posible articulación de los mecanismos de la corresponsabilidad fiscal se ha recabado su opinión a cuatro profesores universitarios, dos economistas (los profesores **Carlos Monasterio** y **Joaquín Solé**) y dos juristas (los profesores **Gabriel Casado** y **Ramón Falcón**). Conviene destacar —aparte la expresada cualificación profesional— que el profesor **Monasterio** y el profesor **Solé** forman parte —junto con el profesor **Francisco Pérez**, autor del estudio que sobre corresponsabilidad se inserta en este número— del equipo redactor del informe que sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas solicitó, en su reunión del 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Dicho informe, ya rendido al Consejo, está constituido por dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas tiene como finalidad detectar y exponer los problemas que plantea el actual sistema de financiación autonómica —que se apoya básicamente en los tributos cedidos y en las participaciones en los ingresos impositivos del Estado— para, a continuación, efectuar un diagnóstico de sus causas y proponer las reformas que los expertos han considerado necesarias. Las conclusiones básicas de esta primera parte pueden resumirse en los siguientes puntos.

En primer lugar, se muestra la necesidad de abordar un replanteamiento total de la financiación autonómica. El viejo modelo ha quedado agotado y no es posible hallar soluciones efectivas tratando de resolver fragmentariamente problemas aislados.

Segunda conclusión es la necesidad de que todos los empleados sean conscientes del compromiso político que subyace en toda organización política descentralizada, es decir, entre autonomía y solidaridad, lo que exige una actitud especialmente cooperante en los diferentes niveles de gobierno.

En tercer lugar, el aumento del grado de corresponsabilidad de las comunidades autónomas exige, inexorablemente, que puedan disponer de sus propios instrumentos financieros para buscar mediante ellos recursos adicionales.

La contrapartida de la descentralización es la nivelación. La situación actual en este punto, producto de los artículos 13 y 15 de la LOFCA, cuyas respectivas funciones aparecen confusamente diseñadas, sólo puede solventarse mediante la aplicación de criterios de equidad. Dos son los que propone el Grupo de Estudio: el primero consiste en asignar los recursos totales proporcionalmente al número de habitantes de cada Comunidad. El segundo se formula diciendo que todas las haciendas autonómicas deben disponer, como mínimo, de un volumen de recursos que les permita financiar el nivel de prestación de servicios que la hacienda central garantiza en todo el territorio español. En consecuencia, si los resultados obtenidos por una hacienda autonómica que hace el esfuerzo fiscal requerido fueran insuficientes, la hacienda central debería transferirle los recursos complementarios precisos para que pueda prestar el nivel de servicios garantizados.

La reforma del sistema actual viene exigida para conseguir dotarlo de mayor estabilidad, para lo cual se ha de propiciar que cada hacienda autonómica pueda buscar recursos adicionales por sí misma.

A este conjunto de observaciones se une la conveniencia de reforzar el papel que desempeña actualmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por último, la posible —y deseable— reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, si se consiguiera el grado necesario de acuerdo para ello.

La segunda parte del informe desarrolla cada una de las piezas del modelo propuesto, poniendo de manifiesto su coherencia y viabilidad.

La descentralización de los ingresos se articula, fundamentalmente, a través de los que denomina «impuestos autonómicos normalizados», que son recargos sobre la base imponible de los impuestos estatales que se compensan reduciendo las tarifas o los tipos de gravamen, de modo tal que no haya un incremento de la presión fiscal total. Aunque, según el informe, pueden considerarse como tributos cedidos con la particularidad de que las comunidades autónomas pueden regular la parte del tipo o tarifa que tengan asignada, esta potestad normativa las diferencia de los actuales tributos cedidos —que, como es sabido, son aquellos que establece y regula el Estado—, por lo que se trata, en realidad, de tributos «compartidos», denominación esta última que utiliza cumplidamente el informe.

En esta nueva categoría podrían enmarcarse no sólo los actuales tributos cedidos sino también el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido, en su fase minorista, que, como tributos de fuerte capacidad recaudatoria, pueden ser elementos básicos para la consecución de la suficiencia financiera de las comunidades autónomas.

El Impuesto sobre la Renta podría utilizarse como tributo compartido mediante la fijación de un tipo único aplicado sobre la base, mientras que todas las deducciones se practicarían en la cuota correspondiente a la Hacienda central.

Aunque se reconoce una mayor complicación a la utilización del Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase minorista, el Grupo de Estudio se muestra partidario de su empleo.

La aplicación de los impuestos autonómicos normalizados o impuestos compartidos lleva consigo la necesidad de que se gestionen por una administración tributaria igualmente compartida, lo que implica profundos cambios en la actual configuración y funcionamiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El informe se extiende sobre el esquema de nivelación necesario para garantizar la equidad interterritorial en materia de bienes públicos regionales, mostrando la necesidad de revisar los artículos 13 y 15 de la Ley Orgánica de Financiación, que ponen de manifiesto la existencia de una duplicación innecesaria.

El nuevo modelo de financiación propuesto exige profundizar en la coordinación entre las administraciones actuales, coordinación que habrá de desarrollarse no sólo en materia tributaria —y ello tanto en la elaboración de las normas como en la gestión administrativa—, sino también en la esfera del gasto mediante la adecuada programación de las inversiones, y en el ámbito del endeudamiento para conseguir el cumplimiento de las condiciones que el Tratado de la Unión Europea impone en materia de déficit corriente (necesidad de financiación máxima del 3 por 100 del PIB) y deuda pública acumulada (deuda viva no superior al 60 por 100 del PIB).

Por último, la experiencia de su funcionamiento real aconseja al Grupo de Trabajo proponer la potenciación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, atribuyendo carácter vinculante a algunos de sus acuerdos y dotándolo de mayores medios que le permita afrontar en debida forma las tareas que le exigirían los nuevos tiempos.

No es difícil vaticinar que el Informe rendido por los Sres. Monasterio, Solé, García y Sevilla Segura, integrantes del grupo de trabajo y que, con la sola excepción del último, colaboran en este número, habrá de suscitar opiniones encontradas y, quizá, su mayor mérito consista en que brinda un excelente punto de apoyo para una discusión amplia respecto de un tema, como es el de la financiación de las autonomías, en el que todos estamos directamente implicados. En esa línea, este número de PERSPECTIVAS, ha querido ser una pieza más que permita el debate solvente.

Por último, se incluye una amplia selección de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que hemos considerado más importantes y menos accesibles a la mayoría de nuestros lectores, y cuyo conocimiento y manejo puede contribuir a formar una idea más correcta del funcionamiento de las haciendas autonómicas.

NOTA

(1) Anteriormente había sido objeto de análisis este mismo tema en el núm. 40, correspondiente al año 1992.

SISTEMA Y MODELOS DE FINANCIACION AUTONOMICA

Juan Ramallo Massanet
Juan Zornoza Pérez

I. INTRODUCCION

Es ya habitual en nuestra literatura la caracterización del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común (1) como un sistema mixto, cuyo diseño constitucional no responde ni a los principios de un sistema fiscal único o de unión, ni a los de un sistema fiscal múltiple o de separación. Ello es visible desde el artículo 157.1 de la Constitución de 1978 (CE), que prevé que los recursos de las CC.AA. estarán constituidos por conceptos de naturaleza diversa respecto de los cuales el poder de decisión sobre su existencia y cuantía corresponde, en ocasiones a las CC.AA. (sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales o el producto de las operaciones de crédito) y en otras al Estado (subvenciones u otras asignaciones con cargo a sus presupuestos) que, en ocasiones, decide previa audiencia o de acuerdo con las CC.AA. (tributos cedidos y participación en ingresos del Estado); todo ello con independencia de la decisión sobre el destino o empleo de dichos recursos.

Se trata de un sistema de carácter flexible y relativamente simple, puesto que el citado artículo 157.1 y el artículo 158 de la CE se limitan a enumerar los recursos susceptibles de ser empleados por las CC.AA., sin pronunciarse sobre cuáles de ellos habían de constituirse como fuentes primordiales de financiación, quizá como consecuencia de la falta de claridad respecto de cómo había de concretarse el modelo de organización territorial del Estado previsto en la CE, que adolecía de una cierta imprecisión y no estaba exento de ambigüedades y, de otro lado, no podía desconocer la generalización de los entes preautonómicos tras el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña en septiembre de 1977 (2). En definitiva, el proceso político de la fase preautonómica condicionaba seriamente el modelo de organización territorial del Estado que había de consagrar la CE; y éste, a su vez, constituía el presupuesto a partir del cual organizar un sistema de financiación que, por ello, necesariamente debía ser abierto y relativamente simple.

Con posterioridad, tampoco la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), también condicionada por la previa aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue capaz de desarrollar en todos sus extremos un sistema de financiación que había de resultar satisfactorio para la totalidad de las CC.AA. de régimen común y no sólo para algunas de ellas. De ahí que la LOFCA, más que desarrollar las distintas clases de recursos previstas en la CE, optara por establecer el conjunto de límites que habían de enmarcar el sistema tributario de las CC.AA., por delimitar el ámbito de la cesión de tributos y articular un sistema de autorizaciones para el empleo del crédito público, regulando de forma un tanto imprecisa la participación en los ingresos del Estado y el sistema provisional y transitorio para su cálculo; con lo que dejaba abierta la posibilidad del posterior desarrollo de diversos modelos dentro del sistema de financiación diseñado en el bloque de la constitucionalidad.

Siendo ello así, no debería resultar extraño que el posterior desarrollo de esos modelos pivotara sobre aquellas piezas del sistema previsto en la CE y la LOFCA que, como fruto de su regulación en el bloque de la constitucionalidad —también en los Estatutos de autonomía— requerían para su operatividad el acuerdo, plasmado bien con carácter bilateral, entre el Estado y cada comunidad, en las denominadas comisiones mixtas, bien con carácter multilateral, entre el Estado y el conjunto o algunas CC.AA. en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). De este modo, en definitiva, el tan repetido carácter consensuado de la CE y del proceso de su aplicación inmediata en lo que se refiere a las CC.AA., trascendió más allá de ese contexto inicial para constituirse en una característica esencial del desarrollo del proceso autonómico, tanto en lo que se refiere a la delimitación y transferencia de competencias, como en lo relativo a su financiación.

Y de ello se encontrarán abundantes muestras a lo largo de nuestra exposición, porque en los momentos actuales el acuerdo sigue siendo la base para el desarrollo de los diversos modelos de financiación, generalmente sobre la base de las reco-

mendaciones del CPFF que, en ocasiones, no son seguidas por el correspondiente acuerdo bilateral en la Comisión Mixta, lo que necesariamente supone desviaciones respecto del modelo de los acuerdos del CPFF, a los que se quiere conceder un valor de referencia que jurídicamente no les es propio.

Sobre tales premisas, el presente trabajo pretende, en definitiva, observar el grado de correspondencia existente entre el sistema de financiación de las CC.AA. establecido en el bloque de la constitucionalidad y los distintos modelos de financiación aplicados tras la aprobación de la CE. Porque el sistema de financiación de las CC.AA. previsto en la CE y en la LOFCA, pese a su carácter flexible y relativamente simple, establece algunos condicionantes para el empleo de los recursos que en él se integran, que serán más o menos precisos según los casos y, en ocasiones, necesitarán de desarrollo normativo. Pero lo que no cabe es prescindir absolutamente de ellos, por vías pretendidamente interpretativas, ni tampoco, efectuar ese desarrollo a través de simples acuerdos, mediante instrumentos que no sean adecuados desde el punto de vista de la teoría de las fuentes, pues el desarrollo del bloque de la constitucionalidad debe efectuarse a través de normas jurídicas.

Se trata de una tarea que nos parece particularmente oportuna en los momentos actuales, cuando los Acuerdos de 7 de octubre de 1993, del CPFF, para el desarrollo del sistema de financiación de las CC.AA. del quinquenio 1992-1996, han suscitado dudas de constitucionalidad y que obliga a plantearse, como una cuestión fundamental, cuál sea la naturaleza y alcance de esos acuerdos bilaterales y multilaterales a través de los que vienen implantándose los distintos modelos de financiación autonómica.

II. EL CARACTER ABIERTO Y DINAMICO DEL PROCESO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS COMO CONDICIONANTE DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

Las dificultades para articular jurídicamente el sistema de financiación de las CC.AA. son, en buena medida, el fruto de un proceso político un tanto desordenado, en el que a través de normas de diversa naturaleza e incluso de simples acuerdos, se trató de proporcionar los medios más elementales de funcionamiento a ese nuevo sujeto político que las CC.AA. representaron. Una primera fuente de problemas surge de la rápida generalización de los entes preautonómicos tras su inicial constitución sólo en las denominadas nacionalidades históricas, lo que obligó a concebir el proceso autonómico como un proceso de alcance general y no sólo limitado a algunos territorios o regiones. Ello aclarado, las diversas vías de acceso a la autonomía contempladas en la CE (arts. 143 y 151) y los distintos contenidos competenciales a ellas asociados introdujeron una nueva complejidad, pues resultaba tremendamente complicado ordenar jurídicamente un proceso en el que coexistían entes preautonómicos con CC.AA. regularmente constituidas por diversas vías que suponían, además, distintos niveles competenciales y, por ende, distintas necesidades de financiación.

Todas esas dificultades habían de proyectarse en la regulación jurídica de las fuentes de financiación de que habían de disponer las CC.AA., constituidas o por constituir, para atender al cumplimiento de sus servicios y funciones, lo que en buena medida podría explicar la diversidad de fuentes, basadas en ocasiones en acuerdos previos que parecen condicionar —como luego veremos— el contenido de las correspondientes disposiciones legales, que hubieron de utilizarse a tal fin en los inicios del proceso autonómico. En efecto, incluso tras la aprobación de la LOFCA y durante el denominado período transitorio (1981-1986), resultaba hasta cierto punto comprensible la inexistencia de un modelo cerrado para la financiación de unas CC.AA. que, en algunos casos, se encontraban todavía en proceso de constitución y que, además, en la generalidad de los supuestos, continuaban recibiendo transferencias de competencias cuya financiación debía ser objeto de acuerdo en las comisiones mixtas.

No obstante, la finalización del período transitorio previsto en la LOFCA, no supuso la renuncia a la vía del acuerdo en la articulación del modelo de financiación que había de ser aplicado a partir de aquel momento. Quizás ello pueda explicarse, al menos en parte, por razones semejantes a las que acabamos de exponer, pues el fin de aquel período transitorio de financiación no coincidió, ni podía coincidir, con el fin del proceso de traspaso de competencias, dado que la propia CE y la práctica generalidad de los estatutos de autonomía —si bien con diversas fórmulas— dejaban abierta la posibilidad de que las CC.AA., transcurridos cinco años desde su constitución, mediante la reforma de sus estatutos, pudieran ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 (art. 148.2 CE); al margen de que siempre quedaría abierta la posibilidad de que el Estado transfiriera facultades correspondientes a materias de su titularidad (art. 150.2), supuesto cuyas consecuencias en el orden de la financiación se encuentran expresamente previstas en la propia CE, pues la ley correspondiente deberá establecer la transferencia de los oportunos medios financieros.

Parece pues que la CE renuncia a cerrar el ámbito competencial de las CC.AA. que, en consecuencia, quedaría permanentemente abierto. Y no se trata sólo de que puedan atribuirse «sucesivamente» a las CC.AA. competencias no previstas inicialmente en sus estatutos sino, además, del carácter

esencialmente abierto del proceso de transferencia de los servicios correspondientes a las competencias que las CC.AA. tuvieran asumidas, hecho que la propia LOFCA reconoce, más allá del período transitorio de financiación en ella establecido, al prever con carácter general que el porcentaje de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado pueda ser objeto de revisión «cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado» (art. 13.3.a); circunstancia que ha de ser tenida en cuenta cualquiera que sea su causa, esto es, resulte de una eventual modificación estatutaria, de la transferencia de facultades por parte del Estado, o del normal y paulatino desarrollo del proceso de transferencias.

Ello no debe impedir que se cuestione si, cerrado ese inicial período transitorio, el modelo de financiación de las CC.AA. debería ser definido únicamente por el Parlamento, a través de las correspondientes decisiones legislativas y, sobre todo, cuál es el papel que cumplen los acuerdos alcanzados en los órganos de negociación bilaterales (comisiones mixtas) y multilaterales (CPFF) a que se refieren de forma un tanto imprecisa las leyes y que parecen constituir un elemento fundamental del sistema constitucional de financiación de las CC.AA., cuya naturaleza parece imprescindible clarificar.

Para ello, conviene repasar, siquiera brevemente, el desarrollo del proceso de financiación autonómica desde los reales decretos-leyes que aprobaron los regímenes preautonómicos, hasta el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, cuyas consecuencias son visibles ya en la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1994; aunque quizá convenga advertir que no se trata de seguir en todos sus detalles dicho proceso sino de apuntar algunas de las características esenciales de su ordenación jurídica y, fundamentalmente, de intentar clarificar las confusas y complejas relaciones que han mediado entre los acuerdos alcanzados entre el Estado y las CC.AA., de un lado, y las leyes estatales en que han tenido su reflejo, de otro.

III. LEYES Y ACUERDOS PARA LA FINANCIACION AUTONOMICA: UN PROCESO DESORDENADO

1. El inicio del proceso: el modelo de financiación de los entes preautonómicos

La primera fase de la financiación autonómica comenzó tras la aprobación de los primeros reales decretos-leyes de restablecimiento o creación de los denominados regímenes preautonómicos que, como regla, se limitaban a habilitar a los Entes preautonómicos para utilizar en la ejecución de sus acuerdos «los medios personales y materiales de las Diputaciones» incluidas en su ámbito territorial (3); siendo sólo los reales decretos dictados para su desarrollo los que, junto a tales medios, previeron la utilización también de los «medios personales y materiales de la Administración del Estado», que debería ser regulada, como la de los medios de las diputaciones, en los acuerdos de transferencia (4). Como consecuencia de ello, la Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1978, en su art. 25, autorizó al Consejo de Ministros para efectuar la transferencia de los créditos correspondientes, a las haciendas preautonómicas (5), «en la medida en que se acuerden, a través de Comisiones Mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado a regímenes preautonómicos restablecidos o creados».

Como se desprende de lo dicho, la autorización contenida en la citada Ley de Presupuestos tenía su causa en los reales decretos de desarrollo y, además, parecía concebirse como una transferencia directa, que no se canalizaba a través de una sección creada al efecto y se subordinaba a la actuación de las comisiones mixtas creadas en dichas disposiciones de desarrollo, cuyos criterios de comportamiento se desconocen. Se establecía pues, para determinar la financiación correspondiente, un mecanismo de negociaciones bilaterales Estado-Ente preautonómico, sin ningún marco de referencia conocido, cuyo resultado sería formalizado a través de las correspondientes transferencias de crédito desde los Presupuestos Generales del Estado.

La aprobación de la CE, que en sus arts. 156 y siguientes estableció las líneas maestras del sistema de financiación de las CC.AA., no determinó ninguna variación sustancial en el proceso ya iniciado. En efecto, la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, que incorporó a los estados de gastos una nueva Sección 32, denominada «Entes preautonómicos», mantuvo el mismo sistema de autorización al Gobierno para realizar en favor de los Entes preautonómicos las transferencias de los créditos correspondientes a «las funciones y servicios del Estado que legalmente» hubieran sido transferidas (art. 3.2). Desaparecía, pues, la referencia expresa a las comisiones mixtas a efectos de determinar la cuantía de la financiación, lo que sin embargo no debió resultar en exceso relevante, habida cuenta de que su actuación venía ya contemplada en los reales decretos a que hemos aludido con anterioridad, de modo que todo parecía seguir funcionando sobre la base de unas relaciones bilaterales Estado-Entes preautonómicos carentes de reglamentación.

Como hemos dicho, a partir de 1979, los acuerdos alcanzados en esas negociaciones bilaterales debían reflejarse en transferencias operadas desde

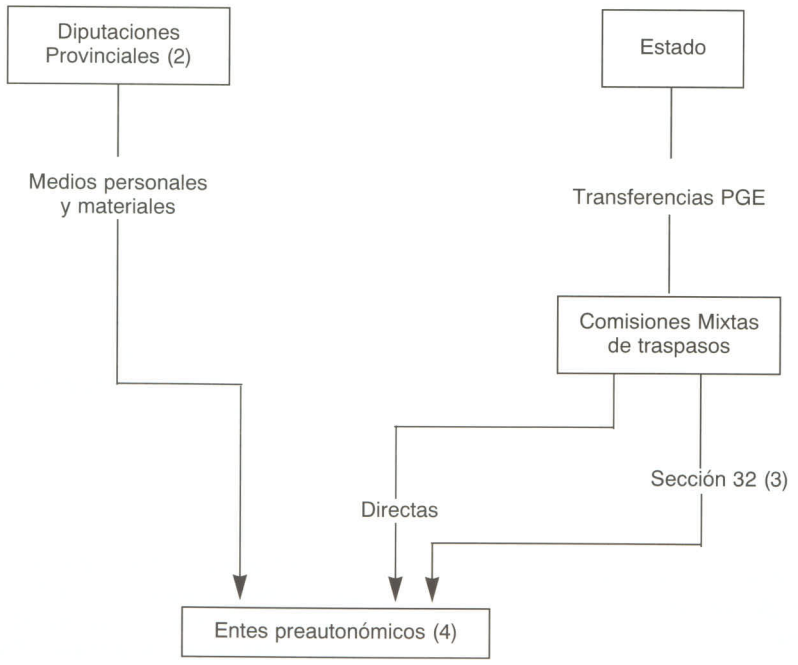
las distintas secciones de los estados de gastos a la citada Sección 32 (Entes preautonómicos). Sin embargo, ello no debió ser así en la práctica, al menos en todos los casos, sino que por parte de los distintos ministerios y organismos autónomos se continuaron realizando transferencias de créditos directamente a los Entes preautonómicos y a las CC.AA. que se fueron constituyendo, lo que explica que unos años más tarde, en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se incluyera un Anexo III, de «normas de gestión y control de los créditos presupuestarios afectados por los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas», en cuyo punto 6 se establecía que los diversos ministerios y organismos autónomos «se abstendrán de realizar transferencias directas a las Comunidades Autónomas para financiación del coste efectivo de los servicios transferidos, procurando, asimismo, que las operaciones de modificación de crédito permitan situar en la Sección 32, con la antelación suficiente, las dotaciones de créditos destinados a la cobertura del mismo» (cuadro núm. 1).

El modelo de financiación que se había puesto en marcha de ese modo, había de continuar operando en los ejercicios de 1980 y 1981, en que las correspondientes leyes de presupuestos, en sus respectivos arts. 3.3, reiteraron idéntica autorización que la contenida en la Ley de Presupuestos para 1979. Nos encontramos pues ante un primer modelo de financiación, nada articulado, en que el restablecimiento o creación de regímenes preautonómicos y la posterior constitución de las primeras CC.AA. determina la utilización de medios personales y materiales financiados mediante transferencias desde los Presupuestos del Estado, previo el acuerdo de las comisiones mixtas (6), realizadas directamente o a través de la nueva Sección 32 incorporada a los estados de gastos en el ejercicio de 1979, cuya denominación variaría en 1980 (Entes preautonómicos y autonómicos) y en 1981 (Entes territoriales).

Estas comisiones mixtas, cuya intervención ha sido y sigue siendo fundamental en el desarrollo de los diversos modelos de financiación autonómica, tienen su origen en los primeros reales decretos de desarrollo de los regímenes preautonómicos y fueron institucionalizadas —en lo que se refiere a las cuestiones de financiación— a partir de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no sólo encontraría su reflejo en los posteriores estatutos de autonomía, sino que constituye el antecedente directo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, con la que

CUADRO NUM. 1

MODELO DE FINANCIACION DE ENTES PREAUTONOMICOS (1)



(1) Ejercicios de 1978, 1979, 1980, 1981.
(2) Según reales decretos-leyes de restablecimiento o creación de Entes preautonómicos.
(3) A partir de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 1979.
(4) Cataluña accedió a la autonomía en 1979 (L.O. 4/1979, de 18 de diciembre). A lo largo de 1981 accedieron: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria.

coincide literalmente salvo en lo relativo a la duración del período transitorio (7).

2. El modelo transitorio de financiación

a) Características generales

En todo caso, a partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se iría produciendo de forma paulatina la aprobación de los estatutos de las restantes CC.AA., que incorporaron, sin modificaciones excesivamente relevantes, el sistema de recursos autonómicos consagrado en el art. 157.1 de la CE (8). No obstante, dentro del sistema constitucional de financiación, las disposiciones transitorias de los estatutos contienen ya algunas de las características propias del modelo transitorio de financiación autonómica, pues en ellas aparecen algunos de sus elementos más importantes, entre los que conviene destacar los siguientes:

- El Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual a su coste efectivo, lo que supone la aparición de un primer criterio para cuantificar la financiación que cada Comunidad Autónoma ha de recibir desde las instancias centrales para asegurar su suficiencia.

- Dicha financiación se instrumentará a través de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, fijado a través del método adoptado por comisiones mixtas paritarias que, según cada Estatuto, coinciden, o no, con las comisiones mixtas de transferencias de servicios y competencias. Se opta, por tanto, por la vía del acuerdo bilateral entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, que se verá posteriormente reflejado a través de la aprobación del porcentaje por la Ley de Presupuestos del Estado, lo que supone una notable diferencia respecto de los acuerdos de las comisiones mixtas de transferencia de servicios, que adoptarán la forma de propuesta al Gobierno, que las aprobará mediante decreto.

- El período transitorio de financiación se define de manera diversa en los distintos estatutos, que vienen a establecer la garantía de financiación conforme al criterio del coste de los servicios hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias que se les atribuyen; garantía a la que algunas CC.AA. añaden el mantenimiento, en todo caso, de ese criterio durante un período mínimo de cinco o seis años. Especialmente curiosos resultan, además del caso de Canarias, que no prevé período transitorio alguno, los de las CC.AA. de Asturias, Murcia y Rioja, para cuyos estatutos esa transitoriedad debía extenderse hasta tanto no se dictaran las disposiciones que permitieran la financiación total de los servicios transferidos, disposiciones que no resulta sencillo identificar porque dichos estatutos son posteriores a la LOFCA, que regula en forma mucho más precisa la duración de dicho período. De todas formas, dichas disposiciones estatutarias han carecido de efectos en la práctica, pues la finalización del período transitorio se produjo de acuerdo con el ritmo marcado por la aprobación en 1979 del Estatuto de la Comunidad de Cataluña y la aplicación del período de seis años previsto tanto en el art. 45.1 de dicho Estatuto, como en la Disposición transitoria primera 1 de la LOFCA, que sólo se cumplía en 1986, a partir de cuyo inicio operó el nuevo modelo, para dicha Comunidad.

b) La financiación transitoria en ausencia de porcentaje de participación

Tras la aprobación del Estatuto de Cataluña, en septiembre de 1980, el sistema constitucional de financiación de las CC.AA. sería desarrollado a través de la LOFCA, cuya Disposición transitoria primera consolidó el modelo de financiación preanunciado en el Estatuto de Cataluña, aunque introduciendo, como consecuencia de otros preceptos en ella contenidos al menos una novedad relevante. En efecto, la citada Disposición transitoria continuó garantizando la financiación del coste efectivo de los servicios a través de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado adoptado a través del método fijado por las comisiones mixtas, pero la relación puramente bilateral entre el Estado y las CC.AA. que se deriva tanto de los Estatutos como de dicha Disposición transitoria, se vio afectada de forma sustancial por la aparición en el art. 3 de la LOFCA de un órgano colegiado, constituido para la coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado, al que se caracteriza como órgano consultivo y de deliberación pero que, como veremos, cumplirá funciones de mayor trascendencia práctica: el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

La aparición del CPFF había de introducir cambios significativos en el modelo de relaciones bilaterales Estado-CC.AA., canalizado a través de las comisiones mixtas previstas en los estatutos de autonomía, que pronto comenzarían a operar aceptando como punto de partida para sus trabajos los métodos recomendados por el CPFF; con independencia de que, en algunos casos, como el del Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, sobre los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), dichas recomendaciones parecen directamente dirigidas al Gobierno para su introducción en los correspondientes proyectos de ley.

Como ha quedado dicho, la aprobación de la LOFCA no produjo efectos inmediatos en cuanto al modelo de financiación que había de verse reflejado en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981 que, no obstante, inició el desarrollo de una de

las piezas del sistema constitucional de financiación, al anunciar en su art. 18 que, en cumplimiento del art. 158.2 de la CE, se constituiría en el Presupuesto para 1982 un Fondo de Compensación, cuyo importe habría de fijarse y distribuirse de conformidad con lo previsto en la LOFCA. Pero dicho texto legal, que en su art. 16 reguló el FCI, no contenía elementos suficientes para hacer posible el cumplimiento de dicho mandato, porque según dispone el citado art. 16.1 de la LOFCA, en su último inciso, la ponderación de los índices o criterios en él establecidos había de realizarse por Ley, cumpliendo además con el procedimiento especial previsto en el art. 74.2 de la CE.

Fue el CPFF, a través del citado Acuerdo 2/1981, el que vino a determinar la ponderación de esos criterios de distribución del FCI y a decidir sobre los destinatarios, que serían todas las CC.AA., sin que lo que formalmente tenía el valor de una recomendación encontrara, al menos de forma inmediata, reflejo alguno en las correspondientes disposiciones legales. De ahí que la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, se limitara a incorporar una nueva Sección 33, denominada «Fondo de Compensación Interterritorial», sin establecer ningún tipo de regulación, que sólo aparecería en la posterior Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, cuyo art. 21 contenía sólo reglas para la transferencia de fondos desde la correspondiente Sección 33 a la de «Entes Territoriales», para la disposición de dichos créditos por parte de las CC.AA., la incorporación de remanentes, etc. El mismo tipo de normas aparecerían en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, cuyo art. 22 contenía además la dotación del FCI que habría de incorporarse a la correspondiente Sección 33 de los estados de gastos, e incorporaría algunas reglas complementarias respecto de la posibilidad de establecer proyectos conjuntos entre CC.AA. y Corporaciones locales, etc.

A la vista de ello, no parece exagerado afirmar que las recomendaciones del CPFF, contenidas en su citado Acuerdo 2/1981, sustituyeron en la práctica a la regulación legal que la LOFCA reclamaba para la ponderación de los índices o criterios que han de utilizarse en la distribución del FCI; regulación que sólo se produciría a través de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, cuya Exposición de Motivos reconoció la asunción de dichas recomendaciones, que ya habían producido efectos en los tres ejercicios anteriores pese a carecer, formalmente, de valor normativo alguno.

En ese ejercicio de 1981, en el que hemos encontrado la primera referencia al desarrollo del FCI, se inició también la aplicación de otro de los recursos que han de nutrir las Haciendas de las CC.AA.: los tributos cedidos, regulados por primera vez en la Ley 41/1981, de 28 de octubre, de Cesión de Tributos a la Generalidad de Cataluña, que entraría en vigor el 1 de enero de 1982.

A partir de esa fecha, hasta la extensión de la cesión a las restantes CC.AA., el modelo de financiación de la Comunidad de Cataluña debía haberse singularizado, como consecuencia de la necesidad de tener en cuenta la recaudación obtenida por tributos cedidos a efectos de calcular el porcentaje de participación con cargo al cual debía garantizarse la financiación del coste efectivo global de los servicios transferidos, de conformidad con lo previsto en la Disposición transitoria primera 4, de la LOFCA. Sin embargo, incumpliéndose dicha previsión, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1982 y 1983 la Comunidad de Cataluña continuó financiándose por el mismo sistema de transferencias incorporadas a la Sección 32 de los estados de gastos que se aplicaba a las restantes CC.AA., aunque con una garantía específica de oscuro sentido, incorporada a la Disposición final sexta de la Ley de Presupuestos para 1982, en la que se preveía que el Gobierno autorizaría, a propuesta de la Comisión Mixta, las modificaciones necesarias para garantizar la financiación de las competencias y servicios transferidos. Pese a esa cláusula inespecífica, para respetar el criterio del coste efectivo, la Disposición final segunda del mismo texto legal, añadió a la tradicional autorización al Gobierno para efectuar transferencias a los Entes preautonómicos y autonómicos, una segunda para realizar las adaptaciones precisas, transfiriendo o minorando créditos, «como consecuencia de las transferencias de servicios o cesiones de tributos a las Comunidades Autónomas».

Posiblemente no se consideró conveniente establecer un porcentaje de participación en los ingresos del Estado para una sola Comunidad Autónoma, por lo que sólo en un momento posterior, tras la aprobación de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado y de las leyes de cesión de cada Comunidad Autónoma, que hicieron posible la generalización en el empleo de este recurso a partir del 1 de enero de 1984, se daría cumplimiento a la Disposición transitoria primera 4, de la LOFCA, garantizando la cobertura del coste efectivo de los servicios mediante la combinación de esos dos recursos: tributos cedidos y porcentaje de participación.

En efecto, la citada Disposición transitoria primera de la LOFCA estableció la garantía de financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual a su coste efectivo que, de acuerdo con su apartado 4, sería cubierto mediante la recaudación obtenida por cada Comunidad por los tributos cedidos y un porcentaje fijado a partir del método establecido por las comisiones mixtas considerando «el coste efectivo global de los servicios transferidos» minorado «por el total de la recaudación obtenida» por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítu-

los I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

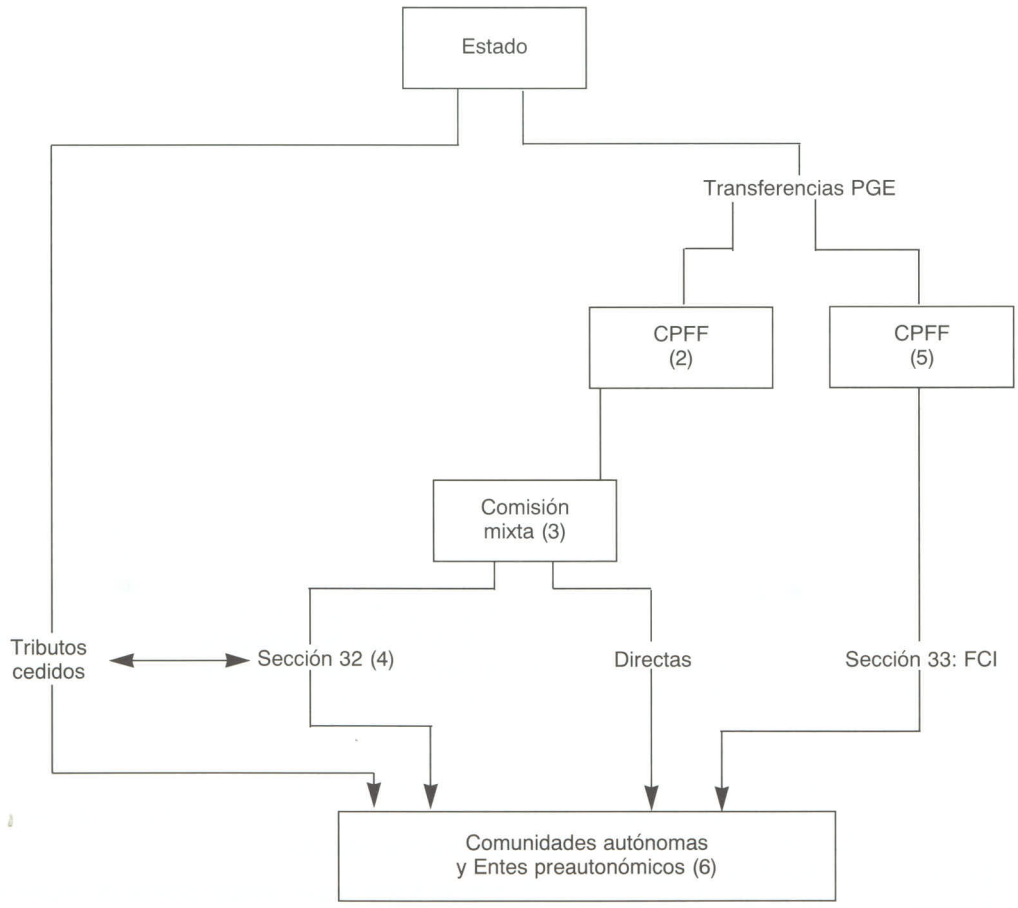
Ese método que habían de establecer las comisiones mixtas fue elaborado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 3.2.c) de la LOFCA, por el CPFF que, tras un período de estudios, lo aprobaría a través de su Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, en el que resulta evidente la influencia del Informe de la Comisión de Expertos constituida para preparar los acuerdos autonómicos que serían suscritos por los principales partidos políticos en 1981.

Prescindiendo del análisis de su contenido, centrado como es sabido en la concreción de los elementos que integran el coste efectivo (9), interesa destacar que la adopción de dicho método constituyó el primer paso para la efectiva implantación del modelo de financiación de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, pues a pesar de no fijarse seguidamente el porcentaje a que dicha Disposición se refiere, las transferencias consignadas en las Leyes de Presupuestos para los ejercicios de 1983 y 1984 obedecieron ya a la garantía de la financiación del coste efectivo que se pretendía alcanzar en ese período.

La implantación del modelo transitorio de financiación previsto en la LOFCA había de producirse, pues, en dos fases, una primera en que la financiación de las CC.AA. se efectuó a través de transferencias consignadas en la Sección 32 de los Presupuestos, sin que su cálculo obedeciera a ningún criterio formalizado, y una segunda, a partir del Acuerdo 1/1982, del CPFF, en que dicha financiación siguió realizándose por la vía de las transferencias consignadas en la Sección 32, calculadas ahora de acuerdo con el método en él establecido. En esta segunda fase ha de destacarse que la Comunidad de Cataluña que, como hemos señalado,

CUADRO NUM. 2

MODELO TRANSITORIO EN AUSENCIA DE PORCENTAJE (1)



(1) Ejercicios de 1982, 1983.
(2) Acuerdo 1/1982 sobre coste efectivo aplicado en 1983.
(3) De la Disposición Transitoria 1.ª, 2.ª y 3.ª de la LOFCA.
(4) A partir de 1982 se deducen de las transferencias a todos los Entes preautonómicos y CC.AA. las tasas afectas a los servicios traspasados; y en Cataluña también los impuestos cedidos.
(5) Acuerdo 2/1981.
(6) En 1982 acceden a la autonomía: La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha; en 1983: Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla-León.

dispuso de tributos cedidos desde el 1 de enero de 1982, aunque ello no diera lugar a la implantación del porcentaje de participación que debía corresponderle, se financió también por vía de transferencias calculadas de acuerdo con el coste efectivo, aunque ya minorado por el importe de la recaudación obtenida por ese concepto (cuadro núm. 2).

Así, en la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, se consignaron las correspondientes transferencias para la financiación de las CC.AA., calculadas de acuerdo al coste efectivo de los servicios transferidos en la Sección 32 (Entes territoriales) de los estados de gastos (10) y, para dar cumplimiento al Acuerdo 1/1982, aunque sólo la Comunidad de Cataluña disponía de tributos cedidos, la Disposición final cuarta de la citada Ley de Presupuestos para 1983, dispuso que «cuando la transferencia de servicios comporte la cesión de tributos afectos a la financiación de los transferidos..., los créditos se minorarán teniendo en cuenta el importe de la recaudación a obtener por tales tributos en función de los tipos aplicables por el Estado, cualesquiera que sean los efectivamente en vigor en la Comunidad Autónoma»; norma que, como es obvio, afectaba a la totalidad de las CC.AA. aunque no dispusieran de tributos cedidos en el sentido del art. 11 de la LOFCA.

Se comenzó de ese modo a considerar conjuntamente las transferencias y los tributos cedidos para financiar el coste efectivo, aunque empleando un concepto de tributo cedido que no era el previsto en el art. 11 de la LOFCA, porque parecían considerarse como cedidos, a efectos de la financiación del coste efectivo, una serie de tributos que, a la vista del art. 7.2 de la LOFCA, deben ser considerados como tributos propios de las CC.AA. (11); opción que se había incorporado al art. 26.4 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y que, tras la STC 76/1983, de 5 de agosto, que consideró que se trataba de una norma plenamente constitucional (FJ. 33.º), pasaría a ser consagrada en el art. 19.4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Así, se vino a poner de manifiesto hasta qué punto el criterio del coste efectivo y el método establecido para su cálculo en el Acuerdo 1/1982, del CPFF, condicionaban el funcionamiento de los distintos recursos del sistema constitucional de financiación y, en concreto, de los tributos cedidos, cuya noción sería modificada a efectos del cálculo del porcentaje de participación y que, frente al modelo de cesión generalizada que preveía el art. 1 de la Ley 30/1983, sólo serían objeto de cesión efectiva en las leyes particulares de las distintas CC.AA. en la medida en que su rendimiento excediera del coste efectivo de los servicios transferidos (12).

Y conviene subrayar la importancia de la citada Ley 12/1983 en la concreción del modelo del coste efectivo previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, pues su art. 19, cuyo origen se encuentra también en este aspecto en el art. 26 del Proyecto de LOAPA —«norma complementaria de la LOFCA» según la STC 76/1983— estableció que el coste efectivo de los servicios transferidos se determinaría de acuerdo con «la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera».

c) La financiación transitoria del coste efectivo a través del porcentaje de participación y de los tributos cedidos

Como habíamos señalado, el criterio del coste efectivo se empleó para el cálculo de las transferencias a las CC.AA. consignadas en las Leyes de Presupuestos también en el ejercicio de 1984, en el que un buen número de ellas disponían ya de tributos cedidos, pese a lo cual todavía no se consignaron los correspondientes porcentajes de participación en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre. Por ello, su Anexo III.4 y 5 estableció que, hasta que no se aprobara por ley dicha participación, según el mandato de su Disposición adicional vigésimocuarta, únicamente sería objeto de transferencia financiera a través de la Sección 32 el coste efectivo de los servicios transferidos, del que habrían de deducirse, en todo caso, las tasas afectadas al coste de los servicios y, para las CC.AA. que dispusieran de este recurso, el importe estimado de la recaudación por tributos cedidos (13).

Sería la Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijaron los porcentajes de participación en los ingresos del Estado en 1984, con efectos desde el 1 de enero de ese año, la que haría posible el cumplimiento del modelo de financiación previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, una vez determinado el método para el cálculo del coste efectivo por parte del CPFF y puesta en marcha la cesión de tributos. No obstante, dicha cesión había sido efectiva sólo para las comunidades de Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias y Extremadura, por lo que respecto de las restantes CC.AA. el porcentaje de participación no podía determinarse considerando la recaudación de otros tributos cedidos que no fueran las tasas afectadas a los servicios transferidos.

El citado texto legal, según ponía de manifiesto su Exposición de Motivos, a efectos de la determinación del porcentaje de participación asumió el cálculo del coste efectivo realizado por las comisiones mixtas adoptando la metodología del Acuerdo 1/1982 del CPFF que, como anticipábamos, tuvo de este modo todos los efectos prácticos con inde-

pendencia de su falta de formalización jurídica. A partir de ese dato, como señalaba la citada Exposición de Motivos de la Ley 43/1984, se calcularía el porcentaje que suponía el coste de los servicios transferidos respecto de los ingresos que efectivamente hubiera obtenido el Estado por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión; porcentaje que debería ser reducido, para las CC.AA. que dispusieran de tributos cedidos, en una cuantía igual al porcentaje que supusiera la recaudación líquida de los tributos cedidos obtenidos en el territorio de dichas comunidades, en el ejercicio inmediato anterior, respecto de los ingresos impositivos del Estado, en ese mismo año, por los capítulos I y II de su Presupuesto, excluido el rendimiento líquido de los impuestos susceptibles de cesión.

Según el art. 1 de la Ley 43/1984, el porcentaje así fijado para cada Comunidad Autónoma, previo acuerdo de la comisión mixta correspondiente, debía aplicarse, para determinar la participación que le correspondía en los ingresos del Estado, a la recaudación líquida que el Estado obtuviera durante el ejercicio «por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas e incluidos en los capítulos primero y segundo del Presupuesto de ingresos del Estado» lo que, como es lógico, sólo resultaba posible tras la finalización del ejercicio y una vez liquidados los presupuestos. De ahí, que el citado texto legal, recogiendo el contenido del Acuerdo 1/1984, de 14 de septiembre, del CPFF, estableciera en su art. 2 las cantidades que para cada Comunidad Autónoma resultaban «provisionalmente de los porcentajes indicados..., sobre las estimaciones iniciales de recaudación», lo que inevitablemente forzaba a una liquidación final de la participación, terminado el ejercicio y realizada la liquidación de los Presupuestos, «en base a la recaudación líquida efectivamente obtenida por los mismos conceptos tributarios computados para la determinación de los porcentajes de participación» (art. 6).

La efectiva aplicación de los porcentajes de participación no había de suponer la desaparición de las transferencias ordinarias, que continuarían empleándose como medio de financiación de los nuevos servicios asumidos por cada Comunidad en tanto no se procediera a la valoración definitiva de su coste por parte de las comisiones mixtas. Y conviene destacar que ambas vías de financiación implican niveles diversos de autonomía para las CC.AA., pues el destino de la financiación recibida a través del porcentaje de participación puede ser fijado libremente por las CC.AA., mientras que la financiación obtenida por créditos transferidos da lugar a una financiación condicionada que, según el Acuerdo 1/1982 (apartado 4.3), había de ser empleada en el mismo destino que tenía asignado en el Estado.

Sin entrar en otras cuestiones, conviene destacar que en esta Ley 43/1984 se refleja, por vez primera que nos sea conocido, la existencia de las denominadas subvenciones de autogobierno, subvenciones condicionadas a las que se alude en su art. 3.3.º autorizando al gobierno a efectuar las modificaciones presupuestarias (altas y bajas) con ellas relacionadas, con el fin de vincularlas al criterio del coste efectivo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, lo que resulta un tanto sorprendente pues al no ser consecuencia de un traspaso de servicios no entraban en las valoraciones de dicho coste efectivo, por lo que se trata de una financiación ajena al sistema y que, como resulta lógico, se destinaba tanto al consumo público como a algunas inversiones reales (14).

Junto a ello, finalmente, mayor importancia tiene que el mismo texto legal, en su Disposición adicional segunda, estableciera como nuevo criterio para la determinación del porcentaje de participación en el ejercicio de 1985 «las necesidades de la coordinación de la política económica con el fin de mantener el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas». Se trata de un criterio que no está previsto en la LOFCA ni en la metodología aprobada por el Acuerdo 1/1982 del CPFF, que ciertamente manejaba la noción de equilibrio financiero en el traspaso de servicios aunque sin atribuirle un papel específico y que, pese a resultar sumamente inconcreto, estaba llamado a justificar la introducción de los denominados «porcentajes deslizantes», que pretendían corregir el discutido efecto financiero (15).

Implantado en todos sus elementos por la repetida Ley 43/1984 el modelo de financiación resultante de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, la posterior Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, de conformidad con lo que indicaba el apartado 3 de la citada Disposición transitoria, incorporaría por primera vez a la Ley de Presupuestos los porcentajes de participación para ese ejercicio aprobados por las diferentes comisiones mixtas (16). Con independencia de la mención de las subvenciones para gastos de primer establecimiento y de funcionamiento de los órganos de autogobierno (subvenciones de autogobierno) como un componente más de la Sección 32 de los estados de gastos (art. 75.4), ha de subrayarse que en esta Ley 50/1984 se incorporaron al procedimiento de liquidación de la participación las reglas dirigidas a la aplicación de los «porcentajes deslizantes», en términos tan sumamente inconcretos como para permitir su utilización en cualquier sentido, porque su art. 75.5 se limita a establecer que el porcentaje se determinará «teniendo en cuenta» los datos relativos a los elementos que intervienen en su cálculo en el ejercicio de su aplicación y en el inmediato anterior.

No se trata sólo de que la corrección del efecto financiero sea en sí misma polémica, porque se haya considerado que constituía «una fuente más de ingresos de las CC.AA.», ni tampoco de que la metodología adoptada para su corrección pueda ser cuestionada por su inadecuación a la LOFCA y a los

estatutos de autonomía (17) sino, sobre todo, de resaltar que la técnica jurídica empleada para su definición en la citada Ley de Presupuestos —que no difiere de la empleada en la Ley 46/1985, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, aunque en ella se tengan en cuenta otros datos— no permite conocer cuál es el efecto que ha de producir y, en consecuencia, genera una cierta inseguridad.

La citada implantación en todos sus elementos del modelo previsto en la Disposición transitoria primera de la LOFCA había de suponer, en definitiva, la financiación del coste efectivo de los servicios mediante la suma de los tributos cedidos y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Ello condujo a que la participación se convirtiera en el puro resultado de restar de la «carga asumida neta» (18) la recaudación por los tributos que, en su caso, se hubieran cedido; de modo que inicialmente el porcentaje sólo se calculaba a efectos formales, para reconducir a la Ley el resultado previamente obtenido (19), sin perjuicio de que al conocerse la base real sobre la que había de practicarse la liquidación definitiva pudieran producirse disfunciones en virtud del repetido efecto financiero.

Además, esa pretendida implantación del modelo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA no supuso que las CC.AA. percibieran el importe del coste efectivo de los servicios transferidos únicamente por la vía de los tributos cedidos y el porcentaje de participación, como dicha Disposición transitoria parece establecer. En efecto, la Ley de Presupuestos para 1985, en su art. 76.1 se refería a la existencia de servicios cuyo coste no había sido computado para el cálculo del porcentaje, lo que obligaba a incorporar separadamente los créditos correspondientes en la Sección 32, «Transferencias a Comunidades Autónomas por coste de servicios asumidos». Y no se trata de nuevos servicios cuya transferencia se hubiera efectuado a lo largo del ejercicio y que darían lugar a la consignación en dicha Sección 32 de los créditos correspondientes (art. 76.4), sino de servicios que estando ya transferidos no habían sido considerados a efectos del cálculo del porcentaje de participación. Se reconoce así, por primera vez en las Leyes de Presupuestos, la existencia de las denominadas «subvenciones condicionadas», desgajadas de la definición del coste efectivo y cuyo volumen fue de tal importancia como para que desde un enfoque agregado pudieran considerarse el recurso fundamental del modelo de financiación que consideramos (20).

Tales subvenciones condicionadas se consignaron en los mismos términos en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, que en lo relativo a los restantes elementos de la financiación de las CC.AA. contenía reglas coincidentes con las que hemos observado a lo largo del período de vigencia de este modelo de financiación. No obstante, ha de destacarse que en la aprobación de los porcentajes de participación para ese ejercicio habría de tenerse en cuenta la entrada en vigor, el 1 de enero de 1986, del impuesto sobre el valor añadido (IVA), que supuso la supresión del impuesto de lujo; lo que, al tratarse de un tributo cedido a las CC.AA., suponía una disminución de la recaudación por ese concepto que debía ser compensada mediante la variación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado que, a su vez, se vieron aumentados en virtud de dicha reforma tributaria (21). Y, sobre todo, conviene destacar que los nuevos porcentajes son aprobados para todas las CC.AA. con exclusión de las de Cataluña y Galicia, a las que no se efectuaba mención alguna, lo que parece indicar que debieron percibir provisionalmente la financiación resultante de la aplicación de los porcentajes aprobados para ellas en el ejercicio de 1985, realizándose con posterioridad, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 (art. 62.8) la regularización correspondiente, mediante la aprobación de los porcentajes definitivos de participación que correspondían a esas dos CC.AA. respecto de 1986 (cuadro núm. 3).

En ese ejercicio de 1986, transcurridos seis años desde la promulgación del Estatuto de Cataluña, se entendió cumplido uno de los supuestos previstos en la Disposición Transitoria primera de la LOFCA para dar por finalizado su período transitorio (22). Parecía quedar así cerrado ese modelo de financiación que, como hemos visto, no se llegó a cumplir en su integridad en ningún momento, pues ni siquiera a partir de la aprobación por la Ley 43/1984 de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado, las CC.AA. obtuvieron la garantía de financiación del coste efectivo de los servicios mediante la suma del porcentaje de participación y los tributos cedidos, como parece prever la Disposición transitoria primera de la LOFCA. En efecto, no todos los servicios fueron tomados en consideración para el cálculo del coste efectivo y, en consecuencia, del porcentaje, lo que dio lugar a la aparición de las denominadas subvenciones condicionadas que, de otro lado, contribuyeron también a financiar gastos no imputables a servicios transferidos, como ocurrió en el caso de las subvenciones de autogobierno (23), sin que unas y otras estuvieran contempladas como fuentes de financiación típicas para el período transitorio que la LOFCA diseñó.

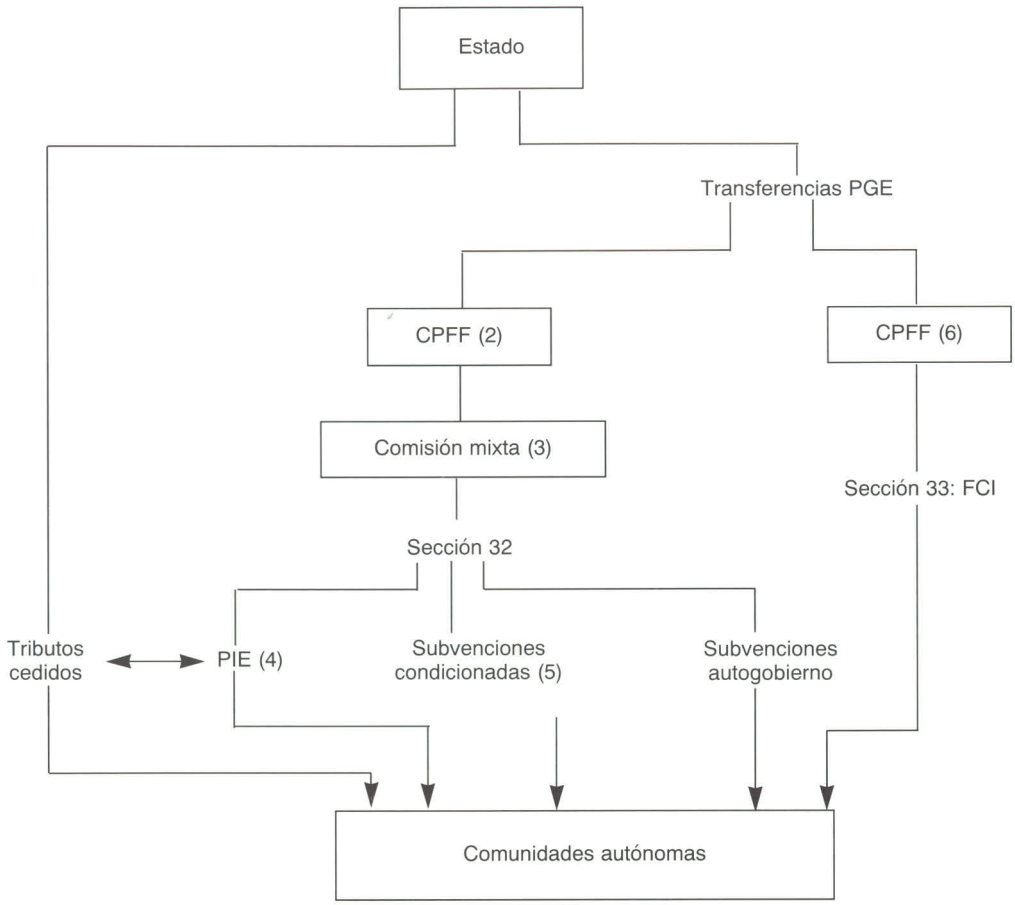
3. El primer modelo definitivo: el período 1987-1991

a) Características generales

El paso del período transitorio de financiación al definitivo había sido preparado por el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre del CPFF, por el que se aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991, que no sería objeto de publicación en el *BOE*

CUADRO NUM. 3

MODELO TRANSITORIO CON PORCENTAJE DE PARTICIPACION Y TRIBUTOS CEDIDOS (1)



(1) Ejercicios de 1984, 1985, 1986.
(2) Acuerdo 1/1982 sobre coste efectivo.
(3) De la Disposición Transitoria 1.ª, 2.ª y 3.ª de la LOFCA.
(4) Ley 43/1984. El sistema PIE sólo podía funcionar a medida que se aplicaba la cesión de tributos a las CC.AA.; en ejercicio 1984: Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias, Extremadura; en 1986: Baleares, Madrid. Hasta su incorporación al PIE las CC.AA. reciben transferencias por el sistema anterior, ver nota (4) del cuadro núm. 2.
(5) A partir de PGE para 1985.
(6) Ley 7/1984, a partir de PGE para 1985.

hasta casi dos años después. No hemos de entrar en el análisis de detalle del citado Acuerdo, respecto del que existe una abundante literatura hacendística (24), sino que a efectos de nuestro trabajo nos interesa destacar únicamente los siguientes aspectos:

• El Acuerdo, salvo en un escueto apartado 5 relativo a la «financiación autónoma» (25), carente del más mínimo contenido y que sólo aludía a los recargos, y en un apartado 4.2 relativo a la coordinación entre el FCI y el FEDER, se refería fundamentalmente al método para el cálculo de la participación en los ingresos del Estado, aunque teniendo en cuenta a tal efecto el juego de los tributos cedidos y otras subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado; empleando para el tratamiento de dichos recursos de las CC.AA. una tipología básica (financiación incondicionada y financiación condicionada) que es ajena al sistema constitucional y no alude tanto al tipo de recursos con que han de nutrirse las haciendas de las CC.AA., cuanto al carácter vinculado, o no, del correspondiente gasto autonómico.

• La denominada financiación incondicionada o «financiación fuera fondo» se establecía a partir de una «restricción básica», consistente en garantizar a cada Comunidad una financiación mínima igual a la que venía percibiendo a través del modelo vigente durante el período transitorio (apartados 2 y 3).

• Como reflejo derivado del criterio del coste efectivo vigente en el período transitorio (26), una vez fijado el importe global de la financiación incondicionada que cada Comunidad debería percibir en el supuesto de que hubiera alcanzado su techo competencial, se procedía a restar la financiación correspondiente a servicios no transferidos, las cantidades correspondientes a la subvención de gratuidad de la enseñanza y «la cantidad fijada como ob-

jetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios» (apartado 3.1.3), con el fin de establecer la parte de dicha financiación a obtener por la vía de la participación en los ingresos del Estado. De este modo, también en el modelo del Acuerdo 1/1986, se seguía manteniendo la conexión entre porcentaje de participación y tributos cedidos establecida en el período transitorio de la LOFCA para la garantía de la financiación del coste efectivo de los servicios y no prevista en dicho texto legal para el período definitivo.

• Realizada dicha operación, a efectos de determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, el Acuerdo partía de una clasificación de las CC.AA., según los bloques de competencias asumidas, que se corresponde con las CC.AA. constituidas, respectivamente, de conformidad con los arts. 151 y 143 de la CE, aunque se asimilan a las primeras las comunidades de Valencia y Canarias, que habían asumido ya las que el método denomina genéricamente «competencias de Educación» (apartado 3.1). Se trata de una diferenciación que, inicialmente anclada en las vías de acceso a la autonomía, tiene su lógica como reflejo del condicionante que supone para el cálculo de la financiación por vía de porcentaje el coste de los servicios asumidos.

• Siempre en el marco de las reglas relativas a la participación en los ingresos del Estado, el Acuerdo suponía un desarrollo del art. 13.1 de la LOFCA, que estableció con carácter abierto los criterios a ponderar para la determinación del porcentaje, al admitir «otros criterios que se estimen procedentes» (art. 13.1.e) y no se pronunció sobre el valor que cada uno de ellos debía tener. En efecto, en el apartado 3.1.2 del Acuerdo y en su Anexo I se empleaban los criterios de «superficie», «insularidad» y «unidades administrativas», no reflejados en la LOFCA, estableciéndose además una ponderación numérica del valor que les correspondía a efectos del cálculo del porcentaje que implicaba la consideración de la «población» como «el criterio fundamental sobre el que se basa la distribución del volumen global de financiación entre las Comunidades» (27). Y no puede dejar de señalarse que el desarrollo del art. 13.1 de la LOFCA así realizado prescindía por completo de considerar el criterio de «la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios», consagrado en su letra *c)* y cuya toma en consideración podía haber dado lugar a un modelo de financiación radicalmente diverso (28).

El porcentaje determinado a través del empleo de dichos criterios, constituiría «provisionalmente el porcentaje de participación para el quinquenio 1987/1991, que se aprobará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987», mientras que una vez conocidos los datos de dicho ejercicio y la liquidación del porcentaje de 1986, se procedería a la fijación de los porcentajes definitivos del quinquenio que «se aprobarán por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988». Y ese juego de remisiones desde los acuerdos a las leyes de presupuestos, que parece obedecer al mecanismo previsto en la Disposición transitoria primera 3 de la LOFCA, obliga a cuestionarse si la ley para la aprobación del porcentaje a que se refiere el art. 13.4 de la LOFCA puede seguir siendo la Ley de Presupuestos y si, aun admitiendo esa posibilidad, basta con que dicha ley apruebe las cifras en que dicho porcentaje se concreta o, por contra, es necesario que incorpore también los criterios que conducen a ellos y su ponderación que, como veremos, no han sido incluidos en las leyes de presupuestos posteriores al Acuerdo 1/1986, salvo para la liquidación de la participación, a efectos de tener en cuenta los límites dentro de los que ha de ir evolucionando.

• El concepto de ingresos del Estado que empleaba el método del Acuerdo 1/1986 para calcular el porcentaje de participación y la evolución de la financiación que de él se deriva es el de «Ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente» (ITAE) (apartado 3.1.3), que incluyen la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo (apartado 3.2 regla primera); concepto que es difícilmente conciliable con el de «impuestos estatales no cedidos» que emplea el art. 13.1 de la LOFCA (29).

• La evolución de dicha participación, en el método del Acuerdo 1/1986, había de producirse dentro de los límites máximo (crecimiento nominal del PIB) y mínimo (incremento en los gastos equivalentes del Estado) que se desarrollaban en el propio Acuerdo (apartado 3.2 reglas segunda y tercera) sin que existiera ningún tipo de anclaje en la LOFCA, cuyo art. 13 no prevé la existencia de restricción alguna para la evolución de la participación derivada de la aplicación del porcentaje.

• Igualmente, el Acuerdo desarrollaba en su apartado 3.3. el art. 13.3 de la LOFCA introduciendo algunas variaciones en el sentido de los criterios que según la LOFCA justifican una revisión del porcentaje. En primer lugar, porque transforma la circunstancia de su letra *d)* en un mecanismo de revisión automática del porcentaje con periodicidad quinquenal y, en segundo lugar, porque combina las circunstancias previstas en sus letras *b)* y *c)* para que, además de cuando se produzca la cesión de nuevos tributos o se reforme sustancialmente el sistema tributario del Estado, también haya de revisarse el porcentaje cuando se modifiquen las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos como consecuencia de la aplicación de normativa estatal que se apruebe. Finalmente, efectuando en este caso un desarrollo puramente procedimental, el Acuerdo estableció igualmente la metodología para efectuar las revisiones y determinar qué CC.AA. habían de verse afectadas por ellas.

• Conviene destacar la reordenación que el Acuerdo efectuaba respecto de las denominadas subvenciones condicionadas, que habían ido apareciendo en las leyes de presupuestos durante el período transitorio y que, a partir del mismo, se dividirían en dos grupos. El primero de ellos, estaría integrado por aquellas de índole recurrente y con vocación de permanencia —que el método no concreta— y las subvenciones de autogobierno, que pasarían a integrarse en el bloque de financiación incondicionada; mientras que las restantes subvenciones condicionadas, por causas diversas, seguirían teniendo la consideración de otras asignaciones con cargo a los presupuestos y terminarían por suscitar conflictos de competencias constantes que, planteados ante el TC, darían lugar a su amplia jurisprudencia sobre el poder de gasto del Estado (30).

• Por fin, el Acuerdo, que había integrado un 25 por 100 del importe del FCI dentro del bloque de la financiación incondicionada, fijaba en un 30 por 100 de la inversión pública la dotación del Fondo en el sistema definitivo de financiación, incorporando además algunas referencias a la conveniencia de coordinar el FCI y el FEDER a través de reglas que limitaban el acceso a ese Fondo Europeo al establecer que la cofinanciación de los correspondientes proyectos debería realizarse con cargo al FCI de cada Comunidad Autónoma, hasta un máximo del 30 por 100 del mismo.

b) El desarrollo del modelo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado

En todo caso, según el Acuerdo anunciaba, la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, aprobaría en su artículo 62.1 los porcentajes de participación provisionales para el quinquenio 1987-1991 fijados por las correspondientes comisiones mixtas, recogiendo ya el nuevo sistema de liquidación definitiva de la participación con remisión expresa al citado Acuerdo 1/1986, «aprobado» por el CPFF y «ratificado» por las correspondientes comisiones mixtas. Del mismo modo, siempre conforme a la metodología del Acuerdo (apartado 3.3.3.ª), continuaba estableciéndose un sistema de transferencias presupuestarias para la financiación de nuevos servicios asumidos durante el ejercicio que, a partir de esta Ley de Presupuestos (art. 63) se canalizarían a través de la Sección 32, Programa 911-A.

Como hemos señalado, el Acuerdo preveía el mantenimiento, al margen del porcentaje de participación, de otras subvenciones o, en la terminología de la CE y la LOFCA, de otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, respecto de las cuales la Ley 21/1986, estableció en su art. 65 normas para su distribución y gestión que, como había ocurrido con anterioridad respecto de las reglas de gestión de otras subvenciones relativas a diversos sectores de actividad, generarían conflictos de competencias de difícil resolución.

En definitiva, dejando al margen las citadas subvenciones condicionadas, la Ley 21/1986, conforme al Acuerdo, pretendió reconducir todas las fuentes de financiación de las CC.AA. a las categorías establecidas en el método por él aprobado y, sin embargo, en su art. 62.7 hubo de dar carta de naturaleza a un concepto que no había aparecido hasta entonces expresamente formulado en otras leyes de presupuestos: la consideración como ingresos de las CC.AA. uniprovinciales de la participación en los ingresos del Estado correspondientes a las diputaciones provinciales a las que sustituyeron.

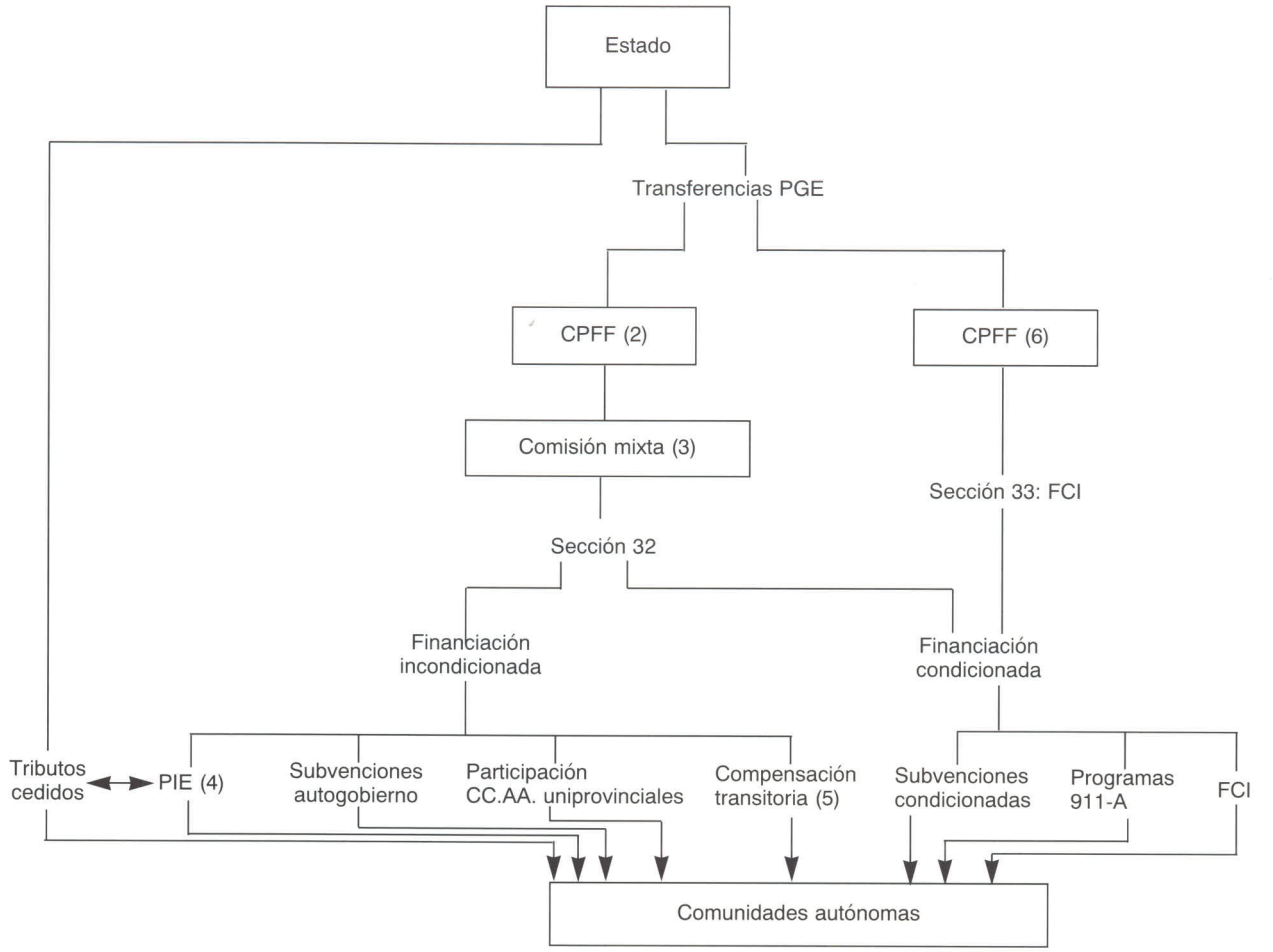
Siempre en aplicación del método aprobado por el Acuerdo 1/1986, las comisiones mixtas procedieron a fijar el porcentaje definitivo de participación para el quinquenio 1987-1991 que, incorporado al artículo 118 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, resultaría aplicable sólo para el ejercicio de 1987. En efecto, el art. 119 del mismo texto legal, estableció un nuevo porcentaje definitivo, aplicable a partir de 1 de enero de 1988, esta vez, como consecuencia de la revisión efectuada por las comisiones mixtas según lo dispuesto en el art. 13.3.*a)* y *b)* de la LOFCA y en el apartado 3.3 del Acuerdo 1/1986 del CPFF; esto es, tanto a causa de la ampliación de competencias de las CC.AA., como de la cesión de nuevos tributos que se había producido en virtud de la Ley 32/1987, de 22 de diciembre, anunciada ya en el Acuerdo 1/1986 (apartado 2.3) (31).

Quedaba así puesto de manifiesto el carácter dinámico de ese modelo de financiación, que se pretendía definitivo pero debió adaptar algunos de sus elementos y, fundamentalmente el porcentaje de participación, de conformidad con la propia LOFCA, a la evolución de un proceso de transferencias de servicios y competencias que por su naturaleza resultaba esencialmente abierto, lo que explica que tras la implantación del modelo resultante del Acuerdo 1/1986, en sus dos primeros años de vigencia operasen dos porcentajes de participación provisionales y otros dos definitivos para cada Comunidad Autónoma.

Finalmente, prescindiendo de la consideración de otras cuestiones respecto de las que la Ley de Presupuestos para 1988 incorporó reglas sustancialmente idénticas a las del Presupuesto para 1987, interesa destacar que la Ley 33/1987, vino a añadir un nuevo Título IX (De los Entes Territoriales) a la Ley General Presupuestaria, en el que se dotó de estabilidad a la regulación, parcialmente incorporada a anteriores leyes de presupuestos, de los aspectos relacionados con la gestión presupuestaria de la participación en los ingresos del Estado, subvenciones gestionadas por las CC.AA. y de los anticipos a las mismas.

CUADRO NUM. 4

PRIMER MODELO DEFINITIVO (1)



(1) Ejercicios de 1987 a 1991.
(2) Acuerdo 1/1986.
(3) Que ratifican el Acuerdo CPFF 1/1986.
(4) De acuerdo a variable art. 13.1 LOFCA y a variables y límites del Acuerdo 1/1986, deduciendo tributos cedidos y tasas afectas a servicios. Liquidación definitiva anual y revisión en los supuestos del art. 13.3 LOFCA.
(5) A partir PGE para 1990.
(6) Acuerdo 21 de febrero de 1990 recogido en Ley 29/1990.

Puesto que la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1989 no introdujo ninguna variación en la aplicación del modelo resultante del Acuerdo 1/1986, ya que a lo largo del mismo resultaron de aplicación los porcentajes para el quinquenio aprobados en la Ley 33/1987, sin que se introdujera ninguna otra modificación relevante respecto de la situación anteriormente descrita, hemos de pasar a referirnos a las disposiciones contenidas en la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para ese año.

Dicho texto legal, conforme a lo previsto en el artículo 13.3.*a)* y *b)* de la LOFCA y en el apartado 3.3 del Acuerdo 1/1986, sin hacer referencia en esta ocasión a la intervención de las comisiones mixtas, revisó los porcentajes de participación para el quinquenio 1987-1991, con efectos a partir de 1 de enero de 1990, para las diez CC.AA. respecto de las que se habían producido las circunstancias determinantes de dicha revisión; por lo que para las cinco CC.AA. restantes, continuaron aplicándose los porcentajes establecidos para el quinquenio en la Ley de Presupuestos para 1988.

Al margen de ello, la repetida Ley de Presupuestos para 1990 reitera reglas que nos son ya conocidas respecto de la financiación de las CC.AA. uniprovinciales, las transferencias al Programa 911-A de la Sección 32, etc.; por lo que sólo interesa destacar a efectos de nuestra exposición las prescripciones relativas al FCI que, no sólo resultan de especial interés para el análisis de las fuentes de ordenación jurídica de la financiación autonómica, sino que vinieron a introducir una nueva pieza en este modelo de financiación cual es la «compensa-

ción transitoria» que había de instrumentarse como consecuencia de la prevista reforma de esa institución (art. 79.2).

Dicha compensación transitoria se mantendría incluso tras la aprobación de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, que había de producir efectos desde el 1 de enero de 1990 y cuya Exposición de Motivos no sólo no contenía referencia alguna al Acuerdo de 21 de febrero de 1990, sino que tampoco mencionaba dicha «compensación transitoria» que, no obstante, continuaría apareciendo en los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1991 y 1992 sin que para este último se expresen los criterios conforme a los cuales ha de realizarse su distribución.

A partir de la aprobación de su nueva Ley 29/1990, el FCI debía recuperar su función originaria dentro del sistema constitucional de financiación, abandonando el doble carácter que le atribuía la Ley 7/1984 para situarse al servicio de los principios de solidaridad y redistribución de la renta y la riqueza y constituirse como un instrumento de desarrollo regional. De ahí que se estableciera una vinculación con la metodología que las Comunidades Europeas emplean para determinar los territorios beneficiarios de los Fondos Estructurales del Objetivo 1 y que, como consecuencia, se redujera el número de CC.AA. perceptoras, detallándose además los criterios de distribución del FCI entre las CC.AA. destinatarias del mismo y su ponderación, en términos que pueden considerarse conformes con el amplio marco establecido en el art. 16 de la LOFCA (cuadro núm. 4).

Retomando el hilo de nuestra exposición, además de reflejar la evolución del FCI en los términos que han quedado expuestos, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, procedió a revisar según el artículo 13.3.*a)* y *b)* de la LOFCA y el apartado 3.3 del Acuerdo 1/1986 del CPFF, los porcentajes de participación definitivos del quinquenio 1987-1991, aplicables a partir de 1 de enero de 1991 para las CC.AA. de Cataluña y Andalucía; de modo que otras nueve CC.AA. mantuvieron los porcentajes establecidos en los Presupuestos para 1990 y las cuatro restantes CC.AA. continuaron financiándose mediante los porcentajes fijados en los Presupuestos para 1988.

c) La transición del primer al segundo modelo definitivo

Manteniéndose en los términos que hemos venido exponiendo el resto de los elementos del modelo de financiación, la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, una vez finalizado el quinquenio para el que estaba previsto el modelo del Acuerdo 1/1986, de conformidad con lo previsto en el art. 13.3.*a)* y *b)* de la LOFCA y el apartado 3.3 de dicho Acuerdo, aprobó nuevos porcentajes definitivos de participación para las CC.AA. de Murcia y Canarias para el quinquenio 1992-1996, con efectos desde 1 de enero de 1992.

Parecía entenderse, de este modo, que el simple transcurso de cinco años desde la implantación del modelo definitivo, forzaba a una revisión de los porcentajes, según había señalado el Acuerdo 1/1986, en su apartado 3.3, al afirmar tajantemente que «el porcentaje de participación será de carácter fijo y quinquenal, quedando sometido a una regla general de revisión cada cinco años». Esa especie de caducidad quinquenal del porcentaje no tiene apoyo alguno en la LOFCA, cuyo art. 13.3.*d)* únicamente prevé que «transcurridos cinco años» desde la puesta en vigor de la participación correspondiente al modelo abierto tras el fin del período transitorio, las CC.AA. o el Estado podrían solicitar su revisión, pero en absoluto fuerza a que cada cinco años hayan de modificarse los porcentajes, como el Acuerdo pretende (32), salvo en el caso de la Comunidad Valenciana, cuyo Estatuto (art. 53.2) sí establece la necesidad de revisión automática del porcentaje «en todo caso cada cinco años».

Además, la citada Ley de Presupuestos para 1992, puso de manifiesto que ese cambio de quinquenio no suponía revisión del porcentaje por el simple transcurso del tiempo, sino que era preciso que concurriera al efecto alguna otra de las circunstancias previstas en el mismo art. 13.3 de la LOFCA, por lo que sólo en ese caso, respecto de las dos CC.AA. que hemos mencionado, se procedió efectivamente a una revisión del porcentaje, que únicamente en términos cronológicos podía decirse que era para el quinquenio 1992-1996, sin que ello implicara modificación del modelo en que dicho porcentaje de participación se basaba. De ahí que las CC.AA. de Cataluña y Andalucía continuaran aplicando los porcentajes que se habían establecido en la revisión realizada por la Ley de Presupuestos para 1991, mientras que otras ocho CC.AA. aplicaron los establecidos en la revisión efectuada por la Ley de Presupuestos para 1990 y las tres restantes los fijados en la Ley de Presupuestos para 1988.

4. El segundo modelo definitivo: el período 1992-1996

a) Características generales

Quizá, esa referencia anticipada al quinquenio 1992-1996 se debiera también a que en el ejercicio de 1992 había de aprobarse el Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, de 20 de enero de 1992; un documento suficientemente conocido y comentado en la literatura (33), del que nos interesa sólo destacar los siguientes aspectos:

• El Acuerdo, salvo en un escueto apartado II.3, relativo a la autonomía financiera, en el que se descartó la ampliación de la cesión de tributos y se puso en marcha un grupo de trabajo para establecer las posibilidades que ofrecía la variable esfuerzo fiscal para incrementar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. y en un apartado III.1, referido a la cuantía del FCI en 1992, se centra en el establecimiento del método para el cálculo de la que se sigue denominando financiación incondicionada (34), esto es, en el desarrollo de los recursos vinculados a la suficiencia; manteniendo una terminología que, con origen en el Acuerdo 1/1986, es ajena al sistema constitucional y no alude, como ya hemos dicho, tanto al tipo de recursos con que han de nutrirse las haciendas de las CC.AA., cuanto al carácter vinculado, o no, del correspondiente gasto autonómico.

• No obstante, el Acuerdo señala que el CPFF «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» (apartado II.1), lo que no sólo desvela que el anterior modelo se había apartado de lo previsto en el bloque de la constitucionalidad, sino que hace visible una cierta preocupación respecto del encaje en dicho marco del modelo de financiación de él resultante.

• La denominada financiación incondicionada se establece a partir de una «restricción inicial» (apartado II.4), consistente en garantizar a cada Comunidad una financiación mínima igual a la que percibió en el año base (1990) por el porcentaje de participación, los tributos cedidos y tasas afectas, las subvenciones por gratuidad de la enseñanza y el importe de la compensación transitoria implantada con ocasión de la reforma del FCI.

• A partir de dicha restricción inicial, sumando las cantidades para inversión nueva en el quinquenio, que se irían integrando gradualmente en la financiación incondicionada por terceras partes anuales en los tres primeros años del mismo, se determinaría la masa global de recursos a asignar a las CC.AA. para garantizar su «suficiencia estática» (apartado II.5). A efectos de la determinación de esa masa global, continuaría realizándose en el Acuerdo de 1992 la distinción entre CC.AA. según bloques competenciales que, como ya hemos visto, se corresponde con las distintas vías de acceso a la autonomía, sumando a las CC.AA. del art. 151 de la CE las Comunidades Valenciana y de Canarias.

• A efectos de la distribución de la masa global de financiación entre las CC.AA. previamente agrupadas según bloques competenciales, se diferenciaban dos tipos de variables: las geodemográficas y las redistributivas. En la primera clase de variables (apartado II.7.1.1), cuya ponderación varía según los bloques competenciales, pueden a su vez diferenciarse las que ya estaban contempladas en la LOFCA o en el Acuerdo 1/1986, como la población, superficie, insularidad y unidades administrativas, y la variable de dispersión que aparece por primera vez en el Acuerdo de 1992. Por su parte, las variables redistributivas (pobreza relativa y esfuerzo fiscal, apartado II.7.1.2), cuya ponderación es común a los dos bloques competenciales, estaban ya contempladas en la LOFCA y habían sido empleadas en el Acuerdo 1/1986, aunque en el Acuerdo de 1992 se varía su sentido, pues se trata de variables que arrojan un resultado de suma cero entre las CC.AA., al limitarse a trasladar recursos entre ellas, cumpliendo así una nueva y, hasta entonces, desconocida función (35).

• La ponderación de las citadas variables arrojará una cifra de participación para cada Comunidad que, en el Acuerdo de 1992 estaba sometida a una modulación (apartado II.8), que corregía el resultado así obtenido para las distintas CC.AA. en relación al crecimiento medio de su grupo competencial, a la tasa media de financiación por habitante y a la tasa media de la renta por habitante; todo ello, sin que pueda encontrarse fundamento para tales correcciones en la LOFCA.

• El Acuerdo establecía igualmente las reglas de evolución de la masa global así distribuida, con el fin de garantizar la que denominaba «suficiencia dinámica» del modelo (apartado II.6), en términos coincidentes con los del Acuerdo 1/1986 que, por ello, no hemos de comentar en este momento.

• Aplicando la metodología que hemos expuesto se llegaba a alcanzar, según el Acuerdo de 1992, la financiación incondicionada para cada Comunidad autónoma, que serviría de base para el cálculo de la participación que debía corresponderles en los ingresos del Estado. A tal fin, de la cifra de financiación incondicionada que podríamos llamar «bruta» de cada Comunidad había de deducirse la recaudación por ella obtenida en concepto de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos y, con posterioridad, según los casos, habría que deducir el coste de los servicios todavía no transferidos y que hubieran sido tomados en cuenta para el cálculo de la masa global o, sumar el coste de los servicios no incluidos inicialmente en dicho cálculo por ser competencia singular de alguna comunidad. Y esa cifra final sería el importe a percibir por participación para cada Comunidad, a partir del cual se determinaría el porcentaje que le correspondiese sobre los ingresos del Estado, definidos en los mismos términos del Acuerdo 1/1986 que ya han sido comentados.

• Finalmente, el Acuerdo de 1992, que parecía continuar considerando que el art. 13.3.*d)* de la LOFCA determinaba la necesidad de efectuar una revisión quinquenal del porcentaje, desarrollaba el procedimiento a adoptar a tal efecto, en el caso de

que concurriera alguna otra de las circunstancias previstas en el citado art. 13.3 en términos coincidentes con los del Acuerdo 1/1986 que, por ello, tampoco han de merecer mayores comentarios.

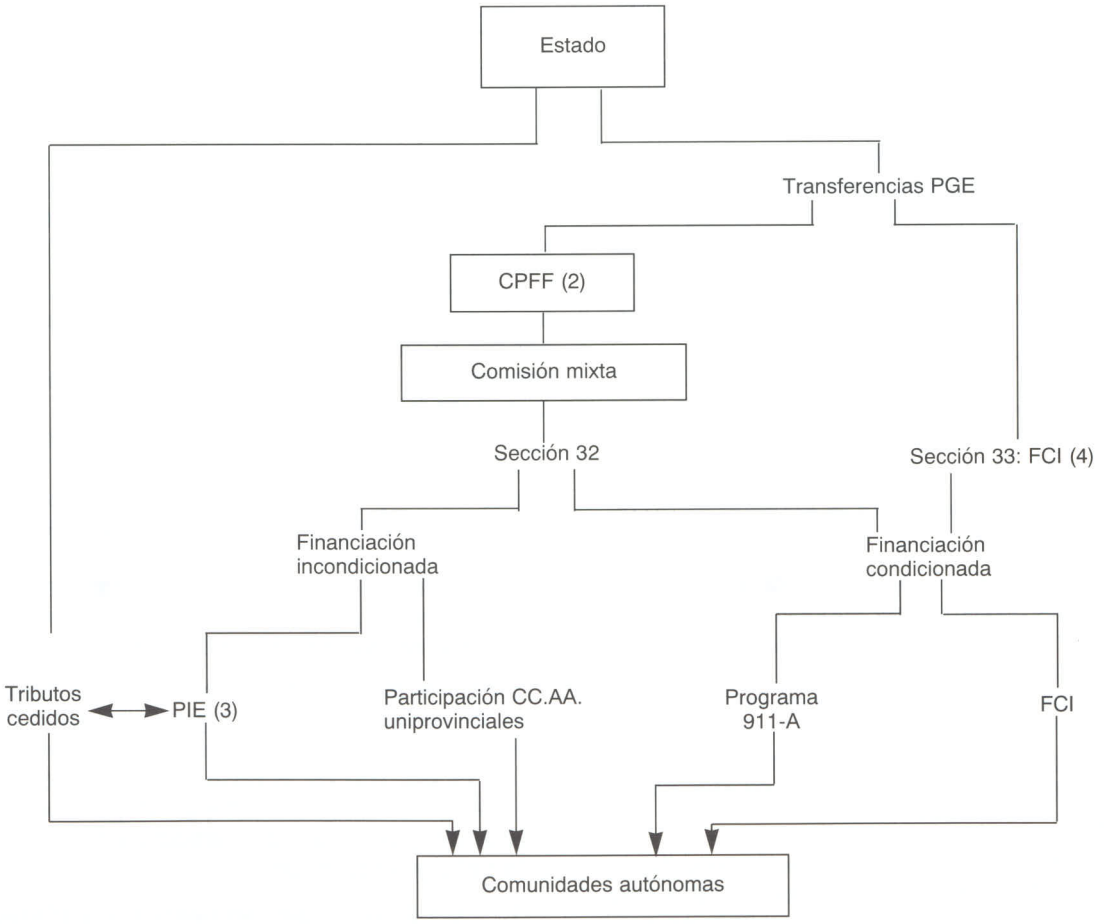
El alcance del Acuerdo del CPFF de 1992 que hemos descrito es muy semejante al que era propio del Acuerdo 1/1986, desarrollando la LOFCA como si el Acuerdo fuera una disposición de carácter reglamentario dictada para su aplicación e, incluso, introduciendo auténticas innovaciones respecto del orden de conceptos previsto en el sistema constitucional de financiación de las CC.AA. que, a pesar de la voluntad expresamente proclamada en el Acuerdo de «profundizar en el desarrollo de dicho marco legal» y de su consideración como «un marco amplio de actuaciones», parece haber sido nuevamente desbordado.

b) El desarrollo del modelo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado

El citado Acuerdo tendría reflejo en la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, cuya Exposición de Motivos destacaba «la asunción por la Ley de los criterios de financiación de las Comunidades Autónomas que resultan del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992». Así, la citada Ley de Presupuestos, en su art. 89 aprobó, con base en lo previsto en el art. 13.3.*a)* y *b)* de la LOFCA y en el epígrafe II.11 del Acuerdo de 1992, los porcentajes de participación definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1993, para la totalidad de las CC.AA. con excepción de las de Canarias y Cantabria, que continuarían financiándose con los porcentajes que se les habían fijado para 1992 y 1988, respectivamente. De este modo, parecía procederse a la revi-

CUADRO NUM. 5

SEGUNDO MODELO DEFINITIVO (1)



(1) Ejercicios de 1992, 1993.
(2) Acuerdo de 20 de enero de 1992.
(3) De acuerdo a variables distributivas y redistributivas y a criterios de modulación y límites del Acuerdo 20-1-1992. El PIE para 1992 no se aprobó hasta la Ley 20/1993, de 29 de diciembre.
(4) Ley 29/1990 y Acuerdo 21-2-1990.

sión, para el ejercicio de 1993, de los porcentajes definitivos del quinquenio para dichas CC.AA., cuando lo cierto es que esos porcentajes definitivos del quinquenio para el ejercicio de 1992, que serían los que correspondería revisar, no se establecerían sino en la posterior Ley 20/1993, de 29 de diciembre (cuadro núm. 5).

Por ello, sin entrar en los restantes aspectos de la metodología del Acuerdo de 1992 asumidos por la Ley de Presupuestos para 1993, hemos de señalar que el modelo de él resultante no puede considerarse efectivamente implantado hasta la aprobación de esos porcentajes definitivos para el quinquenio por la citada Ley 20/1993, que vino a suponer que las CC.AA. de Murcia y Canarias tuvieran para el ejercicio de 1992 dos porcentajes definitivos fijados con dos años de diferencia (36).

5. El denominado modelo de la corresponsabilidad fiscal

a) Características generales

En todo caso, el Acuerdo de 20 de enero de 1992, había dejado pendiente, al diferirlo a su análisis por un Grupo de trabajo constituido al efecto, el estudio de las posibilidades ofrecidas por la LOFCA «especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal» (apartado II.3), para asignar a las CC.AA. un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Pues bien, finalizadas las tareas del Grupo de trabajo el 30 de junio de 1992, el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, del CPFF, establecería el «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CC.AA.», cuyo contenido puede resumirse del siguiente modo:

• Sus rasgos básicos, según el propio Acuerdo (apartado I) serían los siguientes:

1.º Respeto a los criterios básicos del modelo de financiación establecido por el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

2.º Conexión de los recursos recibidos por las CC.AA. con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de forma que una parte importante del gasto por ellas gestionado se financiara por las aportaciones de los residentes en las mismas a través del IRPF. Seguramente, en ello radica la noción de corresponsabilidad fiscal implícita en el «procedimiento», y que no es objeto de otra definición expresa.

3.º Garantía de que la financiación resultante del modelo del Acuerdo de 1992 no se alteraría, tras la puesta en marcha del Acuerdo de 1993, en perjuicio de ninguna Comunidad Autónoma.

4.º Se resalta la voluntad de instrumentar el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad «en el marco de la LOFCA».

5.º La instrumentación del «procedimiento» debería representar un coste moderado para la Hacienda estatal.

6.º El «procedimiento» nace con una vigencia temporal limitada a los ejercicios de 1994 y 1995, debiendo pronunciarse el CPFF sobre su continuidad para 1996, o sobre las reformas que fuera necesario introducir para su perfeccionamiento.

• De acuerdo con dichos rasgos distintivos, el «procedimiento» debía producir como efecto el que a partir del 1 de enero de 1994, en los años de su vigencia, cada Comunidad percibiera el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, que se hubieran devengado en cada ejercicio (apartado II.1). Formalmente, ello se conseguiría reconociendo a cada Comunidad una «participación territorializada en el rendimiento del IRPF» que daría lugar al desdoblamiento de la participación de las CC.AA. en los ingresos estatales en dos tramos: el primero, de carácter general, en el rendimiento de los impuestos del Estado excluidos los susceptibles de cesión; el segundo, de carácter específico, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial (apartado II.2).

Sin embargo, el «procedimiento» aprobado por el Acuerdo en ningún momento da lugar al cálculo de esa participación territorializada en el IRPF, sino que se limita a tener en cuenta su relación aritmética con el porcentaje general de participación, sin que entre ambos instrumentos financieros exista ningún tipo de conexión funcional.

• El elemento que se utiliza en el «procedimiento» para engarzar la llamada corresponsabilidad fiscal con el sistema de la LOFCA será, de entre los previstos en su art. 13.1, la variable esfuerzo fiscal que, para permitir la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar, ha de ser objeto de una «nueva interpretación» (apartado III.1) (37). El esfuerzo fiscal operaba ya, como una «variable redistributiva» en el modelo del Acuerdo de 1992, en términos que ya han sido expuestos, y su «nueva interpretación» la dota de un significado autónomo que la convierte, cuando menos formalmente, en el elemento nuclear del «procedimiento».

• Pero el esfuerzo fiscal, en su nueva interpretación, en ningún caso dará lugar a que cada Comunidad disponga de una participación singularizada en el 15 por 100 de la recaudación territorializada del IRPF, sino sólo a un desglose puramente aritmético del porcentaje de participación que se articula del siguiente modo:

1.º En primer lugar, se calcula la participación en ingresos del Estado, para el año de que se trate, actualizando conforme al Acuerdo de 1992 y sus reglas de evolución (ITAE, PIB y gasto equivalente) la participación determinada para el año base o neutral de 1993 (38).

2.º En segundo lugar, se calcula la diferencia entre el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas de IRPF recaudadas en el territorio de cada comunidad y el 15 por 100 del IRPF normativo (norma recaudatoria), que consiste en el importe efectivo de las cuotas líquidas recaudadas por IRPF en esa misma comunidad en el año base o neutral de 1993 (39), actualizado de acuerdo con las mismas reglas de evolución de la participación del Acuerdo de 1992 (apartado III.2) (40).

3.º Finalmente, esa diferencia, siempre que sea positiva, se sumará a la participación de cada Comunidad para determinar el volumen de financiación que le corresponde en el ejercicio de que se trate.

El funcionamiento del «procedimiento» se subordina para cada Comunidad a una condición previa, consistente en que el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas de IRPF recaudadas en su territorio, sea inferior a la cifra de participación en los ingresos del Estado que le correspondería en dicho año (apartado III.6.2.ª); porque en otro caso, la Comunidad percibiría a través del 15 por 100 del IRPF una financiación superior a la que le correspondería en concepto de participación en los ingresos del Estado y debería proceder a efectuar un retorno financiero (41). Por ello, para hacer posible que todas las CC.AA. puedan incorporarse a esta aparente participación en el IRPF, si no se cumple dicha condición, el porcentaje señalado es objeto de corrección (apartado III.6.3.ª) para reducirlo a dos tercios (10 por 100) o un tercio (5 por 100), según proceda, hasta tanto dicho porcentaje no pueda ser incrementado por haber crecido la participación de la Comunidad autónoma en los ingresos del Estado, y se efectúe por su parte la oportuna solicitud (apartado III. 6.5.ª).

• Implantado el «procedimiento» en los términos expuestos, el Acuerdo establece unas reglas de garantía (apartado III.5) para que el «plus de financiación» resultante de la comparación entre el 15 por 100 del IRPF normativo y efectivo, no sea superior ni inferior, en los ejercicios de 1994 (apartado III.5.1) y 1995 (apartado III.5.2) a determinados porcentajes de su «financiación fuera fondo» o financiación incondicionada, cuya composición se ha detallado en otro lugar. De este modo, con el fin de moderar el efecto del procedimiento sobre la Hacienda central, se introduce una nueva restricción que termina por desvirtuar las posibilidades de evolución de esa aparente participación en el IRPF.

En definitiva, el derecho reconocido por el Acuerdo de 7 de octubre de 1993 a todas las CC.AA. «a percibir una participación del 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, con las condiciones y reglas establecidas» termina reduciéndose, en el mejor de los casos, al incremento de la financiación que cada Comunidad viniera percibiendo por el porcentaje de participación, según el método del Acuerdo de 1992, en un importe igual a la diferencia entre el 15 por 100 de la recaudación efectiva por las cuotas líquidas del IRPF en su territorio en un año determinado y el 15 por 100 de la recaudación normativa del IRPF en su territorio, en el año neutral o base de 1993, actualizada según las reglas de modulación establecidas en el Acuerdo de 1992 (42) (cuadro núm. 6).

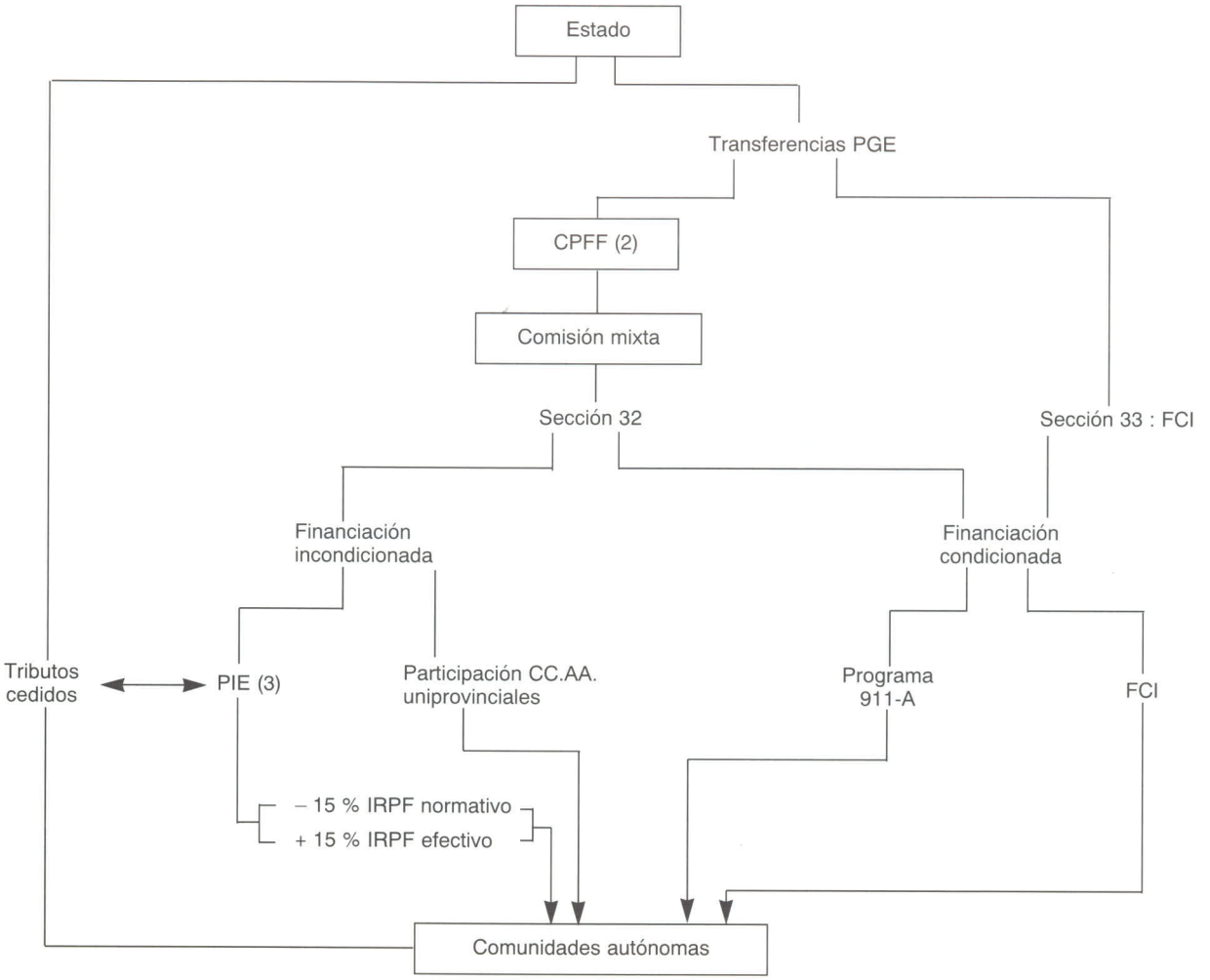
De este modo, todo ese complejo «procedimiento» termina por producir para las CC.AA. a las que sea de aplicación únicamente el incremento de financiación derivado del crecimiento de la recaudación efectiva del IRPF en su territorio, sobre la recaudación normativa que, presumiendo la continuidad de su ley reguladora, sólo podría imputarse a la mejora en el grado de cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los ciudadanos de la Comunidad o, en otro caso, al incremento de la actividad inspectora de los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y/o al rendimiento recaudatorio de dicha actividad. En efecto, como afirma Ruiz-Huerta (43), «cuando se dice que las Comunidades que hagan mayor esfuerzo serán las que más se beneficien de la diferencia entre recaudación real y normativa, se está señalando sólo una parte de la realidad. El esfuerzo que efectúen los ciudadanos se relacionará básicamente con las normas elaboradas en cada momento y con la gestión realizada por el Gobierno Central, en particular la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Poco tienen que decir las instituciones autonómicas al respecto. No es fácil pensar, además, que los contribuyentes sean más partidarios de cumplir mejor sus obligaciones tributarias por el hecho de que una parte, por lo demás modesta, de su deuda tributaria se destine a financiar servicios autonómicos».

Y, siendo ello así, no podrá extrañar que el «procedimiento» comentado haya merecido toda suerte de críticas por implantar, como mucho, un instrumento débil de corresponsabilidad (44), porque si todos los instrumentos y medios para incrementar la recaudación continúan estando en manos del Estado, difícilmente podrá considerarse que existe corresponsabilidad alguna; de modo que, en todo caso, lo que quizá hubiera tenido sentido es atribuir a las CC.AA. únicamente las mejoras de recaudación que les fueran imputables por obedecer al cumplimiento voluntario de sus ciudadanos (45) como consecuencia de la «visualización» de esta singular forma de corresponsabilidad.

Probablemente, siendo consciente de ello, el CPFF, en su reunión del 7 de octubre de 1993, adoptó un segundo Acuerdo, relativo a la «Integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria», con la finalidad de generar al menos una apariencia de participación de las CC.AA. en la gestión e inspección del IRPF a las que, en muy buena medida, como hemos visto, habrán de atribuirse los incrementos

CUADRO NUM. 6

MODELO DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL (1)



(1) Ejercicios de 1994 y 1995.
(2) Acuerdo de 20 de enero de 1992.
(3) Acuerdo de 7 de octubre de 1993.

de financiación que se obtengan por la vía del procedimiento para aplicar la corresponsabilidad.

Sin embargo, esa apariencia no puede modificar nuestro juicio, pues difícilmente cabe admitir que existe corresponsabilidad cuando se acude al empleo de un recurso como la participación en los ingresos del Estado que se encuentra vinculado a la garantía de la suficiencia de las CC.AA. y no al ejercicio por su parte de los poderes normativos conectados con su autonomía financiera, que son los únicos que pueden dar lugar a una corresponsabilidad fiscal en sentido estricto.

b) El desarrollo del modelo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado

El procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal encontraría su primer reflejo en la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, cuya Exposición de Motivos destacaba ya la importante novedad incorporada en la determinación de la participación de las CC.AA., «consistente en la asunción de los criterios de corresponsabilidad fiscal contenidos en el sistema de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993», olvidando que ese sistema era también el fruto del Acuerdo de 1992 cuyas reglas, como hemos visto, continuarían siendo aplicables en el nuevo modelo de financiación que se venía a implantar.

La asunción de los criterios de corresponsabilidad no supuso, como es lógico vista la descripción que hemos realizado, la variación de la estructura que venía siendo tradicional en las leyes de presupuestos. De este modo, el primer elemento del mo-

delo de financiación que se contempla continúa siendo la participación en los ingresos del Estado, respecto de la que se aprueban los porcentajes definitivos para el quinquenio, aplicables en el ejercicio de 1993, para las CC.AA. de Cantabria y Canarias, con base en el art. 13 de la LOFCA y el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992, sin señalar por tanto cuál de las circunstancias del art. 13.3 del citado texto legal motiva esa revisión que, en realidad, obedece a la regularización de la situación en que habían quedado esas CC.AA. tras el inicial desacuerdo en la fijación de sus porcentajes para el quinquenio en el momento de la implantación del modelo del Acuerdo de 1992.

Con la misma base, la citada Ley de Presupuestos, en su art. 94, vino a fijar los porcentajes de participación definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1994, de forma separada respecto a las CC.AA. de Cantabria, Canarias y Madrid, en que los porcentajes fueron aprobados por las comisiones mixtas, y para las restantes CC.AA., en relación a las cuales no se menciona la intervención de dichos órganos paritarios; seguramente por aplicación del Acuerdo 1/1988, del CPFF, que dotó de un cierto automatismo el procedimiento de revisión de los porcentajes, al encomendársela al Ministerio de Economía y Hacienda en los casos en que viniera justificada por la concurrencia de circunstancias cuya valoración matemática hubiera sido previamente aprobada por las comisiones mixtas.

Sólo en un momento posterior, una vez establecidas por el art. 95 de la citada Ley de Presupuestos las reglas para la liquidación de la participación, se da entrada al «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad» (art. 95.6 y 7) que, según se dice, da lugar al desdoblamiento de la participación en dos tramos que, como es obvio, sólo operan para la liquidación de la participación en aquellas CC.AA. cuyas respectivas comisiones mixtas hubieran adoptado el «procedimiento» del Acuerdo de 1993, por lo que las que no lo hubieran adoptado verán liquidada su participación de forma distinta, esto es, exclusivamente según las reglas tradicionales del Acuerdo de 1992.

Y esas reglas de liquidación de la participación para las CC.AA. cuyas comisiones mixtas hubieran adoptado el «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad» confirman absolutamente la descripción que del mismo hemos realizado, al establecer que determinado el importe definitivo de la participación de cada Comunidad en los ingresos del Estado (art. 95.7 primera), su financiación únicamente se verá incrementada en la diferencia que resulte entre el importe definitivo de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes y devengadas en el ejercicio (art. 95.7. segunda) y el importe definitivo de su norma recaudatoria en el IRPF del mismo ejercicio (art. 95.7. tercera); procediéndose, eso sí, a una liquidación conjunta de lo que se siguen considerando dos tramos de participación (art. 95.7. quinta).

Y para conseguir ese resultado, la Ley de Presupuestos para 1994, continúa empleando la misma técnica legislativa que hemos venido observando en ejercicios anteriores, efectuando remisiones continuas a los Acuerdos del CPFF de 1992 y 1993 cuyos distintos apartados adquieren así el valor de normas jurídicas que, por fin, consagran también las reglas de modulación financiera que ya hemos comentado al exponer el «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal».

Por ello, al permanecer en parecidos términos la regulación de los restantes elementos del modelo de financiación (Programa 911-A para la financiación de nuevos servicios transferidos y FCI), para finalizar el análisis de esta Ley de Presupuestos, hemos de destacar únicamente, por un lado, que en ella se da cumplimiento a la previsión del Acuerdo de 1992 respecto de la integración en el porcentaje general de participación, para las CC.AA. de Madrid y Cantabria, de la participación en los ingresos del Estado de las antiguas diputaciones provinciales, continuando el sistema tradicional para las CC.AA. de Asturias, Rioja, Murcia y Navarra (art. 96); y, por otro, que la participación de las CC.AA. en la gestión del IRPF, diseñada en el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, se ha incorporado a la regulación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria a través del art. 103.3 de la Ley 21/1993, que establece una Comisión Mixta de gestión a nivel central y órganos de relación con cada Comunidad Autónoma a nivel territorial, con funciones de diseño y dirección de la gestión del IRPF que no es fácil prever como se traducirán en la práctica.

Las mismas características que han quedado expuestas están presentes en el desarrollo del modelo de la corresponsabilidad en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 que, una vez aprobados (art. 99) los porcentajes de participación para el quinquenio 1992-1996, aplicables a partir de 1 de enero de 1995, para las doce CC.AA. respecto de las que concurría alguna de las causas de revisión previstas en el art. 13 de la LOFCA, se refiere al «procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad» en su art. 100.6, dentro de las reglas para la liquidación de la participación en los ingresos del Estado.

De este modo, la corresponsabilidad fiscal continúa operando sólo a los efectos de la liquidación de la participación en dos tramos, correspondiente el primero a la «participación en los ingresos generales del Estado» (art. 100.6. primera) y, el segundo, a la diferencia entre las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes y devengadas en el ejercicio (art. 100.6. segunda) y el importe de su norma recaudatoria en el mismo año de 1995 (art. 100.6. tercera); aunque finalmente ambos tra-

mos se unifiquen para calcular el «importe de la liquidación definitiva conjunta de ambos tramos de la participación» (art. 100.6. quinta). Nada hay de nuevo, por lo tanto, en la Ley 41/1984, que a través de las tradicionales remisiones a los acuerdos del CPFF, contiene también la regulación de la participación de las CC.AA. uniprovinciales, de las transferencias correspondientes al coste de nuevos servicios traspasados, del FCI y de los restantes elementos de un sistema de financiación autonómica cuya estructura y contenidos continúan siendo básicamente los mismos que hemos expuesto para el ejercicio de 1994.

IV. LA REGULACION DE LA FINANCIACION AUTONOMICA: ENTRE LOS ACUERDOS Y LAS LEYES

A lo largo del proceso que hemos descrito se habrá podido comprobar cómo, de forma un tanto desordenada, la regulación de los diversos modelos de financiación autonómica que han sido aplicados desde el restablecimiento de los primeros Entes preautonómicos ha sido el fruto, tanto de decisiones plasmadas en textos legales de naturaleza orgánica y ordinaria, como de acuerdos del más variado contenido, adoptados en unas ocasiones por las comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma y en otras por el CPFF, órgano consultivo y de deliberación que progresivamente ha ido asumiendo funciones de mayor trascendencia en la estructuración de dichos modelos.

1. El papel de las comisiones mixtas y la naturaleza de sus acuerdos

Inicialmente, como consecuencia de la íntima vinculación entre traspaso de servicios y financiación de los mismos, serían las comisiones mixtas paritarias las que asumirían el protagonismo en la implantación de los primeros instrumentos dirigidos a asegurar la obtención de recursos financieros suficientes para hacer frente al mantenimiento de los primeros servicios asumidos por las nacientes CC.AA. De ahí que desde los primeros reales decretos dictados para el desarrollo de los regímenes preautonómicos, se defiriese a los acuerdos de transferencia la regulación de los medios materiales y humanos que habían de emplearse para su puesta en marcha y que, de otro lado, desde la Ley de Presupuestos para 1978, se autorizaran transferencias de créditos a las haciendas preautonómicas «en la medida en que se acuerden, a través de Comisiones Mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado» (art. 25).

De este modo, en el marco de un modelo de relaciones puramente bilaterales entre el Estado y cada una de las CC.AA., son los acuerdos de las comisiones mixtas la fuente de las obligaciones que se trata de atender mediante las transferencias con cargo a los Presupuestos del Estado, y ello porque dichas comisiones cumplen un papel fundamental en todo el desarrollo del proceso autonómico, hasta el punto de que la STC 76/1983, de 5 de agosto, reconocería la existencia en su favor de «una reserva competencial..., para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas» (FJ. 28). De este modo, «los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el art. 147.2 de la Constitución»; por lo que «no cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos», de forma que su aprobación por real decreto es sólo un «instrumento jurídico» para su formalización que no debe ser confundido con los acuerdos que «son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido» (FJ. 28.º) (46).

Es posible que esa polémica jurisprudencia constitucional pueda resultar aplicable para explicar el valor de los acuerdos de las comisiones mixtas en los primeros momentos del desarrollo de la financiación autonómica, cuando la discusión sobre el traspaso de servicios y su financiación se realizaba de forma conjunta e inescindible. Pero en los momentos posteriores, tras la aprobación de la LOFCA y la constitución de comisiones mixtas a los efectos de determinar la financiación correspondiente al período transitorio y establecer el régimen de los tributos cedidos, conforme a lo previsto también en los estatutos de autonomía (47), no parece que sus acuerdos puedan conservar esa naturaleza que la STC 76/1983 predica de los que son propios de las comisiones mixtas de transferencias de servicios.

En efecto, tanto la LOFCA como la generalidad de los estatutos de autonomía, manteniendo el modelo de las relaciones bilaterales entre el Estado y las CC.AA. para el desarrollo del sistema de financiación, se refieren a la existencia de comisiones mixtas paritarias a las que incumbiría, de un lado, garantizar la financiación del coste efectivo de los servicios asumidos adoptando un método encaminado a la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, de otro, intervenir en el establecimiento del alcance y condiciones de la cesión de tributos. Pero sus acuerdos no parecen tener carácter vinculante ni imponerse al Estado, como ocurría en el caso de las comisiones mixtas de transferencias, sino que cumplen un papel distinto. Así resulta de los citados textos legales, que al establecer que el porcentaje de participación se fijará, «con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes» (Disposición transitoria primera 3 LOFCA), permiten entender que los acuerdos de las comisiones mixtas obligan sólo al Gobierno a incluir

su resultado en el Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que su valor vinculante alcance al poder legislativo.

Otro tanto cabe decir respecto de los acuerdos relativos a la cesión de tributos que, según señalan los estatutos de autonomía (48), una vez adoptados por las comisiones mixtas obligarán al Gobierno a tramitarlos como Proyecto de Ley, según corroborarían la Exposición de Motivos de la Ley 30/1983, Reguladora de la cesión de tributos del Estado, la Ley 32/1987, de Ampliación de la cesión y todas las leyes particulares de cesión de tributos a las distintas CC.AA. De acuerdo con ello, la STC 181/1988, de 13 de octubre, tuvo ocasión de analizar el valor de los acuerdos de las comisiones mixtas relativos a la cesión de tributos, con motivo del recurso interpuesto contra la citada Ley 30/1983 por la Generalidad de Cataluña, señalando que la Ley de cesión a cada Comunidad, elaborada a través del procedimiento especial previsto en los estatutos, que reclaman la intervención de las comisiones mixtas para establecer el alcance y condiciones de la cesión, no es «un supuesto de ley paccionada», sino que nos encontramos sólo ante «una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un Proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria» (FJ. 4.º). El acuerdo de la correspondiente comisión mixta no vincula, por tanto, más que al Gobierno, en la elaboración del Proyecto de Ley de que se trate, pero su intervención es imprescindible para el correcto desarrollo del proceso de la cesión de tributos, pues «si no otras razones, cuando menos el mismo principio de lealtad constitucional con que engarza el apartado 3 de la Disposición adicional sexta del Estatuto..., obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente Proyecto de Ley..., sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria» (FJ. 7.º).

Y algo parecido podría decirse respecto a la intervención de las comisiones mixtas en la fijación del método encaminado a determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, pues como dijo la repetida STC 181/1988, la colaboración y lealtad constitucionales postulan «la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las autonomías» (FJ. 4º); acuerdo previo que, en este caso, según la Disposición transitoria primera. 3, de la LOFCA, y los estatutos de autonomía, tendrá reflejo en el Proyecto de Ley de Presupuestos, sin que ello suponga que pueda, sin más, imponerse al poder legislativo.

Todo ello se confirma en las leyes de presupuestos a que hemos hecho referencia en apartados anteriores de este trabajo, que efectuaban remisiones constantes a los acuerdos de las correspondientes comisiones mixtas para explicar la aprobación de los porcentajes de participación en ellas contenidos y, de otro lado, en las leyes de cesión de tributos a las diferentes CC.AA., que vinieron a establecer el alcance y condiciones de dicha cesión, respecto de cada Comunidad, previa la intervención de la correspondiente comisión mixta a la que se aludía en sus Exposiciones de Motivos.

Estas comisiones mixtas para la cesión de tributos han de intervenir con motivo de cada modificación del alcance y condiciones de la cesión a una determinada Comunidad y, por ello, tanto en el período transitorio de financiación como en el período definitivo. La situación no parece ser la misma en el caso de las comisiones mixtas que han de intervenir en la fijación del porcentaje de participación, porque tanto la LOFCA, en su Disposición transitoria primera. 2 y 3, como los estatutos de autonomía (49), se refieren a ellas sólo como órganos que han de intervenir en el período transitorio de financiación para adoptar el método encaminado a la fijación del porcentaje de participación y fijar dicho porcentaje con una antelación mínima respecto del momento de presentación en las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado. Por ello, podrían surgir dudas respecto del papel de dichas comisiones mixtas una vez finalizado dicho período transitorio (50), aunque la práctica confirma que tras la implantación del modelo de financiación definitivo para el quinquenio 1987-1991, las leyes de presupuestos continuarían fijando el porcentaje de participación como consecuencia de los acuerdos de las correspondientes comisiones mixtas, que parecen haber seguido realizando la misma función asumida en el anterior período transitorio.

Seguramente ello puede explicarse porque el artículo 13.1 de la LOFCA, al regular la participación en los ingresos del Estado en el período definitivo, estableció que el correspondiente porcentaje «se negociará», sin determinar el órgano en que la negociación había de producirse; lo que permite entender que son las comisiones mixtas las que han de asumir dicha función, dado que el porcentaje debe negociarse separadamente, ahora según los estatutos, para cada Comunidad Autónoma lo que implícitamente remite a la actuación de comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma y que, además, al menos el Estatuto de la Comunidad Canaria (art. 51.2) expresamente atribuye esa misión a la comisión mixta.

La intervención de las comisiones mixtas puede, por tanto, considerarse justificada incluso en el período definitivo en el que, sin embargo, ya no es tan claro que la aprobación del porcentaje fijado en los acuerdos haya de realizarse a través de la Ley de Presupuestos, como parecía preverse para el período transitorio (Disposición transitoria primera. 3 LOFCA); aunque naturalmente, los presupuestos deberán siempre reflejar las consignaciones presupuestarias correspondientes a la participación de cada Comunidad. En efecto, el art. 13.4 de la

LOFCA establece para el período definitivo que «en cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por ley», lo que puede ser entendido como reflejo de la necesidad de que el porcentaje de participación sea aprobado por una ley que establezca además los criterios que conducen a su fijación y la ponderación que les corresponde; ley que tendría su traducción en la de Presupuestos Generales, que incorporaría los créditos correspondientes a la participación que para cada Comunidad derivara de su porcentaje respectivo (51).

La aprobación de los porcentajes a través de una ley específica, distinta de la de presupuestos, ofrecería cuando menos la ventaja de hacer posible la concreción normativa de dichos criterios y su ponderación, abriendo con toda claridad la vía para su control de constitucionalidad. Sin embargo, a nuestro entender no existen argumentos que puedan oponerse a la aprobación de los porcentajes de participación directamente por las leyes de presupuestos, como ha ocurrido en la práctica, máxime si se tiene en cuenta su evidente conexión con la materia presupuestaria; pero ello no puede constituir obstáculo para el control de constitucionalidad sobre los criterios que intervienen en su fijación y la ponderación de los mismos, aunque sólo implícitamente puedan entenderse incorporados a las leyes de presupuestos (52).

De este modo, las comisiones mixtas tanto cuando intervienen en la cesión de tributos, cuanto en la fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, cumplen un papel difícilmente sustituible en la concreción de los recursos financieros de que han de nutrirse las haciendas de las CC.AA. Pero sus acuerdos vinculan sólo al Gobierno, para la elaboración de los correspondientes proyectos de ley, ya que no existe fundamento constitucional alguno para restringir la capacidad decisoria del Parlamento respecto de los mismos, de modo que «la exigida negociación no viene sino a introducir una especialidad en la fase de iniciativa legislativa, en virtud de la cual el Gobierno está obligado a presentar precisamente el texto pactado; pero una vez hecho esto, la tramitación legislativa habrá de seguir los cauces ordinarios sin variación alguna» (53).

Y es que, en definitiva, los acuerdos de las comisiones mixtas respecto de la financiación de las CC.AA. no vinculan al poder legislativo porque, como dijera la STC 181/1983, no dan lugar a un supuesto de «ley paccionada», del estilo de las que aprueban el concierto o convenio con las Comunidades forales que además, como es sabido, presentan una notable especialidad en su tramitación parlamentaria, por tratarse de leyes de artículo único, respecto de las que no cabe enmienda que afecte a su contenido, al tener que producirse su aprobación por los órganos competentes de los Territorios forales y del Estado.

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la naturaleza de sus acuerdos

a) La configuración del Consejo de Política Fiscal y Financiera

Como hemos señalado con anterioridad, el modelo de relaciones puramente bilaterales derivado de la CE y los estatutos, que había operado en la primera fase del desarrollo de la financiación autonómica, se vería alterado tras la aprobación de la LOFCA que, aun consagrando el importante papel de las comisiones mixtas, introduciría un órgano colegiado para la coordinación de la actividad financiera de las CC.AA. y de la Hacienda del Estado, al que se caracterizaba como órgano consultivo y de deliberación pero que estaba llamado a cumplir un papel importantísimo en la implantación de los diversos modelos de financiación: el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

El citado CPFF, constituido de conformidad con el artículo 3.1 de la LOFCA aparece, en efecto, como «órgano consultivo y de deliberación» (54), que entiende fundamentalmente de materias relacionadas con la coordinación de la actividad financiera en cuanto a la política presupuestaria, de endeudamiento, de inversiones públicas y de cualquier otro aspecto que precise de una actuación coordinada (art. 3.2. *a, e, d, g),* al tiempo que interviene en el proceso de determinación de los recursos financieros de las CC.AA. a través del «estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación» (art. 3.2.*b)*, «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos» (art. 3.2.*c)* y «la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación» (art. 3.2.*d).*

A la vista de la importancia de las materias en que corresponde intervenir al CPFF, resulta un tanto sorprendente que la LOFCA no se pronuncie sobre la forma y efectos de sus acuerdos, que sólo aparecen descritos, en términos que plantean no pocas dudas, en el Reglamento de régimen interior que, de conformidad con el art. 3.3 del citado texto legal, aprobó en su Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto. En efecto, según el citado Reglamento, el pleno del CPFF se limita a adoptar las «recomendaciones que estime convenientes» sobre las materias de su competencia (art. 5.1), por dos tercios de los votos de sus miembros en primera votación y por mayoría absoluta en segunda votación, admitiéndose que a la recomendación adoptada se unan informes haciendo constar la posición sostenida por quienes se encuentren en minoría (art. 10.3); pero nada se dice respecto de quiénes han de ser los destinatarios de dichas recomendaciones que, por su denominación, parecen carecer de cualquier efecto jurídico preciso.

b) Los diversos tipos de acuerdos en función de su destinatario

Sin embargo, a lo largo de la evolución de los diversos modelos de financiación autonómica, descrita con anterioridad, los destinatarios de los acuerdos del CPFF han sido bien el Gobierno, para su conversión en Proyecto de Ley, bien las comisiones mixtas que habían de tomarlos como base para, a su vez, adoptar sus propias decisiones. Del primer tipo de supuestos, esto es, de acuerdos del CPFF que tienen como destinatario al Gobierno, que los refleja de forma diversa en sus Proyectos de Ley, constituye un buen ejemplo el Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, relativo al FCI.

Porque como consecuencia de dicho Acuerdo, la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, procedería a incorporar a los Presupuestos del Estado una nueva Sección 33, denominada «Fondo de Compensación Interterritorial», sin establecer su regulación, que sólo aparecería en sus aspectos puramente presupuestarios en las Leyes 9/1983 y 44/1983 y, finalmente, se realizaría por la Ley 7/1984, de 31 de marzo. A la vista de ello, no parece exagerado afirmar que las recomendaciones del CPFF, contenidas en su citado Acuerdo 2/1981, sustituyeron en la práctica a la regulación legal que la LOFCA reclamaba para la ponderación de los índices o criterios que han de utilizarse en la distribución del FCI; regulación que sólo se produciría a través de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, cuya Exposición de Motivos reconocía la asunción de dichas recomendaciones, que ya habían producido efectos en los tres ejercicios anteriores pese a carecer, formalmente, de valor normativo alguno.

Así se señalaba en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno Vasco contra las Leyes de Presupuestos de 1982, 1983 y 1984, donde se alegaba que los criterios de distribución del FCI no aparecían fijados en dichas leyes, porque la distribución se realizó de acuerdo con el dictamen del CPFF, del que el representante vasco había discrepado. Tales recursos fueron acumulados a efectos de su resolución por la STC 63/1986, de 21 de mayo (Ponente G. Begué Cantón) cuya argumentación no parece posible compartir en cuanto se sustenta sobre una distinción, en exceso formalista, entre la autorización presupuestaria de los correspondientes fondos y la distribución de las dotaciones entre las CC.AA. (FJ. 6.º) que, desconociendo la denominación de la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de los estados de gastos de las leyes impugnadas, conduce a afirmar que en ella no se contiene dicha distribución del Fondo «sino tan sólo una serie de cifras por las que se autorizó a transferir, hasta el límite máximo de las cantidades allí expresadas, determinados recursos a cada una de las Comunidades Autónomas» (FJ. 7.º).

Sólo desde esa singular perspectiva, que desconoce que en ocasiones la propia consignación presupuestaria en el estado de gastos incorpora o contiene la regulación normativa imprescindible para su aplicación (55), puede mantenerse que «el procedimiento seguido para dichas autorizaciones, que ha sido el específico de las Leyes de Presupuestos, no infringió ni habría podido infringir el art. 74.2 de la Constitución» (FJ. 7.º). Pero como resulta imposible mantener esa distinción ficticia entre la autorización para distribuir unos fondos y su distribución según algún criterio, la citada STC termina por reconocer que la Sección 33 contenía una distribución del FCI, aunque «tales autorizaciones presupuestarias se basaran en la previsión —justificada por la simultánea tramitación en las Cortes del Proyecto de Ley del FCI— de futuras obligaciones legales calculadas teniendo en cuenta criterios de distribución idénticos a los contenidos en dicha Ley» (FJ. 7.º), lo que, sin embargo, «no afecta a la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos, a la que no cabe imputar vicios de inconstitucionalidad que sólo son posibles en relación con otros tipos de decisiones» (FJ. 7.º).

En definitiva, se quiere desconocer que la distribución entre CC.AA. plasmada en las autorizaciones de gasto de la Sección 33 se debía haber realizado según algún criterio que, sin embargo, al no estar expresamente contemplado en las Leyes de Presupuestos, sino sólo deducirse de sus estados de gastos, no se considera susceptible de enjuiciamiento constitucional. Por ello, de forma un tanto inexplicable, se termina por afirmar que esos criterios de distribución del Fondo utilizados en las Leyes de Presupuestos y que coincidían con los del Proyecto de Ley del FCI, en modo alguno pudieron adquirir vigencia con la entrada en vigor de las Leyes de Presupuestos impugnadas, pues eran sólo meras previsiones hipotéticas que únicamente tendrían valor normativo tras la aprobación del Proyecto de Ley del FCI (56).

De este modo, lo quiera o no la STC 63/1986, parece claro que los criterios de distribución contenidos en el Acuerdo 2/1981 del CPFF, pese a no haberse formalizado a través de las correspondientes decisiones legislativas produjeron todos sus efectos; a no ser que se mantenga que la autorización contenida en la Sección 33 de las leyes impugnadas no se refería al FCI tal y como lo configuran la CE y la LOFCA, sino a otro tipo de Fondo o subvención del Estado a las CC.AA. que, aun con esa denominación, constituiría una de las «asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» a que se refiere el art. 157.1.*c)* de la CE.

Por ello, en último extremo, al renunciar a abordar los problemas planteados por unos acuerdos carentes de formalización legal, cuyos efectos se manifestaban de forma diversa, condicionando decisivamente los instrumentos de financiación de las CC.AA., el Tribunal Constitucional desaprovechó en la citada STC 63/1986 una de las primeras ocasio-

nes para reconducir el proceso de financiación autonómica al orden de fuentes que se desprende del sistema constitucional. Porque lo que había ocurrido era que un acuerdo del CPFF, dirigido como recomendación al gobierno en ejercicio de la competencia que la LOFCA le atribuye para el «estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación» (art. 3.2.*b),* además de traducirse en el correspondiente Proyecto de Ley, había adelantado sus efectos al incorporarse implícitamente al cálculo de los créditos consignados en las Leyes de Presupuestos para el FCI, sin que se hubiera aprobado la Ley que el art. 16.1 de la LOFCA reclama para «la ponderación de los distintos índices o criterios» que han de intervenir en su distribución.

Esa misma función de recomendación al gobierno para la elaboración del correspondiente Proyecto de Ley, la cumpliría también el Acuerdo del CPFF de 21 de febrero de 1990, relativo igualmente al FCI, del que se encuentra el primer reflejo en el artículo 79 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, cuyos efectos habían de producirse desde el primero de enero. En él se estableció que el FCI «se regirá, mientras no sea aprobada su nueva ley reguladora, por el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 21 de febrero de 1990 y por lo dispuesto en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del citado Fondo, en todo aquello que no resulte modificado por el mencionado Acuerdo», concediéndole de ese modo un valor que difícilmente puede atribuírsele desde la perspectiva de la regulación constitucional de las fuentes del derecho.

Es cierto que la citada Ley de Presupuestos se remitía también a la Ley 7/1984, pero resulta claro que dicha referencia es más retórica que otra cosa, pues el contenido del Acuerdo va más allá de lo previsto en el citado texto legal, por ejemplo, al prever la dotación de una «compensación transitoria» para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva, que la Ley de Presupuestos incorpora en su art. 79.2 y que, además, sólo puede distribuirse conforme a lo previsto en el propio Acuerdo de 21 de febrero de 1990; al margen de que la Ley de Presupuestos, interpretando de forma ciertamente curiosa el orden constitucional de las fuentes del derecho, pretende que en caso de existir discrepancias entre dicho Acuerdo y la Ley prevalecerá el primero.

En todo caso, el repetido Acuerdo de 21 de febrero de 1990, a pesar de los extraños efectos que terminaría produciendo, era inicialmente una recomendación al Gobierno para la reforma del FCI, que se realizaría meses más tarde por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre *(BOE,* del 27 de diciembre de 1990), que entró en vigor al día siguiente de su publicación. La nueva regulación del FCI limitaba el papel de las Leyes de Presupuestos a la determinación de la dotación y cuantía del Fondo, a la fijación de las CC.AA. perceptoras del mismo y a la concreción de los proyectos de inversión financiados con cargo a él. Por ello, resulta difícil entender que la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, incorporase a su artículo 95.1 una norma idéntica a la del art. 79 de la Ley de Presupuestos de 1990, que ya ha sido comentada; porque en este momento, habida cuenta de la previa aprobación de la nueva Ley del FCI, dicha norma resultaba completamente absurda y equivaldría a afirmar que el Fondo se regiría por el contenido del Acuerdo del CPFF de 21 de febrero de 1990, y por lo dispuesto en la Ley 7/1984, «mientras no sea aprobada la Ley que ha sido aprobada ayer».

Pero esa nueva Ley 29/1990, no establecía el régimen jurídico de la denominada «compensación transitoria» que, por ello, aun incluida en la Sección 33 (FCI) de los estados de gastos, continuaría siendo regulada en cuanto a sus criterios de distribución por el repetido Acuerdo de 21 de febrero de 1990 al que, sin causa aparente que lo explique, ya no se menciona en la posterior Ley de Presupuestos para 1992, donde dicha compensación se refleja por última vez pero sin que se sepa ahora cuáles son las reglas para su distribución.

Esa particular relación entre la Ley del FCI y los Acuerdos del CPFF se mantiene, por tanto, con independencia de que su reforma se hubiera ya efectuado, lo que explica que en las Leyes de Presupuestos para los ejercicios de 1993 y 1994, se pretendiera que el FCI «se regirá por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre y por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992»; lo que resulta más absurdo, si cabe, porque el citado Acuerdo del CPFF únicamente recogía en su apartado III.1 cuál debería ser el porcentaje sobre la inversión pública para calcular la dotación del FCI, según lo dispuesto en el artículo 2.3 de su Ley reguladora, respecto del ejercicio de 1992. Y no sólo absurdo, sino inaceptable desde un correcto entendimiento de la teoría de las fuentes, porque dicho Acuerdo pretendía ni más ni menos que elevar hasta el 35 por 100 el porcentaje del 30,6 por 100 establecido en el art. 102.3 de la Ley de Presupuestos para 1992.

En otras ocasiones, los Acuerdos del CPFF, adoptados en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 3.2.*c)* de la LOFCA para «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos», parecen tener como destinatarios naturales a las comisiones mixtas, a las que se recomendaría el método a seguir para la fijación del porcentaje de participación que deben establecer para garantizar la financiación de dichos servicios, según la Disposición transitoria primera. 2 de la LOFCA. Un buen ejemplo de este tipo de recomendaciones lo proporciona el Acuerdo 1/1982,

de 18 de febrero, del CPFF, que estableció la metodología para el cálculo del coste efectivo cuya financiación garantizaba la LOFCA para el período transitorio en ella definido; pues dicha metodología sólo podía ser aplicada por las comisiones mixtas a las que incumbe fijar el porcentaje de participación de cada Comunidad que, posteriormente, debería incluirse en las Leyes de Presupuestos.

Sin embargo, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, reproduciendo el art. 26 del Proyecto de la LOAPA, que había sido considerado constitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto, pretendió establecer una intermediación gubernamental entre el Acuerdo del CPFF y las comisiones mixtas, al disponer en su art. 19 que el coste efectivo de los servicios transferidos se determinaría de acuerdo con «la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera». Aunque pueda parecer una sutileza propia de juristas, conviene señalar que el gobierno no dictó disposición alguna para la aprobación de dicha metodología que, por otra parte, conforme a la doctrina establecida en la STC 76/1983, difícilmente hubiera podido ser vinculante para las comisiones mixtas. En efecto, si el CPFF guarda alguna semejanza con otros órganos es con las conferencias sectoriales contempladas en el art. 3 del Proyecto de la LOAPA que, según la citada STC 76/1983 no tienen «otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos» (FJ. 13.º), por lo que sus acuerdos no pueden sustituir a los órganos propios de las CC.AA. ni anular sus facultades decisorias.

Además, la aprobación de la metodología por el Gobierno, prevista en la Ley 12/1983, no se corresponde con la naturaleza de los acuerdos del CPFF —al menos si los equiparamos a las recomendaciones de las conferencias sectoriales— y mucho menos, la circunstancia de que la metodología se incorporase a un Decreto podía vincular a las comisiones mixtas, pues recordando la doctrina establecida en la STC 76/1983, los Decretos son un simple instrumento para la aprobación de los acuerdos de las comisiones mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos.

En conclusión, el Acuerdo 1/1982 del CPFF que estableció la metodología para el cálculo del coste efectivo no podía ser aprobado por el Gobierno puesto que se trataba de una simple recomendación y, de otro lado, tampoco resultaba posible en este caso que se aprobaran mediante Decreto los acuerdos de las comisiones mixtas paritarias que adoptaron como propio dicho método, como sucedía respecto de las comisiones mixtas de traspaso de servicios y en relación a las comisiones mixtas para la entrada en vigor de la cesión de tributos, pues los estatutos y la LOFCA permiten deducir que esos acuerdos relativos a la fijación del porcentaje de participación para financiar el coste efectivo han de plasmarse en las Leyes de Presupuestos, a cuyo efecto las comisiones mixtas deberán adoptar sus acuerdos con una antelación mínima a la presentación del Proyecto correspondiente en las Cortes.

Siendo ello así, no cabe sino reconocer que el citado Acuerdo 1/1982 del CPFF, desplegaría sus efectos sólo en la medida en que fuera adoptado como propio por las comisiones mixtas a las que se dirigían las recomendaciones en él contenidas y cuyos acuerdos, a su vez, habían de plasmarse en las Leyes de Presupuestos. Ello explica que en la Exposición de Motivos de la Ley 43/1984, en que se fijaron los primeros porcentajes de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, después de hacerse referencia a la metodología aprobada por el CPFF, se resaltara que «las respectivas Comisiones Mixtas paritarias Estado-Comunidad Autónoma han adoptado como propio dicho método de cálculo» (57).

La intervención de las comisiones mixtas es, por lo tanto, insuprimible en el proceso de fijación del porcentaje de participación, como se demuestra en aquellas Leyes de Presupuestos en que, concurriendo las circunstancias que justificarían una revisión de dicho porcentaje, no se procedió a efectuarla respecto de alguna Comunidad, bien porque no existió acuerdo de la comisión mixta respecto de la valoración de dicha circunstancia (58), bien porque no existió acuerdo en la aplicación del método acordado por el CPFF al cálculo del porcentaje de la Comunidad de que se tratara (59).

Sin embargo, a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 se dejará de hacer referencia en las Leyes de Presupuestos a la intervención de las comisiones mixtas, no sólo en la fijación del porcentaje, sino también a efectos de la liquidación definitiva de la participación, que siempre se había dicho realizada según el método «aprobado» por el CPFF y «ratificado» por las comisiones mixtas, mientras que desde los Presupuestos para este ejercicio de 1990, se aludirá sólo a la aprobación del método por el CPFF. Probablemente, ello tenga su causa en el Acuerdo 1/1988, de 27 de julio, del CPFF, que dispuso que en el caso de que la revisión del porcentaje hubiera de realizarse por concurrir circunstancias cuya valoración matemática hubiera sido previamente aprobada por las comisiones mixtas (como debe ocurrir en el caso de nuevos traspasos de servicios o de nuevos tributos cedidos), la revisión se efectuará de oficio por el Ministerio de Economía y Hacienda, que la comunicará a las CC.AA. y la incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuestos del ejercicio en que haya de surtir efecto para su aprobación por las Cortes Generales.

Lejos de implicar una pérdida de la importancia de las comisiones mixtas, el citado Acuerdo 1/1988 viene a confirmar su papel insustituible, pues si su

actuación no se considera necesaria en la fijación del porcentaje de participación es porque previamente, al establecer las condiciones del traspaso de los servicios o pronunciarse sobre la entrada en vigor de la cesión de tributos, las comisiones mixtas habrán predeterminado los elementos que han de tenerse en cuenta para la fijación del porcentaje que, en consecuencia, puede efectuarse automáticamente. Precisamente por ello, conviene aclarar que la correspondiente decisión del Ministerio de Economía y Hacienda respecto de la determinación del porcentaje sigue teniendo su causa directa en los acuerdos de las comisiones mixtas, y no en los Decretos dictados para la aprobación de los nuevos traspasos o la entrada en vigor de la cesión de tributos que, como hemos repetido insistentemente, son sólo el instrumento de formalización jurídica de dichos acuerdos, pero no pueden confundirse con ellos ni, mucho menos, sustituirlos.

c) Los diversos tipos de acuerdos en función de su contenido

Aunque hemos partido, hasta el momento, de la consideración de los acuerdos del CPFF como simples recomendaciones dirigidas, bien al Gobierno bien a las comisiones mixtas, no habrá pasado desapercibido que, en ocasiones, de ellos se han derivado directamente efectos jurídicos, al ser implícita o explícitamente asumidos por las leyes, normalmente las de Presupuestos Generales del Estado. Ello es debido a que los acuerdos que comentamos, en ocasiones constituyen un desarrollo de tipo reglamentario de algunos de los recursos —o de sus elementos— que constituyen la Hacienda de las CC.AA., mientras que en otras, directamente asumen la función de regular alguna de las piezas del sistema de financiación autonómica, casi siempre anticipando criterios que, de un modo u otro, terminarían teniendo reflejo en las correspondientes disposiciones legales.

Ese último fue el caso del Acuerdo 2/1981, del CPFF, relativo al FCI, que sería implícitamente aplicado para determinar la distribución de los créditos correspondientes al FCI que se hicieron constar en la Sección 33 de las Leyes de Presupuestos a partir de la Ley 44/1981, hasta la aprobación de su Ley reguladora.

Ello implica que el Acuerdo produjo los efectos normativos que eran propios de la ley que según el artículo 16.1 de la LOFCA debía haber efectuado la ponderación de los criterios que intervienen en la distribución del FCI, lo que no sólo constituye una infracción del bloque de la constitucionalidad, sino que dificulta en extremo —aunque no deba impedirlo— su control por parte de la jurisdicción constitucional. Por esa razón hemos discrepado de la doctrina establecida en la STC 63/1986, que al afirmar que los criterios de distribución del FCI que, sin base legal alguna, habían determinado la distribución plasmada en la Sección 33 de las Leyes de Presupuestos impugnadas «son algo externo o ajeno a las mismas, meras previsiones hipotéticas que únicamente podrían adquirir vigencia mediante la adopción por las Cortes Generales de una auténtica "decisión" sobre la distribución del Fondo a través de la aprobación del mencionado Proyecto de Ley del FCI», hizo posible que el citado Acuerdo 2/1981, del CPFF, produjera efectos plenos sin posibilidad alguna de controlar la constitucionalidad de los criterios para la distribución del FCI que en él se reflejaron.

Algo parecido puede decirse respecto del Acuerdo del CPFF de 21 de enero de 1990, también relativo al FCI, al que se remitía expresamente la Ley de Presupuestos para 1990, que otorgaba al Acuerdo un valor superior al de la Ley del FCI entonces vigente, afirmando que esta última sólo resultaría aplicable «en todo aquello que no resulte modificado por el mencionado Acuerdo». Y ese tipo de remisiones se ha mantenido en las posteriores Leyes de Presupuestos, incluso tras la aprobación de la nueva Ley 29/1990, reguladora del FCI, hasta la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 1995, cuyo art. 104.1 remite la regulación del FCI a la Ley 29/1990 y al posterior Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992.

También los acuerdos del CPFF relativos a la metodología para la fijación de los porcentajes de participación en ingresos del Estado han cumplido esa doble función de desarrollo y modificación de las reglas del bloque de la constitucionalidad relativas a la financiación de las CC.AA. Así, el ya comentado Acuerdo 1/1982 pretendía cumplir una función de desarrollo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, estableciendo una metodología para el cálculo del coste efectivo de los servicios que, al ser asumida por las correspondientes comisiones mixtas, concretaba el papel que en el período transitorio de financiación habían de cumplir los tributos cedidos y el porcentaje de participación para garantizar la financiación de dicho coste efectivo.

Pero al efectuar ese desarrollo, que tendría su reflejo en la Ley 43/1984, que por su naturaleza no debería afectar a la LOFCA, no dejaron de introducirse algunas reinterpretaciones de lo en ella dispuesto, por ejemplo, cuando la base para el cálculo de la participación deja de ser «la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto» (Disposición transitoria primera 4 LOFCA), para pasar a ser «la recaudación líquida que el Estado obtenga..., por los conceptos tributarios no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas e incluidos en los capítulos primero y segundo del Presupuesto de ingresos» (art. 1 Ley 43/1984). Y no sólo se reinterpretaron algunas de las nociones de la LOFCA, sino que, por poner otro ejemplo, la citada Ley 43/1984, vino a in-

troducir en su Disposición adicional segunda, al aludir a «las necesidades derivadas de la coordinación de la política económica con el fin de mantener el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas» un nuevo criterio para el cálculo del porcentaje, no previsto en la LOFCA ni en la metodología aprobada por el Acuerdo 1/1982 del CPFF, que ciertamente manejaba la noción de equilibrio financiero en el traspaso de servicios aunque sin atribuirle un papel específico.

Por su parte, el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991, plasmado en el Acuerdo del CPFF 1/1986, constituye una muestra inmejorable de cómo los sucesivos modelos implantados como consecuencia de las negociaciones desarrolladas en el CPFF han ido apartándose progresivamente del sistema constitucional, hasta el punto de no respetar siquiera su orden de conceptos. Pero no se trata sólo de que la tipología de recursos considerada (financiación incondicionada y condicionada) sea ajena a lo previsto en la CE y en la LOFCA, sino que el Acuerdo que consideramos en ocasiones realiza un auténtico desarrollo de tipo reglamentario de los preceptos de la citada Ley Orgánica, al precisar esos «otros criterios» a que se refería su art. 13.1.*e)* como base para la negociación del porcentaje, al definir los criterios o variables socioeconómicas previstas en el citado art. 13.1 y las nuevas variables desarrolladas en el Acuerdo, estableciendo además su ponderación relativa para el cálculo del porcentaje y, finalmente, al establecer reglas de carácter básicamente procedimental para la aplicación de las causas de revisión del porcentaje previstas en el artículo 13.3 de la LOFCA.

Y, más allá del puro desarrollo, en ocasiones autónomo, de los preceptos de la LOFCA, el repetido Acuerdo 1/1986, contiene también verdaderas innovaciones que, en algún caso parecen contradecir lo en ella previsto. Así ocurre, por señalar sólo un par de ejemplos, cuando el concepto de impuestos estatales no cedidos del art. 13.1 de la LOFCA se sustituye por los ITAE y, todavía con mayor claridad, cuando esa noción y la de gasto equivalente del Estado se constituyen cómo límites para la evolución de la participación sin que pueda alegarse fundamento alguno en la citada Ley Orgánica (60).

Con posterioridad, el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 efectuó también un desarrollo, acompañado en ocasiones de la introducción de novedades significativas, del sistema de la LOFCA en aspectos muy semejantes a los que hemos comentado respecto del Acuerdo 1/1986, por lo que no tiene sentido detenerse ahora en su consideración, aunque puede mencionarse como ejemplo de lo que decimos, la introducción de una clasificación de las variables socioeconómicas del art. 13.1 de la LOFCA según tengan carácter distributivo o redistributivo, que tiene importantísimos efectos en su juego a efectos de la fijación del porcentaje de participación. Por ello, a pesar de que este Acuerdo de 1992, proclamara expresamente su voluntad de profundizar en el desarrollo del sistema de financiación establecido en la LOFCA, que se consideraba «un marco amplio de actuaciones», lo reinterpreta hasta el punto de que, en ocasiones, parece haberlo desbordado.

Por fin, el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, relativo al procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal supone, todavía con mayor claridad que los ya mencionados, un ejemplo de acuerdo innovador respecto del sistema consagrado en el bloque de la constitucionalidad, por lo menos en cuanto a la configuración de la participación en los ingresos del Estado, que se pretende articular sobre la base de dos tramos diferenciados, uno de los cuales evoluciona completamente al margen de los criterios previstos en la LOFCA y que sólo pueden encontrarse en el Acuerdo.

3. Las dificultades para conjugar dos vías de regulación de la financiación autonómica que obedecen a lógicas diferentes

Como se desprende de lo que venimos diciendo, la regulación de la financiación autonómica inicialmente se produjo a través de acuerdos bilaterales entre el Estado y las CC.AA. que luego se incorporaban a las oportunas disposiciones jurídicas. Ese modelo, que es el que resulta de los estatutos de autonomía, quedaría también reflejado en la LOFCA que, sin embargo, al introducir un órgano para las relaciones entre el conjunto de las CC.AA. y el Estado, terminaría por dar lugar a la preponderancia de los acuerdos adoptados en ese órgano multilateral que es el CPFF, respecto de los acuerdos bilaterales de las comisiones mixtas que, pese a todo, no pueden desaparecer, aunque se limiten en la práctica a asumir o ratificar los previamente adoptados a nivel multilateral.

De ese modo, la LOFCA introdujo una pieza de enorme relevancia para homogeneizar el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común, cuya construcción se había iniciado sólo para alguna de ellas, a través de disposiciones que posteriormente adquirirían alcance general. En efecto, hemos visto cómo el modelo de financiación establecido en el Estatuto de Cataluña se generalizaría tras su incorporación a la LOFCA y a los restantes estatutos; fenómeno que se reproduciría en el desarrollo de la cesión de tributos, en que la Ley 30/1983 seguiría con leves modificaciones el modelo de la Ley 41/1981 de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña. Por ello no debe extrañar que en la Memoria de la citada Ley 30/1983, ante la alternativa de elaborar una ley de cesión específica para cada Comunidad o una ley general igual para todas las CC.AA., se advirtiera que la primera posi-

bilidad «ofrece el inconveniente de la heterogeneidad, es decir, la posibilidad de que puedan existir diferencias sustanciales entre las distintas leyes de cesión, situación ésta que pondría en peligro una de las finalidades del propio sistema LOFCA, a saber, un desarrollo homogéneo del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas» (61).

Aunque sea a posteriori, se reconoce de ese modo que en la LOFCA latía el propósito de homogeneizar la financiación autonómica, a cuyos efectos habría de resultar de enorme importancia la intervención del CPFF que, no obstante, con el fin de mantener la armonización de las distintas CC.AA. dentro de lo constitucionalmente posible, carece de potestades decisorias y sólo por vía de hecho podía producir ese efecto de homogeneización, al estar condicionado por la necesaria intervención de las comisiones mixtas. Ello implica admitir desde el inicio la posibilidad de que alguna o algunas de las CC.AA. pudieran apartarse —al menos temporalmente— del modelo homogéneo resultante de los acuerdos del CPFF, lo que pone de relieve las limitaciones de una forma de actuar que trata de conjugar dos vías de regulación que obedecen a lógicas diferentes.

Porque, en efecto, la vía de las relaciones bilaterales Estado-Comunidad para el establecimiento de la financiación autonómica, que tiene su origen en el Estatuto de Cataluña, estaba pensada para un modelo de organización territorial del Estado en que todavía no se había definido si todas las nacionalidades y regiones optarían por su configuración como CC.AA.; mientras que, una vez que ello estuvo claro, parecía conveniente una cierta homogeneización que, sin embargo, la LOFCA llevaría a cabo con una gran prudencia, a través de un órgano que carece de las atribuciones jurídicas necesarias para producir el efecto que se desea alcanzar, al suponer un cauce para la obtención de unos acuerdos multilaterales que no tienen una formalización jurídica precisa ni pueden producir efectos sin ser bilateralmente ratificados (62).

Al realizar esta advertencia no se pretende discutir la legitimidad del modelo de relaciones resultante del Estatuto de Cataluña, sino poner de manifiesto las consecuencias de una determinada forma de actuación del Estado en la ordenación de la financiación autonómica que tiene su base en los trabajos de la Comisión de Expertos que daría lugar a los Pactos autonómicos de 1981. Porque la Comunidad de Cataluña fue, con toda lógica, quien adoptó la iniciativa para configurar su sistema de financiación de acuerdo con el modelo de relaciones bilaterales consagrado en su Estatuto; pero lo que no tiene tanto sentido es que ese sistema haya condicionado la configuración del sistema de financiación de las restantes CC.AA. que se pretende armonizar a través de los acuerdos multilaterales del CPFF. Porque ello necesariamente había de generar disfunciones que, pese a todo, en ningún caso pueden convertirse en causas de ilegitimidad de aquel primer proceso relativo a la Comunidad de Cataluña.

Además, el desarrollo de los principales elementos del sistema de financiación autonómica conforme a la lógica de los acuerdos, bilaterales o multilaterales, que sólo con posterioridad se incorporan a las correspondientes disposiciones legales del Estado, da lugar hasta ese momento a relaciones puramente intergubernamentales de las que quedan al margen los órganos legislativos de las CC.AA. Ello supone un cierto «déficit democrático», ya que sólo a través de los cauces para el control político del correspondiente Gobierno y no a través de la adopción de decisiones legislativas, como sucede en los regímenes forales, los Parlamentos autonómicos tienen la posibilidad de incidir en la configuración de esos elementos primordiales de su financiación; en términos que, de otro lado, no es sencillo valorar.

Porque siempre cabría preguntarse cuáles son los efectos que deben derivarse de una desaprobación parlamentaria, en sede autonómica, de la actuación de un Ejecutivo que haya acordado en comisión mixta con el Estado, un determinado desarrollo de su financiación —se supone que conforme al acuerdo multilateral alcanzado en el CPFF—. Y no se trata de una hipótesis de laboratorio, sino de un problema real, planteado por la Comunidad de Andalucía al aprobarse en el Pleno de su Parlamento, de 9 de agosto de 1994, las Resoluciones 4-94/DG-0020894 que, entre otras muchas cosas (63), instan al Consejo de Gobierno y/o al Presidente de la Junta a «denunciar los acuerdos sobre corresponsabilidad», plantear ante el Presidente del Gobierno y el CPFF «el rechazo del actual sistema de participación..., en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF» y, finalmente, «retirar el apoyo de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de siete de octubre de 1993». Un problema al que, como se comprenderá, ni es fácil dar respuesta, ni procede hacerlo en este lugar; pero que ilustra perfectamente cuáles son las dificultades para conjugar dos vías de regulación de la financiación autonómica —la bilateral, a través de comisiones mixtas y la multilateral, mediante los acuerdos del CPFF— que obedecen a lógicas diferentes.

V. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Como hemos visto, los problemas de la financiación autonómica han estado centrados en los primeros años del desarrollo autonómico, por un lado, en torno a la determinación del coste efectivo, el efecto financiero, etc., esto es, en torno al desarrollo de los recursos asociados a la garantía de la suficiencia de las CC.AA. y, por otro lado, en lo que se refiere al FCI, en el desarrollo del instrumento fundamental para la solidaridad interterritorial. Pues

bien, en la actualidad, dichos problemas se sitúan en el ámbito de la «financiación autónoma», vinculada al principio de autonomía financiera, cuyo desarrollo parece imprescindible para la consecución de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. en la obtención de los recursos destinados a la financiación de sus crecientes niveles de gasto.

Y quizá convenga plantearse cuál es el sentido de esa corresponsabilidad fiscal que tiene que partir del entendimiento de que «cuanto más se separe la decisión del gasto público de la decisión sobre su financiación, más se fortalece la creación por parte de los gobernantes de ilusiones financieras e incluso políticas en los ciudadanos contribuyentes, al hacerlos menos conscientes del coste de los bienes y servicios que reciben» (64). Desde este punto de vista, la corresponsabilidad debería tener como objetivo final «incrementar la percepción ciudadana de los costes y beneficios que la actuación de cada nivel gubernamental comporta, tanto en términos de ingresos como de gastos públicos, y la relación entre ambos» (65); pero no cualquier tipo de «percepción», sino precisamente la que deriva de la existencia de una cierta correspondencia entre «el grado de poder de decisión en los ingresos y el grado de poder de decisión en los gastos» (66), lo que fuerza a nuestro entender a su instrumentación a través del empleo de recursos que impliquen el ejercicio por las CC.AA. de sus potestades legislativas, porque «corresponsabilizar fiscalmente quiere decir dar poderes normativos» (67).

Por ello hemos de señalar cuáles son los recursos de las CC.AA. que, de acuerdo con ese significado, al depender del ejercicio por su parte de poderes normativos, pueden permitir una corresponsabilidad fiscal en sentido estricto. Así, en primer lugar, entre los recursos de las CC.AA. mencionados en el artículo 157 de la CE y en el art. 4 de la LOFCA, suponen el ejercicio del poder de decisión por parte de las asambleas legislativas de las CC.AA., «sus propios impuestos tasas y contribuciones especiales» (art. 4.1.*b* LOFCA), que han tenido un desarrollo desigual en las distintas Comunidades Autónomas.

Pocos problemas suscitan desde la perspectiva de nuestra exposición las contribuciones especiales y tasas de las CC.AA. (68), por lo que únicamente conviene señalar que estos últimos tributos han cumplido un papel que difícilmente podía corresponderles de acuerdo con su naturaleza, al haber sido considerados como cedidos a efectos del cálculo de la financiación que las CC.AA. habían de percibir por la vía del porcentaje de participación; cuando lo cierto es que, según el art. 7.2 de la LOFCA, se trata de tributos propios de las CC.AA. Un papel que restringe su eficacia como instrumento al servicio de la corresponsabilidad fiscal, pues los incrementos de recaudación que eventualmente pudieran obtener las CC.AA. como resultado de sus decisiones normativas sobre dichas tasas, se verían compensados por la reducción de sus ingresos por participación.

Por su parte, los impuestos propios, que constituyen el instrumento más claro para la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., han sido tradicionalmente considerados con recelo lo que quizás pueda contribuir a explicar su escaso desarrollo. Ahora bien, siendo cierto que la CE y la LOFCA establecen un sistema de límites que puede considerarse excesivamente estrecho para la configuración por las CC.AA. de sus propios impuestos, no lo es menos que su interpretación en la jurisprudencia constitucional, a partir de la STC 37/1987, de 26 de marzo, ha dejado abiertos ciertos márgenes de actuación que sólo han sido aprovechados por CC.AA. muy concretas que, además, han visto como el Estado impugnaba sistemáticamente ante el Tribunal Constitucional las leyes dictadas para la creación de sus impuestos propios (69).

A los tributos propios han de asimilarse, también desde el punto de vista de su importancia para la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., «los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado» (art. 4.1.*d* LOFCA), que han sido considerados como el instrumento más adecuado para la obtención por las CC.AA. de financiación adicional no sólo en el Informe de 1981, de la Comisión de Expertos sobre financiación de las CC.AA. y en el Acuerdo 1/1986 del CPFF (apartado 5), sino incluso en las más recientes propuestas de participación territorializada de las CC.AA. en el IRPF (70). Es cierto que el establecimiento de estas figuras ha tropezado con serias resistencias sociales que han conducido incluso a dudar de su constitucionalidad (71); pero una vez resueltas tales dudas por la STC 150/1990, de 4 de octubre, dentro del sistema de la LOFCA consideramos que los recargos son la principal vía para el establecimiento de fórmulas de corresponsabilidad en sentido estricto.

Finalmente, también puede considerarse como un instrumento de corresponsabilidad, el empleo por las CC.AA. de los recursos procedentes del «producto de las operaciones de crédito» (art. 4.1.*f* LOFCA) que, aun dentro de los límites y el sistema de autorizaciones previsto en la LOFCA (72), implica el ejercicio de poder de decisión a través de la habilitación legislativa para realizar operaciones de crédito (73). Se trata, no obstante, de un instrumento que ha sido empleado, fundamentalmente, para cubrir las necesidades de financiación generadas por lo que las CC.AA. han considerado insuficiencias financieras de los diversos modelos de financiación y cuya virtualidad se verá, sin duda, restringida como consecuencia de las limitaciones al crecimiento de los déficit y endeudamiento públicos derivados del Tratado de Maastricht (74).

Junto a esos recursos que implican la adopción de decisiones normativas por las asambleas legislativas de las CC.AA. y, por tanto, suponen el ejercicio de la

que hemos denominado corresponsabilidad fiscal en sentido estricto, no podemos dejar de señalar la existencia en otros recursos, en particular en los tributos cedidos, de algunos elementos susceptibles de dar lugar a una corresponsabilidad fiscal en sentido impropio, porque si bien exigen una cierta actividad de las CC.AA. para la obtención de los correspondientes ingresos, no dan lugar al ejercicio de poderes normativos. En efecto, conforme al art. 10 de la LOFCA los tributos cedidos son «establecidos y regulados» por el Estado, aunque su producto corresponda a las CC.AA., que al establecerse el «alcance y condiciones» de la cesión por la Ley 30/1983 y las leyes particulares de cesión, han asumido por delegación «la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión» respecto a las figuras cedidas.

Aunque el citado art. 10 de la LOFCA no se refiere más que a la cesión total o parcial de la recaudación, según se hayan cedido total o parcialmente los hechos imponibles integrados en el tributo de que se trate, la Ley 30/1983, al permitir la delegación de las distintas funciones tributarias permite que las CC.AA. adquieran un cierto grado de corresponsabilidad. Pero no sólo se trata de una corresponsabilidad impropia, sino de una corresponsabilidad que se ve limitada cuando, por la vía de los convenios, las CC.AA. se liberan del ejercicio de la función recaudatoria en su fase ejecutiva, que es precisamente la que implica una actuación más directa y coercitiva sobre los contribuyentes radicados en su ámbito territorial (75).

No obstante, conviene advertir que los tributos cedidos constituyen un recurso que podría dar lugar a un incremento notable del grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., hasta convertirla en una corresponsabilidad en sentido estricto, o propia, permitiendo a las asambleas legislativas de las CC.AA. el ejercicio de un cierto poder de configuración de los elementos de cuantificación de los tributos cedidos, que sería expresión de una competencia legislativa compartida entre el Estado y las CC.AA.; aunque para ello sería necesario, naturalmente, modificar la LOFCA.

Si esa diferenciación entre corresponsabilidad fiscal propia e impropia es correcta, difícilmente puede calificarse como corresponsabilidad en ningún sentido la resultante del procedimiento aprobado por el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993. Por ello, como hemos dicho, se ha considerado que se trata, como mucho, de un instrumento débil de corresponsabilidad, con independencia de cuál sea la cuantía de los nuevos recursos que por esta vía se transfieran a las CC.AA. En efecto, lo importante a la hora de calificar un instrumento financiero en términos de corresponsabilidad no puede ser la mayor o menor cantidad de recursos que a través de él se transfieran a las CC.AA., sino el grado de implicación de las mismas en el ejercicio de poderes normativos y/o de gestión respecto del instrumento de que se trate.

Y, naturalmente, el ejercicio de dichos poderes por parte de las CC.AA. sólo es posible en el marco diseñado en el bloque de la constitucionalidad, al que difícilmente puede considerarse ajustado el procedimiento que resulta del citado Acuerdo de 7 de octubre de 1993, en la medida en que intenta instrumentar la corresponsabilidad a través de un recurso financiero —la participación en los ingresos del Estado— respecto del que las CC.AA. carecen de poderes de decisión normativa y sólo inciden de forma muy indirecta en la gestión, según ha quedado ya expuesto.

Ese intento de convertir en instrumento para la corresponsabilidad fiscal un recurso financiero inadecuado a tal efecto, termina además por distorsionar el régimen jurídico que le es propio en la configuración del sistema de financiación que se desprende del bloque de la constitucionalidad. Por ello no deberá extrañar que el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad nos suscite dudas desde el punto de vista de su adecuación al sistema constitucional de financiación y, fundamentalmente, a lo dispuesto en el art. 13 de la LOFCA, cuando menos por dos tipos de razones.

En primer lugar, porque el art. 13.1 de la LOFCA parece referirse a un único porcentaje de participación que se aplicaría a una única base, constituida por la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, se supone que en la totalidad del territorio nacional; de modo que en su seno difícilmente tendría cabida una participación desdoblada, aunque sólo sea formalmente, que daría lugar a dos porcentajes, uno de los cuales operaría además sobre la base de la recaudación territorializada en un impuesto concreto.

Esa inadecuación a la LOFCA de una participación calculada sobre la base de la recaudación territorializada de un impuesto, es visible ya en la Memoria que acompañaba al correspondiente Proyecto de Ley, donde se indicaba que «un sistema de participación basado en los ingresos de cada zona tendería a producir grandes variaciones en los niveles de prestación de los distintos servicios públicos entre las distintas partes de la nación»; razón por la que «el Proyecto de Ley se aleja definitivamente de los planteamientos que tratan de utilizar la recaudación en la zona como criterio con el que establecer la financiación de las distintas Comunidades Autónomas» (76). Y, por si hiciera falta confirmación, conviene tener presente que en la misma documentación manejada por el CPFF para la elaboración del Acuerdo 1/1986, se planteó la posibilidad de una participación territorializada en el IRPF que finalmente rechazaría por considerar que «obligaría, por otra parte, a la reforma de la LOFCA y de varios Estatutos (entre ellos el de Cataluña)» (77).

Además, aunque admitiéramos la posibilidad de esa participación singular en la recaudación territorializada del IRPF, sus reglas de evolución no tienen

encaje dentro de las circunstancias para la revisión del porcentaje de participación contempladas en el artículo 13.3 de la LOFCA. En efecto, esa pretendida participación evoluciona —prescindiendo ahora de las reglas de modulación financiera— según la recaudación efectiva del IRPF en el territorio de cada Comunidad, por comparación con la evolución de la recaudación normativa y, por tanto, completamente al margen de las causas de revisión del porcentaje del citado art. 13.3 de la LOFCA.

Alternativamente, si se parte de la existencia de un único porcentaje desdoblado —como parece mantener el Acuerdo de 1993— o de «una parte especial del porcentaje de participación» (78), por lo menos debería admitirse que la aplicación del procedimiento para la corresponsabilidad supone una revisión del porcentaje vigente con anterioridad; revisión que se habría producido al margen de las causas que para ello establece el repetido art. 13.3 de la LOFCA.

Por fin, se ha señalado que el procedimiento para la corresponsabilidad equivale a la cesión del 15 por 100 del IRPF, por lo que debería encajar en el régimen de los tributos cedidos del art. 11 de la LOFCA (79), lo que no resulta posible porque el citado art. 11.2.*a)* excluye la cesión de los impuestos estatales «sobre la renta de las personas físicas» y porque tampoco se cumplen el resto de los requisitos enunciados en el art. 10 de la misma LOFCA, lo que determinaría la inconstitucionalidad del modelo que consideramos (80). Sin embargo, no creemos que el procedimiento aprobado por el Acuerdo de 7 de octubre de 1993 suponga la cesión en sentido técnico-jurídico del 15 por 100 del IRPF; no sólo porque la cesión del IRPF no estaba prevista en los estatutos de autonomía, a los que el art. 10.2 de la LOFCA condiciona la posibilidad de que se efectúe una cesión en sentido técnico, sino también porque la cesión de tributos siempre se vincula, en el apartado 3 del citado precepto, a la cesión de la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imponibles contemplados en el tributo de que se trate, o únicamente alguno o algunos de tales hechos imponibles, sin que ninguna de esas circunstancias se hayan producido en el supuesto que consideramos. Por fin, la cesión de tributos, según establece el art. 12 de la Ley 30/1983, va acompañada de la delegación de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los impuestos cedidos, lo que tampoco ocurre en el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad, confirmando así que en él no se prevé, ni podría haberse previsto, una cesión porcentual del IRPF, al menos si esos términos se emplean en el sentido que es jurídicamente correcto.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de nuestra exposición esperamos haber demostrado cómo el sistema constitucional de financiación de las CC.AA. ha dado lugar al desarrollo de diversos modelos de financiación que no siempre se han adecuado en todos sus términos a lo previsto en el bloque de la constitucionalidad que, pese a establecer un marco flexible y relativamente simple, en ocasiones ha sido desarrollado por vías pretendidamente interpretativas y, en otras, se ha visto desbordado. Dicho desarrollo se ha producido a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, que sólo han tenido reflejo en disposiciones legales del Estado en su resultante económico final, al preverse en las Leyes de Presupuestos las correspondientes partidas presupuestarias. Y ello ocasiona problemas tanto desde el punto de vista del adecuado control de constitucionalidad de dichas disposiciones legales, cuanto por dejar al margen del proceso a las asambleas legislativas de las CC.AA., generando así lo que hemos considerado un cierto «déficit democrático».

Esos modelos de financiación se han construido desde los momentos iniciales del proceso autonómico con la finalidad de garantizar una financiación suficiente para la cobertura del coste efectivo de los servicios asumidos por las CC.AA., a través de los instrumentos que la propia LOFCA estableció a tal efecto, a saber: participación en ingresos del Estado y tributos cedidos. Pero esa garantía de suficiencia vinculada al coste efectivo, que no ha dado lugar a la desaparición de otras vías complementarias de financiación, consistentes fundamentalmente en subvenciones condicionadas, se ha proyectado más allá del período transitorio previsto en la LOFCA, condicionando decisivamente todos los modelos de financiación que se han desarrollado hasta la fecha. Por ello, la totalidad de los modelos que hemos examinado han continuado pivotando sobre esos dos instrumentos para la suficiencia financiera de las CC.AA. (participación y tributos cedidos), aunque incorporando otros recursos constitucionalmente dirigidos a garantizar principios diversos, como el FCI, que se orienta al logro de la solidaridad interterritorial y, sin embargo, se ha visto condicionado en su desarrollo por ese lastre que suponía el coste efectivo.

Así, incluso cuando se ha querido introducir en los modelos de financiación autonómica una mayor corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., característica de la autonomía financiera que se les reconoce constitucionalmente para la obtención de ingresos, ese lastre ha conducido a que se empleara al efecto un tipo de recurso —la participación en ingresos del Estado— que nada tiene que ver con el ejercicio por las CC.AA. de sus poderes de decisión; lo que genera inevitablemente distorsiones que, por un lado, dan lugar a dudas sobre la adecuación del modelo al bloque de la constitucionalidad y, por otro, devalúan la propia idea de la autonomía financiera de las CC.AA. y de su corresponsabilidad fiscal como valores constitucionalmente protegidos, po-

niendo en riesgo otros desarrollos posteriores más adecuados a los valores que se intenta realizar.

Ello tiene que ver, a nuestro juicio, con una de las constantes que ha presidido la elaboración de los diversos modelos de financiación autonómica, que han pretendido fundamental, si no exclusivamente, dar lugar a la transferencia a las CC.AA. de un volumen de recursos predeterminado, a través de instrumentos también prefijados, sin atender en exceso a los condicionantes jurídicos del bloque de la constitucionalidad, a los que sólo se ha hecho referencia a posteriori para tratar de justificar en términos jurídico-constitucionales el resultado obtenido.

En cierto modo es explicable que el sistema de financiación autonómica haya sido objeto de desarrollos diversos para atender a la cobertura de las necesidades de gasto de las CC.AA. consecuencia de los avances en el proceso de transferencias de servicios y competencias. Y seguramente resulta inevitable que dentro de él existan mecanismos para hacer posible la financiación de las nuevas necesidades que puedan surgir en el futuro, dado el carácter abierto del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. Y así puede desprenderse de la LOFCA, que en el marco del sistema definitivo de financiación prevé la modificación del porcentaje de participación cuando «se amplíen o reduzcan las competencias asumidas» (art. 13.3.*a)*. Pero parece que esos mecanismos deben cumplir una función meramente residual, pues una vez que la organización territorial del Estado ha alcanzado una cierta estabilidad, no se llega a ver por qué razón el sistema de financiación de las CC.AA. no puede adquirir también esa misma estabilidad en cuanto a sus elementos fundamentales, superando las dosis de provisionalidad propias de su funcionamiento en un período transitorio que debe considerarse ya concluido, como por cierto la propia LOFCA indica.

Seguramente ello aconseje una reforma de la citada LOFCA, que debería diseñar un marco estable para la financiación autonómica adecuado al grado de consolidación alcanzado ya en el desarrollo del Estado de las autonomías, definiendo el papel que ha de corresponder a cada uno de los recursos financieros contemplados en la CE de acuerdo con la finalidad que les es propia. E incluso, si se considerara que el camino seguido para el desarrollo de la LOFCA a través de los distintos modelos que han quedado expuestos es el adecuado también en estos momentos, resultaría aconsejable una reforma de dicha Ley Orgánica que recondujera al bloque de la constitucionalidad esos modelos que, como creemos haber demostrado, lo han bordeado cuando no se han situado al margen de él.

NOTAS

(1) Unicas a las que nos referiremos pues, sin perjuicio de que se realice alguna mención de los sistemas de concierto y convenio económico foral, propios de las Comunidades Navarra y Vasca, éstos quedarán al margen de nuestro estudio.

(2) De todo ello es buena muestra lo dispuesto en la Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para 1978, en cuyo art. 25 se preveía una primera vía de financiación de los Entes preautonómicos, al establecerse que «En la medida en que se acuerden, a través de comisiones mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado a regímenes preautonómicos, restablecidos o creados, se autoriza al Consejo de Ministros para transferir los créditos correspondientes a las haciendas preautonómicas»; en la doctrina MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1992, página 344.

(3) *Vid.,* por ejemplo, el Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia (art. 8); el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón (art. 9); el Real Decreto-Ley 9/1978, de 17 de marzo, relativo al Archipiélago Canario (art. 8), que se refiere a las Mancomunidades Interinsulares y Cabildos; y el Real Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo, relativo al País Valenciano (art.9).

(4) *Vid.,* el Real Decreto 474/1978, de 16 de marzo, relativo al régimen preautonómico de Galicia (arts. 3.2 y 4.2); el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo, relativo al régimen de Aragón (arts. 3.2 y 4.2); el Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo, para el Archipiélago Canario (arts. 3.2 y 4.2); y el Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo, para el País Valenciano (arts. 3.2 y 4.2).

(5) Cuyo régimen presupuestario y patrimonial sólo sería regulado con posterioridad por el Real Decreto-Ley 16/1980, de 12 de diciembre.

(6) Que según el Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regulaba el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los Entes preautonómicos, debían incluir en las propuestas de transferencias de servicios (art. 4.1.*b)* la «cuantificación de los medios e identificación de los conceptos presupuestarios con cargo a los que se habilitarán, mediante las transferencias de créditos previstas en la Ley de Presupuestos y, en su caso, la indicación de las obligaciones que deben seguir atendiéndose directamente con cargo a los créditos de los Departamentos respectivos». En la doctrina AJA, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1989, págs. 195 y sigs. describe el proceso de traspaso y la valoración de los servicios transferidos.

(7) Dichas comisiones mixtas vieron unificado su régimen por el Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, que modificó la composición y funciones de las comisiones mixtas que habían venido operando en relación a los regímenes preautonómicos.

(8) Para una comparación de las fórmulas estatutarias cfr. FERREIRO LAPATZA, J., *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona 1985, páginas 116 y sigs., en especial págs. 130 y sigs. para los tributos propios; págs. 135 y sigs., en especial págs. 158 y sigs. para los tributos cedidos; págs. 185 y sigs., en especial págs. 205 y sigs. para las operaciones de crédito; y págs. 207 y sigs., en especial páginas 237 y sigs. para la participación en fondos del Estado.

(9) Para su análisis *vid.* TREBOLLE FERNÁNDEZ, J., «Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas», *H.P.E.,* n.º 101, 1986, págs. 410 y sigs.; AAVV. *Informe sobre las autonomías*, Barcelona 1987, págs. 211 y sigs; GIMÉNEZ MONTERO, A., «Subvenciones del Gobierno central y financiación de las Comunidades Autónomas en España: situación actual», en *H.P.E.,* n.º 118, 1991, págs. 79 y sigs.; MONASTERIO

ESCUDERO, C., «Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el sistema financiero,* n.º 40, 1992, págs. 19 y sigs., y MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...,* cit., págs. 354 y sigs.

(10) Coste efectivo que, dicho sea de paso, no fue bien calculado para algunas CC.AA., como vino a reconocer la Ley 1/1985, de 5 de enero, que procede del Real Decreto-Ley 3/1984, de 4 de abril, al establecer la cuantía de las transferencias complementarias que habían de percibir las CC.AA. de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria, para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas de esos defectos de cálculo.

(11) Y ello como consecuencia del Acuerdo 1/1982 del CPFF, cuyo apartado 3.8 estableció que si el importe de lo recaudado por las tasas y otros recursos afectados a los servicios transferidos superaba su coste efectivo, el exceso debía destinarse a la financiación de otros servicios transferidos, computándose como un menor coste de los mismos a efectos del cálculo de la participación en los ingresos del Estado.

(12) *Vid.,* a título de ejemplo, el art. 2.2 de la Ley 38/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Aragón; el art. 2.2. de la Ley 33/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Asturias; el art. 2.2 de la Ley 40/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Canarias; y, con otra fórmula de igual contenido sustantivo, el art. 2 de la Ley 51/1985, de 27 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad de Baleares.

(13) Por ello resulta inexplicable que la Ley 1/1985, de 5 de enero, pretendiese fijar el porcentaje de participación para 1982 y 1983 que correspondía a determinadas CC.AA. No sólo porque en el articulado de dicha Ley no se llega a fijar porcentaje alguno, estableciéndose cifras absolutas de transferencias sino, sobre todo, porque para esos ejercicios no era posible, como se ha dicho en el texto, la determinación de ese porcentaje.

(14) Cfr. GIMÉNEZ MONTERO, A., «Subvenciones...» cit., pág. 81.

(15) Sobre la noción de efecto financiero y los mecanismos para su corrección *vid.* TREBOLLE FERNÁNDEZ, J., «Pasado, presente...» cit., págs. 410 y 445 y siguientes.

(16) Confirmando que, como señalaba el Acuerdo 1/1982 del CPFF, el propio desarrollo del proceso autonómico, al suponer transferencias de nuevos servicios y, por tanto, la necesidad de garantizar la financiación de su coste efectivo, haría necesario el ajuste anual del porcentaje de participación.

(17) Aunque se pretendiera justificar en la alegación de un principio de suficiencia entendido como estricta correspondencia entre coste efectivo y participación con el que, sin embargo, no se era coherente a la aplicación de ese mismo criterio para 1984, lo que daría lugar a una «holgura presupuestaria», en los términos que empleara FERNÁNDEZ MARUGÁN en el debate parlamentario de la Ley 43/1984, que puede verse en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en 1984*, Madrid 1985, pág. 221. En la doctrina, con mayores referencias, *vid.* MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...* cit., pág. 361 y nota 84, del que tomamos el entrecomillado, que se atribuye a una intervención parlamentaria de F. Pérez Royo en el mismo debate.

(18) Que es el resultado, en la terminología de las comisiones mixtas, de restar de la «carga asumida» (que aunque no se diga expresamente equivale al coste efectivo de los servicios) los ingresos procedentes de tasas y otros recursos afectados a los mismos.

(19) Así se comprueba, por mencionar sólo dos ejemplos, correspondientes a una Comunidad con tributos cedidos y a otra que no disponía de este recurso, en los acuerdos de las comisiones mixtas Estado-Aragón, de 12 de marzo de 1984 y Estado-La Rioja, de 14 de marzo de 1984; ambos incorporados a MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes...* cit., páginas 156 y 166.

(20) Cfr. GIMÉNEZ MONTERO, A., «Subvenciones...» cit., páginas 80 y sigs., en especial pág. 83.

(21) Por ello, el art. 59 de la citada Ley 46/1985, no se refirió expresamente a ninguna de las circunstancias que podían motivar la aprobación de los nuevos porcentajes, porque al encontrarnos aún en el período transitorio no podían ser consideradas las indicadas en el art. 13.3 de la LOFCA, sino sólo lo dispuesto en su Disposición transitoria primera 4.

(22) Entendiendo de ese modo que la duración máxima de dicho período había de ser de seis años, cuando lo cierto es que el tenor literal de la Disposición transitoria primera. 1 de la LOFCA parece indicar que esos seis años son un período mínimo, durante el que se garantizaría la financiación del coste efectivo incluso aunque se hubiera efectuado el traspaso de todos los servicios correspondientes a las competencias asumidas inicialmente en los Estatutos, pero que el período transitorio sólo finalizaría cuando dichos traspasos se hubieran culminado.

En efecto, no cabe olvidar que en aquellos momentos se pensaba que el proceso de traspaso de competencias tendría una duración temporalmente limitada, que era precisamente la cubierta por el modelo de financiación de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, cuya aplicación debería dar lugar a «un proceso en cadena que culminará con la finalización del proceso de traspaso de servicios» a las CC.AA. (Acuerdo 1/1982, del CPFF, apartado 1.4.)

(23) Que, no obstante, a partir de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1985 (art. 75.5) pasaron a liquidarse conjuntamente con el porcentaje de participación.

(24) *Vid.* para el desarrollo del proceso que conduciría al Acuerdo 1/1986 y su descripción AAVV *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid 1988; y los trabajos publicados en *Presupuesto y Gasto Público,* n.º 5, 1991.

(25) Conectada con el desarrollo del principio de autonomía financiera de las CC.AA., al igual que la financiación vinculada al coste de los servicios lo está con el principio de suficiencia y el FCI con el principio de solidaridad, según resulta de la estructura del Acuerdo 1/1986, que reconduce a su particular terminología (financiación incondicionada y condicionada) los tres bloques financieros que dentro del sistema de la LOFCA identificaba la Memoria del Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado, que puede verse en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid 1984, págs. 101-103.

(26) Que sigue proyectando sus efectos a la hora de determinar la financiación incondicionada que han de recibir las CC.AA., según se desprende de la «Documentación presentada en la XIV sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera», que afirma que también en el período definitivo los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA están «esencialmente dirigidos a conseguir la cobertura del coste de los servicios transferidos»; cfr. CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, *Documentación de trabajo I*, Madrid, 1988, págs. 12 y 51 y siguientes.

(27) Efectuando, según TANCO MARTÍN-CRIADO, J., «Los criterios de distribución de la participación en los ingresos tributarios del Estado», *Presupuesto y Gasto Público,* nº 5, 1991, pág. 30 «una interpretación de los criterios de reparto».

(28) Porque en él se encuentra implícita una regla semejante a la que en los sistemas forales de concierto y convenio sirve para la determinación del cupo, por lo que no debe extrañar que en alguno de los documentos de las CC.AA. manejados en las discusiones previas al Acuerdo 1/1986, se le calificara como el «pseudocupo».

(29) No puede compartirse la pretensión del CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, *Documentación de trabajo I...,* cit., págs. 122-123, de fundamentar el empleo de la noción de ITAE (o ITATE) para calcular el importe de la participación en la letra *e)* del art. 13.1 de la LOFCA, porque la referencia que en dicha letra se efectúa a «otros criterios

que se estimen procedentes» lo es sólo para negociar el porcentaje de participación, pero no para establecer la base sobre la que dicho porcentaje se aplica, definida en el propio art. 13.1 por referencia a «los impuestos estatales no cedidos». Como seguidamente se verá, la cuestión es distinta en lo que se refiere al empleo de dicha noción de ITAE a efectos de la evolución de la participación.

(30) Sobre dicha jurisprudencia y su análisis crítico puede verse, por todos, RAMALLO MASSANET, J., «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa,* núms. 232-233, 1993, págs. 403 y sigs., con las oportunas referencias bibliográficas.

(31) Sin que sea posible determinar con mayor precisión si la causa de la revisión es la cesión de nuevos tributos o la ampliación de competencias que, además pueden concurrir en un mismo ejercicio para una misma Comunidad. En todo caso, en 1988, como consecuencia de la citada Ley 32/1987, la cesión del concepto actos jurídicos documentados a sólo trece CC.AA., supone que, cuando menos, las CC.AA. de Castilla-León y Madrid, se beneficiaron de nuevos traspasos de competencias que justificarían la revisión de su porcentaje de participación.

(32) Que el vencimiento de los períodos quinquenales no tiene porqué determinar de modo automático la revisión del porcentaje lo confirma la *Memoria del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1980, mimeo, pág. 152, al referirse a la circunstancia del que luego sería art. 13.3.*d)* de la LOFCA señalando que la revisión del porcentaje se produciría cuando transcurridos los cinco años desde su puesta en vigor se hubieran producido «circunstancias suficientes que lo justifiquen».

(33) El Acuerdo, publicado en *Papeles de Economía Española, Suplementos del Sistema Financiero,* nº 40, 1992, páginas 104 y sigs., es comentado desde diversos puntos de vista en los trabajos en él publicados; también puede verse RUIZ-HUERTA, J., «Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales», en *Informe Comunidades Autónomas 1992,* Barcelona, 1993, págs. 291 y sigs.

(34) Por ello, como señala MONASTERIO ESCUDERO, C., «Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía Española, Suplementos del Sistema Financiero,* nº 40, 1992, pág. 25, el núcleo central del Acuerdo gira de nuevo sobre la determinación del porcentaje de participación que se reafirma como eje central de la financiación autonómica.

(35) Pese a la modificación del sentido de esta variable, la participación en los ingresos del Estado de cada Comunidad no depende en absoluto del esfuerzo fiscal, ni en el IRPF ni en cualquier otro tributo que pudiera tomarse como referencia; y ello porque nos encontramos ante una variable puramente redistributiva.

(36) Pues, como ya vimos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, fijó los porcentajes definitivos para el quinquenio 1992-1996, aplicables a dicho ejercicio para estas CC.AA., aunque empleando el método del Acuerdo 1/1986. Por ello, la Ley 20/1993, al fijar los porcentajes resultantes del cambio al método del Acuerdo de 1992 determinó para las CC.AA. de Murcia y Canarias un nuevo porcentaje definitivo para el quinquenio que sólo puede considerarse aplicable al ejercicio de 1992, en sustitución del anteriormente establecido, de conformidad con una correcta aplicación del conocido principio *lex posterior derogat anterior*.

(37) Se viene así a poner de manifiesto en el propio Acuerdo que no es cierta su afirmación de que, con anterioridad a él, el Estado estuviera transfiriendo a cada Comunidad una cantidad que «depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta»; porque si ello fuera así la variable que consideramos no hubiera tenido que ser reinterpretada.

(38) Esa participación en los ingresos del Estado, que es la tradicional desde el modelo de 1986, toma como año base el de 1990, que se actualiza, hasta el año inicial o base de la corresponsabilidad (1993) aplicando a todas las CC.AA. las reglas del apartado III.4.1; sin embargo, a partir de 1994, la participación evolucionará según el Acuerdo de 1992 y de forma diferenciada para cada comunidad.

(39) Al tomarse como base para efectuar la comparación la recaudación efectiva del IRPF en el año de 1993, que se convierte en recaudación normativa (norma recaudatoria), el comportamiento tributario de los contribuyentes de cada Comunidad Autónoma en ese ejercicio se convierte en un dato clave, pues si su nivel de cumplimiento fue en 1993 inferior a la media, el «premio» obtenido en términos de financiación será mayor al comparar esa recaudación normativa con la recaudación efectiva de los siguientes ejercicios. Por contra, las CC.AA. con un nivel de cumplimiento superior a la media verán incrementarse la cifra de recaudación normativa por IRPF y, en consecuencia, disminuir ese «premio» financiero en que se termina por traducir el procedimiento para la corresponsabilidad. Y ello parece sencillamente inadmisible.

(40) Y sólo por comodidad puede entenderse que se vincule la evolución de la recaudación normativa del IRPF a los índices previstos para la evolución de la participación en ingresos del Estado en el Acuerdo de 1992, porque no todos esos índices (ITAE, PIB, gasto equivalente) tienen que ver con la evolución de la recaudación en dicho Impuesto.

(41) Lo cual es rechazado en el Acuerdo porque «no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal, característicos del sistema de financiación de régimen foral» (apartado III.6).

(42) Así se desprende también de la exposición de CASTELLS, A., «Financiación autonómica y participación en el IRPF: un primer paso en la línea de la corresponsabilidad fiscal», en FUNDACIÓN PI I SUÑER, *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1992,* Barcelona, 1993, págs. 416-417.

(43) Cfr. RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad fiscal», en *Informe Comunidades Autónomas 1993,* Barcelona, 1994, pág. 538.

(44) En este sentido SOLÉ VILANOVA, J., «Algunas precisiones sobre corresponsabilidad fiscal y su forma de instrumentación», en ASOCIACIÓN GALEGA DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA DO SECTOR PÚBLICO, *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal,* Santiago de Compostela 1993, pág. 333; y RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación...», cit., págs. 538-539, que reconoce que la medida adoptada resulta muy modesta en relación al objetivo de corresponsabilidad pretendido. Ello había sido ya advertido en CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, *Documentación de trabajo I* cit., págs. 29 y 107, donde se advertía que estas medidas tienen sólo «aparentes ventajas psicológicas».

(45) Por ejemplo, de forma que la comparación se realizara entre el 15 por 100 del IRPF normativo, definido en términos de recaudación en período voluntario, y el 15 por 100 de las cuotas líquidas declaradas en período voluntario en el territorio de la Comunidad Autónoma.

(46) En la doctrina *vid.* AJA, E., *El sistema jurídico...* cit., páginas 192 y sigs.

(47) Que pueden verse en FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda...* cit., págs. 227 y sigs.

(48) Que pueden verse en FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda...* cit., págs. 144 y sigs.

(49) Que pueden verse en FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda...* cit., págs. 227 y sigs.

(50) Se plantea tales dudas MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...* cit., pág. 365.

(51) Esta posibilidad de aprobación por ley específica del porcentaje que luego debería traducirse en los créditos consignados en la Ley de Presupuesto fue planteada incorrectamente, puesto que nos encontrábamos todavía en el período transitorio, en la discusión parlamentaria de la Ley 43/1984 por el Diputado GASOLIBA I BÖHM, representante de Minoría Catalana, que pretendía la necesidad de «la discusión de la fijación de porcentajes a través de una ley a presentar un mes antes de los Presupuestos Generales del Estado del año correspondiente»; cfr. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes...* cit., páginas 215 y 224.

(52) Aunque el TC no se ha planteado estas cuestiones, entendemos que dicho control de constitucionalidad sería posible por aplicación de la doctrina establecida en relación al poder de gasto del Estado, que ha afirmado, por ejemplo en la STC 13/1992, de 6 de febrero, la posibilidad de impugnar las partidas de gasto correspondientes a subvenciones del Estado que puedan incidir en ámbitos competenciales exclusivos de las CC.AA.; *vid.* al respecto RAMALLO MASSANET, J., «El poder de gasto...» cit., páginas 414 y siguientes.

(53) Cfr. MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia...* cit., pág. 366.

(54) Así se resaltaba, por comparación a otros órganos similares que operan en el derecho comparado, en la *Memoria del Proyecto...* cit., pág. 134, que aludía a la creciente importancia de este tipo de instituciones pese a su carácter deliberante.

(55) Como señalaría la STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ. 5º), que no obstante considera correcta la doctrina de la STC 63/1986, quizás porque no entró a fondo en el análisis de los hechos sobre los que se pronunciaba.

(56) Que tales criterios de distribución del FCI adquirieron vigencia y, además, difícilmente pueden conciliarse con los previstos en la LOFCA es algo que se deriva del Documento de 19 de agosto de 1981, que dio lugar al Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, del CPFF, sobre criterios de distribución del FCI, donde se señalaba que «la distribución del Fondo según los criterios contemplados en la LOFCA, plantea problemas si se aplica literalmente, por lo que hay que buscar definiciones distintas»; afirmación frente a la que reaccionó el Consejero de Hacienda de la Generalidad de Cataluña señalando en su voto particular a dicho Acuerdo 2/1981 que «no creo que los expertos que han elaborado el documento ni el Grupo de trabajo designado por el Pleno sean las instituciones idóneas para interpretar la intención del legislador. Este solo hecho invalida la operación entera».

(57) Lo que se puede comprobar en los anexos a la Memoria que acompañó al correspondiente Proyecto de Ley, que reproduce los acuerdos de las comisiones mixtas, *vid.* MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Fijación de los porcentajes de participación...* cit., págs. 137 y siguientes.

(58) Así sucedería, respecto de la fijación del porcentaje de participación de las CC.AA. de Cataluña y Galicia en la Ley de Presupuestos para 1986, lo que motivaría una posterior regularización, alcanzado ya el acuerdo de la comisión mixta sobre la revisión del porcentaje, en la Ley de Presupuestos para 1987.

(59) Como ocurriría respecto de las CC.AA. de Canarias y Cantabria en la Ley de Presupuestos para 1993, con motivo de la implantación del modelo de financiación correspondiente al quinquenio 1992-1997, lo que daría lugar a la posterior regularización, previo acuerdo de las comisiones mixtas, en la Ley de Presupuestos para 1994.

(60) Ese alejamiento del sistema constitucional es reconocido implícitamente por RUIZ-HUERTA, J., «Situación actual y perspectivas...» cit., pág. 279, cuando señala que el Acuerdo de 20 de enero de 1992, del CPFF, «pretendía consolidar el sistema aprobado en 1986... para fundamentarlo más claramente en las disposiciones de la LOFCA». Y no es extraño que así se reconozca pues en Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, *Documentación de trabajo I* cit., páginas 116 y 160, se puso de manifiesto la necesidad de optar entre una interpretación literal de la LOFCA o una «interpretación racionalizadora» del citado texto legal, que es la que terminaría por imponerse.

(61) Cfr. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Ley de cesión de tributos...* cit., pág. 105.

(62) En efecto, el modelo de relaciones bilaterales a través de comisiones mixtas aparece en el Estatuto de Cataluña, construido en este aspecto sobre el modelo de la II República que estaba pensado sólo para el reconocimiento de unas pocas CC.AA. y no para articular territorialmente la totalidad del Estado; por ello, cuando se constituyeron como CC.AA. todas las nacionalidades y regiones, ese modelo de relaciones bilaterales tuvo que verse matizado por la introducción de comisiones sectoriales que permitieran alcanzar una visión unitaria de un problema común pese a que se continuara negociando de forma bilateral. En este sentido AJA, E., *El sistema jurídico...* cit., pág. 190.

(63) Aunque resulta imposible resumir el contenido de cuarenta resoluciones que resultan reiterativas y, en ocasiones, contradictorias, todas ellas se refieren a la financiación autonómica e inciden, fundamentalmente, en la necesidad de establecer el fondo de nivelación del art. 15 de la LOFCA y solventar mediante asignaciones de ese carácter la que se considera una deuda histórica con Andalucía, en la necesidad de incrementar la dotación del FCI, en la conversión de los tributos cedidos en tributos propios, en la búsqueda de soluciones para la financiación de la sanidad, en la reforma del CPFF y en la participación de las CC.AA. en la Agencia Estatal de Administración Tributaria; actuaciones todas ellas en relación a las cuales se propone crear grupos de trabajo, convocar reuniones de parlamentos autonómicos, etcétera.

(64) Cfr. RODRÍGUEZ BEREIJO, A., *Una reflexión...* cit., pág. 71.

(65) Cfr. GIMÉNEZ MONTERO, A., «Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española,* nº 4, 1990, pág. 21.

(66) Cfr. SOLÉ VILANOVA, J., «Algunas precisiones...» cit., página 331.

(67) Cfr. ZABALZA MARTÍ, A., «El nuevo sistema de financiación autonómica», en AAVV, *Cinco estudios...,* cit., pág. 109; en parecido sentido BIESCAS FERRER, J. A., y LÓPEZ LABORDA, J., «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros», en *Hacienda Pública Española,* nº 1, 1992, pág. 35.

(68) A ellos nos hemos referido en ZORNOZA PÉREZ, J., «Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas», MAEDF 1986-1987, T. II, Madrid 1988, págs. 973 sigs.; *Ibídem,* «Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa,* núms. 232-233, 1993, págs. 480 y sigs.

(69) Sobre ello *vid.* ZORNOZA PÉREZ, J., «Tributos propios...», cit., págs. 975 sigs.; *Ibídem,* «Tributos propios...», págs. 480 y sigs.; y RAMALLO MASSANET, J., «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional,* nº 39, 1993, págs. 47 y sigs.

(70) En este sentido señalaba CASTELLS OLIVERES, A., «El sistema de financiación de las Comunidades Autonomas: situación actual y líneas de revisión», *Presupuesto y Gasto Público,* número 5, 1991, pág. 16 que «la forma más idónea de avanzar efectivamente en la corresponsabilización fiscal de las CC.AA. es la vía de establecer un tramo autonómico variable sobre el IRPF (que formalmente debería desarrollarse a partir del art. 12 de la LOFCA)», que precisamente se refiere a los recargos.

(71) Sobre ello *vid.* ZORNOZA PÉREZ, J., y DE LA HUCHA CELADOR, F., «Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española,* n.º 8, 1990, págs. 12 y sigs.; y ZORNOZA PÉREZ, J., «Tributos propios...», cit., págs. 484 y sigs.

(72) Que se han querido dotar de un cierto automatismo por la vía del Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992, que en su apartado I.3.2 prevé la presentación al Gobierno por cada Co-

munidad de un Programa anual de endeudamiento que, «una vez consensuado..., implicará la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el art. 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».

(73) Sobre los mecanismos de autorización en las diversas CC.AA., *vid.* DE LA HUCHA CELADOR, F., «La nueva era de la deuda pública en España: aspectos jurídicos», *Perspectivas del Sistema Financiero,* n.º 46, 1994, págs. 72 y siguientes.

(74) Pues el procedimiento para evitar déficit excesivos elaborado en desarrollo del art. 104.C del Tratado de la Unión, limita el endeudamiento neto del conjunto de las Administraciones Públicas, según resulta de los arts. 2 y 3 del correspondiente Protocolo; responsabilizando al Estado de la adopción de las medidas necesarias al efecto, para lo que creemos dispone de suficientes títulos jurídicos, como hemos argumentado en ZORNOZA PÉREZ, J., «L'équilibre budgétaire dans le droit espagnol», en TALLINEAU, L. (dir.), *L'équilibre budgétaire,* París 1994, págs. 225 y sigs.

(75) Y estos convenios para la recaudación ejecutiva entre las CC.AA. y la Agencia Estatal de Administración Tributaria se encuentran absolutamente generalizados, alcanzando no sólo a CC.AA. de régimen común como Cataluña (Convenio de 4 de enero de 1993), Madrid (Convenio de 27 de octubre de 1993) o Andalucía (Convenio de 3 de marzo de 1993), sino incluso a la Comunidad Foral de Navarra (Convenio de 15 de enero de 1993).

(76) Cfr. *Memoria del Proyecto de Ley de Financiación...* cit., páginas 70 y 154.

(77) Cfr. CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, *Documentación de trabajo I* cit., pág. 108.

(78) Como defiende RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación...» cit., pág. 539.

(79) A este tipo de crítica se refiere RUIZ-HUERTA, J., «Reforma de la financiación...» cit., pág. 538 que, pese a no compartirla, emplea en su exposición el término «cesión del 15 por 100». El empleo de este término de manera equívoca puede tener su origen en el hecho de que tanto en la participación en el IRPF como en los tributos cedidos entra en juego la comparación entre recaudación efectiva y recaudación normativa; de ahí que el propio Acuerdo de 1993, en su apartado III.1, intente salir al paso de esa asimilación entre ambos tipos de recursos financieros.

(80) Este tipo de argumentación puede verse en el recurso de inconstitucionalidad, de 25 de marzo de 1994, presentado por la Xunta de Galicia contra el art. 95.6 y 7 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, mimeo, págs. 75 y sigs.

DESEQUILIBRIOS FISCALES, FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Antonio Giménez Montero

A mi abuelo Lorenzo,
que me enseñó el secreto de la magia de poder hablar con las piedras.

I. DESEQUILIBRIOS FISCALES Y SISTEMAS DE SUBVENCIONES GENERALES

1.1. Desequilibrios fiscales verticales

La fructífera sugerencia de Oates (1972), de que lo realmente importante para el análisis de los sectores públicos con varios niveles de gobierno es la *capacidad de decisión* que cada nivel posee respecto a sus propios ingresos y gastos públicos, abre la puerta a una primera identificación del equilibrio fiscal vertical, como aquella situación en la que cada nivel de gobierno poseyere capacidades tributario-recaudatorias suficientes para financiar los gastos derivados de sus responsabilidades competenciales (1). Desde esta perspectiva, analizar los desequilibrios fiscales verticales supone abordar también, aunque sólo sea superficialmente, los problemas del grado de autonomía y suficiencia que presenta cada situación objeto de estudio (2).

La pauta observable en la mayoría de países, y prácticamente en todos los períodos de su historia, ha sido el desequilibrio fiscal vertical de las haciendas subcentrales, más o menos acusado en función del modelo de relación intergubernamental adoptado en cada país, y de la específica situación económica de cada período. Existen en consecuencia abundantes referencias al problema (3), que coinciden en señalar, como causa última del mismo, la asimetría provocada por los criterios con que habitualmente se reparte la capacidad decisoria, respecto a gastos e ingresos, entre los diferentes niveles de gobierno. Si bien tales criterios responden básicamente a las circunstancias políticas e institucionales en que se está desarrollando el proceso descentralizador, no es menos cierto que la Teoría de la Hacienda Pública en general, y la Economía del Federalismo Fiscal en particular, han ido formulando, a lo largo de los últimos treinta y cinco años, un conjunto de principios y normas que han incidido sustancialmente en la actual configuración de las relaciones fiscales entre los diversos niveles de gobierno, en la práctica totalidad de países dotados de esta estructura multinivel.

1.1.1. *La distribución de competencias de gasto*

Por lo que respecta a la distribución de responsabilidades en materia de gasto, tal «modelo» organizativo tiene su origen más inmediato en el análisis de Tiebout (1956) acerca de la provisión eficiente de bienes públicos locales, donde la heterogeneidad de la oferta (los «diferentes "menús" de bienes y servicios y su financiación» en la concepción tieboutiana) constituye una pieza fundamental para el logro de dicha eficiencia. Poco después aparecen las consideraciones de Musgrave (4) acerca de qué nivel gubernamental debería ocuparse de cada uno de los tres principales aspectos en que se puede subdividir la actividad del sector público, que el propio autor resume en su conocida propuesta:

> *«La esencia del federalismo fiscal radica, por tanto, en la afirmación de que debe permitirse que las políticas de la Rama de Servicios difieran de un estado (región) a otro, según las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de las Ramas de Distribución y Estabilización, sin embargo, exigen una responsabilidad primordial al nivel central»* (5).

El planteamiento de Musgrave es objeto de un análisis más detallado por parte de Oates (1972) (6), consolidando así lo que la literatura hacendística denomina «el modelo TMO (Tiebout-Musgrave-Oates)», asentado básicamente en la idea de la superioridad del gobierno central para desarrollar con mayores posibilidades de éxito tanto las políticas anticíclicas como las redistributivas, y reconociendo la existencia de ganancias de bienestar agregadas cuando la provisión de bienes públicos se efectúa descentralizadamente.

- En cuanto a la provisión de bienes públicos, las razones esgrimidas se centran en las mayores posibilidades que existen en las áreas subcentrales para lograr un ajuste más eficiente entre oferta y de-

manda de bienes públicos. La consecución de tal «provisión óptima» involucra elementos tan variados como un adecuado funcionamiento de los procesos de decisión colectiva, la movilidad interjurisdiccional de los consumidores-votantes de bienes y servicios públicos, una mayor utilización de la imposición basada en el principio del beneficio, diferencias significativas entre las ofertas de las diversas jurisdicciones, o la búsqueda de mecanismos de interiorización de los efectos externos interjurisdiccionales. La desbordante literatura que ha desarrollado, matizado y criticado éstos y otros aspectos de la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos, coincide de forma casi unánime en que son más significativas sus ventajas que sus inconvenientes o dificultades. El resultado final de todas estas consideraciones señala la conveniencia de que cada nivel de gobierno se encargue de proveer aquellos bienes y servicios públicos cuyo ámbito de beneficios generados coincida, con la mayor aproximación posible, con el ámbito geográfico sobre el que dicho nivel gubernamental es jurisdiccionalmente competente (7).

Desde la perspectiva de la teoría de los bienes públicos, esta propuesta requiere la identificación de tres grandes tipos de bienes y servicios: los de ámbito «nacional» (bastante cercanos a los bienes públicos puros de Samuelson), los de ámbito «regional», y los de carácter «local». Ahora bien, puesto que la delimitación de las áreas de beneficio de cada bien o servicio público, tanto en términos físicos o geográficos como en términos de población beneficiaria, no es una cuestión matemáticamente exacta, el reparto de las competencias para la provisión de dichos bienes y servicios continúa siendo un tema sometido a la discrecionalidad y negociación entre los diferentes niveles de gobierno. El problema es especialmente conflictivo cuando se trata de bienes o servicios con relevantes efectos externos positivos asociados; de bienes y servicios que se consideran fundamentales y para los que, en consecuencia, debe garantizarse un mínimo de provisión en cualquier parte del territorio nacional; o bienes y servicios de carácter «preferente» desde el punto de vista nacional. En todos estos casos, y a despecho de que una correcta delimitación del área de beneficio pudiera identificarlos como «regionales» o «locales», la provisión de tales bienes y servicios puede quedar en manos del gobierno central.

• En la literatura existe coincidencia, en principio, respecto a las tareas redistributivas: la libre circulación de individuos y mercancías dentro de las fronteras nacionales implica una eficacia casi nula de las políticas redistributivas impulsadas por los gobiernos subcentrales. Si un gobierno regional establece, en el ámbito de su jurisdicción, impuestos fuertemente progresivos y programas sociales económicamente relevantes, los resultados más probables serían un éxodo de los ricos hacia otras regiones y una afluencia de pobres hacia esa jurisdicción. El resultado final sería una distribución personal más igualitaria, dentro de esa región, pero con un empobrecimiento medio de la misma. Es obvio que, en esta argumentación, la movilidad interregional y los elementos que pueden favorecerla o restringirla, son la clave de la discusión acerca de las mayores o menores posibilidades de éxito que pueden tener las políticas redistributivas regionales. Por otra parte, mejorar la distribución personal de la renta puede considerarse un «bien público nacional», por lo que su provisión debería estar encomendada al gobierno central. Además, las medidas redistributivas subcentrales pueden tener efectos negativos sobre la asignación de recursos, al influir ineficazmente en las decisiones de localización industrial. Pese a la coincidencia existente, en general, en la conveniencia de asignar las responsabilidades redistributivas al nivel central, lo cierto es que en este campo han aparecido varias líneas de discrepancia que han abierto brechas relevantes, tanto desde el punto de vista de la discusión académica como desde la perspectiva de la implantación real de políticas redistributivas regionales.

La primera, iniciada con el conocido trabajo de Pauly (1973), plantea esencialmente las razones por las que podría considerarse la redistribución personal como un «bien público local», basándose en las interdependencias de utilidad, que pueden llevar a impulsar en los individuos acciones de redistribución voluntaria, o bien a votar a favor de una mayor redistribución institucional. La segunda, abierta por Boadway y Flatters (1982), incide en la no neutralidad distributiva de las actuaciones gubernamentales subcentrales; queramos o no, las políticas de ingresos y gastos públicos ejecutadas por los gobiernos regionales tienen efectos sobre la distribución personal de la renta. El problema radica en si el «residuo fiscal», tal como lo definió Buchanan (1950), es coherente o no con los patrones distributivos aceptados por esa sociedad, y la búsqueda de mecanismos de cooperación o compensación entre los gobiernos central y regionales (que tendrían así algún papel a jugar en la redistribución) para acercar dicho «residuo» a los patrones deseados. La tercera línea de discrepancia aparece cuando se toman en consideración los posibles instrumentos a emplear en la política redistributiva. En términos generales tales instrumentos se reducen a dos: programas de transferencias monetarias (dentro de los que se incluirían las propuestas de establecer pensiones asistenciales de ámbito regional) y programas dirigidos a favorecer el crecimiento del capital humano de determinados grupos de población. Es en este segundo grupo de instrumentos donde se encuentran los principales argumentos a favor de competencias regionales en este campo, tanto desde los aspectos educativos del capital humano (8), como desde el punto de vista del desarrollo regional (9).

• Finalmente, y respecto a la Rama de Estabilización, la mayoría de autores coincide en señalar dos grandes obstáculos a la atribución de la política anticíclica a los gobiernos subcentrales:

En primer lugar, porque la economía de dichos gobiernos tiene un elevado grado de apertura. En estas condiciones, los instrumentos típicos de la política fiscal se muestran muy poco eficaces, debido a que sus efectos se diluyen entre la propia jurisdicción y las colindantes (10). Por otra parte, ese elevado grado de apertura hace que la deuda pública de los gobiernos subcentrales posea todas las características de la deuda «exterior» (11), lo que limita adicionalmente las posibilidades de utilización de los saldos presupuestarios como instrumento de la política fiscal.

En segundo lugar, porque el control de la masa monetaria en circulación, esencial para las posibilidades de éxito de la política monetaria nacional, es incompatible con la existencia de autoridades monetarias subcentrales que puedan actuar independientemente en este ámbito.

No obstante, y pese a las limitaciones señaladas, tanto la experiencia de los últimos años como las consideraciones analíticas de algunos autores (12) apuntan argumentos para un cierto papel de los gobiernos subcentrales en las políticas de estabilización, así como la necesidad de coordinación de las respectivas políticas de endeudamiento y déficit.

El resultado final de todas estas consideraciones es un reparto de competencias de gasto entre niveles de gobierno que, en general, otorga los mayores poderes al nivel central, mientras que los niveles intermedio (13) y local poseen un peso relativo mayor o menor en función del concreto país que analicemos. El cuadro núm. 1 recoge la situación de algunos países, habitualmente considerados como los más representativos dentro de los que poseen una estructura gubernamental multinivel.

CUADRO NUM. 1

GASTOS PUBLICOS NO FINANCIEROS
Consolidados entre niveles de gobierno
(En porcentaje del gasto total)

	Nivel central	*Nivel intermedio*	*Nivel local*
Alemania (1991)	62	21	17
Australia (1991)	52	41	7
Austria (1991)	69	14	17
Canadá (1989)	42	40	18
Suiza (1984)	48	28	24
Estados Unidos (1990)	58	19	23
España (1991)	69	20	11

Fuente: IMF: *Government Finance Statistics Yearbook, 1992.*
Para España: IGAE: *Cuentas de las Administraciones Públicas, 1991.*

1.1.2. *La distribución de las competencias tributarias*

Como señalan Musgrave (1983) y Thirsk (1983), la distribución del poder financiero entre los distintos niveles de gobierno es *necesariamente posterior* al reparto de competencias en materia de gasto. En consecuencia, y a la luz de las consideraciones expuestas respecto a cada una de las tres grandes Ramas de la Hacienda Pública, parece lógico esperar que la atribución de las potestades tributarias esté sesgada hacia el gobierno central, al menos en la misma proporción en que lo está la capacidad competencial en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la existencia de consideraciones adicionales respecto a la gestión impositiva, así como la utilización de los tributos con fines más amplios que los meramente recaudatorios, ha conducido paulatinamente al establecimiento de una serie de principios generales en el reparto de las fuentes de ingresos (14).

Las bases para dicho reparto fueron establecidas por Musgrave (1983), que señala seis criterios primordiales:

1. Las jurisdicciones de los niveles intermedios, y especialmente las de los niveles inferiores, deberían gravar las bases que tengan una reducida movilidad interjurisdiccional.

2. Los impuestos personales con tipos progresivos deberían utilizarse por aquellas jurisdicciones en las que pueda ser implantado más eficientemente un impuesto de base global.

3. La imposición progresiva, ideada para asegurar objetivos redistributivos, debería ser, primordialmente, del gobierno central.

4. Los impuestos utilizables para fines de la política estabilizadora deberían ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles subcentrales deberían ser estables frente a los ciclos.

5. Las bases impositivas que están muy desigualmente distribuidas entre las jurisdicciones subcentrales deberían ser utilizadas por el gobierno central.

6. Los impuestos que siguen el principio del beneficio y las tasas son apropiados para cualquier nivel.

Estos criterios llevan a Musgrave a proponer una concreta distribución de tributos entre niveles de gobierno:

Nivel central: Imposición sintética sobre la renta; imposición sobre el gasto; imposición sobre los recursos naturales; tasas.

Nivel intermedio: Imposición sobre la renta de residentes; imposición sobre la renta de no residentes; imposición sobre productos, recaudada en destino; imposición sobre los recursos naturales; tasas.

Nivel local: Imposición sobre la propiedad; imposición sobre las nóminas; tasas.

Existe un consenso generalizado sobre la idoneidad de este reparto (15), aunque uno de los autores que mayor aceptación ha manifestado (Mathews, 1983, 1986), plantea de inmediato la necesidad de coordinación tributaria entre los diferentes niveles de gobierno, ya señalada por el propio Musgrave, dado que se comparten algunas fuentes tributarias. Junto a dicha coordinación, que podría interpretarse como una limitación a la soberanía fiscal de los gobiernos subcentrales, este esquema de asignación tributaria ha sido seriamente criticado por su elevado grado de centralización, y su natural correlato en forma de alta dependencia financiera.

Una ampliación de los criterios que deberían considerarse para un adecuado reparto de las fuentes impositivas entre niveles de gobierno es la propuesta de King (1984) (16) que concluye afirmando que de su análisis se desprende «que ningún impuesto es perfecto para los gobiernos subcentrales» (17). Más adelante este autor analiza las posibilidades que ofrecen los actuales sistemas tributarios, para concluir que, pese a sus limitaciones, los mejores impuestos subcentrales serían el impuesto personal sobre la renta y, sobre todos, el *poll tax* británico (18).

Pero a despecho de las recomendaciones emanadas de la literatura del federalismo fiscal, la realidad tributaria de los países multigubernamentales nos ofrece un panorama alejado de aquellas recomendaciones, donde el reparto de las figuras impositivas existente en cada país varía sustancialmente de unos a otros, sin que pueda hallarse un patrón común para el mismo. Como se ha señalado en otra ocasión:

> *«El sistema de reparto de... instrumentos de financiación... es un compromiso entre la tradición fiscal, la administración tributaria y los intereses políticos y económicos que, como tal compromiso, responde a las peculiaridades propias de cada país»* (19).

No parece oportuno detenerse ahora en la descripción de la distribución de ingresos fiscales de cada país, ni tampoco en las causas que pueden explicar las divergencias entre el modelo normativo y el mundo real, ampliamente analizadas por la literatura (20), aunque conviene señalar algunas cuestiones respecto a la cuantificación de dicha distribución, especialmente relevantes en el caso de tributación compartida.

En efecto, cuando varios niveles de gobierno participan en el rendimiento de una figura impositiva, una correcta atribución de sus capacidades fiscales relativas debería considerar no sólo la distribución del rendimiento, sino también, y con mucho mayor énfasis, cómo se reparte la capacidad decisoria entre ambas. El criterio general, utilizado por los organismos encargados de la elaboración de las cuantificaciones correspondientes, es el de asignar los recursos en función de la «propiedad originaria» del rendimiento, sin entrar en consideraciones sobre el mayor o menor poder decisorio que puede acompañar a la misma. Este proceder puede dar lugar a imágenes no fidedignas de la importancia fiscal relativa de cada nivel. Tomemos el hipotético caso de un país en el que el nivel intermedio de gobierno obtiene recursos, digamos cien millones, de la participación territorializada (21) en un impuesto, sin que los gobiernos de dicho nivel posean competencia alguna ni en la gestión del tributo ni en la determinación de los elementos del mismo (base, tipos, etc.). Los cien millones aparecerán en consecuencia contabilizados como ingresos del nivel intermedio de gobierno, si bien es obvio que su poder fiscal respecto a dichos recursos se limita a poder gastarlos. Supongamos ahora que, al año siguiente, la gestión de ese impuesto pasa a manos de los gobiernos del nivel intermedio, y que el rendimiento monetario del tributo permanece constante. En términos cuantitativos, las cifras de capacidad fiscal relativa no se alteran, pero no cabe duda que el poder fiscal real del nivel intermedio de gobierno se ha incrementado, puesto que ahora puede decidir sobre cuestiones tributarias a las que antes no tenía acceso. En igual situación nos encontraríamos, desde un punto de vista meramente cuantitativo, si en un año posterior el nivel intermedio recibe competencias normativas respecto a ese tributo (por ejemplo, fijación de los tipos impositivos), manteniéndose constante la recaudación obtenida por dicho nivel, aunque es evidente que el poder fiscal del nivel intermedio ha experimentado un importante avance. Por último, y en el extremo de este razonamiento, las cifras de participación relativa no se verían tampoco alteradas si, manteniéndose constante la recaudación, dicho impuesto hubiera sido totalmente transferido al nivel intermedio de gobierno, pese al notable incremento de poder tributario que dicho nivel ha experimentado.

En definitiva, y esta es una de las debilidades más serias de las comparaciones internacionales (22), las cuantificaciones basadas en los rendimientos que pertenecen a cada nivel gubernamental no se corresponden exactamente con la distribución de poder tributario entre niveles de gobierno, lo que introduce necesariamente cautelas interpretativas a la hora de comparar las situaciones concretas de cada país. En este mismo sentido, es necesario señalar que las divergencias existentes en los criterios contables con que se atribuye a uno u otro nivel de gobierno los rendimientos de los tributos compartidos, pueden introducir sesgos relevantes en las cuantificaciones, confiriendo dimensiones relativas mayores o menores a los niveles gubernamentales que comparten las mismas fuentes, o que participan de diversas maneras en una recaudación común. Sometido a estas cautelas y limitaciones, la cuantificación disponible de la importancia relativa que tienen los ingresos no financieros

CUADRO NUM. 2

INGRESOS PUBLICOS NO FINANCIEROS
Consolidados entre niveles de gobierno
(En porcentaje de los ingresos totales)

	Nivel central	*Nivel intermedio*	*Nivel local*
Alemania (1991)	66	21	13
Australia (1991)	71	23	6
Austria (1991)	73	10	17
Canadá (1989)	49	41	10
Suiza (1984)	53	25	22
Estados Unidos (1990)	58	25	17
España (1991)	85	6	9

Fuente: IMF: *Government Finance Statistics Yearbook, 1992.*
Para España: IGAE: *Cuentas de las Administraciones Públicas, 1991.*

de cada nivel de gobierno, muestra una situación caracterizada por un reparto desequilibrado de los recursos tributarios, tal como se recoge en el cuadro número 2.

1.1.3. *Concreción del desequilibrio fiscal vertical*

La asimetría observable en la capacidad fiscal de cada nivel de gobierno ha de ser confrontada con la distribución de responsabilidades de gasto que tengan atribuidas. Como se dijo al inicio de este trabajo, los desequilibrios fiscales verticales son la manifestación más inmediata de las diferencias existentes en cada nivel de gobierno entre su poder fiscal y sus responsabilidades de gasto. Si, en aras de la claridad expositiva, nos ceñimos a un caso simple en el que sólo existen dos niveles de gobierno, central, *c,* e intermedio *i,* estando este último constituido por *n* gobiernos regionales *r,* y llamamos *IA* a los ingresos no financieros atribuidos a un gobierno, y *GA* a sus gastos no financieros, tendríamos:

$$GT = GA_c + GA_i; \qquad GA_i = \sum_1^n GA_r$$
$$IT = IA_c + IA_i; \qquad IA_i = \sum_1^n IA_r \qquad [1]$$

donde *GT* sería el total de gastos no financieros (23) de las administraciones públicas, iguales por definición a la suma de los gastos del gobierno central más los de todos los gobiernos intermedios, e *IT* los ingresos no financieros totales de dicho país.

A partir de las expresiones contenidas en [1], la primera expresión del equilibrio fiscal vertical, correspondería a aquella situación en que se cumpliera:

$$\frac{IA_c}{GA_c} = \frac{IA_i}{GA_i} \qquad [2]$$

Si la expresión [2] toma un valor igual a uno (lo que significa que los ingresos de un nivel son iguales a los gastos de ese nivel) estaremos en presencia de equilibrio vertical, mientras que valores distintos de uno indican la existencia de un desequilibrio. Aunque la expresión [2] puede tomar valores mayores que uno para alguno de los gobiernos implicados, indicativo de un exceso de capacidad financiera de dicho nivel, lo más frecuente, dado el reparto de competencias y fuentes tributarias reflejado en las tablas anteriores, es que [2] tome valores mayores que uno para el gobierno central y valores inferiores a uno para el nivel intermedio. Es decir, el tipo de desequilibrio vertical con que usualmente nos hallamos, corresponde a situaciones como:

$$\frac{IA_c}{GA_c} > \frac{IA_i}{GA_i} \qquad [3]$$

Es interesante señalar que el hecho de que el nivel intermedio de gobierno, *en su conjunto,* presente un desequilibrio financiero, no implica, obviamente, que cada uno de los *n* gobiernos regionales se encuentre en la misma situación (24). En realidad, a partir de la expresión [3] se podrían identificar diversas situaciones, según el valor que tomara la relación entre ingresos y gastos regionales (IA_r / GA_r) para cada gobierno regional *r,* y según que los ingresos agregados del nivel intermedio, IA_i, fueran mayores, iguales o menores que su conjunto de gastos GA_i. Esta podría ser una fructífera vía de aproximación a las diferencias que, en los desequilibrios verticales, pueden introducir sistemas diferentes de financiación regional dentro de un mismo país, aunque no profundizaremos más en esta línea, entre otras razones porque el análisis de los desequilibrios verticales se plantea habitualmente en términos de niveles agregados de gobierno, confrontando la situación del gobierno central con la del conjunto de gobiernos regionales.

La expresión [3] puede utilizarse también como punto de partida para clarificar algunas cuestiones relacionadas con la vinculación que existe entre desequilibrio vertical, suficiencia y autonomía, a las que nos referíamos al inicio del trabajo. A nuestro entender, el origen de algunas confusiones radica simplemente en la forma en que se definan o contabilicen para cualquier nivel de gobierno *g,* sus correspondientes ingresos y gastos no financieros (IA_g y GA_g, respectivamente).

Así, si los ingresos y gastos *atribuidos* a un nivel gubernamental cualquiera se circunscriben estrictamente a aquellos sobre los que dicho nivel tiene poder decisorio (con la notación IA_g^* y GA_g^*, por ejemplo), su cociente se convertiría en la expresión de su *autonomía financiera,* siendo la cuantificación porcentual del grado de la misma la expresión:

$$AF_g = \frac{IA^*_g}{GA^*_g} 100 \qquad [4]$$

que, obviamente, tomará el valor 100 en el caso de plena autonomía financiera, y valores cada vez menores conforme vaya disminuyendo dicha autonomía (o lo que es lo mismo, aumentando el grado de dependencia financiera).

Pero si ahora denominamos IA^{**}_g a *todos* los recursos no financieros que afluyen a ese gobierno (incluidas subvenciones), y GA^{**}_g a *todos* los gastos no financieros a que dicho gobierno ha de hacer frente (incluidas, por tanto, las operaciones de tipo condicionado), la relación entre ambos indica ahora la *suficiencia financiera* del sistema, es decir, el grado en que el conjunto de mecanismos de financiación intergubernamental logran, para cada gobierno *g,* el equilibrio entre ingresos y gastos no financieros. Como en el caso anterior, la expresión a partir de la que se cuantificaría porcentualmente el grado de suficiencia financiera sería:

$$SF_g = \frac{IA^{**}_g}{GA^{**}_g} 100 \qquad [5]$$

que, como el de autonomía antes definido, oscilará normalmente entre 0 y 100, suponiendo que, como suele ser habitual, los ingresos no financieros de los gobiernos regionales nunca son superiores a sus gastos no financieros.

A la vista de lo anterior, es obvio que, para cualquier gobierno *g,* sea cual sea su nivel, el equilibrio financiero vertical, tal como se definió en [2], sólo coincidirá con la plena autonomía y la total suficiencia derivadas de las expresiones [4] y [5] si se cumple que:

$$IA_g = GA_g = IA^*_g = GA^*_g = IA^{**}_g = GA^{**}_g \qquad [6]$$

es decir, coinciden los ámbitos de definición de los ingresos y gastos públicos atribuidos a cada nivel o gobierno en la cuantificación de las anteriores expresiones. La imprecisión con que se delimita metodológicamente el campo abarcado en cada ocasión, así como los problemas asociados con las dificultades para atribuir con precisión los ingresos y los gastos a que nos referimos en el punto anterior, suele estar también en el origen de las mencionadas confusiones entre grado de autonomía, insuficiencia financiera y desequilibrios verticales.

Otra vía de aproximación cuantitativa a los desequilibrios verticales es a través de las cifras incluidas en los anteriores cuadros núms. 1 y 2. En ellas se mostraban los porcentajes relativos que, del total de los gastos e ingresos no financieros de las administraciones públicas (*GT* e *IT*), se atribuyen a los niveles de gobierno central, *c,* e intermedio, *i,* partiendo de una elemental operación aritmética:

$$G_c = \frac{GA_c}{GT} 100 \quad ; \quad G_i = \frac{GA_i}{GT} 100$$

$$I_c = \frac{IA_c}{IT} 100 \quad ; \quad I_i = \frac{IA_i}{IT} 100 \qquad [7]$$

Si tomamos como índice del grado de desequilibrio fiscal vertical la diferencia entre el porcentaje relativo que suponen, en el total nacional, los ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, la siguiente expresión:

$$D_g = I_g - G_g \qquad [8]$$

puede cuantificar, para cualquier gobierno *g,* su grado de desequilibrio fiscal. Es evidente que un valor de D_g igual a cero indica equilibrio financiero; valores negativos indican desequilibrio (por defecto), siendo éste tanto mayor cuanto más elevado sea el valor absoluto de D_g, y los valores positivos de este indicador señalan un desequilibrio (por exceso), o excedente de capacidad financiera.

Esta sencilla aproximación al índice de desequilibrio fiscal vertical es la que recoge el cuadro núm. 3, obtenido a partir de las cifras de participación relativa incluidas en los precedentes cuadros núms. 1 y 2. Puede observarse que, con la excepción de Estados Unidos, el resto de países presentan un «exceso de capacidad financiera» en el nivel central, más acusado en el caso de Australia. En correspondencia con esta situación, los niveles subcentrales de gobierno presentan «dependencias financieras» de distinta importancia. En el nivel intermedio, las excepciones son los casos de Alemania, con equilibrio financiero; Canadá, donde las provincias tienen un ligero exceso de capacidad financiera (25), y Estados Unidos, donde los gobiernos intermedios tienen un grado aparentemente elevado de capacidad financiera (26) presentando todos los demás países desequilibrio fiscal, más acusado en Australia, y no tan elevado, aunque relevante, en España.

Los índices de desequilibrio vertical recogidos en el cuadro núm. 3 tienen algunas limitaciones, entre las que destaca la siguiente: las cifras recogidas en los cuadros núms. 1 y 2 son valores porcentuales relativos de ingresos y gastos de cada nivel, respecto a los ingresos y gastos totales. Esto supone implícitamente igualar la cuantía total de ingresos y gastos de cada país (ya que la base del cálculo es hacer $IT = GT = 100$ en las fórmulas de la expresión [7], o en otras palabras, suponer que no existe déficit público. Esta limitación sería irrelevante si la cuantía del déficit fuera insignificante, *o si éste se repartiera homogéneamente entre los tres niveles gubernamentales,* condiciones no habituales, y di-

CUADRO NUM. 3

DESEQUILIBRIOS FISCALES VERTICALES
Diferencia entre el porcentaje relativo de ingresos no financieros de cada nivel gubernamental y el porcentaje relativo de gastos no financieros

	Nivel central	*Nivel intermedio*	*Nivel local*
Alemania (1991)	+ 4	0	− 4
Australia (1991)	+ 19	− 18	− 1
Austria (1991)	+ 4	− 4	0
Canadá (1989)	+ 7	+ 1	− 8
Suiza (1984)	+ 5	− 3	− 2
Estados Unidos (1990)	0	+ 6	− 6
España (1991)	+ 16	− 14	− 2

Fuente: IMF: *Government Finance Statistics Yearbook, 1992.*
Para España: IGAE: *Cuentas de las Administraciones Públicas, 1991.*

rectamente relacionadas con el problema de centrifugación del déficit público (27), y que limitan en consecuencia la aplicabilidad del índice de desequilibrio fiscal vertical [8] a aquellas situaciones en que exista equilibrio financiero agregado, o un reparto homogéneo del déficit entre los distintos niveles de gobierno.

La limitación que acabamos de comentar aparece también si se pretende cuantificar el grado de autonomía financiera a partir de los valores del cuadro número 3. Es sencillo comprobar que, a partir de la definición de autonomía financiera contenida en [4], y de las fórmulas de cálculo porcentual de [7], se obtiene otra expresión de la autonomía financiera:

$$AF_i = \frac{IT}{GT}\,\frac{I_i}{G_i}\;100 \qquad [9]$$

donde el valor del índice de autonomía, AF_i, no sólo depende de los porcentajes relativos de ingresos y gastos que corresponden a ese nivel de gobierno (los I_i y G_i de los cuadros núms. 1 y 2) sino también de la cuantía de la *ratio* IT / GT (es decir, del déficit). Esta expresión [9] pone claramente de manifiesto, a nuestro entender, los inconvenientes de asimilar una situación de equilibrio fiscal a aquella en que coinciden los porcentajes de participación relativa en ingresos y gastos de un nivel gubernamental, puesto que de ella se deduce inmediatamente que todo equilibrio fiscal ($I_i = G_i$), que se produzca en situación de déficit agregado ($IT < GT$), implicará un grado de autonomía fiscal inferior a cien, ya que el resultado de aplicar el mismo porcentaje ($I_i = G_i$) a dos magnitudes diferentes ($IT < GT$), siempre es dos cantidades distintas, y en consecuencia AF_i será menor que 100.

Por último, podríamos indagar, a la vista de los datos contenidos en las tablas anteriores, las razones por las que esos desequilibrios fiscales aparecen, y el por qué de sus diferencias entre países, aunque la conclusión final no diferiría de la que la literatura hacendística ha señalado unánimemente como causa tradicional de esta situación: el específico reparto de competencias de gastos e ingresos entre niveles de gobierno (28), que ha llevado a un escaso dinamismo en el crecimiento de los recursos propios de los niveles subcentrales, acompañado de un notable auge en los gastos asociados a los servicios de su competencia. Aunque con diferente intensidad, el problema ha afectado a la mayoría de países federales o descentralizados que, en su afán de solucionarlo, han ensayado con éxito diverso varias opciones, aunque sin duda alguna el instrumento más aceptado y utilizado ha sido el establecimiento de subvenciones generales.

1.1.4. *Participación en ingresos y desequilibrios fiscales*

Como acabamos de señalar, las transferencias incondicionales pueden ser un instrumento contra la insuficiencia de recursos de los gobiernos intermedios. No es éste, obviamente, el único procedimiento para hacer frente a dicho problema (29), aunque la experiencia de los países federales, y razones de diversa índole (30) han acabado convirtiéndolo en el protagonista de este tipo de actuaciones equilibradoras.

En tanto en cuanto el propósito de estas transferencias generales es dotar de suficiencia financiera a los gobiernos subcentrales, su característica básica ha de ser la incondicionalidad en la utilización de los fondos transferidos, sin que existan, en una primera aproximación, razones para ligar este tipo de subvenciones a variables diferentes al volumen global de recursos adicionales necesarios, cuya determinación se efectúa fácilmente a partir de la expresión [3]. En efecto, para restablecer el equilibrio vertical (manteniéndonos en la hipótesis simplificadora de equilibrio agregado $IT = GT$), es suficiente transferir el exceso de capacidad del gobierno central a los intermedios, mediante una subvención general de cuantía *SG,* que equivale a la diferencia (positiva) entre ingresos y gastos atribuidos al nivel central, y que por definición es simultáneamente igual a la diferencia (negativa) entre los ingresos y gastos atribuidos al nivel intermedio:

$$SG = IA_c - GA_c = GA_i - IA_i \qquad [10]$$

Puede comprobarse de inmediato que si disminuimos los ingresos del gobierno central en la cantidad *SG* al tiempo que se incrementan los ingresos del nivel intermedio en la misma cuantía, el resultado satisface las condiciones de equilibrio que se definieron en [2], al cumplirse la igualdad:

$$\frac{IA_c - SG}{GA_c} = \frac{IA_i + SG}{GA_i} \qquad [11]$$

A partir de esta expresión (31), puede deducirse

la fórmula que determina, con carácter general, el valor de la subvención *SG,* que restablece el equilibrio vertical:

$$SG = \frac{IA_c \frac{GA_i}{GA_c} - IA_i}{1 + \frac{GA_i}{GA_c}} \qquad [12]$$

Ahora bien, aun existiendo coincidencia en las características básicas de estas transferencias, y en la determinación de su cuantía global, todavía cabe discutir la forma concreta de instrumentarlas. Por una parte, el gobierno central podría conceder cada año una subvención incondicional global por un importe igual a las necesidades adicionales de financiación de cada uno de los gobiernos subcentrales, con lo que se cumplirían escrupulosamente las condiciones de las expresiones [10] a [12]. El inconveniente más importante de esta solución es que implica una negociación anual para determinar las cuantías respectivas de las subvenciones, con todos los costes políticos que ello implica. Por otra parte, podrían arbitrarse mecanismos que dotasen de un cierto automatismo a estos flujos monetarios, y que reforzasen, siquiera monetariamente, el grado de suficiencia y autonomía de los gobiernos subcentrales. En esta última dirección han apuntado las participaciones en ingresos, que se han convertido finalmente en la forma más generalizada de instrumentar las transferencias generales (32).

La discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la participación en ingresos para abordar los problemas del desequilibrio fiscal vertical, fue especialmente abundante e intensa a finales de los sesenta y principios de los setenta en Estados Unidos (33), a partir de la propuesta de Heller (1966), conocida popularmente como el plan Heller-Pechman, de establecer en Estados Unidos un sistema de participación en ingresos, sobre la base de un fondo nutrido del 2 por 100 de la base del Impuesto Federal sobre la Renta, que se repartiría posteriormente entre los Estados en función de la población respectiva.

Desde entonces, se ha producido una abundantísima literatura sobre el tema, que no vamos ni a reseñar ni a analizar por razones obvias, y una progresiva implantación de este mecanismo en gran parte de los principales países federales, que utilizan diferentes fórmulas para calcular lo que corresponde a cada unidad subcentral de gobierno. Aunque esa cuantía debería coincidir, en principio, con el volumen SG_i de la expresión [10], hay razones por las que la participación en ingresos no se basa exclusivamente en la insuficiencia financiera asociada a dicha expresión. La primera, es que ningún gobierno central estará dispuesto a financiar este desequilibrio independientemente del volumen que adquiera, dada la limitación de recursos financieros disponibles y las habituales restricciones al crecimiento del gasto público agregado. En segundo lugar, el desequilibrio fiscal vertical es *uno más* entre los muchos problemas que plantea una adecuada estructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales, y su solución ha de buscarse en coordinación con los demás.

1.1.5. *Desequilibrios horizontales y participación*

De los problemas mencionados en el párrafo anterior, el más directamente relacionado con el desequilibrio vertical es el del desequilibrio horizontal, que se define como aquella situación en que las unidades de gobierno del mismo nivel, aplicando similar presión fiscal no pueden conseguir el mismo nivel de prestación de servicios o, inversamente, cuando para lograr niveles similares de prestación de servicios, las unidades gubernamentales del mismo nivel han de establecer presiones fiscales diferentes en sus respectivos territorios (34). Puesto que el desequilibrio fiscal horizontal relaciona las «necesidades de gasto» de un gobierno con su «capacidad fiscal», el problema exige una previa reinterpretación en esos términos de los gastos e ingresos atribuidos a los niveles intermedios de gobierno, es decir, los anteriores GA_i e IA_i .

Comencemos con los gastos atribuidos a un gobierno regional GA_r, cuya cuantía puede variar, al menos teóricamente, entre cero e infinito, ya que, en el desarrollo de sus competencias, tal gobierno podría optar por cualquier nivel de provisión de bienes y servicios. A partir de aquí, el problema (35) es cómo determinar el GA_r óptimo o, con más realismo, cuál es el GA_r «aceptable», esto es: cuáles son las «necesidades» de gasto del gobierno *r* para proveer, a un nivel adecuado, medio o estándar, los bienes y servicios de su competencia. En definitiva, es necesario cuantificar la variable GA_r en términos de necesidades estándar (36) de gasto.

Pero la cuantificación de las necesidades de gasto no es tarea sencilla. En primer lugar, dicha cuantificación se asocia con la medición del nivel de provisión de bienes y servicios, sin duda uno de los temas más espinosos de la Economía del Sector Público que, cuando se relaciona con los problemas de equidad horizontal, sólo se resuelve adecuadamente, en opinión de Shoup (1986), cuando la cuantificación se hace en unidades físicas del servicio. Señalemos de paso que las razones que aduce Shoup han estado presentes durante años en la literatura especializada (37), que dedica especial atención a diferenciar entre (38):

a) Los gastos públicos, en términos monetarios, que se realizan en un territorio para desarrollar una actividad o competencia.

b) Los *outputs* que se alcanzan con aquellos gastos.

c) Las consecuencias, resultados o estados sociales que se derivan de tales *outputs.*

La distinción es importante, puesto que el enfoque del «nivel de prestación» varía sustancialmente según la perspectiva que adoptemos, ya que un volumen de gasto público en enseñanza de *X* millones en el gobierno regional *r* no nos dice casi nada acerca del número de centros escolares, profesores, laboratorios, etc., que financia ese gasto, de la misma manera que ninguna de estas dos informaciones nos es suficiente para saber la tasa de escolarización o el nivel de instrucción alcanzado por la población de aquel territorio (39). Es obvio que el gasto necesario para lograr un nivel predeterminado de prestación puede diferir entre gobiernos del mismo nivel, en función de los *inputs* requeridos y del coste unitario de los mismos (40), siendo ésta una de las principales causas del desequilibrio fiscal horizontal. En consecuencia, identificar nivel de prestación con gasto monetario efectuado en la provisión de un servicio es sin duda el sistema más sencillo de cuantificación, pero también el que menos elementos analíticos incorpora, al no incluir ni las diferencias en los costes unitarios, ni la eficacia en el logro de los *outputs,* ni en la eficiencia con que dichos *outputs* se utilizan para alcanzar determinados resultados (41).

En definitiva, las dificultades para cuantificar fiablemente las necesidades de gasto sobre la base de las «unidades físicas» de Shoup (42), o de los «términos objetivos» de Musgrave y Musgrave han encaminado la cuestión hacia la búsqueda de indicadores de necesidad que supongan un cierto compromiso entre una medida exacta y una aproximación socialmente útil (43). No parece aventurado afirmar que, de las varias opciones posibles, la más utilizada es la que, identificando niveles de prestación con gasto monetario, vincula estrechamente las necesidades de éste con la población, bien directamente, o bien a través de un conjunto de variables en el que la población tiene un elevado coeficiente de ponderación.

Problemas similares aparecen si los ingresos atribuidos a un gobierno regional, IA_r, ha de cuantificarse en términos de los ingresos que puede obtener, dado el reparto tributario existente, un gobierno regional *r* que aplicara un esfuerzo fiscal medio o estándar (44), es decir, en términos de «capacidad fiscal». A este respecto, el método del *representative tax system* propuesto por la USACIR (1964), y basado en el supuesto de una estructura tributaria «estándar» (por ejemplo, un conjunto de tributos básicos) que, mediante la aplicación de los mismos tipos impositivos en todas las regiones, permite calcular la capacidad fiscal potencial de cada una de ellas, sigue siendo el procedimiento generalmente aceptado para identificar las diferencias de capacidad fiscal interregional, que vendrán condicionadas por las diferentes bases imponibles (renta y/o riqueza) de cada territorio. Es obvio que la estructura tributaria «estándar» del nivel gubernamental *r* será más o menos amplia según cuál sea la distribución de impuestos entre niveles de gobierno, o dicho de otro modo, la capacidad fiscal de un gobierno vendrá esencialmente determinada por la amplitud de su base imponible, y por el esfuerzo fiscal que exija a sus ciudadanos.

A partir de las consideraciones expuestas, se puede identificar algebraicamente el equilibrio horizontal como aquella situación en que, para cualquier gobierno regional *r* del nivel intermedio *i,* se cumple que:

$$t^*B_r = NG_r = NG_i^* = t^*B_i^* \qquad [13]$$

siendo *t* el tipo impositivo (esfuerzo fiscal), *B* la base tributaria, y *NG* las necesidades de gasto, señalando el superíndice * los niveles estándar o medios (45).

Así formulado, el desequilibrio puede provenir de que algún gobierno tenga unas necesidades superiores a la estándar (debido a diferencias en costes, *inputs,* etc.), o de que tenga una base tributaria inferior a la media. En cualquier caso, la solución general que se acepta casi unánimemente para este problema es el establecimiento de subvenciones niveladoras horizontales, también llamadas fórmulas de perecuación horizontal. Puesto que el desequilibrio horizontal afecta sólo a los gobiernos situados en el mismo nivel, dichas subvenciones serían en realidad transferencias entre los gobiernos del mismo nivel, con un volumen agregado igual a cero, ya que los excedentes de capacidad de unos equivaldrán exactamente a las deficiencias de otros. Se pueden enfocar, en consecuencia, las subvenciones de nivelación como un instrumento de redistribución entre gobiernos del mismo nivel, sin que se vea afectada la masa global de recursos disponibles para el conjunto de tales gobiernos. Por las razones expuestas, el resultado final es que tal masa global se distribuiría entre los gobiernos del mismo nivel en proporción directa a sus necesidades de gasto, y en proporción inversa a sus capacidades fiscales:

$$IA_r = IA_i \left(\frac{GA_r}{GA_i} - \frac{B_r}{B_i} \right) \qquad [14]$$

es decir, cada gobierno regional *r* recibiría una subvención «niveladora» mayor o menor según su situación relativa de necesidad y capacidad con respecto a la media del conjunto de gobiernos regionales del nivel intermedio *i,* manteniéndose en todo caso que:

$$\sum_{1}^{n} IA_r = IA_i \qquad [15]$$

o lo que es igual, que la suma de recursos no financieros de todos los gobiernos regionales es

igual a los recursos totales del nivel intermedio de gobierno.

Es necesario señalar que esta redistribución es independiente de la existencia o no de desequilibrios verticales, puesto que deriva estrictamente de las diferencias entre necesidades y capacidades de los gobiernos intermedios. Sin embargo, razones administrativas y técnicas (46) han llevado a configurar la participación en ingresos como un instrumento mixto, cuyo propósito último es afrontar tanto el desequilibrio vertical como el horizontal, convirtiéndolo así en un mecanismo que, mediante fórmulas polinómicas más o menos similares (47), distribuye fondos desde el gobierno central a los gobiernos intermedios, sobre la base de variables «objetivas» (básicamente población, renta relativa, etc.) vinculadas en mayor o menor grado con las necesidades de gasto de cada gobierno y con sus capacidades fiscales, que vendrán condicionadas por el específico reparto competencial en materia de gasto e ingreso, existente en cada país.

II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE PARTICIPACION AUTONOMICA EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL: SU FUNCIONAMIENTO DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO

2.1. Marco general

Desde el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña (29-9-1977) y la sucesiva consolidación de los órganos autonómicos de gobierno, hasta los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de noviembre de 1986, se extiende el denominado «período transitorio» en la financiación autonómica, durante el que se produjo un importante proceso de traspaso de competencias desde el gobierno central hacia las comunidades autónomas que, aunque no fue uniforme durante los años del período, ya que cuantitativamente el mayor porcentaje de traspasos de competencias y medios financieros se produce en los años 1984, 1985 y 1986, dio como resultado final que en 1986 los gastos presupuestados por el conjunto de comunidades se elevasen a algo más de dos billones de pesetas, que representaban aproximadamente un 6,3 por 100 del PIB.

Como es perfectamente lógico, un proceso de tal magnitud requiere una abundante producción normativa de todo rango, tanto para legitimar el mismo como para ir concretando el modelo de financiación que lo ha de sustentar (48). Indudablemente, la pieza fundamental de esa articulación legal fue la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), una de cuyas metas fundamentales, así recogida tanto en el Proyecto de Ley como en la Memoria (49), era:

> *«distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio a lo largo del tiempo entre los diferentes niveles jurisdiccionales»* (50),

y que, como puede verse, es una diáfana referencia al equilibrio vertical. Como hemos señalado en la primera parte de este trabajo, tal equilibrio ha de analizarse poniéndolo en relación con la suficiencia y con la autonomía financieras, sobre las que el sistema se pronunció en estos primeros momentos con bastante claridad. La suficiencia aparece en el artículo segundo de la LOFCA, al hablar de los principios sobre los que se basará la coordinación de la actividad financiera de las comunidades autónomas y la Hacienda del Estado:

> *«La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas»*

donde parece seguirse nítidamente la recomendación de la ortodoxia económica federalista, y proceder primero a determinar las *competencias propias* de las comunidades autónomas, y establecer después los medios financieros que permitan su ejecución. En cualquier caso, parece bastante claro que esta idea de suficiencia se situaría en el mismo ámbito en que situábamos el índice de suficiencia financiera de la expresión [5].

Más discutible podría ser la interpretación que, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica, se da a la autonomía financiera:

> *«entendiendo por tal la capacidad de las comunidades autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos cuya competencia hayan asumido».*

Esta postura, que impregna definitivamente el texto de la LOFCA y todas las medidas posteriores de articulación del sistema, decanta decisivamente el modelo de haciendas autonómicas hacia el lado del gasto, con consecuencias inmediatas tanto sobre los principios del reparto tributario como sobre el proceso temporal de construcción del sistema de financiación. Si la expresión de la «autonomía financiera» radica en la capacidad decisoria sobre los gastos (51), se está implícitamente, al menos desde el punto de vista conceptual, restando importancia a la capacidad decisoria en materia fiscal o tributaria, e introduciendo de hecho una «aceptable» dependencia financiera en los niveles intermedios de gobierno. En consecuencia, la «distribución de las fuentes de ingreso... en equilibrio», citada anteriormente, queda relegada a un segundo plano. En este sentido, las importantes restricciones que la LOFCA establece respecto a los tributos e impuestos propios de las comunidades autónomas, y en menor medida respecto a los tributos cedidos, son plenamente coherentes con esta interpretación de la au-

tonomía financiera, justificable, en opinión doctrinal relevante (52), por el alto grado de solidaridad que deliberadamente introdujo la LOFCA (53).

Podría afirmarse, por tanto, que en el inicio de la construcción del sistema de financiación de las comunidades autónomas, la autonomía financiera *strictu senso* (esto es, la ligada a la capacidad de tomar decisiones tributarias), fue sucesivamente sacrificada: primero, al otorgar mayor relevancia a las decisiones de gasto que a las fiscales; segundo, porque era prioritario el logro de la suficiencia global, y tercero, en aras de la solidaridad. De estas tres cuestiones, la que se relaciona más estrechamente con las transferencias generales o la participación en los ingresos es obviamente la segunda.

2.2. Suficiencia, autonomía y participación en ingresos

Con las limitaciones impuestas a la autonomía financiera, y teniendo en cuenta que el objetivo central de la etapa transitoria fue la búsqueda del equilibrio entre los gastos necesarios para atender a los servicios que iban traspasándose y los recursos financieros con que se iba dotando a las comunidades autónomas, no cabía más que interpretar de forma lata la suficiencia. En consecuencia, se aceptó que dicha suficiencia se lograba desde el momento en que se les proporcionasen a las comunidades autónomas recursos financieros suficientes (incluidas las subvenciones de cualquier tipo) para cubrir las necesidades de gasto derivadas de sus competencias, es decir (54), cumplir la igualdad $IA^{**}_r = GA^{**}_r$, y consiguientemente, hacer que $IA^{**}_i = GA^{**}_i$.

Por otra parte, el mencionado equilibrio financiero tenía dos objetivos adicionales: en primer lugar, asegurar la continuidad en la prestación de los servicios que se traspasaban y, en segundo, sentar las bases para una cierta garantía de que no se produjera un crecimiento desmesurado en el gasto público global. La opción inicialmente elegida para mantener dicho equilibrio (55) fue, en síntesis, la siguiente: una vez calculado el coste efectivo de los servicios traspasados a una comunidad autónoma, se le cedía el rendimiento de las tasas afectas a dichos servicios, así como el rendimiento de determinados tributos «cedidos», completándose sus necesidades financieras con una participación en los ingresos fiscales del gobierno central (56).

Se cumpliría así la igualdad:

$$CE_r = TA_r + TC_r + PIE_r \qquad [16]$$

donde:

CE_r = Coste efectivo de los servicios traspasados a la comunidad autónoma.

TA_r = Tasas afectas a la prestación de dichos servicios, que pasan a ser recursos propios de la comunidad autónoma.

TC_r = Recaudación obtenida por los tributos que se ceden a la comunidad autónoma.

PIE_r = Cuantía que recibirá la comunidad autónoma en concepto de participación en los ingresos del Estado.

Es necesario señalar que este procedimiento no se aplicó a todos los servicios traspasados (57). Para aquellos que quedaban fuera de este método de financiación, los recursos financieros necesarios para su funcionamiento se transferían directamente a las comunidades autónomas en forma de subvenciones condicionales o específicas (58). Es obvio que si el volumen de gasto financiado por el procedimiento estándar hubiese sido muy pequeño, el porcentaje de participación no hubiese adquirido la importancia que tuvo en aquellos momentos, de donde se deduce que, en términos relativos, el volumen de gasto autonómico que no quedó incluido en el cálculo global del coste efectivo, CE_i, debió ser bajo (59). Por otra parte, este procedimiento supuso, en consonancia con la interpretación de la autonomía financiera antes aludida, que la cantidad inicial de recursos financieros adscritos a las comunidades autónomas se relacionaba directamente con sus respectivas responsabilidades de gestión de gasto, y no con sus capacidades fiscales (potenciales o reales).

Ahora bien, el equilibrio financiero que buscaba la expresión [16] necesitaba definiciones o precisiones adicionales, tanto respecto a cada uno de sus elementos, como respecto al año de referencia para los mismos. En cuanto a esta última cuestión, la LOFCA señalaba, en su disposición transitoria primera, que los costes efectivos serán los «del momento de la transferencia» (año t), y los ingresos del Estado (IE), sobre los que se basa la participación, serán «la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II (Impuestos Directos e Impuestos Indirectos) del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados». Añade la LOFCA que, en el cálculo del coste efectivo, «se tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan». Por último, la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA deja en manos de las Comisiones Mixtas Paritarias Estado-Comunidad Autónoma la fijación del porcentaje de participación que corresponde a cada comunidad r. Una vez determinado dicho porcentaje, se mantendrá inalterado, excepto en los casos de revisión previstos en el artículo decimotercero, tres, de la LOFCA, debiendo aprobarse el porcentaje que corresponde a cada comunidad autónoma mediante Ley.

De acuerdo con la ecuación [16], el porcentaje de participación de una comunidad autónoma en

los ingresos del Estado se determina mediante la fórmula:

$$PPIE_r = \frac{CE_r - TA_r - TC_r}{IE} \qquad [17]$$

es decir, el porcentaje reconocido a cada comunidad autónoma es la proporción que, de los ingresos del Estado, suponga el coste efectivo de los servicios traspasados, minorado en la cuantía de la recaudación por tasas y tributos cedidos a dicha comunidad.

Por otra parte, y puesto que ha de cumplirse que:

$$\sum_{1}^{n} (PPIE_r \cdot IE) = PIE_i \qquad [18]$$

es decir, que la suma de lo que reciben todas las comunidades (su porcentaje de participación multiplicado por los ingresos del Estado) sea igual a la masa global de participación que está dispuesta a transferir el gobierno central para asegurar la suficiencia global del sistema, lo que en cierta medida puede significar lograr el reequilibrio vertical del mismo, puede identificarse la cuantía del total de la participación, PIE_i con la cantidad de subvención *SG* que lograba dicho equilibrio en las expresiones [10] a [12].

Casi desde el mismo momento de su articulación, se señaló cuál era el mayor inconveniente de establecer un porcentaje fijo: dado el diferente ritmo de crecimiento del coste efectivo, de los tributos cedidos y de los ingresos del Estado, las cantidades obtenidas por las comunidades autónomas mediante la participación iban a proporcionarles un «exceso de financiación» (bautizado desde entonces como «efecto financiero»), que además se distribuiría aleatoriamente entre ellas, según la importancia de los tributos cedidos y del volumen competencial asumido.

Por otra parte, y dado que la LOFCA, lógicamente, no especificaba con detalle el contenido concreto que habría de tener cada una de las variables involucradas en la determinación del porcentaje, tal tarea quedó en manos de las comisiones mixtas que, ante la ausencia de criterios homogéneos, elaboraron sus propios sistemas de valoración, y cerraron acuerdos sobre los porcentajes que correspondían a cada comunidad. Esta situación se prolongó hasta el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobando el «Método para el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados a las Comunidades Autónomas», que recogió, esencialmente, las recomendaciones efectuadas por el «Informe de la comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», de 7 de julio de 1981, así como los compromisos establecidos en los «Acuerdos políticos en materia económico-financiera firmados por el Gobierno de la Nación, el partido que lo sustenta y el Partido Socialista Obrero Español», de 31 de julio de 1981.

El citado acuerdo 1/82 del CPFF no alteró sustancialmente ni el procedimiento ni la fórmula de cálculo del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, $PPIE_r$, por lo que los defectos del mismo, y especialmente el denominado «efecto financiero» (60) subsistieron. Sí que incluyó el «método» importantes decisiones acerca de las tasas, que dieron pie al concepto de «carga neta asumida», así como respecto al cálculo y financiación de la inversión nueva y de reposición, que tendrían consecuencias relevantes en el funcionamiento conjunto del sistema, y que no vamos a analizar para no desviarnos de lo que atañe estrictamente al porcentaje de participación. Por último, los Ingresos del Estado, *IE,* se definieron entonces como la suma de los capítulos I y II del presupuesto de ingresos del Estado (impuestos directos e impuestos indirectos), minusvalorados en la cuantía correspondiente a los impuestos que pueden ser cedidos a las comunidades autónomas (impuesto sobre el patrimonio neto; impuesto sobre transmisiones patrimoniales; impuesto sobre sucesiones y donaciones; imposición general sobre las ventas en su fase minorista; los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales; las tasas y demás exacciones sobre el juego).

El Consejo de Política Fiscal y Financiera propuso, el 26 de enero de 1984, sustituir el porcentaje fijo (causa fundamental del efecto financiero), por un método de «porcentaje deslizante», según el cual el porcentaje de participación que corresponde a cada comunidad autónoma en los ingresos del Estado, $PPIE_r$, se calcularía cada año en función de la situación del año anterior. Esta propuesta, aceptada por las comisiones mixtas, se sustanció finalmente en la Ley del Porcentaje (Ley 43/1984, de 13 de diciembre), a partir de la cual, además, los fondos recibidos por las comunidades autónomas vía porcentaje pierden su condicionalidad (61), pasando a ser transferencias incondicionales, lo que representó un cambio significativo, aunque sólo fuera conceptualmente, en relación a la situación de los primeros años del período.

La fórmula finalmente establecida por la Ley 43/84, y aplicada durante los ejercicios de 1984, 1985 y 1986, puede expresarse de la siguiente manera:

$$PPIE_r^t = \frac{CNA_r^{t-1} - TC_r^{t-1}}{IE^{t-1}} \qquad [19]$$

que calcula el porcentaje que corresponde a cada comunidad autónoma *r* en el año *t,* en función de los valores de la carga neta asumida (62) por dicha comunidad en el año anterior, CNA^{t-1}_r, a la que se resta la recaudación obtenida el año anterior por los

tributos cedidos a la comunidad autónoma TC^{t-1}_r, y los ingresos del Estado del año anterior IE^{t-1}, tal como se definieron anteriormente.

Como puede verse, tal fórmula mantiene la característica fundamental de lo que fue el porcentaje de participación durante el período transitorio: un instrumento al exclusivo servicio de la suficiencia del sistema, objetivo sobre cuya consecución se han albergado serias dudas. La infravaloración de los costes indirectos de los servicios traspasados, la exclusión en el cálculo del «coste efectivo» de las transferencias corrientes y de capital asociadas a los servicios traspasados, y las nulas previsiones respecto a los gastos asociados con el mantenimiento de las nuevas inversiones, son las tres vías señaladas por la literatura (63) como causas fundamentales de la insuficiencia financiera experimentada durante este período.

En resumen, durante el período transitorio se definieron los tres pilares sobre los que se apoya el sistema de financiación autonómica:

a) Un bloque de financiación condicionada, integrado por un conjunto de subvenciones finalistas (básicamente las educativas y sanitarias más el Fondo de Compensación Interterritorial), destinadas tanto a cubrir el coste de prestación de ciertos servicios como la inversión nueva.

b) Un bloque de financiación, incondicionada en su finalidad, pero sin capacidades decisorias en cuanto a su obtención, integrado esencialmente por los tributos cedidos y las participaciones en ingresos del Estado, cuyo volumen viene determinado por el coste de parte de los servicios traspasados. La incondicionalidad en la aplicación de estos fondos es relativa, puesto que las comunidades autónomas tendrían, como mínimo, que mantener el nivel y composición de los servicios traspasados, lo que obviamente les restaba capacidad de decisión.

c) Un bloque de financiación propia, expresión genuina de la autonomía fiscal, constituido por los tributos propios y los recargos, con una capacidad muy limitada de generar recursos dadas las restricciones impuestas por la LOFCA. En este bloque podría añadirse el recurso al endeudamiento, tanto por ser una parte de la autonomía financiera, como por cerrar el abanico de recursos financieros del sistema, aunque al estar considerando sólo los ingresos *no financieros* de las comunidades autónomas, no incluiremos en nuestro análisis.

2.3. Equilibrio horizontal y participación en ingresos

Poco hay que explicar del tratamiento que los desequilibrios horizontales tuvieron durante el período transitorio, pese a que la Memoria del Proyecto de Ley de la LOFCA señalase (página 19) que uno de los problemas fundamentales que deben abordarse es:

> *«adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad económica entre las Comunidades Autónomas, de forma que todas puedan prestar un nivel de servicios aceptable dado el nivel medio nacional, sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en las demás»,*

que constituye una perfecta definición de equilibrio financiero horizontal.

Lo cierto es que ni la participación en ingresos, dirigida a la suficiencia, ni ningún otro mecanismo financiero tuvo como objetivo disminuir aquellos desequilibrios, que un sistema basado en el coste efectivo difícilmente pueda eliminar. En realidad, y como se observó en el proceso de discusión de la LOFCA (64), el procedimiento planteado para determinar los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, «petrifica» el nivel de los servicios de cada comunidad en el que tuviera en el año anterior al traspaso del mismo, lo que perpetúa las diferencias preexistentes entre las diversas comunidades.

La clave de la cuestión radica, por tanto, en si el gobierno central, antes de efectuarse los traspasos, estaba o no prestando esos servicios a un nivel uniforme, y si los costes unitarios de los mismos eran similares en todo el territorio. Puesto que nunca se procedió ni a la cuantificación de los niveles de prestación (65), ni al cálculo de las posibles diferencias en los costes unitarios, no cabe sino conjeturar acerca de la hipotética «nivelación previamente existente» en tales prestaciones. Si es dudoso que existiera el mismo nivel de prestación en todo el territorio, no lo es en absoluto, a tenor de lo expuesto en el punto 1.1.5 de este trabajo, que la igualdad en el coste efectivo, incluso la igualdad de coste per cápita, equivalga a un nivel similar de prestación del servicio.

Si las diferencias existían, tomar el coste efectivo como indicador de las necesidades de gasto puede ser, en palabras de Musgrave y Musgrave (1973), página 638, *«un indicador equivocado de las necesidades reales»,* que únicamente sirve para consolidar el reparto de gasto preexistente. A esta nonivelación habría que añadir las consecuencias desequilibradoras que el «efecto financiero» puede tener sobre los equilibrios horizontales, puestas de manifiesto por la literatura hacendística (66), relevantes incluso en el caso de aceptar la existencia de aquella situación previa hipotéticamente nivelada, y mitigadas aunque no eliminadas con la fórmula del «porcentaje deslizante» adoptada en 1984.

III. LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL PERIODO DEFINITIVO

3.1. Marco general

La LOFCA estableció, en su Disposición Transitoria primera, una doble posibilidad para dar por

concluido el período transitorio y, en consecuencia, arbitrar un modelo de financiación ajustado al articulado de la propia LOFCA: o que se hubiesen traspasado a alguna comunidad autónoma *todas* las competencias atribuidas en su estatuto de autonomía, o que, en cualquier caso, hubiesen transcurrido seis años desde la entrada en vigor del mismo. Hacia mediados de 1984 se vio claramente que la primera vía no se iba a agotar, por lo que se dibujaba un horizonte temporal estricto para la sustitución del sistema: enero de 1987 (67). En consecuencia, entre julio de 1984 y octubre de 1986, tuvo lugar un intenso proceso de elaboración de informes, propuestas y dictámenes, al que acompañó un no menos intenso debate (68), con especial relevancia en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La culminación de todos estos preliminares fue el acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991» (69), que instaura el «período definitivo» de nuestro sistema, vigente en la actualidad con las modificaciones que analizaremos posteriormente.

En una apretada síntesis de las características del nuevo sistema podrían señalarse:

a) Mantenimiento del sistema dentro del ámbito legal definido por la Constitución, la LOFCA y los estatutos de autonomía, cuya posible modificación se rechaza expresamente.

b) Abandono del coste efectivo como índice de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. El cálculo de dichas necesidades se basa, para el año inicial de vigencia del mencionado Acuerdo 1/1986, en los recursos financieros globales que cada comunidad tenía en el año inmediatamente anterior.

c) Incorporación al bloque de financiación incondicionada de parte de los recursos del bloque condicional, y en especial del 25 por 100 del Fondo de Compensación Interterritorial. Tal incorporación tuvo por objeto tanto solucionar parte de los problemas que había presentado la financiación de la inversión nueva en el período anterior, como disminuir el grado de condicionalidad de los fondos transferidos desde el gobierno central.

d) Modificación de los criterios por los que se determina el porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado y su evolución temporal. Tal como el propio Acuerdo afirma (70), este es *«el cambio fundamental que se produce al pasar del período transitorio al definitivo»*.

Si las implicaciones de la primera característica son relevantes desde la perspectiva de la autonomía, puesto que dejaba inalteradas las restricciones impuestas a las comunidades autónomas respecto a sus posibilidades de obtención de recursos fiscales propios, al tiempo que mantenía la interpretación de la «autonomía financiera» desde la perspectiva del gasto, las de las otras tres se concentran básicamente en hacer de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado la piedra angular del sistema. Como veremos a continuación, a este instrumento no sólo se le van a asignar objetivos relacionados con los equilibrios verticales y horizontales, sino también alguna responsabilidad redistributiva.

3.2. La participación en los ingresos del Estado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1986

Siguiendo el camino esbozado en el período transitorio, el «Método» de 1986 separa los recursos financieros que el Estado va a transferir a las comunidades autónomas en dos grandes bloques: el de financiación incondicionada, FI_i, y el de financiación condicionada, FC_i, respondiendo tal separación a los mismos criterios expuestos anteriormente. La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, PIE_i, es la parte más importante de la financiación incondicionada, y su estructuración condiciona el funcionamiento del sistema en su conjunto, porque al igual que en el período transitorio, en el que la PIE_i fue el elemento de ajuste en la igualdad [16], en el período definitivo, la PIE_i va a ser *además* (71) el elemento de ajuste para la consecución de dos objetivos del «Método»: por una parte, *«que ninguna comunidad reciba menos recursos que los que actualmente recibe por el sistema transitorio»* (72) y, por otra *«[que se] establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita a igualdad de niveles competenciales»* (73).

Desde la perspectiva de la suficiencia, hay implícito en el «Método» de 1986 un cambio sustancial: en el período transitorio, el ajuste entre necesidades (cuantificadas *grosso modo* con el coste efectivo de los servicios traspasados) y medios financieros, se realizaba comunidad a comunidad (mediante sus respectivas participaciones en los ingresos del Estado PIE_r, tal como figura en la expresión [16]), mientras que en el período definitivo, el ajuste se efectúa agregadamente, no sólo a través de la cuantía global de la participación, PIE_i, que se incluye como parte de la financiación incondicionada FI_i, sino también desde el momento en que primero se determina la cuantía total de dicha financiación incondicionada, FI_i, y se procede después a repartir ese volumen global de recursos entre las comunidades autónomas.

Dada la trascendencia del procedimiento de cálculo de la financiación incondicionada y su reparto entre comunidades para el funcionamiento global del sistema, creemos conveniente exponer detalladamente el mismo:

A) Determinación del volumen agregado de recursos

Con los propósitos antes referidos, el «Método» procede en primer lugar a cuantificar, para el año *t* (año base en todo el «Método», 1986), la masa global de financiación incondicionada ficticia (hipotética o potencial), FI^H, que correspondería al supuesto de que todas las comunidades han alcanzado sus respectivos techos competenciales. Para ello, se define:

$$FI_t^H = PIE_t^H + TC_t^N + TA_t^N + 0{,}25\ FCI_t + \\ + SA_t + ST_t + SGE_t^H + CA_t \qquad [20]$$

donde:

FI^H = Volumen global de hipotética financiación incondicional necesaria.

PIE^H = Participación hipotética que correspondería a las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, si todas hubieran alcanzado sus techos competenciales, sobre la base de los costes efectivos calculados en el período transitorio.

TC^N = Recaudación hipotética (llamada *normativa)* que se obtendría si todas las comunidades autónomas hubieran recibido los tributos cedidos, calculada en función del incremento tendencial sobre la recaudación real de 1984.

TA^N = Id. al anterior, pero para la recaudación *normativa* por tasas afectas a la prestación del servicio.

0,25 FCI = Porcentaje del Fondo de Compensación Interterritorial percibido por las comunidades autónomas en 1986, que se decide incorporar al bloque de incondicionalidad.

SA = Subvenciones de autogobierno, incluidas antes en la financiación condicionada.

ST = Subvenciones condicionadas que, por ser fácilmente territorializables, pasan a integrarse en *FI.*

SGE^H = Subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, incluidas *solamente* a efectos de homogeneización de los techos competenciales, y calculadas como si todas las comunidades autónomas hubieran recibido tales competencias.

CA = Coste adicional que, para garantizar los mínimos de la situación anterior, se incorporan a la financiación incondicionada, cuya cuantía en el Acuerdo se eleva a 52.121 millones de pesetas.

Con este primer paso, el «Método» pretende, en definitiva, determinar cuál sería la cantidad total de recursos «incondicionados» que, de cumplirse la hipótesis de techos competenciales, sería necesario transferir desde el gobierno central a las comunidades autónomas. El siguiente paso es establecer los criterios mediante los que esa masa global se distribuiría entre las comunidades.

B) Distribución del volumen agregado entre comunidades, y cálculo del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado

Para repartir el total de financiación incondicionada «hipotética», FI^H, el «Método» forma dos grupos de comunidades autónomas: las que no pueden tener competencias en materias de educación y trabajo (llamado grupo de competencias «comunes»), y el resto (llamado grupo con «competencias en educación»). A continuación, y dadas las variables y ponderaciones establecidas en el propio «Método» (74), se elaboran dos funciones matemáticas, con expresión de los coeficientes que, multiplicados por los valores que en cada comunidad toman las variables consideradas en el «Método», determinan lo que correspondería, en principio, a cada comunidad autónoma:

$$FI^H_{rc} = 2.859{,}57\ UA_r + 0{,}0059856\ N_r + 1{,}095\ I_r + \\ + 0{,}1179\ S_r + 188.641{,}39\ IR_r + 186.029{,}15\ EF_r \qquad [21]$$

$$FI^H_{re} = -\,2.487{,}595 + 0{,}02046855\ N_r + 8{,}8333843\ I_r + \\ + 0{,}4164268\ S_r + 24.364{,}001\ IR_r + 161.052{,}3079\ EF_r \qquad [22]$$

y donde:

FI^H_{rc} = Cuantía hipotética que le correspondería a la comunidad autónoma *r* por el conjunto de competencias comunes *c,* si todas las comunidades autónomas hubieran alcanzado sus techos competenciales.

FI^H_{re} = Cuantía hipotética que le correspondería a la comunidad autónoma *r* por el conjunto de competencias en educación *e,* si todas las comunidades autónomas hubieran alcanzado sus techos competenciales.

siendo:

UA_r = Número de unidades administrativas de la comunidad autónoma *r* (0,5 por provincia y comunidad).

N_r = Población de derecho de la comunidad autónoma *r,* según censo de 1983 del Instituto Nacional de Estadística.

I_r = Insularidad. Para Baleares es la distancia en kilómetros entre Madrid y la capital de Baleares, mientras que para Canarias es la semisuma de las distancias en kilómetros

entre Madrid y Las Palmas de Gran Canaria y Madrid y Santa Cruz de Tenerife.

S_r = Superficie de la comunidad autónoma *r*, expresada en kilómetros cuadrados.

IR_r = Indice de riqueza relativa de cada comunidad autónoma *r*, que viene determinado por la expresión:

$$IR_r = \frac{N_r}{\sum_1^n N_r} - \frac{PIB_r}{\sum_1^n PIB_r} \qquad [23]$$

y que define dicha riqueza relativa a partir de la relación existente entre la población de la respectiva comunidad y la población del conjunto de comunidades autónomas, minorada en la relación entre el producto interior bruto de esa comunidad y el producto interior bruto del conjunto, referidos ambos a 1983.

EF_r = Indice de «esfuerzo fiscal» de cada comunidad autónoma *r*, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, entendido como:

$$EF_r = \frac{CL_r}{\sum_1^n CL_r} - \frac{PIB_r}{\sum_1^n PIB_r} \qquad [24]$$

a partir de una peculiar definición del «esfuerzo», que se define como la relación existente entre las cuotas líquidas, CL_r, correspondientes al ejercicio fiscal de 1983, recaudadas en cada comunidad autónoma *r*, y la recaudación por cuotas líquidas del conjunto de comunidades autónomas, minorada en la proporción que haya entre el producto interior bruto de esa comunidad y el producto interior bruto del conjunto, referidos ambos a 1983.

En consecuencia, si una comunidad autónoma sólo tiene competencias «comunes» (es decir, no tiene competencias en educación), sólo recibirá los fondos que resulten de aplicar la fórmula [21], mientras que si tiene también competencias educativas, recibirá *además* los fondos que resulten de aplicar la ecuación [22]. La cuantía resultante de aplicar estas fórmulas, constituye lo que el «Método» denomina «Financiación Fuera Fondo» (75) de cada comunidad autónoma *r*.

A continuación se ajusta esta financiación hipotética FI^H_t a la situación real de cada comunidad autónoma. Para ello, se procede a:

a) descontar lo que correspondería a los servicios que todavía no se han transferido, SNT_r;

b) restar las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza SGE_r, que como se recordará se incluyeron sólo a efectos homogeneizadores, pero que en realidad continúan formando parte de los fondos condicionados;

c) añadir lo que corresponde a las competencias muy específicas transferidas a alguna comunidad en concreto (76). Estas sustracciones y adiciones suponen en definitiva aplicar la fórmula correctora:

$$FI^R_r = FI^H_{r_c} + FI^H_{r_e} - SNT_r - SGE^H_r + SE_r \qquad [25]$$

mediante la que se determina la cantidad total de financiación incondicional, FI^R_r, que va a recibir, dada su situación real, cada comunidad autónoma.

El paso siguiente es calcular qué parte de esa financiación incondicional va a recibir esa comunidad a través de su participación en los ingresos del Estado, PIE^R_r. Para ello, y en consonancia con la fórmula de equilibrio global [20], establecida como punto de partida del «Método» en el año base de 1986, y que exige el cumplimiento de la igualdad:

$$FI^t_r = TA^N_r + TC^N_r + PIE^t_r \qquad [26]$$

es decir, que los fondos incondicionales recibidos por una comunidad autónoma han de ser equivalentes a la suma de las tasas, más los tributos cedidos, más su participación en los ingresos del Estado. Respetando esta condición de equilibrio o suficiencia financiera global del sistema, se obtiene la cuantía de lo que recibiría en 1986 cada comunidad autónoma por la vía de la participación:

$$PIE^t_r = FI^t_r - TA^N_r - TC^N_r \qquad [27]$$

A partir de aquí es inmediato deducir, expresado en tanto por uno, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado que, en el año base de 1986, se le reconoce a cada comunidad autónoma *r*, y que estará vigente (salvo excepciones o supuestos de revisión) durante el quinquenio 1987-1991 de aplicación del Acuerdo:

$$PPIE^{87/91}_r = \frac{PIE^t_r}{ITAE^t} \qquad [28]$$

En resumen, el porcentaje de participación de cada comunidad autónoma en los ingresos del Estado viene determinado por el valor que, en 1986, hayan alcanzado: su financiación incondicional real (determinada por las ecuaciones [21], [22] y [25]; la recaudación «normativa» proveniente de las tasas afectas a los servicios traspasados; la recaudación «normativa» de sus tributos cedidos, y la cuantía correspondiente a los *ITAE*, expresión con la que se denominan los «Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente», que sutituyen, conceptualmente, a los ingresos del Estado, *IE*, de las

expresiones [17] a [19], y cuyo contenido especifica el «Método»: *«La suma, en cada ejercicio presupuestario, de: la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE), más la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social, más la recaudación por cotizaciones al desempleo»* (77).

C) Reglas de evolución temporal de la financiación por porcentaje

Una vez establecido el porcentaje único que corresponde a cada comunidad autónoma durante el quinquenio (78), era imprescindible establecer las tasas de evolución temporal admisibles para la financiación que el mismo comporta. La decisión final fue fijar unos límites máximo y mínimo de crecimiento de la cantidad de recursos que, por la vía de la participación, PIE^t_r, podría obtener cada comunidad en cada uno de los cinco años del Acuerdo, mediante la conocida regla: *«La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente), a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB (Producto Interior Bruto), en cuyo caso la financiación crecería 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 GEE (gastos equivalentes del Estado), la financiación crecería igual que dichos GEE»* (79).

Es obvio que, para la aplicación de esta regla, han de definirse los «gastos equivalentes», *GEE.* En síntesis, tales gastos se definen como la suma de los capítulos I, II y VI (personal, compra de bienes corrientes y de servicios, inversiones reales) de una parte (no el total) de los departamentos ministeriales y organismos autónomos incluidos en los Presupuestos Generales del Estado. Dada la distinta composición del gasto público en cada uno de los dos grupos competenciales, la «equivalencia» no puede ser similar, por lo que se establece que *«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 la competencia en educación»* (80).

Ahora bien, la aplicación de esta regla obliga a calcular, para cada uno de los años de vigencia del Acuerdo (t = 1, 2, 3, 4 y 5) y para cada comunidad autónoma r, cuál sería la cuantía que alcanzaría su respectiva participación en los ingresos del Estado, PIE^t_r.

En formulación matemática, ello equivale a calcular:

$$PIE^t_r = PPIE^0_r \times ITAE^0 \times \frac{ITAE^t}{ITAE^0} = PIE^0_r \times \frac{ITAE^t}{ITAE^0} \qquad [29]$$

$$PIE^t_r = PPIE^0_r \times ITAE^0 \times \frac{PIB^t}{PIB^0} = PIE^0_r \times \frac{PIB^t}{PIB^0} \qquad [30]$$

$$PIE^t_r = PPIE^0_r \times ITAE^0 \times \frac{GEE^t}{GEE^0} = PIE^0_r \times \frac{GEE^t}{GEE^0} \qquad [31]$$

o lo que es igual, multiplicar la cifra correspondiente a lo que cada comunidad autónoma obtuvo por participación en los ingresos del Estado en el año 1986, por las tasas de crecimiento, entre 1986 y el año en cuestión, de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, *ITAE,* el producto interior bruto, *PIB,* o los gastos equivalentes, *GEE.* De los tres valores resultantes, se elige aquél que cumple los requisitos de la regla de evolución temporal antes transcrita.

A la tasa de crecimiento finalmente aplicable se le ha denominado desde entonces «índice prevalente», *ip,* del correspondiente año, y una consideración más detallada de las implicaciones de esta regla condujeron a Solé (1987) a advertir que, de las seis situaciones que matemáticamente se generan al combinar los tres elementos implicados en esta regla, cuatro de ellas estarían dominadas por el gasto equivalente del Estado. En consecuencia, el índice prevalente más probable, o tasa «normal» a la que crecería la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, sería el citado gasto equivalente, *GEE,* que, como se indicó antes, se fijaba anualmente con valores diferentes según los dos grupos competenciales que se consideran en el «Método».

3.3. Los cambios introducidos por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992

Finalizado el período para el que se establecieron los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en el quinquenio 1987-1991, se iniciaron durante el último trimestre de 1991 las pertinentes negociaciones para proceder a la revisión de dichos porcentajes. La culminación de las mismas fue el Acuerdo 1/92, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre «El sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996», cuyo segundo capítulo detalla el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996». Este «Método» sigue, básicamente, las mismas pautas y procedimiento utilizado en 1986, por lo que nos limitaremos a señalar las principales diferencias entre ambos.

En primer lugar, el «Método» de 1992 *«toma al ejercicio de 1990 como año base del quinquenio»* (81). En consecuencia, todas las cuantificaciones referidas a t = 0 han de entenderse como valores de dicho año.

En segundo lugar, y ahondando en el progresivo

trasvase de financiación condicionada hacia el bloque de incondicionalidad, se integran definitivamente en este último conjunto, FI^H_t, las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y la compensación transitoria que, como consecuencia de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, se había reconocido (82) a aquellas comunidades autónomas que quedaron excluidas del mismo.

En tercer lugar, y en un intento de reducir los problemas de insuficiencia denunciados por las comunidades autónomas para atender a la financiación de su inversión nueva, se añade, para el cálculo del bloque de financiación incondicionada, FI^H_t, y a partir de estimaciones aceptadas por el propio CPFF, una cifra de 107.378,7 millones de pesetas, que se distribuyen entre el conjunto de competencias comunes, FI^H_{rc}, y el de competencias en educación, FI^H_{re}, a razón de 34.468,9 millones para el primero y 72.909,8 para el segundo.

Con estas particularidades, y respetando una restricción inicial similar a la de 1986: *«que a ninguna Comunidad Autónoma le correspondan menos recursos que los realmente recibidos en el año base»* (83), se calcula la financiación incondicional hipotética, FI^H_t, con el mismo significado que explicamos respecto a la expresión [20]. Para el cálculo de la recaudación «normativa» de tributos cedidos y tasas, incluidos en la ecuación que calcula la financiación incondicional hipotética, se utiliza la cifra base del «Método» de 1986 (84), actualizada según los valores alcanzados por el índice prevalente *ip.*

Para el subsiguiente reparto entre las comunidades autónomas pertenecientes a los dos bloques competenciales establecidos, se utiliza un conjunto de variables esencialmente similar al empleado en 1986, con las siguientes modificaciones:

A) Se introduce una variable nueva, la dispersión, correspondiente al número de entidades singulares (núcleos de población) de cada comunidad autónoma, con el objetivo de *«contabilizar en alguna medida la diferencia de costes de provisión de servicios públicos que la dispersión geográfica provoca»* (85).

B) La variable «unidades administrativas» se obtiene ahora aplicando 0,5 puntos a cada comunidad autónoma, 0,5 puntos a cada provincia y 0,25 puntos a cada isla con cabildo o consejo insular. Así, por ejemplo, en una comunidad autónoma compuesta por tres provincias, esta variable toma el valor 4 (tres provincias por 0,5, más 0,5 de la comunidad autónoma).

C) La anterior variable IR_r, «índice de riqueza relativa», pasa ahora a denominarse «índice de pobreza relativa», y la expresión [23] pasa a ser:

$$PR_r = \frac{N_r}{\sum_1^n N_r} - \frac{VAB_r}{\sum_1^n VAB_r} \qquad [32]$$

cuya novedad radica en que el PIB ha sido sustituido por el valor añadido bruto, *VAB.*

De forma similar, la variable «esfuerzo fiscal», que mantiene su denominación, pasa a definirse como:

$$EF_r = \frac{CL_r}{\sum_1^n CL_r} - \frac{VAB_r}{\sum_1^n VAB_r} \qquad [33]$$

con los significados ya explicados de cuotas líquidas, *CL,* y valor añadido bruto, *VAB.*

D) Se modifican los coeficientes ponderadores de las variables. El cuadro núm. 4 recoge las dos situaciones.

E) El «Acuerdo» de 1992 añade unas ponderaciones adicionales a la cantidad que, por aplicación de las reflejadas en el cuadro núm. 4, correspondería inicialmente a cada comunidad autónoma:

«El resultado obtenido... se corregirá, en su caso, 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.

CUADRO NUM. 4

COEFICIENTES DE PONDERACION DE LAS VARIABLES

	«Método» de 7-11-1986		*«Acuerdo» de 20-1-1992*	
	C. Comunes	*C. Educación*	*C. Comunes*	*C. Educación*
Población	59,00	84,40	64,00	94,00
Superficie	16,00	15,00	16,60	3,50
Insularidad	0,70	3,10	0,40	1,50
Unidades administrativas	24,30	—	17,00	0,40
Dispersión	—	—	2,00	0,60
Riqueza/pobreza relativa	4,20	0,40	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal	5,00	1,70	1,82	1,82

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986) y (1992).

b) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma 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 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.

e) Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales» (86).

F) A diferencia del «Método» de 1986, en el de 1992 no se explicitan las funciones FI^H_{rc} y FI^H_{re}, equivalentes a las anteriores expresiones [21] y [22], de las que se obtiene, por aplicación de las ponderaciones y reglas de modulación reseñadas, la cantidad hipotética resultante para cada comunidad autónoma, limitándose a indicar su respectiva cuantía final de financiación incondicional hipotética, FI^H_r.

G) El resto del procedimiento, es decir, la determinación de la financiación incondicional real, FI^R_r, la cuantía que corresponde a cada comunidad por la vía de la participación en ingresos del Estado, PIE^R_r, así como el cálculo del porcentaje de participación que le corresponde durante el quinquenio, $PPIE^R_r$, similares a las expresiones [26] a [28], no se modifica con respecto a 1986, como tampoco se modifican los supuestos de revisión del porcentaje.

H) Finalmente, y por lo que se refiere a las reglas de evolución temporal de la financiación que obtienen las comunidades autónomas a través de la participación en ingresos del Estado, PIE_r, en 1992 se mantienen los mismos criterios que en 1986 (expresiones [29], [30] y [31]), excepto en la definición del ámbito que configuran los gastos equivalentes (87), que se ve ampliado tanto en los ministerios como en los organismos autónomos incluidos en su cálculo.

3.4. Modificaciones adicionales contenidas en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de octubre de 1993

Durante los debates previos al Acuerdo 1/1992 del CPFF, se manifestaron opiniones a favor de una revisión más profunda del sistema de financiación autonómica, que concediera a las comunidades autónomas mayores cotas de autonomía financiera (88). La necesidad de cerrar los acuerdos sobre financiación, cumpliendo los plazos legales para la revisión del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, marginó relativamente la cuestión de la «corresponsabilidad» en el texto de enero de 1992, que pospone entrar a fondo en esa cuestión hasta que se disponga del informe del grupo de trabajo a que se refiere la página 8 del propio Acuerdo. A partir de dicho informe (89), se retomó el debate en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde finalmente se alcanzó un acuerdo el 7 de octubre de 1993 (90).

No vamos a entrar, por razones evidentes, en el análisis de todo el «Procedimiento» y sus implicaciones, aunque es inevitable que incorporemos a este trabajo aquellas cuestiones directamente relacionadas con la participación en ingresos que, de nuevo, se ha visto alterada con este Acuerdo. Señalemos, como marco general, que en el «Procedimiento» de 1993 destacan cuatro características: en primer lugar, respeta los criterios básicos que sustentan el «Acuerdo» de 1992; en segundo, insiste en la garantía de que ninguna comunidad autónoma se va a ver perjudicada, esto es, no va a recibir menos que lo ya reconocido en 1992; en tercer lugar, que el coste de esta nueva modificación ha de ser moderado para la hacienda estatal, y por último, se limita el alcance temporal de estos cambios a los ejercicios 1994 y 1995, con el compromiso de «pronunciarse *(el CPFF) sobre la continuación... o... sobre las reformas»* (91).

El objetivo declarado del «Procedimiento» de 1993 es establecer algún tipo de *«conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios»* (92), el medio elegido es que *«cada Comunidad Autónoma percibirá el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los residentes de su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio»* (93), y el mecanismo de instrumentación formal es la llamada «participación territorializada en el rendimiento del IRPF», que consiste esencialmente en desdoblar la actual participación real de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, PIE^R_r, en *«dos tramos o fracciones: la primera, de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión; la segunda, de carácter específico o singular, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial»* (94). Conviene señalar de inmediato que, en contra de lo que pudiera parecer por la redacción dada al párrafo anterior, el concepto «Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente», *ITAE,* definido en el «Método» de 1986 y mantenido en el «Acuerdo» de 1992, que incorporamos en la ecuación [28], no sufre ninguna modificación en el «Procedimiento» de 1993: la recaudación por

cotizaciones a la Seguridad Social y por cotizaciones al desempleo continúan formando parte de los *ITAE.*

El «Procedimiento» de 1993 introduce, en primer lugar, una modificación en la ecuación [26], mediante la que se determina la cuantía de la financiación incondicional real que va a recibir cada comunidad. Para el año neutral elegido, 1993, dicha cuantía se puede formular así:

$$FI^{93}_r = TA^{93}_r + TC^{93}_r + \\ + (PIE^{93}_r - 0{,}15\ CL^{93}_r) + 0{,}15\ CL^{93}_r \qquad [34]$$

donde CL_r son las cuotas líquidas del IRPF recaudadas en la comunidad autónoma *r.*

En síntesis, la diferencia radica en desdoblar la cifra correspondiente a la participación en ingresos de 1993, mediante el procedimiento de restar a la antigua participación en ingresos una cifra equivalente al 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF, y añadir un nuevo sumando igual a dicha cifra. De esta manera, la financiación incondicional a percibir por una comunidad en el año neutral 1993, FI^{93}_r, será la suma de la recaudación normativa, en 1993, de las tasas afectas a los servicios traspasados, TA^{93}_r; más la recaudación normativa del año 1993 de los tributos cedidos, TC^{93}_r; más la cuantía de su participación en los ingresos del Estado del año 1993, minorada en el 15 por 100 de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas ingresadas por los residentes en su territorio ($PIE^{93}_r - 0{,}15\ CL^{93}_r$); más el 15 por 100 de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas ingresadas por los residentes en su territorio, $0{,}15\ CL^{93}_r$.

Es obvio que con este procedimiento se cumple la condición de neutralidad financiera establecida en el «Procedimiento» para el año neutral, es decir, que todas las comunidades autónomas recibirán la misma cuantía por *PIE* que si no se hubiera modificado el sistema.

Las diferencias con el sistema anterior provienen de las diferentes reglas de evolución temporal que se aplican a cada uno de los sumandos incluidos en la expresión [34]. Así, mientras que las tasas, los tributos cedidos y el término ($PIE - 0{,}15\ CL$) crecerán a la tasa a que lo haga el índice prevalente (según la evolución de los ITAE, el PIB y los GEE), el último término ($0{,}15\ CL$), equivaldrá cada año al 15 por 100 de la recaudación *realmente obtenida* de las cuotas líquidas del IRPF de los residentes en la comunidad autónoma. En consecuencia, la financiación incondicional (95) de los años 1994 y 1995 vendría, *en principio,* determinada por:

$$FI^{94}_r = (TA^{93}_r + TC^{93}_r)\ (1 + ip^{94}) + \\ + (PIE^{93}_r - 0{,}15\ CL^{93}_r)\ (1 + ip^{94}) + 0{,}15\ CL^{94}_r \qquad [35]$$

$$FI^{95}_r = (TA^{93}_r + TC^{93}_r)\ (1 + ip^{95}) + \\ + (PIE^{93}_r - 0{,}15\ CL^{93}_r)\ (1 + ip^{95}) + 0{,}15\ CL^{95}_r \qquad [36]$$

donde las expresiones $(1 + ip^{94})$ y $(1 + ip^{95})$ indican que el coeficiente actualizador de los valores de las tasas, tributos cedidos y participación «minorada» es el índice que prevalezca al aplicar las reglas de evolución temporal usadas hasta el momento, y que como se recordará, dependían de las respectivas tasas de crecimiento de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, del producto interior bruto, y de los gastos equivalentes del Estado.

Dijimos que «en principio» se determinaría así la cuantía de la financiación incondicional porque, consciente de las desigualdades que en la tasa de crecimiento de la recaudación real por IRPF, pueden existir entre comunidades autónomas, y de ello derivarse *«en unos casos una pérdida de recursos y en otros un crecimiento excesivo que altere el equilibrio preexistente»* (96), el «Procedimiento» de 1993 establece unas reglas de modulación financiera que han de aplicarse a la cuantía resultante de la cesión del 15 por 100 del rendimiento territorializado de la recaudación por IRPF, de manera que en el año 1994:

A) Para las comunidades autónomas del artículo 151:

$$0{,}25 FI^{94}_H < [0{,}15\ CL^{94} - \\ - 0{,}15\ CL^{93}\ (1 + ip^{94})\ ] < 0{,}5\ FI^{94}_H \qquad [37]$$

es decir, que la diferencia entre el 15 por 100 de las cuotas líquidas realmente recaudadas en 1994 y la cifra que resultase de actualizar el 15 por 100 de las cuotas líquidas de 1993 según el valor del índice prevalente en 1994, no podrá ser superior al 50 por 100 de la financiación incondicional hipotética que, de no haberse modificado el sistema con el «Procedimiento» de 1993, hubiera correspondido a esa comunidad en el año 1994, ni inferior al 25 por 100 de dicha financiación incondicional hipotética.

B) Y para las comunidades autónomas del artículo 143:

$$0{,}25 FI^{94}_H < [0{,}15\ CL^{94} - \\ - 0{,}15\ CL^{93}\ (1 + ip^{94})\ ] < 1{,}0\ FI^{94}_H \qquad [38]$$

es decir, que la diferencia entre el 15 por 100 de las cuotas líquidas realmente recaudadas en 1994 y la cifra que resultase de actualizar el 15 por 100 de las cuotas líquidas de 1993 según el valor del índice prevalente en 1994, no podrá ser superior al total de la financiación incondicional hipotética que, de no haberse modificado el sistema con el «Procedimiento» de 1993, hubiera correspondido a esa comunidad en el año 1994, ni inferior al 25 por 100 de dicha financiación incondicional hipotética.

En 1995 se igualan los límites establecidos para todas las comunidades autónomas, independientemente de su grupo competencial, siendo:

$$0{,}50 FI^{95}_{H} < [0{,}15\ CL^{95} - $$
$$- 0{,}15\ CL^{93}\ (1 + ip^{95})\ ] < 1{,}0\ FI^{95}_{H} \qquad [39]$$

es decir, que la diferencia entre el 15 por 100 de las cuotas líquidas realmente recaudadas en 1995 y la cifra que resultase de actualizar el 15 por 100 de las cuotas líquidas de 1993 según el valor del índice prevalente en 1995, no podrá ser superior al total de la financiación incondicional hipotética que, de no haberse modificado el sistema con el «Procedimiento» de 1993, hubiera correspondido a esa comunidad en el año 1995, ni inferior al 50 por 100 de dicha financiación incondicional hipotética.

Por último, el «Procedimiento» de 1993 establece una serie de condiciones para la aplicación del mismo, esencialmente destinadas a evitar que el término $[PIE^{93}_{r} - 0{,}15\ CL^{93}_{r}]$ (o participación en ingresos «minorada») de la expresión [34] tome valores negativos, que se considera inadmisible en tanto que *«no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal»* (97). En consecuencia, el reconocimiento del derecho de las comunidades autónomas a percibir el 15 por 100 de las cuotas líquidas recaudadas en su territorio por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, queda supeditado a que se cumpla la condición:

$$0{,}15\ CL^{93}_{r} < PIE^{93}_{r} \qquad [40]$$

es decir, que el importe del 15 por 100 de las cuotas líquidas recaudadas en la comunidad en 1993 sea inferior a la cuantía de la participación en ingresos de esa comunidad en dicho año.

Si tal condición no se cumple, se aplicará un coeficiente reductor de 2/3 (es decir, sólo se percibiría el 10 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF de 1993, CL^{93}_{r}) y se comprobará si se cumple la condición [40]. Si ésta sigue sin cumplirse, el coeficiente reductor será de 1/3 (sólo se percibiría el 5 por 100 de las cuotas líquidas de año 1993, CL^{93}_{r}), con la subsiguiente comprobación del cumplimiento de dicha condición. La revisión o desaparición de estos coeficientes reductores está supeditada al traspaso de nuevos servicios y al consiguiente incremento que obtendría la comunidad autónoma en su volumen de participación en los ingresos del Estado, PIE^{93}_{r}.

IV. UNA VALORACION DE LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS EQUILIBRIOS FISCALES

Tal como se ha ido configurando a través del «Método» de 1986, el «Acuerdo» de 1992 y el «Procedimiento» de 1993, la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado posee actualmente características similares a las de los sistemas de *revenue-sharing* existentes en los países federales. En consecuencia, y desde el punto de vista de la comparación con otras experiencias, tal instrumento no es más que la adaptación a nuestro país de uno de los mecanismos más utilizados para enfrentar los problemas de los desequilibrios fiscales. De dicha adaptación, y de la búsqueda de respuestas a los específicos problemas que presenta la financiación autonómica en España, surgen las peculiaridades de nuestro sistema de participación en ingresos, con los logros y desaciertos respecto a los desequilibrios fiscales que abordamos en esta última parte.

Uno de los aspectos más positivos de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado es su contribución a la estabilidad y consolidación del sistema autonómico. La firma de acuerdos quinquenales, instaurada en 1986 y confirmada en 1992 sólo puede juzgarse como un elemento positivo, ya que al establecer una regla automática para el cálculo de una parte importante de sus recursos, proporciona una perspectiva de estabilidad financiera a las comunidades autónomas, alejando simultáneamente los fantasmas e inconvenientes asociados a un mecanismo intervencionista y discrecional como fue el cálculo del «porcentaje deslizante» en el período transitorio.

Este papel estabilizador se ha visto potenciado por el importante volumen de recursos canalizados a través de este instrumento, como muestra el cuadro núm. 5. En él se recoge la evolución, entre 1986 y 1992 (último año para el que se dispone de cifras de *liquidaciones definitivas* de los presupuestos de las comunidades autónomas), de los porcentajes que supone cada grupo de ingresos con respecto al total de ingresos no financieros obtenidos por el conjunto de comunidades autónomas de régimen común durante esos años (98). En este cuadro se reflejan claramente otras características de nuestro sistema de financiación como son su bajísimo nivel de autonomía fiscal, y el elevado porcentaje que alcanzan las subvenciones condicionadas, cuestiones todas ellas que, al no constituir el objeto inmediato de este trabajo, no vamos a analizar.

Otro aspecto positivo de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado es la sucesiva incorporación a la financiación incondicional de fondos establecidos originariamente

CUADRO NUM. 5

INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN. PORCENTAJE DE CADA CATEGORIA RESPECTO AL TOTAL ANUAL

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tributos propios y recargos	0,74	1,38	1,09	1,16	1,29	1,28	1,39
Impuestos cedidos	12,86	13,03	15,54	16,52	17,94	16,72	14,96
Tasas	1,71	1,62	1,42	1,39	1,51	1,43	1,30
Participación en ingresos	30,67	39,00	32,97	32,45	32,18	31,56	34,88
Subvenciones condicionadas	54,01	44,98	48,99	48,49	47,08	49,00	47,47
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

como condicionados, en un loable intento de incrementar la autonomía en la vertiente del gasto. El gran tema pendiente en este aspecto es la financiación de los servicios sanitarios, actualmente canalizados a través de transferencias finalistas, y cuyo gran volumen sesga notablemente las cifras agregadas relativas a este tipo de financiación.

Como último logro destacable de este sistema de participación, cabe señalar que ha sido uno de los factores clave para la considerable expansión del nivel intermedio de gobierno, en un tiempo extraordinariamente breve. Si desde la perspectiva del gasto puede afirmarse que en la actualidad la estructura intergubernamental en España no se aleja significativamente de países como Alemania, Austria, Estados Unidos o Suiza, ello se debe en gran medida a las posibilidades de financiación abiertas por la participación en ingresos.

Desde una posición crítica, el aspecto más negativo radica sin duda en la forma en que el sistema ha abordado las cuestiones relacionadas con el desequilibrio horizontal y las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Antes de entrar en esta cuestión, parece útil recordar que, dentro de la concepción general de la LOFCA, la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado únicamente tiene sentido si se configura como un instrumento de nivelación horizontal (99). Entre otras razones, sólo esta interpretación hace coherentes los artículos 13 y 15 de la LOFCA: las *«asignaciones complementarias»* del artículo 15 son el instrumento *extraordinario y transitorio* de nivelación horizontal, que sólo entra en funcionamiento cuando los mecanismos normales no son suficientes, y cuya reiterada utilización habrá de conducir a *«la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el artículo trece de la presente Ley Orgánica»* (100).

En consecuencia, la primera objeción que puede hacerse a la configuración de la participación que han ido moldeando los sucesivos «acuerdos», es la desvirtuación de su propósito original, introduciendo en él tanto objetivos puramente financieros, ligados a la suficiencia y el desequilibrio vertical, como objetivos redistributivos. Si bien los primeros podrían ser admisibles por las razones simplificadoras a que nos referimos con anterioridad (101), los segundos tienen menor justificación, pese a constituir, en opinión de Trebolle (1986), página 407, la diferencia fundamental entre el período transitorio y el definitivo. Una valoración crítica de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado no puede obviar, en consecuencia, las consideraciones relativas a todos los aspectos en que este instrumento se ha visto involucrado.

Volviendo al primer aspecto negativo, puede señalarse que pese a su pretensión, el sistema no se ha desvinculado totalmente del coste efectivo. La llamada «restricción inicial» (que ninguna comunidad reciba menos que lo que ya estaba recibiendo), presente tanto en el «Método» de 1986, como en el «Acuerdo» de 1992, e incluso reafirmada en la definición de la neutralidad financiera existente en el «Procedimiento» de 1993, contribuye poderosamente a la «petrificación» de las diferencias en los niveles de servicio existentes en el período transitorio, advertidas en el proceso de discusión de la LOFCA, y reseñadas al final de la segunda parte de este trabajo. En consecuencia, todos los defectos asociados con la identificación de coste efectivo y necesidad, o de coste monetario con nivel de prestación, y sus importantes consecuencias sobre la nivelación horizontal, presentes en la etapa transitoria, se incorporaron por mor de aquella «restricción», al período definitivo.

En directa relación con este problema, la conexión con el «coste efectivo», y no con las necesidades de gasto o niveles físicos de prestación, se manifiesta con toda claridad en la determinación del volumen global de financiación incondicionada, que se calcula sobre la base de los recursos que se estaban percibiendo en 1986, los cuales a su vez estaban determinados en función del coste efectivo de los servicios.

Pero los inconvenientes señalados no sólo se incorporaron en el momento inicial del período definitivo, sino que se han proyectado hacia el futuro año tras año. En efecto, la introducción, en la expre-

sión [20], de una participación en los ingresos hipotética, basada en el cálculo del coste efectivo de los servicios (traspasados o no traspasados) que existiría para niveles competenciales homogéneos, condiciona las posibilidades del propio sistema de desvincularse de dicho «coste efectivo». La referencia al coste efectivo aparece de nuevo cuando, en la expresión [25], se minusvalora la financiación incondicional hipotética, mediante la sustracción del coste de los servicios que no han sido traspasados. Téngase presente, además, que este procedimiento se aplica también en 1992, por lo que la referida proyección se extiende hasta nuestros días. Si al inicio del período definitivo se señaló (102) que el sistema *«no resuelve el problema de las diferencias iniciales en los stocks de capital público»,* creemos que hay razones suficientes para sospechar que tales diferencias, «petrificadas» también en el origen, han ido manteniéndose, aunque la insuficiente información estadística, y las cautelas con que hay que contemplar los modelos de análisis de la distribución regional de dicho *stock* de capital (103), no permitan conocer con exactitud la responsabilidad achacable a la participación en ingresos del Estado.

Otro aspecto controvertido de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en el período definitivo es la elección de las variables y ponderaciones utilizadas para el reparto del volumen global de financiación incondicionada hipotética. Es necesario señalar en primer lugar que el artículo decimotercero de la LOFCA no obliga a casi nada, al limitarse a señalar que el porcentaje *«se* negociará *con las siguientes* bases», bases que en algunas comunidades autónomas no coinciden con las recogidas por sus estatutos de autonomía. En definitiva, la decisión final respecto a las variables y sus ponderaciones será el resultado de la negociación entre Estado y comunidades. Dado el contexto en que tal negociación se desarrolla (104), no es de extrañar el resultado final, que no encuentra justificación técnica ni administrativa.

Así, si ya resultaba sorprendente la inclusión en la LOFCA de la variable «esfuerzo fiscal en el IRPF» (explicable sólo desde la perspectiva redistributiva a que antes aludimos), dada la total ausencia de competencias autonómicas en esta materia (es difícil que exista «esfuerzo» donde no hay capacidad decisoria) y su consiguiente escasa relación con los propios fundamentos de la nivelación horizontal, mucho más sorprendente es la relevancia que a la misma se le ha ido otorgando a lo largo del tiempo, hasta el punto de convertirse en el nudo gordiano de las modificaciones introducidas por el «Procedimiento» de 1993, y centro de toda la discusión en torno a la «corresponsabilidad fiscal».

Continuando en esta línea, resulta totalmente inexplicable la ausencia de una de las bases de negociación incluidas en el artículo 13 de la LOFCA: *«La relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado»,* donde se incluye claramente la actuación niveladora horizontal. Si la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado es básicamente, en la concepción LOFCA, un instrumento de nivelación horizontal, ¿cómo es posible dejar fuera de su articulación formal precisamente el elemento que más se relaciona con dicha nivelación? (105).

Este hecho sólo se entiende si se acepta que, para los negociadores (y sobre todo para la Administración central) (106) la participación en ingresos fue, en el «Método» de 1986, meramente un medio de asegurar la suficiencia financiera (como lo había sido en la etapa transitoria), sin objetivos niveladores. Esta interpretación es coherente tanto con las consideraciones efectuadas hasta el momento acerca de las deficiencias observadas en la forma de articular la participación, como con las que iremos efectuando en esta última parte del trabajo. Adicionalmente, cabe suponer que no incluir aquellas relaciones, relativas a déficit y costes, fue la manera más simple y directa de no abordar los complejos y difíciles problemas asociados con la medición de los niveles de prestación de los servicios públicos (107), aunque ello supusiera dar una respuesta insatisfactoria al problema central de medición de las necesidades de gasto.

En definitiva, y como se ha señalado repetidamente en la literatura (108), las variables y ponderaciones fueron «ajustadas» a los resultados que querían obtenerse, fruto de la negociación y predeterminados entre otros factores por la «restricción inicial», que operó tanto en 1986 como en el «Acuerdo» de 1992.

Otra cuestión relevante para analizar el significado de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado respecto a la nivelación horizontal y la cuantificación de las diferencias en los niveles de prestación de los servicios, radica en el declarado propósito del «Método» de 1986 de *«encontrar una aplicación de dichos criterios [los del art. 13 de la LOFCA] que... establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita»* (109). Si bien el «Acuerdo» de 1992 no incluye una confirmación explícita de tal objetivo, los cambios en las ponderaciones de las variables y, muy significativamente, las reglas de modulación de las tasas de crecimiento de la financiación vía participación allí incluidas, van inequívocamente dirigidas al mencionado propósito. Nos encontramos, en fin, con un sistema que elige la financiación per cápita como índice adecuado de las necesidades de gasto, y hace pivotar buena parte de la nivelación horizontal en la consecución de un «adecuado» abanico de la misma. Hay que remarcar, antes de nada, la identificación que vuelve a establecerse

entre «necesidades», «coste» y «financiación», sin que sea necesario insistir en las debilidades e insuficiencias que tal proceder comporta.

Pero el objetivo de aproximar la financiación per cápita es, en sí mismo, discutible desde la perspectiva de la nivelación horizontal, aunque se haya defendido (110) sobre la base del excesivo impacto redistributivo que se estima tuvo el sistema transitorio. Tales argumentos serían aceptables si, de nuevo, conviniésemos (111) que las diferencias existentes antes de iniciarse el proceso de traspasos de competencias eran irrelevantes. Igualar la financiación per cápita puede ser una forma razonable de *mantener* el equilibrio horizontal, pero si tal equilibrio no existe en el momento inicial, es un procedimiento que consolida las diferencias existentes (112). Señalemos por último que, pese a todo, no se observa una reducción significativa de las desigualdades en la financiación per cápita, sino que, por el contrario, en opinión de algunos autores (113), el abanico de disparidades ha aumentado.

También discutible es la elección de la población como el indicador fundamental de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Existen ciertamente numerosos estudios que, mediante procedimientos de regresión han intentado establecer, para nuestro país, una relación funcional entre el gasto necesario para proveer un nivel estándar de servicio (en cada una de las funciones de gasto seleccionadas), y una serie de variables explicativas (114). De tales trabajos se desprende que, si bien pueden encontrarse relaciones significativas cuando se construyen índices de necesidad para cada función de gasto, la elaboración de un indicador agregado de necesidades de gasto por comunidades autónomas presenta las suficientes dificultades como para dudar de su validez (115). De la relativa arbitrariedad incorporada a estos modelos puede dar idea el rechazo que de ellos se hace por alguno de los propios defensores del método, cuando *«los resultados alcanzados en las distintas pruebas... han desaconsejado su utilización... sucesivas estimaciones... no proporcionan signo positivo a la población»* (116). En definitiva, la elección de la población como indicador de las necesidades de gasto, y la financiación per cápita como índice del nivel de prestación, así como la simplificación del gasto medio por habitante no son aceptables, en opinión de Trebolle (1986), página 424, *«a menos que se quiera renunciar a las transferencias compensatorias»*.

Si bien no puede afirmarse que el sistema haya renunciado a la nivelación horizontal, puede afirmarse que dicho aspecto ha estado siempre sacrificado a otros objetivos, relegándose su definitiva solución. Prueba evidente de ello es lo sucedido respecto a las subvenciones del artículo 15 de la LOFCA. Ya señalamos anteriormente (117) que la interpretación, a nuestro juicio correcta, que la doctrina ha hecho del artículo 13 de la LOFCA, implicaba considerar las transferencias del artículo 15 como un instrumento excepcional y transitorio de nivelación. No parece ser ésta la interpretación que se ha impuesto en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que han orientado la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado hacia la garantía de la suficiencia del sistema, dejando la nivelación horizontal en manos de las transferencias del artículo 15 de la LOFCA, y reconociendo la incapacidad de la participación, en su actual configuración, para hacer frente a los problemas de nivelación horizontal: *«En el período definitivo, la participación... no refleja el cumplimiento de dicha garantía [nivelación de los servicios mínimos]»* (118). El análisis de los niveles de prestación y de sus costes reales en cada territorio, así como el procedimiento que, a través de las subvenciones del artículo 15 de la LOFCA, permita abordar las tareas de nivelación horizontal vuelve a encargarse, en 1992, a un grupo de trabajo (119), reiterándose dicho encargo en octubre de 1993 (120), quedando de manifiesto con meridiana claridad que tal tarea niveladora no ha sido, hasta la fecha, verdaderamente acometida.

Señalemos, por último, otra cuestión controvertida, aunque quizá de menor importancia, implícita en el diseño del modelo definitivo, como son las reglas de evolución temporal de la participación en ingresos, que al ligarse a las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, del producto interior bruto, y de los gastos equivalentes del Estado, pueden introducir distorsiones adicionales en función de las diferencias en la estructura del gasto público entre comunidades autónomas y entre éstas y el Estado.

Con respecto a la última modificación experimentada por la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, derivada de los acuerdos de octubre de 1993, creemos que puede ser criticable desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, y partiendo de la base de que la responsabilidad fiscal va ineludiblemente ligada a la toma de decisiones tributarias, puede afirmarse que el «Procedimiento» de 1993 lo que instaura en realidad es una forma de *tax-sharing* o impuesto compartido sobre la base de la derivación territorializada, que sólo alcanza al ámbito del rendimiento tributario (cuotas líquidas), sin que las comunidades autónomas puedan intervenir directamente en la determinación de la cuantía de tales rendimientos (121), ni en el diseño de la política fiscal asociada a dicho tributo. No parece que éste sea un mecanismo que incremente la responsabilidad (ni tributaria ni política) de las comunidades autónomas, en tanto en cuanto las mismas no adquieren ninguna capacidad decisoria respecto al tributo cuyo rendimiento se cede parcialmente.

Esta forma de «corresponsabilidad» no supone prácticamente ningún avance hacia un aspecto fun-

damental del federalismo fiscal: que los ciudadanos establezcan la correcta conexión que existe entre los servicios públicos que presta cada nivel de gobierno y los costes (en términos tributarios) de los mismos. La ilusión fiscal asociada a un sistema en que la mayor parte de los tributos se recaudan por el gobierno central y son posteriormente repartidos entre los distintos niveles de gobierno, no parece que vaya a disminuir significativamente mediante la fórmula implantada en 1993, que seguirá siendo campo abonado para el discurso victimista y las acusaciones de insuficiencia financiera provocada por el «centro». Tanto la eficiencia en la asignación como la eficacia en la gestión de los recursos públicos, dependen en gran medida de la correcta identificación de costes y beneficios que hagan los ciudadanos-contribuyentes, así como de las vías mediante las que puedan exigir responsabilidades a los que toman decisiones políticas respecto a aquellos recursos, sin que nos parezca significativo el avance que en esa dirección pueda implicar el Acuerdo de 1993 (122).

En segundo lugar, se ha incrementado notablemente la complejidad de gestión del sistema. Si las razones administrativas y técnicas que aconsejaban unir en un solo fondo los dos subfondos de nivelación vertical y horizontal son válidas (123), la separación de la participación en dos «subtramos», sometiendo cada uno de ellos a fórmulas de determinación y evolución distintas, mientras que por otra parte es necesario no perder de vista el conjunto de recursos que proporciona cada «subtramo», para poder aplicar las reglas de modulación y condiciones de aplicación, no parece una vía de simplificar la gestión del sistema, que se hace por contra aún más complejo si se tiene en cuenta el mecanismo arbitrado para efectuar los correspondientes pagos a cuenta (124).

En tercer lugar, el carácter voluntario de este mecanismo de participación en la recaudación territorializada del rendimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y las reglas de modulación establecidas han abierto más el abanico de la heterogeneidad de situaciones presente ya en nuestro sistema de financiación autonómica. En la actualidad, y además de las divergencias existentes entre las comunidades de régimen foral y las de régimen común, dentro de estas últimas coexisten: comunidades con competencias comunes y comunidades con competencias ampliadas (que, en relación a la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado supone tasas diferentes de gasto equivalente del Estado y, por tanto, crecimientos diferentes de la financiación vía porcentaje); comunidades que no se han incorporado a la participación territorializada del IRPF, frente a comunidades que sí lo han hecho (como se sabe, en principio no firmaron el Acuerdo de 1993 las comunidades autónomas de Extremadura, Galicia y Baleares, aunque ésta lo solicitó con posterioridad, en virtud de lo establecido en la regla 5.ª del apartado III.6 del «Procedimiento» de 1993. Posteriormente, no lo ha ratificado la Comunidad de Castilla y León, y el Parlamento Andaluz, tras las elecciones autonómicas de 1994, ha reabierto la discusión sobre su incorporación a tal sistema); dentro de estas últimas, unas tienen reconocido, en principio, el derecho a percibir el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas declaradas en su territorio, mientras que otras sólo percibirán, de entrada, el 10 por 100 (Aragón), o el 5 por 100 (Madrid); por último, ninguna comunidad sabe realmente cuál es el porcentaje que finalmente le corresponderá, ya que las reglas de modulación financiera para 1994 y 1995, establecen unos límites a la *cuantía global* que podrán percibir las comunidades autónomas por el «subtramo IRPF», y en consecuencia dicho volumen puede representar cualquier porcentaje de las cuotas líquidas.

El inconveniente más serio que puede derivarse de una situación demasiado heterogénea en las situaciones peculiares de financiación de cada comunidad, es que se traduce en posturas cada vez más enfrentadas a la hora de lograr acuerdos *generales,* que afecten a todas las comunidades autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En la medida en que el clima consensuador se vaya debilitando en dicha institución, las importantes tareas de coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento, así como el fundamental proceso de normalización de la información contable acometido a partir de los Acuerdos de enero de 1992, pueden dificultarse, lo que en ningún caso parece conveniente.

En cuarto lugar, y quizá con menor importancia que las tres cuestiones anteriores, el «Procedimiento» de 1993 presenta deficiencias conceptuales, quizá derivadas de una redacción apresurada del texto, como por ejemplo definir con la misma letra (B_j) dos relaciones totalmente diferentes (125), que complica un poco la comprensión del contenido; la incorrecta definición de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente a que nos referimos anteriormente; o el cambio de nomenclatura, sin ninguna justificación, que ha transformado lo que hasta ahora se había denominado «recaudación normativa» en una «norma recaudatoria», con connotaciones jurídicas inexistentes y que induce a la confusión al lector poco experimentado (que puede entender por «norma recaudatoria» la norma legal que determina la recaudación). En esta misma línea puede añadirse que la afirmación contenida en el «Procedimiento» de 1993, de que con anterioridad al mismo el Estado está transfiriendo a las comunidades autónomas una cantidad que «*depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta*» (126), aproximadamente equivalente al 15 por 100 de la recaudación territorializada, es sencillamente falsa. La participación de las comuni-

dades autónomas en los ingresos del Estado *no ha dependido* en absoluto del esfuerzo fiscal de cada comunidad. La participación de cada comunidad en los ingresos del Estado, PIE_r, se calcula globalmente en función de variables que no tienen nada que ver con el esfuerzo fiscal, el cual sólo entra posteriormente como variable *redistributiva* entre comunidades autónomas, siendo la suma total afectada a dicha variable igual a cero. Por consiguiente, no ha habido transferencias *del Estado* en función del esfuerzo fiscal sino, en todo caso, transferencias *entre comunidades.* Es cierto que, aritméticamente, se puede desglosar la participación en dos sumandos y que uno de ellos equivalga al 15 por 100 del IRPF, pero ello no implica en absoluto que el procedimiento de determinación de la *PIE* incluya una dependencia funcional entre ambos instrumentos financieros (127).

Por último, la desconfianza hacia los resultados a que puede llevar el «Procedimiento» de 1993, y la falta de unanimidad en la adopción de un acuerdo rodeado de fuerte polémica indujo, pensamos que con gran acierto, a limitar temporalmente la aplicación de dicho procedimiento. Si esto es positivo, en tanto que manifestación de una prudencia más que conveniente, rompe sin embargo con la voluntad, expresada en varias ocasiones, de dotar al sistema de financiación autonómica de instrumentos estables, que había sido uno de los logros destacables del Acuerdo de 1986. Sólo al final del período actual (diciembre de 1996), podremos apreciar con nitidez si la introducción de importantes cambios discrecionales y limitados en el tiempo, en un sistema diseñado sobre la base del automatismo y la estabilidad quinquenal, ha sido o no conveniente.

V. CONCLUSIONES

La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado funciona dentro de un marco general caracterizado por un escaso grado de autonomía fiscal, con la consiguiente dependencia financiera que ello comporta, acompañado de un apreciable nivel de capacidad decisoria respecto a los gastos, imponiendo todo ello limitaciones de diseño y funcionamiento de este instrumento.

Esencialmente establecido como un elemento al servicio de la suficiencia financiera y el reequilibrio vertical, la participación no ha abordado más que tangencialmente los problemas de nivelación horizontal, pese a que su configuración legal apunta inequívocamente a tal propósito.

La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, inicialmente instaurada sobre la base del *revenue-sharing,* ha incorporado recientemente elementos de derivación impositiva territorial propios del *tax-sharing,* aumentando la complejidad de las relaciones intergubernamentales, y con consecuencias impredecibles sobre la equidad y redistribución entre comunidades.

Los problemas del desequilibrio horizontal han sido insuficientemente tratados en el sistema español de financiación autonómica, que no ha entrado de lleno en la cuantificación de las diferencias interregionales en los niveles de prestación de los servicios, ni en la medida de las diferencias entre comunidades de los costes de prestación de los mismos ni, en consecuencia, en la valoración real de las necesidades de gasto de cada comunidad para prestar servicios a niveles estándar, siendo éstas, indudablemente, las fundamentales asignaturas pendientes del sistema actual.

Si el sistema quiere evolucionar hacia mayores cotas de autonomía fiscal, y abordar con seriedad la nivelación horizontal, no parece aventurado afirmar que la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, tal como existe hoy en día, ha de sufrir una severa transformación, dadas sus actuales limitaciones.

En esa posible articulación futura quizá fuese prudente diversificar los instrumentos, descargando a la participación de tareas que pueden satisfacerse mejor por otras vías. Pese a los años transcurridos desde que uno de los principales defensores del *revenue-sharing* escribió al respecto, es posible que sus palabras sigan siendo de gran utilidad: *«La participación general en ingresos no es* la *respuesta, sino* una *de las respuestas posibles a los problemas fiscales intergubernamentales... no deberíamos buscar una única técnica fiscal "que-todo-lo-hace" sino, en su lugar, intentar conjuntar y coordinar un "paquete" de instrumentos fiscales»* (128).

NOTAS

(1) Definición similar a la que puede encontrarse en la literatura más representativa del federalismo fiscal, MUSGRAVE (1961), MATHEWS (1980) o KING (1984).

(2) Se define la *suficiencia* como aquella situación en que los recursos financieros (tanto los que provienen de capacidades decisorias propias como los que se reciben vía subvenciones, ayudas o transferencias) obtenidos por un gobierno son cuantitativamente equivalentes a los gastos de ese nivel, mientras que por *autonomía* financiera se entiende aquella situación en que ese equilibrio se logra mediante ingresos sobre los que ese nivel de gobierno posee capacidad decisoria plena. A partir de estas definiciones, es obvio que el logro de la plena autonomía comporta tanto la suficiencia financiera como el equilibrio fiscal vertical.

(3) Un resumen de los diversos planteamientos se ofrece en LÓPEZ LABORDA (1991), págs. 39 y siguientes.

(4) Vid. MUSGRAVE (1959), capítulo 8, apartado C.

(5) MUSGRAVE (1959), *op. cit.,* pág. 189 de la versión castellana.

(6) Esencialmente el capítulo I.

(7) Este es el contenido fundamental del postulado que

OATES (1972) denomina «correspondencia perfecta», y que está en estrecha relación con el «Teorema de la Descentralización», así bautizado por el mismo autor.

(8) Vid., por ejemplo, FELDSTEIN (1975) y BOADWAY y WILDASIN (1984).

(9) OATES (1993).

(10) Como se sabe, todos los modelos que analizan el «multiplicador» de la política fiscal coinciden en señalar que el valor del mismo varía de forma inversamente proporcional al grado de apertura del sistema.

(11) Esencialmente, que los poseedores de los títulos son no-residentes de la jurisdicción emisora de los mismos, lo que implica que la amortización de la deuda supone una salida de recursos reales desde la jurisdicción emisora. Que la deuda pública subcentral se considere similar a la deuda exterior es una de las razones primordiales por las que la literatura ha establecido el principio según el cual dicha deuda sólo debería utilizarse para financiar proyectos de inversión que generen beneficios a lo largo del tiempo, tratando así de evitar la traslación de la carga hacia los futuros residentes, mediante la igualación de los flujos de beneficios derivados de tales proyectos y los costes asociados con la amortización de los títulos emitidos en su momento.

(12) Vid., por ejemplo, BRETON y SCOTT (1978).

(13) Bajo esta denominación genérica se incluyen diversas formas: *Länder,* en Alemania; *Provincias,* en Canadá; *Estados,* en Estados Unidos; *Comunidades Autónomas,* en España, etcétera.

(14) Un resumen de tales principios y sus implicaciones puede encontrarse, entre otros, en GIMÉNEZ MONTERO (1991, b), y LÓPEZ LABORDA (1991).

(15) El propio autor ha introducido pequeñas modificaciones al mismo. Vid. MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1989).

(16) Los trece criterios manejados por este autor son: 1) el volumen de la recaudación; 2) su asignación entre niveles; 3) su distribución geográfica; 4) su elasticidad; 5) los costes de administración y cumplimiento; 6) el exceso de gravamen generado por tipos impositivos uniformes; 7) el exceso de gravamen generado con tipos variables; 8) exportación de impuestos; 9) la perceptibilidad fiscal; 10) competencia impositiva; 11) el patrón distributivo; 12) las implicaciones macroeconómicas; 13) la equidad.

(17) Vid. KING (1984), pág. 200.

(18) Vid. KING (1984), pág. 241.

(19) GIMÉNEZ MONTERO (1991, b), pág. 51.

(20) Véase, por ejemplo, MCLURE (1983), BENNET (1986) o GRONENEWEGEN (1988).

(21) Es decir, calculada sobre la recaudación que esa figura obtiene en cada territorio.

(22) Vid. BIRD (1986), GIMÉNEZ MONTERO (1987) y GIMÉNEZ MONTERO y RUIZ-HUERTA (1990).

(23) Es decir, excluyendo de los gastos totales aquellos que se originan como consecuencia de las variaciones de activos y pasivos financieros.

(24) Piénsese, por ejemplo, en el caso de los regímenes forales españoles, que «transfieren» su exceso de capacidad, mediante los respectivos cupos, al nivel central, mientras que las comunidades autónomas de régimen común presentan la situación contraria.

(25) Que normalmente ceden a los niveles locales mediante subvenciones.

(26) Aparente porque, de forma similar a Canadá, el sistema de transferencias intergubernamentales vigente hace que los Estados (nivel intermedio), estén obligados a transferir una parte sustancial de ese «excedente» a los gobiernos locales.

(27) Vid. ALVAREZ CORBACHO (1992) y BIESCAS FERRER (1991).

(28) Las referencias son abundantes, pero una síntesis de la argumentación puede hallarse en BIRD (1986), cap. 8.

(29) CASTELLS (1988), pág. 73, siguiendo el razonamiento de BIRD (1986), pág. 234, señala: *a)* el reajuste vertical ascendente de competencias; *b)* el reajuste vertical descendente de bases tributarias; *c)* el incremento de presión fiscal sobre las bases tributarias subcentrales, y *d)* la reducción en el nivel de gasto de los gobiernos subcentrales (que identifica, a nuestro entender demasiado a la ligera, con la degradación en el nivel de prestación de los servicios públicos subcentrales). Como el autor señala, y compartimos, estas cuatro soluciones tienen serios inconvenientes políticos, que han reforzado el protagonismo de las subvenciones generales.

(30) Entre las que destaca la querencia hacia este tipo de subvenciones, dado su escaso coste político, que experimentan los gobernantes de los niveles subcentrales. Vid. BIRD (1986), página 234.

(31) Similar a la que puede encontrarse en KING (1984), CASTELLS (1988) o LÓPEZ LABORDA (1991).

(32) Conviene aclarar ahora las diferencias existentes entre la *participación en ingresos* y los *impuestos compartidos.* En la participación en ingresos *(revenue-sharing* en la literatura de origen anglosajón), se decide en primer lugar qué conjunto de ingresos del gobierno central van a estar «participados», y a continuación se le reconoce, a cada gobierno subcentral que vaya a entrar en este sistema, el derecho de «propiedad» sobre un porcentaje determinado del rendimiento que produzca el conjunto de ingresos previamente definido, porcentaje que puede ser fijo para un período más o menos amplio de tiempo, o variar en función de algún indicador (PIB, etc.). En los impuestos compartidos *(tax-sharing),* se fija también en primer lugar qué figura o figuras impositivas van a incluirse en este régimen, así como los gobiernos subcentrales que van a verse involucrados en tal mecanismo (que no tiene que afectar necesariamente a todos). El rendimiento que produzca el conjunto de impuestos compartidos dentro del ámbito territorial de un gobierno subcentral se repartirá entre los gobiernos «copartícipes» sobre la base de porcentajes respectivos, previamente fijados o negociados que, como en el caso anterior, pueden ser fijos durante un período o sometidos a reglas de evolución temporal. Es evidente que la diferencia esencial entre ambos sistemas radica en si se territorializa o no la recaudación obtenida de un conjunto de figuras.

(33) El lector interesado en este debate puede consultar, entre otros, los artículos incluidos en GIMÉNEZ MONTERO, A. (editor), 1979.

(34) La idea original de equilibrio horizontal aparece en BUCHANAN (1950), pág. 586.

(35) Y coincidimos plenamente con TORRES (1990), pág. 63, y LÓPEZ LABORDA (1991), pág. 253, cuando señalan que ésta es la cuestión *central* de las relaciones financieras intergubernamentales.

(36) Con el inconveniente añadido de fijar cuál es ese nivel «estándar», que puede ser el nivel medio nacional, aunque caben otras posibilidades, como las experimentadas en Canadá y Australia, seleccionando sólo un conjunto de gobiernos intermedios.

(37) Algunos ejemplos: BRADFORD, MALT y OATES (1969); BURKHEAD y HENNINGAN (1978); HEAD (1962); SHOUP (1969).

(38) Aunque BURKHEAD y HENNINGAN extienden el análisis de la prestación de servicios públicos mediante la utilización de cinco vectores: el ambiental, el de los *inputs,* el de las actividades, el de los *outputs* y el de las consecuencias, para los propósitos de este trabajo parece suficiente señalar estos tres.

(39) Aunque son obvias las interrelaciones entre los tres vectores indicados y puede aceptarse que, en general, mayores niveles de gasto suponen incrementos en los *outputs,* lo que a

su vez suele dar como resultado una mejora en los resultados finales (vector de consecuencias), la correspondencia entre ellos varía en función del tipo de servicio, de los costes unitarios de provisión del mismo, y de la eficacia y eficiencia de su prestación.

(40) MUSGRAVE y POLINSKY (1975), pág. 438, expresan claramente el tipo de relación que existe entre el gasto monetario y los niveles de prestación del servicio: «Para cualquier región y servicio público, las necesidades de gasto per cápita para proporcionar un *output* dado, es una función de los *inputs* necesarios por niveles de *output* (esto es, funciones de producción), y del coste de los *inputs.* Es evidente que los niveles observados (existentes) de gasto per cápita pueden diferir de las necesidades de gasto per cápita, bien porque difieran las funciones de producción o los costes de los *inputs,* o bien porque la demanda de servicios públicos difiera.»

(41) Es evidente que enfocar el análisis del nivel de prestación de un servicio desde la perspectiva del vector de consecuencias o resultados alcanzados, presenta una doble ventaja: situarse más cerca de lo que interesa al ciudadano, e incorporar a la cuantificación elementos de eficacia y eficiencia. Por contra, tiene serias desventajas: exigir una información mucho más elaborada, y definir previamente indicadores de resultados para cada servicio público.

(42) SHOUP (1986), pág. 116, señala que ésta es una de las razones por las que los economistas han «evadido la aplicación del concepto de equidad horizontal a los beneficios de un servicio».

(43) De tales aproximaciones interesa destacar por el momento dos: *a)* suponer que existe una relación funcional directa entre necesidades de gasto y población, y *b)* estimar econométricamente las necesidades de gasto, a partir de indicadores objetivos.

(44) Con las mismas dificultades de definición del «estándar» señaladas en la nota 36.

(45) Si los niveles estándar son los medios, se cumple:

$$t^* = \frac{IA_i}{B_i}$$

(46) Como las expuestas por CASTELLS (1988), pág. 102, que explica claramente que: «El desglose en dos subfondos es interesante a efectos analíticos, aun cuando en la realidad suele utilizarse un solo fondo... No tendría sentido obrar de otra forma... Un proceso en dos fases... tal vez resultaría clarificador, pero sería administrativamente complejo e innecesario técnicamente».

(47) La expresión general de estas fórmulas es la que aparece en MATHEWS (1986), pág. 72. Un extenso desarrollo formal de las mismas puede consultarse en CASTELLS (1988), págs. 98-105, y en LÓPEZ LABORDA (1991), págs. 55-67.

(48) No menos abundante fue la producción de literatura hacendística, bien reseñada en LÓPEZ LABORDA (1991).

(49) La mejor recopilación de los antecedentes y debates de esta Ley se encuentra en *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (DGCHT) (1982).

(50) Vid. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982), pág. 18.

(51) Al margen de cualesquiera otras consideraciones, parece incoherente, aunque sólo sea desde un punto de vista estrictamente gramatical, basar la autonomía *financiera* en la capacidad de decidir sobre los *gastos,* y no en la capacidad de decisión sobre los *ingresos.*

(52) Vid. como muestra GARCÍA AÑOVEROS (1986a, 1986b).

(53) Coincidimos plenamente con LÓPEZ LABORDA (1991), página 133, en su apreciación de que tal postura, muy justificable en los primeros años de construcción del sistema autonómico, no encuentra razones suficientes para su perpetuación.

(54) Manteniendo la notación empleada en la primera parte del trabajo.

(55) Aplicable solamente a las Comunidades Autónomas de Régimen Común o general, puesto que la especial atribución tributaria de las Comunidades de Régimen Foral o especial hace inviable este procedimiento.

(56) El procedimiento, así como la definición de las líneas generales por las que debía discurrir, se establecieron en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA.

(57) Los más significativos que quedaron al margen de este procedimiento fueron los relacionados con las competencias en materia educativa y sanitaria.

(58) Que se añadían así a otras subvenciones condicionales preexistentes, entre las que destaca la destinada a financiar el funcionamiento de los órganos de autogobierno.

(59) Todas estas afirmaciones son conjeturas difíciles de verificar estadísticamente, dada la práctica inexistencia de cifras fiables durante el período. Solamente se dispone de información adecuada para 1985 y, en mucha menor medida para 1984.

(60) Sobre este problema, vid. ARMET y CASTELLS (1983), ESCRIBANO y MARTÍN ACEBES (1983), MARTÍN ACEBES (1984) y Generalitat de Catalunya (1985).

(61) Con anterioridad a la Ley 43/84, dichos fondos constituían subvenciones directas con cargo a la sección 34 de los Presupuestos Generales del Estado, que las Comunidades Autónomas recibían para cubrir el coste efectivo, pero sin que pudieran alterar la composición presupuestaria (por capítulos) de dicho coste efectivo.

(62) La «carga neta asumida» es igual al coste efectivo menos «*los ingresos públicos o privados afectados o derivados de la prestación del servicio que se transfiere*», tal como establece el punto 3.10 del «Método» de febrero de 1982.

(63) Vid., como muestra, RUIZ-HUERTA y LOSCOS (1987), páginas 39-41.

(64) Vid. DGCHT (1982), pág. 230.

(65) Y recuérdese que, como señalamos en la nota 35, esta es la cuestión *fundamental* para discutir acerca de las necesidades de gasto de cada nivel gubernamental.

(66) Vid. supra, nota 60.

(67) El primer Estatuto (de las Comunidades de Régimen Común) que entró en vigor fue, el 12 de enero de 1980, el de Cataluña. Si bien los seis años se cumplían el 13 de enero de 1986, se acordó que, para un adecuado encaje del nuevo sistema en los Presupuestos Generales del Estado, su entrada en vigor debía ser el 1 de enero de 1987.

(68) Una buena recopilación de todo este proceso previo se encuentra en TANCO y TORRES (1987).

(69) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986).

(70) Vid. CPFF (1986), pág. 11.

(71) Y remarcamos el adverbio, porque este instrumento continúa estando al servicio de la suficiencia: «*Han de permitir a éstas (Comunidades Autónomas) prestar los servicios transferidos y cubrir... adecuadamente el coste de los mismos*». Vid. *Ibíd.,* página 6.

(72) Ibíd., pág. 7.

(73) Ibíd., pág. 12.

(74) Vid. CPFF (1986), pág. 15.

(75) Con notable desacierto lingüístico, ya que parece indicar que todo lo no incluido en este volumen se financia a través del Fondo de Compensación Interterritorial, idea totalmente errónea.

(76) El ejemplo más claro eran las competencias en materia

de instituciones penitenciarias, que sólo habían sido transferidas a Cataluña.

(77) Vid. CPFF (1986), pág. 21.

(78) Sólo revisable en los supuestos previstos por la LOFCA en su artículo 13, y reseñados por el «Método» en la pág. 27.

(79) CPFF (1986), pág. 23.

(80) Ibíd., pág. 23.

(81) Vid. CPFF (1992), pág. 5.

(82) Según el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de febrero de 1990.

(83) Vid. CPFF (1992), pág. 9.

(84) Recordemos que ésta se obtuvo, a su vez, estimando el crecimiento tendencial sobre las cifras de 1984.

(85) Vid. CPFF (1992), pág. 22.

(86) Ibíd., pág. 37.

(87) Y se señala, acertadamente, que las tasas de crecimiento del gasto equivalente (entendiéndose por analogía que sucede igual con las demás), se expresarán en tanto por uno, útil información que estaba ausente en el «Método» de 1986.

(88) En realidad, el debate se abrió públicamente al hilo de las consideraciones que el propio Ministerio de Economía y Hacienda había efectuado en el Anexo I del «Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio» de junio de 1990 (conocido usualmente como el «Libro Blanco del IRPF»). En dicho Anexo, titulado «La corresponsabilización fiscal de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales», la Secretaría de Estado de Hacienda abría la puerta a algún tipo de cesión a las Comunidades Autónomas de una parte del rendimiento territorializado del IRPF, en un marco que implicara cierta forma de compartir las responsabilidades (y costes políticos) de la tributación.

(89) Y a partir también, obviamente, de la gran cantidad de literatura hacendística producida sobre el tema durante los años 1990, 1991 y 1992, cuya reseña será siempre, por su volumen, incompleta. Esta abundancia fue, en buena parte, estimulada por el notable número de reuniones, jornadas, congresos, etc., que se fueron realizando a lo largo y ancho del país, y que por fortuna no se circunscribieron al ámbito estrictamente académico, sino que por el contrario estuvieron muy abiertos al debate político e institucional.

(90) Formalmente denominado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Las citas que de este documento aparezcan en este trabajo se refieren al texto reproducido en la revista *Palau 14,* núm. 19.

(91) CPFF (1993), pág. 183.

(92) Ibíd., pág. 182.

(93) Ibíd., pág. 183.

(94) Ibíd., pág. 184.

(95) Que se sigue equivocadamente denominando «Financiación Fuera Fondo». Vid. ibíd., págs. 191-192.

(96) Ibíd., pág. 191.

(97) Ibíd., pág. 192.

(98) Con el fin de homogeneizar este cuadro con los 1, 2 y 3 anteriores, no se han incluido las subvenciones de intermediación gestionadas por las Comunidades Autónomas, presentando en consecuencia, este cuadro un grado de consolidación similar al de los citados.

(99) Vid. por ejemplo, Trebolle (1986), pág. 449; Castells (1989), pág. 655, o López Laborda (1991), pág. 215.

(100) Sobre la relación entre ambos instrumentos, Giménez Montero (1992).

(101) Vid. supra, nota 46.

(102) Vid. Pérez García (1987), pág. 46.

(103) Puestas recientemente de manifiesto por Mas, Pérez y Uriel (1993).

(104) Trebolle (1986), pág. 451, ha sintetizado perfectamente el problema: *«En este tipo de debate, la Administración Central propenderá a situarlo en un contexto de suma-cero, esto es, delimitando la masa de recursos disponibles para todas las Comunidades Autónomas y, a partir de aquí, cada Comunidad tratará de aumentar la ponderación de la variable que más le interese: las más pobladas tratarán de que el mayor peso recaiga sobre la población, las más extensas sobre la superficie, y las más pobres sobre la inversa de la renta. Posiciones todas ellas naturales, dado lo subjetivo de las reglas del juego, cuyo resultado final acabará siendo reflejo del poder político relativo que tenga cada uno de los contendientes, esto es, del poder político de cada Comunidad Autónoma, lo cual no es, verdaderamente, un criterio estable ni justo.»*

(105) Aunque sólo tenga valor anecdótico, las variables y ponderaciones finalmente acordadas se aplicaron en realidad a la distribución del total de financiación incondicional hipotética, y no sólo a la participación, lo cual puede ser una pista adicional de la escasa incidencia que se concedía al papel nivelador de la participación.

(106) Vid. Tanco y Torres (1987).

(107) Recuérdese lo dicho al respecto en la primera parte de este trabajo. Vid. supra, apartado 1.1.5.

(108) Vid. Solé (1987), Castells (1988, 1989) y López Laborda (1991).

(109) Vid. CPFF (1986), pág. 12.

(110) Especialmente Castells, Costa y Frigola (1988).

(111) Como se planteó en el punto 2.3 de este trabajo.

(112) López Laborda (1991), pág. 252, sintetiza el problema: *«Las diferencias en la financiación per cápita... son el mero reflejo de las disparidades territoriales en el coste efectivo de los servicios transferidos... La aproximación de los ingresos por habitante no parece, desde luego, la solución más adecuada.»*

(113) Herrero y Villar (1991).

(114) Entre estos trabajos destacan Bosch y Escribano (1988), Castells, Costa, Perulles y Sicart (1988), Cabrer, Mas y Sancho (1991).

(115) Pérez (1991), pág. 31, señala al respecto que *«la variedad de índices que, en relación con un mismo tipo de servicio, pueden ser construidos obliga a agregarlos, y las ponderaciones de los mismos han de ser realizadas en base a criterios que ya no son neutrales sino que, por el contrario, resultan de valoraciones que pueden no ser compartidas».*

(116) Vid. Castells, Costa, Perulles y Sicart (1988), páginas 332 y 338.

(117) Vid. supra, nota 99.

(118) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986), página 34.

(119) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992), página 45.

(120) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993), página 199.

(121) Excepto por su colaboración, en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en los planes de inspección, información y asistencia al contribuyente.

(122) Esta cuestión se desarrolló más extensamente en GIMÉNEZ MONTERO (1990).

(123) Vid. la argumentación al final del apartado 1.1.5 de este trabajo y la nota 46.

(124) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993), págs. 193-197.

(125) Vid. las expresiones [7] y [10], CPFF (1993), págs. 186 y 187, respectivamente.

(126) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993), página 185.

(127) Con este mismo «razonamiento», podríamos desglosar la PIE en cuatro sumandos, igualando el valor de cada uno de ellos a un porcentaje determinado de la recaudación de los Impuestos sobre Sociedades, IVA, IRPF y Aduanas, y decir que en el sistema español los principales impuestos son «compartidos», ya que lo que se transfiere «depende» de la recaudación de dichos impuestos, lo que sería a todas luces falso.

(128) HERBER (1971), pág. 323.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español (1981), Presidencia del Gobierno, Madrid

ALVAREZ CORBACHO, X. (1992), «Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica», *Monografías de Hacienda Pública Española,* 1/1992, págs. 53-67.

ARMET COMA, LL., y CASTELLS OLIVERES, A. (1983), «Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española,* núm. 80, págs. 161-173.

BENNETT, R. J. (1986), «Distribución de impuestos en sistemas federales y descentralizados de gobierno: más allá de la teoría económica convencional», en RUIZ-HUERTA y MUÑOZ DEL BUSTILLO (eds.) (1986), págs. 162-177.

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

BIRD, R. M. (1986), «On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states», *Environment and Planning,* vol. 4, páginas 389-404.

— (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective,* Canadian Tax Foundation, Toronto.

BOADWAY, R., y FLATTERS, F. (1982), *Equalization in a Federal State,* Economic Council of Canada, Ottawa.

BOADWAY, R. W., y WILDASIN, D. E. (1984), *Public Sector Economics,* Little, Brown and Company, Toronto. Traducción al castellano: *Economía del sector público,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

BOSCH, A., y ESCRIBANO, C. (1988), «Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas», en BOSCH, A., y colaboradores (1988), págs. 209-270.

BOSCH, A., y colab. (1988), *Cinco estudios sobre financiación autonómica,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BRADFORD, D. F.; MALT, W. E., y OATES, W. E. (1969), «The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections», *National Tax Journal,* junio, págs. 185-202.

BREAK, G. F. (1967), *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States,* The Brookings Institution, Washington, D.C.

— (1980), *Financing Government in a Federal System.* Washington, the Brookings Institution.

BRETON, A., y SCOTT, A. (1978), *The Economic Constitution of Federal States,* University of Toronto Press.

BUCHANAN, J. M. (1950), «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review,* vol. XL, núm. 4, págs. 583-590. Traducción al castellano: «Federalismo y equidad fiscal», en MUSGRAVE, R. A., y SHOUP, C. S. (eds.) (1959), págs. 106-124.

BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R. E. (1970), «An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization», en MARGOLIS, J. (ed.) (1970), páginas 139-158.

BURKHEAD, J., y HENNINGAN, P. J. (1978), «Productivity Analysis: A Search for Definition and Order», *Public Administration Review,* January-February, págs. 34-40.

CABRER, B.; MAS, M., y SANCHO, A. (1991), «Necesidades de provisión de servicios públicos en las Comunidades Autónomas», *Palau 14,* núm. 13, págs. 203-248.

CASTELLS, A. (1988), *Hacienda Autonómica,* Ariel, Madrid.

— (1989), «La Hacienda de las Comunidades Autónomas: experiencia reciente y perspectivas», en MARTÍN RETORTILLO, S., y colaboradores (1989), págs. 585-658.

CASTELLS, A.; COSTA, M., y FRIGOLA, R. (1988), «Financiación autonómica y distribución regional de la renta», *Papeles de Economía Española,* núm. 35, págs. 312-338.

CASTELLS, A.; COSTA, M.; PERULLES, J. M., y SICART, F. (1988), «Revisión del sistema de financiación autonómica», en BOSCH-DOMENECH, y colaboradores (1988), págs. 271-417.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986), *Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1992), *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1993), *Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996,* reproducido en *Palau 14,* núm. 19, págs. 181-200.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982), *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales,* Ministerio de Hacienda, Madrid.

— (1986), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1987), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1988), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1989), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1990), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1991), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

— (1992), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

ESCRIBANO, C., y MARTÍN ACEBES, A. (1983), «Financiación de las autonomías: efectos financieros del porcentaje de participación», *Hacienda Pública Española,* núm. 80, págs. 149-160.

FELDSTEIN, M. S. (1975), «Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education», *American Economic Review,* vol. LXV, páginas 75-89.

GARCÍA AÑOVEROS, J. (1986a), «Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas», en RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.) (1986), págs. 181-198.

— (1986b), «Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española,* núm. 101, págs. 374-403.

GENERALITAT DE CATALUNYA (1985), *Llibre blanc del govern de la Generalitat de Catalunya sobre el finançament autonòmic,* Generalitat de Catalunya, Barcelona.

GIMÉNEZ MONTERO, A. (ed.) (1979), *Financiación de las Autonomías,* Blume, Madrid.

— (1987), «¿Podemos medir la descentralización?», *Palau 14,* número 3, págs. 135-148.

— (1990), «Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas». *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española,* núm. 4/1990, págs. 17-23.

— (1991a), «Subvenciones del gobierno central y financiación de las Comunidades Autónomas en España», *Hacienda Pública Española,* núm. 118, págs. 77-104.

— (1991b), «Modelos básicos de financiación autonómica», *Palau 14,* núm. 13, págs. 3-86.

— (1992), «Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España», *Monografías de Hacienda Pública Española,* núm. 1/1992, págs. 93-104.

— (1993), «El proceso de descentralización fiscal en España», *Palau 14,* núm. 20, págs. 69-88.

GIMÉNEZ MONTERO, A., y RUIZ-HUERTA, J. (1990), «On measuring decentralization and decision-making power distribution: the case of Spain», International Institute of Public Finance, 46th Congress, Brussels. Traducción al castellano: «Indices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión: una aplicación al caso español», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo,* núm. 10/90.

GRAMLICH, E. M. (1993), «A policymaker's guide to fiscal decentralization», *National Tax Journal,* vol. XLVI, núm. 2, páginas 229-235.

GROENEWEGEN, P. D. (1988), «Taxation and decentralization: a reconsideration of the costs and benefits of a decentralized tax system», Paper prepared for presentation at International Conference on Intergovernmental Decentralization, ACIR, Washington, D.C., *mimeo.*

HEAD, J. G. (1962), «Public Goods and Public Policy», *Public Finance,* vol. XVII, núm. 3, págs. 197-219. Traducción al castellano: «Bienes públicos y política pública», *Revista Española de Economía,* vol. II, núm. 1, págs. 249-272.

HELLER, W. W. (1966), *New dimensions of Political Economy,* Harvard University Press, Cambridge, Mass. Traducción al castellano: *Nuevas dimensiones de la política económica,* Labor, S. A., Barcelona, 1968.

HERBER, B. P. (1971), «Discussion», *National Tax Journal,* vol. XXIV, págs. 323-326. Traducción al castellano en GIMÉNEZ MONTERO, A. (ed.) (1979), págs. 263-272.

HERRERO, C., y VILLAR, A. (1991), «Principios para la distribución del gasto en las Comunidades Autónomas», *Palau 14,* número 13, págs. 249-276.

Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (1981), Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid.

Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (1981), Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (1992), *Government Finance Statistics Yearbook.*

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1991), *Cuentas de las Administraciones Públicas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

JOINT ECONOMIC COMMITTEE (1967), *Revenue Sharing and Its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?* (Hearings before the Subcommittee on Fiscal Policy, 90, Cong. 1 sess.), The Brookings Institutions, Washington, D.C.

KING, D. (1984), *Fiscal Tiers,* George Allen & Unwin, London, 1984. Traducción al castellano: *La economía de los gobiernos multi-nivel,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

LÓPEZ LABORDA, J. (1991), *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MARTÍN ACEBES, A. (1984), «Situación actual de la financiación autonómica. Algunas reflexiones sobre el denominado efecto financiero», *Estudios Territoriales,* núm. 15/16, págs. 39-49.

— (1986), «Situación actual de la financiación autonómica: una evolución crítica», en RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.) (1986), págs. 199-207.

MARTÍN RETORTILLO, S., y colaboradores (1989), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

MAS, M.; PÉREZ, F., y URIEL, E. (1993), «Dotaciones de capital público y su distribución regional en España», Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *Papeles de Trabajo,* WP/EC/93-04.

MATHEWS, R. L. (1980), *Revenue sharing in federal systems,* Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University Press, Canberra.

— (1983), «Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries», en MCLURE (ed.) (1983), págs. 70-87.

— (1986), «Sistemas comparados de federalismo fiscal», en RUIZ-HUERTA y MUÑOZ (eds.) (1986), págs. 53-94.

MCLURE, Ch. E., Jr. (ed.) (1983), *Tax assignment in federal countries,* Centre for Research on Federal Finance Relations, The Australian National University Press, Canberra.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance,* McGraw-Hill Book Company, Inc. Traducción al castellano: *Teoría de la Hacienda Pública,* Aguilar, Madrid, 1968.

— (1961), «Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism», en National Bureau of Economic Research (ed.) (1961), páginas 97-122.

— (1983), «Who should tax, where, and what?», en MCLURE (editor) (1983), págs. 2-23.

MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, B. B. (1973) (1989), *Public Finance in theory and practice,* McGraw-Hill, Inc., New York. Traducción al castellano: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, y con el mismo título, publicado por McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A., Madrid, 1991.

MUSGRAVE, R. A., y POLINSKY, A. M. (1970, trad. 1975), «La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: un punto de vista crítico», *Hacienda Pública Española,* núm. 35, págs. 424-449.

MUSGRAVE, R. A., y SHOUP, C. S. (eds.) (1959), *Readings in the Economics of Taxations,* Richard D. Irwing, Inc., Homerwood, Illinois, traducido al castellano con el título: *Ensayos sobre economía impositiva,* Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (ed.) (1961), *Public Finances: Needs, Sources and Utilization,* Princeton University Press, Princeton.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovich, New York. Traducción al castellano: *Federalismo Fiscal,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

— (1993), «Fiscal Decentralization and Economic Development», *National Tax Journal,* vol. XLVI, núm. 2, págs. 237-243.

OLMEDA DÍAZ, M. (1987), «Comunidades grandes *versus* comunidades pequeñas: el nivel mínimo de servicios públicos», *Palau 14,* núm. 3, págs. 119-134.

PAULY, M. J. (1973), «Income Redistribution as a Local Public Good», *Journal of Public Economics,* núm. 2, págs. 35-58. Traducción al castellano: «La redistribución de la renta como bien público local», *Hacienda Pública Española,* núm. 50, páginas 375-389.

PÉREZ GARCÍA, F. (1987), «Los sistemas LOFCA de financiación autonómica: modelos y resultados», *Palau 14,* núm. 3, páginas 27-48.

— (1991), «Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas», *Palau 14,* núm. 15, págs. 1-102.

RIKER, W. H. (1987), *The development of American Federalism,* Kluwer, Norwell.

RUIZ-CASTILLO, J., y SEBASTIÁN, C. (1988), «El sistema de financiación autonómica: críticas y alternativas», en BOSCH-DOMENECH, y colaboradores (1988), págs. 117-204.

RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.) (1986), *Estado Federal/Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas,* Diputación Provincial de Salamanca, Salamanca.

RUIZ-HUERTA, J., y LOSCOS, J. (1987), *La financiación de las Comunidades Autónomas en España,* Fundación IESA, Madrid.

SHOUP, C. (1969), *Public Finance,* Aldine Publishing Co., Chicago, Illinois. Traducción al castellano: *Hacienda Pública,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

— (1986), «Distribución de los beneficios de los servicios estatales: equidad horizontal», *Hacienda Pública Española,* núm. 100, páginas 115-128.

SMITH, B. C. (1985), *Decentralización: The territorial dimension of the State,* George Allen & Unwin, London.

SOLÉ VILANOVA, J. (1987), «El finançament autonòmic pel període 1987-91. Anàlisi i valoració», *Revista Económica (Banca Catalana),* núm. 81, págs. 17-39.

— (1988), «Regional and Local Finance in Spain», en UNITED STATES (ACIR) (1988).

TANCO MARTÍN-CRIADO, J., y TORRES COBO, F. (1987), *Desarrollo histórico de la negociación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,* Secretaría de Estado de Hacienda, Documentos de Trabajo núm. 1, Madrid.

THIRSK, W. R. (1983), *Tax assignment and revenue sharing in Canada,* en MCLURE (ed.) (1983), págs. 234-250.

TIEBOUT, C. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy,* vol. 64, núm. 5, págs. 416-424. Traducción al castellano: «Una teoría pura del gasto público local», *Hacienda Pública Española,* núm. 50 (1978), páginas 324-331.

TORRES COBO, F. (1990), *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

TREBOLLE FERNÁNDEZ, J. (1986), «Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española,* núm. 101, págs. 404-466.

UNITED STATES ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1964), *The Role of Equalization in Federal Grants,* Washington, D.C.

— (1981), *Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, The United States and West Germany,* Washington, D.C.

— (1982), *States and Local Roles in the Federal System,* A-88, Washington, D.C.

— (1988), *Setting New Agendas for Intergovernmental Decentralization: The International Experience,* Washington, D.C.

CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y FINANCIACION AUTONOMICA

Francisco Pérez García

El 7 de octubre de 1993 el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó un *Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* (1). Era uno de los resultados de un largo y complejo proceso de negociación, desarrollado para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) y que había conducido ya al acuerdo sobre el *método* a seguir, del 20 de enero del año anterior (2).

En el acuerdo de enero de 1992, que definía el sistema de financiación para el quinquenio 1992-1996, se determinaron las modificaciones a introducir en el sistema hasta entonces vigente, planteadas según el criterio de que todas ellas debían realizarse dentro del marco de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y orientarse mediante el desarrollo de dicho marco legal. Siguiendo ese criterio, el *método* acordado abordó la revisión de 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 (PIE).

Asimismo, en otro apartado del mismo documento, el CPFF destacó la necesidad de una mayor convergencia fiscal y presupuestaria en el ámbito de la CE y, como consecuencia de ello, se comprometió a la elaboración anual y cumplimiento de un Escenario de Consolidación Presupuestaria por parte de la Administración Central y de las comunidades autónomas, que permitiera la reducción progresiva de las necesidades de financiación, en términos de PIB, de las administraciones públicas.

Otros temas importantes quedaron pendientes de trabajos posteriores, de modo que el nuevo quinquenio se abrió dejando expresamente inacabados algunos de los elementos del nuevo sistema. Así, el estudio de los problemas planteados en la financiación de la sanidad, excluida del acuerdo del CPFF de enero, fue encargado a un grupo de trabajo y todavía está siendo abordado en la actualidad. Asimismo, se encargó un informe sobre el problema de la corresponsabilidad fiscal a un grupo de trabajo, para que fuera emitido antes del 30 de junio de 1992. En el mandato al grupo de trabajo se especificaba que esta cuestión debía ser abordada, como el resto de los problemas, *en el marco de la LOFCA,* examinándose de manera concreta las posibilidades que dicha ley ofrecía en sus referencias a la variable *esfuerzo fiscal.* Como resultado del informe del grupo de trabajo se adoptaron los acuerdos de 7 de octubre antes mencionados. El núcleo de los mismos es un *procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal,* a utilizar durante los años 1994 y 1995. Para 1996, último del presente quinquenio, se pactó que el CPFF considerara si la experiencia obtenida aconseja continuar aplicándolo o proceder a su revisión.

El análisis de la responsabilidad fiscal de las CC.AA. y la valoración del *procedimiento* acordado para el bienio 1994-95 es el objetivo de este trabajo. Para ello se estructura del siguiente modo. En la primera parte se estudia la propuesta de descentralización fiscal que hacen la Constitución y la LOFCA. En ese marco se considera el papel de los ingresos de las CC.AA. basados en la recaudación de sus respectivos territorios, así como la relevancia de esos ingresos en la experiencia financiera de las comunidades durante los períodos en los que se ha aplicado el sistema de la LOFCA. En la segunda parte se analizan las alternativas existentes para mejorar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. y se discuten las ventajas e inconvenientes del *procedimiento* elegido por el CPFF en 1993. En el apartado tercero se establecen las condiciones para hacer compatible la responsabilidad fiscal de las CC.AA. con otros elementos y características de las CC.AA. españolas, de manera que el sistema de financiación de las mismas sea equilibrado y estable en el tiempo.

I. DESCENTRALIZACION Y CORRESPONSABILIDAD EN LA LOFCA

1. Descentralización fiscal

La Constitución española de 1978 diseñó un

modelo de organización del Estado en el que el poder político se descentralizaba fuertemente. En el Título VIII se establece una Organización Territorial del Estado en la que se reconoce a municipios, provincias y comunidades autónomas *autonomía para la gestión de sus propios intereses,* sin perjuicio de las garantías de *solidaridad* y *equilibrio económico* entre las diversas partes del territorio español.

El desarrollo del modelo constitucional ha requerido, en el ámbito de la hacienda pública, transformar una *hacienda centralista* (la que correspondía al régimen anterior) en una *hacienda descentralizada.* En lo que respecta a las CC.AA., la pieza legislativa básica de esa operación la constituye la Ley Orgánica 6/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En la misma se realiza la primera interpretación de las propuestas constitucionales antes mencionadas, teniendo en cuenta que la Constitución también establece, de forma taxativa (art. 133), que *la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.*

Las haciendas autonómicas nacen del tronco común de la hacienda central y permanecen estrechamente vinculadas al mismo, por varias razones. La primera, porque la hacienda central existía previamente, de manera que lo que se plantea es una operación *descentralizadora.* En segundo lugar, porque los preceptos constitucionales mencionados (solidaridad, equilibrio económico, potestad tributaria originaria) responden a la voluntad de mantener a la hacienda central en una posición destacada en la nueva organización de las finanzas públicas, quedando excluida una concepción según la cual las distintas haciendas regionales se configuren como *haciendas independientes* y pacten la armonización de todas ellas y sus contribuciones a los gastos generales del Estado (3).

Lo que la descentralización se propone es repartir las fuentes de ingresos que antes financiaban en exclusiva a la hacienda central. La Constitución enumeró, en el artículo 157, los tipos de recursos de que dispondrían las comunidades autónomas:

> *«a)* Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
>
> *b)* Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
>
> *c)* Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
>
> *d)* Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
>
> *e)* El producto de operaciones de crédito.»

Esta enumeración deja patente un elemento fundamental del modelo de descentralización diseñado: en los recursos de las CC.AA. hay una combinación de fuentes financieras, y sólo algunas de ellas son tributos que tienen su origen en el propio territorio. Además de apoyarse en razones de técnica fiscal, esta elección es consecuencia del grado de integración política que se desea mantener en el interior del Estado y de los compromisos de solidaridad interterritorial y equilibrio económico que se asocian al mismo. Para asegurarlos, el legislador, conocedor de las diferencias de capacidad fiscal existentes entre las distintas regiones, menciona explícitamente que las CC.AA. se financiarán también mediante participaciones en los ingresos del Estado, y asignaciones y transferencias provinientes de los Presupuestos Generales del Estado y, por tanto, desvinculables de un origen territorial concreto.

La LOFCA realiza un planteamiento muy semejante al de la Constitución sobre este punto, aunque algo más detallado. El artículo 4 de la LOFCA dice así:

> «Uno. De conformidad con el apartado uno del artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:
>
> *a)* Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
>
> *b)* Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
>
> *c)* Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
>
> *d)* Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
>
> *e)* Las participaciones en los ingresos del Estado.
>
> *f)* El producto de las operaciones de crédito.
>
> *g)* El producto de las multas o sanciones en el ámbito de su competencia.
>
> Dos. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:
>
> *a)* Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
>
> *b)* Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos segundo, ciento treinta y ocho y ciento cincuenta y ocho de la Constitución.»

Las fuentes de ingresos consideradas en los puntos uno y dos del artículo cuatro de la LOFCA podrían considerarse dedicadas, respectivamente, a asegurar la suficiencia y autonomía de las CC.AA. (el uno) y la solidaridad (el dos). Análogamente, las fuentes del apartado uno podrían considerarse ingresos más relacionados con los territorios de las respectivas CC.AA. que las fuentes del apartado dos, que pasan inequívocamente por los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, esta clasificación no resultaría nítida en el caso de las participaciones en los ingresos del Estado (4). Res-

pecto a las mismas, es necesario señalar que, si bien, según el artículo 13 de la LOFCA, las bases establecidas para su asignación son variables territoriales, éstas no se refieren sólo a criterios de recaudación fiscal en el territorio sino que se contemplan también otros elementos que dan ya entrada a elementos de solidaridad interterritorial:

> «Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:
>
> *a)* El coeficiente de población.
>
> *b)* El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
>
> *c)* La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
>
> *d)* La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
>
> *e)* Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit de servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.»

Resulta evidente que las *bases* que deben servir para definir el porcentaje de participación de cada comunidad en los ingresos del Estado (PIE), y han estado en el centro de las discusiones e interpretaciones que se han desarrollado en distintos momentos de la ya larga trayectoria de aplicación de la LOFCA, responden a una multiplicidad de objetivos. La consecuencia de esa situación es que la PIE constituye el punto en el que se combinan elementos de autonomía financiera (territorialidad) con otros claramente asociados a la solidaridad en los ingresos. El alcance de las dificultades interpretativas que eso plantea es mayor porque la PIE ha tenido una importancia cuantitativamente decisiva en la financiación autonómica.

La primera característica que debe, por tanto, subrayarse en el esquema descentralizador de la hacienda unitaria española que se diseña en la LOFCA es que se busca defender un nivel elevado de homogeneidad entre las haciendas regionales. Para conseguir ese objetivo, se limita la importancia que expresamente se concede a las fuentes de ingresos que tienen su origen en los respectivos territorios, habida cuenta de las diferencias de capacidad fiscal existentes. Como complemento de lo anterior, la financiación contempla transferencias de la hacienda central, tanto a través de la PIE como también a través del FCI, o de otras vías referidas a actuaciones específicas. El coste de oportunidad de esta opción, limitadora de la conexión entre los ingresos de los gobiernos regionales y las bases fiscales de sus territorios, está descrito por la teoría del federalismo fiscal y se ha comprobado en la experiencia de la última década: reducir la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las haciendas autonómicas.

2. Ingresos de las comunidades autónomas basados en la fiscalidad de sus territorios

De acuerdo con lo establecido por la LOFCA, las posibilidades para las CC.AA. de obtener ingresos mediante exacciones fiscales en sus territorios dependen de:

1) *El establecimiento de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*

Los impuestos propios no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado, ni gravar elementos patrimoniales, gastos o actividades que no se sitúen o desarrollen sólo en el territorio de la comunidad correspondiente. Todas estas limitaciones —justificadas por razones de técnica impositiva en condiciones de federalismo fiscal— están orientadas a evitar la doble imposición y la exportación fiscal, preservando la unidad del mercado interior. Bajo las mismas, el desarrollo de los tributos propios en las CC.AA. ha sido complicado y su importancia financiera reducida (5). Las figuras tributarias creadas se orientan en muchas CC.AA. hacia el juego del bingo —junto con recargos en las tasas sobre el juego— y en los años recientes hacia hechos imponibles relacionados con la defensa de la naturaleza —canon de saneamiento de aguas, canon de infraestructura hidráulica, impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Junto a ellas, en algunas comunidades (Andalucía y Extremadura) se establecieron impuestos sobre explotaciones agrarias que no han tenido ninguna efectividad recaudatoria. Por otra parte, las particularidades del régimen fiscal de Canarias explican la mayor relevancia que en su caso tienen los tributos propios, en concreto su impuesto sobre combustibles y el más reciente Impuesto General Indirecto Canario.

2) *Los ingresos derivados de la gestión de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado*

La LOFCA establece, en su artículo 11, lo siguiente:

> «Uno. Pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas en las condiciones que establece la pre-

sente Ley los tributos relativos a las siguientes materias tributarias:

a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

b) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

c) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.

d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista (6).

e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.

f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Dos. No podrán ser objeto de cesión los siguientes impuestos estatales:

a) Sobre la renta global de las personas físicas.

b) Sobre el beneficio de las Sociedades

c) Sobre la producción o las ventas, salvo lo dispuesto en el párrafo anterior.

d) Sobre el tráfico exterior

e) Los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.»

La Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas proporcionó el instrumento para concretar las modalidades de cesión. En base a la misma, las CC.AA. han ido accediendo todas a la gestión de tributos cedidos por el Estado dentro de un marco común (7). El bloque de tributos cedidos fueron los mencionados en los apartados *a, b, c* y *f* del artículo 11 de la LOFCA, así como el impuesto de lujo recaudado en destino. Este último impuesto quedó suprimido al entrar en vigor el del IVA en 1986. Para compensar parcialmente la capacidad recaudatoria de dicho tributo, la Ley 32/1987, de 22 de diciembre, extendió la cesión del impuesto sobre transmisiones patrimoniales a los actos jurídicos documentados .

Una revisión de las posibilidades ofrecidas por la LOFCA en el punto uno del artículo 11 permite advertir cuáles han sido las no desarrolladas: la cesión de la imposición sobre ventas o de impuestos sobre consumos específicos, ambos en sus fases minoristas. La importancia de esta decisión no puede valorarse con independencia de las necesidades financieras de las CC.AA., que se abordará más adelante.

3) *Los recargos sobre impuestos estatales*

Sobre este punto, el artículo 12 de la LOFCA establece lo siguiente:

«Uno. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.

Dos. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración de los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.»

Numerosas CC.AA. han aplicado recargos sobre la tasa de juegos de suerte, envite o azar, la de máquinas tragaperras, la de rifas, etc. Su importancia recaudatoria no es despreciable, pero tampoco excesiva. Si a ello se añaden las limitaciones con las que han operado los recargos entre otros campos, se concluye que estos recargos no han desempeñado un papel muy destacado. Tras el episodio fallido de establecer un recargo sobre el IRPF en la Comunidad de Madrid, no han vuelto a abordarse iniciativas en este impuesto. Asimismo, la falta de regulación de la fase minorista del IVA bloquea no sólo su cesión sino la aplicación de recargos sobre la misma. De este modo, los dos impuestos con mayor potencia recaudatoria han quedado, por el momento, al margen del establecimiento de recargos autonómicos.

4) *La participación en los ingresos del Estado, basándose en el esfuerzo fiscal en el IRPF*

Esta posibilidad establece, en efecto, una conexión entre recaudación territorial del IRPF e ingresos de las comunidades. Aunque se trata de una de las muchas variables que se consideran en el cálculo del porcentaje de participación, la importancia que ha tenido en la fórmula elegida en los *Acuerdos* de octubre de 1993 obliga a considerarla explícitamente como una de las alternativas de territorialización contempladas en la LOFCA. Su papel en la primera aplicación de la LOFCA a un quinquenio del período llamado definitivo (1986-1991) fue financieramente insignificante. Como veremos, también se podría decir lo mismo de la revisión que se aplicará al bienio 1994-1995, de manera experimental. Sin embargo, su importancia política ha pasado a ser muy superior, lo que justifica el análisis detallado que luego se realizará.

3. La experiencia de aplicación de la LOFCA

Los resultados de la aplicación de la LOFCA, realizada según los criterios de algunos desarrollos normativos posteriores, se pueden valorar a la vista de la importancia que han tenido los distintos tipos de ingresos para la financiación de las CC.AA. Esta tarea no puede desvincularse del volumen de gasto que las comunidades iban asumiendo como consecuencia de los traspasos de competencias recibidas. Por ello, y para evitar una parte importante de las irregularidades que las situaciones de transición implican (8), es conveniente concentrar la atención

a partir del primer quinquenio del período denominado *definitivo,* 1986-1991. En 1986 las competencias *comunes* habían sido prácticamente traspasadas a todas las comunidades y las del grupo del 151 habían asumido ya las competencias de educación. Asimismo, se había generalizado la cesión de tributos a las CC.AA., en los términos antes señalados. Teniendo en cuenta que la financiación de la sanidad todavía se mantiene en un circuito distinto, y se produce mediante transferencias condicionadas específicas, el ritmo de los traspasos de competencias en esta materia —que se realizan en algunos casos en este quinquenio— significa, con generalidad, un aumento del peso de las transferencias y una reducción de la importancia relativa de los impuestos cedidos y propios en la financiación de la correspondiente comunidad que asume la competencia.

El cuadro núm. 1 muestra las características de la estructura de ingresos de las CC.AA. y su evolución en el período mencionado (9). Los rasgos básicos que se desprenden de dichas informaciones son los siguientes:

a) Las fuentes tributarias asignadas a las comunidades tienen una capacidad financiera muy limitada:

— La suma de todas esas fuentes supera el 50 por 100 de los recursos sólo en algunas comunidades, ninguna de las cuales ha asumido competencias de educación o sanidad.

— Las CC.AA. con responsabilidades en estas últimas áreas no alcanzan a financiar, mediante la recaudación de tributos en su territorio, un porcentaje del 20 por 100 de su presupuesto.

– Algunas comunidades, a pesar de haber asumido exclusivamente las competencias comunes, sólo financian con recursos tributarios originados en su territorio un porcentaje inferior al 20 por 100 de sus gastos.

— La escasa capacidad financiera de los recursos tributarios tiende a acentuarse como consecuencia de que la continuación del proceso de traspasos de competencias no se acompaña de nuevas cesiones de tributos y, en algún caso —como el mencionado de la sustitución del impuesto de lujo por el de actos jurídicos documentados—, los cambios en esta materia reducen la capacidad recaudatoria de las CC.AA. todavía más.

b) La contrapartida de lo anterior es una abrumadora dependencia financiera de las CC.AA. de las transferencias, con las siguientes implicaciones:

— Significa financiarse mediante ingresos que no están directamente ligados a la capacidad fiscal del propio territorio.

— Se trata de transferencias que provienen, fundamentalmente, de seis fuentes: una genérica y cinco finalistas. Estas últimas, al estar condicionadas, reducen más la autonomía financiera de las CC.AA. La transferencia genérica incondicionada es el porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PIE). Las finalistas son las siguientes: el fondo de compensación interterritorial (FCI), las subvenciones para financiar la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado, las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, las transferencias del INSALUD para los servicios sanitarios y los convenios de inversión y contratos programa.

— La más intensa actuación de una comunidad en áreas ligadas a estas transferencias condicionadas la hace más dependiente financieramente. Ese es el caso de las comunidades que captan un volumen importante de fondos del FCI o que gestionan competencias de educación o sanidad. Por tanto, las comunidades que manejan mayores volúmenes de competencias y recursos son menos autónomas.

c) La importancia del endeudamiento en la financiación de las CC.AA. ha sido continuamente creciente en el período. Se trata de un fenómeno generalizado, con independencia de que se hayan o no asumido determinadas competencias y de la importancia que representen los recursos tributarios o las transferencias en cada comunidad.

4. Valoración de los resultados

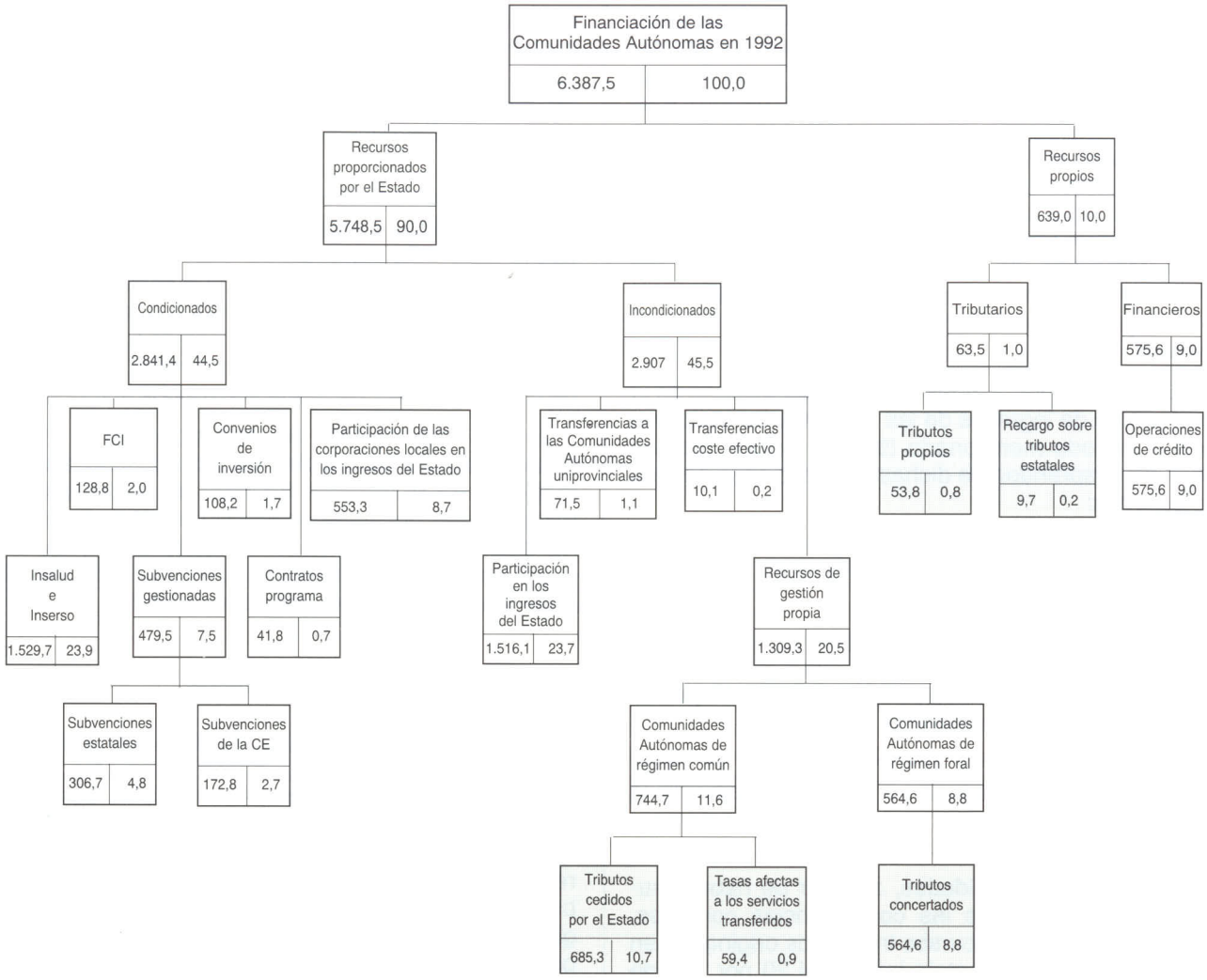
A la vista de estos rasgos, resultado de la aplicación de la LOFCA, cabe plantearse una valoración del sistema de financiación de las CC.AA. desde el punto de vista de la descentralización fiscal alcanzada, la autonomía de las haciendas regionales y la realización de los principios de solidaridad y equilibrio económico. El gráfico 1, proporciona una visión general de la situación alcanzada al final del primer quinquenio, con datos de los presupuestos de 1992. En el mismo se aprecia la enorme dependencia financiera del Estado (10) y el volumen de las operaciones de crédito.

Durante el quinquenio precedente, el descontento de las comunidades autónomas había ido creciendo como consecuencia de la falta de coherencia del modelo y las asimetrías generadas por el mismo. La insatisfacción respecto al nivel de autonomía financiera en el caso de las CC.AA. de régimen común era generalizada, por la escasa descentralización fiscal, la excesiva dependencia de las transferencias y el carácter condicionado de algunas de ellas. El descontento se manifestaba en las comunidades a través de frecuentes discrepancias sobre el tema de la suficiencia financiera, lo que les conducía a opinar que la distribución de los recursos entre comunidades no era la adecuada y, por consiguiente, ni la solidaridad ni el equilibrio económico estaban siendo garantizados.

Por otro lado, durante esos mismos años se hizo

GRAFICO 1

FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1992
(Miles de millones de pesetas y estructura porcentual)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (1994).

patente la preocupación del gobierno central respecto a la evolución del déficit público en general y el de las CC.AA. en particular (11). El creciente endeudamiento de las CC.AA. hizo sensible al gobierno central a las disfunciones del sistema de financiación y sus consecuencias sobre los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, el déficit era un resultado previsible de las asimetrías de diversa naturaleza existentes entre las comunidades (12): asimetrías en los niveles competenciales, en los modelos de financiación (común y foral), en los volúmenes de financiación per cápita entre comunidades del mismo nivel competencial de régimen común y en la importancia de los ingresos tributarios respecto de las transferencias. Dichas asimetrías hacían inestable el sistema, dado que los fundamentos sobre los que se apoyaba eran bien débiles en términos objetivos, dependiendo casi exclusivamente de haber asumido situaciones de hecho. Junto a ello, la escasa responsabilidad fiscal de las comunidades en el modelo de descentralización que hemos descrito favorecía la expansión del gasto sin la correspondiente contrapartida de mayor esfuerzo tributario.

Cuando en una hacienda descentralizada se produce un desajuste entre los ingresos fiscales de un nivel de gobierno y sus competencias de gasto, se dice que existe una *brecha fiscal o desequilibrio fiscal vertical,* que justifica la introducción de un sistema de transferencias desde otros niveles de gobierno y plantea la necesidad de regular las condiciones de acceso al endeudamiento. Asimismo, cuando las capacidades fiscales de las regiones y sus competencias y objetivos de gasto no se desarrollan en paralelo, se producen *brechas fiscales* o *desequili-*

brios fiscales horizontales, que también suelen ser atendidas mediante sistemas de transferencias.

La existencia de brechas fiscales es muy frecuente, en particular en las haciendas federales, pero su importancia no suele ser tan grande como la alcanzada en España. Como muestra el gráfico 2, los *desequilibrios financieros verticales* de las haciendas españolas son muy pronunciados. Por otra parte, como también son importantes las diferencias entre las CC.AA. en capacidad fiscal, en consecuencia, los *desequilibrios horizontales* se pueden considerar generalizados, si bien tienen una importancia difícil de establecer en cada caso, en ausencia de cálculos rigurosos de la capacidad fiscal de cada territorio.

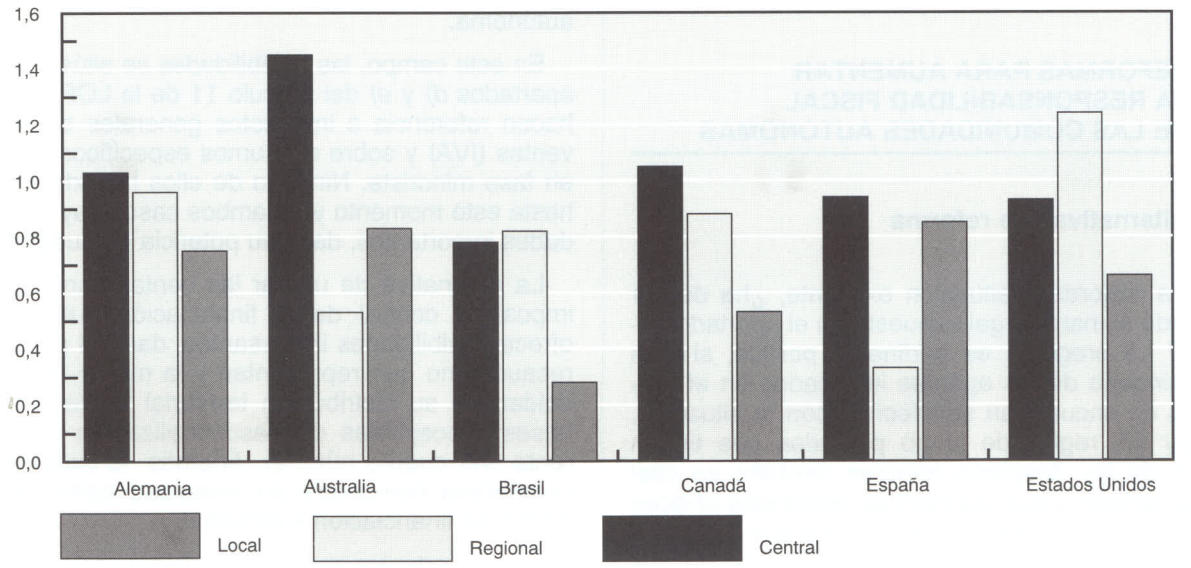
Cuando las brechas fiscales son muy elevadas la dependencia del sistema de transferencias es mayor y, por tanto, la atención prestada al mismo, tanto a la determinación de su volumen como a sus criterios de reparto, es superior. La dificultad de encontrar acuerdos estables sobre estas materias es obvia: dada una recaudación fiscal, los acuerdos sobre transferencias son un juego de suma cero, en el que se confrontan intereses contrapuestos, tanto entre las haciendas del mismo nivel como entre las de distinto nivel. Por tanto, no debe sorprender que estos acuerdos se alcancen con frecuencia mediante compensaciones colaterales, ni que cualquier cambio en las circunstancias sea aprovechado para reabrir el proceso negociador.

El débil cumplimiento del principio de autonomía en el caso de las CC.AA. de régimen común, sobradamente conocido (13) se ha traducido en enormes dificultades para la interiorización de la restricción presupuestaria. El problema tiene su origen en la escasa responsabilidad fiscal de las comunidades, en su elevada dependencia financiera de las transferencias (14). Para modificar la situación se requiere un reparto distinto de las bases tributarias entre los gobiernos, aumentando la descentralización fiscal; se trata de reducir la importancia de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales, con el fin de que las comunidades hagan endógenas sus propias restricciones presupuestarias, es decir, consideren que sus niveles de gasto dependen básicamente de las exacciones tributarias a sus ciudadanos y no de sus relaciones con la caja central.

El limitado alcance de las responsabilidades fiscales de las CC.AA. se debe tanto a la interpretación limitativa realizada por la LOFCA en materia de cesión de tributos como al hecho de que los sistemas de financiación concretos derivados de la misma no han desarrollado siquiera todas las posibilidades que la norma mencionada admite. La cesión de tributos ha sido aplicada de manera que éstos desempeñan un papel más bien complementario en el conjunto de ingresos de las comunidades de régimen común y los posibles recargos de importancia —sobre IRPF o IVA— han sido dificultados en la práctica por diferentes vías. Tanto el sistema correspondiente al llamado período transitorio,

GRAFICO 2

DESEQUILIBRIO VERTICAL CORRIENTE ENTRE INGRESOS FISCALES Y GASTO DE CADA NIVEL DE GOBIERNO



Los datos indican coeficientes medios durante períodos seleccionados para cada país. Los períodos elegidos son: Alemania, 1983-1991; Australia, 1987-1991; Brasil, 1982-1991; Canadá, 1985-1989; España, 1984-1992; Estados Unidos, 1987-1992.
Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 1993 (FMI).

como el referido al primer quinquenio del período definitivo, tienen en común su dependencia básica de un porcentaje de PIE y una estructura de gestión tributaria controlada exclusivamente por el gobierno central. En esas condiciones las comunidades autónomas han asimilado una experiencia negativa durante la década del nacimiento de las haciendas autonómicas: sus responsables han tomado decisiones de gasto dentro de un esquema de descentralización fiscal que establece una débil relación entre las mismas y los costes políticos de la imposición necesaria para financiarlas.

Para encontrar ese *eslabón perdido* de la responsabilidad fiscal de todos los niveles de la administración pública, cada gobierno ha de tener en sus manos fuentes tributarias sobre las que actuar con capacidad financiera relevante. Cuando esta condición se cumple, una parte de las discusiones sobre la relación entre necesidades de gasto y financiación son trasladadas desde las negociaciones entre los gobiernos al ámbito de las relaciones entre cada gobierno y sus contribuyentes. Los problemas de *suficiencia,* si existe una adecuada distribución de bases tributarias entre administraciones públicas, se convierten en una cuestión típica de equilibrio presupuestario o de financiación del déficit de cada una de ellas. En consecuencia, lo que encontramos detrás de la inestabilidad del modelo de financiación de las CC.AA. y de la insatisfactoria realización de los principios que lo inspiran, es una deficiente *descentralización fiscal.* Por tanto, a la vista de los problemas existentes, cabe afirmar que la forma como se ha interpretado en la práctica la voluntad de mantener los vínculos entre las distintas haciendas no ha sido la adecuada. En realidad, los resultados alcanzados muestran que el camino de la descentralización en el ámbito de los ingresos apenas se ha recorrido.

II. REFORMAS PARA AUMENTAR LA RESPONSABILIDAD FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

5. Alternativas de reforma

Para mejorar la situación existente, ¿ha de ser revisado el marco legal expuesto en el apartado primero? La pregunta es pertinente porque, si bien casi ninguno de los agentes implicados en el problema se encuentran satisfechos con la situación, revisar las reglas de juego pactadas que tienen rango de ley despierta temores también en casi todos, debido a que las normas acordadas ofrecen referencias concretas de los mínimos que cada uno considera asegurados (statu quo). De hecho, los acuerdos de 1992 y 1993 fueron alcanzados sin introducir más modificaciones legislativas que las que se iban a incorporar a través de las respectivas leyes de presupuestos de cada año. Ni las leyes de cesión de tributos ni la LOFCA fueron modificadas.

Si se considera la Constitución como un dato, la cuestión fundamental a discutir en relación con la pregunta anterior es si es necesario modificar la LOFCA o no. Como ley orgánica y teniendo en cuenta que algunos de sus preceptos fueron incorporados textualmente a determinados estatutos de autonomía, su modificación requiere un nivel de acuerdo elevado entre las distintas fuerzas políticas. Desde esta perspectiva, es razonable explorar las posibilidades de mejorar la situación actual dentro del marco que la LOFCA ofrece. Sin embargo, también se debe señalar que no es conveniente retorcer en exceso el significado de los acuerdos conseguidos en el texto de la LOFCA para obtener del mismo aplicaciones demasiado distintas en diferentes momentos del tiempo, so pena de quebrar la confianza en la letra de la ley. Así pues, si se concluye que ese marco normativo no es ya el adecuado, se debe hacer el esfuerzo necesario para encontrar las vías de revisión del mismo.

De acuerdo con este criterio se considerarán a continuación las posibilidades que ofrece la LOFCA para mejorar la descentralización fiscal hasta ahora alcanzada, discutiéndose en particular los *Acuerdos* del CPFF.

Mejorar la descentralización fiscal, para profundizar la autonomía y la responsabilidad tributaria de las CC.AA., exige, amén de transferir capacidad normativa y de gestión (15), ampliar la conexión entre los ingresos de las comunidades y la tributación de sus territorios respectivos. A la vista del esquema expuesto en el subapartado 1, esos objetivos se pueden perseguir dentro de la LOFCA por tres vías:

1) *Extendiendo el ámbito de la cesión de tributos,* es decir, aumentando las figuras tributarias que son gestionadas en cada región por la comunidad autónoma.

En este campo, las posibilidades se sitúan en los apartados *d)* y *e)* del artículo 11 de la LOFCA, que hacen referencia a impuestos generales sobre las ventas (IVA) y sobre consumos específicos, ambos en fase minorista. Ninguno de ellos ha sido cedido hasta este momento y en ambos casos hay posibilidades importantes, dada su potencia recaudatoria.

La alternativa de utilizar las ventas como figura impositiva central de la financiación autonómica ofrece posibilidades interesantes, dado el potencial recaudatorio que representan y la mayor homogeneidad en su distribución territorial frente a otras bases susceptibles de descentralización como la renta (ver cuadro núm. 2). Además, la experiencia comparada demuestra su idoneidad como instrumento de financiación subcentral.

Por su parte, los impuestos especiales sobre consumos específicos son también candidatos interesantes para ser cedidos. Su potencial recaudatorio es elevado, pues representan una cifra superior al

doble de la correspondiente a los actuales tributos cedidos y, aunque en algunos casos no existen datos disponibles sobre su distribución territorial, es previsible que respondan a comportamientos bastante homogéneos.

El más importante de dichos impuestos es el de derivados del petróleo y, ahora que la desaparición del monopolio como consecuencia de la incorporación a la CE lo convierte en un impuesto cedible, podría ser definido como un impuesto sobre el consumo sin demasiadas dificultades. Junto a él, el impuesto de matriculación de vehículos puede constituir otra fuente de ingresos significativa y, como la anterior, ligada —a los ojos de los contribuyentes— a algunos de los costes que las CC.AA. soportan por el lado del gasto: la construcción de infraestructuras.

2) *Estableciendo recargos sobre impuestos estatales* que, como ya se ha señalado, para ser financieramente significativos tendrían que aplicarse sobre el IRPF o el IVA.

El uso de los recargos por las CC.AA. puede plantearse de dos modos: *recargos en sentido estricto,* añadidos a la presión fiscal existente, o *recargos compensados,* nominalmente establecidos por las comunidades pero compensados por reducciones en la presión fiscal de la hacienda central. El recargo del primer tipo tendría sentido utilizarlo para permitir a las CC.AA. financiar incrementos de gasto decididos en el ejercicio de su autonomía. El segundo tipo de recargo, en cambio, se podría utilizar para encajar en el marco normativo de la LOFCA (y su terminología) una *cesión parcial* de los impuestos mencionados, que estuviera destinada a financiar niveles de gasto asociados a los traspasos de competencias iniciales.

Para avanzar por la vía de los recargos, en el caso del IVA habrían de resolverse los problemas antes comentados de identificación de la fase minorista y su territorialización. En el caso del IRPF, una vez eliminadas las dudas que acompañaron a la iniciativa de la Comunidad de Madrid, no parece que existan obstáculos técnicos para la utilización de los recargos. Otra cosa distinta son las dificultades de naturaleza política, si los recargos implican aumento de la presión fiscal.

3) *Revisando la conexión entre las bases fiscales de cada territorio y los porcentajes de participación en los ingresos estatales no cedidos.*

Como se señaló en el apartado I, el porcentaje de PIE se establece atendiendo a variables territoriales que deben servir para determinar los criterios de reparto de los ingresos del Estado asignados a la financiación de los servicios que prestan las CC.AA. Dichos criterios de reparto, tal como se enumeran en la LOFCA, responden a dos objetivos: uno, de *solidaridad,* para asegurar que las distintas comunidades puedan ofrecer un nivel de servicios que no implique *privilegios económicos o sociales;* otro, de *responsabilidad fiscal,* para mantener la conexión entre la tributación de cada territorio y los recursos financieros a él destinados.

La mayoría de las variables territoriales que considera el artículo 13 de la LOFCA responden al objetivo de solidaridad. Casi todas ellas se emplean como una aproximación a las dimensiones de las *necesidades* de la región, teniendo en cuenta el número de sus habitantes, el efecto que la menor renta pueda tener sobre las necesidades, o las consecuencias sobre los costes de producción de los servicios de los déficit de infraestructuras o de determinadas características de las regiones. Lo que se persigue con todas estas variables es proporcionar financiación a las CC.AA. atendiendo a sus necesidades y no a su capacidad fiscal, como es habitual en las transferencias de nivelación de los desequilibrios fiscales en los sistemas federales (16).

Pero, como ya se ha señalado, existe también una variable en el artículo 13 que introduce la conexión entre tributación del territorio y porcentaje de PIE: el coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En la medida en que esta variable sea importante en la determinación de los recursos que reciben las CC.AA., también a través de la misma se puede hacer efectiva la responsabilidad fiscal de las haciendas regionales.

Las tres vías mencionadas pueden ofrecer margen para un incremento sustancial de la proporción que representan en los recursos de las CC.AA. aquellos que tienen su origen en la recaudación fiscal en su territorio. Cada una de las alternativas requiere resolver algunos problemas técnicos, de mayor o menor entidad, según los casos, pero resolubles. Al mismo tiempo, todas ellas constituyen posibilidades dentro del esquema previsto por la LOFCA y, por tanto, cumplen la propiedad de ser aplicables sin exigir cambios normativos importantes. Por consiguiente, si se desea mejorar lo logrado en términos de descentralización y responsabilidad fiscal de las CC.AA., es preciso analizar en primer lugar las ventajas e inconvenientes de dichas alternativas.

6. Los acuerdos de 1986: interpretaciones restrictivas

La valoración sistemática de las alternativas de descentralización fiscal que ofrece la LOFCA ya fue realizada en los estudios que precedieron al acuerdo de 1986. En los trabajos elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda para la XIV Reunión del CPFF (17) se contienen informes que prestan una atención expresa al problema y que se caracterizan por dos notas: el reconocimiento de la conveniencia de corresponsabilizar fiscalmente a las comunidades autónomas y la resistencia a la hora

de encontrar un instrumento adecuado para ello. Esta posición se advierte en los documentos citados, elaborados por la Administración Central. Como consecuencia de esta actitud, se presenta un amplio catálogo de inconvenientes a la mayoría de las alternativas contempladas en el apartado anterior, justificados en general por los *condicionantes prácticos derivados de la estructura del sistema fiscal y las exigencias de su gestión.*

En el estudio citado se consideró que «lo que sería políticamente deseable (la adecuación del sistema financiero de las comunidades al modelo de un Estado políticamente descentralizado) puede ser difícil de conseguir en la realidad debido a restricciones, frecuentemente infravaloradas, de orden práctico» (18). Merece la pena transcribir, literalmente, el resumen de los argumentos utilizados, porque en base a los mismos se han producido, posteriormente, orientaciones de política fiscal importantes para el problema considerado:

> «Después de estudiar las posibilidades existentes se ha llegado a la conclusión de que no es posible concebir, por razones prácticas de desarrollo de la gestión, la cesión de ninguna de las fases de gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. No se considera adecuado descentralizar la capacidad normativa por razones obvias de armonización fiscal. Solamente la figura de los recargos puede desarrollarse adecuadamente como elemento instrumental de la autonomía financiera de las comunidades. Su puesta en práctica exige solucionar los problemas jurídicos pendientes para su gestión. Asimismo, la cesión de "un tramo" de la recaudación territorializada del IRPF no potencia significativamente la corresponsabilización fiscal ni la autonomía financiera. Puede conseguirse el mismo efecto vía participación en la recaudación global del Estado, en cuya definición se tenga en cuenta el esfuerzo fiscal de cada comunidad. Este es el procedimiento previsto por la actual normativa y por los Estatutos de Autonomías de Cataluña y Galicia en particular. *En consecuencia, no parece recomendable efectuar la cesión de la gestión, ni de la recaudación territorializada, ni de la normativa (salvo en lo que se refiere a los recargos) del IRPF en nuestro país.*
>
> Por lo que respecta al IVA, la conclusión a la que se ha llegado es que no es posible la descentralización de ninguna capacidad normativa.
>
> En lo referente a la gestión, su descentralización comporta graves riesgos, tanto si ésta se hace en función de sus distintas fases, de distintas zonas del territorio, o de distintas Administraciones. La dificultad práctica que se asume con la implantación del IVA no debe incrementarse con experimentos arriesgados acerca de su gestión que puedan conducir a un grave fracaso recaudatorio. *Durante un cierto período será muy difícil que la supresión del actual régimen de tasa de equivalencia permita identificar y ceder la gestión de la denominada fase minorista. La imposibilidad de territorializar la recaudación del* IVA, dada la configuración legal del impuesto, no *permite diseñar sistemas de participación en la recaudación territorializada.* En consecuencia, cabe concluir que la cesión de la gestión de todas las fases del IVA en cada comunidad no debe ser planteada.
>
> De lo dicho en los dos párrafos anteriores cabe deducir que, por razones no desdeñables de realismo en la gestión, no podrán cederse capacidades fiscales adicionales a las comunidades en un plazo inferior a cinco años. *Estas tendrán que financiarse, en parte, mediante una participación importante en la recaudación global de unas pocas figuras tributarias, gestionadas por el Estado, de gran capacidad recaudatoria, de difícil descentralización gestora* y con una gran distribución territorial desigual y difícil de determinar.
>
> *Por la vía de los recargos se puede conseguir un adecuado grado de corresponsabilización fiscal.* Para el IRPF esta opción ha estado en principio abierta desde hace ya varios años, pero es evidente que la misma necesita ser regulada de forma más precisa a fin de allanar los obstáculos jurídicos y las incertidumbres que al respecto parecen existir. En este sentido, es evidente que *no podrá disociarse la gestión del recargo sobre el IRPF de la gestión del propio impuesto,* por lo que deberían levantarse los problemas que impiden que la Administración Tributaria del Estado se haga cargo de dicha recaudación cuando se establezcan tales recargos (19).»

El tono de las valoraciones no deja lugar a dudas sobre la oposición de sus autores a que la descentralización fiscal prospere: ni en la cesión de la gestión, ni en la descentralización de la capacidad normativa, ni mediante el establecimiento de mecanismos explícitos de participación de las comunidades en la recaudación territorializada de determinados impuestos estatales. Ese punto de vista, según el cual los inconvenientes prácticos se imponen sobre las exigencias del modelo político, también tiene consecuencias prácticas: todas las que han caracterizado negativamente la aplicación del modelo de financiación durante el quinquenio 1986-1991, que eran en su mayor parte anticipables de acuerdo con la teoría y la experiencia de los países federales. En los mismos, los inconvenientes que aquí parecían insuperables a los autores del mencionado documento han sido resueltos para limitar el alcance de las brechas fiscales, tanto horizontales como verticales. La razón de esa diferente respuesta a problemas semejantes hay que buscarla en una valoración más amplia que aquella que parece reflejar tan sólo los puntos de vista de los gestores de los tributos en la hacienda central.

Como ya se ha comprobado, en el documento comentado de 1986 se encuentran ya repetidas manifestaciones que, de forma todavía algo implícita, apuestan por incrementar la responsabilidad fiscal de las CC.AA. mediante «una participación en la recaudación global a nivel de Estado ponderada por el esfuerzo fiscal de cada comunidad» (20). Esa es la vía que no recibe objeciones y que se presentaría cinco años más tarde como el instrumento a utilizar.

7. Los acuerdos de 1992-1993: el esfuerzo fiscal

Como se ha señalado al principio de este trabajo, los *Acuerdos* de revisión del sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996 contemplaron ya expresamente la necesidad de mejorar el nivel de responsabilidad fiscal de las CC.AA. En línea con el diagnóstico que se había hecho cinco años antes, se eligió como vía la que hemos mencionado al final del apartado anterior: otorgar una mayor importancia a la variable *esfuerzo fiscal* en el cálculo del porcentaje de PIE de cada comunidad. La principal ventaja apreciada en esta alternativa fue que podía desarrollarse sin introducir cambios normativos —no ya en la LOFCA sino tampoco en otras leyes fiscales— que resultaban inevitables en las demás vías analizadas. De hecho, tal como se interpretó el problema, el cambio introducido se reducía a algunos ajustes en los cálculos del porcentaje de PIE (con el fin de *visualizar* la asociación entre ingresos de las CC.AA. y recaudación del IRPF en su territorio), y a la creación de unos órganos de coordinación de las CC.AA. con la Agencia Tributaria.

Sin embargo, las limitaciones y dificultades que presenta este instrumento pueden ser importantes. Desde este punto de vista de los incentivos financieros (aspecto fundamental para la responsabilidad fiscal), el instrumento apenas tiene consecuencias significativas. Sin embargo, la discusión en torno al mismo ha sido muy intensa, probablemente, por dos motivos: *a)* porque se trata de un instrumento que proyecta una imagen de desigualdad de capacidad fiscal, aunque ello no tenga consecuencias financieras, y *b)* porque el diseño que se ha hecho de los elementos que lo conforman (sobre todo las bases imponibles normativas y las tasas de evolución) ha sido técnicamente deficiente. La primera deficiencia técnica se encuentra en el uso de la propia definición de la variable *esfuerzo fiscal,* mediante la que se pretende establecer la relación entre financiación y bases tributarias del territorio en cuestión. El esfuerzo fiscal es un concepto utilizado para comparar distintos sistemas fiscales. El objetivo perseguido con su cálculo es orientar la intensidad de las transferencias que deben ser hechas a un gobierno desde otra hacienda pública, teniendo en cuenta la intensidad de su esfuerzo en la recaudación de tributos en el interior de su propio sistema. Con ese fin se ha utilizado en las transferencias intergubernamentales en distintos casos: la ayuda internacional al desarrollo, en el seno de sistemas federales como el de los Estados Unidos de América, etc. (21). El esfuerzo fiscal no se identifica con la *presión fiscal,* pues el primero tiene en cuenta que conforme la renta aumenta el esfuerzo que se deriva de una presión fiscal constante se reduce.

Establecer una *medida* del esfuerzo fiscal no es sencillo porque este concepto incorpora una componente valorativa, semejante a la que se contiene en la selección de una escala progresiva del impuesto sobre la renta: se elige porque se considera *justa* (22). Por tanto, debe entenderse que el cumplimiento de una determinada escala progresiva de renta no establece diferencias de esfuerzo sino, al contrario, igualdad del mismo según el criterio de equidad que orientó su elección.

Las precisiones anteriores son relevantes para el caso que nos ocupa. Dado que las CC.AA. están sometidas a la misma normativa de IRPF, se puede decir que de todas ellas es exigido el mismo esfuerzo fiscal: cumplir con dichas normas (23). Así pues, sólo podrían diferir en el esfuerzo en la medida en que existieran distintos niveles de cumplimiento frente al impuesto.

La experiencia de aplicación de la LOFCA, a la luz de los criterios anteriores, muestra algunos rasgos característicos que deben ser destacados.

1) El uso del esfuerzo fiscal en el sistema de financiación autonómica durante el período 1986-1991 había sido técnicamente deficiente y financieramente poco relevante. Esta misma concepción se mantuvo en los Acuerdos de enero de 1992, siendo después revisada en los de octubre de 1993.

Las deficiencias técnicas provenían de que se confundían en la práctica *esfuerzo y presión fiscal,* de modo que se consideraba que una comunidad autónoma con un tipo medio efectivo superior a otra realizaba un mayor esfuerzo fiscal y era premiada por ello, con independencia de cual fuera su nivel de renta. Asimismo, también era deficiente la variable elegida como indicador de la base imponible potencial del impuesto (PIB en los documentos de 1986, valor añadido bruto en los de 1992), porque no todas las rentas generadas resultan gravadas, según establece la propia normativa del impuesto.

Denominemos EF* a esta primera definición de esfuerzo fiscal. Siguiendo los documentos de los acuerdos del CPFF, tanto de 1986 como de 1992, se entiende que el esfuerzo fiscal se mide por el peso que la comunidad (i) tiene en la recaudación de IRPF (IR_i/IR), comparado con el peso que tiene en el valor añadido (VAB_i / VAB):

$$EF^*_i = \frac{IR_i}{IR} - \frac{VAB_i}{VAB} = \frac{VAB_i}{VAB}\left(\frac{IR_i / VAB_i}{IR / VAB} - 1\right) \qquad [1]$$

Según esta definición EF^*_i tomará valores positivos si la presión fiscal de la comunidad (i) [definida como el cociente entre la cuota líquida del impuesto sobre la renta (IR), y el valor añadido bruto (VAB)] es superior a la media, y negativos en caso contrario. Además, la importancia de ese valor positivo o negativo vendrá dada por el peso que se otorga a la región, pues el paréntesis se pondera por el porcentaje del valor añadido de la región (i) en el total de las CC.AA. consideradas.

El indicador EF^*_i, suma cero para el conjunto de las quince CC.AA. de régimen común. Por tanto, la variable actúa sólo para distribuir entre las CC.AA., según este criterio, una cantidad establecida globalmente (24). En el acuerdo de 1992 dicha cantidad se fijó en el 1,82 por 100 de *la financiación fuera de fondo,* lo que significaba alrededor de 34.000 millones de pesetas. De las comunidades receptoras de fondos por este concepto, sólo Madrid recibía una cantidad importante en relación con su PIE, cercana al 30 por 100. En los demás casos, el más significativo es Cataluña y no alcanza el 2 por 100. La misma escasa importancia tienen las minoraciones que experimentan las comunidades con valores de EF^*_i negativos.

2) En los Acuerdos de octubre de 1993 para desarrollar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., al colocarse esta variable de esfuerzo fiscal en el centro de las reformas, se revisó la interpretación de la misma y se corrigieron algunas de las deficiencias técnicas antes mencionadas.

En el documento del CPFF correspondiente a dichos acuerdos se plantea que la ecuación [1] puede interpretarse de forma análoga a como funcionan los tributos cedidos: existe una *norma recaudatoria,* que constituye el valor de los derechos de recaudación cedidos a la comunidad, según una estimación pactada; si la recaudación efectiva excede a dicha norma, los derechos sobre la misma también son de la comunidad sin que experimente por ello minoración de otras fuentes. En el caso del esfuerzo fiscal en IRPF esa *norma* estaba *implícita:* «el producto de una base imponible que se aproxima por el PIB de la Comunidad Autónoma y de un tipo que se aproxima por la presión media de este impuesto en todo el territorio común» (25). Si la recaudación está por encima de la misma se considera que la comunidad correspondiente realiza más esfuerzo fiscal y se beneficia de ello mediante una mayor financiación.

La norma implícita descrita por la ecuación [1], y empleada hasta 1993, es, según la definición del párrafo anterior, la siguiente:

$$IR^*_i = \frac{IR}{VAB} \cdot VAB_i \qquad [2]$$

por lo que si $IR_i > IR^*_i$, el paréntesis de la ecuación [1] toma valores positivos, indicando un mayor esfuerzo fiscal, como puede comprobarse reordenando los términos de la ecuación del siguiente modo:

$$EF^*_i = \frac{VAB_i}{VAB}\left(\frac{IR_i}{\frac{IR}{VAB}\cdot VAB_i} - 1\right) \qquad [1a]$$

La norma recaudatoria [2] fue considerada inadecuada en cuanto se planteó que pudiera jugar un papel significativo en el sistema. Su revisión se abordó con el siguiente criterio: «la norma recaudatoria debe representar lo que se recaudaría en cada comunidad autónoma, teniendo en cuenta las características económicas específicas, si el cumplimiento fiscal de sus residentes en este impuesto fuera el resultado de un comportamiento medio o estándar del conjunto de los ciudadanos del Estado» (26), lo que en el caso del IRPF implica tener en cuenta los efectos de la progresividad.

Para precisar cuál debe ser el cumplimiento medio o estándar caben dos alternativas:

a) Realizar un análisis a partir de *datos objetivos* sobre las circunstancias que influyen en la determinación de las bases imponibles del impuesto y los tipos aplicables en cada región;

b) Considerar que, puesto que la gestión del impuesto la realiza una misma administración tributaria, el nivel de cumplimiento es homogéneo entre regiones y, en consecuencia, se puede considerar la *recaudación efectiva* como una buena aproximación a las diferencias de capacidad tributaria.

Esta segunda posibilidad fue la que finalmente se eligió, a pesar de que durante la negociación precedente se había estado utilizando la primera. Merece la pena analizar y comparar los resultados de ambas alternativas, puesto que la experiencia de los tributos cedidos (en los que también se siguió un criterio de *recaudación efectiva* para fijar la *norma)* enseña cómo el criterio «histórico» necesita del «objetivo» para consolidarse como una base estable del sistema (27).

Partiendo del criterio de la recaudación efectiva, en el *Acuerdo* de octubre de 1993, «se define la nueva norma recaudatoria IR_{in}** de la comunidad autónoma «i» para el año «n» (año neutral) como el importe de las cuotas líquidas realmente declaradas por sus residentes correspondientes a dicho año. Ello implica que en el citado año neutral la cuota o recaudación normativa es el producto de la base imponible real, $BI_{in}{}^r$ y del tipo medio real $n_{in}{}^r$»:

$$IR_{in}{}^{**} = BI_{in}{}^r \cdot n_{in}{}^r = IR_{in} \qquad [3]$$

Para valorar el criterio elegido se deben considerar también dos cuestiones importantes: *a)* la definición de la regla de evolución de la norma recaudatoria a lo largo del tiempo; *b)* la justificación de la norma elegida en el año inicial mediante la comparación de los resultados que ofrece ese criterio efectivo con los que ofrecería el otro criterio alternativo (datos objetivos).

3) *Según los Acuerdos, a partir de ese año neutral, la norma recaudatoria evoluciona, año a año, aplicando a la misma «el índice de evolución que prevalezca para la comunidad i según las reglas de evolución establecidas en el Método, tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143».*

Este enunciado puede expresarse del siguiente modo:

$$IR_{it}^{**} = IR_{in}^{**} (1 + p_t) \quad [4]$$

donde $(1 + p_t)$ es el índice de evolución acumulado desde el año neutral o base, que será igual al de la PIE (28).

Esta regla de evolución no es fácil de interpretar, porque liga los compromisos sobre el crecimiento futuro de la recaudación de IRPF a variables que pueden no tener relación con el impuesto. Por ejemplo, supóngase que la normativa del IRPF no cambia y el crecimiento del PIB es nulo, pero el Estado decide gastar más en educación. En ese caso, la comunidad autónoma vería elevarse su norma recaudatoria en IRPF porque operaría el criterio del gasto equivalente, sin que se hubieran ampliado de hecho sus posibilidades de recaudación.

En los documentos preparatorios del Acuerdo se había considerado que la norma recaudatoria debía evolucionar teniendo en cuenta dos elementos: la evolución de una *base imponible normativa* y la del *tipo medio normativo* correspondientes a *cada comunidad* en el año corriente. Por lo que se refiere a la base imponible, ésta se ligaba a los cambios en el VAB de los dos últimos años y a la propia evolución efectiva de las bases imponibles en esos mismos años:

$$BI_{it}^{**} = BI_{it-1}^{**} + (BI_{it-1} - BI_{it-2})(VAB_{it} - VAB_{it-1})/(VAB_{it-1} - VAB_{it-2}) \quad [5]$$

Lo que así se proponía era incrementar la base imponible normativa al pasar de (t – 1) a (t) según el incremento de la misma efectivamente observado en el período anterior, pero realizar esta operación teniendo en cuenta si los incrementos del VAB seguían el mismo ritmo. Así, si entre (t) y (t – 1) el VAB había aumentado más que entre (t – 1) y (t – 2), el incremento de las bases imponibles efectivas resultaba corregido por un coeficiente multiplicador superior a la unidad; ese coeficiente, en cambio, era menor que la unidad si los incrementos del VAB eran menores en el último período que en el precedente.

El criterio subyacente en la ecuación [5] era el siguiente: consolidar como bases normativas las efectivamente alcanzadas un año antes, siempre que la evolución del VAB lo permitiera. Se trataba, sin duda, de una aproximación más razonada que la posteriormente adoptada, que incluye elementos completamente ajenos al problema analizado (como el gasto equivalente) que pueden llegar a convertirse en la variable determinante en el cálculo.

Adicionalmente, se consideraba que el tipo medio normativo (f) era una función de la base imponible por declarante y de la escala efectiva del IRPF en cada ejercicio. La estimación simple de dicha función se expresaba como la siguiente relación lineal:

$$f_{it}^{**} = \hat{a} + \hat{b} (BI_{it} / NDECL_{it}) \quad [6]$$

entendiéndose que «si la normativa cambia (por ejemplo, cuando se efectúa una actualización de la tarifa del impuesto), la función debe cambiar, debido a que los tipos medios reales recogen las deducciones personales y a que las bases imponibles medias iguales pueden ser resultado de dos conjuntos diferentes de bases imponibles por declarante, correspondiendo tipos medios reales diferentes» (29). Se consideraba pues conveniente realizar un ajuste del tipo medio normativo en cada ejercicio, para comprobar los efectos de los cambios en el impuesto sobre la exigencia de resultados recaudatorios.

En resumen, puede afirmarse que en los documentos del proceso negociador puede encontrarse una concepción de cómo debía evolucionar la norma recaudatoria mucho mejor justificada que la finalmente adoptada. Basta tomar aquélla como referencia para que lo acordado resulte criticable en dos sentidos: introduce un elemento ajeno (el gasto equivalente) como determinante posible de la evolución de la norma recaudatoria y define un índice de evolución común a todas las CC.AA., ignorando todos los elementos particulares que deberían ser tenidos en cuenta.

4) Respecto a la justificación de la elección hecha al considerar la recaudación efectiva de un año determinado como la norma recaudatoria inicial, es importante señalar que esta decisión fue el resultado final de las negociaciones en el seno del CPFF, pero que en los documentos de trabajo de los meses precedentes también se venía considerando el problema de manera diferente, buscando objetivar la decisión a tomar.

Para ello, se partía de considerar dos elementos para la definición de la norma recaudatoria: la determinación de una *base imponible normativa y* sobre la misma, el cálculo de un *tipo impositivo normativo:*

$$IR_{in}^{**} = BI_{in}^{**} f_{in}^{**} \quad [7]$$

En relación con el primer elemento, su determinación se planteaba siempre en base al valor añadido bruto de cada territorio (VAB), como ya sucedía en el período 1986-1992. En cambio, en la definición del tipo impositivo normativo se pretendía reformar el criterio del período precedente por considerar que una norma recaudatoria más adecuada sería aquella que tuviera en cuenta el carácter progresivo del impuesto sobre la renta, de modo que el tipo impositivo correspondiente a cada comunidad fuera distinto. Consideremos por separado ambos puntos.

La conexión entre las bases imponibles efectivas de las diferentes regiones y el VAB correspondiente nunca fue bien establecida. De hecho, como se

observa en el cuadro núm. 4, las desviaciones en la relación entre ambas variables en las distintas CC.AA. son importantes. Existen varias razones que pueden explicar ese hecho, pero su significado es muy distinto desde la perspectiva de definir una base imponible normativa.

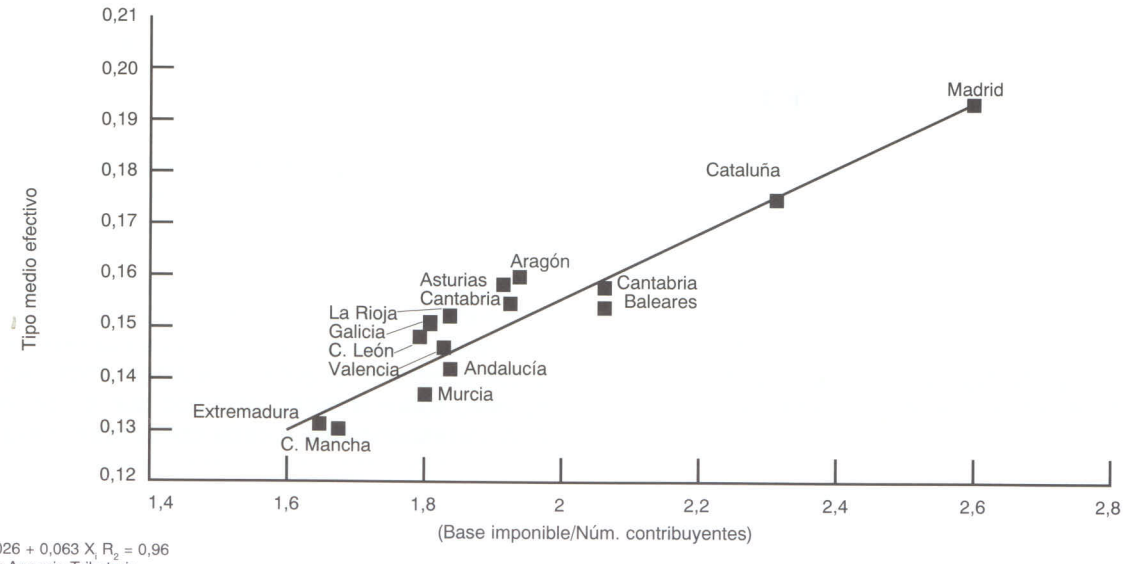
Las diferencias pueden provenir de la distinta importancia que en cada una de las regiones tengan las rentas generadas no sujetas al gravamen del IRPF, como pueden ser los beneficios empresariales no distribuidos; en segundo lugar, pueden existir diferencias derivadas de la falta de coincidencia entre la región donde se generan las rentas como consecuencia de la localización de los factores productivos (que sería el criterio de imputación regional utilizado en el cálculo del VAB) y el lugar donde se domicilian los contribuyentes de IRPF; además, puede ser también un factor explicativo de las diferencias mencionadas la importancia que en cada región tengan actividades empresariales o profesionales que, según los propios criterios del legislador reflejados en los procedimientos de estimación *directa y simplificada* de las rentas correspondientes, se beneficien de las posibilidades de *elusión fiscal* que la normativa del IRPF ofrece.

En todos estos supuestos, no habría razones para penalizar (o primar) a las regiones por generar una base imponible que representara un porcentaje menor (o mayor) del VAB que la media. Sin embargo, la valoración debería ser la opuesta si las diferencias se debieran a la ocultación de bases imponibles y, como consecuencia, al fraude fiscal. En ese caso sí podría hablarse de disociación entre capacidad fiscal y tributación, es decir, de diferencias de esfuerzo fiscal.

Evaluar la importancia de cada una de estas circunstancias es un requisito para establecer una base imponible normativa sobre bases objetivas, pero esta tarea no ha sido nunca abordada. Seguramente por ello, en los documentos preparatorios del *Acuerdo* sobre corresponsabilidad se renunciaba a ello y se aceptaba como base imponible normativa para el año base (o neutral) la efectivamente existente. Pero esa opción sólo es equivalente a la otra si se supone que no hay diferencias entre las regiones en el nivel de cumplimiento fiscal. En caso contrario, aquellas regiones que ya cumplan mejor sus obligaciones se ven penalizadas y beneficiadas las que cumplan peor, pues la norma recaudatoria resulta más exigente para las primeras que para las segundas desde el principio.

Por lo que se refiere al otro determinante de la recaudación (además de la base imponible), el tipo impositivo, es fácil comprobar cómo en la tarifa del impuesto está implícita ya la *norma* que se tiene que aplicar. En efecto, si se estima la ecuación [6] para cualquiera de los años recientes disponibles (ver gráfico 3) se obtiene un excelente ajuste entre los tipos efectivos y la variable (BI/NDECL) considerada determinante de la norma que se desea establecer. Ese ajuste es similar a la propia escala de la tarifa del impuesto, puesto que una vez las bases imponibles son declaradas, la recaudación no es más que el resultado de aplicar a las mismas la tarifa y las deducciones.

GRAFICO 3
ESFUERZO FISCAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS
Norma implícita de la recaudación efectiva (1991)



$Y_i = 0{,}026 + 0{,}063\ X_i\ R_2 = 0{,}96$
Fuente: Agencia Tributaria.

8. Valoración de las reformas

Según lo señalado en los subapartados 5 y 6, el catálogo de posibilidades que ofrece la LOFCA para ampliar la descentralización fiscal ha sido utilizado con muchas limitaciones hasta el presente. Finalizado el período transitorio, al dar comienzo los quinquenios del período denominado *definitivo,* el sistema de financiación no dio pasos decididos para aumentar la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales. Al principio del primero de estos quinquenios (1986), la hacienda central subrayó las dificultades de poner en práctica las alternativas de descentralización más significativas financieramente que la LOFCA contempla, ligadas al IVA y al IRPF, y no impulsó los estudios y trabajos técnicos que podían hacerlas viables. Para el desarrollo de las posibilidades de ampliación de los ingresos fiscales basados en los respectivos territorios sólo se apostó por utilizar los criterios de distribución de la PIE del artículo 13 de la LOFCA, cuando se refiere al esfuerzo fiscal en IRPF.

Esta última vía fue la abordada en la revisión del sistema para el quinquenio 1992-1996, pero resulta discutible desde muchos puntos de vista —siendo, en consecuencia, muy conflictiva— y ofrece unos pobres resultados desde el punto de vista del objetivo perseguido. En el subapartado 7 se han descrito los problemas técnicos que la misma plantea. De esa discusión se desprende que la única razón por la que podría hablarse de distintos esfuerzos fiscales entre CC.AA. que comparten la misma normativa sobre el impuesto —y no debe olvidarse que no participan en la gestión del mismo— es que se establecieran distintos grados de cumplimiento fiscal en cuanto a la declaración de bases. Debe señalarse que la determinación de esos diferentes niveles de cumplimiento nunca ha sido abordada. Por tanto, para la definición de unas bases imponibles normativas que permitieran medir los niveles de esfuerzo, nunca se ha llegado a disponer de una evaluación de las mismas basada en criterios objetivos. Una vez abandonada esa posibilidad, la decisión que se adoptó (convertir en norma la base imponible de un año determinado) proporciona una norma tributaria más exigente a las regiones que ya cumplen más y, en cambio, beneficia más a las que vayan mejorando su nivel de cumplimiento en lo sucesivo.

Las diferencias entre aquellos criterios de determinación de las normas recaudatorias (punto de referencia para medir el esfuerzo) que tienen una fundamentación objetiva, y los basados en la recaudación efectiva, se sitúan en el terreno de las bases imponibles normativas y no de los tipos normativos. Por lo que se refiere a los tipos, todo se reduce a la escala del impuesto que se aplica en las distintas regiones. Mientras no existan recargos o se ceda capacidad normativa o existan diferencias de gestión hay que admitir que la escala es efectivamente la misma en todas las CC.AA. De hecho, según los datos obtenidos, la recaudación se comporta de manera muy ajustada a lo previsto según las bases imponibles declaradas. En este punto, se corrigió un defecto evidente del quinquenio precedente —que confundía presión fiscal y esfuerzo— pero, una vez hecho esto, se constata que con la actual fórmula ya nada puede esperarse de los desajustes entre *tipos* efectivos y normativos.

Por lo que se refiere a la regla de evolución para las normas recaudatorias, la elegida es claramente peor que la que se consideró durante los trabajos anteriores al acuerdo de octubre de 1993, y contiene elementos que nada tienen que ver con el problema que se trata de abordar. Así pues, los incentivos financieros que pudieran derivarse de esta formulación de la corresponsabilidad fiscal, basada en un porcentaje de la recaudación del IRPF en cada territorio, serán siempre pequeños y tendrán —una vez más— una lógica dudosa. Para que existan incentivos financieros, la recaudación tendrá que aumentar más de lo que crezca la PIE. La dificultad para que eso suceda será directamente proporcional al nivel de cumplimiento fiscal de los ciudadanos de cada comunidad en la declaración de sus bases imponibles en el año tomado como neutral (1991) .

Las discrepancias sobre la fórmula finalmente elegida para mejorar el grado de descentralización fiscal han sido notables, y se ha generado una considerable desconfianza hacia la efectividad de la misma. Los votos en contra en el CPFF —tan poco frecuentes— y los recursos planteados por algunas comunidades, son el aspecto más llamativo del conflicto suscitado en torno a este instrumento. Pero lo más preocupante es que en el debate se han mezclado dos aspectos distintos del problema: las discrepancias sobre los instrumentos y las discrepancias sobre los objetivos. Las primeras se pueden sustentar en las deficiencias que se derivan de la formulación elegida o de las limitaciones de la vía del *esfuerzo fiscal.* En cambio, un tema diferente (y de más alcance) es la reticencia, e incluso el rechazo, a la profundización de la responsabilización fiscal efectiva (y no meramente retórica) de las CC.AA., que puede haberse promovido con la selección de un instrumento que descansa sobre una variable en la que las comunidades son muy desiguales entre sí: la cuota líquida del IRPF (ver gráfico 4).

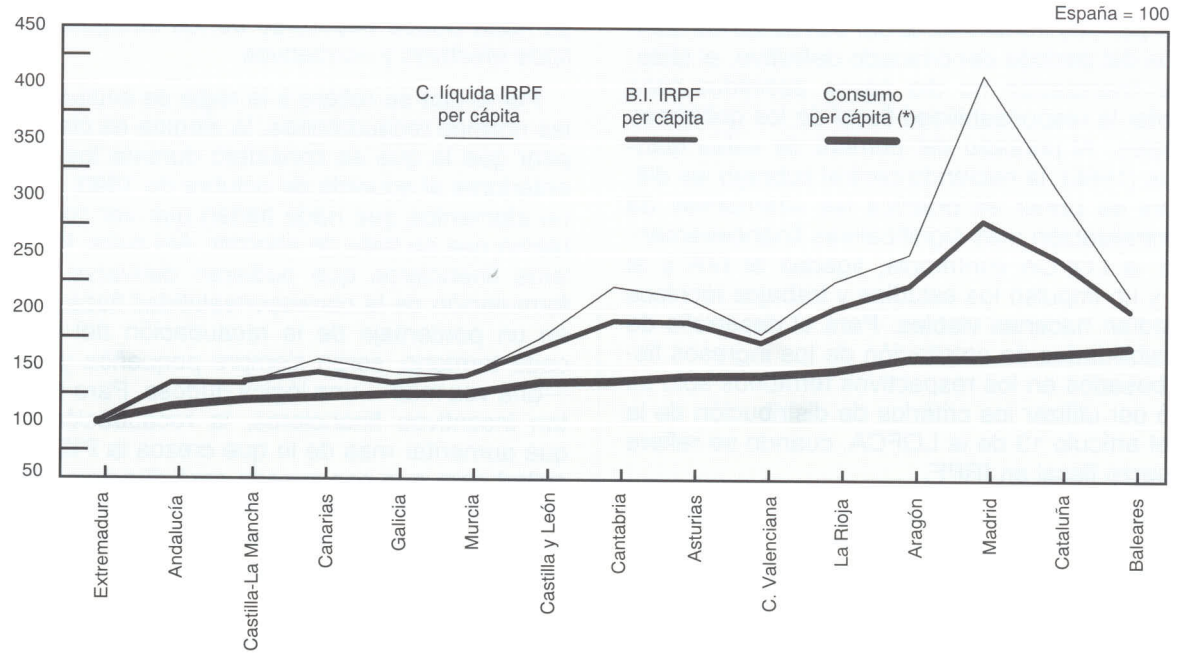
III. EL EQUILIBRIO FINANCIERO-FISCAL EN EL ESTADO AUTONOMICO

9. Punto de partida

Según el análisis precedente, el sistema de financiación de las CC.AA. sigue teniendo pendiente el desarrollo de un proceso de descentralización fiscal que esté proporcionado con el proceso de descentralización del gasto que ha tenido lugar. Esta afir-

GRAFICO 4

BASES FISCALES ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: INDICES DE DESIGUALDAD (1992)



(*) Avance INE 1991.
Fuente: INE y Agencia Tributaria.

mación se justifica, en primer lugar, por la importancia de los desequilibrios fiscales verticales existentes, sobre todo en las comunidades de mayor nivel competencial. Además, si se cumplen las previsiones de transferir de inmediato las competencias de educación al resto de las comunidades, las brechas fiscales de gran magnitud se generalizarán, y se acentuarán más todavía cuando se aborde el traspaso de la competencia de sanidad.

En la mayoría de los países federales se entiende que la responsabilización fiscal de los gobiernos regionales exige una descentralización tributaria mucho más intensa que la que aquí se ha producido. Los datos del gráfico 2 indican que en los países federales se busca una proporción entre ingresos tributarios territorializados y gastos que no comporten brechas fiscales importantes: el *índice de cobertura,* en promedio, muestra porcentajes superiores al 80 por 100. Por tanto, debe plantearse abiertamente que con los instrumentos utilizados hasta este momento ese resultado es inalcanzable, y han de emplearse otros. En la selección de dichos instrumentos ha de tenerse también presente la conveniencia de que no aparezcan brechas horizontales demasiado importantes, porque no es deseable que los gobiernos se encuentren en posiciones diferentes frente a la responsabilidad fiscal. La consecuencia de esta segunda exigencia es que conviene apoyar la descentralización fiscal sobre bases fiscales que sean homogéneas (en la medida de lo posible) entre las CC.AA.

Las limitaciones del enfoque dado hasta ahora al problema de la corresponsabilidad fiscal en la práctica (los tributos cedidos más la participación en la cuota líquida del IRPF) provienen de tres aspectos: *a)* como se ha comentado en el subapartado 7, ha sido técnicamente deficiente; *b)* se ha elegido una vía que produce las mayores desigualdades entre CC.AA. en cuanto a capacidad tributaria, de modo que si se realizan tratamientos homogéneos para todas las comunidades, generan grados muy distintos de autonomía financiera; *c)* no puede, por si sola, ofrecer suficientes recursos para alcanzar los porcentajes de financiación deseados.

Puesto que es necesario considerar otras alternativas, debe plantearse de nuevo si las que ofrece la LOFCA pueden ser válidas. En el subapartado 6 fueron recogidas las objeciones que en 1986 se hicieron desde la Administración Central a las mismas. Sin embargo, una vez constatadas las limitaciones que se plantean a la resultante de ese punto de vista, su diagnóstico ha de ser revisado, excepto que se prefiera permanecer en la actual situación. Tampoco puede excluirse la necesidad de reformar la LOFCA, si así lo exige la consecución de un sistema de financiación adecuado al modelo político que diseñó la Constitución y al nivel de descentralización del gasto ya alcanzado.

10. Responsabilidad fiscal sin desequilibrios

La aplicación de los principios que recoge la Constitución en el ámbito de las finanzas públicas regionales se debería reflejar en que un elevado porcentaje de los ingresos presupuestarios de *todas* las CC.AA. estuvieran originados en la recaudación fiscal en su territorio, de modo que los desequilibrios fiscales (horizontales o verticales) no fueran demasiado grandes en ningún caso. El principal obstáculo para conseguir ese resultado es la desigual capacidad fiscal de las regiones que, aunque mal evaluada, existe sin duda en el caso español, como en otros muchos.

Para limitar el alcance de ese inconveniente se pueden emplear cuatro vías:

a) Reducir la descentralización en los gastos, de modo que baste ceder alguna pequeña capacidad tributaria para financiarlos.

b) Diferenciar entre regiones en cuanto al nivel de descentralización del gasto, cediendo más competencias a las regiones con más capacidad fiscal y manteniendo centralizadas las decisiones de gasto (y, por tanto, limitada su autonomía) en las regiones que no pueden autofinanciarse.

c) Diferenciar entre regiones en cuanto al nivel de descentralización fiscal, cediendo una parte más importante de sus recursos a las regiones que tienen menor capacidad fiscal.

d) Elegir para la cesión de recursos tributarios aquellas figuras que proporcionen una más homogénea capacidad fiscal a las regiones.

Si no se desea limitar a priori los niveles de autonomía de las regiones, es conveniente evitar las dos primeras opciones. Si se considera conveniente la homogeneidad en la cesión de fuentes tributarias a las distintas regiones, convendría también evitar la tercera. Por tanto, la última alternativa es la que debe ser explorada en primer lugar.

Como ya se ha comentado en el subapartado 5, y se ilustra en el gráfico 4, las bases fiscales son más homogéneas cuando se apoyan en el consumo que cuando se basan en la renta. En este sentido, la LOFCA ofrece dos posibilidades que no han sido utilizadas y que tienen las características requeridas: capacidad recaudatoria importante y homogeneidad en las bases. Se trata de los impuestos especiales y la fase minorista del IVA. Entre ambas podría obtenerse una recaudación entre tres y cuatro veces superior a la que proporcionan en la actualidad los tributos cedidos (ver cuadro núm. 3).

La cesión de los impuestos especiales es en la actualidad viable, aunque requiera modificaciones técnicas y legislativas de los mismos que no afectaría a sus fundamentos.

En el caso del IVA, por el momento, existen dificultades de separación de una fase minorista como hecho diferenciado. El impuesto grava las entregas de bienes y las prestaciones de servicios sin entrar a definir las fases en que éstas se producen. Puesto que la LOFCA prevé que la imputación a un territorio de un impuesto cedido que grave el consumo se realizará «en función del lugar en el que el vendedor realice la operación», cabe interpretar que la LOFCA entiende por fase minorista las transacciones en las que el adquirente es el consumidor final del producto o servicio. No obstante, dado que el impuesto se imputa en función del vendedor y no del consumidor, pueden aparecer distorsiones cuando determinadas ventas de minoristas no tengan el consumo como destino final y, además, puede aparecer un problema de exportación tributaria por ventas realizadas a un residente de una jurisdicción distinta a aquella en que tiene lugar la venta.

Pese a estas dificultades, y dado el problema que supone recaudar el impuesto directamente del consumidor, una aproximación aceptable consistiría en descentralizar el impuesto en la transacción efectuada por el minorista y calificar como tales a quienes efectúan ventas de bienes y prestaciones de servicios cuando la mayor parte de dichas operaciones (30) se destinen presumiblemente a consumidores finales.

En la regulación concreta del impuesto en España, la normativa actual añade algunas complicaciones a lo anterior dado que, a efectos de la fase minorista, el tratamiento contenido en los regímenes especiales del impuesto tiene diversas consecuencias en cuanto a la imputación territorial de los rendimientos tributarios de dicha fase. No obstante, es posible encontrar elementos para el acuerdo, como se desprende de la propia experiencia de concertación en el caso de las haciendas forales.

Básicamente, la asignación territorial de los rendimientos del IVA puede hacerse de dos formas distintas: mediante la titularidad territorial del producto o mediante un procedimiento de imputación territorial objetiva. En principio tanto la *titularidad* como la *imputación objetiva* reúnen las características de automatismo y flexibilidad necesarias para garantizar la financiación autonómica, cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes (31).

Por tanto, la utilización del IVA minorista como impuesto cedido exigiría para su puesta en marcha:

— La sustitución del actual sistema de *recargo de equivalencia,* y definición de lo que se entiende por fase minorista. Esta no es una dificultad insalvable, pues dicha fase se encuentra definida en la estructura del impuesto en otros países, y está implícita en la existente en España.

— Definición de la variable que sirva de base para la distribución de la recaudación que corresponde a cada comunidad (el consumo), y cálculo de las deducciones correspondientes a la Administración Central, con la correspondiente exigencia de

información continua para los ajustes y compensaciones entre administraciones.

— Posibles modificaciones en leyes orgánicas para el caso de aquellas comunidades cuyos estatutos no mencionan expresamente entre sus fuentes de ingresos el IVA minorista (32).

Para completar los recursos proporcionados por los tributos anteriores también se puede considerar el IRPF. En la descentralización de la recaudación territorializada del IRPF se pueden utilizar varios instrumentos:

1) Un porcentaje de participación en los rendimientos territoriales del impuesto, como se ha hecho con el 15 por 100 de la cuota líquida en los *Acuerdos de 1993.*

2) Un *tipo impositivo autonómico,* es decir, un *tramo autonómico* en las tarifas del impuesto.

3) Un *recargo autonómico* que se puede establecer tanto sobre la base como sobre la cuota del impuesto.

En todos los casos el ingreso que por esta vía obtiene el gobierno autonómico resulta de aplicar un porcentaje sobre una variable impositiva: la recaudación o la base imponible. La diferencia fundamental entre ambas alternativas se establece en la apropiacion o no de los efectos de la progresividad del impuesto por parte de la comunidad autónoma, lo cual tiene consecuencias importantes para la homogeneidad entre comunidades que se persigue.

Las distintas alternativas consideradas no tienen idénticas propiedades ni plantean las mismas dificultades de puesta en práctica. Así, por ejemplo, la participación en la recaudación territorial del IRPF o la implantación de un tramo autonómico en la tarifa de dicho impuesto exige una interpretación amplia de la LOFCA (33) o, en su defecto, modificaciones legales. En cambio, el *recargo sobre el IRPF* no parece complicado de poner en práctica desde el punto de vista legal, aunque supone un claro problema de imagen frente a los contribuyentes para las comunidades autónomas.

No existen razones para que las CC.AA. tengan que asumir dicho coste si el destino del recargo es financiar las competencias transferidas, pues la verdadera finalidad de los recargos es permitir a las comunidades diferenciar el nivel de prestación de los servicios, adaptándolo a las preferencias regionales. Desde esta perspectiva, la diferencia entre la participación y el recargo es la posibilidad por parte de los gobiernos subcentrales de modificar, en el caso del segundo, el tipo impositivo y, por tanto, la carga del impuesto. Esto permitiría a los gobiernos autonómicos llevar a cabo una política fiscal activa y reaccionar ante los cambios normativos del impuesto. Pero estas ventajas no deben hacer olvidar la cuestión de principios antes planteada, según la cual se debería limitar el uso del recargo a la financiación de niveles de gasto distintos a los transferidos.

Las ventajas de utilizar un *tramo autonómico homogéneo* en la tarifa del impuesto se derivan sobre todo de la mayor homogeneidad interregional de las bases impositivas frente a las cuotas. Esta característica puede ser importante para reducir las diferencias en la evolución temporal de la recaudación y permite destacar, si se utiliza el *tramo autonómico,* un perfil más nítido del esquema de financiación de la solidaridad, pues las comunidades renuncian al ingreso derivado de la progresividad, en favor de la hacienda central.

Esto no es un inconveniente, puesto que será el centro el que realice los gastos compensatorios (mediante las mayores cuantías de las transferencias de nivelación per cápita para las regiones más pobres, a través del porcentaje de participación en los impuestos del Estado), y se pone así de manifiesto que el sentido de la progresividad es financiar las políticas de solidaridad, tanto interpersonal como interterritorial.

El mecanismo sería similar al que se ha sugerido en ocasiones para el recargo: rebaja en una determinada cuantía de los tipos estatales existentes y simultáneo establecimiento de la tarifa autonómica, por un valor idéntico a la reducción practicada.

Este instrumento financiero es claramente perceptible por el ciudadano —más que un porcentaje de participación calculado globalmente sobre la cuota— en la medida en que se liquide separadamente del impuesto central y, por tanto, facilita una mayor responsabilización del gobierno subcentral frente a sus electores. La presión fiscal global (centro y gobiernos regionales) puede permanecer constante si el *tipo autonómico* se compensa mediante una reducción idéntica de la tarifa estatal del impuesto.

Sus limitaciones provienen de la heterogeneidad de las bases imponibles entre comunidades, por lo cual ha de ir acompañado de instrumentos niveladores. En nuestro caso, la permanencia de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos del Estado, de importancia más reducida que el actual, puede ser el procedimiento más sencillo para resolver dicho problema.

Con un tipo homogéneo los ingresos de las CC.AA. aumentan si en los territorios respectivos aumenta la renta o mejora la gestión tributaria. Cuando eso sucede, los frutos los recibe también la Administración Central, a la que se considera responsable básica de las políticas redistributivas. Con este mecanismo se pone de manifiesto que si las comunidades más ricas, más dinámicas o mejores gestoras aumentan su recaudación, de ello se benefician también las restantes. Y es que, en realidad, existen de hecho dos instrumentos financieros rela-

cionados con el objetivo de solidaridad: la participación en los ingresos del Estado y el FCI.

11. Conclusiones

Para el buen funcionamiento del modelo de financiación de una hacienda multinivel es fundamental la distribución de competencias tributarias en la que cada nivel de gobierno tenga acceso directo a los rendimientos de alguna fuente de recursos ligada con bases tributarias amplias y estables, como el consumo o la renta. Ese diseño está presente entre las posibilidades que contempla la Constitución y la LOFCA, pero apenas ha sido desarrollado. Después de más de diez años desde la aprobación de la LOFCA, el proceso de descentralización fiscal en España sigue siendo una tarea pendiente, en buena medida. Esta situación es consecuencia de una determinada valoración de los problemas que plantea la descentralización de una hacienda unitaria. Desde el punto de vista que ha resultado en la práctica determinante de las decisiones, los riesgos de la descentralización fiscal son, sobre todo, de dos tipos: inconvenientes técnicos (tanto en el plano tributario como en el de la gestión de la política económica) y posible pérdida de los equilibrios de solidaridad interregionales.

Los aspectos técnicos pueden plantear exigencias sobre el ritmo y el orden con el que deben abordarse los problemas, pero no convertirse en un obstáculo definitivo para la solución de los mismos. La experiencia internacional, en la que se encuentra evidencia de descentralización fiscal en muchos países federales altamente desarrollados, constituye un argumento muy poderoso sobre la viabilidad del objetivo y, por tanto, no es razonable exagerar los inconvenientes de tipo técnico comentados en los epígrafes anteriores.

La circunstancia particular del caso español es que se trata de alcanzar ese resultado descentralizador a partir de un proceso político de reforma que no significa la refundación de la hacienda central. Las ventajas que este modelo de transición política *reformista* ha comportado son de todos conocidas, pero han ido acompañadas en este terreno de mayores resistencias al cambio que en otros ámbitos. Como resultante de las mismas, el sistema de financiación de las comunidades permanece todavía demasiado dependiente de la hacienda central y las haciendas regionales están escasamente desarrolladas en lo que se refiere a asumir responsabilidades tributarias. Los inconvenientes derivados de esa situación justifican que sean revisados en profundidad los argumentos que han impedido hasta ahora una decidida descentralización fiscal.

El argumento que más temores despierta en el plano social y político cuando se plantea la profundización de la autonomía de ingresos de las comunidades es el riesgo de que se rompan los equilibrios de solidaridad entre las regiones, que funcionan a través de una hacienda central redistribuidora. El origen de esa preocupación es una realidad de desigualdades regionales en los niveles de renta, que plantean tres dificultades para la descentralización fiscal. La primera, que un mismo tipo impositivo, si actúa sobre bases imponibles per cápita diferentes (básicamente, renta o consumo), proporciona recursos financieros distintos. La segunda, que, si se trata de impuestos progresivos, los gobiernos correspondientes a regiones más ricas ingresan más como consecuencia de la progresividad del impuesto. La tercera dificultad se refiere a la dinámica de la renta y el consumo, que beneficia por las dos vías anteriores a aquellos gobiernos cuyas regiones crecen a tasas mayores. Pero estas circunstancias se plantean también en los países federales y lo que aconsejan es prestar atención también, junto a la autonomía, a los problemas de solidaridad.

Una interpretación estricta del principio de autonomía otorgaría a cada comunidad autónoma las ventajas o desventajas de su situación y de su evolución. Por tanto, el gobierno autónomo correspondiente se beneficiaría (o se vería perjudicado) por los tres elementos diferenciales mencionados (nivel de renta o consumo, progresividad y tasa de crecimiento). Un caso de autonomía extrema que ofreciera a la comunidad autónoma todas las ventajas o inconvenientes derivados de su situación se correspondería con un sistema de cupo basado en la población. Una situación intermedia es la que funciona actualmente en el régimen foral, según el cual el cupo se paga proporcionalmente a la renta, de modo que la hacienda foral conserva para sí las ventajas o desventajas de la progresividad impositiva y del ritmo de crecimiento de la renta. Un sistema de este tipo es también el de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la Comunidad Europea, mediante cuotas calculadas a partir de la recaudación del IVA y el PNB de cada país.

En cambio, una interpretación estricta del principio de solidaridad significaría eliminar los efectos de todas las fuentes de diferenciación en los ingresos de las comunidades, proporcionando a éstas una financiación idéntica per cápita (34). El mantenimiento de dicho criterio a lo largo del tiempo plantea un grave problema de incentivos. En efecto, si existen comunidades que mantienen sus posiciones de partida por encima de la media porque consiguen tasas de crecimiento también superiores al promedio del país, para las mismas el criterio de la igualdad per cápita implica que el porcentaje de recursos fiscales generados en su propio territorio y que retienen, es cada vez menor. Del mismo modo, las comunidades con niveles de partida y tasas de crecimiento inferiores resultan cada vez más dependientes de la subsidiación exterior. Estas situaciones no son imaginarias cuando se observa el

mantenimiento de diferencias significativas en los ritmos de crecimiento de las regiones españolas a lo largo de dilatados períodos de tiempo, si bien la existencia de convergencia a largo plazo entre los niveles de renta per cápita reduce esos inconvenientes (35).

Estas dificultades no pueden impedir que el modelo de financiación de las CC.AA. ofrezca una mayor autonomía financiera a las comunidades, pues la experiencia reciente muestra los inconvenientes de la ausencia de responsabilidades fiscales importantes en todos los niveles de gobierno. Si se tiene en cuenta que las comunidades forales disfrutan ya de esa capacidad de decisión fiscal (acompañada de niveles de suficiencia financiera sustancialmente superiores) es necesario concluir que el modelo no resultará estable mientras estas diferencias no sean mucho más reducidas que las actuales (36). En particular, la credibilidad de los compromisos sobre el déficit exige el esfuerzo de encontrar la vía por la que mejorar la autonomía de las CC.AA. de régimen común y reforzar sustancialmente su corresponsabilidad fiscal.

La selección de los instrumentos adecuados para ampliar la descentralización y profundizar la responsabilidad fiscal de las comunidades ha de realizarse de manera que, en la medida de lo posible, se cierren las brechas fiscales verticales existentes y no se generen brechas horizontales innecesarias. Ese objetivo difícilmente se consigue por las vía señaladas en los *Acuerdos* de 1986, 1992 y 1993, que sólo apuestan por participaciones en las cuotas líquidas del IRPF. En cambio, por las razones antes expuestas, se podría alcanzar si se cedieran a las comunidades los rendimientos de una serie de potentes tributos sobre el consumo (los impuestos especiales y el IVA, en la fase minorista), y se completara con un tipo autonómico en la tarifa del IRPF, definiendo una participación en los rendimientos del impuesto sobre la base imponible y no sobre la cuota.

Si no se seleccionan adecuadamente los instrumentos, el rechazo que los mismos genera se puede acabar proyectando sobre los objetivos. Algo de esto ha comenzado a suceder recientemente, cuando la insatisfacción por la fórmula de participación en los rendimientos del IRPF ha derivado en desconfianza sobre las consecuencias que una mayor autonomía financiera puede tener sobre la solidaridad interregional. Se trata de una sospecha que no está justificada en base a los resultados que la fórmula elegida pueda generar pues, en cualquier caso, tendrán un alcance financiero muy escaso. Pero el hecho de que, a pesar de todo, haya producido recelos debe ser tenido en cuenta para valorar hasta qué punto asentar la descentralización fiscal sobre brechas fiscales horizontales explícitas es una cuestión que despierta enormes sensibilidades. Dado que éstas existen y que todos los temas de equidad y solidaridad son susceptibles de ser manipulados, sería conveniente extremar la prudencia en las propuestas de descentralización desde este punto de vista, y hacer un esfuerzo por objetivarlas y discutirlas abiertamente. Además, sería conveniente realizar estudios rigurosos sobre las balanzas fiscales de las diferentes regiones y hacer explícitos los compromisos de solidaridad interregional y, en base a ellos, los de nivelación fiscal que se decida, políticamente garantizados, en el seno del Estado de las Autonomías.

NOTAS

(1) Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993a).

(2) Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992).

(3) Ni siquiera en el caso de las comunidades forales, que se acercan mucho a esta concepción, se renuncia a la homogeneidad del sistema tributario y la regulación básica del mismo por la hacienda central.

(4) Tampoco en el caso de las operaciones de crédito, pero ésta es una fuente de ingresos que debe entenderse, fundamentalmente, como un instrumento que permite adelantar capacidad de gasto y no como una fuente de financiación originaria propiamente dicha. En una restricción presupuestaria de largo plazo, las CC.AA. sólo tienen dos verdaderas fuentes de ingresos: los tributos y las transferencias.

(5) Véase Monasterio y Suárez (1993)

(6) La disposición transitoria tercera de la LOFCA establecía que: «Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido no entre en vigor, se considerará, como impuesto que puede ser cedido, el del lujo que se recauda en destino.»

(7) Todas habían accedido a la gestión de tributos cedidos antes de finalizar 1986, a excepción de Madrid que, debido al volumen de recaudación generada en su territorio, planteaba problemas de exceso de financiación en relación con las competencias asumidas y sólo accedió posteriormente a algunos de ellos.

(8) Derivadas de las distintas fechas en las que en las distintas comunidades se reciben los traspasos o se acuerda la cesión de tributos.

(9) Adviértase la importancia que en algunos años y comunidades adquieren los derechos reconocidos de ejercicios anteriores en las liquidaciones de ingresos.

(10) Nótese que en la terminología del gráfico, se considera ingresos proporcionados por el Estado los tributos cedidos y concertados.

(11) Análisis críticos del modelo existente en Bel (1991), Calsamiglia, Esteban, Planas y Ponsati (1991), Castells (1991), Pérez (1991a), Sevilla (1991) y Solé Vilanova (1989a).

(12) Pérez (1989), Pérez (1991a y b).

(13) Véase Giménez (1991).

(14) Sobre los problemas de corresponsabilización fiscal en España, véase Solé Vilanova (1989b), Castells (1991) y el número monográfico de *Hacienda Pública* (1992) y, en particular, las contribuciones de Alvarez, Biescas, López Laborda, Bosch, Caramés, Giménez y Monasterio.

(15) No se considerarán con detalle estas cuestiones, sobre las que puede verse Olcina y Pérez (1992 y 1993).

(16) Véase King (1984).

(17) Ministerio de Economía y Hacienda (1986).

(18) Ministerio de Economía y Hacienda (1986), pág. 29.

(19) Ministerio de Economía y Hacienda (1986), págs. 31-33.

(20) Ministerio de Economía y Hacienda (1986), cuarto anexo, pág.18.

(21) Véase ACIR (1982) y KINCAID (1991).

(22) «Lo que tal escala viene a decirnos es que, para que el impuesto sea justo —para que dos sujetos con distintos niveles de renta hagan el mismo esfuerzo, proporcionado a sus distintas capacidades de pago—, la presión fiscal aplicada a las rentas más altas debe ser mayor que la aplicada a las rentas más bajas. Es decir, que *alcanzar el mismo esfuerzo fiscal requiere distintas presiones fiscales,* mayores a medida que aumentan los niveles de renta. Y esto es aplicable tanto a personas, como a regiones o a estados.» Xunta de Galicia (1991), pág. 63.

(23) 0tra situación distinta se plantearía si las CC.AA. hubieran podido diferenciarse entre sí en la normativa del impuesto, porque se hubiera desarrollado ya algún tipo de recargo autonómico en sentido estricto.

(24) En el texto de los acuerdos de 1992, el esfuerzo fiscal es denominado, junto con la *pobreza relativa,* una variable *redistributiva.* Así se añade mayor confusión a su papel dentro del esquema de financiación pues, más bien al contrario, se trata de la única variable contemplada en el artículo 13 de la LOFCA que no tiene aspiraciones *redistributivas* sino que persigue conectar la PIE con la tributación del territorio.

(25) CPFF (1993a), pág. 8. La escasa atención prestada a esa norma implícita se justifica en el documento porque las desviaciones de la misma sólo tienen efecto en el cálculo inicial de la PIE de cada comunidad y no en su evolución. Así, las comunidades han prestado atención a los agregados financieros resultantes a la regla de evolución de los mismos y no a sus componentes.

(26) CPFF (1993a).

(27) Sobre estas alternativas para la puesta en práctica de normas tributarias, puede verse Ahmad y Craig (1994).

(28) El porcentaje de crecimiento de la PIE vendrá determinado por la tasa de crecimiento de los ingresos del Estado ajustados estructuralmente (ITAE), a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los gastos que realiza el Estado en las funciones equivalentes a las que son competencia de las comunidades autónomas (el denominado gasto equivalente), entonces la tasa de crecimiento de referencia sería la del gasto equivalente.

(29) CPFF (1993b).

(30) La aplicación de determinados regímenes para minoristas en la actual reglamentación del IVA prevé un porcentaje del 80 por 100 del total de las operaciones realizadas con consumidores finales para ser calificado como tal.

(31) Véase PLA y VILLARREAL (1991).

(32) Véase MARTÍNEZ, PABLOS y PIÑA (1991).

(33) Considerando, como ya se ha hecho en la primera posibilidad, que se puede interpretar en base a la variable esfuerzo fiscal o, en el segundo, presentando el tipo impositivo autonómico como un recargo.

(34) Sobre este punto, desde una perspectiva estática, véase CALSAMIGLIA (1990) y CALSAMIGLIA y ESTEBAN (1991). Un análisis de su dinámica en PÉREZ (1992).

(35) Véase ALCAIDE, CUADRADO y FUENTES (1990). Sobre la convergencia de las regiones españolas, véase MAS, MAUDOS, PÉREZ y URIEL (1994).

(36) Sobre la inviabilidad de generalizar el sistema foral véase ESTEBAN y GÓMEZ (1990).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR (1982), *Tax Capacity of the Fifty States: Methodology and Estimates.*

AHMAD, E., y CRAIG, J. (1994), «Intergovernment transfers: Policy and Implementation», FMI (mimeo).

ALCAIDE, J.; CUADRADO ROURA, J. R., y FUENTES QUINTANA, E. (1990), «El desarrollo económico español y la España desigual de las autonomías», *Papeles de Economía Española,* número 45, págs. 2-62.

ALVAREZ, X. (1992), «Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autónomica», *Hacienda Pública Española,* Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 53-66.

BEL, G. (1991), «La financiación de las CC.AA. de régimen común en el sistema definitivo», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública,* núm. 15, págs. 121-147.

BIESCAS, J. A., y LÓPEZ LABORDA, J. (1992), «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros», *Hacienda Pública Española,* Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 35-52.

BOSCH, N. (1992), «Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles», *Hacienda Pública Española,* Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 105-112.

CALSAMIGLIA, X. (1990), «La financiación de las Comunidades Autónomas y el principio de solidaridad», *Revista de Economía Pública.*

CALSAMIGLIA, X., y ESTEBAN, J. M. (1991), «Criterios para la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas», mimeo, Institut d'Analisi Econòmica, Bellaterra.

CALSAMIGLIA, X.; ESTEBAN, J. M., y PLANAS Y PONSATI, C. (1991), *La financiación de las Comunidades Autónomas: Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma,* Generalitat de Catalunya, Dpt. Economia i Finances.

CARAMÉS, L. (1992), «Federalismo fiscal: el debate de la corresponsabilidad», *Hacienda Pública Española,* Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 13-14.

CASTELLS, A. (l991), «La reforma del sistema de financiación y corresponsabilización fiscal», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública,* págs. 181-205.

Consejo de Política Fiscal y Financiera CPFF (1992), *Acuerdo sobre el sistema de financiación autónomica en el período 1992-1996.*

— (1993a), *Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996.*

— (1993b), *Procedimientos para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,* mimeo, 23 de septiembre.

ESTEBAN, J. M., y GÓMEZ, R. (1990), «La viabilidad del sistema foral como sistema de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española.*

FRUTOS, M. A. (1990), «Una evaluación del *stock* de capital público en las CC.AA.», Institut d'Anàlisi Econòmica, Bellaterra.

GIMÉNEZ, A. (1991), «Modelos básicos de financiación autonómica», *La financiación de las comunidades autónomas,* Monografía B-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

— (1992), «Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España», *Hacienda*

Pública Española, Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 93-104.

KINCAID, J. (1991), «Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues», *Public Budgeting and Finance,* págs. 4-25.

KING, D. (1984) *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government.*, Allen & Unwin.

MARTÍNEZ, R.; PABLOS, M. A., y PIÑA, M. D. (1991), «Coordinación y Colaboración entre Administraciones Tributarias Estatal y Autónomicas», *La Financiación de las Comunidades Autónomas,* Monografía A-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

MAS, M.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F., y URIEL, E. (1994), «Disparidades regionales y convergencia en las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Aplicada,* núm. 4 (vol. II), págs. 129-148.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1986), *El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas.* XIV Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

— (1994): *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1992.* Ed. Instituto de Estudios Fiscales.

MONASTERIO, C. (1992), «Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos», *Hacienda Pública Española,* Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 27-34.

— y SUÁREZ, J. (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España.* Fundación BBV.

OATES, W. E. (1977), *Federalismo Fiscal,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

OLCINA, G., y PÉREZ, F. (1992), «Corresponsabilidad fiscal de dos niveles de gobierno: relaciones principal-agente», *Hacienda Pública Española,* Monografía núm. 1/1992, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), págs. 15-26.

— (1993), «Cooperación entre gobiernos para la recaudación de impuestos compartidos», *Revista Española de Economía,* segunda época, vol.10, núm. 10, págs. 307-320.

PÉREZ, F. (1989); «Financiación y déficit con dos niveles de gobierno: comportamientos estratégicos», *Investigaciones Económicas,* págs. 85-114.

— (1991a), «Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública,* núm. 15, págs. 1-101.

— (1991b), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública,* núm. 12, págs. 161-184.

— (1992), «La financiación en las CC.AA.: corresponsabilidad fiscal y déficit público», *Papeles de Economía Española,* núm. 52/53, págs. 192-214.

PLA, M. A., y VILLARREAL, E. (1991), «Financiación de las CC.AA.: Desarrollo de Modelos Alternativos», *La Financiación de las Comunidades Autónomas,* Monografía B-2, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

SEVILLA, J. V. (l991), «Componentes de un modelo descentralizado de financiación pública», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública,* núm. 15, págs. 103-120.

SOLÉ VILANOVA, J. (1989a), «El finançament de les Comunitats Autonomes en el periode 1987-1991» en BOSCH, N. y otros: *Les Finances de les Comunitats Autonomes: l'experiencia de Catalunya,* Institut d'Estudis Autònomics.

— (1989b): «Regional and local finance in Spain: is fiscal responsability the missing element?, en BENNETT, R. (ed.): *Descentralization, local governments and markets,* Oxford University Press.

TORRES, F. (1990), *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo.* Instituto de Estudios Fiscales, Monografía núm. 89.

Xunta de Galicia (1991), *La Financiación de las Comunidades Autónomas: autonomía financiera y fondos de nivelación.*

CUADRO NUM. 1

INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN
(Estructura porcentual de los ingresos del ejercicio) (1986-1992)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Andalucía							
Ingresos totales (1)	567.092.295	796.842.073	980.097.451	1.231.214.885	1.504.710.466	1.744.349.532	2.073.946.101
Ejercicios cerrados (2)	0	73.533.781	105.305.030	168.312.868	263.529.146	378.463.172	391.918.878
Ingresos del ejercicio (1–2)	567.092.295	723.308.292	874.792.421	1.062.902.017	1.241.181.320	1.365.886.360	1.682.027.223
Impuestos directos	1,43	1,51	1,53	0,84	1,48	1,05	1,01
Impuestos indirectos	3,04	2,79	4,29	5,46	4,86	4,20	3,75
Tasas y otros ingresos	4,51	3,78	3,78	3,56	3,61	4,26	3,28
Transferencias corrientes	76,80	77,76	77,48	73,73	73,05	72,69	75,02
Ingresos patrimoniales	0,35	0,44	0,22	0,33	0,29	0,25	0,22
Enajenación de inversiones	0,05	0,34	0,04	0,32	0,09	0,09	0,02
Transferencias de capital	11,20	10,44	8,98	9,44	8,91	7,72	4,98
Activos financieros	0,07	0,05	0,04	0,04	0,08	0,09	2,86
Pasivos financieros	2,56	2,89	3,63	6,27	7,62	9,65	8,86
Total	100	100	100	100	100	100	100
Aragón							
Ingresos totales (1)	35.218.959	41.902.711	49.562.510	67.889.639	97.133.362	129.380.546	134.335.083
Ejercicios cerrados (2)	1.694.593	0	6.175.258	8.237.812	17.086.996	41.657.198	51.901.925
Ingresos del ejercicio (1–2)	33.524.366	41.902.711	43.387.252	59.651.827	80.046.366	87.723.348	82.433.158
Impuestos directos	8,24	9,82	10,71	7,58	9,26	5,70	7,66
Impuestos indirectos	11,41	14,40	17,89	17,79	13,64	13,00	15,63
Tasas y otros ingresos	20,03	18,18	18,05	14,37	13,32	13,64	13,67
Transferencias corrientes	24,09	29,74	27,77	24,36	17,90	20,16	32,11
Ingresos patrimoniales	3,38	3,79	5,19	6,18	4,60	2,85	2,66
Enajenación de inversiones	0,09	0,15	0,41	2,55	0,31	0,06	0,33
Transferencias de capital	27,44	18,76	15,16	9,78	9,13	10,47	7,87
Activos financieros	0,83	0,39	0,20	0,24	0,08	0,15	0,14
Pasivos financieros	4,47	4,77	4,61	17,14	31,76	33,97	19,93
Total	100	100	100	100	100	100	100
Asturias							
Ingresos totales (1)	51.246.730	55.259.746	60.263.284	70.557.599	87.659.797	110.099.394	127.210.255
Ejercicios cerrados (2)	15.632.511	12.979.561	11.256.609	13.473.856	16.564.679	24.803.092	26.151.196
Ingresos del ejercicio (1–2)	35.614.219	42.280.185	49.006.675	57.083.743	71.095.118	85.296.302	101.059.059
Impuestos directos	7,84	6,64	6,99	5,11	4,84	4,35	5,59
Impuestos indirectos	6,00	6,03	10,94	11,56	11,31	9,96	8,60
Tasas y otros ingresos	20,96	17,60	17,70	17,24	13,21	11,66	8,45
Transferencias corrientes	35,31	45,30	34,16	30,03	27,70	25,68	25,60
Ingresos patrimoniales	2,85	1,52	1,10	0,59	0,39	0,26	0,44
Enajenación de inversiones	0,76	0,97	0,49	0,99	0,87	1,83	0,90
Transferencias de capital	19,83	14,86	15,82	14,71	13,77	17,36	15,16
Activos financieros	0,83	0,09	2,60	6,12	6,52	7,50	8,02
Pasivos financieros	5,62	7,01	10,20	13,66	21,39	21,39	27,26
Total	100	100	100	100	100	100	100
Baleares							
Ingresos totales (1)	20.424.901	24.314.149	23.609.381	34.661.125	46.326.855	51.196.430	48.475.426
Ejercicios cerrados (2)	7.266.360	6.737.053	5.162.006	5.115.941	13.847.172	18.213.212	7.921.860
Ingresos del ejercicio (1–2)	13.158.541	17.577.096	18.447.375	29.545.184	32.479.683	32.983.218	40.553.566
Impuestos directos	17,92	15,79	15,51	10,88	10,86	13,10	14,89
Impuestos indirectos	24,49	20,60	37,62	33,65	41,39	39,35	38,48
Tasas y otros ingresos	8,23	12,71	8,58	5,39	5,83	5,61	5,58
Transferencias corrientes	18,78	21,95	15,72	11,16	11,46	19,65	24,79
Ingresos patrimoniales	2,43	2,08	1,31	1,17	0,83	0,47	0,63
Enajenación de inversiones	0,24	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Transferencias de capital	25,51	23,46	9,50	3,32	8,66	7,45	2,05
Activos financieros	0,87	0,75	0,92	0,58	0,36	1,00	0,34
Pasivos financieros	1,52	2,58	10,84	33,86	20,61	13,36	13,22
Total	100	100	100	100	100	100	100

CUADRO NUM. 1 (Continuación)

INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN
(Estructura porcentual de los ingresos del ejercicio) (1986-1992)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Canarias							
Ingresos totales (1)	113.607.879	147.035.466	202.249.859	238.394.492	253.985.185	316.835.032	345.547.025
Ejercicios cerrados (2)	0	0	35.835.111	42.381.159	34.695.929	81.504.103	60.196.724
Ingresos del ejercicio (1–2)	113.607.879	147.035.466	166.414.748	196.013.333	219.289.256	235.330.929	285.350.301
Impuestos directos	1,55	1,82	1,78	1,48	1,33	1,52	1,42
Impuestos indirectos	26,94	32,80	34,35	31,53	25,59	26,77	28,29
Tasas y otros ingresos	5,94	6,07	6,74	6,30	6,27	8,29	5,59
Transferencias corrientes	37,63	44,07	43,93	45,18	43,22	43,15	50,88
Ingresos patrimoniales	0,86	0,63	0,96	1,76	1,81	1,56	0,61
Enajenación de inversiones	0,27	0,27	0,18	0,17	0,16	0,14	0,09
Transferencias de capital	12,13	7,56	8,72	8,92	9,81	12,29	8,80
Activos financieros	5,89	4,34	0,34	0,34	0,28	0,30	0,38
Pasivos financieros	8,80	2,45	3,00	4,32	11,55	5,99	3,94
Total	100	100	100	100	100	100	100
Cantabria							
Ingresos totales (1)	23.851.232	28.620.368	53.502.942	52.459.864	57.705.100	48.283.322	46.681.805
Ejercicios cerrados (2)	119.490	102.231	7.315.683	12.338.971	7.306.965	1.469.718	8.432.452
Ingresos del ejercicio (1–2)	23.731.742	28.518.137	46.187.259	40.120.893	50.398.135	46.813.604	38.249.353
Impuestos directos	6,58	7,50	5,21	3,73	6,80	5,34	8,13
Impuestos indirectos	8,12	6,62	7,88	11,46	10,38	11,71	15,20
Tasas y otros ingresos	5,70	5,48	6,74	10,13	8,27	6,59	10,12
Transferencias corrientes	46,31	48,12	29,77	39,05	38,94	46,64	61,90
Ingresos patrimoniales	1,02	0,71	0,75	0,86	0,82	0,53	0,61
Enajenación de inversiones	0,00	0,06	0,00	0,41	0,01	0,08	0,00
Transferencias de capital	14,66	12,46	6,34	10,33	3,02	4,91	3,16
Activos financieros	0,81	0,44	0,56	1,05	0,60	0,78	0,87
Pasivos financieros	16,80	18,61	42,76	22,99	31,16	23,43	0,00
Total	100	100	100	100	100	100	100
Castilla-La Mancha							
Ingresos totales (1)	70.719.772	111.557.088	101.339.481	127.756.425	148.480.913	165.695.177	183.724.855
Ejercicios cerrados (2)	8.761.493	12.830.214	10.261.203	11.302.591	23.962.881	18.023.954	10.547.176
Ingresos del ejercicio (1–2)	61.958.279	98.726.874	91.078.278	116.453.834	124.518.032	147.671.223	173.177.679
Impuestos directos	3,37	2,71	2,57	2,15	2,54	1,95	1,78
Impuestos indirectos	4,49	3,43	6,68	7,25	8,27	8,37	7,92
Tasas y otros ingresos	7,89	5,39	5,97	5,06	7,34	6,29	5,05
Transferencias corrientes	45,48	48,91	61,23	58,24	60,44	56,97	57,39
Ingresos patrimoniales	0,41	0,44	1,06	1,48	1,89	1,37	0,91
Enajenación de inversiones	0,64	1,15	2,27	1,35	1,26	1,37	1,19
Transferencias de capital	35,13	37,19	16,69	14,98	17,41	16,99	14,18
Activos financieros	0,36	0,40	2,08	0,31	0,68	0,40	0,35
Pasivos financieros	2,24	0,39	1,44	9,19	0,17	6,29	11,23
Total	100	100	100	100	100	100	100
Castilla y León							
Ingresos totales (1)	97.637.991	105.578.030	142.510.423	184.652.337	264.767.011	315.230.293	339.412.480
Ejercicios cerrados (2)	23.941.601	25.333.205	25.554.939	28.923.422	52.647.554	74.574.651	85.146.234
Ingresos del ejercicio (1–2)	73.696.390	80.244.825	116.955.484	155.728.915	212.119.457	240.655.642	254.266.246
Impuestos directos	5,07	6,18	4,86	2,86	4,07	2,67	2,88
Impuestos indirectos	7,90	6,82	9,42	8,71	7,87	7,31	7,14
Tasas y otros ingresos	11,54	11,08	8,54	6,95	7,58	7,75	7,04
Transferencias corrientes	33,97	44,60	35,25	29,20	23,94	22,80	30,84
Ingresos patrimoniales	2,64	2,12	2,10	1,95	1,90	1,13	0,63
Enajenación de inversiones	0,09	1,73	1,44	2,20	1,33	1,14	1,03
Transferencias de capital	28,32	16,61	13,35	12,36	14,12	14,28	15,28
Activos financieros	6,32	10,83	19,19	22,30	24,50	30,53	27,13
Pasivos financieros	4,15	0,03	5,85	13,48	14,69	12,40	8,04
Total	100	100	100	100	100	100	100

CUADRO NUM. 1 (Continuación)

INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN
(Estructura porcentual de los ingresos del ejercicio) (1986-1992)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Cataluña							
Ingresos totales (1)	567.966.014	734.664.071	805.487.722	975.768.933	1.204.431.917	1.407.844.188	1.920.046.366
Ejercicios cerrados (2)	187.481	0	13.511.355	17.901.927	27.483.033	53.767.412	128.460.282
Ingresos del ejercicio (1–2)	567.778.533	734.664.071	791.976.367	957.867.006	1.176.948.884	1.354.076.776	1.791.586.084
Impuestos directos	2,82	3,09	3,46	2,16	4,80	3,13	2,64
Impuestos indirectos	4,79	4,67	8,95	10,07	8,79	7,83	6,22
Tasas y otros ingresos	5,69	6,62	6,16	6,39	6,04	5,71	4,15
Transferencias corrientes	65,84	67,70	65,73	61,49	60,18	57,70	53,81
Ingresos patrimoniales	0,14	0,86	2,45	1,63	1,39	0,80	1,18
Enajenación de inversiones	0,00	0,70	0,92	0,97	1,02	0,93	0,00
Transferencias de capital	5,73	3,97	3,55	4,38	5,38	5,55	3,94
Activos financieros	0,05	0,11	0,22	0,19	0,31	0,32	0,53
Pasivos financieros	14,94	12,28	8,56	12,71	12,10	18,04	27,52
Total	100	100	100	100	100	100	100
Extremadura							
Ingresos totales (1)	48.139.880	59.415.867	53.788.705	63.723.706	96.741.281	111.242.863	130.807.654
Ejercicios cerrados (2)	7.232.754	8.902.539	10.925.140	3.928.459	13.604.981	33.886.012	21.239.527
Ingresos del ejercicio (1–2)	40.907.126	50.513.328	42.863.565	59.795.247	83.136.300	77.356.851	109.568.127
Impuestos directos	3,01	2,83	3,85	1,78	2,28	2,00	1,60
Impuestos indirectos	3,69	3,50	8,16	8,08	5,46	5,84	4,70
Tasas y otros ingresos	6,03	6,99	8,24	5,94	7,34	8,14	5,33
Transferencias corrientes	30,22	38,07	47,40	39,76	34,33	41,83	30,52
Ingresos patrimoniales	0,89	1,31	3,24	1,10	1,06	1,26	0,59
Enajenación de inversiones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09
Transferencias de capital	38,05	32,53	28,93	41,17	45,39	36,09	26,62
Activos financieros	18,12	14,77	0,06	2,18	0,42	0,28	0,59
Pasivos financieros	0,00	0,00	0,12	0,00	3,73	4,55	29,96
Total	100	100	100	100	100	100	100
Galicia							
Ingresos totales (1)	164.547.175	181.315.647	227.098.100	285.726.735	362.876.264	598.521.712	727.464.425
Ejercicios cerrados (2)	4.109.098	0	9.289.385	21.455.504	22.567.958	33.633.653	55.457.272
Ingresos del ejercicio (1–2)	160.438.077	181.315.647	217.808.715	264.271.231	340.308.306	564.888.059	672.007.153
Impuestos directos	2,20	2,43	2,44	1,31	2,28	1,38	1,18
Impuestos indirectos	4,31	2,84	4,90	5,49	5,00	3,17	2,96
Tasas y otros ingresos	5,68	5,79	5,10	4,51	5,04	3,66	3,13
Transferencias corrientes	67,77	76,67	75,55	72,02	64,13	67,54	69,46
Ingresos patrimoniales	0,88	1,02	1,22	0,86	1,85	0,65	0,35
Enajenación de inversiones	0,00	0,00	0,01	0,20	0,53	0,18	1,05
Transferencias de capital	18,03	11,24	10,77	12,94	10,09	8,45	7,74
Activos financieros	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02
Pasivos financieros	1,12	0,00	0,00	2,65	11,05	14,96	14,11
Total	100	100	100	100	100	100	100
La Rioja							
Ingresos totales (1)	11.706.265	11.491.791	16.907.062	21.675.158	29.599.274	31.093.773	25.927.669
Ejercicios cerrados (2)	1.789.644	0	3.002.748	3.911.098	6.941.562	12.793.608	1.482.271
Ingresos del ejercicio (1–2)	9.916.621	11.491.791	13.904.314	17.764.060	22.657.712	18.300.165	24.445.398
Impuestos directos	6,75	9,11	7,15	3,78	7,18	8,55	7,99
Impuestos indirectos	7,54	8,03	14,75	14,62	13,82	16,94	13,01
Tasas y otros ingresos	15,95	19,87	13,23	11,03	11,42	14,23	11,35
Transferencias corrientes	38,09	46,06	37,41	33,36	30,49	44,15	46,09
Ingresos patrimoniales	3,41	3,49	2,00	1,56	0,78	1,17	0,91
Enajenación de inversiones	0,00	0,24	0,37	0,01	0,03	0,02	0,01
Transferencias de capital	14,19	8,45	6,63	7,37	6,73	8,79	8,11
Activos financieros	1,05	0,51	0,61	0,49	0,13	0,34	0,27
Pasivos financieros	13,02	4,23	17,85	27,77	29,43	5,80	12,27
Total	100	100	100	100	100	100	100

CUADRO NUM. 1 (Continuación)

INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN
(Estructura porcentual de los ingresos del ejercicio) (1986-1992)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Madrid							
Ingresos totales (1)	124.495.623	150.562.361	271.821.559	289.763.810	428.875.876	519.468.593	582.763.556
Ejercicios cerrados (2)	0	0	80.197.214	73.649.660	147.082.678	182.100.799	246.302.163
Ingresos del ejercicio (1–2)	124.495.623	150.562.361	191.624.345	216.114.150	281.793.198	337.367.794	336.461.393
Impuestos directos	1,13	1,63	0,51	1,00	0,83	8,89	7,58
Impuestos indirectos	4,65	1,90	0,00	0,00	0,00	17,28	18,42
Tasas y otros ingresos	13,92	12,63	15,13	10,62	8,24	8,86	9,52
Transferencias corrientes	37,07	51,61	46,48	46,80	52,62	27,36	32,46
Ingresos patrimoniales	1,77	1,23	1,35	1,31	2,25	7,28	1,94
Enajenación de inversiones	0,76	1,22	1,27	1,61	1,21	1,20	1,26
Transferencias de capital	15,91	14,08	12,27	10,87	12,81	12,28	11,38
Activos financieros	0,87	0,81	1,06	0,55	0,38	0,13	0,39
Pasivos financieros	23,92	14,89	21,94	27,24	21,68	16,72	17,06
Total	100	100	100	100	100	100	100
Murcia							
Ingresos totales (1)	36.223.761	40.226.728	47.757.734	81.342.769	92.352.519	86.934.095	80.528.724
Ejercicios cerrados (2)	2.837.342	9.717.604	5.760.786	10.918.272	28.414.803	19.182.734	15.578.159
Ingresos del ejercicio (1–2)	33.386.419	30.509.124	41.996.948	70.424.497	63.937.716	67.751.361	64.950.565
Impuestos directos	0,81	5,19	5,10	3,10	4,19	4,13	5,72
Impuestos indirectos	32,00	35,15	21,06	11,80	13,92	13,92	16,99
Tasas y otros ingresos	7,04	7,22	6,69	8,69	12,66	12,04	13,48
Transferencias corrientes	14,61	29,58	31,24	22,01	25,60	28,80	38,46
Ingresos patrimoniales	0,51	1,46	1,09	0,62	0,89	0,45	0,40
Enajenación de inversiones	0,00	0,00	0,03	0,00	0,58	0,11	0,06
Transferencias de capital	9,97	17,09	22,63	15,73	15,53	18,51	14,83
Activos financieros	0,76	0,70	0,66	0,94	1,09	0,64	0,56
Pasivos financieros	34,29	3,62	11,50	37,10	25,55	21,40	9,49
Total	100	100	100	100	100	100	100
Comunidad Valenciana							
Ingresos totales (1)	228.268.349	287.802.240	467.735.253	605.226.096	722.320.920	856.508.051	1.010.245.554
Ejercicios cerrados (2)	27.542.245	43.351.660	48.084.473	82.293.814	117.891.378	152.797.727	173.643.330
Ingresos del ejercicio (1–2)	200.726.104	244.450.580	419.650.780	522.932.282	604.429.542	703.710.324	836.602.224
Impuestos directos	3,69	3,75	2,96	2,50	2,24	2,02	2,03
Impuestos indirectos	6,06	6,35	7,37	8,48	7,57	6,71	5,89
Tasas y otros ingresos	10,07	14,15	6,07	5,72	5,72	6,17	5,08
Transferencias corrientes	62,95	65,26	75,68	72,97	72,31	70,32	74,95
Ingresos patrimoniales	0,71	0,56	0,35	0,45	0,46	0,48	0,48
Enajenación de inversiones	0,00	0,13	0,01	0,01	0,01	0,21	0,00
Transferencias de capital	9,66	5,56	3,99	5,68	4,11	5,45	3,99
Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,09	0,05
Pasivos financieros	6,86	4,23	3,56	4,20	7,55	8,54	7,53
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO NUM. 2

DISTRIBUCION REGIONAL DE CAPACIDADES FISCALES BASADAS EN LA RENTA Y EL CONSUMO: INDICES RELATIVOS (1992)

	VABCF/Población	*Porcentaje*	*Consumo final hogares/Población (*)*	*Porcentaje*
Andalucía	1.080	79,30	710	82,30
Aragón	1.547	113,51	988	114,55
Asturias	1.289	94,62	887	102,88
Baleares	1.816	113,27	1.050	121,78
Canarias	1.302	95,56	763	88,43
Cantabria	1.321	96,99	858	99,48
Castilla y León	1.190	87,37	850	98,61
Castilla-La Mancha	1.145	84,07	747	86,64
Cataluña	1.697	124,56	1.019	118,21
Extremadura	894	65,58	626	72,53
Galicia	1.047	76,87	783	90,77
Madrid	1.732	127,09	992	115,07
Murcia	1.288	94,53	786	91,20
La Rioja	1.501	110,17	921	106,80
Comunidad Valenciana	1.384	101,55	892	103,45
Total	1.362	100,00	862	100,00
Pro memoria: Desviación típica		18,32		13,35

(*) Avance INE 1991.
Fuente: INE.

CUADRO NUM. 3

CAPACIDAD RECAUDATORIA DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES 1993. (Millones de pesetas)

Alcohol y bebidas derivadas	69.212
Cerveza	23.285
Hidrocarburos	1.104.501
Labores de tabaco	264.798
Determinados medios de transporte	116.054
Total	1.577.850
Pro memoria:	
IRPF	4.753.583
IVA	2.770.613
Tributos cedidos (1992)	668.405

Fuente: Agencia Tributaria.

CUADRO NUM. 4

VALOR AÑADIDO BRUTO Y BASES IMPONIBLES IRPF. DISTRIBUCION POR CC.AA. (1992)

	VABCF	*Porcentaje*	*Base imponible IRPF*	*Porcentaje*	*BI/VABCF*
Andalucía	7.579.952	15,30	3.598.280	13,85	0,47
Aragón	1.862.805	3,76	1.043.537	4,02	0,56
Asturias	1.436.731	2,90	821.987	3,16	0,57
Baleares	1.248.199	2,52	535.765	2,06	0,43
Canarias	1.965.939	3,97	846.052	3,26	0,43
Cantabria	694.810	1,40	389.703	1,50	0,56
Castilla y León	3.111.258	6,28	1.688.103	6,50	0,54
Castilla-La Mancha	1.968.044	3,97	909.496	3,50	0,46
Cataluña	10.220.395	20,63	5.556.447	21,38	0,54
Extremadura	1.011.953	2,04	440.352	1,69	0,44
Galicia	2.917.955	5,89	1.467.617	5,65	0,50
Madrid	8.528.911	17,22	5.362.562	20,64	0,63
Murcia	1.344.574	2,71	575.573	2,22	0,43
La Rioja	390.068	0,79	204.611	0,79	0,52
Comunidad Valenciana	5.261.250	10,62	2.543.416	9,79	0,48
Total	49.542.844	100,00	25.983.501	100,00	0,52

Fuente: INE y Agencia Tributaria.

APENDICE LEGISLATIVO
Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas

Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Acuerdo 1/1984, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el método para el cálculo del porcentaje de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado en el ejercicio 1985.

Acuerdo 1/1985, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el método para la determinación del porcentaje de participación en el ejercicio 1986.

Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991.

Acuerdo 1/1988, de 27 de julio, sobre la revisión del porcentaje de participación del quinquenio 1987-1991.

Acuerdo 1/1990, de 21 de febrero, sobre la reforma de la normativa del Fondo de Compensación Interterritorial.

Acuerdo, de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996 (Publicado en *Suplementos sobre el Sistema Financiero* de *Papeles de Economía Española,* número 40, 1992, págs. 104-133).

Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación del quinquenio 1992-1996, de 7 de octubre de 1993.

ACUERDO 1/1981, DE 20 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE REGIMEN INTERIOR DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (*BOE*, 10-11-81 y 20-11-81)

Constituido el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en sesión celebrada el día 1 de julio del presente año, se procedió en dicha reunión a designar un Grupo de Trabajo que habría de elaborar una propuesta de Reglamento de Régimen Interior del Consejo, al que se refiere el número 3 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, para su ulterior elevación al Pleno del Consejo para su consideración.

El referido Grupo de Trabajo, integrado, en representación del Gobierno de la Nación, por el ilustrísimo señor Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales y, en representación de las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos, por los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda del Conseil Interinsular Balear, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de la Junta de Extremadura, presentó al Pleno del Consejo un proyecto de Reglamento de Régimen Interior que constaba de doce artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final.

En sesión celebrada el día 20 de agosto de 1981, el Pleno del Consejo, con asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio, tras debatir el texto elaborado por el Grupo de Trabajo, aprobó, por unanimidad de los presentes, el Reglamento de Régimen Interior, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 1.—El Consejo de Política Fiscal y Financiera realizará sus funciones y ajustará su actuación al presente Reglamento que formula el propio Consejo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Artículo 2 (1).—1. El Consejo estará constituido por los Ministros de Economía y Hacienda y de Administración Territorial, y por los Consejeros que desempeñen las responsabilidades de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

2. Será Presidente el Ministro de Hacienda y Vicepresidente el Consejero de Hacienda de una Comunidad Autónoma, elegido de entre ellas por sus representantes en el Consejo. La Vicepresidencia deberá renovarse anualmente sin posibilidad de reelección en los dos años naturales siguientes.

3. Actuará como Secretario, con voz, pero sin voto, el Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda.

Artículo 3.—1. Para la adopción de sus acuerdos, el Consejo podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de todos los Organos de la Administración del Estado los datos económicos, informes y asesoramiento técnico que estime necesarios.

2. La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda actuará como Secretaría Permanente y Organo administrativo del Consejo, sin perjuicio del apoyo técnico que otros Centros competentes por razón de las materias hayan de prestar al Consejo.

Artículo 4.—1. Los miembros del Consejo no podrán delegar su representación en las reuniones de éste.

2. En ausencia del Presidente presidirá la reunión el Vicepresidente.

Artículo 5.—1. Corresponde al Pleno la adopción de las recomendaciones que estime convenientes sobre aquellas materias de su competencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980.

2. El Pleno podrá acordar la creación de Grupos de Trabajo de los que podrán formar parte funcionarios que se designen de la Administración Central del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuya composición y régimen de funcionamiento se determinarán por aquél en el momento de su creación.

3. Los Grupos de Trabajo llevarán a cabo las tareas y trabajos preparatorios que le fueran encomendados y concluirán con la elevación al Pleno de informes o propuestas, pudiéndose hacer constar en aquéllos las opiniones minoritarias discrepantes.

Artículo 6.—1. El Pleno del Consejo se reunirá a convocatoria del Presidente, por iniciativa propia, o cuando lo soliciten al menos la tercera parte de sus miembros.

En este último caso, la solicitud deberá incluir el orden del día.

2. Los miembros del Consejo habrán de ser convocados por escrito para cada reunión, con una antelación mínima de 62 horas. La convocatoria deberá contener el orden del día previsto para cada sesión, sin que puedan examinarse asuntos que no figuren en el mismo, salvo que estén presentes todos los miembros del Consejo y todos den su conformidad al examen de asuntos que no figuren en el mismo.

3. El Consejo habrá de reunirse, como mínimo, dos veces al año.

Artículo 7.—1. Al Presidente del Consejo le corresponden las siguientes funciones:

a) Ostentar la representación del Consejo ante la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

b) Presidir las sesiones del Consejo y dirigir sus deliberaciones.

c) Convocar las reuniones del Consejo según lo previsto en el artículo anterior.

d) Legitimar con su firma los dictámenes y recomendaciones emitidos por el Consejo.

e) Cuidar el cumplimiento de este Reglamento y resolver las dudas sobre su interpretación.

f) Desempeñar las funciones que le encomiende el Pleno.

2. El Presidente podrá delegar en el Vicepresidente las funciones que en cada caso estimen convenientes.

Artículo 8.—Al Secretario del Consejo le corresponde:

a) Preparar las reuniones del Consejo y de los Grupos de Trabajo que se constituyan en el mismo.

b) Asistir a las reuniones mencionadas en el apartado anterior, con voz pero sin voto.

c) Levantar las actas de las sesiones, conservando los libros donde se transcriban.

d) Extender, con el visto bueno del Presidente, certificaciones de los acuerdos adoptados por el Consejo.

e) Cuidar de la adecuada tramitación de las decisiones del Consejo, según la naturaleza y destino de las mismas.

f) Preparar la Memoria que se menciona en el artículo 11 de este Reglamento.

Artículo 9. (1).—1. Se llevará un diario de sesiones para el exclusivo uso de los miembros del Consejo, en el que se reproducirán íntegramente, a través de transcripción taquigráfica, todas las intervenciones, incidentes y acuerdos adoptados en las sesiones del Consejo.

2. De cada sesión del Consejo se levantará acta autorizada por el Secretario, que deberá llevar el visto bueno del Presidente, y habrá de ser aprobada por el Pleno del Consejo en la siguiente reunión.

3. En las actas habrán de constar las personas asistentes, los acuerdos adoptados, así como cualquier otro extremo que los miembros del Consejo soliciten expresamente que conste en ellas.

4. Cualquier miembro del Consejo tendrá derecho a que se le expida certificación literal de las actas.

Artículo 10. (1).—1. Para la válida constitución del Consejo será necesario la asistencia, al mismo, de la mitad de sus miembros.

2. Los acuerdos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo 3 de la LOFCA adoptarán la forma de recomendaciones, que se elevarán al Gobierno y serán publicadas en el *BOE* y en los de las Comunidades Autónomas.

3. Para la adopción de recomendaciones los acuerdos se tomarán:

a) En primera votación, cuando así lo acuerden los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo.

b) En segunda votación, por mayoría absoluta de los votos correspondientes al número legal de miembros que integran el Consejo. Esta segunda votación se efectuará en el plazo máximo de 10 días en relación con la primera.

A la recomendación adoptada podrá unirse un informe en el que se haga constar la opinión sostenida por quienes representen la postura minoritaria.

El Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Administración Territorial dispondrán, en conjunto, del mismo número de votos que posean las Comunidades Autónomas que formen parte del Consejo, adjudicándose a cada uno de ellos la mitad de los que a éstas correspondan.

Los representantes de las Comunidades Autónomas dispondrán cada uno de ellos de un voto».

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior, se publica para general conocimiento.

Artículo 11.—1. El Consejo elaborará una Memoria de las actividades realizadas durante el ejercicio anterior que habrá de ser aprobada por el Pleno dentro del primer semestre de cada año.

2. La Memoria será remitida, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, a las Cortes, al Gobierno de la Nación y a los Consejos de Gobierno de las distintas Comunidades Autónomas.

DISPOSICION TRANSITORIA

En tanto termina el proceso autonómico con la aprobación de los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas, la representación en el Consejo corresponderá a los Consejeros del Ente Preautonómico que tenga la competencia en materia de Hacienda, con idénticos derechos y obligaciones que los Consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

DISPOSICION FINAL

Por el Ministerio de Hacienda se proveerá cuanto sea necesario para el debido funcionamiento del Consejo, dentro del marco establecido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y el presente Reglamento».

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior, antes transcrito, se publica para general conocimiento.

---

(1) Modificado por Acuerdo 1/1983, de 29 de julio.

ACUERDO 2/1981, DE 16 DE SEPTIEMBRE, DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, SOBRE CRITERIOS DE DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL (*BOE,* 10-11-81 y 3-12-81)

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio (y los ilustrísimos señores Consejeros de Economía y Hacienda del País Valenciano y la Junta de Extremadura) celebró su segunda reunión el día 20 de agosto pasado, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Hacienda, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía el estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2.*b)* de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

En dicha reunión, la representación del Gobierno de la Nación hizo entrega del documento «Distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial» que contiene su propuesta sobre valoración de los criterios de distribución de dicho Fondo y se acordó crear un Grupo de Trabajo, integrado, en representación del Gobierno, por los Ilustrísimos señores Directores generales de Coordinación con las Haciendas Territoriales e Instituto Nacional de Estadística y por don José V. Sevilla Segura, y, en representación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Preautonómicos, por los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda de la Junta de Galicia, Diputación General de Aragón, Junta de Canarias, Junta de Andalucía, Consejo Regional de Murcia y Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuya misión ha consistido en elaborar un informe propuesta al Pleno del Consejo sobre la valoración de los criterios de distribución del Fondo que había prestado el Gobierno de la Nación.

I. INFORME PROPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE CRITERIOS DE DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

El referido Grupo de Trabajo elevó a la superior consideración y decisión del Pleno del Consejo el informe propuesta que, transcrito literalmente, dice así:

«En el día de la fecha, con asistencia de los Señores que al margen se expresan, se constituye el Grupo de Trabajo designado por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 20 de agosto pasado para dictaminar el documento "Distribución de los Recursos del Fondo de Compensación Interterritorial" (Madrid, 19 de agosto de 1981) entregado por la representación del Gobierno de la Nación en dicha reunión y que contiene la propuesta de éste sobre la valoración de los criterios de distribución del referido Fondo, y tiene el honor de elevar al Pleno del Consejo en cumplimiento del mandato recibido del mismo y a los efectos que previene el artículo 3.2.*b)* de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, el siguiente informe:

I. La propuesta presentada por la representación del Gobierno de la Nación ante el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado día 20 de agosto está contenida en el documento antes señalado, que se desglosa en cuatro apartados: 1.—Beneficiarios del Fondo. 2.—Criterios de distribución. 3.—Simulación de resultados de la distribución que se propone; y 4.—Simulación de los resultados de la distribución según interpretación literal de la LOFCA.

Tal propuesta es, en resumen, la siguiente:

1.º Los recursos del Fondo se distribuirán de la siguiente forma:

a) Inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.

b) Directamente proporcional al saldo migratorio.

c) Directamente proporcional al paro existente.

d) Directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

2.º Valorando el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular, aumentando la cantidad que le corresponda a cada territorio de acuerdo con los criterios anteriores en un 5 por 100, más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la península. La cantidad que ello suponga reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios.

3.º Las variables antes mencionadas se calcularán de conformidad con las siguientes definiciones:

a) La distribución en forma inversamente proporcional a la renta por habitante se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

b) La variable migratoria se definirá por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años. A estos efectos tomarán valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.

c) La variable paro expresará las diferencias entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional. A estos efectos se computarán solamente las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media, tomando valor cero las restantes.

d) La distancia a considerar para la valoración del hecho insular será la media sobre arcos de círculo máximo de la capital de Baleares a la capital de España y, en el caso de Canarias, la semisuma de las distancias de las dos capitales de provincia del Archipiélago a la capital de España.

4.º A los efectos de obtener la distribución de los recursos del Fondo se utilizarán los siguientes datos:

a) Para la renta por habitante se utilizará la última estimación del INE.

b) Para la población se utilizará la estimación del INE para el mismo año al que se refieren los valores de la renta «per cápita».

c) Para el saldo migratorio se utilizará la cifra del mismo para los últimos diez años de los que se disponga de datos incrementada en la emigración exterior relativa al mismo período.

d) Para la determinación de los porcentajes de desempleo se utilizará la media de los cuatro últimos trimestres para los que se disponga de datos de la Encuesta de Población Activa.

e) Para la superficie se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional.

5.º La ponderación de los distintos criterios que se propone es:

a) El 70 % del Fondo se distribuirá en función de renta por habitante.

b) El 20 % en función del saldo migratorio.

c) El 5 % en función del paro.

d) El 5 % en función de la superficie.

En el caso del hecho insular el peso se establece por una vía indirecta incrementando las cantidades obtenidas con arreglo a los anteriores criterios por Baleares y Canarias en un porcentaje que tiene en cuenta la distancia de estas Comunidades a la Península y ajustando el vector resultante para que el total sume 100.

II. La propuesta del Gobierno, sometida a la consideración de este Consejo, se pronuncia en favor de que todas las Comunidades Autónomas sean beneficiarias del FCI, sin perjuicio de que la distribución del mismo se halle presidida, como exige la Ley, por un criterio de solidaridad al que más adelante se hará referencia.

Es evidente que, ateniéndose al tenor literal de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, no existe predeterminación legal en lo referente al número de Comunidades Autónomas que deban ser beneficiarias del FCI y, en consecuencia, su señalamiento debe entenderse incluido entre los criterios utilizados para la distribución del mencionado FCI, cuyo dictamen consultivo corresponde, en consecuencia, a este Consejo.

El artículo 16.1 de la LOFCA señala que:

"... Dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial..."

Parece claro, pues, que no existe mandato legal, expreso y específico en cuanto al número de entes territoriales beneficiarios del Fondo y en este mismo sentido se pronuncia el número 2 del artículo 4 de la mencionada Ley, cuando, al enumerar los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, distingue en grupo independiente los provenientes del Fondo, y aclara:

"2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

.....

b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial..."

Naturalmente si bien es cierto que la distribución del FCI no tiene por qué necesariamente alcanzar a todas las Comunidades Autónomas, como se dice claramente en el artículo 4 transcrito, no lo es menos que se excluya la posibilidad de que el criterio de distribución elegido incluya a todas, tal como se propone el Gobierno.

A este respecto, el Grupo de Trabajo entiende que la opción sobre el número de entes territoriales beneficiarios del FCI debe realizarse atendiendo a una doble circunstancia: de una parte, el tamaño del Fondo y, de otra, el grado de redistribución que se pretenda llevar a cabo.

Un Fondo muy pequeño obligaría necesariamente, si se pretende que sea realmente redistributivo, como exige la LOFCA, a reducir el número de beneficiarios, mientras que un Fondo de mayor tamaño permitiría, sin renunciar al grado perseguido de distribución, aumentar el número de beneficiarios.

El tamaño mínimo del Fondo está establecido con carácter obligatorio por la propia LOFCA en su artículo 16 en un 30 % de la inversión pública y, por tanto, no cabe esperar una cuantía reducida del mismo. Es más, previsiblemente la dotación del Fondo será superior al mencionado porcentaje mínimo y, en consecuencia, parece razonable que todos los territorios, tal como propone el Gobierno, puedan ser beneficiarios del Fondo, sin renunciar al principio de solidaridad, pero sin introducir, por otra parte, tensiones como consecuencia del criterio redistributivo que sustenta su asignación.

Ahora bien, si tal es el criterio propuesto por el Gobierno, del que participa igualmente este Grupo de Trabajo, deberían incluirse separadamente la totalidad de los entes territoriales, y a este respecto el Consejo quiere resaltar la necesidad de especificar independientemente como beneficiarios del Fondo a los territorios de Ceuta y Melilla.

Como anteriormente se ha puesto de manifiesto al transcribir una parte del artículo 16 de la LOFCA, la distribución del Fondo alcanza tanto a las Comunidades Autónomas como a los territorios no integrados en la organización provincial, territorios —como es el caso de Ceuta y Melilla— que deberían tener una asignación del Fondo individualizada.

III. Los criterios de distribución

1.º Enfoque general.—Antes de hacer referencia a las variables y ponderaciones propuestas por el Gobierno con objeto de distribuir el Fondo entre todos los entes territoriales, el Grupo de Trabajo entiende que es conveniente considerar y valorar globalmente el grado de redistribución resultante de tales criterios.

A este fin se procede seguidamente a comparar la distribución propuesta por el Gobierno con una distribución del Fondo estrictamente proporcional al número de habitantes.

Como puede verse en el cuadro anexo, en la primera doble columna numérica se establece una comparación referida a cada territorio entre el porcentaje que supone su población respectiva sobre el total nacional, y el porcentaje de participación correspondiente en el FCI, de acuerdo con la propuesta del Gobierno.

Una distribución que bien pudiera calificarse de neutral sería aquella que fuese estrictamente proporcional al número de habitantes, debiendo, en tal caso, resultar iguales ambos porcentajes. Como puede verse en la referida comparación y más claramente en la tercera columna, la distribución propuesta delimita en una primera aproximación dos grandes grupos de territorios: aquellos que reciben una proporción menor del FCI que la correspondiente a su población —que son todos aquellos cuyos valores en la tercera columna resultan inferiores a la unidad— y aquellos otros que perciben del FCI un porcentaje superior al correspondiente a su población. Estos últimos,

Territorios	Porcentajes		B/A	Proporción con valor mínimo
	(A) Población	(B) Participación en el FCI propuesta		
Madrid	12,8	5,45	0,42	1,00
Cataluña	16,2	7,36	0,45	1,07
País Vasco	5,9	3,15	0,53	1,26
Cantabria	1,4	0,83	0,59	1,40
Baleares	1,7	1,08	0,63	1,50
Aragón	3,1	2,47	0,79	1,88
Navarra	1,3	0,85	0,65	1,54
Rioja	0,7	0,41	0,58	1,38
Valencia	9,7	6,45	0,66	1,57
Murcia	2,4	2,13	0,88	2,09
Asturias	3,1	2,59	0,83	1,97
Castilla-La Mancha	4,3	6,59	1,53	3,64
Castilla-León	6,8	9,37	1,37	3,26
Galicia	7,5	9,72	1,30	3,09
Andalucía	16,6	26,48	1,59	3,78
Canarias	3,8	6,05	1,89	4,50
Extremadura	2,7	9,02	3,34	7,95

como es evidente, son aquellos sobre los cuales se practica la redistribución en sentido positivo.

La intensidad redistributiva de los criterios propuestos puede apreciarse en la última columna donde, tomando como unidad el territorio que menor cantidad del FCI recibe por habitante, se ha referido la participación de los restantes territorios. Como puede verse en la mencionada columna, lo que pudiéramos denominar amplitud del abanico redistributivo se mueve entre uno y cuatro, aproximadamente, con la excepción de Extremadura, que aparece claramente descolgada y cuya participación en el FCI por habitante alcanza ocho veces la correspondiente a Madrid.

Valorada en su conjunto, la distribución del FCI propuesta por el Gobierno ofrece un patrón sensiblemente redistributivo y, en consecuencia, satisface, en opinión de este Grupo de Trabajo, el propósito del Fondo, que establece la LOFCA. Así, mientras que los cuatro territorios más ricos, con el 36 % de la población total, percibirán el 17 % del FCI, los cinco territorios más pobres, con un 37 % de la población, percibirán más del 60 % del Fondo.

No obstante su apariencia y afirmando su neto carácter redistributivo que este Grupo de Trabajo valora muy positivamente, hay que considerar que en buena medida el patrón redistributivo resultante de los criterios propuestos por el Gobierno es reflejo de las propias disparidades económicas territoriales. Esta circunstancia resulta claramente patente en el caso de Extremadura, cuyos valores extremos en la serie, como ha podido apreciarse, no son sino reflejo de su situación marginal respecto de las variables que, de acuerdo con la LOFCA, deben necesariamente considerarse en la distribución del Fondo.

En definitiva, pues, partiendo de las fuertes disparidades territoriales que caracterizan a España, y considerando la finalidad atribuida al FCI por la LOFCA, este Grupo de Trabajo estima adecuado en su conjunto el grado de redistribución resultante de la distribución del Fondo propuesta por el Gobierno.

2.º Las variables consideradas.—La propuesta del Gobierno en cuanto a las variables a considerar para la distribución del FCI se limita, como anteriormente se ha recogido, a las explícitamente consideradas en el artículo 16 de la LOFCA, ponderadas, en su caso, por una variable población.

La opinión del Grupo de Trabajo a este respecto es favorable por una doble razón:

En primer lugar, porque entiende que las variables explicitadas en la LOFCA resultan suficientemente expresivas del nivel de desarrollo alcanzado por una Comunidad Autónoma y, en consecuencia, la adición de nuevas variables —tema que ha sido objeto de especial análisis en el seno de este Consejo— dificulta más que facilita la objetividad de criterios que ofrece la norma legal anunciada. La consideración de otras variables más específicas, inevitablemente resultará ventajoso para unos u otros territorios, dependiendo de cuáles sean las nuevas variables seleccionadas, resultado que en nada favorecería la consecución de una distribución justa y solidaria. Este Grupo entiende que la variable "renta por habitante" recogida por la LOFCA constituye una variable suficientemente sintética y representativa y, en cualquier caso, muy superior a cualquier otra alternativa para expresar el nivel de desarrollo relativo de una Comunidad.

En segundo lugar, se ha observado que cuando las nuevas variables sugeridas no introducían sesgos territoriales en la distribución del FCI por tratarse de variables genéricas, éstas se hallaban estrechamente correlacionadas con la variable renta por habitante, lo cual, es evidente, no supone aportación de un nuevo criterio distributivo.

En consecuencia, este Grupo de Trabajo entiende que no es preciso añadir nuevas variables, de acuerdo con la propuesta del Gobierno.

No obstante lo anterior, y aceptando igualmente, por razones obvias, la necesidad de introducir ponderaciones en función del número de habitantes, existen algunas consideraciones a efectuar acerca de las definiciones de dichas variables propuestas en el documento del Gobierno.

En primer lugar, es opinión de este Grupo de Trabajo que la definición de la primera de las variables utilizadas, la "renta por habitante", no sólo resulta compleja, sino que, quizá por su propia complejidad, se presta a error. Aun entendiendo las dificultades existentes para alcanzar una distribución satisfactoria del FCI, este Grupo recomendaría que la definición de las variables resulte simple y comprensiva, circunstancias que no parecen concurrir en la variable mencionada.

La segunda variable utilizada de acuerdo con la LOFCA hace referencia a la "migración". La definición propuesta resulta satisfactoria y, desde luego, no dejaría de serlo si el plazo considerado fuese incluso menor de los diez años sugeridos. Es evidente que dicho plazo está vinculado al período intercensal y sólo por tal motivo se justifica.

La variable «paro» ha sido sometida a larga consideración incluyendo la ponderación propuesta. Es evidente que, en alguna medida, la referida variable posee un signo distinto a los restantes. Por expresarlo brevemente, la variable "paro" se halla más próxima a una variable coyuntural que las restantes variables económicas, cuyo alcance es más permanente en cuanto a expresión de desequilibrios económicos básicos o estructurales.

Esta consideración inclinaba en principio a minorar la

ponderación atribuida a esta variable en la propuesta del Gobierno dada la finalidad del FCI. Sin embargo, desde la pasada década resulta cada vez más difícil atribuir al paro ese carácter coyuntural o pasajero, y en ese sentido parece a este Grupo de Trabajo aceptable la ponderación propuesta, que deberá alterarse en el futuro cuando la situación económica así lo aconseje.

Finalmente, parece muy acertado el tratamiento del "hecho insular", ya que considera, de una parte, el propio hecho de la insularidad en sí, y de otra, se matiza tal hecho objetivo en función de la distancia de las capitales de los archipiélagos balear y canario a la capital del Reino.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo se permite recomendar que, desde el punto de vista puramente formal, el "hecho insular" se presente en el cuadro correspondiente a la simulación de resultados que ha elaborado el Gobierno como una variable más al lado de las otras cuatro con signo positivo para Baleares y Canarias y con signo negativo para las demás Comunidades Autónomas, entes territoriales y Ceuta y Melilla. Con ello se conseguiría lo siguiente: primero, una mayor claridad y comprensión del significado de cada variable en la configuración final del porcentaje de participación de los distintos entes territoriales en el Fondo de Compensación Interterritorial, y, segundo, reflejar fielmente la propuesta del Gobierno en el sentido de que la cantidad que reporte la valoración del hecho insular ha de reducir proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios, extremo éste que no aparece en la simulación de resultados que incluye el documento objeto del presente informe.

IV. Datos estadísticos a utilizar

El Grupo de Trabajo nada tiene que objetar a la propuesta del Gobierno en cuanto a los datos a utilizar a los efectos de cuantificar la distribución de los recursos del FCI y al papel tan importante que ha de representar el Instituto de Estadística en la elaboración y suministro de tales datos, así como en la preparación de estudios alternativos sobre la ponderación de los distintos criterios de distribución del Fondo, de acuerdo con lo prevenido en la disposición adicional tercera, 1, de la LOFCA.

En este sentido, es preciso que el INE elabore, suministre al Gobierno y publique los últimos datos disponibles que han de servir para determinar la participación final que ha de corresponder a cada ente territorial en el FCI.

V. Conclusiones

Por cuanto queda expuesto, el Grupo de Trabajo informa favorablemente la propuesta sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial formulada por la representación del Gobierno de la Nación al Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado día 20 de agosto y contenida en el documento "Distribución de los recursos del FCI" (Madrid, 19 de agosto de 1981), con las siguientes observaciones:

1.ª Debe especificarse independientemente como beneficiario del FCI a los territorios de Ceuta y Melilla.

2.ª Se recomienda una mayor claridad en la definición de la variable "renta por habitante".

3.ª A los efectos puramente formales de presentación de la simulación de los resultados de la distribución del FCI es conveniente que la variable "hecho insular" se represente con signo positivo para Baleares y Canarias y con signo negativo para los demás territorios.

4.ª Es necesario que los datos a utilizar para la determinación de los porcentajes de participación de los distintos entes territoriales en el FCI sean los últimos disponibles a esta fecha y que sean suministrados por el Instituto Nacional de Estadística.

Lo que tienen el honor de elevar al Pleno del Consejo los miembros del Grupo de Trabajo en Madrid, a 3 de septiembre de 1981...»

ACUERDO 1/1982, DE 18 DE FEBRERO, DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, POR EL QUE SE APRUEBA EL METODO PARA EL CALCULO DEL COSTE DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 3.2.*c)* DE LA LEY ORGANICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio, y los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda de la Generalidad de Cataluña y del Consejo Regional de Murcia, celebró su quinta reunión el día 18 de febrero pasado, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía el estudio y, en su caso, aprobación de la metodología de valoraciones del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2.*c)* de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Debatido el Proyecto de Método elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en primera votación, por mayoría de 22 votos a favor y 1 en contra, sobre 30 de derecho, que suponen una mayoría superior a los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10.3.*a)* del Reglamento de Régimen Interior.

Al acuerdo de aprobación del «Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas» ha formulado por escrito voto particular reservado el ilustrísimo señor Consejero de Hacienda del Gobierno Vasco, de acuerdo con la facultad que confiere el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior a quienes representen postura minoritaria.

En su virtud, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publican, para general conocimiento, los referidos métodos y voto particular reservado:

I. Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas

1. Introducción

1.1. *Noción general*

La construcción del Estado de las Autonomías implica un proceso de transferencia de competencias a la Administración Autonómica de los nuevos Entes Territoriales creados por la Constitución española.

Para la efectividad de dicho proceso, desde una perspectiva puramente presupuestaria y económico-financiera, es necesario que se cumplan las siguientes premisas:

— Las Comunidades Autónomas han de disponer de los recursos necesarios y suficientes para la prestación de los servicios correspondientes a las competencias que asumen.

— Este proceso no debe producir desequilibrios financieros ni para la Administración Central ni para otras Administraciones Autonómicas, que habrán de prestar los servicios propios de sus competencias con iguales garantías de suficiencia. Por tanto, deberá evitarse que por el hecho de dotar de servicios a una Comunidad se generen problemas financieros en otras.

— El gasto público no debe duplicarse como consecuencia de un incremento artificial de la dimensión, a nivel global, de los servicios objeto de traspaso o de una defectuosa identificación en el ámbito territorial de los medios personales y materiales necesarios para la prestación del servicio que se traspasa dentro de los nuevos niveles de distribución de competencias entre las Administraciones implicadas en el proceso autonómico.

1.2. *Suficiencia de recursos y equilibrio financiero en los traspasos de servicios*

Para la consecución de los dos primeros objetivos, el Estado ha de garantizar la financiación de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de dicha Comunidad, en el momento de la transferencia. Con ello, las Comunidades Autónomas dispondrán de los recursos suficientes para prestar el servicio traspasado al mismo nivel que lo venía efectuando el Estado con anterioridad y el Estado podrá seguir prestando los servicios propios y los transferibles, todavía no traspasados, sin sufrir ningún tipo de desequilibrio económico-financiero.

Los principios de suficiencia de recursos y el equilibrio económico-financiero aseguran que los administrados no soporten disfunción alguna en la percepción de los servicios públicos por el mero hecho de la ejecución del proceso descentralizador previsto en la Constitución, y exige que tal proceso se lleve a cabo con el máximo rigor y racionalidad.

Esta garantía de la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos se consagra en el marco de la legalidad vigente a través de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 8/1980, 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en lo sucesivo LOFCA; de la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía para Galicia.

1.3. *Metodología de cálculo de costes: su trascendencia*

Descentralizar manteniendo los equilibrios del sistema requiere de una correcta valoración del coste efectivo de los servicios objeto de transferencia y de una exacta identificación de los agentes generadores de los costes. Realizar ambas tareas obliga a elaborar una metodología para identificar correctamente y cuantificar con exactitud los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Así se prevé en la LOFCA, ya que el artículo 3 de la

misma establece la competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el estudio, la elaboración y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

El cumplimiento de estas disposiciones legales constituye el objetivo que se pretende alcanzar en la presente metodología.

Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico, ha de reestructurarse la Administración Central observando inexcusablemente los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público. En este sentido, adquiere especial relevancia esta metodología, ya que permitirá no sólo definir con precisión las funciones y actividades ordinarias que han de desarrollar las Comunidades Autónomas como consecuencia del ejercicio de sus competencias, sino también reorganizar los servicios centrales y periféricos de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes para acomodarlos a las funciones que sigan perteneciendo a los mismos, suprimiendo las estructuras de gestión que resulten innecesarias y antieconómicas y, en su caso, procediendo a su reconversión en otros servicios de coordinación y/o planificación que resulten imprescindibles.

Es preciso señalar que a través de esta metodología se establece, únicamente, el nivel de financiación básica correspondiente a la actividad ordinaria que desarrollarán las Comunidades Autónomas. Conviene recordar al respecto que, junto a esta financiación primaria, existen otros mecanismos capaces de elevar, en su caso, el nivel de prestación de los servicios públicos transferidos mediante la utilización de los recursos autónomos (tributos propios, recargos sobre impuestos del Estado, endeudamiento, etcétera), o a través de las dotaciones procedentes de los mecanismos financieros de redistribución (Fondo de Compensación Interterritorial y, en su caso, asignaciones presupuestarias para nivelación de servicios públicos fundamentales).

1.4. *Financiación básica: el porcentaje de participación*

Dos son las fuentes de recursos dentro del sistema de financiación básica. De un lado, el rendimiento de los tributos cedidos y, de otro, la participación en los ingresos del Estado mediante un porcentaje a determinar. Este porcentaje se fijará de acuerdo con la presente metodología y deberá ser aprobado, mediante Ley, por las Cortes Generales.

Para poder calcular el porcentaje de participación antes referido, la Comisión Mixta de transferencias fijará obligatoriamente, junto con la relación de medios personales y materiales adscritos al servicio que se traspasa y la cuantificación del coste efectivo de prestación de éste, el porcentaje que represente dicho coste efectivo en relación con los ingresos por impuestos directos e indirectos del Estado.

Una vez acordado para cada traspaso de servicios dicho porcentaje, la suma de los correspondientes a los Reales Decretos cuya efectividad se produzca en el mismo ejercicio constituirá el porcentaje global del ejercicio de referencia. Este porcentaje global se adicionará al correspondiente a ejercicios anteriores, obteniendo así el aplicable a la Comunidad Autónoma sobre los ingresos del Estado en el ejercicio siguiente y dando origen a un proceso en cadena que culminará con la financiación del proceso de traspaso de servicios a aquélla.

1.5. *Efectos del traspaso de servicios sobre los Presupuestos del Estado y de sus Organismos autónomos*

La última de las premisas consideradas, esto es, la no duplicación del gasto público, exige evitar, antes de que los traspasos se consoliden efectivamente en las Administraciones receptoras, una remodelación artificial de la dimensión de los servicios a través de una redistribución global de medios personales y materiales para cubrir supuestas insuficiencias tanto a nivel territorial como a nivel de otros servicios no incluidos en el proceso.

Tal remodelación artificial, de producirse, conduciría a los siguientes resultados: *a)* desigualdad en la prestación de los servicios, y *b)* consecuente incremento del gasto público, que supondría movilización de recursos adicionales con destino al sector público, provocando, inicialmente, un aumento del déficit y, posteriormente, una mayor presión fiscal.

Para ello, no basta con hacer una correcta valoración del coste de los servicios que se traspasan y con transferir las dotaciones financieras correspondientes a dicho coste, sino que, además, es necesario: *a)* transferir todos los medios personales y materiales que constituyen los agentes productores de los gastos que integran el repetido coste, y *b)* dar de baja, con carácter permanente, en los correspondientes Presupuestos del Departamento u Organismo autónomo del que dependía el servicio, los créditos equivalentes al importe en que se traduzca la aplicación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado correspondientes al servicio traspasado al que antes se ha hecho referencia.

2. Definición del coste efectivo

2.1. *Definición legal*

La aplicación transitoria primera de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, define el coste efectivo de un servicio mediante un método descriptivo que lleva a su identificación como el mero resultado de la agregación de los costes directos, indirectos y gastos de inversión que corresponda imputar en el momento de la transferencia a la Comunidad Autónoma de que se trate.

DEFINICION DE LOS COMPONENTES DEL COSTE EFECTIVO

2.2.1. **Criterios de partida.**—En primer lugar, conviene definir los componentes del coste que se considera imputable a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Evidentemente, este coste tiene que ser total y basado en la cobertura financiera que se aplicaba por el Estado a las unidades que de algún modo intervenían en los procesos de producción de los servicios públicos y, conse-

cuentemente, en la realización de las funciones inherentes a los mismos.

Por tanto, habrá que considerar los siguientes componentes del coste efectivo respecto a un servicio determinado:

a) Coste directo de unidades centrales.

b) Coste indirecto de unidades centrales.

c) Coste directo de unidades periféricas.

d) Coste indirecto de unidades periféricas.

e) Gastos de inversiones en conservación, mejora y sustitución.

Debe tenerse en cuenta que la orientación del método se hace bajo una perspectiva económica, pero tomando como base la estructura de tareas y funciones necesarias para la prestación del servicio objeto de transferencia. De ahí que, desde un punto de vista analítico, los componentes del coste del servicio no pueden considerarse a priori predeterminados y establecidos en exclusiva dentro de una sola unidad orgánica, dado que las tareas inherentes a la prestación de los servicios públicos conllevan, necesariamente, al ejercicio de unas funciones en el proceso de producción de aquel que pueden resultar complejas.

En consecuencia, habrá que tomar como base de referencia el órgano que, cara al administrado, añade la última unidad de costes para hacer posible la prestación del servicio. A partir de este punto, y con la finalidad de componer los elementos y agentes portadores de los costes, habrá que considerar en una línea ascendente las distintas fases de producción del servicio, cualquiera que sea la unidad que directamente intervenga en el proceso en razón del ejercicio de las funciones que tenga atribuidas.

Efectuado este primer análisis, puede resultar:

a) Que por tratarse de una función general con cometidos marginales, la unidad orgánica que ultima la prestación del servicio tan sólo intervenga en el momento final y su correspondiente coste sea de escasa cuantía.

En este caso habrá que profundizar en el análisis para localizar la unidad o conjunto de unidades orgánicas funcionalmente interdependientes a las que haya de imputar, en su conjunto, el mayor componente del coste y cuyas competencias deberán quedar identificadas, por razón de la materia, dentro de la función principal que es objeto de traspaso.

b) Puede ocurrir, igualmente, que la referida unidad se encuentre integrada en una rama de gestión organizada en unidades interdependientes a través de las relaciones orgánicas y funcionales, cuya actividad queda circunscrita de forma importante en su conjunto en la prestación del servicio considerado.

En este supuesto, la identificación debe ser inmediata, de no existir varias organizaciones administrativas, en ramas de actividad diferentes, que incidan en la prestación de un mismo servicio, en cuyo caso, habría que considerar más de una función principal o una serie de funciones principales interrelacionadas, procediendo a ampliar los Reales Decretos por razón de las materias objeto de transferencia.

Una vez identificadas las unidades que directamente intervienen en el proceso de producción del servicio, habrá de determinarse cuál es el coste imputable a las mismas.

El coste directo será sumatorio de todos los costes imputables a las unidades que intervienen directamente en el proceso de producción del servicio, cualquiera que sea la función que desarrollen o la rama de actividad en que estén encuadradas.

Determinados los costes directos, deberá procederse al estudio pormenorizado de cada unidad implicada, al objeto de concretar cuál es su estructura de base y dónde se localizan las tareas de dirección, apoyo y coordinación de la misma, con el fin de fijar los posibles *ratios* de imputación de costes indirectos.

Finalmente, sólo quedará computar los gastos de inversión de conservación, mejora y sustitución necesarios para el mantenimiento de la prestación del servicio al nivel que venía efectuándolo el Estado antes del traspaso.

2.2.2. **Coste directo.**—Constituye el coste directo la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio relativos a las tareas que se deben realizar para la producción del mismo, cualquiera que sea la unidad orgánica que los genere y el lugar en que aquellas se produzcan.

Por la localización de los agentes portadores de dichos costes directos, éstos pueden subdividirse en:

a) Costes directos centrales.

b) Costes directos periféricos.

2.2.2.1. Integrarán el coste directo central las cargas inherentes a la prestación del servicio traspasado, cuya gestión se realice de forma centralizada por los órganos no periféricos que directamente intervengan en el proceso de producción del servicio.

A estos efectos, se tomará en cuenta el coste de las siguientes unidades:

a) Las unidades centrales, administrativas o no, encuadradas orgánica y funcionalmente en el Departamento u Organismo de que se trate.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Hacienda.

— Unidad orgánica: Dirección General de Tributos.

b) Las unidades centrales, administrativas o no, que sólo se encuentren encuadradas en el Departamento u Organismo a través de una relación de servicio de exclusiva dependencia orgánica.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Intervención Delegada.

c) Las unidades centrales, administrativas o no, que aunque no se encuentren vinculadas ni orgánica ni funcionalmente al Departamento u Organismo, ostentan la titularidad de las competencias que comportan la función principal a traspasar.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Dirección General del Tesoro.

2.2.2.2. Integrarán el coste directo periférico las cargas inherentes a la prestación del servicio cuya gestión se realice por los órganos periféricos de la Administración en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

A estos efectos, tendrán la consideración de costes directos periféricos los correspondientes a las siguientes unidades:

a) Las Unidades orgánicas periféricas que se traspasan y que se encuentran directamente vinculadas a la prestación del servicio dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con una estructura orgánica y funcionalmente dependiente del Departamento u Organismo titular de las competencias a través de las que se desarrolla el ejercicio de la actividad o función principal.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Hacienda.

— Unidad orgánica: Abogacía del Estado.

— Subunidad: Sección de Liquidaciones Tributarias.

b) Las unidades orgánicas periféricas que intervienen directamente en el proceso de producción de los servicios públicos que se traspasan, en cuya realización se encuentran con los titulares del ejercicio de la actividad o función principal, en una relación administrativa de carácter meramente orgánico.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Intervención Territorial, Asesoría Jurídica, etc.

c) Las unidades orgánicas periféricas que, interviniendo igualmente de forma directa en el proceso de prestación del servicio, no se encuentran ni orgánica ni funcionalmente vinculadas a las titulares del ejercicio de las competencias que comporta el desarrollo de la función principal objeto de traspaso.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Tesorería de la Delegación de Hacienda.

2.2.3. El **coste indirecto** de un servicio está constituido por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido, y que corresponden tanto a la unidad tomada como referencia como a aquellas otras que colateralmente intervengan en la producción directa del servicio.

En todo caso, cuando existan programas de inversiones afectas a los servicios transferidos, se incluirán en los costes indirectos los correspondientes a las oficinas de programación de dichas inversiones.

No tendrán en ningún caso la consideración de costes indirectos los correspondientes a las tareas generales de coordinación, dirección y apoyo que, a nivel de todo el territorio nacional, sigan siendo ejercidas por la Administración Central del Estado en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, debe entenderse que una parte de los costes indirectos corresponden a los órganos de la Administración Central del Estado, y otras, a los órganos de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que el coste indirecto puede subdividirse también en:

a) Coste indirecto central, y

b) Coste indirecto periférico.

Estos costes indirectos se identifican exclusivamente a través de un análisis previo de las unidades que realicen tareas de apoyo, coordinación y dirección de las unidades portadoras del coste directo, antes definidas.

2.2.4. **Gastos de inversión.**—A los efectos de su inclusión en el coste efectivo, sólo se considerarán como inversiones las destinadas a la conservación, mejora y sustitución del capital público afecto a la prestación del servicio transferido, esto es, aquellas inversiones necesarias para mantener el nivel de funcionamiento del servicio tal como lo venía prestando el Estado.

La inclusión de este concepto responde a la necesidad de que el capital productivo público cumpla la función para la que está destinado en orden a la consecución de los mejores resultados en la prestación de los servicios públicos, a cuyo fin resulta imprescindible mantener la capacidad productiva del mismo.

Para una mayor precisión conceptual, ha de considerarse que constituyen:

2.2.4.1. *Conservación:* Aquellos gastos de inversión destinados, de una parte, a mantener los medios materiales en situación de uso y funcionamiento normales y, de otra, a reponer los bienes deteriorados a un estado que les permita seguir siendo utilizados en el desempeño de la función pública.

2.2.4.2. *Mejora:* Aquellos gastos de inversión destinados a prorrogar la vida útil del bien o a poner éste en un estado de uso que aumente la eficacia en la cobertura de las necesidades derivadas de la prestación del servicio.

2.2.4.3. *Sustitución:* Aquellos gastos de inversión destinados a la reposición de los bienes afectos al servicio que hayan devenido inútiles para la prestación del mismo como consecuencia de un uso normal.

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 con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio.

Igualmente, no se computarán como gastos de inversión los relativos a la conservación, mejora y sustitución de los bienes cedidos, que deban aparecer dentro del apartado de gastos de funcionamiento debido a su recurrencia en el tiempo o escasa cuantía por unidad de servicio (por ejemplo: conservación ordinaria de ascensores, de material móvil, de mobiliario, etc.).

Por otro lado, este componente del coste así delimitado obliga a calcular la alícuota correspondiente a integrar en el coste efectivo para cada una de las unidades que intervienen directa o indirectamente en el proceso de producción considerado.

3. Procedimiento de valoración

3.1. *Alcance de la valoración*

La valoración del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas se hará servicio a servicio, de forma analítica, identificando todos los elementos del mismo para cada Comunidad Autónoma.

Cada Real Decreto de Traspaso de servicios contendrá la valoración del coste efectivo referido a la Comunidad Autónoma de que se trate y al servicio concreto cuyo traspaso se efectúe.

Puede ocurrir en ciertos casos, lógicamente los menos y casi de manera excepcional, que las transferencias de competencias no impliquen un correspondiente traspaso de servicios por tratarse de meras asunciones por la Comunidad Autónoma de la titularidad de potestades o facultades. Pues bien, aun en estos casos es preciso que se determine la fecha de efectividad de la transferencia de la competencia en cuestión y que se efectúe la valoración de coste efectivo, si lo hubiere, del ejercicio de dicha competencia por la Comunidad Autónoma. Ello requerirá la aprobación del pertinente Real Decreto en que se sancione el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias.

La valoración del coste efectivo, bien de los servicios traspasados, bien del ejercicio de las competencias transferidas, se realizará de forma analítica, desglosando dicho coste para cada servicio o competencia y cada Comunidad Autónoma en los distintos elementos que lo integran, y que antes se ha definido, es decir, los costes directos, indirectos y los gastos de inversión. Tal desglose comprenderá en detalle, por un lado, la cuantificación de los créditos presupuestarios que correspondan a los referidos costes y, por otro, la identificación de los medios personales y materiales que sean los agentes productores del gasto.

Para cada Comunidad Autónoma se efectuará una valoración por cada traspaso de servicios o, en su caso, por cada transferencia de competencia que se produzca. Dicha valoración podrá hacerse en dos fases.

a) Fase provisional: la valoración será provisional cuando no se disponga de los datos referidos al cierre del ejercicio económico anterior al de la fecha de entrada en vigor del correspondiente Real Decreto o concurran circunstancias que hagan imposible la determinación de los costes de personal o la identificación de los medios a transferir. Ambas circunstancias deberán hacerse constar en acuerdo motivado de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, quien también señalará el plazo en que deberá hacerse la valoración definitiva, plazo que no podrá exceder de cinco meses contados a partir de la entrada en vigor del correspondiente Real Decreto.

b) Fase definitiva: la valoración será definitiva cuando se disponga de la totalidad de los datos.

No obstante lo dicho en la fase *a)* anterior, en ningún caso podrán hacerse valoraciones provisionales en las que no queden debidamente identificados y determinados:

1. Los medios personales a transferir a nivel periférico.
2. Los costes de funcionamiento.
3. Los gastos de inversión.
4. La cuantificación provisional de los ingresos afectados.

Las valoraciones de los Reales Decretos ya publicados en el *BOE* con efectos anteriores al 31 de julio de 1981, deberán ser objeto de revisión, debiendo quedar ultimadas o completadas las correspondientes valoraciones definitivas antes del día 30 de junio de 1982.

3.2. *Referencia temporal de la valoración*

La valoración del coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad se referirá al momento de la transferencia, por lo que habrán de ser considerados todos los elementos integrantes de dicho coste en que efectivamente hubiera incurrido el Estado durante el año inmediatamente anterior al de la transferencia del servicio, a cuyo fin se tomarán los datos que resulten de las operaciones contables de cierre del Presupuesto anterior a dicha transferencia.

Normalmente, cuando las transferencias se negocian durante los últimos meses de cada año, no se dispone de los resultados obtenidos o a obtener del cierre del Presupuesto correspondiente al ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor del Real Decreto de que se trate (1 de enero del año siguiente). En tal caso, la valoración del coste se realizará partiendo de las previsiones contenidas en el Presupuesto del año corriente, expresándose de forma clara que se trata de una valoración provisional que habrá de tener su concreción definitiva una vez que se conozcan los resultados del cierre de dicho Presupuesto.

A este respecto, hasta que se produzca la valoración definitiva del servicio transferido, no podrá darse por finalizado el trabajo de las Comisiones Mixtas, y la financiación del servicio en cuestión se realizará mediante la cesión, por el Estado, de los créditos presupuestarios correspondientes a la valoración provisional, actualizados en función del incremento medio que hayan experimentado los mismos en el Presupuesto del ejercicio en el que deberá entrar en vigor el traspaso de los servicios.

Excepcionalmente, y como solución de aproximación, cuando no se encuentren datos analíticos para realizar la valoración de las cargas y la identificación de los medios sobre los resultados de las operaciones de cierre del Presupuesto correspondiente al ejercicio anterior a aquel en que tenga lugar la efectividad del traspaso o de la transferencia, podrá determinarse el coste efectivo en función de las cifras previstas en el Presupuesto del ejercicio en que se produce el traspaso. En este caso, y a efectos de la fijación del porcentaje de participación, la valoración provisional así efectuada deberá ser objeto de corrección, reduciendo su cuantificación en función de los incrementos medios globales producidos, según la naturaleza del gasto, tomando como base las cifras del Presupuesto preventivo para ponerlas en relación con las de idéntica configuración del año anterior.

3.3. *Trabajos preparatorios y previos a la valoración*

Los trabajos preparatorios pueden esquematizarse en las siguientes fases:

1.ª Identificar, especificar y delimitar, sin ambigüeda-

des, las competencias que asume la Comunidad Autónoma y que constituyen el objeto de la transferencia.

2.ª Determinar, con absoluta precisión, las facultades y funciones que son propias a la competencia transferida.

3.ª Identificar las unidades, administrativas o no, que, directa o indirectamente, ejercitan y desarrollan las facultades y funciones propias de la competencia transferida.

A tal fin han de considerarse no sólo las unidades dependientes orgánica o funcionalmente del Departamento ministerial u Organismo de que se trate, sino también aquellas que, integradas en otros Departamentos u Organismos, realicen funciones que se incardinan en la prestación del servicio que se traspasa.

4.ª Concretar, dentro de cada unidad administrativa o no, las tareas en que se plasma directa o indirectamente el ejercicio y desarrollo de las facultades y funciones propias de la competencia transferida, así como ponderar la carga de trabajo que representan en relación con la totalidad de las que venía desarrollando.

5.ª Determinar los elementos personales y medios materiales que están adscritos a las unidades que realizan las tareas que, de forma directa o indirecta, correspondan a las facultades o funciones de las competencias que se transfieran.

6.ª Proceder a la evaluación del coste global en que viene incurriendo el Estado respecto a cada una de las unidades que intervienen, directa o indirectamente, en el proceso de producción del servicio, ya que, realizados los trabajos anteriormente expuestos, se dispondrá de la base necesaria para valorar a nivel estatal el coste de los servicios asumibles por todas las Comunidades Autónomas.

Dicho coste incluirá el total de los gastos de personal y de funcionamiento correspondiente a todo el territorio nacional, tanto de unidades centrales como periféricas.

Para la adecuada valoración del coste efectivo y como tarea previa, cada Departamento u Organismo autónomo realizará el cómputo del personal destinado en las unidades orgánicas de él dependientes que intervengan directa o indirectamente en la producción del servicio, con arreglo al modelo de los cuadros números 1 al 10, ambos inclusive, que figuran en el anexo que se acompaña a este documento, y en base a los datos de las nóminas de retribuciones devengadas en 1 de diciembre de 1981.

En dichos cuadros se determinará por razón de pertenencia a un Cuerpo o Escala de origen, el número de funcionarios adscritos a cada unidad, descendiendo en la información a nivel de su estructura orgánica, al menos hasta las subunidades o Subdirectores o Servicios, si se trata de dependencias centrales, y a nivel de dependencia o servicios, si se trata de unidades periféricas.

Al propio tiempo se incluirán los niveles asignados a los complementos de destino y de dedicación exclusiva que están afectos a las unidades y subunidades de referencia.

Con respecto a la determinación de las tareas desarrolladas por cada una de las unidades y subunidades objeto de traspaso, en todo o en parte, se deberán cumplimentar igualmente y con carácter previo los cuadros números 11, 12 y 13 que se acompañan, para poder obtener con referencia a cada Subdirección General, Servicio o Dependencia un cuadro representativo de la carga de trabajo distribuida en los siguientes porcentajes debidamente justificados:

— Porcentaje de carga de trabajo no transferible.

— Porcentaje de carga de trabajo transferible como coste indirecto.

— Porcentaje de carga de trabajo transferible como coste indirecto.

El total de dichos porcentajes con la desagregación apuntada deberá representar, para cada unidad o subunidad tomada como referencia, el 100 % de la carga de trabajo de la misma. En los casos en los que por existir funciones diferenciadas se origine el traspaso total de una sección, se deberá descender en el análisis a dicho nivel administrativo, procediéndose de manera análoga a lo señalado anteriormente.

Igualmente habrá de realizarse un estudio analítico a nivel total de los costes de funcionamiento correspondientes a cada Departamento y Organismo autónomo. Para ello los conceptos correspondientes al capítulo II de los Presupuestos Generales del Estado se imputarán a cada una de las unidades orgánicas básicas tomadas como referencia en los cuadros 12 y 13 (Subsecretarías, Direcciones Generales, Delegaciones o dependencias provinciales y territoriales), de forma que se pueda obtener un desglose entre gastos de funcionamiento a nivel central y periférico, computables a efectos de traspaso.

En el anexo se reproducen dos cuadros tipo números 14 y 15 utilizables al efecto. Para tener desagregados los costes de funcionamiento no transferibles se incluyen en el mismo una columna en la que se recogerán los correspondientes a organismos internacionales, dietas por comisiones en el extranjero, gastos específicos de naturaleza especial, etc.

7. Determinar la parte del coste global que es efectivamente transferible a las Comunidades Autónomas. Si del anterior coste global se deducen los costes de los servicios no transferidos y los centrales de apoyo, dirección y coordinación no transferibles se obtendrá un coste global transferible a nivel estatal.

8. Desagregar, una vez determinado el coste efectivamente transferible a las Comunidades Autónomas, en función de las cargas de trabajos inherentes a los servicios asumidos, el coste directo central total y los costes directos e indirectos periféricos totales, correspondientes a la prestación del servicio transferido, obteniéndose por diferencia la cuantía que alcanza el coste indirecto central.

9. Como los costes, directos e indirectos, sólo deben incluir los gastos de personal y funcionamiento, es preciso obtener el montante relativo a los gastos de conservación, mejora y sustitución, correspondiente a los servicios transferibles, estableciendo también su medición a nivel estatal.

Respecto a los gastos de inversión se deberá proceder a cumplimentar a nivel de Departamento u Organismo los cuadros 16 y 17 que se acompañan, identificando el destino de la inversión por grupos de proyectos de idéntica naturaleza.

3.4. *Valoración del coste efectivo para cada Comunidad Autónoma*

Ultimados los trabajos preparatorios y de carácter pre-

vio, ha de pasarse ya a la valoración de los distintos elementos integrantes del coste efectivo del servicio para cada Comunidad Autónoma. El procedimiento para efectuar tal valoración se desarrolla en los apartados de esta metodología que siguen, y pueden sintetizarse en las siguientes operaciones:

1.ª Valoración de los costes directos correspondientes a cada Comunidad Autónoma. La valoración de dicho coste se efectuará computando las partidas correspondientes de los capítulos I y II de la actual estructura presupuestaria, tanto del presupuesto de gastos del Estado como, en su caso, del Organismo autónomo que prestase el servicio transferido. Estos costes directos se calcularán de forma analítica en cada territorio si se trata de los correspondientes a las unidades periféricas. Los costes directos centrales transferibles se imputarán para cada servicio y Comunidad según los criterios que más adelante se establecen, una vez determinada su cuantía global.

2.ª Valoración de los costes indirectos correspondientes a cada Comunidad Autónoma. La valoración de dichos costes se efectuará igualmente mediante la suma de las partidas correspondientes a los capítulos I y II del presupuesto de Gastos del Estado o, en su caso, del Organismo autónomo correspondiente. Como ya se ha expresado anteriormente, los costes indirectos corresponden, de una parte, a los órganos de la actual Administración periférica del Estado situados en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas y, de otra, a los órganos de la Administración Central del Estado. Para su completa valoración se procederá de la siguiente manera:

a) Se cuantificará en cada Comunidad Autónoma receptora del servicio transferido el importe de los gastos que en la misma generen las funciones de apoyo, dirección y coordinación (coste indirecto periférico).

b) Se sumarán dichos costes indirectos periféricos para todas y cada una de las Comunidades Autónomas, con lo que se habrá calculado el total de los mismos.

c) Se restará la suma anterior de los costes indirectos totales, con lo que quedarán calculados los costes indirectos centrales, procediéndose a imputar el correspondiente a cada Comunidad Autónoma utilizando los criterios que más adelante se señalarán.

3.ª Valoración de los gastos de inversión correspondientes a cada Comunidad Autónoma. Esta valoración también ha de realizarse partiendo de la evaluación a nivel estatal de los referidos gastos de inversión e imputando a cada Comunidad Autónoma la parte que pueda corresponderle en función de indicadores expresivos del *stock* de capital vinculado al servicio transferido o, en su defecto, en proporción a los costes directos totales del servicio.

4.ª Valoración de la carga neta asumida por cada Comunidad Autónoma. Cuando se transfieran servicios, sean de la Administración Central o sean de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada por tasas o reporte ingresos de derecho privado, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquéllas y éstos, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, minorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido. Dichas tasas, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 7.2. de la LOFCA, se considerarán como tributos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y su rendimiento corresponderá a ésta a partir de la fecha de efectividad de la transferencia o traspaso.

3.5. *Valoración de los costes directos del servicio para cada Comunidad Autónoma*

Como ya se ha indicado, el coste directo para cada Comunidad Autónoma está constituido por el conjunto de gastos de personal y los de funcionamiento directamente vinculados al servicio transferido.

3.5.1. **Costes directos de personal.—**Dentro de los costes directos tienen especial relevancia, como es obvio, los costes de personal, ya que normalmente será la partida cuantitativamente más importante. En relación con dichos costes, deben computarse exclusivamente aquellos que correspondan al personal realmente transferido. Forman parte de dichos costes:

— Las retribuciones básicas: sueldo base, grado, trienios, ayuda familiar y el coste de la aportación a la Seguridad Social.

— Las retribuciones complementarias correspondientes a cada nivel de personal realmente transferido.

Dado que los sueldos y salarios se computan en términos íntegros, será de cuenta de las Comunidades Autónomas el ingreso de las aportaciones del personal transferido concernientes a las cuotas de derechos pasivos, Seguridad Social y Mutualidades de Funcionarios civiles, a favor de los Organismos de la Administración pública que gestionan dichos fondos.

Con objeto de identificar al personal a transferir es preciso previamente, realizar los siguientes análisis:

1. En el caso de que el personal que realice las tareas esté adscrito íntegramente al servicio transferido, será el portador del coste efectivo relativo a gastos de personal. De esta forma los gastos de personal quedan absolutamente calculados y el personal plenamente identificado.

2. Si el personal está adscrito sólo parcialmente se calculará, en base al porcentaje de distribución de cargas de las tareas tomadas como referencia, el porcentaje que cada una de las personas implicadas en la producción del servicio aporta a la determinación del coste de la unidad o subunidad en forma lineal y valorándose modularmente.

Las unidades modulares incompletas o unidades equivalentes se agregarán por niveles a fin de obtener unidades modulares completas. Estas unidades se utilizarán para identificar en cada nivel al portador o portadores del coste a transferir.

Una vez identificados nominalmente los medios personales, el coste efectivo a transferir será el coste real correspondiente al personal que se transfiera.

A tales efectos se operará de la siguiente manera:

Respecto a los funcionarios de carrera y aplicando los módulos de retribuciones básicas y complementarias normalizados correspondientes a cada Cuerpo o Escala, se podrá obtener un componente primario del coste total de personal de cada subunidad del que quedarán excluidos los trienios computables y complemento familiar, incluyendo en el cálculo, en su caso, la incidencia de la asignación por residencia que no provenga de la aplicación del correspondiente porcentaje sobre los trienios.

En relación con lo expuesto hay que considerar que, respecto a los funcionarios en régimen de incentivo de productividad, deberá tomarse como módulo el incentivo

medio por persona aplicable al Cuerpo o Escala de origen.

Si a estos cálculos se añade el importe de los complementos de destino y gratificaciones por dedicación exclusiva atribuidos a los puestos de trabajo integrados en la subunidad de referencia, se obtendrá una base de cálculo homogénea sobre la que aplicar los porcentajes de carga de trabajo para la determinación inicial del coste transferible capaz de ser transformado en unidades equivalentes de personal de carrera. De esta forma quedará pendiente únicamente la identificación nominal y concreta de los funcionarios a transferir, momento en el cual se habrán de añadir en concepto de ajuste de la valoración practicada las cifras presupuestarias representativas de:

a) Los derechos personales con contenido económico:

— Ayuda familiar a satisfacer a cada funcionario en relación con la situación familiar.

b) Los derechos económicos por razón de las tareas desarrolladas:

— Las gratificaciones especiales que, con carácter fijo, sean percibidas por cualquier circunstancia.

c) Derechos económicos por razón del tipo de servicios prestados:

— Trienios devengados por cada funcionario traspasado con la incidencia en los mismos de la asignación de residencia si la hubiera.

Respecto del personal contratado y eventual:

La base de cálculo será el importe del contrato tipo aplicable según su asimilación a un Cuerpo o Escala determinada y, en consecuencia, no debe existir problema al aplicar el porcentaje de carga de trabajo determinante del coste directo transferible, sin necesidad de otros ajustes.

En este caso, únicamente habrá que computar además del módulo típico de retribución el importe de las cuotas patronales a satisfacer en base al tipo medio vigente aplicable a toda la Administración del Estado.

En relación con el personal interino ocurre lo mismo que con el personal contratado, a diferencia de que el módulo se obtiene por razón de equivalencia del cuerpo en el que ocupa interinamente la plaza de plantilla.

La base de cálculo del personal laboral será inicialmente la correspondiente a las retribuciones fijas en su cuantía y periódicas en sus vencimientos que puedan devengar los productores según la categoría profesional que ostenten.

Normalmente deberán quedar excluidos del cómputo las horas extraordinarias y pluses de nocturnidad, dado que los demás complementos o gratificaciones por permanencia e incentivos por productividad por asistencia al trabajo, etc., se pueden asimilar a retribuciones fijas en su cuantía o periódicas en su vencimiento, incluso cuando el titular real del puesto de trabajo esté desempeñando un puesto de superior categoría profesional, caso en el que se deben aplicar los módulos de la categoría real que figure en la plantilla de personal de la unidad.

Por tanto, una vez incluidas en el cálculo las cuotas patronales de la Seguridad Social, el único ajuste que queda por realizar es el referente a las horas extraordinarias percibidas y complementos de nocturnidad.

Para ello se computarán los totales cobrados por ambos tipos de retribución, en el año anterior al de entrada en vigor del Decreto objeto de valoración, por el personal laboral de la unidad o subunidad de referencia, para aplicar sobre dicha base los porcentajes de carga de trabajo transferible.

No existirán en estos casos ajuste a nivel personal, dado que la ayuda o plus familiar es deducible de la cuota patronal de la Seguridad Social y, por tanto, aparece cuantificada en términos brutos dentro de dicho módulo.

El resultado final se plasmará en los cuadros siguientes.

Estos cuadros se abren para recoger los datos de los funcionarios de carrera y se desarrollan en dos modelos: uno, para los costes directos centrales (1.*a)* y otro para los costes directos periféricos (1.*b)*.

El mismo tratamiento se dará a los funcionarios de carrera que reciban sus emolumentos a través de dos o más unidades orgánicas. Para ellos, el cuadro de desarrollo número 2 recogerá, además de los datos personales y de identificación ya reseñados, sus retribuciones con separación de las recibidas del Departamento de que dependan, de aquellas otras que perciban de los restantes Departamentos donde prestan sus servicios. También este cuadro, en atención al agente generador del coste, se abre en dos modelos: uno para reseñar los costes directos centrales (2.*a)* y otro para los costes directos periféricos.

Tratamiento similar se dará al personal laboral, cuadros números 3.*a)* y 3.*b);* personal contratado, cuadros números 4.*a)* y 4.*b),* y personal interino, cuadros números 5.*a)* y 5.*b)*. También aquí, y por las mismas consideraciones anteriores, se abrirán modelos para los costes centrales y periféricos.

En el cómputo del coste de personal no se incluirá el coste correspondiente a las vacantes que existan en el servicio transferido en el momento en que se realiza la valoración, que no estén dotadas presupuestariamente ni tampoco las dotadas cuando no hubieran estado cubiertas efectivamente durante los tres años anteriores. En este último caso, tales plazas dotadas serán dadas de baja en los Presupuestos Generales del Estado.

Costes directos centrales:

Los costes directos de personal, relativos a la Administración Central transferible, una vez calculada la valoración, deberán ser distribuidos entre las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos en función de los costes directos de personal resultantes a nivel periférico para cada servicio transferido.

3.5.2. **Costes directos de funcionamiento.**—La determinación de los costes directos de funcionamiento se hará, como en el caso de los costes de personal, cuantificando en primer lugar el coste total de funcionamiento de cada unidad que interviene directamente en la producción del servicio. Dicha cuantía se distribuirá en función de la carga de trabajo transferible, por lo que en definitiva se utilizarán los mismos criterios de partida que para la determinación del personal. Por tanto, se puede decir que los datos absolutos obtenidos con respecto al personal sirven de base para la distribución de los gastos de funcionamiento.

En el cómputo de dichos costes deben incluirse tanto

los gastos efectuados con cargo a los créditos de dicha naturaleza directamente adscritos a las unidades transferidas, como los demás consumos corrientes realizados por dichos servicios durante el año tomado como referencia para efectuar la valoración, aun cuando los mismos hayan sido gestionados por otros Centros, generalmente unidades de Servicios Centrales, donde figuran asignados los créditos correspondientes.

Los cuadros números 6.*a)* y 6.*b)* se abren para recoger los datos necesarios para la perfecta identificación y cuantificación final de los bienes y servicios traspasados en atención a la naturaleza del gasto y con especificación de gastos directos centrales y gastos directos periféricos.

3.5.3. **Criterio de imputación de los costes directos centrales.**—Los costes directos centrales se distribuirán entre las distintas Comunidades Autónomas en función del coste directo periférico.

3.5.4. **Resumen.**—Ambos componentes, los gastos de personal y gastos de funcionamiento, se resumen en dos cuadros, A y B, que figuran en el anexo número 3, y que recogen, el primero, los gastos de personal con retribuciones anuales diversificadas según los costes centrales y costes periféricos, y el segundo, los gastos de funcionamiento, también con especificación del agente generador del coste con idéntica distribución espacial que la establecida para los gastos de personal.

3.6. *Cálculo de los costes indirectos de cada Comunidad Autónoma*

La cuantificación de los costes indirectos resulta más difícil que la de los costes directos y obliga a la utilización, como sistema normal, de criterios de imputación en aquellos supuestos de gastos realizados por el Estado atribuibles sólo, parcialmente, como coste indirecto al servicio transferido.

A nivel periférico se procederá de la misma forma indicada que para los costes directos periféricos.

Los costes totales indirectos transferibles de personal a nivel central deberán ser objeto de distribución entre las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos en función de los costes directos e indirectos periféricos resultantes de los cálculos anteriores.

Para el cálculo de los costes indirectos de personal se diseñan los cuadros de desarrollo número 1.*c)* y 1.*d)* para funcionarios de carrera que figuran en el anexo número 2 y que, al igual que aconteció en los costes directos, se destinan en sus primeras columnas a recoger los datos personales de identificación y, en las restantes, las retribuciones básicas, complementarias y otras con el detalle ya explicitado.

Cuando en el cálculo de los costes indirectos de un servicio se computen unidades no enteras, se estimarán posteriormente las unidades enteras equivalentes, con objeto de cuantificar los elementos a transferir. Este procedimiento se observará, especialmente, en el caso de los costes de personal tal como queda descrito en los apartados anteriores.

He aquí un ejemplo de estimación de unidad equivalente para una unidad orgánica:

Sea una unidad orgánica formada por 200 funcionarios de un determinado nivel con un crédito de 3.000.000 de pesetas y afectada en un 15 % calculado (dato a suministrar por el Departamento) de cargas indirectas. El importe de las retribuciones presenta la siguiente estructura interna:

Retribuciones básicas	60
Retribuciones complementarias	30
Otras retribuciones	10
Total	100

En primer lugar, procede fijar el número de funcionarios y la cuantía del crédito afectos por la transferencia, que vienen determinados según las siguientes operaciones:

$$\frac{200 \times 15}{100} = 30 \text{ número de funcionarios a transferir}$$

$$\frac{3.000.000 \times 15}{100} = 450.000 \text{ pesetas, carga indirecta a transferir}$$

Es decir, 30 funcionarios forman la unidad equivalente objeto de transferencia y 450.000 pesetas la carga indirecta a transferir.

El paso siguiente consiste en desagregar dicha cantidad en función del peso de las retribuciones:

$$\frac{\text{Carga indirecta}}{\text{Número equivalente de funcionarios}} = \frac{450.000}{30} = 15.000$$

importe de la carga indirecta por unidad equivalente.

Que, según la estructura interna de las retribuciones, tendríamos:

$$\frac{15.000}{100} = 150$$

Retribuciones básicas	60 × 150 =	9.000
Retribuciones complementarias	30 × 150 =	4.500
Otras retribuciones	10 × 150 =	1.500
Total		15.000

También aquí se diseñan cuadros de desarrollo para los funcionarios de carrera que perciben sus retribuciones con cargo a una o más unidades orgánicas, cuadros números 2.*c)* y 2.*d);* personal laboral, cuadros de desarrollo 3.*c)* y 3.*d);* personal contratado, 4.*c),* y personal interino, 5.*c)* y 5.*d).*

El segundo componente de los costes indirectos está formado por los demás gastos corrientes diferentes a los gastos de personal. Los cuadros que recogen los datos que hacen referencia a los mismos son los números 6.*c)* y 6.*d)* , respectivamente, para gastos centrales y periféricos.

Todos los cuadros anteriores figuran en el anexo número 2.

Los cuadros resúmenes C y D que figuran en el anexo número 3 recogen, respectivamente, el total de costes indirectos de personal cuyas retribuciones anuales se agrupan según la localización del agente generador del gasto en centro y periferia y los gastos de funcionamiento con el mismo detalle de localización.

3.6.1. **Costes indirectos de funcionamiento.—** Todos los costes de esta naturaleza que se generen en la periferia se distribuirán en función del cuadro de cargas. No obstante, y con respecto a los que se gestionen por Organos Centrales que no puedan ser objeto de adscripción geográfica por vía de determinación analítica habrá que tomar, con carácter previo, el coste total de funcionamiento de todas las unidades susceptibles de producirlos, procediendo a continuación a su distribución territorial entre las Comunidades Autónomas mediante la utilización de medidas objetivas de imputación o en función del coste del personal destinado en las unidades periféricas objeto de traspaso.

Los costes indirectos de funcionamiento de la Administración Central que sean transferibles, pero imputables a la Administración periférica, se distribuirán entre todas las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos en función de la suma de los costes directos e indirectos periféricos calculados a nivel territorial, según los esquemas de cálculo anteriormente descritos.

Los resultados obtenidos se plasmarán en los cuadros adjuntos 6.*c)* y 6.*d)* a los que se ha hecho referencia anteriormente.

El sistema de cálculo descrito en el párrafo primero de este apartado será aplicable, en su caso, para la cuantificación de los costes directos de funcionamiento.

3.7. *Valoración de los gastos de inversión de cada Comunidad Autónoma*

Desde una perspectiva contable, cabría asimilar los gastos de inversión a incluir en el coste efectivo a los gastos de amortización correspondientes a los bienes de capital que se encuentren afectos al servicio transferido.

Aceptada esta idea, el primer y más claro problema que se plantea es la dificultad de determinar la cuota de amortización correspondiente a los bienes de capital transferidos, puesto que para ello debería conocerse:

a) La fecha de puesta en funcionamiento de los bienes de capital.

b) La vida media previsible de los mismos, y

c) Por último, una valoración actualizada del coste de reposición de dichos bienes.

Es más, aun en el supuesto de que resultase factible proceder en la forma indicada, podría plantearse el problema de que las cuotas de amortización así calculadas excediesen, para todas las Comunidades Autónomas, del importe de los gastos de inversión del Estado, riesgo que no puede aceptarse si se pretenden mantener, de acuerdo con los principios generales expuestos en la introducción de esta metodología, los equilibrios necesarios para garantizar la estabilidad del gasto público total.

En lugar de proceder por la vía de la determinación de las cuotas de amortización, ha de acudirse a otra aproximativa, factible y no menos ajustada a la idea del coste efectivo del servicio, cual es la de computar como gasto de inversión el correspondiente a aquellos gastos de tal naturaleza en los que ha incurrido, efectivamente, el Estado con objeto de mantener la capacidad funcional de los bienes de capital transferidos, es decir, aquellos gastos de inversión que, efectivamente, destine el Estado a la conservación, mejora y sustitución de los mencionados bienes de capital.

Resulta evidente que, para el cálculo de los gastos de inversión, no es posible ceñirse estrictamente a los gastos de tal naturaleza en que efectivamente incurra el Estado en la Comunidad Autónoma de que se trate, puesto que tales gastos no representan, en general, una distribución regular en el tiempo. En consecuencia podría suceder que, en el referido año, el Estado no hubiese efectuado en dicha Comunidad gastos de tal naturaleza, tanto porque los hubiera realizado en el año inmediatamente anterior, como que, por el contrario, el Estado hubiese incurrido ya en gastos de conservación, mejora y sustitución equivalentes a la amortización de varios años.

3.7.1. **Valoración, a nivel estatal, de los gastos de inversión del servicio.—**Los problemas anteriores se resolverán calculándose en base a los Presupuestos Generales del Estado, referidos al año de valoración, el total de los gastos de inversión incluidos en el capítulo VI de dichos Presupuestos y que efectivamente se destinan a conservación, mejora y sustitución asociados al servicio transferido.

La inversión pública total incluida en los presupuestos de las unidades que intervienen en el ejercicio de las competencias a transferir a las Comunidades Autónomas, y destinada a las tareas de asignación o prestación de servicios, se dividirá, pues, en dos partes: una, la correspondiente a los gastos de mantenimiento del capital público asociado a la prestación del servicio, y otra, al resto de aquella, que sería la inversión «nueva» destinada a ampliar la dotación existente del referido capital público.

Establecida para cada servicio y nivel agregado la cuantía de los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución, habrá que proceder a fijar la parte correspondiente a cada Comunidad Autónoma.

3.7.2. **Criterios de imputación de los gastos de inversión a cada Comunidad Autónoma.—**Los gastos de inversión, determinados previamente a nivel agregado para cada servicio, se imputarán a cada Comunidad Autónoma en función de indicadores expresivos del *stock* de capital vinculado al servicio transferido, tales como el número de plazas escolares, número de camas de hospital, kilómetros de carretera, etc.

Cuando el anterior criterio no pueda ser aplicado, la imputación de los gastos de inversión se efectuará proporcionalmente a los costes directos totales del servicio para cada Comunidad Autónoma.

Para efectuar la valoración final de dichos gastos de inversión se han confeccionado los cuadros de desarrollo que se adjuntan para las distintas Secciones de los Presupuestos Generales del Estado, en los cuales, y por servicios o unidades orgánicas, se irán incorporando las valoraciones de los distintos gastos de inversión en sus tres modalidades de conservación, mejora y sustitución y que, en atención a la clasificación del gasto, se diversifican, en razón del destino, en modelos distintos para recoger los gastos de conservación, mejora y sustitución. Son los cuadros 7.*a)* y 7.*b)*, 8.*a)* y 8.*b)* y 9.*a)* y 9.*b)* del anexo número 2.

3.8. *Recursos afectados a los servicios y bienes que se traspasen*

Como ya quedó expuesto, cuando se transfieran competencias o se traspasen servicios, ya sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada por tasas o reporte ingresos de derecho privado, o bien se financie a través de otros tributos de carácter finalista o afectados, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquellas y estos, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, minorará la valoración del coste efecto del servicio transferido.

A estos efectos no se considerarán aquellos ingresos de derecho privado que se obtengan de forma notoriamente irregular en el tiempo y los que, siendo irregulares, tengan un ciclo de producción superior al año. Estos últimos ingresos se dividirán, para su cómputo en el ejercicio a que se refiera la valoración del coste efectivo, por el número de años comprendidos en el período en que se hayan generado o se consideren imputables.

Los datos relativos a estos recursos se plasmarán en un cuadro del tipo o modelo que se reproduce a continuación.

RECURSOS OBTENIDOS EN EL AMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA POR TRIBUTOS Y POR INGRESOS DE DERECHO PRIVADO AFECTOS A LOS SERVICIOS Y BIENES QUE SE TRASPASAN

Recaudación líquida elevada al año

Conceptos	*Importe*
1. Ingresos de derecho privado:	
1.1. Frutos, rentas e intereses de bienes y derechos patrimoniales	
1.2. Rendimientos, ingresos, participaciones y beneficios líquidos procedentes de la explotación de servicios y actividades que no tengan naturaleza tributaria	
1.3. Venta de bienes y servicios	
1.4. Otros	
Suma de ingresos de derecho privado	
2. Tributos:	
2.1. Tasas por prestación de servicios	
2.2. Tasas por aprovechamientos especiales	
2.3. Contribuciones especiales por realización de obras y establecimiento de servicios	
2.4. Impuestos (por ejemplo, 5 % espectáculos, plagas, etc.)	
Suma de tributos	
Total de recursos afectos	

Nota: las cifras a consignar en este cuadro deberán ser certificadas por los Servicios de Contabilidad, con el visto bueno del Interventor-Delegado.

Es obligado finalizar este apartado señalando que, en los casos que se han citado, la transferencia de competencias y el traspaso de servicios debe incluir también la cesión del rendimiento de los tributos afectados a la financiación del servicio y los ingresos de derecho privado producidos por la actividad o bienes que se traspasan.

Por otra parte, en relación con los tributos afectados, es preciso destacar que, si se trata de tasas por prestación de servicios o por aprovechamientos especiales, éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con lo prevenido en el artículo 7.2 de la LOFCA. En los demás casos, la Comunidad, junto con el rendimiento del tributo, deberá asumir por delegación del Estado la gestión, recaudación, inspección y revisión del concepto tributario de que se trate, con el alcance y condiciones que establezca la Ley que regule el marco general de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

En el supuesto de que la recaudación obtenida por estos recursos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma supere el importe de los costes directos e indirectos y los gastos de inversión correspondientes al servicio traspasado, deberá computarse la diferencia como un menor coste de los demás servicios traspasados para la Comunidad, o dicho de otro modo, el excedente que reciba la Comunidd debe destinarse a la financiación de otros servicios.

3.9. *Especial referencia a las subvenciones y transferencias*

La valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, tal como se ha indicado en apartados anteriores, se efectúa a través de las dotaciones presupuestarias contenidas en los capítulos I (gastos de personal), II (compra de bienes y servicios) y VI (inversiones reales), excluyendo las transferencias corrientes y de capital incluidas, respectivamente, en los capítulos IV y VII de los Presupuestos Generales del Estado. En relación con dichas transferencias es preciso efectuar las siguientes consideraciones:

3.9.1. **Transferencias corrientes.**—Las transferencias del Estado, en tanto se dirigen a financiar Organismos autónomos, no pueden considerarse independientemente. En su caso, será al determinarse los costes del Organismo autónomo transferido cuando se consideren aquellas, pero no en forma de tales transferencias, sino al computar los diferentes elementos del coste de los servicios prestados por el Organismo autónomo.

Cuando el servicio transferido implique la transferencia de un Organismo autónomo, el coste del mismo se determinará según la presente metodología, sumando los costes directos, los indirectos y los de inversión en que incurra el Organismo autónomo en la prestación del servicio, restando de dicho total, en su caso, los ingresos públicos o privados que pudiera obtener el referido Organismo, derivados de la prestación del servicio transferido.

Por tanto, puede decirse que, a estos efectos, los presupuestos de los Organismos autónomos se consolidan con los del Estado, desapareciendo las transferencias internas existentes entre ambos, que son, en definitiva, operaciones entre agentes del sector público.

Las transferencias del capítulo IV del Presupuesto de Gastos del Estado responden a consideraciones distintas a la de la financiación básica de la prestación del servicio transferido, tales como política social, etc., y únicamente podrían formar parte del coste efectivo en el caso de que la competencia para efectuar dicha política social hubiese sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas.

Para ello será decisivo precisar si la transferencia de competencias en la materia de que se trate incluye la facultad de tomar decisiones sobre la distribución de los fondos o bien se limita a considerar funciones de mero pagador. Cuando la competencia asumida incluya la potestad o facultad de distribución de los fondos, su finan-

ciación seguirá el mecanismo normal de garantía de cobertura del coste efectivo a través de tributos cedidos y porcentaje. Cuando la competencia asumida tan sólo comprenda funciones de caja pagadora, la Comunidad Autónoma percibirá el coste de gestión del referido servicio.

En tal caso será el estricto coste derivado de la gestión, nuevamente capítulos I y II y, en su caso, VI del Presupuesto de Costes del Estado, el que deberá computarse, pero nunca podrá considerarse como coste el importe de las propias transferencias.

3.9.2. **Transferencias de capital.**—En lo que se refiere a las transferencias de capital, la técnica aplicable ha de ser la misma señalada para las transferencias corrientes.

3.9.3. **Conclusión.**—Cuando en virtud de las transferencias efectuadas a una Comunidad Autónoma ésta asuma la decisión sobre la distribución de fondos, éstos se incluirán en el cálculo del coste efectivo.

Cuando las Comunidades Autónomas asuman la gestión de competencias del Estado vinculadas a subvenciones, éste las dotará de los recursos necesarios para afrontar dicha gestión; sin embargo, no se computará, en ningún caso, el importe de la misma subvención como coste efectivo de la gestión asumida.

3.10. *Determinación del coste efectivo del servicio transferido a cada Comunidad Autónoma*

El coste efectivo del servicio traspasado a cada Comunidad Autónoma se determinará sumando los costes directos, los indirectos y los gastos de inversión correspondientes a dicha Comunidad, restando de la suma, en su caso, los ingresos públicos o privados afectados o derivados de la prestación del servicio que se transfiere.

Con objeto de tener una visión resumida de la valoración de los elementos integrantes del coste efectivo, en un último cuadro resumen y, de tener una visión agregada de la valoración de los elementos integrantes del coste desde un punto de vista económico-financiero, se recoge la identificación de los créditos presupuestarios a nivel de concepto económico, que se ven afectados por el traspaso.

Con este modelo se confeccionarán los cuadros E y F que figuran en el anexo número 3:

1.º Uno, relación con el año tomado como base para conocer la imputación de valoraciones.

2.º Otro, como elemento necesario para proceder a las operaciones de transferencia financiera a la Comunidad o Ente Preautonómico de los recursos necesarios para desarrollar el servicio, en su caso.

En consecuencia, el cuadro deberá ser publicado como anexo a cada Decreto de transferencias.

4. Procedimiento de cálculo del porcentaje de participación a favor de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos durante el período transitorio a que se refiere la disposición transitoria primera de la LOFCA

La determinación del porcentaje de participación constituye, prácticamente, una tarea recurrente durante la fase o período transitorio, esto es, durante el tiempo que se prolonguen las transferencias, dado que el número de los servicios transferidos a una Comunidad variará año tras año y con ello el coste efectivo de los mismos y, en consecuencia, deberá ajustarse simultáneamente el porcentaje de participación sobre los ingresos del Estado.

4.1. *Fijación por vez primera del porcentaje de participación*

El porcentaje de participación en los ingresos del Estado se determinará por vez primera cuando, superada la fase preautonómica, se constituya la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se entenderá constituida una Comunidad cuando entre en vigor la Ley que apruebe su Estatuto de Autonomía.

El porcentaje de participación en ingresos se aplicará por primera vez para el ejercicio siguiente al de constitución de la Comunidad Autónoma, excepto en el supuesto de que la constitución se produzca durante el segundo semestre del año, en cuyo caso la participación en ingresos será aplicable para el segundo año siguiente.

4.2. *Cálculo del porcentaje correspondiente a cada servicio transferido*

El porcentaje correspondiente a cada servicio transferido, a determinar por acuerdo interno de la Comisión Mixta de transferencias, será el que represente el coste efectivo de dicho servicio respecto de los ingresos que efectivamente hubiera obtenido el Estado en el mismo ejercicio económico, al que se refiera temporalmente la valoración del referido coste efectivo, por los capítulos I y II de su Presupuesto, excluidos de los mismos los ingresos provenientes de los impuestos susceptibles de cesión. Cuando este cálculo se refiera a ejercicios anteriores a 1981, deberá excluirse igualmente del denominador la recaudación que por tales ingresos hubiera obtenido el País Vasco de haber estado vigente el Concierto Económico.

4.3. *Cálculo del porcentaje total*

Dicho porcentaje será el resultado de sumar los correspondientes a cada uno de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de referencia. Así, el coste efectivo de cada servicio transferido se expresará en forma de porcentaje sobre los ingresos del Estado y la suma de todos ellos será el porcentaje de participación que en tales ingresos corresponda a la Comunidad Autónoma.

El porcentaje de participación aplicable para el ejercicio siguiente al de la constitución de la Comunidad Autónoma se determinará inicialmente, teniendo en cuenta tan sólo aquellos servicios transferidos para los que se disponga de información definitiva sobre el coste efectivo en que incurrió el Estado en la prestación del mismo, durante el año anterior a aquel en que se produjo la transferencia.

En el caso de los servicios transferidos para los que no se conozcan las cifras definitivas correspondientes a los gastos en que incurrió el Estado durante el año anterior al de su transferencia, así como para los servicios que se vayan transfiriendo en lo sucesivo y en tanto no se posea la información aludida, se seguirá transfiriendo simplemente el crédito del Presupuesto del Estado correspon-

diente. Dicho crédito estará sometido a iguales condiciones de destino a lo que estaba en el Estado. Posteriormente, a medida que se vayan conociendo las cifras definitivas del año base de valoración, se determinarán los correspondientes porcentajes en la forma indicada y se acumularán mediante la oportuna Ley al porcentaje de participación en los ingresos del Estado que ya tuviera consolidado la Comunidad Autónoma de que se trate.

Con la mecánica expuesta, a partir del ejercicio siguiente al de la constitución de una Comunidad Autónoma, ésta dispondrá de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado cuyos fondos podrá destinar libremente y de unos créditos transferidos con carácter provisional y condicionados en su empleo correspondiente a servicios transferidos pero cuyos gastos efectivos en el año anterior al de su transferencia todavía no son definitivamente conocidos. Naturalmente, a medida que esta circunstancia vaya desapareciendo al conocerse las cifras definitivas, desaparecerán los créditos transferidos y pasarán a convertirse en participación en ingresos del Estado.

4.4. *Repercusión de la cesión del rendimiento de tributos a la Comunidad Autónoma, en la determinación del porcentaje de participación*

Como es evidente, la cesión de impuestos a partir del ejercicio en que tenga efectividad vendrá a reducir el anterior porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Dado que en el momento de la efectividad de la cesión de impuestos no se tendrán datos definitivos de cuánto recaudó el Estado en el último año, bien en la Ley de fijación del porcentaje o bien en la propia Ley de cesión deberá fijarse con carácter provisional la cuantía en que se reducirá el porcentaje de participación en ingresos a partir de la cesión de impuestos, concretándose dicha cuantía posteriormente, cuando se pueda determinar con datos definitivos.

La cuantía de la reducción del porcentaje de participación en ingresos como consecuencia de la cesión de impuestos será, lógicamente, equivalente al porcentaje que signifiquen los ingresos realmente obtenidos por el Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate durante el año inmediatamente anterior a la cesión por los impuestos cedidos, de acuerdo con los términos especificados en la Ley de cesión, en relación con los ingresos efectivos del Estado durante el mismo período en sus capítulos I y II de los Presupuestos de Ingresos del Estado, excepto los provenientes de impuestos susceptibles de cesión.

5. Aplicación de la metodología al sistema de concierto o convenio económico

5.1. *Norma general*

La valoración de las cargas asumidas por los territorios forales se realizará de forma homogénea con la del coste efectivo de los servicios transferidos a las demás Comunidades Autónomas y aplicando la misma metodología expuesta en los apartados anteriores. Es decir, la cuantificación de las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se efectuará tomando iguales componentes, valorados con normas y criterios idénticos a los seguidos para las Comunidades Autónomas que se financian con arreglo al sistema LOFCA, si bien habrá que considerar algunos aspectos diferenciales y peculiaridades propias del sistema Concierto-Cupo.

5.2. *Peculiaridades de la valoración en el sistema Concierto o Convenio*

5.2.1. **Alcance de la valoración.**—La valoración de las cargas asumidas se hace referida a nivel estatal y no al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. Esto es, se contempla la hipótesis de extrapolar el contenido y el alcance de las competencias asumidas por el País Vasco a todo el territorio del Estado.

5.2.2. **Referencia temporal.**—La valoración de las cargas asumidas se hará sobre el Presupuesto del Estado que se corresponda con el ejercicio en el que se está calculando el Cupo, a diferencia del sistema anterior en que dichas valoraciones se hacían con referencia al ejercicio a aquel en que se produce la transferencia.

La justificación de este hecho se deriva de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Concierto que fija el método para calcular las cargas asumidas. Al ser las cargas no asumidas (por las que dicha Comunidad debe contribuir) la diferencia entre el total de gastos del Presupuesto del Estado y el total de cargas asumidas, para que esta magnitud tenga sentido, es preciso que el minuendo y el sustraendo estén referidos al mismo ejercicio.

5.2.3. **Valoración de cargas de Organismos autónomos.**—Dado que el artículo 50 de la Ley de Concierto establece que el cálculo de las cargas no asumidas ha de hacerse únicamente en relación con el Presupuesto del Estado, no teniendo en cuenta los presupuestos de los Organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros, es necesario articular un procedimiento para que la valoración de las cargas asumidas correspondientes a actividades desarrolladas por estos Organismos tengan reflejo en el Presupuesto del Estado.

En relación con lo anterior se presentan los siguientes supuestos:

1. Organismos autónomos que no reciben subvenciones del Presupuesto del Estado.

En el caso de que se trate de un Organismo que no reciba subvenciones corrientes ni de capital, no hay posibilidad de reflejo en el Presupuesto del Estado, ya que normalmente cuando se produce esta circunstancia nos encontramos ante un Organismo que se financia totalmente con ingresos propios (prestación de servicios, tasas, etc.). Es decir, dicho Organismo tiene competencia para recaudar esos recursos.

2. Organismos autónomos que reciben subvenciones del Presupuesto del Estado.

En este supuesto es necesario proceder a un análisis de los presupuestos de los Organismos desarrollando la misma metodología que se aplica en el Presupuesto del Estado y determinar porcentualmente el grado de asunción de competencias ejercitadas por ese Organismo.

Una vez obtenida dicha relación porcentual de competencias, se considerará como carga asumida en el Presupuesto del Estado la cantidad que resulte de aplicar dicho porcentaje a las subvenciones corrientes que aparecen

en los Presupuestos Generales del Estado financiando la actividad de dicho Organismo.

En relación a las transferencias de capital que reciba el Organismo Autónomo previamente es preciso separar en el capítulo VI del presupuesto del Organismo las inversiones nuevas y las de conservación, mejora y sustitución. Una vez determinado el montante global de estas últimas se cuantificará el porcentaje que este gasto representa sobre el total de las inversiones programadas. Dicho porcentaje se aplicará sobre la transferencia de capital global que el Organismo percibe de los Presupuestos Generales del Estado.

Sobre la cantidad que resulte se aplicará la relación porcentual de competencias asumidas, tal como se explicita en el apartado anterior.

En este caso la financiación del mencionado Organismo ha ido por vía diferente a la del Presupuesto del Estado y, por tanto, la Comunidad Autónoma del País Vasco financiará la actividad de este Organismo con los ingresos propios del mismo, recaudados por dicha Comunidad Autónoma en el ámbito territorial en que se desarrollan sus competencias.

5.2.4. **Doble valoración a efectuar.**—El sistema de Concierto o Convenio exige que se practique la valoración en dos momentos distintos:

a) Valoración inicial y provisional, a realizar partiendo de las cifras contenidas en los Presupuestos del Estado que se aprueben para el ejercicio correspondiente.

b) Valoración definitiva, a realizar una vez terminado el ejercicio y efectuada la liquidación de los presupuestos del Estado.

Esta doble valoración se repetirá todos los años.

INDICE DE CUADROS

Cuadros números del 1 al 5

Determinación por unidades físicas del número de funcionarios adscritos a las unidades centrales, con indicación de los complementos de destino, dedicación exclusiva y horas extraordinarias del personal laboral, etc.

Cuadros números del 6 al 10

Determinación por unidades físicas del número de funcionarios adscritos a las unidades centrales, con indicación de los complementos de destino, dedicación exclusiva y horas extraordinarias del personal laboral, etc.

Cuadro número 11

Identificación de tareas.

Cuadro número 12

Determinación de porcentajes de carga de trabajo a nivel de unidades centrales.

Cuadro número 13

Determinación de porcentajes de carga de trabajo a nivel de unidades periféricas.

Cuadro número 14

Distribución de los gastos totales de funcionamiento a nivel central.

Cuadro número 15

Distribución de los gastos totales de funcionamiento a nivel periférico.

Cuadro número 16

Distribución de los gastos totales de inversión a nivel central.

Cuadro número 17

Distribución de los gastos totales de inversión a nivel periférico.

II. Voto particular reservado que formula el Consejo de Hacienda del Gobierno Vasco

1. Introducción

La actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera en materia de determinación del coste efectivo de los servicios transferidos se basa en teoría en el artículo 3.2.*c)* de la LOFCA, precepto que atribuye a dicho Consejo «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos». En la práctica la fundamentación real, de la que el documento mencionado en su desarrollo, habría que buscarla en los llamados pactos autonómicos, firmados el 31 de julio del pasado año entre el Presidente del Gobierno y el Secretario general del PSOE, y, más concretamente, en los puntos 10 a 22 de los Acuerdos políticos en materias económico-financieras (III).

Por tanto, este acuerdo público y formal del Gobierno con el principal partido de la oposición condiciona la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera reduciendo su papel a ratificar obedientemente unos acuerdos que se han tomado fuera de este órgano consultivo y deliberante del Estado en materia financiera. No se niega con ello, evidentemente, la capacidad que tiene el Gobierno de establecer pactos con quien desee, sino que se critican los efectos que dichos pactos imponen sobre la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Es preciso señalar, en último lugar, que los partidos más representativos de las dos primeras Comunidades Autónomas constituidas, que forman Gobierno en ambas y que, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, disfrutan de mayoría de hecho en el Parlamento, han sido excluidas de estos acuerdos, viéndose reducido su papel en el Consejo de Política Fiscal y Financie-

ra al de meros espectadores de las decisiones tomadas en otro lugar.

2. Comentario general para las Comunidades Autónomas de régimen común

Tal como establece la disposición transitoria 1.ª.2 de la LOFCA, en el método a seguir en la financiación de los servicios transferidos se tendrán en cuenta los gastos directos, los indirectos y los gastos de inversión. Expresión esta, gastos de inversión, que también aparece en el artículo 16.1, párrafo 3.º, al referirse al Fondo de Compensación Interterritorial, así como en el artículo 14.2, al referirse al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, ambos del mismo precepto legal. En el Proyecto de Metodología presentado se establece la distinción a nuestro modo de ver arbitraria entre inversión «nueva» que corresponderá siempre al Estado, excepto en el caso del Fondo de Compensación Interterritorial, y el resto de la inversión.

De hecho esta interpretación a todas luces discutible de la LOFCA, que no encuentra fundamentación lógica a nuestro entender, reduce considerablemente la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen no foral. Hemos de recordar que cerca de 450.000 millones de pesetas corresponden a lo que el Proyecto de valoración de los costos de las transferencias denomina «inversión nueva», en los Presupuestos Generales para el año 1982, cantidad que en su gran mayoría se refiere a competencias transferibles. El resultado final es inaceptable habida cuenta de que, como señala textualmente la propia exposición de motivos de la LOFCA, «la autonomía financiera debe implicar la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos cuyas competencias haya asumido». Es obvio que un recorte en la autonomía en el gasto atenta al principio de la autonomía real, hasta el punto en que con la interpretación *sui generis* mencionada se corre el riesgo de llegar a una mera descentralización administrativa.

Idénticos argumentos son aplicables al elevado grado de indefinición en que se sitúa todo lo relativo a las transferencias de los capítulos IV y VII (Subvenciones) de los Presupuestos Generales del Estado, en los que, de hecho, se posibilita el que tampoco estos gastos, y específicamente los que hacen referencia a actuaciones de las Comunidades Autónomas como «mero pagador», queden excluidos de la valoración de los servicios transferidos y, por tanto, disminuida la capacidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

A la luz de estas consideraciones, concluimos señalando que el «Proyecto de metodología de valoración de transferencias» no puede ser aceptado desde la perspectiva de una Comunidad Autónoma de régimen común, que no desee ver su actuación reducida a una simple descentralización de tipo administrativo.

3. La postura del País Vasco

Se estima que el documento objeto de crítica presupone una clara intromisión en la metodología de determinación del cupo, metodología que se desarrolla en la sección 2.ª del capítulo II del Concierto Económico actualmente en vigor. A mayor abundamiento, queda perfectamente establecido en el artículo 48.1 de dicho capítulo II que «cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo a que se refiere el artículo siguiente, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio».

En otro orden de ideas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera es competente, como ya se ha señalado en virtud del artículo 3.2.*c)* de la LOFCA, para «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas». Es cierto, en mi opinión, que la expresión «costos» no puede referirse al País Vasco habida cuenta de que en virtud del Concierto Económico lo que se determina no es el «costo» sino la valoración de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, tal como puede verse en el artículo 50 de la sección 2.ª del capítulo II del Concierto Económico. Confirma además esta opinión el hecho de que el Proyecto de metodología, en su página 4, al referirse a la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos menciona, expresa y únicamente, a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Galicia.

La disposición adicional 1.ª de la LOFCA recoge precisamente la especificidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que será de aplicación el sistema foral tradicional del Concierto Económico, que incluye con precisión y claridad la metodología de valoración de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma.

En el artículo 26 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) se establece que: «El coste efectivo de los servicios transferidos estará formado por cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan... Dicho coste efectivo se determinará de acuerdo con la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno, previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera...». Entiende el Consejo informante que lo que estipula el citado artículo no es de aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que en este caso la metodología del coste efectivo se aprueba por Ley, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo. Por lo que respecta a la metodología de la determinación del cupo resulta forzoso advertir que está aprobada por Ley de las Cortes Generales para el País Vasco, a diferencia de lo que ocurre con el resto de las Comunidades Autónomas.

Por último, señalar que aunque el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera es preceptivo, a tenor del artículo 3.2.*c)* de la LOFCA para las Comunidades Autónomas de régimen común, en el caso del País Vasco, no lo es. Dado que se trata de un informe de carácter facultativo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera solamente podría actuar ante el requerimiento formal del órgano competente, que es, en este caso, la Comisión Mixta del Cupo en virtud del artículo 48 del Concierto Económico. Por ello, al no haberse solicitado el citado informe, la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en lo que se refiere directa o indirectamente al cupo, sería nula de pleno derecho, por tratarse de un órgano manifiestamente incompetente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1.*a)* de la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1958.

4. Sobre algunos aspectos técnicos

Comprendiendo el enorme esfuerzo realizado por el equipo técnico de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales es preciso reconocer que el documento repetidas veces citado contiene un elevado grado de convencionalismo. El empleo sistemático de criterios de imputación podría conducir a resultados totalmente aberrantes.

No obstante, es más importante señalar el hecho de que el Proyecto de metodología deja en manos de la Administración Central parcelas básicas de determinación del costo, permitiéndole ajustar las variaciones de transferencias a su propia voluntad y, más específicamente, a conveniencia de sus propios Departamentos. Si transferir un servicio determinado o una competencia específica significa la pérdida automática de la correspondiente partida presupuestaria es obvio que existe un claro incentivo a minimizar la cuantía de lo transferible.

Aun cuando se contempla a nivel de principio la necesidad de deducir el aparato central de la Administración en Madrid, en opinión del Consejero informante esta intención no se garantiza convenientemente en la práctica, con lo cual se reduce de forma indirecta la capacidad de desviar recursos a las Comunidades Autónomas. En este sentido viene produciéndose ya lo que el Proyecto de metodología denomina «remodelación artificial» de la dimensión de los servicios, tal como lo prueban situaciones de hecho producidas en el proceso de transferencias de servicios de las que esta Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido testigo.

En otro orden de cosas, el deseo de efectuar los cálculos con un nivel de detalle amplio es loable en sí mismo; no obstante, con la metodología propuesta solamente podrán efectuarse los oportunos cálculos únicamente por parte del Estado, ya que las Comunidades Autónomas no dispondrán de los antecedentes precisos para hacerlos. Unicamente será posible efectuar verificaciones precisas de carácter intuitivo. Es más, puede asegurarse, con la experiencia que en este momento se posee, que la metodología propuesta ocasionará problemas prácticamente insalvables a la propia Administración del Estado.

Abundando en este tema, se cree además que la necesidad de llegar a acuerdos de detalle en las negociaciones prolongará excesivamente las discusiones, ya de por sí poco fructíferas, cuando, como ya ha ocurrido hasta el presente, se han tratado aspectos «de principio».

La metodología citada plantea abiertamente el tema de la inversión «nueva», cuestión sobre la que, con independencia de lo ya señalado anteriormente, el Consejero informante desea puntualizar algunos extremos. En primer lugar, la expresión «nueva inversión» es convencional en sí misma, ya que viene a ser complicado en la práctica definir cuándo es, en realidad, nueva una inversión. Son muchos los casos en los que una determinada inversión es en parte nueva, en parte vieja o de reposición, problema éste que no se contempla en el Proyecto. Tampoco se contempla, y esta es la segunda puntualización, si los gastos de gestión, tanto en personal como en material de las inversiones nuevas, se consideran como transferidos o no, ni cuál es el tratamiento que se da a estos mismos gastos en ambos casos, el de una inversión nueva y el de reposición. En tercer lugar, no se tiene en cuenta que en muchos casos concretos se desconoce la naturaleza exacta de muchas inversiones con los datos del Presupuesto, incluso acudiendo al correspondiente anexo de Inversiones Reales.

Asimismo, es digno de mención el hecho de que no incluye el Proyecto de metodología procedimiento alguno de comprobación o verificación de los minuciosísimos cálculos que se propone. Evidentemente estamos ante un reparto; el propuesto constituye el todo que se distribuye entre competencias transferidas y no transferidas y, en todo reparto, lógicamente la suma de las partes ha de igualarse al todo que se distribuye. Estima, a este respecto, el Consejero informante que lo no transferido es el complemento de lo que se ha valorado ya, es decir, lo transferido. Constituiría un ejercicio muy revelador que dos equipos independientes estimasen los costos directos e indirectos de lo transferido y de lo no transferido, respectivamente, con objeto de comprobar si realmente el total llegaba a cuadrar.

Haciendo abstracción del País Vasco, cuyo régimen vendrá determinado por lo establecido en su Concierto Económico y lo que, en desarrollo del mismo, señale la futura Ley de Cupo, es de resaltar que el mecanismo dispuesto no corrige los posibles desequilibrios territoriales existentes en la dotación de servicios públicos, o lo que es igual, se está perpetuando la situación anterior: quien gozaba de una posición aceptable seguirá disfrutando de ella y a la inversa.

No se tiene en cuenta, por otro lado, algo tan elemental como que en el reparto de los gastos de inversión a cada Comunidad Autónoma el costo del servicio puede venir determinado no sólo acudiendo a indicadores de naturaleza exclusivamente física, tales como número de plazas o número de camas, sino también apelando a otro tipo de razones. A título de ejemplo, sirva el diferente costo de las carreteras, atendiendo a circunstancias orográficas diversas, a condiciones de congestión de tráfico distintas o a climatologías distintas.

Para terminar, resulta obligado advertir la escasa fundamentación en que se basa la distinción entre subvenciones —corrientes o de capital— incluidas en los costes efectivos y las excluidas de los mismos, así como los innumerables conflictos a que en la práctica puede dar lugar la apreciación de si la Comunidad Autónoma ha asumido la facultad de decisión de distribución de los fondos o tan sólo la mera función de caja pagadora.

Es indudable que resulta de muy difícil comprensión que unas transferencias corrientes o de capital que el Estado incluía entre los créditos presupuestarios necesarios para el desarrollo de un servicio, mientras él era el titular de la competencia, al producirse el traspaso de ese servicio a una Comunidad, con todas las funciones correspondientes al Estado (como ocurre necesariamente en todos los casos de competencias exclusivas), se establezca que tales créditos no integran el coste del servicio y por ende no son transferibles, quedando el poder de disposición de los mismos en manos de quien ya no ostenta la titularidad de ninguna función en esa competencia.

En Vitoria-Gasteiz para Madrid, a 18 de febrero de 1982.

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento.

ACUERDO DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL 1/1984, DE 14 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL METODO PARA EL CALCULO DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL EJERCICIO 1985 (*BOE* 11 de junio de 1986)

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, celebró su undécima reunión el día 14 de septiembre de 1984, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1985, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2.*c)* de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Debatido el proyecto de método elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en primera votación, por mayoría de 27 votos a favor, dos en contra y tres abstenciones, sobre 34 votos de derecho, que suponen una mayoría superior a los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10.3.*a),* del Reglamento de Régimen Interior.

En su virtud, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento el siguiente

Método para el cálculo del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1985

1. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma se obtendrá dividiendo el coste efectivo de los servicios transferidos a la misma, minorado, en su caso, por la recaudación de tributos cedidos, por la recaudación obtenida en el Estado por los capítulos I y II de su Presupuesto de Ingresos excluidos los tributos susceptibles de cesión, y multiplicando por 100 el cociente así obtenido.

Su fórmula algebraica es:

$$PPI_{1985} = \frac{CE - TC}{TNC} \times 100$$

Donde:

CE = Coste efectivo.

TC = Recaudación por tributos cedidos.

TNC = Recaudación capítulos I y II Presupuesto de Ingresos del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión.

2. Los términos que integran la ecuación figurada en el número 1 anterior se calcularán de la siguiente forma:

2.1. Para el cálculo del coste efectivo se actualizarán a pesetas de 1984 las cantidades que se incluyen como valoración definitiva en los Reales Decretos de transferencias de servicios que hayan sido aprobados por el Consejo de Ministros hasta el día 1 de agosto de 1984 (inclusive), mediante la aplicación de los incrementos medios, según la naturaleza del gasto, autorizados por las sucesivas leyes de presupuestos.

El importe que resulte se minorará en la cantidad correspondiente a la recaudación por tasas afectadas a los servicios transferidos que figure en los citados Reales Decretos, actualizada al ejercicio 1984 mediante el incremento medio, ponderado en función de la estructura del coste del servicio.

2.2. La cifra representativa de la recaudación de tributos cedidos será la que figure en las previsiones de recaudación para el ejercicio 1984, efectuadas por los órganos del Ministerio de Economía y Hacienda en el mes de junio de dicho año.

La minoración del coste efectivo mediante la sustracción de él de la previsión de recaudación por tributos cedidos, se efectuará en el cálculo del porcentaje de participación de aquellas Comunidades Autónomas para las que haya tenido efectividad la cesión de tributos y para las que dicha efectividad se produzca en 1 de enero de 1985 en función del coste efectivo de los servicios que les hayan sido transferidos, valorado como se determina en el número 2.1 anterior.

2.3. El importe de la recaudación obtenida por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado será el de las previsiones de recaudación para el ejercicio 1984, efectuadas por los órganos del Ministerio de Economía y Hacienda en el mes de junio de dicho año.

3. Finalizado el ejercicio 1985 y liquidados los presupuestos generales del Estado de dicho ejercicio, se efectuará una liquidación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1985, teniendo en cuenta las cifras de recaudación realmente obtenidas por los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas y por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, tanto en el ejercicio 1984 como 1985.

A cuenta de los créditos que a favor de cada Comunidad Autónoma resulten en la liquidación a que se refiere el párrafo anterior, durante 1985 se efectuarán mensualmente entregas a cuenta hasta totalizar un 95 % de los créditos que figuren en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, Sección 32, «Porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado».

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior, se publica para general conocimiento.

Madrid, 29 de mayo de 1986.

ACUERDO DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL 1/1985, DE 6 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL METODO PARA LA DETERMINACION DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL EJERCICIO 1986 (*BOE* 11 de junio de 1986)

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto los excelentísimos señores Consejero de Hacienda, Economía y Comercio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y de Hacienda y Economía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, celebró su decimotercera reunión el día 6 de septiembre de 1985, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1986, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3. 2.*c)* de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Debatido el proyecto de método elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en segunda votación, por mayoría de 22 votos a favor, seis en contra y cuatro abstenciones, sobre 34 votos de derecho, que suponen la mayoría absoluta de los votos correspondientes al número legal de miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10.3.*b)* del Reglamento de Régimen Interior.

Al acuerdo de aprobación del «Método para la determinación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986», ha formulado por escrito voto particular reservado el excelentísimo señor Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con la facultad que confiere el artículo 10.3 del citado Reglamento a quienes presenten una postura minoritaria.

En su virtud, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.2 del Reglamento del Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se publican, para general conocimiento, los referidos método y voto particular reservado:

I. Método para la determinación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986

1. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma se obtendrá dividiendo el coste efectivo de los servicios transferidos a la misma, minorado, en su caso, por la recaudación de tributos cedidos, por la recaudación obtenida por el Estado por los capítulos I y II de su Presupuesto de Ingresos excluidos los tributos susceptibles de cesión e incrementada en la recaudación obtenida por tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidos por el IVA, con arreglo a la siguiente fórmula:

$$PPI_{1986} = \frac{CE_{1985} - TC_{1985}}{IE_{1985} + TIVA_{1985}} \cdot 100$$

donde:

CE_{1985} = Coste efectivo de los servicios transferidos en pesetas de 1985.

TC_{1985} = Recaudación prevista de tributos cedidos en el ejercicio 1985.

IE_{1985} = Recaudación prevista en 1985 por los capítulos I y II de ingresos del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión.

$TIVA_{1985}$ = Recaudación prevista en 1985 por los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidas por el IVA.

2. Los términos que integran la ecuación figurada en el número 1 anterior se calcularán de la siguiente forma:

2.1. El coste efectivo de los servicios transferidos será el resultado de actualizar a pesetas de 1985 las cantidades que se incluyen como valoración definitiva en los Reales Decretos de transferencias de servicios que hayan sido acordados por las Comisiones mixtas hasta el día en el que se apruebe el propio porcentaje de participación, mediante la aplicación de los incrementos medios, según la naturaleza del gasto, autorizados por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y de incrementar el resultado así obtenido en las siguientes partidas y valores en 1985:

a) Derivas reconocidas por las Comisiones mixtas.

b) Insuficiencias del coste efectivo reconocidas por las Comisiones mixtas.

c) Errores materiales en Reales Decretos de servicios.

d) Recaudación del impuesto del 5 % de espectáculos públicos.

2.2. La recaudación de tributos cedidos será la prevista en el ejercicio 1985, minorada en el importe correspondiente al Impuesto de Lujo recaudado en destino y a los hechos imponibles del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, suprimidos por el IVA y por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Dichas previsiones serán el resultado de incrementar las recaudaciones reales de 1984 mediante el coeficiente 1,0655, igual al de incremento medio global del gasto.

2.3. La recaudación de los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado excluidos los tributos susceptibles de cesión será la correspondiente a las previsiones del mes de junio de 1985 para dicho ejercicio, igual al 97 % de la previsión inicial.

2.4. La recaudación de los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidos por el IVA será la realmente obtenida en 1984 actualizada a 1985 mediante el coeficiente de crecimiento previsto para los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, y tomada en su 75 %.

3. Finalizado el ejercicio 1986 y liquidados los Presu-

puestos Generales del Estado de dicho ejercicio, se efectuará una liquidación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1986 teniendo en cuenta las cifras realmente recaudadas en 1985 por las figuras tributarias suprimidas por el IVA, y por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, tanto en 1985 como en 1986.

A cuenta de los créditos que a favor de cada Comunidad Autónoma resulten en la liquidación a que se refiere el párrafo anterior, durante 1986 se efectuarán mensualmente entregas a cuenta hasta totalizar un 95 % de los créditos que figuren en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, Sección 32, «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado».

II. Voto particular reservado que formula el Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia

«Al amparo y con los efectos prevenidos en el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las decisiones definitivas que el Gobierno Autónomo Gallego pueda adoptar a la vista de una mayor y mejor información de la que dispone en este momento y en función de las negociaciones que puedan llevarse a cabo con el Gobierno Central, el Consejero de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia, como consecuencia de las discrepancias que sustenta en relación con la propuesta formulada por la representación de la Administración Central para la financiación de las Comunidades Autónomas en 1986, emite el siguiente informe:

1. Criterios que han de inspirar la financiación de las Comunidades Autónomas

1.1. *Autonomía financiera.*—Cualquier sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha de respetar y garantizar la capacidad que les otorga la Constitución española para decidir tanto el volumen como la composición de sus ingresos y gastos públicos, dentro de un sistema de financiación múltiple descentralizado que exige la implementación de mecanismos redistributivos y una política de solidaridad.

Cualquier recorte de esta autonomía financiera se traduce en un atentado a la autonomía política de las Comunidades desnaturalizando las previsiones de los Estatutos de autonomía.

1.2. *Automatismo.*—La financiación de las Comunidades Autónomas debe atender a unas reglas de juego que queden especificadas claramente por períodos de tiempo relativamente largos y cuya modificación se halle igualmente sometida a normas precisas.

Este automatismo se opone a una presencia discrecional de la Administración Central que pueda acabar constituyendo, de hecho, una cortapisa para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

1.3. *Estabilidad.*—Es preciso que las tensiones financieras que puedan aparecer en una Hacienda o en un grupo de Haciendas no se desplacen sobre otra u otras Haciendas, por cuyo motivo, de una parte, cada Hacienda debe disponer de los instrumentos financieros necesarios para solventar tales tensiones; y de otra, que no existan instrumentos financieros capaces de canalizar dichas tensiones entre Haciendas distintas.

1.4. *Solidaridad.*—La política de redistribución constituye la columna vertebral del modelo de financiación autonómica e implica generalidad en cuanto al sistema de financiación que se diseñe y, concretamente, su compatibilidad con el sistema tradicional foral de Concierto o Convenio, de forma que ambos sistemas conduzcan a resultados análogos.

Además, la solidaridad tiene también una dimensión cooperativa, una dimensión de colaboración e incluso de codecisión entre las distintas Comunidades Autónomas y la Administración Central respecto de los problemas financieros y económicos más sobresalientes del Estado español, sin que quepa una posición de dominio de ésta sobre aquéllas.

2. Problemas pendientes de las Comunidades Autónomas

2.1. *Superación del coste efectivo.*—El "coste efectivo" de los servicios traspasados constituye básicamente un criterio que ha permitido un acuerdo político de distribución de recursos financieros entre la Hacienda Central y las Haciendas autonómicas.

Cumplida esta finalidad, acaba su cometido fundamental, de manera que su consideración debe de jugar exclusivamente para fijar la financiación de los servicios a traspasar, nunca la de los ya traspasados.

La valoración de los servicios transferidos, una vez acordado en las correspondientes Comisiones mixtas y obtenido el refrendo político que ello implica, constituye, pues, un tema cerrado. En consecuencia, los recursos de las Haciendas autonómicas habrán de resultar de los instrumentos propios del modelo de financiación y, en ningún caso, ser consecuencia de la reapertura permanente del coste efectivo, mediante actualizaciones no sólo discutibles, sino que igualan decisiones y compromisos de los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas adoptados en ejercicio de su autonomía política y financiera.

2.2. *Las transferencias corrientes y de capital vinculadas a los servicios traspasados.*—Existen en los capítulos IV y VII de los Presupuestos Generales del Estado transferencias que no han sido integradas en la valoración del coste de los servicios transferidos y que, consiguientemente, deben atribuirse a las Comunidades Autónomas a través de su participación en los ingresos del Estado.

Las transferencias inherentes a políticas propias de la Hacienda intervencionista no cabría conceptuarlas, en general, como materia transferible ya que se trata, en la mayoría de los casos, de actuaciones públicas cuyo propósito consiste en influir o intervenir sobre la actividad económica privada, alterando las condiciones de la concurrencia que hubieran existido en ausencia de tales medidas, y se enmarcan dentro de la planificación de la actividad económica general del Estado.

Sin embargo, ello no puede interpretarse como que las Comunidades quedan excluidas de las tareas y competencias de la planificación de la actividad económica en su territorio.

Antes al contrario, las Comunidades Autónomas pueden, deben y tienen que intervenir en la configuración de tal actividad en el contexto de decisiones compartidas que apareja la elaboración de toda política económica.

Las transferencias vinculadas a una Hacienda moderna (vivienda y bienestar comunitario, sanidad, educación y cultura, por ejemplo) corresponden a un tipo de actuaciones o bienes que, si bien los realiza o suministra el sector público, no lo hace de forma exclusiva, sino conjuntamente con el sector privado. Este tipo de bienes son claramente bienes cuyo ámbito de beneficiarios directos suele hallarse territorialmente identificado y bienes que deberán suministrarse por las Comunidades Autónomas por lo que su importe debe ser incluido en la financiación procedente de la participación en los ingresos del Estado.

Las transferencias correspondientes a la Hacienda del bienestar (pensiones, subsidio de paro, servicios públicos mínimos, etc.) responden a acciones redistributivas tendentes a alterar la distribución de la renta y cuyo ámbito de referencia, por razones obvias, son todos los ciudadanos del Estado con lo cual la Hacienda que puede instrumentar tal tipo de acciones es, básicamente, la Hacienda Central.

Sin embargo, esto no significa que a las Haciendas autonómicas no les queda ningún cometido en esta materia.

La Administración Central debe operar en este terreno garantizando unos niveles mínimos en todo el territorio español, tanto en lo que se refiere a bienes privados como bienes públicos. A partir de aquí, las Comunidades Autónomas pueden complementar, si así lo deciden y, desde luego, con sus propios recursos, aquellos niveles mínimos. Por tanto, además de la responsabilidad de la gestión de este tipo de bienes, las Comunidades Autónomas deberían disponer, igualmente, de la capacidad de decisión referida.

Las transferencias ligadas a actuaciones de una Hacienda clásica son de responsabilidad compartida puesto que pueden instrumentarse a diferentes niveles y con distintos ámbitos. Así sucede claramente con las obras públicas y los transportes, la Administración de Justicia y el orden interno. Por consiguiente, en la prestación de este tipo de bienes concurrirán las diferentes Haciendas y una parte del importe de dichas transferencias habrá de incluirse en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

2.3. *La corrección del llamado «efecto financiero».*—Para circunscribir este problema a sus justos límites, es preciso distinguir, de una parte, la evolución tendencial de los ingresos tributarios, de aquellas otras variaciones en los ingresos que responden a acciones discrecionales. La primera es la variación automática que se produce en los ingresos tributarios como consecuencia de la evolución de las variables económicas subyacentes, mientras que son ingresos discrecionales aquellos cuyo origen cabe atribuirlo a la alteración de los parámetros tributarios.

El "efecto financiero" puede definirse como el efecto inducido que sobre los ingresos de una Hacienda —la autonómica— tienen los ingresos discrecionales de otra, la Central.

Tal efecto se transmite básicamente a través del porcentaje de participación pero también puede producirse mediante los tributos cedidos, y puede suponer, según los casos, tanto un aumento como una disminución de los recursos de las Comunidades Autónomas.

La corrección del efecto financiero, tanto positivo como negativo, puede y debe hacerse aislando simplemente el ingreso discrecional y evitando así que las decisiones de una Hacienda influyan sobre los ingresos de otra u otras Haciendas. De esta forma, el porcentaje de participación se ajustaría no a la recaudación efectiva de los impuestos estatales, sino a aquella recaudación que sería tendencial y automática de los mismos.

Por su sencillez, y en ausencia de otros métodos más acabados, la recaudación tendencial se obtendría aplicando la hipótesis de que dicha recaudación presenta una elasticidad-renta unitaria, con lo que el problema se simplificaría notablemente y se ganaría en automatismo.

Esta cuestión es especialmente relevante para 1986 ante los efectos derivados de la implantación del IVA el próximo 1 de enero.

2.4. *La participación de las Comunidades Autónomas en los fondos estructurales de la CEE.*—La integración de España en la CEE exige que se aborde sin más demora la participación de las Comunidades Autónomas en la financiación procedente del FEDER, FSE y FEOGA en sus dos modalidades.

Hasta la fecha la Administración Central no ha presentado proyectos propios de las competencias de las Comunidades Autónomas para ser beneficiarios del FEDER ni se ha pronunciado sobre la calificación de las zonas asistidas.

Las Comunidades Autónomas no han sido informadas sobre las previsiones relativas al Fondo Social Europeo ni sobre el FEOGA.

3. La financiación autónoma en 1986

Confirmamos los pronósticos adelantados en abril por el Gobierno Gallego en su documento sobre propuestas para la financiación de las Comunidades Autónomas, el próximo año no va a estar en funcionamiento el modelo definitivo, por lo que en 1986 la financiación autonómica debería responder a un sistema "puente" respetuoso con los Estatutos de autonomía y la LOFCA, que corrigiese los problemas detectados hasta el presente en el período transitorio, que quedan expuestos, y permitiese abordar con garantías la negociación para el establecimiento del sistema definitivo.

Este modelo "puente" debería presentar las siguientes características:

3.1. *La implantación del IVA.*—El rendimiento, así como la gestión, inspección, revisión y recaudación del IVA en su fase minorista debe ser objeto de cesión a las Comunidades Autónomas.

Dada la falta de experiencia y de información que sobre el tema tiene la Administración tributaria española, dicha cesión ha de quedar pospuesta a 1987.

La cesión del IVA en su fase minorista constituye una buena ocasión para plantearse la conveniencia de una Administración tributaria integrada, modelo en el que se debería comenzar a trabajar inmediatamente.

3.2. *El porcentaje de participación.*—Con la excusa

de corregir el efecto financiero, no puede caerse en un sistema de revisión anual del "coste efectivo" que, además de engorroso, insuficiente, y de limitar sensiblemente la autonomía financiera de las Comunidades, es un concepto dinámicamente indefinido.

Una solución de este problema para 1986, en defecto de una clara cuantificación de los efectos tendenciales y discrecionales de las medidas tributarias que se decidan por el Gobierno Central, podría consistir en admitir que el crecimiento tendencial tiene una elasticidad-renta unitaria, esto es, que los recursos destinados a financiar competencias autonómicas mantienen estrictamente su proporción en la renta nacional.

Sustituidos el impuesto 5 % de espectáculos y el Impuesto sobre el Lujo con devengo en destino y minorada la recaudación de determinados conceptos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales como consecuencia de la implantación del IVA, debe compensarse la pérdida de recursos de las Comunidades Autónomas, provisionalmente, en tanto no se ceda el rendimiento del IVA minorista, bien a través del porcentaje de participación o bien mediante una compensación específica.

El porcentaje de 1986 podría resultar de adicionar al fijado para 1985 los correspondientes a:

a) Los nuevos servicios traspasados.

b) Las transferencias corrientes y de capital vinculadas a la prestación de los servicios traspasados.

c) Aquella inversión "nueva" que la Administración Central realiza en materias de competencia autonómica mediante los llamados "Convenios" con las Comunidades.

d) En su caso, la compensación por IVA.

El porcentaje así fijado debería ajustarse para corregir el efecto financiero en la forma antes indicada.

3.3. *Los mecanismos redistributivos.*—No cabe reducir el volumen del FCI si no es limitando el número de beneficiarios, y efectuando una compensación mediante asignaciones complementarias de nivelación o, en su caso, a través de una mayor participación automática en los ingresos del Estado.

Deben fijarse, por vez primera en los Presupuestos Generales del Estado para 1986, las asignaciones de nivelación de servicios mínimos, con el fin de atender el mandato de los artículos 158.1 de la Constitución y 15 de la LOFCA, así como para posibilitar a las Comunidades Autónomas la financiación de los gastos de funcionamiento derivados de las inversiones realizadas con cargo al FCI durante los últimos años.

A tal efecto, deberían considerarse inicialmente servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad.

3.4. *Fondos comunitarios.*—Las Comunidades Autónomas tienen que participar en la financiación y gestión de los fondos estructurales de la CEE.

4. Consideración final

De lo expuesto se deduce que el método propuesto por la representación de la Administración Central no toma en consideración los criterios generales antes expuestos, no resuelve los problemas actualmente existentes y, de su aplicación, no resulta una financiación adecuada a las necesidades derivadas del mantenimiento del nivel de servicios públicos alcanzado actualmente por la Comunidad Autónoma.

Santiago de Compostela, para Madrid, a 6 de septiembre de 1985».

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento.

ACUERDO 1/1986, DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, DE 7 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL METODO PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL PERIODO 1987-1991 (*BOE* de 29 de noviembre de 1988)

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco, celebró su vigésima reunión el día 7 de noviembre de 1986, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día, que, entre otros asuntos, incluía la financiación de las Comunidades Autónomas en el período definitivo.

Debatido el proyecto de método elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en primera votación, por una mayoría de 29 votos a favor uno en contra y tres abstenciones, sobre 33 votos de derecho, que suponen la mayoría absoluta de los correspondientes al número legal de miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10, 3.*a),* del Reglamento de Régimen Interior.

El excelentísimo señor Consejero de Hacienda y Economía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias deja constancia por escrito del carácter con que ha emitido su voto al acuerdo de aprobación del «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991».

METODO PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL PERIODO 1987-1991

1. Los bloques de financiación de las comunidades autónomas

En el sistema definitivo de financiación, los recursos que han de percibir las Comunidades Autónomas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, responden a la necesidad de alcanzar los siguientes objetivos:

a) Proporcionar a las Comunidades recursos para la prestación de los servicios públicos que han asumido.

b) Hacer efectivo el principio de solidaridad.

c) Hacer compatibles el ejercicio de las competencias del Estado en materias de política económica y social, y las competencias de las Comunidades en lo que respecta a la gestión y ejecución de dichas políticas.

De acuerdo con estos objetivos las transferencias financieras a través de las cuales el Estado proporciona recursos a las Comunidades Autónomas, con cargo a sus Presupuestos, se agrupan en dos grandes bloques:

El primero son las transferencias financieras cuya finalidad es dotar a las Comunidades de los recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos. Este conjunto de recursos constituyen el *bloque de financiación incondicionada,* en cuya utilización las Comunidades disponen de plena autonomía.

El segundo bloque está constituido por aquellos recursos que el Estado proporciona a las Comunidades para ser utilizados con una finalidad concreta. Constituyen, por tanto, el bloque de financiación condicionada y, a su vez, se dividen en dos grupos:

— Recursos cuyo objetivo es hacer efectivo el principio de solidaridad y la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, que se transfieren con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

— Recursos a través de los cuales se realizan determinados objetivos generales de política económica o social del Estado (que se concretan en subvenciones corrientes y de capital) cuya gestión y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas.

2. La financiación incondicionada

Los recursos que el Estado ha de proporcionar a las Comunidades Autónomas como financiación incondicionada han de permitir a éstas prestar los servicios transferidos, y cubrir, por tanto, adecuadamente el coste de los mismos.

Además, tales transferencias de recursos han de cumplir determinados requisitos formales y materiales. En función de ello, en definición precisa del bloque de financiación incondicionada en el sistema definitivo exige concretar las siguientes cuestiones:

a) Volumen total de recursos que el sistema ha de repartir como financiación incondicionada.

b) Mecanismos financieros que han de proporcionar dichos recursos.

c) Determinación de los principios de funcionamiento de cada uno de dichos mecanismos financieros.

Por otro lado, resultaría incongruente que el resultado final que se derive del nuevo sistema fuese perjudicial para alguna Comunidad por comparación con la financiación resultante del período transitorio. De ahí que el reparto del volumen total de recursos se deba efectuar bajo la restricción básica: que ninguna Comunidad reciba menos recursos que los que actualmente recibe por el sistema transitorio.

Dado que para algunas Comunidades la aplicación del sistema definitivo arrojará unos resultados más favorables que los actuales, la restricción de mínimos así establecidos supone evidentemente un mayor coste para la Hacienda Central que es ineludible admitir.

2.1. *El volumen total de recursos*

Como consecuencia de la restricción básica de garantía de mínimos antes expuesta se deduce que, el volumen de financiación que el nuevo sistema ha de repartir ha de ser, como mínimo, la suma de los recursos que las Comunidades vienen recibiendo por el sistema transitorio. Dicha suma la constituyen las siguientes partidas:

— La participación en los ingresos del Estado para 1986 de todas las Comunidades Autónomas, calculada

como si en dicho ejercicio cada Comunidad hubiese alcanzado su respectivo techo estatutario.

— La cantidad correspondiente al objetivo fijado para 1986 en concepto de recaudación a obtener por las Comunidades Autónomas por los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos, calculada en función del incremento tendencial de estos ingresos sobre los realmente obtenidos en 1984.

— Una cantidad igual al 25 por 100 del Fondo de Compensación Interterritorial de 1986 cuya gestión sería competencia de las Comunidades Autónomas, una vez alcanzados los correspondientes techos competenciales.

— Las subvenciones, presupuestadas en el ejercicio de 1986, cuya integración en la financiación incondicionada se considera admisible, en razón de ser subvenciones cuyo beneficio son las propias Comunidades Autónomas, y que responden a un coste de funcionamiento de los servicios reconocido como tal o subvenciones de índole recurrente y con vocación de permanencia ligadas a la propia prestación de los servicios transferidos, cuya cuantía global y distribución territorial están o pueden estar determinadas previamente y cuyos créditos están a disposición de las Comunidades al no existir restricción alguna al respecto.

— El crédito figurado en la Sección 32 del Presupuesto del Estado para 1986, destinado a subvencionar los órganos de autogobierno de las Comunidades.

A efectos de homogeneizar entre las distintas Comunidades los costes de los servicios transferidos, se incluye también en el volumen total de recursos la subvención a la gratuidad de la enseñanza, que deberá ser posteriormente sustraída de la financiación incondicionada que corresponda a cada Comunidad con competencia en materia de educación, ya que, en el ejercicio de 1987, dicha subvención se transferirá a las Comunidades Autónomas como financiación condicionada.

En los cuadros números 2, 3, 4 y 5 del Anexo se recogen los valores totales de estos conceptos, así como la cuantificación de cada uno de ellos para cada Comunidad Autónoma.

2.2. *Los mecanismos financieros en el sistema definitivo*

La experiencia obtenida en el período transitorio aconseja simplificar el número de vías de financiación enumeradas anteriormente y reducirlas a los dos mecanismos siguientes de financiación incondicionada:

a) Los mecanismos financieros de gestión propia, que al igual que en el período transitorio serán las tasas afectas a los servicios transferidos y los tributos cedidos.

b) La participación en los ingresos del Estado, fijada en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

Como consecuencia, las transferencias de recursos que en el período transitorio han financiado el funcionamiento de los órganos de autogobierno, las subvenciones cuya consideración como coste de los servicios es admisible, y una cantidad equivalente al 25 por 100 del FCI, cuya integración en la financiación incondicionada posibilitará la ejecución de inversión nueva al margen del FCI, se financiarán en el período definitivo mediante los dos mecanismos descritos.

2.3. *Las posibilidades de ampliar la descentralización fiscal*

Dentro del marco legal vigente establecido por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía las posibilidades de efectuar nuevas cesiones de tributos, están referidas a los dos impuestos siguientes:

a) El IVA en su fase minorista.

b) El Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

La cesión del primero de estos impuestos queda supeditada a la implantación de su fase minorista, actualmente sustituida por la tasa de equivalencia, y a la necesidad de disponer de un plazo temporal para la adaptación y coordinación de la gestión del Impuesto en el marco de la CEE. Como consecuencia de ello, en el cuarto año de funcionamiento del sistema propuesto se iniciarán los estudios encaminados a la posible cesión de la fase minorista del IVA.

La cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados es factible de inmediato, por lo que se procederá a la realización de las actuaciones necesarias, para que sea efectiva el 1 de enero de 1988 para aquellas Comunidades Autónomas cuyo «Coste a financiar por PPI» sea superior al rendimiento del tributo en su territorio en el ejercicio de 1986.

3. La participación en los ingresos del Estado

El cambio fundamental que se produce al pasar del período transitorio al definitivo consiste en la modificación de los criterios de reparto del volumen total de recursos entre las Comunidades Autónomas. Durante el período transitorio el criterio básico es el principio de garantía del coste efectivo de los servicios transferidos, entendido como el coste real en el momento de la transferencia. En cambio, en el período definitivo se trata de repartir los recursos totales en función de las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA.

Aunque, en principio, el volumen total de recursos a repartir podría ser el mismo para ambos sistemas, el garantizar a cada Comunidad Autónoma una financiación mínima igual a la que percibe por el sistema transitorio supone para la Hacienda estatal un mayor coste del sistema definitivo.

3.1. *Aplicación del artículo 13 de la LOFCA*

En los criterios del artículo 13 de la LOFCA se contienen los elementos necesarios para desarrollar el sistema definitivo de financiación. El problema consiste en encontrar una aplicación de dichos criterios que, garantizando como mínimo la financiación que ya recibe cada Comunidad en el período transitorio, establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita a igualdad de niveles competenciales y tenga un coste asumible para el equilibrio financiero del Estado.

Por otra parte, la heterogeneidad de los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas, debido a sus

diferencias estatutarias y a que no se hayan efectuado aún todos los posibles traspasos de servicios, debe considerarse en la aplicación del artículo 18 de la LOFCA para la distribución del volumen total de recursos a repartir.

3.1.1. Los bloques competenciales

Las Comunidades Autónomas pueden dividirse, en cuanto a su techo competencial estatutario, en dos grupos: el primero, formado por las de máximo techo, aquellas que tienen competencias en materia del artículo 151 de la Constitución Española, y que para simplificar, en este Método se denominan de forma genérica «competencias de Educación» o «materias del artículo 151», y el segundo por las demás Comunidades.

A efectos de tener en cuenta los dos techos competenciales hoy existentes, la aplicación de las variables socioeconómicas establecidas en la LOFCA se ha de llevar a cabo mediante una función que explique la financiación de las competencias comunes a todas las Comunidades y mediante otra que explique la financiación de las competencias específicas de Educación. Ambas funciones se adicionarán para determinar la financiación de las Comunidades del artículo 151 de la Constitución Española.

3.1.2. Las variables socioeconómicas

Se adoptan los siguientes criterios sobre la aplicación de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

a) La población (N), la riqueza relativa (IR), el esfuerzo fiscal (EF), la superficie (S), la insularidad (I) y las unidades administrativas (UA) se definen y valoran en la forma que se hace en el anexo de este Método.

b) La población es el criterio fundamental sobre el que se basa la distribución del volumen global de financiación entre las Comunidades.

c) Las ponderaciones de las variables socioeconómicas, de acuerdo con los principios anteriores, serán las siguientes:

Competencias comunes	%
Población	59,00
Insularidad	0,70
Superficie	16,00
Unidades Administrativas	24,30
Riqueza relativa	4,20
Esfuerzo Fiscal	5,00

Competencias educación	%
Población	84,40
Insularidad	3,10
Superficie	15,00
Constante	–2,50
Riqueza Relativa	0,40
Esfuerzo Fiscal	1,70

Financiación total	%
Población	73,75
Insularidad	2,09
Superficie	15,42
Constante	–1,45
Unidades Administrativas	10,19
Riqueza Relativa	1,99
Esfuerzo Fiscal	3,08

d) Los anteriores criterios y ponderaciones determinan la financiación de cada uno de los dos bloques competenciales, de acuerdo con las siguientes funciones:

Para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias comunes:

$$FFF_i = 2{,}859{,}57\ UA_i + 0{,}0059856\ N_i + 1{,}095\ I_i + 0{,}1179\ S_i + 188.641{,}39\ IR_i + 186.029{,}15\ EF_i \quad [1]$$

Para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias específicas de Educación y Trabajo:

$$FFF_i = -2.487{,}595 + 0{,}02046855\ N_i + 8{,}8333843\ I_i + 0{,}4164268\ S_i + 24.364{,}001\ IR_i + 161.052{,}3079\ EF_i \quad [2]$$

donde

(FFF = financiación incondicionada o «financiación fuera fondo» que reciben las Comunidades Autónomas adicionalmente a su participación en los recursos del FCI.)

La financiación total «fuera fondo» de cada Comunidad del artículo 143 viene dada por la fórmula [1]; la financiación total «fuera fondo» de las Comunidades del artículo 151 se obtiene por la suma de las fórmulas [1] y [2].

3.1.3. Determinación del porcentaje de participación

La aplicación de los criterios y de las fórmulas de distribución entre las Comunidades Autónomas del volumen total de recursos, tal como se recoge en el apartado precedente (3.1.2), permite determinar cuál es 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 incluidos 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.

c) Las cantidades correspondientes a la subvención de gratuidad de la enseñanza, que como anteriormente se dijo, forman parte de las subvenciones a gestionar por las Comunidades Autónomas en 1987.

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.

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 1986, entendidos como se expresa en el apartado 3.2 siguiente. Este cociente constituye provisionalmente el porcentaje de participación para el quinquenio 1987-1991, que se aprobará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

Conocidas en 1987 las cifras reales de recaudación del Presupuesto de Ingresos del Estado y el resultado de la liquidación definitiva de la participación en dichos ingresos para 1986, se procederá a la fijación de los porcentajes definitivos del quinquenio por aplicación de la siguiente fórmula:

$$PPI^{j}_{1987/1991} = \frac{B^{j}_{o} + (P^{j}_{1986} - EP^{j}_{1986})}{ITAE_{1986}}$$

donde:

B^{j}_{o} = Financiación inicial de la Comunidad *j* por participación en ingresos.

P^{j}_{1986} = Participación de la Comunidad *j* en los ingresos del Estado de 1986, según la liquidación definitiva.

EP^{j}_{1986} = Estimación de la participación de la Comunidad *j* en los ingresos del Estado de 1986, efectuada a la fecha de este documento (columna 9 del cuadro núm. 3).

$ITAE_{1986}$ = Valor de los ITAE en 1986, según las cifras definitivas de recaudación.

Fijados los porcentajes definitivos del quinquenio, se aprobarán por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

3.2. *Evolución de la financiación vía porcentaje*

Con la finalidad de aislar la participación en los ingresos del Estado del efecto de decisiones coyunturales de política tributaria adoptadas por el Estado y simultáneamente garantizar el automatismo del sistema y la autonomía financiera de las Comunidades, las reglas de evolución de la financiación vía porcentaje serán 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 con 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 en este Método.

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, resulte 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 (incluidas las inversiones conjuntas con la CEE) de los siguientes Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos:

Departamento	*OO. AA.*
Economía y Hacienda	
Obras Públicas	
Trabajo y Seguridad Social	
Industria	
Agricultura	ICONA, IRYDA, INIA, SEA
MAP	
Transportes (excepto Comunicaciones)	
Cultura	
Sanidad	AISNA
Educación	Construcciones escolares

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 la competencia de educación, teniendo en cuenta en ambas la composición por capítulos del gasto transferido a las Comunidades Autónomas.

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 crecería 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 crecería 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) $F^{j}_{i} = PPI^{j}_{o} \cdot ITAE_{i}$

b) $\hat{F}^{j}_{i} = PPI^{j}_{o} \cdot \frac{ITAE_{o}}{PIB_{o}} \cdot PIB_{i}$

c) $\overset{*}{F}{}_i^j = PPI_o^j \cdot \frac{ITAE_o}{GE_o} \cdot GE_i$

donde

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

PPI_i^j = porcentaje de participación de la Comunidad, en el quinquenio 1987-1991.

$$PPI_o^j = \frac{FFF_o^j}{ITAE_o}$$

GE_i = Gasto equivalente del Estado en el período *i.*

PIB_i = PIB del año *i.*

$ITAE_i$ = ITAE del año *i.*

i = o = Corresponde a 1986.

i = 5 = Corresponde a 1991.

2. Para cada uno de los cinco años (*i* = 1; 5), se determinará cuál de las tres alternativas de financiación (F_i^j) anteriores prevalece, mediante la aplicación de las citadas reglas que se mencionan en la página siguiente (siendo FR_i^j la financiación por participación en ingresos resultante para cada Comunidad *j* en el año *i* del quinquenio).

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.

3.3. *Supuestos de revisión del porcentaje*

El porcentaje de participación será de carácter fijo y quinquenal, quedando sometido a una regla general de revisión cada cinco años.

Ello no obstante, determinados hechos económico financieros que pueden producirse durante el quinquenio en que ha de regir el porcentaje, constituyen causa de revisión, del porcentaje de participación fijado tal como se prevé en el artículo 13 de la LOFCA.

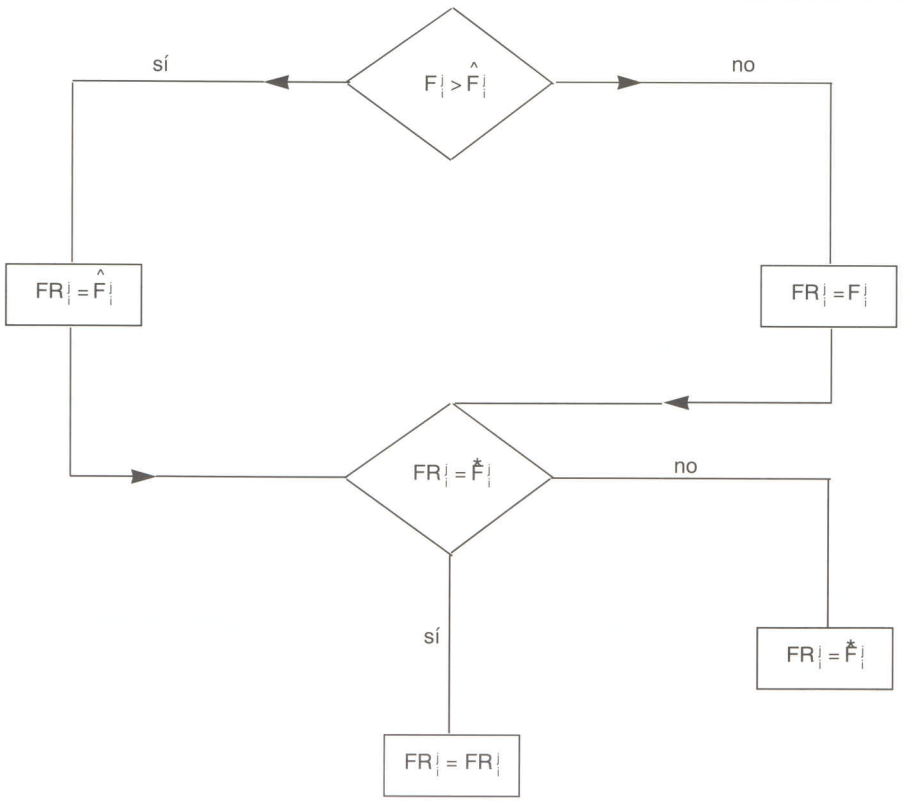
En los casos en que la revisión se haya de producir por la cesión de nuevos tributos, por la transferencia de nuevos servicios, o por la modificación de las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos, como consecuencia de la aplicación de normativa estatal que se apruebe tras su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

1.º 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.º En caso de cesión 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.º 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.º En los tres casos el método de revisión será el siguiente:



a) Se partirá de la misma fórmula utilizada para el cálculo del porcentaje definitivo del quinquenio, en valores del ejercicio 1986, a que se refiere el apartado 3.1.3 anterior.

b) Del numerador se restará la recaudación obtenida en 1986 en el territorio de la Comunidad por el tributo o tributos que se ceden, se sumará la valoración en pesetas del año 1986 del nuevo servicio o servicios traspasados, o se restará o sumará, según proceda, la estimación en pesetas del año 1986 de la modificación de la capacidad recaudatoria como consecuencia de normativa estatal. Con el resultado que se obtenga se calculará el porcentaje revisado.

4. La financiación condicionada

En el sistema definitivo, las Comunidades recibirán recursos adscritos a fines específicos. Unos, para hacer efectivo el principio de solidaridad, con la finalidad de promover el desarrollo regional y corregir los desequilibrios interterritoriales, y otros para ejercer sus funciones de gestión y ejecución respecto a las subvenciones presupuestadas por el Estado con fines de política social o económica.

4.1. *Las subvenciones corrientes y de capital*

Entre las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas durante el período transitorio se encuentran algunas cuya índole recurrente y vocación de permanencia las relaciona directamente con la prestación de los servicios. Su cuantía territorial puede conocerse a priori y sus créditos son administrados sin limitación por las Comunidades Autónomas al no existir regulación estatal que imponga limitaciones al respecto. Para 1986, la cuantía de estas subvenciones es de 11.741 millones de pesetas.

Además, existe una subvención cuyo beneficiario final son las propias Comunidades (para el funcionamiento de sus órganos de autogobierno), que en 1986 totalizan un importe de 4.929,8 millones de pesetas.

Ambos tipos de subvención se integran en el bloque de financiación incondicionada en el sistema definitivo, como se ha indicado en el apartado 2.1.

De las restantes subvenciones, unas están sometidas a restricciones en virtud de normativa estatal y no pueden ser territorializadas previamente, otras se individualizan en cuanto al beneficiario o son instrumento de políticas coyunturales (infraestructuras, sectores productivos, etc.), e incluso en algunos casos quedan sujetas a modificaciones derivadas de la normativa de la CEE, todo lo cual impide considerarlas a efectos de determinar las necesidades de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, correspondiendo la gestión y ejecución de estas subvenciones a las Comunidades Autónomas deben establecerse los mecanismos necesarios para agilizar la gestión de las mismas, incluyendo su territorialización en los Presupuestos Generales del Estado, si ello fuera posible, y en su defecto procediendo a su territorialización durante el ejercicio con la mayor antelación posible.

En lo que respecta a las subvenciones de gratuidad de la enseñanza, y dado su carácter complementario del coste de los servicios de educación transferidos, y puesto que ambos mecanismos financieros se corresponden en definitiva con las dos formas, pública y privada, de provisión del servicio de educación, se procederá a su inclusión en el bloque de financiación incondicionada al acabar el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE. Los estudios necesarios para ello se efectuarán para el presupuesto de 1989.

4.2. *El FCI y su conexión con el FEDER*

En el sistema definitivo de financiación, la cuantía del FCI se fijará en el 30 por 100 de la inversión pública (entendida como se define en la ley reguladora del FCI). Por otra parte, el ingreso en la CEE conlleva que las Comunidades con mayor participación en el FCI puedan beneficiarse de la acción de un nuevo instrumento de desarrollo regional, el FEDER.

Como consecuencia de ello, deben coordinarse el FCI y el FEDER por las siguientes razones:

a) Ambos tienen como objetivo el desarrollo regional.

b) La Ley reguladora del FCI exige la elaboración de los respectivos planes. A su vez, para obtener ayudas del FEDER resulta requisito esencial que las actuaciones o proyectos estén incluidos en los Planes de Desarrollo Regional.

La coordinación entre el FCI y el FEDER, se efectuará bajo las dos reglas siguientes:

a) Las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zona asistida podrán proponer proyectos FEDER y conseguir, en función de los méritos de los mismos, financiación hasta un límite máximo del 30 por 100 de su respectivo FCI. Este límite deberá entenderse como aplicable al gasto anual de los nuevos proyectos FEDER presentados, más el de los proyectos FEDER en ejecución en cada Comunidad.

b) Las Comunidades Autónomas cofinanciarán los proyectos que habiendo sido propuestos por ellas hayan obtenido ayuda del FEDER, utilizando los recursos de su respectivo FCI.

Como consecuencia del juego conjunto de las anteriores reglas, las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zonas asistidas, podrán obtener una financiación adicional equivalente al 30 por 100 de su FCI, siempre que presenten proyectos de desarrollo en cuantía y calidad suficiente para ser aprobados por la Comisión Europea.

5. La financiación autónoma

Los dos bloques o tramos de financiación contemplados anteriormente constituyen, en el sistema definitivo, la financiación proporcionada por el Estado. Pero además, con el objeto de potenciar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y facilitarles la obtención de recursos derivados de su propia decisión, se concretará el procedimiento que facilite la gestión y recaudación de los recargos que establezcan las Comunidades Autónomas al amparo de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía y en la LOFCA.

6. La nivelación de servicios

El artículo 15 de la LOFCA establece unas asignaciones, cuya finalidad es la nivelación en la prestación de servicios públicos fundamentales, para aquellas Comunidades que con los recursos financieros instrumentados por los artículos 11 y 13 no puedan alcanzar el nivel medio de prestación de dichos servicios.

Durante el período transitorio la participación en los ingresos del Estado ha garantizado el coste efectivo de los servicios transferidos, por lo cual las insuficiencias puestas de manifiesto se han compensado por la Hacienda estatal.

En el período definitivo, la participación en los ingresos del Estado, fijada en función de variables socioeconómicas, no refleja el cumplimiento de dicha garantía, derivándose de ello que debe constituir una tarea inmediata el estudio y análisis 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.

ANEXO I

1. LOS DATOS SOCIOECONOMICOS DEL ARTICULO 13 DE LA LOFCA

1.1. Concepto y valoración

En el cuadro 1 se recogen los valores de las variables socioeconómicas a utilizar para el reparto del volumen total de financiación entre las Comunidades Autónomas de la siguiente forma:

Columna 1: Población

Son datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística que recogen la población de derecho de cada Comunidad Autónoma según el censo de 1983.

Columna 2: Superficie

Las cifras incluidas proceden de la publicación «Indicadores Estadísticos Regionales» del INE, realizada en 1984 y expresan la superficie territorial en kilómetros cuadrados de cada Comunidad Autónoma.

Columna 3: Insularidad

Recoge la valoración de la «Insularidad» expresada por la distancia en kilómetros existente entre Madrid y la capital de Baleares en su caso y por la semisuma de las distancias de Madrid a las Palmas de Gran Canaria y a Santa Cruz de Tenerife medidas sobre arcos de círculos máximos. Los datos han sido suministrados por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

Columna 4: Indice de riqueza relativa

Contiene un índice representativo de la inversa de la renta de cada Comunidad Autónoma que viene determinado por la diferencia entre población y renta relativas de cada Comunidad:

$$IR_i = (N_i / N) - (PIB_i / PIB)$$

Los valores atribuidos al PIB corresponden a la estimación del INE para el año 1983.

Columna 5: Indice de Esfuerzo fiscal

Expresa el índice que representa el esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada de la siguiente forma:

$$EF_i = (IR_i / IR) - (PIB_i / PIB)$$

Los valores utilizados corresponden a 1983, los del PIB han sido suministrados por el INE y los de recaudación relativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (entendida como la cuota líquida total de sus residentes), por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Columna 6: Unidades Administrativas

Este índice se obtiene asignando a cada Comunidad Autónoma y a cada provincia el valor 0,5.

1.2. Estructuras internas

En los cuadros 1-p, 1-s, 1-IR y 1-EF, se recogen distintas elaboraciones de los valores contenidos en el cuadro 1 que expresan la estructura interna y relativa de los distintos parámetros socioeconómicos.

CUADRO 1

DATOS BASICOS SOCIOECONOMICOS Y FISICOS 1983

Comunidades Autónomas	*Población*	*Superficie*	*Insularidad*	*Indice riqueza relativa*	*Indice esfuerzo fiscal*	*Unidades administrativas*
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
2 Cataluña	6.000.249	31.930,0	0,0	(0,038293)	0,007057	2,5
3 Galicia	2.837.532	29.434,0	0,0	0,010883	(0,013494)	2,5
4 Andalucía	6.568.201	87.268,0	0,0	0,041590	(0,026594)	4,5
5 Asturias	1.134.127	10.565,0	0,0	(0,001256)	0,005310	1
6 Cantabria	519.316	5.289,0	0,0	(0,000520)	0,000610	1
7 La Rioja	258.132	5.034,0	0,0	(0,001605)	(0,001905)	1
8 Murcia	977.881	11.317,0	0,0	0,001526	(0,007212)	1
9 Valencia	3.708.799	23.305,0	0,0	(0,001389)	(0,014776)	2
10 Aragón	1.205.061	47.669,0	0,0	(0,002683)	0,005711	2
11 Castilla-La Mancha	1.657.951	79.226,0	0,0	0,008442	(0,012194)	3
12 Canarias	1.399.909	7.273,0	1.746,0	0,000767	(0,06250)	1,5
14 Extremadura	1.073.430	41.602,0	0,0	0,011665	(0,005125)	1,5
15 Baleares	664.344	5.014,0	548,0	(0,005476)	(0,003545)	1
16 Madrid	4.781.968	7.995,0	0,0	(0,028689)	0,077780	1
17 Castilla-León	2.591.504	94.147,0	0,0	0,005038	(0,005374)	5
TOTAL	35.378.404	487.068	2.294	,000000	(,000000)	30,5

Lucia: Cuadro-A: 1-DB.

Cuadro 1-p: Población

La primera columna recoge el número de habitantes de cada Comunidad; la segunda el tanto por uno que esos habitantes representan en el conjunto de las 15 Comunidades de derecho común; y la columna tercera contiene el tanto por uno que representan las respectivas poblaciones considerando exclusivamente el conjunto de las cinco Comunidades del artículo 151 de la Constitución.

Cuadro 1-s: Superficie

Recoge los valores de la variable superficie en kilómetros cuadrados en la primera columna: las dos siguientes contienen los índices elaborados con los anteriores valores y representan qué fracción de la superficie media es la superficie de la respectiva Comunidad. Al igual que en el caso anterior se han elaborado dos índices, uno con todas las Comunidades y otro sólo con cinco.

Cuadro 1-IR

Recoge los índices expresivos de la estructura interna de la variable Inversa Renta o Riqueza relativa, apareciendo el índice relativo a todas las Comunidades Autónomas en la columna 5, y el índice relativo únicamente a las Comunidades Autónomas con competencias del artículo 151 en la columna 8.

Las restantes columnas recogen los siguientes valores: columna 1: Renta de cada Comunidad Autónoma; columna 2: población absoluta de cada Comunidad Autónoma; columnas 3 y 4: la población y la renta relativa de cada Comunidad Autónoma; columnas 6 y 7: la población y la renta relativas de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias del artículo 151, respecto del conjunto de ellas mismas.

Cuadro 1-EF

Contiene los índices que expresan la estructura de la variable esfuerzo fiscal. Los índices relativos a las 15 Comunidades Autónomas se recogen en la columna 5, y los relativos entre sí de las cinco Comunidades Autónomas del artículo 151, en la columna 8.

Las columnas 1 y 2 recogen para cada Comunidad Autónoma los valores absolutos de la Renta y la cuota líquida del IRPF; las columnas 3 y 4 recogen los valores relativos de dichas variables referidos a todas las Comunidades Autónomas; y las columnas 6 y 7 recogen idénticos valores relativos entre sí de las Comunidades Autónomas del artículo 151.

2. VALORACION DEL COSTE TOTAL TRANSFERIDO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El cuadro 2 representa en cifras absolutas las valoraciones brutas de los servicios transferidos a cada una de las Comunidades Autónomas en millones de pesetas del año 1986.

El cuadro se presenta dividido en cuatro partes o cuerpos, que a su vez se subdividen en una columna de totales y otra de parciales que definen los dos bloques de competencias:

1. Artículo 151. Competencias atribuibles sólo a las Comunidades Autónomas de este artículo.

2. Artículo 143. Competencias comunes atribuibles a todas las Comunidades en general y que se comprenden bajo el denominador común del artículo 143 de la Constitución Española.

Cada uno de estos cuerpos o partes representa:

1.ª parte. «Coste total real»: recoge las valoraciones en términos brutos de las transferencias realizadas hasta la fecha.

En concreto, en esta parte se incluyen las siguientes materias efectivamente asumidas.

a) Materias del artículo 151.

— Educación en general no universitaria (las cinco Comunidades del art. 151).

CUADRO 1-P
POBLACION

Comunidades Autónomas	*Población 1983*	*Porcentaje de población*	*Porcentaje población 5 CC. AA.*
	1	*2*	*3*
2 Cataluña	6.000.249	0,169602	0,292485
3 Galicia	2.837.532	0,080205	0,138317
4 Andalucía	6.568.201	0,185656	0,320171
5 Asturias	1.134.127	0,032057	—
6 Cantabria	519.316	0,014679	—
7 La Rioja	258.132	0,007296	—
8 Murcia	977.881	0,027641	—
9 Valencia	3.708.799	0,104832	0,180787
10 Aragón	1.205.061	0,034062	—
11 Castilla-La Mancha	1.657.951	0,046863	—
12 Canarias	1.399.909	0,039570	0,068239
14 Extremadura	1.073.430	0,030341	—
15 Baleares	664.344	0,018778	—
16 Madrid	4.781.968	0,135166	—
17 Castilla-León	2.591.504	0,073251	—
Total	35.378.404	1,000000	1,000000

Lucia: Cuadro-A: 1-P.

— Educación universitaria (Cataluña, Andalucía y Valencia).

— Relaciones laborales, Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo, IMAC y otras transferencias por el Ministerio de Trabajo (las cinco Comunidades del artículo 151).

— Casinos y Juego, Espectáculos Públicos y Asociaciones (las cinco Comunidades del art. 151).

b) Materias del artículo 143.

— El resto de las materias.

2.ª parte. «Ajustes 1986 por transferencias pendientes»: recoge las estimaciones de los traspasos pendientes de realizar para completar el techo máximo de cada Comunidad en la siguiente forma:

a) Materias del artículo 151.

CUADRO 1-B
SUPERFICIE

Comunidades Autónomas	*Superficie*	*Coeficiente superficie*	*Porcentaje superficie 5 CC. AA.*
	1	*2*	*3*
2 Cataluña	31.930	0,065556	0,178171
3 Galicia	29.434	0,060431	0,164243
4 Andalucía	87.268	0,179170	0,486959
5 Asturias	10.565	0,021691	—
6 Cantabria	5.289	0,010859	—
7 La Rioja	5.034	0,010335	—
8 Murcia	11.317	0,023235	—
9 Valencia	23.305	0,047848	0,130043
10 Aragón	47.669	0,097869	—
11 Castilla-La Mancha	79.226	0,162659	—
12 Canarias	7.273	0,014932	0,040584
14 Extremadura	41.602	0,085413	—
15 Baleares	5.014	0,010294	—
16 Madrid	7.995	0,016415	—
17 Castilla-León	94.147	0,193293	—
Total	487.068	1,000000	1,000000

Lucia: Cuadro-1: 1-B.

CUADRO 1-IR

INVERSO DE RENTA

Comunidades Autónomas	Renta Comunidad	Población	Población relativa	Renta relativa	Inverso renta	Población relativa 5 CC. AA.	Renta relativa 5 CC. AA.	Inverso renta 5 CC. AA..
	1	2	3 = 2/N2	4 = 1/N1	5 = 3 – 4	6	7	8
2 Cataluña	4.076.689,0	6.000.249	0,169602	0,207895	(0,038293)	0,292485	0,367106	(0,074621)
3 Galicia	1.359.365,0	2.837,532	0,080205	0,069322	0,010883	0,138317	0,122411	0,015906
4 Andalucía	2.825.042,0	6.568.201	0,185656	0,144066	0,041590	0,320171	0,254395	0,065775
5 Asturias	653.257,0	1.134.127	0,032057	0,033313	(0,001256)	—	—	—
6 Cantabria	298.047,0	519.316	0,014679	0,015199	(0,000520)	—	—	—
7 La Rioja	174.559,0	258.132	0,007296	0,008902	(0,001605)	—	—	—
8 Murcia	512.086,0	977.881	0,027641	0,026114	0,001526	—	—	—
9 Valencia	2.082.943,0	3.708.799	0,104832	0,106222	(0,001389)	0,180787	0,187569	(0,006782)
10 Aragón	720.542,0	1.205.061	0,034062	0,036745	(0,002683)	—	—	—
11 Castilla-La Mancha	753,423,0	1.657.951	0,046863	0,038422	0,008442	—	—	—
12 Canarias	760.898,0	1.399.909	0,039570	0,038803	0,000767	0,068239	0,068519	(0,000280)
14 Extremadura	366.225,0	1.073.430	0,030341	0,018676	0,011665	—	—	—
15 Baleares	475.605,0	664,344	0,018778	0,024254	(0,005476)	—	—	—
16 Madrid	3.213.095,0	4.781.968	0,135166	0,163855	(0,028689)	—	—	—
17 Castilla-León	1.337.615,0	2.591.504	0,073251	0,068213	0,005038	—	—	—
Total	19.609.391,0	35.378.404	1,000000	1,000000	1,000000	1,000000	1,000000	,000000

Lucia: Cuadro-1: 1-IR.

— Educación universitaria (Galicia y Canarias).

— Fondo Nacional de Protección al Trabajo (Cataluña).

— Centros de Formación Profesional no dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia (Cataluña).

— Asociaciones y Espectáculos (Galicia).

— Formación Profesional Náutico-Pesquera (Galicia).

b) Materias del artículo 143.

— Guarderías infantiles (Andalucía, Valencia, Baleares, Madrid).

— INEF (Andalucía).

— Ordenación del litoral (Cantabria).

— Industria (Cantabria).

— AISNA (Cantabria, La Rioja, Castilla y León).

— Tributos cedidos (La Rioja, Madrid).

— Ampliación de cultura (Aragón, Castilla y León).

— Protección de menores (Baleares).

En realidad, esta última materia no forma parte del bloque competencial a transferir a Baleares, sólo se incluye en este tramo a efectos de homologar los techos en el origen, por la excepcionalidad de ser la única Comunidad que no puede asumir la competencia por el momento.

3.ª parte «Ajustes por nivelación de techos»: recoge las sustracciones de coste a determinadas Comunidades que es necesario efectuar para homologar los techos competenciales en los dos conjuntos homogéneos antes señalados.

CUADRO 1-EF

ESFUERZO FISCAL 1983

Comunidades Autónomas	Renta Comunidad	Cuota líquida Comunidad	Cuota relativa	Renta relativa	Esfuerzo fiscal	Cuota relativa 5 CC. AA.	Renta relativa 5 CC. AA.	Esfuerzo fiscal 5 CC. AA..
	1	2	3 = 2/N2	4 = 1/N1	5 = 3 – 4	6	7	8
2 Cataluña	4.076.689,0	213.899,6	0,214952	0,207895	0,007057	0,419622	0,367106	0,052516
3 Galicia	1.359.365,0	55.555,1	0,055828	0,069322	(0,013494)	0,108986	0,122411	(0,013424)
4 Andalucía	2.825.042,0	116.897,0	0117472	0,144066	(0,026594)	0,229325)	0,254395	(0,025070)
5 Asturias	653.257,0	38.434,9	0,038624	0,033313	0,005310	—	—	—
6 Cantabria	298.047,0	15.732,1	0,015809	0,015199	0,000610	—	—	—
7 La Rioja	174.559,0	6.962,3	0,006997	0,008902	(0,001905)	—	—	—
8 Murcia	512.086,0	18.809,8	0,018902	0,026114	(0,007212)	—	—	—
9 Valencia	2.082.943,0	90.998,0	0,091446	0,016222	(0,014776)	0,178517	0,187569	(0,009052)
10 Aragón	720.542,0	42.247,6	0,042455	0,036745	0,005711	—	—	—
11 Castilla-La Mancha	753,423,0	26.098,9	0,026227	0,038422	(0,012194)	—	—	—
12 Canarias	760.898,0	32.393,7	0,032553	0,038803	(0,006250)	0,063549	0,068519	(0,004970)
14 Extremadura	366.225,0	13.484,9	0,013551	0,018676	(0,005125)	—	—	—
15 Baleares	475.605,0	20.608,0	0,020709	0,024254	(0,003545)	—	—	—
16 Madrid	3.213.095,0	240.452,2	0,241635	0,163855	0,077780	—	—	—
17 Castilla-León	1.337.615,0	62.531,6	0,062839	0,068213	(0,005374)	—	—	—
Total	19.609.391,0	995.105,7	1,000000	1,000000	(,000000)	1,000000	1,000000	(,000000)

Lucia: Cuadro-1: 1-EF.

CUADRO 2

DATOS BASICOS DE FINANCIACION 1986
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Coste total			Ajustes 1986 por transf. pendientes			Ajustes por nivelación de techos			Coste total 1986 techo máximo		
	Art. 151 1	Art. 143 2	Total 3 =1+2	Art. 151 4	Art. 143 5	Total 6=4+5	Art. 151 7	Art. 143 8	Total 9=7+8	Art. 151 10=1+4+7	Art. 143 11=2+5+8	Total 12=10+11
2 Cataluña	98.154,2	23.628,2	121.773,4	0,0	133,5	133,5	0,0	(3.528,7)	(3.528,7)	98.145,2	20.233,0	118.378,2
3 Galicia	51.048,1	20.348,3	71.396,5	5.237,1	85,9	5.323,0	0,0	0,0	0,0	56.285,2	20.434,2	76.719,4
4 Andalucía	136.847,4	48.140,0	184.987,4	0,0	280,9	280,9	0,0	0,0	0,0	136.847,4	48.420,9	185.268,3
5 Asturias	0,0	8.048,5	8.048,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8.048,5	8.048,5
6 Cantabria	0,0	4.207,5	4.207,5	0,0	405,1	405,1	0,0	0,0	0,0	0,0	4.612,5	4.612,5
7 La Rioja	0,0	2.896,4	2.896,4	0,0	93,6	93,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2.990,0	2.990,0
8 Murcia	0,0	5.659,6	5.659,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.659,6	5.659,6
9 Valencia	63.919,8	15.555,1	79.474,9	0,0	79,1	79,1	0,0	0,0	0,0	63.919,8	15.634,2	79.554,0
10 Aragón	0,0	16.402,3	16.402,3	0,0	213,7	213,7	0,0	0,0	0,0	0,0	16.616,0	16.616,0
11 Castilla-La Mancha	0,0	20.145,5	20.145,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20.145,5	20.145,5
12 Canarias	34.108,3	10.001,9	44.110,3	4.759,5	0,0	4.759,5	0,0	(391,0)	(391,0)	38.867,8	9.610,9	48.478,7
14 Extremadura	0,0	11.357,7	11.357,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.357,7	11.357,7
15 Baleares	0,0	4.554,9	4.554,9	0,0	319,5	319,5	0,0	(106,6)	(106,6)	0,0	4.767,7	4.767,7
16 Madrid	0,0	28.752,5	28.752,5	0,0	669,4	669,4	0,0	0,0	0,0	0,0	29.421,9	29.421,9
17 Castilla-León	0,0	33.223,9	33.223,9	0,0	921,3	921,3	0,0	0,0	0,0	0,0	34.145,2	34.145,2
Total	384.068,9	252.922,3	636.991,2	9.996,5	3.201,9	13.198,5	0,0	(4.026,3)	(4.026,3)	394.065,4	252.098,0	646.163,3

Cuadro: TT2: 5.

En concreto se recogen sólo las siguientes materias:

— Instituciones Penitenciarias (Cataluña).

— Obras Hidráulicas (Cataluña, Canarias y Baleares).

4.ª parte. «Coste total 1986 techo máximo»: Finalmente se ofrece un grupo de columnas que totalizan algebraicamente las anteriores mediante una agregación del grupo primero y del segundo y una deducción de los ajustes para la nivelación de techos.

3. FINANCIACION DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS EN 1986

3.1. Financiación básica

El cuadro 3 contiene la financiación básica de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma en el año 1986, en el supuesto de que se hubiere alcanzado el nivel de competencias correspondiente a los techos máximos nivelados tal como se definen en el cuadro anterior. La información se refiere a las tasas, los tributos cedidos, la participación en ingresos y el total de financiación y se divide en las siguientes partes:

1.ª parte. Tasas 1986: figuran divididas por materias del artículo 151 y del artículo 143 las tasas que corresponden a los servicios efectivamente transferidos a esta fecha.

2.ª parte. Ajustes por nivelación: recoge los ajustes que son necesarios realizar en las tasas para nivelar los techos competenciales.

Se corresponden con los ajustes que se realizan en la parte número 3 del cuadro anterior.

CUADRO 3

DATOS BASICOS DE FINANCIACION 1986
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Tasas 1986			Ajustes por nivelación Art. 143 4	Tasas ajustadas 1986			Trib. Ced. financ. PPI		Financiación 1986			Financ. 1986 (sin PPI en Cat. y Gal.)		
	Art. 151 1	Art. 143 2	Total 3=1+2		Art. 151 5=1	Art. 143 68433,9616 6=2+4	Tottal 7=5+6	Total 1986 8	Total 1986 9	Art. 151 10	Art. 143 11	Total 12=10+11	Art. 151 13	Art. 143 14	Total 15=13+14
2 Cataluña	681,7	3.738,2	4.420,0	(836,5)	681,7	2.901,7	3.583,5	49.161,3	70.107,0*	101.854,2	20.997,6	122.851,8	98.145,2	20.233,0	118.378,2
3 Galicia	123,5	1.871,4	1.994,9	—	123,5	1.871,4	1.994,9	11.462,5	67.349,0*	59.231,0	21.575,5	80.806,5	56.285,2	20.434,2	76.719,4
4 Andalucía	454,2	7.243,5	7.697,7	—	454,2	7.243,5	7.697,7	30.779,3	156.105,8	142.968,8	51.613,9	194.582,7	142.968,8	51.613,9	194.582,7
5 Asturias	—	1.064,2	1.064,2	—	0,0	1.064,2	1.064,2	6.086,8	1.076,1	0,0	8.227,0	8.227,0	0,0	8.227,0	8.227,0
6 Cantabria	—	373,4	373,4	—	0,0	373,4	373,4	2.079,7	2.341,1	0,0	4.794,2	4.794,2	0,0	4.794,2	4.794,2
7 La Rioja	—	125,8	125,8	—	0,0	125,8	125,8	1.747,3	1.221,2	0,0	3.094,3	3.094,3	0,0	3.094,3	3.094,3
8 Murcia	—	462,0	462,0	—	0,0	462,0	462,0	4.562,4	729,0	0,0	5.753,4	5.753,4	0,0	5.753,4	5.753,4
9 Valencia	339,4	1.475,4	1.814,7	—	339,4	1.475,4	1.814,7	30.871,0	50.081,1	65.504,8	17.262,1	82.766,9	65.504,8	17.262,1	82.766,9
10 Aragón	—	869,0	869,0	—	0,0	869,0	869,0	10.269,4	5.969,3	0,0	17.107,6	17.107,6	0,0	17.107,6	17.107,6
11 Castilla-La Mancha	—	1.247,1	1.247,1	—	0,0	1.247,1	1.247,1	6.429,5	13.491,8	0,0	21.168,4	21.168,4	0,0	21.168,4	21.168,4
12 Canarias	129,1	1.002,7	1.131,8	(50,0)	129,1	952,7	1.081,8	9.702,9	40.042,5	40.674,4	10.152,8	50.827,3	40.674,4	10.152,8	50.827,3
14 Extremadura	—	868,0	868,0	—	0,0	868,0	868,0	3.283,4	7.754,4	0,0	11.905,8	11.905,8	0,0	11.905,8	11.905,8
15 Baleares	—	392,1	392,1	(10,0)	0,0	382,1	382,1	3.431,3	1.087,5	0,0	4.901,0	4.901,0	0,0	4.901,0	4.901,0
16 Madrid	—	4.383,1	4.383,1	—	0,0	4.383,1	4.383,1	0,0	27.155,4	0,0	31.538,5	31.538,5	0,0	31.538,5	31.538,5
17 Castilla-León	—	1.988,0	1.988,0	—	0,0	1.988,0	1.988,0	12.705,4	21.027,4	0,0	35.720,8	35.720,8	0,0	35.720,8	35.720,8
Total	1.727,9	27.103,9	28.831,8	(896,5)	1.727,9	26.207,4	27.935,3	182.572,2	465.538,8	410.233,3	265.813,0	676.046,3	403.578,5	263.907,1	667.485,7

* Supuesta la existencia de PPI en Cataluña y Galicia en 1986.
Cuadro: TT3: 6.

CUADRO 4

OTROS COMPONENTES DE LA FINANCIACION

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Subvenciones 1986			Fondo Compensación Interterritorial		
	Autogobierno 1	Gestión 2	Educación 3=1+2	Art. 151 4	Art. 143 5	Total 6=4+5
2 Cataluña	116,1	1.706,6	27.725,5	2.258,4	12.397,3	14.655,7
3 Galicia	49,0	1.074,3	6.035,3	3.221,1	17.681,7	20.902,8
4 Andalucía	0,0	2.217,2	17.924,4	8.131,5	44.636,4	52.767,9
5 Asturias	448,8	386,8	0,0	—	3.533,7	3.533,7
6 Cantabria	428,4	191,7	0,0	—	1.537,9	1.537,9
7 La Rioja	431,6	104,3	0,0	—	578,6	578,6
8 Murcia	451,8	319,5	0,0	—	3.326,2	3.326,2
9 Valencia	338,3	1.147,2	13.331,4	1.798,4	9.872,0	11.670,4
10 Aragón	497,5	403,4	0,0	—	3.904,3	3.904,3
11 Castilla-La Mancha	258,4	581,3	0,0	—	12.552,4	12.552,4
12 Canarias	402,9	523,8	2.987,7	1.387,1	7.614,4	9.001,5
14 Extremadura	517,6	395,6	0,0	—	14.119,3	14.119,3
15 Baleares	698,6	223,2	0,0	—	1.313,4	1.313,4
16 Madrid	0,0	1.523,9	0,0	—	8.905,3	8.905,3
17 Castilla-León	290,8	943,1	0,0	—	15.597,7	15.597,7
Total	4.929,8	11.741,8	68.004,3	16.796,6	157.570,4	174.367,1

Cuadro: TT1: 8.

3.ª parte. Tasas ajustadas 1986: contiene el resultado algebraico de las dos partes anteriores en la forma que se especifica en el cuadro.

4.ª parte. Tributos cedidos: recoge la recaudación estimada para 1986 de tributos cedidos a cada Comunidad Autónoma.

5.ª parte: Financiación PPI: recoge la financiación de participación en ingresos que corresponde a cada Comunidad Autónoma en 1986. Se ha supuesto la existencia de porcentaje de participación para Cataluña y Galicia.

6.ª parte. Financiación 1986: recoge el total de financiación (tasas, tributos cedidos y participación en ingresos) que corresponde a cada Comunidad Autónoma para el caso de que en 1986 se hubiere fijado porcentaje de participación para todas ellas.

La distribución de la financiación entre competencias comunes y no comunes, tanto de los tributos cedidos, como de la participación en ingresos del Estado, que no viene afectada a ninguna materia, se ha obtenido en forma proporcional al coste efectivo (coste total, menos tasas) de cada grupo de materias respectivamente.

3.2. Otros componentes de la financiación

El cuadro 4 contiene los datos referentes a Subvenciones y Fondo de Compensación Interterritorial.

El cuadro aparece dividido en dos partes:

1.ª parte. Subvenciones 1986: recoge las subvenciones de las instituciones de autogobierno calculadas en función de la financiación de cada Comunidad Autónoma (columna 1), las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas que se consideran que deben incluirse en la financiación incondicionada (columna 2) y las subvenciones en materia de Educación (columna 3).

2.ª parte. Fondo Compensación Interterritorial: especifica la parte de FCI de 1986 cuya gestión correspondería a cada Comunidad Autónoma si todas hubieren alcanzado el techo máximo de competencias, distinguiendo la parte del FCI que corresponde a las materias específicas del artículo 151 (columna 4) y la que corresponde a las restantes competencias (columna 5), recogiéndose el total en la columna 6.

3.3. Cálculo de la restricción general del modelo

El modelo de financiación definitiva contiene una proposición básica: «ninguna Comunidad Autónoma puede recibir una financiación menor que la que recibe en el período transitorio».

Esta restricción se concreta para cada Comunidad Autónoma en la cifra que representa la suma de la financiación total «fuera Fondo» y del FCI cuya gestión corresponde a la propia Comunidad Autónoma, ambas cifras en valores de 1986.

El cuadro 5 contiene la determinación numérica de esta restricción para cada Comunidad Autónoma.

El cuadro aparece dividido en cuatro partes.

1.ª parte. Financiación fuera fondo

La financiación fuera fondo se compone por el total de la financiación básica que corresponde a cada Comunidad Autónoma, tal como se define en la 6.ª parte del cuadro 3, y las subvenciones 1986, como aparecen en la 1.ª parte del cuadro 4.

El cuadro presenta la financiación fuera fondo de cada Comunidad Autónoma por las competencias del artículo 151 (columna 1), por las competencias del artículo 143 (columna 2) y por el total de competencias (columna 3).

2.ª parte. 0,25 del FCI

Contiene el 25 por 100 del FCI de cada Comunidad Autónoma según los datos sobre el FCI que se recogen en la 2.ª parte del cuadro 4.

3.ª parte. Financiación fuera fondo + 0,25 FCI

Representa la suma del total de la financiación fuera fondo, tal como se define en la 1.ª parte de este mismo cuadro, y del 0,25 del FCI que figura en la 2.ª parte.

La columna 7 representa este total referido a las materias del artículo 151, la columna 8 a las del artículo 143 y la columna 9 a la totalidad.

CUADRO 5

DATOS BASICOS DE FINANCIACION 1986
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Financiación fuera fondo			0,25 del FCI			FFF + 0,25 FCI			0,75 del FCI		
	Art. 151 1	Art. 143 2	Total 3=1+2	Art. 151 4	Art. 143 5	Total 6=4+5	Art. 151 7	Art. 143 8	Total 9=7+8	Art. 151 10	Art. 143 11	Total 12=10+11
2 Cataluña	127.605,1	24.794,9	152.399,9	564,6	3.099,3	3.663,9	128.169,7	27.894,2	156.063,9	1.693,8	9.297,9	10.991,8
3 Galicia	65.266,3	22.698,7	87.965,1	805,3	4.420,4	5.225,7	66.071,6	27.119,1	93.190,8	2.415,8	13.261,3	15.677,1
4 Andalucía	160.893,2	53.831,1	214.724,3	2.032,9	11.159,1	13.192,0	162.926,1	64.990,2	227.916,3	6.098,7	33.477,3	39.575,9
5 Asturias	0,0	9.062,7	9.062,7	0,0	883,4	883,4	0,0	9.946,1	9.946,1	0,0	2.650,3	2.650,3
6 Cantabria	0,0	5.414,4	5.414,4	0,0	384,5	384,5	0,0	5.798,8	5.798,8	0,0	1.153,4	1.153,4
7 La Rioja	0,0	3.630,2	3.630,2	0,0	144,7	144,7	0,0	3.774,8	3.774,8	0,0	434,0	434,0
8 Murcia	0,0	6.524,7	6.524,7	0,0	831,6	831,6	0,0	7.356,3	7.356,3	0,0	2.494,7	2.494,7
9 Valencia	78.836,2	18.747,5	97.583,7	449,6	2.468,0	2.917,6	79.285,8	21.215,5	100.501,3	1.348,8	7.404,0	8.752,8
10 Aragón	0,0	18.008,6	18.008,6	0,0	976,1	976,1	0,0	18.984,6	18.984,6	0,0	2.928,2	2.928,2
11 Castilla-La Mancha	0,0	22.008,1	22.008,1	0,0	3.138,1	3.138,1	0,0	25.146,2	25.146,2	0,0	9.414,3	9.414,3
12 Canarias	43.662,1	11.079,5	54.741,7	346,8	1.903,6	2.250,4	44.008,9	12.983,1	56.992,0	1.040,3	5.710,8	6.751,1
14 Extremadura	0,0	12.819,0	12.819,0	0,0	3.529,8	3.529,8	0,0	16.348,8	16.348,8	0,0	10.589,5	10.589,5
15 Baleares	0,0	5.822,8	5.822,8	0,0	328,4	328,4	0,0	6.151,2	6.151,2	0,0	985,1	985,1
16 Madrid	0,0	33.062,4	33.062,4	0,0	2.226,3	2.226,3	0,0	35.288,7	35.288,7	0,0	6.679,0	6.679,0
17 Castilla-León	0,0	36.954,6	36.954,6	0,0	3.899,4	3.899,4	0,0	40.854,0	40.854,0	0,0	11.698,3	11.698,3
Total	476.263,0	284.459,2	760.722,2	4.199,2	39.392,6	43.591,8	480.462,1	323.851,8	804.314,0	12.597,5	118.177,8	130.775,3

Cuadro: TT3: 7.

CUADRO 6

PROPUESTA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Financiación actual			Financiación nueva					Incremento de financiación			
	Competencias comunes 1	Competencias educación 2	Total FFF 3=1+2	FCI 4	Total 5=3+4	Competencias comunes (*) 6	Competencias educación (*) 7	Total FFF 8=6+7	0,75 FCI 9	Total 10=8+9	Absoluto 11=10-5	Porcentual 12
2 Cataluña	24.794,9	127.605,1	152.399,9	14.655,7	167.055,6	40.917,9	140.264,8	181.182,6	10.991,8	192.174,4	25.118,8	15,04
3 Galicia	22.698,7	65.266,3	87.965,1	20.902,8	108.867,9	27.146,4	66.074,8	93.221,1	15.677,1	108.898,2	30,4	0,03
4 Andalucía	53.831,1	160.893,2	214.724,3	52.767,9	267.492,2	65.370,2	165.861,2	231.231,4	39.575,9	270.807,3	3.315,1	1,24
5 Asturias	9.062,7	0,0	9.062,7	3.533,7	12.596,4	11.644,5	0,0	11.644,5	2.650,3	14.294,8	1.698,4	13.48
6 Cantabria	5.414,4	0,0	5.414,4	1.537,9	6.952,3	6.607,0	0,0	6.607,0	1.153,4	7.760,4	808,1	11,62
7 La Rioja	3.630,2	0,0	3.630,2	578,6	4.208,8	4.340,9	0,0	4.340,9	434,0	4.774,8	566,0	13,45
8 Murcia	6.524,7	0,0	6.524,7	3.326,2	9.850,9	8.993,4	0,0	8.993,4	2.494,7	11.488,0	1.637,1	16,62
9 Valencia	18.747,5	78.836,2	97.583,7	11.670,4	109.254,1	27.655,4	81.507,8	109.162,7	8.752,8	117.915,5	8.661,4	7,93
10 Aragón	18.008,6	0,0	18.008,6	3.904,3	21.912,9	19.108,7	0,0	19.108,7	2.928,2	22.037,0	124,1	0,57
11 Castilla-La Mancha	22.008,1	0,0	22.008,1	12.552,4	34.560,5	27.167,5	0,0	27.167,5	9.414,3	36.581,8	2.021,3	5,85
12 Canarias	11.079,5	43.662,1	54.741,7	9.001,5	63.743,2	14.420,4	43.809,9	58.230,3	6.751,1	64.981,4	1.238,3	1,94
14 Extremadura	12.819,0	0,0	12.819,0	14.119,3	26.938,3	16.866,7	0,0	16.866,7	10.589,5	27.456,2	517,8	1,92
15 Baleares	5.822,8	0,0	5.822,8	1.313,4	7.136,2	6.335,1	0,0	6.335,1	985,1	7.320,1	183,9	2,58
16 Madrid	33.062,4	0,0	33.062,4	8.905,3	41.967,7	41.482,6	0,0	41.482,6	6.679,0	48.161,6	6.193,9	14,76
17 Castilla-León	36.954,6	0,0	36.954,6	15.597,7	52.552,3	40.860,5	0,0	40.860,5	11.698,3	52.558,7	6,4	0,01
Total	284.459,2	476.263,0	760.722,2	174.367,1	935.089,3	358.917,0	497.517,9	856.434,9	130.775,3	987.210,2	52.121,0	6,85

(*) Estas restricciones incluyen el 0,25 FCI correspondiente a cada Comunidad y competencia.
— Modelos utilizados .....RENOVADO RENOVADO
— La contribución porcentual de las variables socioeconómicas sobre la financiación nueva es:

Competencias comunes	
Población	59,00
Insularidad	0,70
Superficie	16,00
Unid. Adminis.	24,30
Pobreza relat.	4,20
Esfuerzo fisc.	5,00

Competencias educación	
Población	84,40
Insularidad	3,10
Superficie	15,00
Término resid.	(2,50)
Pobreza relat.	0,40
Esfuerzo fisc.	1,70

Financiación total	
Población	73,75
Insularidad	2,09
Superficie	15,42
Unid. Adminis.	10,19
Término resid.	(1,45)
Pobreza relat.	1,99
Esfuerzo fisc.	3,08

Octubre: F-oct. 1: F + 0,25 FCI: 4.

4.ª parte. 0,75 del FCI

Recoge el 75 por 100 restante del FCI que corresponde a cada Comunidad. La columna 10 se refiere a las materias del artículo 151, la columna 11 a las del 143 y la columna 12 a la totalidad.

4. PONDERACIONES DE LAS VARIABLES Y DETERMINACION DE LA FINANCIACION INCONDICIONADA INICIAL DE CADA COMUNIDAD AUTONOMA

El cuadro 6 recoge en su parte superior la financiación incondicionada inicial que corresponde a cada Comunidad Autónoma una vez aplicadas las funciones que se especifican en el apartado 2.2.2 del Método. Esta parte del cuadro está dividida en tres partes:

1.ª parte. Financiación Actual

Donde aparece la financiación actual de cada Comunidad Autónoma especificándose, en su caso, la financiación que corresponde a las competencias comunes y a las competencias de Educación y el total.

2.ª parte. Financiación Nueva

En esta parte figura la financiación incondicionada inicial que corresponde a cada Comunidad Autónoma una vez aplicadas las funciones correspondientes, especificándose la que corresponde a las competencias comunes, a las competencias específicas y el total resultante.

3.ª parte. Incremento de financiación

Contiene el incremento de financiación que resulta para cada Comunidad Autónoma en términos absolutos y porcentuales.

En la parte inferior del cuadro se especifican las ponderaciones de cada una de las variables para cada grupo de competencias y las ponderaciones que corresponden a la financiación total.

ANEXO II

PREVISIONES DE FINANCIACION PARA 1987

Este Anexo tiene por objeto recoger las previsiones de financiación de las Comunidades Autónomas para el año 1987.

El cuadro 7 recoge dichas previsiones, en los siguientes términos:

Financiación por PPI (columna 1): estas previsiones han sido determinadas mediante el cálculo del porcentaje de participación provisional que puede corresponder a cada Comunidad Autónoma para el quinquenio por aplicación del presente Método, habida cuenta los datos que se contienen en el Anexo I (según se recoge en los cuadros 8 y 9) y por el cálculo de la financiación para 1987 por participación en ingresos por aplicación del Método, y de las reglas sobre evolución de esta financiación. El cuadro 10 contiene la determinación provisional de las tasas de incremento 1986/1987 del ITAE, PIB y GE. El cuadro 11 contiene el resultado de la financiación por participación en ingresos que corresponde a cada tasa de incremento.

Tasas y tributos cedidos (columnas 2 y 3): las cantidades que se recogen en el cuadro son las previsiones de recaudación que corresponden a los objetivos de recaudación fijados para estos conceptos para 1987. La tasa de incremento que se ha aplicado sobre las previsiones de recaudación por estos conceptos en 1986 es la equivalente del incremento monetario medio del coste efectivo de los servicios transferidos.

Subvenciones educación y FCI (columnas 5 y 7): son las dotaciones que por estos conceptos se recogen en el proyecto de Presupuesto para 1987.

FEDER (columna 8): las previsiones de financiación por este concepto se han determinado por aplicación del límite máximo (30 por 100 del FCI de gestión propia) previsto en el Método para fijar la financiación del FEDER que pueden recibir las Comunidades Autónomas para Planes de Desarrollo Regional.

Finalmente el cuadro 12 contiene la comparación de las previsiones de financiación de las CC.AA. entre 1986 (sistema transitorio) y 1987 (sistema definitivo). Efectuándose la comparación de la financiación incondicionada, de la financiación fuera Fondo y de la financiación total.

CUADRO 7

PREVISION DE FINANCIACION DE LAS CC.AA. EN 1987

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Financiación por PPI	Tasas	Tributos cedidos	Total financiación incondicionada	Subvenciones educación	Total financiación fuera fondo	FCI	FEDER	Financiación total
	1	2	3	4=1+2+3	5	6=4+5	7	8	9=6+7+8
2 Cataluña	116.055,3	4.652,8	51.573,5	172.281,6	32.501,7	204.783,3	10.044,7	—	214.828,0
3 Galicia	76.432,5	2.112,2	12.025,0	90.569,7	7.077,0	97.646,7	13.492,7	4.047,8	115.187,2
4 Andalucía	195.820,0	8.142,7	32.289,5	236.252,2	23.195,9	259.448,1	35.771,4	10.731,4	305.951,0
5 Asturias	4.983,4	1.121,6	6.385,4	12.490,4	0,0	12.490,4	2.638,3	791,5	15.920,2
6 Cantabria	4.137,4	393,6	2.181,8	6.712,7	0,0	6.712,7	1.003,6	—	7.716,3
7 La Rioja	2.629,0	132,4	1.833,0	4.594,3	0,0	4.594,3	397,7	—	4.992,0
8 Murcia	4.401,6	487,3	4.786,2	9.675,2	0,0	9.675,2	2.292,4	687,7	12.655,3
9 Valencia	70.752,1	1.915,1	32.385,7	105.052,9	15.311,8	120.364,7	8.026,0	—	128.390,7
10 Aragón	8.594,3	908,7	10.773,2	20.276,3	0,0	20.276,3	2.343,9	703,2	23.323,4
11 Castilla-La Mancha	21.615,4	1.316,3	6.774,9	29.676,7	0,0	29.676,7	8.079,4	2.423,8	40.179,9
12 Canarias	44.682,0	1.200,0	10.179,0	56.061,0	3.534,5	59.595,5	6.901,1	2.070,3	68.567,0
14 Extremadura	14.101,2	918,5	3.444,5	18.464,2	0,0	18.464,2	9.548,1	2.864,4	30.876,8
15 Baleares	2.547,4	411,9	3.599,7	6.559,0	0,0	6.559,0	988,3	—	7.547,3
16 Madrid	40.338,2	4.599,5	0,0	44.937,7	0,0	44.937,7	6.575,9	—	51.513,6
17 Castilla-León	27.946,0	2.101,9	13.328,8	43.376,7	0,0	43.376,7	9.640,6	2.892,2	55.909,5
Total	635.036,1	30.414,4	191.530,3	856.980,8	81.620,9	938.601,7	117.744,1	27.212,4	1.083.558,2

F-1987: María-3: Nueve.

CUADRO 8

DETERMINACION DEL PPI PARA EL QUINQUENIO 1987-91
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Nueva finan. fuera fondo			Ajustes				Nueva finan. fuera fondo ajustada		
	Art. 151 1	Art. 143 2	Total 3 = 1+2	Art. 151 4	Art. 143 5	Subven. educ. 6	Total 7=4+5+6	Art. 151 8	Art. 143 9	Total 10=8+9
2 Cataluña	140.264,8	40.917,9	181.182,6	0,0	(3.560,3)	27.725,5	24.165,2	112.539,3	44.478,1	157.017,4
3 Galicia	66.074,8	27.146,4	93.221,1	5.515,5	91,2	6.035,3	11.642,0	54.523,9	27.055,2	81.579,1
4 Andalucía	165.861,2	65.370,2	231.231,4	0,0	302,4	17.924,4	18.226,7	147.936,8	65.067,8	213.004,6
5 Asturias	0,0	11.644,5	11.644,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.644,5	11.644,5
6 Cantabria	0,0	6.607,0	6.607,0	0,0	423,1	0,0	423,1	0,0	6.183,8	6.183,8
7 La Rioja	0,0	4.340,9	4.340,9	0,0	97,2	0,0	97,2	0,0	4.243,6	4.243,6
8 Murcia	0,0	8.993,4	8.993,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8.993,4	8.993,4
9 Valencia	81.507,3	27.665,4	109.162,7	0,0	86,6	13.331,4	13.418,0	68.175,9	27.568,7	95.744,7
10 Aragón	0,0	19.108,7	19.108,7	0,0	220,8	0,0	220,8	0,0	18.888,0	18.888,0
11 Castilla-La Mancha	0,0	27.167,5	27.167,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27.167,5	27.167,5
12 Canarias	43.809,9	14.420,4	58.230,3	4.983,5	(399,2)	2.987,7	7.572,0	35.838,7	14.819,6	50.658,3
14 Extremadura	0,0	16.866,7	16.866,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16.866,7	16.866,7
15 Baleares	0,0	6.335,1	6.335,1	0,0	214,6	0,0	214,6	0,0	6.120,5	6.120,5
16 Madrid	0,0	41.482,6	41.482,6	0,0	726,0	0,0	726,0	0,0	40.756,6	40.756,6
17 Castilla-León	0,0	40.860,5	40.860,5	0,0	976,8	0,0	967,8	0,0	39.892,7	39.892,7
Total	497.517,9	358.917,0	856.434,9	10.499,0	(829,9)	68.004,3	77.673,4	419.014,6	359.746,9	778.761,5

F-1987: María-3: DOS: 1.

CUADRO 9

DETERMINACION DEL PPI PARA EL QUINQUENIO 1987-91
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Nueva fin. fuera fondo ajustada			Tasas			Tributos cedidos			Coste a financiar por PPI			PPI		
	Art. 151 7	Art. 143 8	Total 9=7+8	Art. 151 10	Art. 143 11	Total 12=10+11	Art. 151 13	Art. 143 14	Total 15=13+14	Art. 151 16	Art. 143 17	Total 18=16+17	Art. 151 19	Art. 143 20	Total 21=19+20
2 Cataluña	112.539,3	44.478,1	157.017,4	681,7	3.738,2	4.420,0	41.739,2	7.422,2	49.161,3	70.118,4	33.317,7	103.436,1	0,9086235	0,4317451	1,3403686
3 Galicia	54.523,9	27.055,2	81.579,1	123,5	1.871,4	1.994,9	8.615,1	2.847,5	11.462,5	45.785,3	22.336,3	68.121,7	0,5933057	0,2894436	0,8827493
4 Andalucía	147.936,8	65.067,8	213.004,6	454,2	7.243,5	7.697,7	23.641,8	7.137,5	30.779,3	123.840,9	50.686,8	174.527,7	1,6047818	0,6568210	2,2616028
5 Asturias	0,0	11.644,5	11.644,5	0,0	1.064,2	1.064,2	0,0	6.086,8	6.086,8	0,0	4.493,6	4.493,6	0,0000000	0,0582300	0,0582300
6 Cantabria	0,0	6.183,8	6.183,8	0,0	373,4	373,4	0,0	2.079,7	2.079,7	0,0	3.730,8	3.730,8	0,0000000	0,0483447	0,0483447
7 La Rioja	0,0	4.243,6	4.243,6	0,0	125,8	125,8	0,0	1.747,3	1.747,3	0,0	2.370,6	2.370,6	0,0000000	0,0307189	0,0307189
8 Murcia	0,0	8.993,4	8.993,4	0,0	462,0	462,0	0,0	4.562,4	4.562,4	0,0	3.969,0	3.969,0	0,0000000	0,0514323	0,0514323
9 Valencia	68.175,9	27.568,7	95.744,7	339,4	1.475,4	1.814,7	25.248,4	5.622,6	30.871,0	42.588,2	20.470,7	63.058,9	0,5518756	0,2652685	0,8171441
10 Aragón	0,0	18.888,0	18.888,0	0,0	869,0	869,0	0,0	10.269,4	10.269,4	0,0	7.749,6	7.749,6	0,0000000	0,1004229	0,1004229
11 Castilla-La Mancha	0,0	27.167,5	27.167,5	0,0	1.247,1	1.247,1	0,0	6.429,5	6.429,5	0,0	19.490,9	19.490,9	0,0000000	0,2525714	0,2525714
12 Canarias	35.838,7	14.819,6	50.658,3	129,1	1.002,7	1.131,8	7.930,4	1.772,5	9.702,9	27.779,1	12.044,5	39.823,6	0,3599729	0,1560775	0,5160505
14 Extremadura	0,0	16.866,7	16.866,7	0,0	868,0	868,0	0,0	3.283,4	3.283,4	0,0	12.715,2	12.715,2	0,0000000	0,1647691	0,1647691
15 Baleares	0,0	6.120,5	6.120,5	0,0	392,1	392,1	0,0	3.431,3	3.431,3	0,0	2.297,1	2.297,1	0,0000000	0,0297662	0,0297662
16 Madrid	0,0	40.756,6	40.756,6	0,0	4.383,1	4.383,1	0,0	0,0	0,0	0,0	36.373,5	36.373,5	0,0000000	0,4713435	0,4713435
17 Castilla-León	0,0	39.892,7	39.892,7	0,0	1.988,0	1.988,0	0,0	12.705,4	12.705,4	0,0	25.199,3	25.199,3	0,0000000	0,3265429	0,3265429
Total	419.014,6	359.746,9	778.761,5	1.727,9	27.103,9	28.831,8	107.174,8	75.397,4	182.572,2	310.111,8	257.245,7	567.357,5	4,0185595	3,3334975	7,3520571

ITAE 1986: 7.716.990,2 millones de pesetas.
F-1987: María-3: DOS: 2.

CUADRO 10

VALOR DE LA NORMA GENERAL Y LOS LIMITES DE EVOLUCION PARA 1987

Concepto	*Valor del índice 1987-1986*	*Porcentaje en 1987*
Norma general (ITAE)	1,1362343	13,62
Límite mínimo (gasto estatal equivalente)		
Competencias comunes	1,1090188	10,90
Educación	1,1265177	12,65
Comunidades artículo 151	1,1220413	12,20
Límite máximo crecimiento del PIB en términos monetarios	1,9815000	9,81

CUADRO 11

EVOLUCION DE LA FINANCIACION POR PPI (Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	*ITAE 1*	*Límite gasto equivalente 2*	*Límite crecimiento del PIB 3*
2 Cataluña	117.527,7	116.055,3	113.586,8
3 Galicia	77.402,2	76.432,5	74.806,8
4 Andalucía	198.304,3	195.820,0	191.654,9
5 Asturias	5.105,8	4.983,4	4.934,6
6 Cantabria	4.239,0	4.137,4	4.096,9
7 La Rioja	2.693,5	2.629,0	2.603,2
8 Murcia	4.509,7	4.401,6	4.358,5
9 Valencia	71.649,7	70.752,1	69.247,2
10 Aragón	8.805,4	8.594,3	8.510,1
11 Castilla-La Mancha	22.146,2	21.615,4	21.403,7
12 Canarias	45.248,9	44.682,0	43.731,6
14 Extremadura	14.447,5	14.101,2	13.963,0
15 Baleares	2.610,0	2.547,4	2.522,5
16 Madrid	41.328,9	40.338,2	39.943,1
17 Castilla-León	28.632,3	27.946,0	27.672,2
Total	644.651,1	635.036,1	623.035,2

F-1987: María 3: Siete: 3.

CUADRO 12

COMPARACION DE LAS PREVISIONES DE FINANCIACION DE LAS CC. AA. EN 1986-1987 (Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	*Financiación 1986*			*Financiación 1987*			*Incremento 1987-1986*		
	Fin. incondi. 1	*FFF 2*	*Fin. total 3*	*Fin. incond. 4*	*FFF 5*	*Fin. total 6*	*Fin. incond. 7=4-1*	*FFF 8=5-2*	*Fin. total 9=6-3*
2 Cataluña	126.783,9	154.509,4	166.709,1	172.281,6	204.783,3	214.828,0	45.497,7	50.273,9	48.118,9
3 Galicia	76.070,4	82.105,7	100.307,2	90.569,7	97.646,7	115.187,2	14.499,3	15.540,9	14.879,9
4 Andalucía	192.935,9	210.860,3	261.159,2	236.252,2	259.448,1	305.951,0	43.316,3	48.587,8	44.791,7
5 Asturias	8.710,9	8.710,9	11.849,9	12.490,4	12.490,4	15.920,2	3.779,6	3.779,6	4.070,3
6 Cantabria	4.799,5	4.799,5	6.176,9	6.712,7	6.712,7	7.716,3	1.913,2	1.913,2	1.539,4
7 La Rioja	3.435,8	3.435,8	4.006,6	4.594,3	4.594,3	4.992,0	1.158,5	1.158,5	985,4
8 Murcia	6.212,7	6.212,7	9.516,3	9.675,2	9.675,2	12.655,3	3.462,5	3.462,5	3.139,0
9 Valencia	82.451,8	95.783,1	103.390,1	105.052,9	120.364,7	128.390,7	22.601,2	24.581,6	25.000,6
10 Aragón	17.406,1	17.406,1	20.882,1	20.276,3	20.276,3	23.323,4	2.870,3	2.870,3	2.441,3
11 Castilla-La Mancha	21.495,6	21.495,6	32.754,6	29.676,7	29.676,7	40.179,9	8.181,0	8.181,0	7.425,3
12 Canarias	46.193,7	49.181,4	56.293,3	56.061,0	59.595,5	68.567,0	9.867,3	10.414,1	12.273,6
14 Extremadura	12.429,6	12.429,6	26.371,3	18.464,2	18.464,2	30.876,8	6.034,6	6.034,6	4.505,4
15 Baleares	5.376,9	5.376,9	6.681,3	6.559,0	6.559,0	7.547,3	1.182,1	1.182,1	866,0
16 Madrid	30.812,8	30.812,8	38.123,9	44.937,7	44.937,7	51.513,6	14.125,0	14.125,0	13.389,8
17 Castilla-León	35.069,1	35.069,1	46.459,4	43.376,7	43.376,7	55.909,5	8.307,5	8.307,5	9.450,0
Total	670.184,8	738.189,1	890.681,4	856.980,8	938.601,7	1.083.558,2	186.796,0	200.412,6	192.876,8

F-1987: María-3: Once.

ACUERDO DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS 1/1988, DE 27 DE JULIO, SOBRE LA REVISION DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION DEL QUINQUENIO 1987-1991

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto los excelentísimos señores Consejeros del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Madrid, celebró su vigésima segunda reunión el día 27 de julio de 1988, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía el procedimiento de revisión del porcentaje de participación definitivo del quinquenio 1987-1991, como consecuencia de nuevos traspasos de servicios.

Debatida la propuesta de resolución repartida por la Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en primera votación, por mayoría de 30 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, sobre 34 votos de derecho, que suponen una mayoría superior a los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10.3.*a)* del Reglamento de Régimen Interior.

Al acuerdo de aprobación han formulado por escrito voto particular reservado los excelentísimos señores Consejeros de las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de Canarias, de acuerdo con la facultad que confiere el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior.

En su virtud, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, una vez aprobada el acta número 22, en la que figuran como anexo I en la vigésima tercera sesión plenaria celebrada el 21 de febrero de 1990, se publican, para general conocimiento, los referidos acuerdos y votos particulares reservados:

TEXTO DEL ACUERDO

«Cuando como consecuencia de lo dispuesto en el "Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991", y en concreto en sus reglas para la revisión del porcentaje de participación definitivo del quinquenio, dicha revisión haya de producirse utilizando exclusivamente valores de los términos de la fórmula cuya valoración en pesetas del ejercicio 1986 haya sido previamente conocida y aprobada por las respectivas Comisiones Mixtas, la revisión se efectuará de oficio por el Ministerio de Economía y Hacienda, comunicando el nuevo porcentaje a la Comunidad Autónoma interesada y procediendo a la inclusión del mismo en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio en que haya de surtir efecto, para su aprobación por las Cortes Generales.»

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DE HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANARIAS

«1) La aplicación automática de las revisiones del porcentaje de participación (PPI), una vez resueltos los problemas pendientes, es una actividad puramente matemática, por lo que en un principio pudiera admitirse que el porcentaje se fijara por el Ministerio de Economía y Hacienda una vez analizadas las variaciones anuales que se han de tener en cuenta conforme al acuerdo de financiación 1986-1991.

2) Sin embargo, en el caso de Canarias no se puede acordar una votación favorable mientras no se resuelvan todos los puntos acordados en la reunión de la Comisión Mixta de transferencias de noviembre de 1986, y concretamente:

a) Las derivadas de Educación como consecuencia de los aumentos de plantilla (85 y 86), trienios atrasados, etcétera.

b) Las insuficiencias de Puertos e ICONA.

c) Las consignaciones que deben incrementar el PPI de Canarias para la ampliación de la plantilla de Universidades según el Decreto de transferencias en materia de Universidades a la Comunidad Autónoma.»

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DE ECONOMIA Y HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LAS ISLAS BALEARES

«Debo manifestar que, al margen de que exista un desacuerdo en la base de partida del sistema de financiación, la propuesta del Presidente tiene como base la agilización de un proceso puramente matemático y, por tanto, no hay por nuestra parte ningún inconveniente en proceder a su aplicación, sin perjuicio de lo que en el último extremo pueda resultar de la sustanciación de la impugnación del sistema de financiación.»

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento.

Madrid, 18 de junio de 1990.

ACUERDO 1/1990, DE 21 DE FEBRERO DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA SOBRE LA REFORMA DE LA NORMATIVA DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

INTRODUCCION

Fundamentos de la Reforma

El Sistema Financiero de las Comunidades Autónomas, cuyo esquema se desarrolla en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas cumpliendo la previsión establecida en el artículo 157 de la Constitución, fue concebido como un conjunto de dos grupos de recursos con dos finalidades distintas y específicas: por una parte, aquellos mecanismos cuya misión es proporcionar a las Comunidades Autónomas los medios necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios públicos que han asumido al amparo de sus Estatutos de Autonomía. Por otra, los mecanismos cuya finalidad es hacer efectivo entre ellas el principio de solidaridad financiera, operando en favor de los territorios menos desarrollados para coadyuvar al incremento de su riqueza y a la disminución de las diferencias de renta entre las distintas regiones del Estado.

Por distintos motivos, sin duda aconsejables en su momento y cuya relación exhaustiva no resulta relevante ni necesaria en el actual, esta diferenciación nítida entre las dos clases de mecanismos antes citados no se llevó a efecto, de tal modo que en ambos grupos de instrumentos financieros se daban las dos finalidades, especialmente durante el denominado período transitorio.

Concluido el período transitorio a finales del año 1986, se reformó el Sistema de Financiación básica, acordándose unas nuevas bases de distribución entre las Comunidades Autónomas en aplicación del artículo 13 de la LOFCA, de modo que los mecanismos de financiación de los servicios traspasados por el Estado, la Participación en los Ingresos del Estado y el rendimiento de los Tributos Cedidos, se instrumentaron en función de criterios socio-económicos representativos de las verdaderas necesidades relativas de cada Comunidad Autónoma respecto de los citados servicios, especialmente el criterio de población.

En cuanto a los recursos destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad, permanecieron sin reformar bajo su normativa inicial, sirviendo a su objetivo consustancial pero al mismo tiempo operando también como instrumento de financiación de los servicios públicos traspasados por el Estado.

Por ello, la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial con el objeto de destinarlo exclusivamente a objetivos de desarrollo regional es la cuestión pendiente cuya solución permitirá solucionar definitivamente el esquema del Sistema de Financiación establecido por la LOFCA y basado, como se ha dicho, en la adscripción de cada grupo de mecanismos financieros a su finalidad específica.

En el momento presente concurren diversas circunstancias que inducen a efectuar la reforma pendiente sin más demora. En primer lugar, la previsión legal: conforme a lo establecido en el artículo 16 de la LOFCA sobre la vigencia quinquenal de los criterios de distribución del Fondo, para el presente año 1990 debería haberse efectuado su revisión. En segundo lugar, por razones de solidaridad: la normativa vigente ha revelado en su aplicación práctica fisuras no previstas que vienen provocando, de forma progresiva, una desviación de los recursos del Fondo hacia los territorios más desarrollados. Por último, motivos de coherencia y racionalidad en la aplicación de los recursos públicos: el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea ha originado la percepción de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, lo que ha planteado la exigencia de coordinar estos recursos con los del Fondo de Compensación Interterritorial para lograr una potenciación recíproca y una mayor eficacia.

En virtud de todo ello se considera necesario efectuar la reforma del Fondo de modo que, en adelante, éste sea un instrumento exclusivo de la solidaridad y se destine a la consecución del desarrollo de los territorios más desfavorecidos del Estado, que pasan a ser sus únicos beneficiarios.

Al mismo tiempo, habida cuenta de que hasta ahora el Fondo venía financiando en parte a los servicios traspasados por el Estado, se hace preciso encontrar a este problema una solución transitoria que entronque con el momento en que se revisará el Sistema de Financiación básica, evento que se producirá el 1 de enero de 1992. Con este fin se crea la Compensación Transitoria, que hasta la fecha antes indicada constituirá un recurso de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas al margen de la Participación en los Ingresos del Estado y sin integrarse en ella.

Los términos en que se acuerda la reforma actual son los siguientes:

PRIMERA PARTE

REGULACION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

1. Principios generales

Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se dotará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado el Fondo de Compensación Interterritorial.

A partir de 1 de enero de 1990 los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente a financiar proyectos de inversión que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en los territorios beneficiarios.

2. Cuantía del Fondo

La cuantía anual del Fondo de Compensación Interterritorial será en cada ejercicio, como mínimo, el 30 por 100 de la inversión pública que figure incluida en los Presupuestos Generales del Estado.

A estos efectos se entenderá por inversión pública el importe que resulte de aplicar el índice de población relativa de las Comunidades Autónomas partícipes sobre la estatal y el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades partícipes, al conjunto de gastos destinados a inversiones reales nuevas de carácter civil que figuren en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos.

La renta a que se refiere el párrafo anterior se define como el Valor Añadido Bruto al coste de los factores.

Los valores de población y Valor Añadido Bruto utilizados para el cálculo de la inversión pública serán los últimos datos disponibles por el INE y, en todo caso, los datos de ambas variables se referirán al mismo período de tiempo.

Para el ejercicio de 1990 el porcentaje a aplicar sobre la inversión pública, entendida como se ha definido anteriormente, será del 32,68783 por 100.

En los siguientes ejercicios, los porcentajes que deberán aplicarse en cada uno serán aprobados por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

3. Partícipes del Fondo

Hasta 31 de diciembre de 1991 serán partícipes del Fondo las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Asturias.

4. Criterios de distribución y ponderación

El Fondo de Compensación Interterritorial se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios y ponderaciones:

a) El 87,5 por 100 del mismo de forma directamente proporcional a la población de derecho relativa de cada Comunidad Autónoma en relación a la del conjunto de las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo.

b) El 1,6 por 100 de forma directamente proporcional a la media del saldo migratorio de cada Comunidad en los últimos diez años, computándose solamente aquellas que resulten negativas y tomando valor cero las de las Comunidades cuya media sea positiva.

c) El 1 por 100 en forma directamente proporcional al cociente entre el número de parados y el número de activos existente en cada Comunidad, ponderado por la relación entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo.

d) El 3 por 100, de forma directamente proporcional a la superficie de cada Comunidad Autónoma.

e) El 6,9 por 100 restante, de forma directamente proporcional al número de Entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada Comunidad, ponderado por la relación entre la superficie de la misma y la superficie total del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo.

f) Efectuado el reparto de los apartados anteriores, el resultado se corregirá de la siguiente forma:

— En función de la inversa de la renta por habitante de cada territorio, tal como se indica en la fórmula siguiente:

$$T_i = \Gamma \, F \, n_i \, [1 - (R_i / \bar{R})]$$

Siendo:

T_i = Redistribución del Fondo de la Comunidad *i* en base a la inversa de la renta por habitante.

Γ = Parámetro de ponderación igual a 3,624.

F = Importe global del FCI.

n_i = Población relativa de la Comunidad *i,* en relación a la población total de las Comunidades beneficiarias del FCI.

R_i = Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante de la Comunidad *i.*

$\bar{R}$ = Valor Añadido Bruto al coste de los factores de las Comunidades beneficiarias del FCI, dividido por su población.

— El hecho insular se estimará incrementando en un 63,1 por 100 la cantidad que haya correspondido a la Comunidad de Canarias por los criterios anteriores, y el importe que resulte a su favor se disminuirá a las restantes proporcionalmente a los importes que les correspondieron por los citados criterios.

Los valores de las variables población, activos, parados y Valor Añadido Bruto se tomarán utilizando la media de los cinco últimos años disponibles, según las estimaciones de dichas variables por el INE, y para las Entidades singulares se utilizará el último dato disponible elaborado por el INE.

5. Destino del Fondo

Según lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial se destinarán a financiar gastos de inversión, cualquiera que sea su naturaleza, que coadyuven a elevar el nivel de renta y riqueza del territorio beneficiario.

De conformidad con ello, los proyectos de inversión con cargo al Fondo se decidirán de común acuerdo entre la Comunidad Autónoma y la Administración Central, en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

Cuando haya de sustituirse un proyecto de inversión de los inicialmente programados, dicha sustitución se efectuará de común acuerdo entre ambas Administraciones, conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

6. Percepción de los recursos del Fondo

La percepción de los recursos del Fondo por las Comunidades Autónomas ha constituido, durante la vigencia de la normativa precedente, un punto conflictivo entre la Hacienda Central y las Haciendas Autonómicas. La necesidad de eliminar exigencias en lo relativo a esta percepción de recursos, que puedan implicar una actuación de control más o menos explícita, y la conveniencia de armonizar dicha necesidad con el equilibrio financiero entre ambas administraciones, aconsejan establecer de común acuerdo el cauce para hacer efectivos los recursos. En virtud de ello, se observarán las siguientes reglas:

a) El importe de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo se percibirá por las Comunidades Autónomas del siguiente modo:

— El 25 por 100, al adjudicarse la ejecución del proyecto.

— Un 50 por 100, cuando la ejecución del proyecto se haya efectuado en igual porcentaje.

— El 25 por 100 restante, cuando el proyecto se haya ejecutado totalmente.

b) Para percibir los anteriores importes bastará con que la Comunidad Autónoma efectúe la petición de los fondos al órgano gestor de la Hacienda Central.

c) Las peticiones de fondos acumuladas en cada momento no podrán exceder de un importe igual al 25 por 100 del Fondo total de la Comunidad Autónoma multiplicado por el número de trimestres iniciados hasta el momento de la petición, contados desde el inicio del ejercicio al que el Fondo se refiera.

7. Proyectos de Inversión financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Como consecuencia de la nueva reglamentación de la Comunidad Económica Europea sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de los Marcos de Apoyo Comunitario negociados por el Estado Español con la Comisión de las Comunidades Europeas, a partir del día 1 de enero de 1990 los recursos del FEDER destinados a financiar proyectos competencia de las Comunidades Autónomas serán los resultantes de la aplicación de dichos Marcos de Apoyo Comunitario.

8. Compensación de los pagos efectuados durante la vigencia del Presupuesto prorrogado para 1990 con cargo al Fondo

Las cantidades que se hayan hecho efectivas desde el 1 de enero de 1990 hasta la fecha de aprobación de la nueva Ley del Fondo, con cargo a los créditos iniciales de la Sección 33, de los Presupuestos Generales del Estado prorrogados para 1990, se considerarán a cuenta de la Compensación Transitoria para aquellas Comunidades que no participan en el Fondo, y de este último para las restantes. A estos efectos se efectuarán las operaciones de formalización que procedan.

SEGUNDA PARTE

REGULACION DE LA COMPENSACION TRANSITORIA

1. Concepto de la Compensación Transitoria

El efecto más importante producido por la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial es, sin duda, el destino exclusivo de sus recursos a inversiones que produzcan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en los territorios beneficiarios, y su desvinculación absoluta de la financiación de los servicios traspasados por el Estado.

Por otra parte, la vigencia del Acuerdo adoptado por el Consejo el 7 de noviembre de 1986 sobre el Método del Sistema de Financiación impide la revisión del mismo hasta el 1 de enero de 1992, y consecuentemente, la inclusión de los créditos correspondientes a la inversión nueva de los servicios traspasados en la Participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado.

Por ello, es necesario adoptar una solución transitoria que, atendiendo a las peculiaridades de los distintos sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas, permita mantener el *status* vigente hasta que se proceda a la reforma del Sistema de Financiación de régimen común y a la revisión de la normativa sobre el Cupo foral. Con este fin se crea la Compensación Transitoria, como instrumento provisional de financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados, cuya cuantía definitiva e incorporación a la Participación en los Ingresos del Estado se negociarán para 1992.

La Compensación Transitoria se percibirá por las Comunidades Autónomas como financiación incondicionada a través de la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado, en concepto específico en cada uno de los Servicios de dicha Sección.

2. Cuantía de la Compensación Transitoria

Todas las Comunidades Autónomas recibirán como Compensación Transitoria, en valores del año 1989, para financiar parcialmente la inversión nueva asociada a las competencias transferidas, a través de una transferencia de capital con cargo a la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado, las cantidades que se detallan en el cuadro Anexo 1.

3. Evolución de la Compensación Transitoria

1. Para aquellas Comunidades en las que la diferencia entre su participación en el Fondo de Compensación Interterritorial de 1989 y su participación media en los años 1985 a 1989 sea mayor que el 1 por 100 del volumen total del Fondo en 1989, su Compensación Transitoria para 1990 se incrementará con respecto a las cantidades expresadas en el cuadro Anexo 1, en la tasa de crecimiento de los ingresos presupuestados para 1990 en los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado con respecto a la recaudación obtenida por estos conceptos en 1989.

Para 1991, la Compensación Transitoria se obtendrá incrementando la de 1990 en la tasa de crecimiento de la previsión presupuestaria de los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado con respecto al Presupuesto inicial de 1990.

2. Para las restantes Comunidades, el incremento de la Compensación Transitoria para 1990 y 1991 será el de la inversión civil nueva, tal como ésta se interpreta a efectos de determinar la cuantía del Fondo de Compensación.

3. Los recursos que resultan de la diferencia de aplicar a las Comunidades Autónomas del apartado 1 precedente la tasa de crecimiento establecida en el apartado anterior con respecto a la suya propia, se distribuirá entre el resto de las Comunidades Autónomas, proporcionalmente a la diferencia, en valores absolutos, existente para cada Comunidad Autónoma entre su participación en el Fondo de 1989 y su participación media en el período 1985-1989, siempre que ésta sea negativa.

En aplicación de las anteriores normas, la Compensación Transitoria para 1990 será la que figura en el cuadro Anexo 2.

4. Los créditos de la Compensación Transitoria se harán efectivos a las Comunidades Autónomas por doceavas partes mensuales.

5. La Comunidad Autónoma de Navarra seguirá recibiendo, a través de actuaciones convenidas con la Administración del Estado que resulten de mutuo interés para ambas Administraciones, la cuantía del Fondo que, en su anterior sistema de financiación, correspondía al tramo de competencias estatales.

CUADRO ANEXO 1

Comunidades	*Compensación transitoria 1989*
Extremadura	3.987,4
Andalucía	15.147,8
Castilla-La Mancha	3.748,1
Galicia	7.020,7
Murcia	433,8
Canarias	3.547,0
Castilla-León	8.720,6
Comunidad Valenciana	6.416,5
Asturias	2.790,3
Cantabria	1.578,6
Aragón	3.897,9
Madrid	10.491,7
Cataluña	23.892,5
Navarra	0,0
País Vasco	10.505,6
Baleares	1.388,0
La Rioja	579,8
Total	104.137,3

CUADRO ANEXO 2

Comunidades	*Cantidad total*
Extremadura	4.919,7
Andalucía	18.194,3
Castilla-La Mancha	4.412,8
Galicia	8.099,8
Murcia	498,9
Canarias	4.079,0
Castilla-León	10.330,2
Comunidad Valenciana	7.379,0
Asturias	3.218,6
Cantabria	1.830,0
Aragón	4.536,1
Madrid	12.065,5
Cataluña	26.329,6
Navarra	0,0
País Vasco	11.577,2
Baleares	1.612,6
La Rioja	674,8
Total	119.758,1

ACUERDOS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL QUINQUENIO 1992-1996. CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA. MADRID 7 DE OCTUBRE DE 1993

SUMARIO

Acuerdo Primero.—Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

I. Introducción.
II. Exposición del «Procedimiento».
  II.1. Contenido financiero.
  II.2. Instrumentación formal.
III. Análisis del «Procedimiento».
  III.1. Nueva interpretación de la variable esfuerzo fiscal.
  III.2. Definición de la norma recaudatoria.
  III.3. Neutralidad financiera.
  III.4. Reglas de evolución.
    III.4.1. Evolución del término B'_{in}.
    III.4.2. Evolución del término 0,15 IR_{in}.
    III.4.3. Evolución del término 0,15 IR_{in}**.
    III.4.4. Financiación total resultante en el año t.
  III.5. Reglas de garantía: modulación financiera.
    III.5.1. Regla de modulación financiera para el año 1994.
    III.5.2. Regla de modulación financiera para el año 1995.
    III.5.3. Concepto de la «financiación fuera fondo».
  III.6. Condición de aplicación y coeficiente reductor.
IV. Instrumentación presupuestaria.
  Anexo estadístico.

Acuerdo Segundo.—Integración de las comunidades autónomas en la agencia estatal de Administración Tributaria.

Acuerdo Tercero.—Elaboración de un libro blanco sobre la financiación de las comunidades autónomas.

Acuerdo Cuarto.—Estudio de la problemática en la financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social.

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I. Introducción

El acuerdo de 20 de enero de 1992, por el que se aprobó el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996» (en adelante «Método»), consideró deseable asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Para alcanzar este objetivo acordó la creación de un Grupo de Trabajo que debía examinar las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal, y emitir un informe antes del 30 de junio de 1992 sobre la aplicación práctica del acuerdo.

En el plazo fijado el Grupo de Trabajo emitió el informe, recogiendo los distintos criterios que surgieron en su seno para incrementar la corresponsabilidad fiscal, y explorando las posibilidades de la variable esfuerzo fiscal para conseguir dicho objetivo, así como la posible compatibilidad con las limitaciones establecidas en la LOFCA en la cesión del rendimiento, total o parcial, de ciertas figuras tributarias, llevando a cabo la búsqueda de planteamientos acordes con el espíritu de la LOFCA.

Tomando el informe como base, el Ministerio de Economía y Hacienda elaboró un primer documento exponiendo un conjunto de medidas para elevar el grado de corresponsabilidad fiscal del sistema, que fue analizado conjuntamente con las Comunidades Autónomas en una serie de reuniones bilaterales, y a la vista de las conclusiones obtenidas se completó y perfeccionó el documento inicial recogiendo las aportaciones de las respectivas Comunidades Autónomas.

El resultado de todo ello es el presente documento, en el que se define y desarrolla el «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas» (en adelante «Procedimiento»), que el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante Consejo) considera que constituye la respuesta adecuada a las exigencias del momento actual en virtud de las características que reúne, entre las que deben señalarse las siguientes:

a) Respeto a los criterios básicos de financiación de las Comunidades Autónomas que informaron el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

b) Conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de tal forma que una parte importante del gasto público gestionado por ellas esté financiado por las aportaciones de los residentes en el ámbito territorial respectivo, con lo que los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad Autónoma son consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto.

c) Garantía de que la financiación resultante del «Método» no se altera en perjuicio de ninguna Comunidad Autónoma, manteniendo los principios de solidaridad y de equidad.

d) Instrumentación en el marco de la LOFCA, con lo que evita planteamientos de revisión no deseables.

e) Moderación en cuanto al coste estimado que representa para la Hacienda estatal.

El «Procedimiento» se aplicará en los años 1994 y 1995. Para 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, considerando la experiencia obtenida en los dos años precedentes, deberá pronunciarse sobre la continuación pura y simple en su aplicación o, en su caso, sobre las reformas que sea necesario introducir para su perfeccionamiento.

II. Exposición del «Procedimiento»

Para exponer el «Procedimiento» deben distinguirse dos ámbitos: el financiero y el formal.

II.1. *Contenido financiero*

A partir del 1 de enero de 1994, en los años 1994 y 1995, cada Comunidad Autónoma percibirá el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los residentes en su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio de referencia.

Las reglas para la aplicación del «Procedimiento», condiciones a que se somete y garantías que lo acompañan, se recogen en el epígrafe III del presente documento.

II.2. *Instrumentación formal*

Aunque dentro del marco de la LOFCA podrían arbitrarse soluciones a la corresponsabilidad fiscal por la vía del artículo 12, mediante el establecimiento de un recargo autonómico en el IRPF acompañado de la simultánea reducción de la tarifa estatal, de modo que la presión fiscal resultante sea idéntica a la existente con anterioridad, en el momento actual existen importantes razones para descartar la fórmula del recargo, porque la necesidad de evitar retornos financieros a favor de la Hacienda central obligaría a establecer dos tarifas estatales diferentes del impuesto.

Por otra parte, la instrumentación del «Procedimiento» mediante el reconocimiento a cada Comunidad Autónoma de una «participación territorializada en el rendimiento del IRPF», al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la LOFCA, no presenta obstáculos que impidan o dificulten su aplicación, habida cuenta de que esta modalidad financiera ya viene funcionando satisfactoriamente desde el inicio del sistema de financiación.

En virtud de ello, se adopta la «participación territorializada en el rendimiento del IRPF» como forma de instrumentación del «Procedimiento». Para ello, la actual participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de impuestos estatales *se desdoblará en dos tramos o fracciones:* la primera, de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión; la segunda, de carácter específico o singular, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial.

III. Análisis del «Procedimiento»

El presente epígrafe tiene por objeto desarrollar explícitamente la aplicación del «Procedimiento», a cuyo efecto contempla los siguientes aspectos del mismo:

1. Descripción de la variable esfuerzo fiscal, contenida en el «Método», y la nueva interpretación que a la misma debe darse por su correcta utilización en el «Procedimiento».

2. Definición de la «norma recaudatoria», elemento principal en las medidas de corresponsabilidad fiscal debido a su carácter de instrumento de control del esfuerzo fiscal.

3. Neutralidad financiera de la aplicación del «Procedimiento» respecto al *status quo* resultante del Acuerdo de 20 de enero de 1992.

4. Reglas de evolución financiera que se establecen para los mecanismos representativos del rendimiento territorial del IRPF.

5. Reglas de modulación del resultado financiero.

III.1. *Nueva interpretación de la variable esfuerzo fiscal*

El actual sistema transfiere desde el Estado a cada Comunidad Autónoma una financiación que se puede representar por la siguiente ecuación:

$$F_i = A(Z_i) - IC^*_i + 0{,}15\ (IR_i - B_i IR) \qquad [1]$$

El primer elemento, $A(Z_i)$, es una cantidad que varía en función de las características geo-demográficas y socioeconómicas de la Comunidad, que representamos a través del vector Z_i.

El segundo elemento, IC^*_i, es la detracción de una recaudación normativa por las tasas afectas a los servicios transferidos y los tributos cedidos. Dado que la Comunidad obtiene una recaudación efectiva IC_i por dichos conceptos, la financiación total de que dispone, FT_i, es igual a la financiación transferida desde el Estado, F_i, más la recaudación tributaria realmente obtenida IC_i. Es decir:

$$FT_i = F_i + IC_i \qquad [2]$$

o lo que es lo mismo:

$$FT_i = A(Z_i) + (IC_i - IC^*_i) + 0{,}15\ (IR_i - B_i IR) \qquad [3]$$

Como pone de manifiesto la expresión [3], la detracción de IC^*_i responde al requerimiento de mantener para cada Comunidad Autónoma el volumen de recursos que, de acuerdo con unas determinadas características de la misma, se estimen necesarios para financiar sus competencias y que en el caso del presente modelo vienen dadas por el elemento A (Z_i). Si IC^*_i está razonablemente bien determinado, la cesión de rendimientos tributarios no debería alterar de forma significativa el anterior requerimiento, dado que la recaudación efectiva IC_i quedará compensada por la norma recaudatoria IC^*_i. Es decir, la cesión de recursos tributarios no debe alterar el principio básico de que para unas mismas necesidades, para unas mismas competencias y para una misma presión fiscal, los recursos puestos a disposición de las Comunidades Autónomas deberían ser los mismos.

En el sistema actual la diferencia que se produce por las dos formas de computar la recaudación tributaria es la derivada del término:

$$(IC_i - IC^*_i) \qquad [4]$$

Este término puede ser positivo si la gestión tributaria autonómica es buena, pero podría ser negativo si no lo es. En todo caso, queda claro que el resultado final depende esencialmente del valor que adopte la norma IC^*_i.

El tercer elemento de la financiación que el Estado transfiere a las Comunidades Autónomas, $0{,}15\ (IR_i - B_i IR)$, es una cantidad que depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta IR_i e IR representan el importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en el territorio de la Comunidad *i* y en el conjunto del territorio común, respectivamente; y B_i, es la participación de la Comunidad en el PIB estatal.

En principio, la variable esfuerzo fiscal juega ya, en el sistema actual, un papel similar al de los tributos cedidos. Efectivamente, la variable esfuerzo fiscal representa el importe real de las cuotas líquidas declaradas por un determinado impuesto en el territorio de la Comunidad Autónoma, IR_i, y la detracción de una valoración normativa de las mismas, IR^*_i, que en este caso particular se define como las cuotas líquidas que declararían los residentes en la Comunidad si participara en las cuotas líquidas totales por IRPF en igual proporción con que participa en el PIB estatal; es decir, $IR^*_i = B_i IR$. Hay que puntualizar que, en este caso, la diferencia entre ambos términos no opera sobre la totalidad del impuesto, sino sólo sobre un 15 por 100 del mismo. Pero, en todo caso, la estructura es la misma que la de la expresión [4]:

$$0{,}15\ (IR_i - IR^*_i) \qquad [5]$$

Por otra parte, el hecho de que la estructura de la variable esfuerzo fiscal sea la misma que la de un tributo cedido, no significa necesariamente que en el sistema actualmente vigente opere como un tributo cedido. En primer lugar, los recursos obtenidos por la Comunidad únicamente coinciden con el 15 por 100 del IRPF declarado en su territorio en el año base para el que se define el sistema; luego, en los años siguientes, ya no es así, dado que el valor del término en el año base evoluciona según el criterio establecido en el «Método» (ITAE/PIB nominal/gasto equivalente). Por tanto, existe una primera diferencia con los tributos cedidos. Mientras allí el término IC_i refleja siempre la recaudación realmente obtenida, aquí el término $0{,}15\ IR_i$ sólo coincide con las cuotas líquidas realmente declaradas en el año base del sistema.

La segunda diferencia hace referencia a la norma recaudatoria. En el caso de los tributos cedidos, la norma IC^*_i se definió como la recaudación standard por estos tributos en cada Comunidad, en el año base, atendiendo a un criterio de neutralidad respecto a la participación en ingresos del Estado. En el caso del IRPF, en cambio, la norma es más aproximativa. Una buena norma ha de reflejar las cuotas líquidas que teóricamente se obtendrían si a una base imponible del impuesto, medida en términos standard, se le aplicara un tipo impositivo standard. Veamos en qué medida se cumplen en este caso estos requisitos. Como se señalaba más arriba, la norma en este caso es:

$$IR^*_i = B_i IR \qquad [6]$$

donde

$$B_i = PIB_i/PIB \qquad [7]$$

Sustituyendo [7] en [6] tenemos:

$$IR^*_i = (IR/PIB)\ PIB_i \qquad [8]$$

Es decir, la actual norma del IRPF es el producto de una base imponible que se aproxima por el PIB de la Comunidad Autónoma y de un tipo que se aproxima por la presión fiscal media de este impuesto en todo el territorio común (es decir, todo el territorio español con la excepción de los territorios forales).

Sin embargo, la definición de la norma no era una cuestión importante, porque en la realidad la expresión $0{,}15\ (IR_i - B_i IR)$ no opera financieramente como un tributo cedido, dado que, aparte de su efecto sobre la transferencia del año base, en los años del quinquenio las Comunidades

ni han recibido el 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, ni han experimentado una detracción normativa según la evolución de las cuotas líquidas totales por IRPF. El término ha quedado simplemente englobado en el sistema y ha evolucionado de acuerdo con los criterios generales de crecimiento del mismo. Ahora bien, en el contexto de un crecimiento autónomo del término 0,15 IR_i, adquiere mayor trascendencia la definición que se adopte para la norma recaudatoria.

III.2. *Definición de la norma recaudatoria*

Volviendo a la expresión [1] y simplificando términos, tenemos que los recursos transferidos por el Estado a cada Comunidad Autónoma, F_i, son:

$$F_i = B_i + 0{,}15\ IR_i - 0{,}15\ IR_i^* \qquad [9]$$

donde B_i es el bloque de recursos determinado por todos los elementos del sistema a excepción del proveniente del esfuerzo fiscal, siendo su valor:

$$B_i = A\ (Z_i) - IC_i^* \qquad [10]$$

La solución al problema de la corresponsabilidad fiscal se efectúa dando a los términos IR_i y IR_i^* de la expresión [9] las siguientes definiciones:

a) De conformidad con la interpretación dada a la variable esfuerzo fiscal recogida en el «Método», el término IR_i, se define para cada Comunidad Autónoma como el importe real de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas declaradas por sus residentes, que hayan sido devengadas en el ejercicio que se considera.

b) En cuanto al segundo término, IR_i^*, que representa la norma recaudatoria, resulta evidente, como se desprende de lo dicho anteriormente, la necesidad de revisar y perfeccionar su definición actual. Parece razonable que la norma recaudatoria debe representar lo que se recaudaría en cada Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta las características económicas específicas, si el cumplimiento fiscal de sus residentes en este impuesto fuera el resultado de un comportamiento medio o standard del conjunto de los ciudadanos del Estado. Partiendo de esta idea, se define la nueva norma recaudatoria IR_{in}^{**} de la Comunidad Autónoma *i* para el año *n* (año neutral que se establece en el epígrafe III.3 siguiente) como el importe de las cuotas líquidas realmente declaradas por sus residentes correspondientes a dicho año. Ello implica que en el citado año neutral la cuota normativa es el producto de la base imponible real, BI_{in}^r y del tipo medio real n_{in}^r:

$$IR_{in}^{**} = BI_{in}^r \times n_{in}^r = IR_{in} \qquad [11]$$

III.3. *Neutralidad financiera*

Una condición que el sistema debe necesariamente cumplir es su neutralidad financiera con respecto a la situación actual. Esta neutralidad significa que en el año *n* (año neutral) del quinquenio debe cumplirse la siguiente condición:

$$B'_{in} + 0{,}15\ IR_{in}^{**} = (B_{io} + 0{,}15\ IR_{io-2} - 0{,}15\ IR_{io-2}^*)\ (1 + P_n) \qquad [12]$$

donde B'_{in} es el volumen de recursos obtenidos en el año *n* por elementos distintos al derivado de la participación territorializada en el rendimiento del IRPF, después de la aplicación del «Procedimiento», y el segundo miembro de la igualdad representa los recursos que recibiría la Comunidad *i* en el año *n* neutral por aplicación del «Método». Esta condición, dada la definición de la norma recaudatoria recogida en el epígrafe III.2 precedente, implica que:

$$B'_{in} = (B_{io} + 0{,}15\ IR_{io-2} - 0{,}15\ IR_{io-2}^*)\ (1 + p_n) \qquad [13]$$

Es decir, el término B'_{in} tiene en el año neutral 1993, para cada Comunidad Autónoma, igual valor que la financiación que recibiría por PPI si no se hubiese aplicado el «Procedimiento», con lo que se asegura que en el año neutral el efecto financiero derivado de la implantación del nuevo sistema sea nulo.

El año neutral que se establece es el ejercicio de 1993, con lo que se garantiza a ambas Administraciones el máximo respeto al principio de equilibrio financiero, por ser el año inmediato anterior al primero de aplicación de este «Procedimiento».

Puesto que en el momento actual no se conocen los valores reales de las variables y, en consecuencia, no es posible determinar las expresiones [12] y [13] de forma que reflejen los importes ciertos y definitivos de los diferentes términos que las integran, en tanto no puedan establecerse se operará con sus valores provisionales, tanto a efectos de aplicarlos en las expresiones que figuran en los restantes epígrafes de este «Procedimiento», como de que las Comisiones Mixtas puedan adoptar los necesarios acuerdos y de determinar los importes de los créditos «a cuenta» que deban incluirse en los Presupuestos Generales del Estado, sustituyéndose por los valores definitivos cuando se disponga de los datos reales necesarios.

III.4. *Reglas de evolución*

En el año neutral 1993, según lo expuesto en el epígrafe III.3 anterior, la financiación resultante del «Procedimiento» será:

$$F_{in} = B'_{in} + 0{,}15\ (IR_{in} - IR_{in}^{**}) \qquad [14]$$

Las reglas de evolución que se establecen para cada uno de los términos anteriores son las siguientes:

III.4.1. Evolución del término B'_{in}

El valor en el año base 1990 del término B'_{in}, representativo del tramo de la participación en el rendimiento global de los ingresos del Estado en el año neutral 1993, se determinará mediante el cociente entre él y el índice de evolución que prevalezca, según las reglas establecidas en el «Método», entre dicho año base y el año 1993, tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143:

$$B'_{io} = B'_{in}/(1 + p_n) \qquad [15]$$

donde B'_{io} es el tramo de la participación en los ingresos

generales del Estado de la Comunidad Autónoma *i* expresado en valores del año base 1990 y $(1 + p_n)$ es el índice de evolución que haya prevalecido entre el año base 1990 y el año 1993, por aplicación de las reglas establecidas en el «Método», para la Comunidad *i,* según que pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

Para determinar el valor en cualquier año del quinquenio, a partir del de 1994, del tramo de participación en los ingresos generales del Estado, representado en el año base por el término B'_{io}, se aplicarán las reglas establecidas en el «Método»:

$$B'_{it} = B'_{io} \times (1 + p_t) \qquad [16]$$

donde B'_{it} representa el tramo de la participación en los ingresos generales del Estado de la Comunidad Autónoma *i* expresado en valores del año *t* del quinquenio, y $(1 + p_t)$ es el índice de evolución que haya prevalecido entre 1990 y el citado año *t,* por aplicación de las reglas establecidas en el «Método», para la Comunidad *i,* según su pertenencia al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

III.4.2. Evolución del término $0{,}15\ IR_{in}$

De conformidad con lo establecido en el epígrafe II.1 de este «Procedimiento», el valor del término $0{,}15\ IR_{in}$ se determinará en los años 1994 y 1995 atendiendo al importe real de las cuotas líquidas declaradas por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, devengadas en el ejercicio de referencia:

$$0{,}15\ IR_{it} = 0{,}15\ IR^{r}_{it} \qquad [17]$$

donde $0{,}15\ IR_{it}$ es el importe que debe percibir la Comunidad Autónoma *i* en el año *t* (1994 ó 1995) por su tramo de la participación en ingresos del Estado correspondiente al rendimiento territorial del IRPF, e IR^{r}_{it} es el importe real de las cuotas líquidas declaradas por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma *i* devengadas en el año respectivo (1994 ó 1995).

III.4.3. Evolución del término $0{,}15\ IR^{**}_{in}$

El valor en el año base del término $0{,}15\ IR^{**}_{in}$, representativo de la norma recaudatoria en el año neutral 1993, se determinará mediante el cociente entre él y el índice de evolución que prevalezca, por aplicación de las reglas establecidas en el «Método», entre el citado año base y el año 1993, tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143:

$$0{,}15\ IR^{**}_{io} = 0{,}15\ IR^{**}_{in}/(1 + p_n) \qquad [18]$$

donde $0{,}15\ IR^{**}_{io}$ es el importe de la norma recaudatoria en el IRPF de la Comunidad Autónoma *i* determinado en valores del año base 1990, y $(1 + p_n)$ es el índice de evolución que haya prevalecido entre el año base 1990 y 1993, por aplicación de las reglas establecidas al efecto en el «Método», para la Comunidad *i,* según que pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

El valor provisional del término $0{,}15\ IR^{**}_{io}$ en el año base 1990 es, para cada Comunidad, el que figura en el cuadro número 2 del Anexo Estadístico, fijado en función de su porcentaje efectivo de participación en el IRPF.

Para determinar el valor en los ejercicios de 1994 y 1995 de la norma recaudatoria, representada en el año base por el término $0{,}15\ IR^{**}_{io}$, se aplicará el índice que prevalezca para la Comunidad *i* según las reglas de evolución establecidas por el «Método», tanto para las Comunidades Autónomas del artículo 151 como para las Comunidades Autónomas del artículo 143.

$$0{,}15\ IR^{**}_{it} = 0{,}15\ IR^{**}_{io} \times (1 + p_t) \qquad [19]$$

donde $0{,}15\ IR^{**}_{it}$ es la norma recaudatoria de la Comunidad *i* expresada en valores del año *t* (1994 ó 1995), y $(1 + p_t)$ se ha definido anteriormente.

III.4.4. Financiación total resultante en el año *t*

Según las reglas anteriores, la financiación total de la Comunidad *i* en el año *t* (1994 ó 1995), por participación en los ingresos del Estado, será:

$$F_{it} = B'_{io}\ (1 + p_t) + 0{,}15\ IR^{r}_{it} - 0{,}15\ IR^{**}_{io}\ (1 + p_t) \qquad [20]$$

III.5. *Reglas de garantía: modulación financiera*

El «Método» constituye un bloque de medidas con trascendencia financiera que fueron objeto de consenso y cuya estructura esencial debe respetarse. Entre los elementos más sensibles del conjunto de concesiones mutuas entre Estado y Comunidades Autónomas, y entre ellas mismas, se encuentra la decisión de implantar un mayor grado de corresponsabilidad fiscal.

La introducción del nuevo concepto de la variable esfuerzo fiscal introduce un cambio en el sistema vigente que, como es obvio, originará a partir de su aplicación diferencias respecto a la financiación que hubiera resultado conservando íntegramente el actual sistema. Por ello, la falta de reglas moderadoras se traduciría en incertidumbre respecto al resultado final, que podría redundar en unos casos en pérdida de recursos y en otros en un crecimiento excesivo que altere el equilibrio preexistente, según que el importe de los recursos proporcionados por la participación territorializada en el IRPF sea inferior o sensiblemente superior al que resulte de la norma recaudatoria.

Por ello, a fin de evitar rupturas del actual equilibrio financiero del sistema, se acuerda establecer las siguientes reglas de modulación del resultado financiero, aplicables en los años 1994 y 1995.

III.5.1. Regla de modulación financiera para el año 1994

En el ejercicio 1994, el importe que resulte de la diferencia entre los términos $0{,}15\ IR^{r}_{it}$ y $[0{,}15\ IR^{**}_{io}\ (1 + p_t)]$, determinados según se establece en los epígrafes III.4.2 y III.4.3 precedentes, no podrá ser para cada Comunidad Autónoma superior ni inferior, respectivamente, a los porcentajes que más abajo se indican de su «financiación fuera fondo» teórica en 1994, determinada partiendo de la «financiación fuera fondo» que, por aplicación del «Método», le correspondería en 1 de enero de 1994, expresada en valores del año base 1990, y actualizada al ejercicio 1994 por aplicación del índice prevalente para dicha

Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143. Dichos porcentajes son los siguientes:

— Comunidades Autónomas artículo 151, 0,5 y 0,25.

— Comunidades Autónomas artículo 143, 1,00 y 0,25.

III.5.2. Regla de modulación financiera para el año 1995

En el ejercicio 1995, el importe que resulte de la diferencia entre los términos 0,15 IR^{r}_{it} y [0,15 IR^{**}_{io} (1 + p_t)], determinados según se establece en los epígrafes III. 4.2 y III.4.3 precedentes, no podrá ser para cada Comunidad Autónoma superior ni inferior, respectivamente, al 2,00 ó 0,50 por 100 de su «financiación fuera fondo» teórica en 1995, determinada partiendo de la «financiación fuera fondo» que, por aplicación del «Método», le corresponderá en 1 de enero de 1995, expresada en valores del año base 1990, y actualizada al ejercicio 1995 por aplicación del índice prevalente para dicha Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

III.5.3. Concepto de la «financiación fuera fondo»

A efectos de lo establecido en los epígrafes III.5.1 y III.5.2 precedentes, la «financiación fuera fondo», en valores del año base 1990, se obtendrá mediante la suma de la «financiación inicial por PPI» y las recaudaciones normativas por Tributos cedidos y Tasas afectas a los servicios transferidos, que sean aplicables, respectivamente, en los años 1994 ó 1995.

III.6. *Condición de aplicación y coeficiente reductor*

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se conforma mediante un conjunto de mecanismos financieros, regulados por la LOFCA, cuyo denominador común es su naturaleza de fuente de obtención de recursos para las Comunidades Autónomas.

Por ello, no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal, característicos del sistema de financiación de régimen foral. Un ejemplo clarificador de las consecuencias de este sentido unidireccional de los flujos de recursos del sistema lo constituye, sin duda, la suspensión de la electividad de la cesión de tributos del Estado cuando de la misma resulte un retorno financiero a favor de la Hacienda central.

En consecuencia, se establecen las siguientes reglas para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal:

1.ª A partir del 1 de enero de 1994, se reconoce a todas las Comunidades Autónomas el derecho a percibir una participación del 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, con las condiciones y reglas establecidas en los anteriores epígrafes del presente «Procedimiento». El importe provisional del citado 15 por 100, en el año neutral de 1993, es para cada Comunidad Autónoma el que se recoge en el Cuadro número 1 del Anexo Estadístico.

2.ª La efectividad plena de dicha participación queda supeditada, para cada Comunidad Autónoma, al cumpli-

Anexo Estadístico

CUADRO NUM. 1

AÑO NEUTRAL 1993

FINANCIACION PROVISIONAL POR PPI Y PORCENTAJE DE PARTICIPACION RECONOCIDO EN EL TRAMO DEL RENDIMIENTO TERRITORIAL DEL IRPF

(REGLA 1.ª DEL EPIGRAFE III.6)

(Miles de pesetas)

Comunidades Autónomas	*PIE de CC.AA. Financiación provisional por PPI*	*PIE Provincias financiación provisional por PPI*	*Financiación provisional total por PPI*	*15 % Cuotas líquidas IRPF*	*Porcentaje de particip. en IRPF reconocido*
Cataluña	347.606.510		347.606.510	153.838.350	15
Galicia	225.183.748		225.183.748	33.316.050	15
Andalucía	519.725.132		519.725.132	77.931.150	15
Asturias	16.809.242	14.875.489	31.684.731	19.447.050	15
Cantabria	11.821.903	5.958.194	17.780.097	9.642.150	15
La Rioja	6.839.255		6.839.255	4.917.000	15
Murcia	14.032.187		14.032.187	12.299.700	15
Comunidad Valenciana	213.639.183		213.639.183	55.705.050	15
Aragón	23.303.731		23.303.731	24.808.800	15
Castilla-La Mancha	53.393.664		53.393.664	19.367.700	15
Canarias	110.440.424		110.440.424	19.027.500	15
Extremadura	39.753.191		39.753.191	9.469.800	15
Baleares	10.514.428		10.514.428	11.903.700	15
Madrid	36.664.851	46.446.471	83.111.322	166.619.400	15
Castilla y León	73.194.858		73.194.858	37.580.550	15
Total	1.702.922.306	67.280.154	1.770.202.461	655.873.950	

CC. AA. art. 151 (GE provisional) 1,2693.
CC. AA. art. 143 (PIB provisional) 1,2567.
Nota: Para el cálculo de la financiación provisional por PPI en 1993 (columna número 1) se ha utilizado la financiación inicial por PPI, en pesetas del año base 1990, aplicable el 1 de enero de 1994.

CUADRO NUM. 2

AÑO BASE 1990
DETERMINACION DE LA FINANCIACION INICIAL DEFINITIVA POR PPI Y VALOR PROVISIONAL DE LA NORMA RECAUDATORIA DEL IRPF EN PESETAS DEL AÑO BASE 1990, APLICABLES EL 1 DE ENERO DE 1994
(Miles de pesetas)

Comunidades Autónomas	*Financiación inicial definitiva por PPI*	*Valor provisional de la Norma recaudatoria s/% efectivo en IRPF*
Cataluña	273.856.858	121.199.362
Galicia	17.407.822	26.247.577
Andalucía	409.458.073	61.396.951
Asturias	25.212.645	15.474.696
Cantabria	14.148.243	7.672.595
La Rioja	5.442.234	3.912.628
Murcia	11.165.900	9.787.300
Comunidad Valenciana	168.312.600	43.886.433
Aragón	18.543.591	13.160.818
Castilla-La Mancha	42.487.200	15.411.554
Canarias	87.008.921	14.990.546
Extremadura	31.633.000	7.535.450
Baleares	8.366.697	6.314.793
Madrid	66.134.576	44.194.955
Castilla y León	58.243.700	29.904.154
Total	1.397.422.060	421.089.812

CC. AA. art. 151 (GE provisional) 1,2693.
CC. AA. art. 143 (PIB provisional) 1,2567.

miento de la condición de que el importe del 15 por 100 de las cuotas líquidas declaradas por sus residentes devengadas en el año neutral 1993 sea inferior a la actual financiación inicial por PPI de la Comunidad Autónoma según el «Procedimiento», expresada en valores del citado año neutral.

Cuando se trate de una Comunidad Autónoma uniprovincial y haya optado por la integración de su participación en los ingresos del Estado como Diputación Provincial en la participación en los ingresos del Estado que le corresponde como Comunidad Autónoma, la comparación a la que se refiere la condición establecida en el párrafo precedente se efectuará tomando la participación resultante de la integración anterior, una vez formalmente aprobada por la respectiva Comisión Mixta.

3.ª Cuando no se cumpla la condición establecida en el párrafo primero de la regla 2.ª precedente, el porcentaje representativo del tramo de la participación de la Comunidad Autónoma en el rendimiento territorial del IRPF se fijará aplicando un coeficiente corrector al citado 15 por 100, cuyo valor será de 2/3 ó 1/3 según proceda, teniendo en cuenta la referida financiación inicial por PPI.

4.ª Las reglas para aplicar el tramo resultante del anterior coeficiente corrector serán las establecidas en este «Procedimiento» para el tramo del 15 por 100 que se reconozca a las demás Comunidades Autónomas.

5.ª La sustitución del tramo de participación en el rendimiento territorial del IRPF resultante de la aplicación del coeficiente reductor por el del 15 por 100 se producirá previa petición de la Comunidad Autónoma afectada, con efectos para el ejercicio en que se cumpla la condición definida en el párrafo primero de la regla 2.ª anterior.

En su caso, asimismo, previa petición de la Comunidad Autónoma, podrá acordarse la sustitución del coeficiente reductor de 1/3 por el de 2/3, con la consiguiente elevación del porcentaje representativo del tramo de la participación, teniendo en cuenta el incremento que haya experimentado la financiación inicial por PPI de la Comunidad Autónoma en el año neutral a consecuencia de los traspasos de nuevos servicios.

IV. Instrumentación presupuestaria

Según la situación actual, las Comunidades Autónomas tienen atribuidos en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado sendos créditos que recogen su respectiva participación en los ingresos del Estado, que se hacen efectivos mensualmente por dozavas partes. El importe de los créditos se determina mediante estimación de la participación en ingresos del Estado para ese ejercicio y la aplicación de un porcentaje establecido por el Consejo, y los pagos efectuados con cargo a ellos tienen el carácter de «entrega a cuenta» de la participación definitiva, que se liquidará en el ejercicio siguiente.

En consecuencia, los anteriores créditos «a cuenta» deben complementarse con un crédito ampliable que recoja el gasto previsto para llevar a cabo la liquidación definitiva de la participación del ejercicio anterior.

A partir de 1 de enero de 1994 será necesario recoger en la Sección 32 los créditos correspondientes a los dos tramos en que se desdoblará la participación en los ingresos del Estado, a los que por razones de claridad denominaremos «tramo del PPI» (correspondiente a la partici-

pación en los ingresos globales del Estado) y «tramo del PPIRPF» (correspondiente a la participación territorializada en las cuotas del IRPF).

Para exponer el proceso de instrumentación presupuestaria volvamos de nuevo a la expresión [20] del epígrafe III.4.4, expresiva de la financiación que corresponde a la Comunidad Autónoma *i* en el año *t* (1994 ó 1995) del sistema a partir del 1 de enero de 1994.

$$F_{it} = B'_{io} (1 + p_t) + 0{,}15\ IR^{r}_{it} - 0{,}15\ IR^{**}_{io} (1 + p_t)$$

Si sustituimos los términos $B'_{io} (1 + p_t)$ y $0{,}15\ IR^{**}_{io} (1 + p_t)$ por sus equivalentes, la ecuación queda expresada así:

$$F_{it} = B'_{it} + 0{,}15\ IR^{r}_{it} - 0{,}15\ IR^{**}_{it} \qquad [21]$$

En esta expresión, como hemos visto anteriormente, los términos B'_{it} y $0{,}15\ IR^{**}_{it}$ son el resultado de evolucionar los términos B'_{jo} y $0{,}15\ IR^{**}_{io}$ desde el año base 1990 hasta el año *t,* y el término $0{,}15\ IR^{r}_{it}$ está en valores del año *t.*

A la vista de ello, la solución aparentemente más adecuada para la instrumentación presupuestaria sería la de habilitar para cada término un crédito presupuestario. En tal caso, en la Sección 32 existirían tres créditos para cada servicio o Comunidad Autónoma con la finalidad de financiar los dos tramos de la nueva participación en los ingresos del Estado, uno para el término B'_{it}, el segundo para el término $0{,}15\ IR^{r}_{it}$, y el tercero y último para el término $0{,}15\ IR^{**}_{it}$.

Sin embargo, la anterior solución presenta el obstáculo de que el término $0{,}15\ IR^{**}_{it}$ es negativo para todas las Comunidades, lo que imposibilita su habilitación en los Presupuestos y obliga a buscar soluciones técnicas que eludan los valores negativos.

Una vez dotados provisionalmente en la Sección 32 los créditos que correspondan para cada Comunidad Autónoma, se habilitará otro crédito, general y ampliable, que se aplicará para efectuar la liquidación definitiva conjunta de la participación del año inmediato anterior, en sus dos tramos. La valoración provisional del importe de este crédito se efectuará por el Ministerio de Economía y Hacienda.

A efectos de la liquidación definitiva conjunta de la participación en sus dos tramos, se procederá del modo siguiente:

a) Se determinará para cada Comunidad Autónoma el importe definitivo del tramo de participación en los ingresos generales del Estado, aplicando a la financiación inicial definitiva por PPI en el año base (B'_{io}) el índice de evolución definitivo que haya prevalecido según el «Método» entre el año base y el año *t* para la Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

b) Se determinará, para cada Comunidad Autónoma el importe definitivo del 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes devengadas en el ejercicio al que nominalmente se refiera la liquidación, mediante certificado expedido por el Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

c) Se determinará para cada Comunidad Autónoma el importe definitivo del 15 por 100 de su norma recaudatoria en el IRPF correspondiente al ejercicio al que se refiere la liquidación, aplicando al valor de su norma recaudatoria en el año base 1990 el índice de evolución definitivo que haya prevalecido por aplicación del «Método» entre el año base y el año *t* para la Comunidad Autónoma, según pertenezca al grupo de las del artículo 151 o a las del artículo 143.

d) Se determinará, para cada Comunidad Autónoma, el importe de la «financiación fuera fondo» en el año de referencia de la liquidación, mediante la suma de la participación en los ingresos del Estado que hubiese percibido por aplicación del «Método» y las recaudaciones normativas por Tributos cedidos y Tasas afectas a los servicios transferidos, debidamente actualizadas.

e) Con las salvedades establecidas en los apartados *f)* y *g)* siguientes, el importe de la liquidación definitiva conjunta de ambos tramos de la participación será, para cada Comunidad Autónoma, el resultado de restar las entregas a cuenta del año de referencia de la liquidación, efectuadas con cargo a los créditos que en dicho año se dotaron en la Sección 32, de la suma de los importes definitivos de los dos tramos de participación en ingresos del Estado de los apartados *a)* y *b)* precedentes menos el resultado obtenido en el apartado *c),* y se hará efectivo en la forma y plazos establecidos por el Consejo.

f) En aquellos casos en que el resultado de restar el importe definitivo del 15 por 100 de la norma recaudatoria fijado en el apartado *c)* del importe definitivo del 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF al que se refiere el apartado *b)* arrojase un importe inferior al del crecimiento mínimo de la financiación establecido en las reglas de modulación financiera para los años 1994 y 1995 de los epígrafes III.5.1 y III.5.2, respectivamente, la liquidación definitiva reseñada en el párrafo precedente incluirá una partida igual a la diferencia entre ambos importes, que incrementará el importe de la liquidación conjunta de ambos tramos de la participación en ingresos del Estado.

g) En aquellos casos en que el resultado de restar el importe definitivo del 15 por 100 de la norma recaudatoria fijado en el apartado *c)* del importe definitivo del 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF al que se refiere el apartado *b)* arrojase un importe superior al del crecimiento máximo de la financiación establecido en las reglas de modulación financiera para los años 1994 y 1995 de los epígrafes III.5.1 y III.5.2, respectivamente, la liquidación definitiva reseñada en el párrafo precedente incluirá una partida igual a la diferencia entre ambos importes, que minorará el importe de la liquidación conjunta de ambos tramos de la participación en ingresos del Estado.

INTEGRACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La aplicación del «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas» resultaría una medida insuficiente si no va acompañada de una participación efectiva de las Comunidades Autónomas en las tareas de gestión tributaria del IRPF en sus respectivos territorios, de modo que la trayectoria del rendimiento del impuesto sea también una responsabilidad compartida por las Haciendas autonómicas.

A su vez, la participación en la gestión tributaria debe producirse, necesariamente, en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante Agencia), lo que exige establecer los criterios y reglas que deben informar las medidas que se adopten para que las Comu-

nidades Autónomas participen en los órganos de la Agencia y cooperen en sus tareas de gestión.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera entiende que la integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia, a fin de su responsabilización y participación en la gestión del IRPF en sus respectivos territorios, debe canalizarse a través de «Organos de Relación» en dos niveles, central y periférico:

a) A nivel central, mediante la creación de una «Comisión Mixta de Gestión del IRPF» (en adelante «Comisión»), dependiente del Presidente de la Agencia, formada por ocho representantes de la Administración Tributaria del Estado y quince representantes de las Comunidades Autónomas. La Comisión se reunirá, como mínimo, una vez cada semestre, y tendrá las siguientes funciones:

— Diseño de la política general de gestión del IRPF.

— Establecer las directrices de gestión del IRPF respecto a:

• Planes de inspección.

• Tratamiento informático.

• Campañas de información y publicidad.

• Intercambio de información.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión podrá encomendar la realización de las tareas que considere convenientes a un Comité de Trabajo, compuesto por cinco representantes de las Comunidades Autónomas (nombrados por la representación de las Comunidades Autónomas en la «Comisión») y el número de representantes de la Administración Tributaria del Estado que considere necesario el Secretario de Estado de Hacienda hasta un máximo de cinco.

El Comité de Trabajo no tendrá atribuidas funciones decisorias, debiendo elevar sus estudios, conclusiones o propuestas a la «Comisión», y se reunirá con la frecuencia que sea necesaria según lo exijan las tareas encomendadas.

La «Comisión» adoptará sus decisiones por votación. A estos efectos, la representación de la Administración Tributaria del Estado tendrá igual número total de votos (quince) que el de los representantes de las Comunidades Autónomas.

b) A nivel territorial, con la creación de sendos Organos de Relación dependientes del respectivo Delegado Especial de la Agencia, integrados por cinco representantes de dicha Delegación y otros cinco de la Comunidad Autónoma. Los Organos de Relación se reunirán, como mínimo, una vez al trimestre, y tendrán las siguientes funciones:

— Garantizar el cumplimiento de las directrices establecidas por la «Comisión Mixta de Gestión del IRPF».

— Colaboración en la gestión del IRPF, a través de:

• Participación en la elaboración de planes de inspección.

• Participación en la elaboración de planes de información y asistencia al contribuyente.

• Elaboración de mecanismos de intercambio de información.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera insta al Ministerio de Economía y Hacienda para que se eleven al Gobierno y, en su caso, a las Cortes Generales, los proyectos normativos necesarios para incorporar al ordenamiento jurídico el presente acuerdo.

ELABORACION DE UN LIBRO BLANCO SOBRE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El Consejo de Política Fiscal y Financiera al examinar los informes de los Grupos de Trabajo creados en la reunión de 20 de enero de 1992 y a la vista de las dificultades que se ponen de manifiesto para acometer ciertas carencias del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, acuerda:

«Que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas que deberá comprender:

Primero: Estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo.

Segundo: Propuesta de determinación del nivel de los servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Tercero: Mecanismos de financiación, forma de cálculo e instrumentación de las asignaciones a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

Cuarto: Posibles medidas para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Quinto: Capacidad normativa sobre determinadas figuras tributarias y armonización necesaria para evitar distorsiones o situaciones de competencia fiscal».

ESTUDIO DE LA PROBLEMATICA EN LA FINANCIACION DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Grupo de Trabajo creado en la reunión del 20 de enero de 1992, con el cometido de analizar las disfunciones producidas por los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social, elevó al Consejo unas recomendaciones, consensuadas entre todos sus miembros con la excepción del representante de Cataluña. A la vista de dichas recomendaciones se adopta el siguiente acuerdo:

«Se encomienda al Grupo de Trabajo que prosiga el estudio de la problemática financiera y presupuestaria de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, con el objeto de elevar al Consejo un informe que recoja las siguientes cuestiones:

a) Análisis de las desviaciones existentes en la financiación de los servicios sanitarios.

b) Propuesta de medidas a adoptar para la corrección de los efectos financieros producidos por los déficit presupuestarios de los ejercicios pasados.

c) Propuesta de calendario de pagos de las transferencias a favor de las Comunidades Autónomas.

d) Medidas a adoptar para evitar en el futuro las desviaciones presupuestarias entre los créditos iniciales y los créditos finales liquidados».

OPINIONES

CORRESPONSABILIDAD FISCAL: CUATRO OPINIONES Y UN CRITERIO COMUN

El debate en torno a la financiación de las comunidades autónomas se ha polarizado de manera preferente en los últimos dos años en torno a la participación territorializada en el 15 por 100 de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta. En el ámbito político este sistema ha suscitado opiniones encontradas. Desde unas comunidades autónomas se reclama su ampliación —y en este sentido, Cataluña aparece como pionera de esta idea—, en tanto que las suspicacias de otras comunidades son, asimismo, bien conocidas: Galicia y Extremadura, situadas a considerable distancia política, hicieron oír sus voces en contra del sistema.

Por ello, parecía necesario contar con opiniones técnicas sosegadas que trataran de situar el problema dentro de sus justos límites. Dos economistas (los profesores **Monasterio** y **Solé**) y dos juristas (los profesores **Falcón** y **Casado**) han sido invitados a contestar a nuestras preguntas, y resulta altamente revelador el elevado grado de coincidencia que muestran sus respuestas, sin perjuicio de los matices que, obviamente, pueden observarse.

De la lectura de las notas que nos han enviado resulta con toda evidencia su escepticismo ante la participación territorializada como mecanismo de corresponsabilidad. Como señala con rotundidad el profesor **Falcón**, «difícilmente puede entenderse como un verdadero mecanismo de corresponsabilidad fiscal, en la medida en que las comunidades no asumen en modo alguno el coste político de establecer un tributo». Y de esta opinión se hacen claramente partícipes los profesores **Monasterio** y **Casado**. Por su parte, el profesor **Solé** matiza su respuesta señalando que «posiblemente responde a las necesidades de un equilibrio político y jurídico, y a la voluntad de dar una primera respuesta a la necesidad de evolucionar hacia un nuevo modelo». Su sentido de la oportunidad no le impide, sin embargo, reconocer que «la corresponsabilidad fiscal sólo se da si existe un poder tributario (original o delegado) y una autonomía impositiva realmente ejercida por parte de las comunidades autónomas», con lo que, evidentemente, participa de la común opinión expresada.

Es, pues, claro que dentro del esquema de actuación que permite la vigente Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) la corresponsabilidad sólo puede discurrir por dos vías: mediante el establecimiento de tributos autonómicos propios o a través de la utilización de recargos. Las notorias limitaciones legales existentes para poder establecer tributos (mejor dicho, impuestos) autonómicos con una capacidad recaudatoria mínimamente suficiente hacen necesario fijar la atención en la posibilidad de recargos. Y también en este punto la opinión es concorde: «Los recargos sobre los impuestos estatales fuertes (IRPF e IVA) son la única vía —dice el profesor **Solé**— para potenciar la autonomía tributaria de las comunidades autónomas, aumentar en términos relativos sus ingresos propios y materializar la corresponsabilidad fiscal.»

No obstante, tanto el profesor **Casado** como el profesor **Falcón**, sin perjuicio de hacerse partícipes de esta opinión, no dejan de señalar que la vía de los recargos no ha sido utilizada, hasta el momento, por las comunidades autónomas. Recuerdan el fallido intento de la Comunidad de Madrid de establecer un recargo del 3 por 100 sobre el IRPF que, a pesar de haber sido avalada su constitucionalidad por la STC 150/1990, no llegó nunca a ser exigido. Por nuestra parte, nos permitimos pensar que el coste político de su implantación debió de tener un peso importante en la decisión finalmente adoptada por el gobierno autonómico madrileño.

Pero los recargos pueden adoptar muy diversas formas (sobre la base o sobre la cuota) y, en todo caso, en momentos como los actuales, en que la presión fiscal global alcanza un grado más que considerable, la aplicación de recargos autonómicos exige una coordinada actuación sobre los tipos o tarifas de la Administración central. Sobre este punto también llaman la atención los encuestados.

En lo que al actual sistema de participación en ingresos se refiere, las opiniones emitidas ponen de manifiesto que si, en un primer momento del proceso autonómico, las reglas de la LOFCA, que hacen alu-

sión a un sistema abierto a la negociación, pudieron tener sentido —dada la necesaria flexibilidad con que era preciso adecuarse a una realidad nueva—, en los momentos actuales, la mayor crítica que puede hacerse, como subraya el profesor **Falcón**, es precisamente esa: el proceso negociador, permanentemente abierto, determina una situación general de inseguridad que exige replantear con urgencia un verdadero sistema definitivo de financiación autonómica.

El obvio corolario de todo lo anterior es la necesidad de abordar la reforma de la LOFCA, ley superada por los acontecimientos reales, que se ha tratado de mantener, más por miedo a los profundos desacuerdos políticos que su modificación puede poner de manifiesto que por la creencia de que resuelve o puede resolver los problemas de la financiación de las comunidades a través de una interpretación «flexible» (y no ocultemos que, al emplear este adjetivo, a lo que, en puridad, nos referimos es a una «modificación» real de sus normas). Y, asimismo, esa adaptación de la LOFCA a la realidad de nuestro tiempo podría permitir que el recurso al endeudamiento de nuestras comunidades autónomas —directo o indirecto— se limitara de forma drástica para conseguir el necesario saneamiento de nuestras haciendas.

Carlos Monasterio
Catedrático de Hacienda Pública

—¿Qué opinión le merece la participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF aprobada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 como sistema de corresponsabilidad fiscal?

—La participación de las Comunidades Autónomas en el 15 por 100 de la cuota líquida territorializada del IRPF creo que no contiene ningún elemento apreciable de corresponsabilidad fiscal.

Para aparecer como responsable o corresponsable de las decisiones fiscales ante los contribuyentes es necesario, entre otros, el cumplimiento de un requisito esencial, como es el poder *decidir* la carga impositiva. El mecanismo de participación elegido excluye toda decisión normativa de las Comunidades Autónomas sobre el impuesto, y en el terreno de la gestión se queda incluso por detrás de los actuales tributos cedidos, cuya gestión está en manos de las Comunidades Autónomas de forma efectiva. A poco que se analice la cuestión, lo que se concluye es que se ha cambiado un sistema de transferencias basado en el conjunto de impuestos (el porcentaje de participación en los ingresos del Estado) en un nuevo sistema de transferencias equivalente en su importe total al anterior, pero desdoblado en dos tramos: una parte se aplica sobre la recaudación territorial del IRPF y otra sobre la recaudación nacional del resto de impuestos no cedidos. Como el fondo del asunto de la corresponsabilidad fiscal es abrir vías para que las Comunidades Autónomas de régimen común tengan un mayor campo de decisión en materia impositiva, y busquen sus mayores ingresos de los contribuyentes de su territorio y no de negociaciones con la Hacienda Central no parece que la solución elegida suponga avance alguno en este sentido.

Desde otro punto de vista, tampoco la medida parece que tenga un fácil encaje en el marco de la LOFCA. Según dicha Ley las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas respecto al IRPF se limitan al establecimiento de recargos sobre la cuota líquida del impuesto. La sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 1990 ha reafirmado la plena constitucionalidad de dicho recargo y su viabilidad inmediata, dado que no se precisa una ley previa habilitadora de las Cortes Generales. Paralelamente, la LOFCA cita expresamente al IRPF como tributo no susceptible de cesión. Sin embargo, según el procedimiento acordado, *la participación en el IRPF se deduce del porcentaje de participación* (como en los tributos cedidos), la reducción toma como referencia la *recaudación normativa* y no la real (como en los tributos cedidos), se cede parte de la *recaudación territorial,* tomando como base la residencia, al ser un impuesto personal, que es lo que la LOFCA en su artículo 10 establece respecto a los tributos cedidos, aunque al parecer no se trata de una cesión parcial del impuesto. Si pese a lo anterior no se trata de un tributo cedido, y como es obvio, tampoco estamos ante un tributo propio ni un recargo, la única solución (si se pretende no salir del marco LOFCA) sería encuadrarlo en una «reinterpretación» del porcentaje de participación.

—¿Qué opina de la posibilidad de recargos como sistema de financiación autonómica?

—De cara a conseguir una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas, los recargos son uno de los instrumentos a utilizar, pero desde luego no el único, ni tampoco el principal.

Los recargos pueden servir para financiar incrementos marginales en el gasto, pero la gran tarea pendiente en materia de corresponsabilidad es conseguir un vuelco en la estructura de financiación, de modo que las Comunidades Autónomas de elevado techo competencial, en vez de cubrir mediante ingresos fiscales el 10-15 por 100 del gasto total, puedan llegar hasta el 70-80 por 100, por citar una cifra de referencia. Para conseguir este cambio es necesario proceder a una descentralización fiscal, como complemento de la profunda descentralización del gasto que se ha llevado a cabo en España. Sólo de este modo puede conseguirse que los gobiernos autonómicos empiecen a establecer un diálogo con sus contribuyentes, para decidir simultáneamente el nivel de servicios ofrecido y la carga impositiva autonómica a soportar.

Dado el importante volumen de gasto asociado a las competencias transferidas, sustituir una parte significativa de los aproximadamente cuatro billones en transferencias que reciben las Comunidades Autónomas de régimen común, entre el porcentaje de participación y la financiación de las entidades gestoras de la Seguridad Social, es una tarea imposible de conseguir, a partir de los tributos cedidos y el recargo en el IRPF.

Desde otro punto de vista, en el caso del IRPF la fórmula de recargo a utilizar (sobre la cuota líquida) presenta el inconveniente de conducir a un cierto parasitismo o dependencia fiscal de las Comunidades Autónomas respecto de la Hacienda Central, porque las decisiones de esta última respecto a la delimitación de la base imponible, la progresividad de la tarifa o la política de deducciones, van a repercutir en la recaudación por recargo. Además, al amplificar la progresividad de la tarifa las diferencias en el nivel de renta y capacidad fiscal que existen

entre regiones, una utilización intensa de este recargo seguramente conduciría a una posterior revisión de los mecanismos de solidaridad del sistema.

—¿Qué opinión le merece el proceso de endeudamiento que han registrado recientemente las Comunidades Autónomas?

—La trayectoria del endeudamiento autonómico ha tenido un perfil marcadamente creciente en el período 1989-1992. Aunque la explicación de un fenómeno agregado siempre es compleja, creo que las causas principales de lo sucedido son dos:

1.º Una vez alcanzados los respectivos techos competenciales, a finales de los ochenta, los problemas derivados de un sistema de financiación basado fundamentalmente en las transferencias se hacen sentir cada vez con más fuerza. Sometidos a reglas de evolución estable —y, por tanto, no manejables por las Comunidades Autónomas— tanto las transferencias corrientes (porcentaje de participación) como las transferencias de capital (FCI), y restringido el marco de la autonomía fiscal, todas las tensiones del gasto han encontrado cauce por el instrumento de financiación más abierto que ofrecía el sistema, como era el endeudamiento. Si a lo anterior se une el indudable atractivo político de un ingreso sujeto a ilusión fiscal, que permite gastar sin soportar el coste político de recaudar, el endeudamiento refuerza su papel como recurso sobre el que apoyar la expansión del gasto.

2.º Una vez puesto en marcha el proceso de endeudamiento, tampoco han funcionado con eficacia los mecanismos de control previstos en la LOFCA. Ciñéndonos a los dos límites seguramente más conocidos, que impiden endeudarse a aquellas Comunidades que tengan que dedicar al servicio de la deuda (amortización e intereses) más del 25 por 100 de los ingresos corrientes, o que no destinen el producto del endeudamiento a la realización de gastos de inversión, los problemas para su aplicación han sido que las tareas de vigilancia no están explícitamente encomendadas a ninguna institución (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Parlamentos Regionales, Banco de España, Ministerio de Economía y Hacienda), y que tampoco se ha formulado una definición precisa sobre el índice de medida de la magnitud de referencia.

Con posterioridad al Acuerdo de 20 de enero de 1992 sobre financiación autonómica, se han establecido Escenarios de Consolidación Presupuestaria, con compromisos en materia de déficit y deuda autonómica a medio plazo (1992-1997), cuyo cumplimiento parece haber sido, en general, satisfactorio. Este resultado global no debe ocultar, sin embargo, que algunas Comunidades Autónomas han rebasado sus Escenarios de endeudamiento y/o están al borde de los límites de la LOFCA.

—¿Qué debe hacerse con la LOFCA? ¿Es necesaria su reforma?

—Mi opinión respecto a la reforma de la LOFCA es favorable, porque creo que es mejor proceder a la reforma de la normativa, para plasmar las nuevas soluciones en un marco respetuoso con la legislación, que no forzar «interpretaciones amplias» para justificar la adopción de ciertas medidas que no tienen encaje en el marco LOFCA.

En este sentido, tanto el paso a la base ITAE del porcentaje de participación (que por demás considero una medida razonable) como la fórmula de cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF se han encajado en el sistema de forma bastante forzada. A estas alturas, estamos en condiciones de aprovechar la experiencia obtenida en los quince años de descentralización del Sector Público en España, para introducir aquellos cambios legislativos que abran el campo de la corresponsabilidad fiscal y mejoren la coordinación y el control de las políticas presupuestarias y de endeudamiento.

Joaquim Solé Vilanova
Profesor titular de Hacienda Pública

—¿Qué opinión le merece la participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF aprobada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 como sistema de corresponsabilidad fiscal?

—La pregunta tiene tres partes y cabe una respuesta para cada una de ellas. En primer lugar, una participación en un 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF es técnicamente factible y es un primer paso hacia un modelo de financiación de los gobiernos intermedios basada en la coparticipación en ingresos impositivos según el principio de territorialidad de la recaudación. De hecho es el modelo dominante en Alemania y Austria donde los *länder* participan en un 42,5 por 100 y un 31 por 100, respectivamente. Este modelo hace compatible la armonización fiscal vertical y horizontal, y el equilibrio fiscal vertical en cuanto facilita la equivalencia de gastos con ingresos a cada nivel de hacienda. Además, se trata de un modelo simple y perceptible al ciudadano-elector.

En segundo lugar, hay que decir que la participación acordada en octubre de 1993 no es fácilmente perceptible dentro del modelo de financiación vigente. Posiblemente responde a las necesidades de un equilibrio político y jurídico y a la voluntad de dar una primera respuesta a la necesidad de evolucionar hacia un nuevo modelo. En el futuro podría mantenerse e incluso ampliarse la participación del 15 por 100 en el IRPF, pero difícilmente podría consolidarse el actual sistema de encaje de dicha participación. Si la virtud de la participación impositiva es la simplicidad y transparencia, el actual encaje le niega esta virtud.

En tercer lugar, la participación territorializada tiene de corresponsable todo lo que tenga de transparente ante el ciudadano. Si éste puede seguir el recorrido de parte de sus impuestos y percibir que sirven para financiar parte de los servicios públicos demandados, el político que decide y administra este servicio sabe que es vigilado por los contribuyentes, cosa menos improbable si la financiación se realiza a través de subvenciones derivadas de fórmulas de distribución complejas. Sin embargo, la definitiva corresponsabilidad fiscal sólo se da si existe un poder tributario (original o delegado) y una autonomía impositiva realmente ejercida por parte de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, hay que añadir dos cosas: primero, que la participación en la cuota líquida puede ser el primer paso para establecer una definitiva corresponsabilidad fiscal en forma de recargo autonómico sobre la cuota estatal como lo demuestra la historia fiscal reciente del Canadá; segundo, que la participación territorializada es un sistema de corresponsabilidad fiscal débil que, no obstante, ha demostrado ser plenamente eficaz en Alemania, donde la autonomía tributaria de los *länder* es mínima.

—¿Qué opina de la posibilidad de recargos como sistema de financiación autonómica?

—Los recargos sobre los impuestos estatales fuertes (IRPF e IVA) son la única vía para potenciar la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas, aumentar en términos relativos sus ingresos propios y materializar la corresponsabilidad fiscal. Ahora bien, hay que hacer varias precisiones. En primer lugar, el establecimiento de recargos no debe suponer necesariamente un aumento de la presión fiscal global que actualmente tiene ya unos niveles elevados. Por tanto, la introducción de recargos autonómicos tiene que ir acompañada de una reducción simultánea de los impuestos estatales recargados. Dicho en otras palabras, la Hacienda Central debe facilitar el *espacio fiscal* necesario para el establecimiento de los recargos autonómicos. No es suficiente con que exista la posibilidad legal, se requiere la posibilidad real.

En segundo lugar, hay que interpretar los recargos en un sentido amplio de la palabra. Es decir, debe entenderse por recargo tanto el tipo de gravamen aplicado sobre la cuota del impuesto estatal, como el tipo de gravamen (o tarifa) aplicado sobre la base imponible establecida por la Hacienda Central para exigir su propio impuesto.

Finalmente, en un contexto de federalismo fiscal o hacienda con distintos niveles, a igual presión fiscal, la doble imposición que el recargo significa, debe interpretarse de forma positiva, ya que es sinónimo de armonización, simplicidad y eficiencia, y no de forma negativa como se ha hecho tradicionalmente.

—¿Qué opinión le merece la participación en ingresos que actualmente constituye el sistema fundamental de financiación?

—La participación en ingresos fue un buen instrumento de financiación para el período transitorio (1984-1986) y para el primer quinquenio (1987-1991) del llamado período «definitivo», aunque en los acuerdos de noviembre de 1986 dicha participación fue desvirtuada en parte, ya que de participación en los impuestos del Estado no cedidos, pasó a ser una participación en ingresos donde los porcentajes calculados para cada Comunidad Autónoma eran puramente decorativos.

La inconcreción de las variables y sus ponderaciones en la fórmula de cálculo de las participacio-

nes impositivas ha pasado de ser una ventaja de la actual LOFCA a ser un inconveniente. Sin embargo, como que concretar demasiado este tipo de aspectos en una Ley Orgánica puede comportar rigideces en el modelo de financiación, quizá la solución está en una reforma de los objetivos y del diseño de la participación. La participación como instrumento de financiación básica y nivelación como ha sido hasta ahora, debe dar paso a una participación como instrumento de nivelación solamente, tan pronto como se haya potenciado la imposición propia de las Comunidades Autónomas.

La participación siempre ha sido el principal instrumento de solidaridad en el sistema de financiación autonómica, aunque algunos, cegados por la ignorancia o la falta de lucidez, creyeron durante mucho tiempo que este papel lo jugaba de forma primordial el Fondo de Compensación Interterritorial. Este fondo fue y sigue siendo un instrumento incuestionable de solidaridad, pero no es el único ni es el principal.

—¿Qué debe hacerse con la LOFCA? ¿Es necesaria su reforma?

—Los padres de la LOFCA demostraron una gran imaginación y pueden estar muy satisfechos de lo útil que ha sido para establecer un modelo de transición de un sistema centralizado a un sistema descentralizado de financiación de las competencias autonómicas, proceso que ha sido globalmente satisfactorio.

Transcurridos casi quince años desde la aprobación de la LOFCA, quizá ha llegado la hora de plantearse seriamente su reforma. Si una Ley Orgánica es *la letra* —en un Estado de Derecho no hay canción sin letra— del modelo de financiación que se desea establecer, es necesario tener muy clara *la música* que se desea escuchar. El actual modelo ha permitido la autonomía en el gasto, pero ha creado cierta confusión sobre los mecanismos existentes de solidaridad y nivelación.

Es cada vez más urgente potenciar la autonomía en los ingresos para reequilibrar la asimetría existente entre el poder para ingresar y el poder para gastar que tienen las Comunidades Autónomas. Y es urgente también clarificar, tanto a las Comunidades Autónomas que asumen el coste de la solidaridad como las que se benefician de ella, el papel de los diferentes instrumentos que hacen posible el alto nivel de solidaridad interterritorial que existe en el sistema de financiación autonómico en España.

Si el establecimiento de recargos o impuestos autonómicos sobre bases compartidas con la Hacienda estatal requieren la reforma de la LOFCA, creemos que debe plantearse abiertamente dicha reforma. Igualmente, si en ese modelo de mayor autonomía tributaria es necesario introducir un nuevo mecanismo de nivelación de recursos para seguir garantizando un alto grado de solidaridad, creemos que lo más conveniente es aprovechar dicha reforma para asegurar este principio constitucional.

Sin embargo, aunque hubiera unanimidad en las propuestas de reforma de la LOFCA por las razones indicadas, es posible que algunos no tengan prisa en llevarla a cabo: es duro tener que ceder poder tributario y es duro también tener que asumir el coste político de la exacción de impuestos cuando hasta ahora era tan cómodo (y políticamente tan rentable) disfrutar de los beneficios políticos de la autonomía en el gasto sin coste alguno.

—¿Debe aprovecharse la reforma de la LOFCA para introducir mayores limitaciones al endeudamiento de las Comunidades Autónomas?

—La actual limitación en los términos de que la carga financiera de cada año no debe superar el 25 por 100 de los ingresos corrientes, es simplista y algo obsoleta. Por otra parte, los planes de convergencia europea obligan, no sólo a la prudencia financiera, sino a la drástica contención de las necesidades de financiación.

Todo ello puede hacer pensar que es necesario reformar las medidas legales de limitación de la capacidad de endeudamiento. No obstante, existen dos razones para no concentrar los esfuerzos en medidas legales directas. En primer lugar, porque cualquier medida legal debe ser compatible con la autonomía en el gasto ejercida por los parlamentos autonómicos. La segunda razón, se refiere a la experiencia comparada que nos demuestra que hay mil maneras para sortear los controles al endeudamiento si estos controles han sido impuestos de forma coercitiva por un poder externo: trasladar el endeudamiento a las empresas públicas, crear bonos no computables, perpetuar las operaciones de tesorería, gastar sin contabilizar facturas, etc.

La solución al endeudamiento desbordado no está en legislar controles más eficaces. La solución está en otros ámbitos: uno, en crear un *clima de consenso* que permita la coordinación de los niveles de endeudamiento entre las distintas haciendas; dos, en garantizar un poder tributario simétrico al poder de gasto que tenga cada gobierno, es decir, *en garantizar un nivel elevado de corresponsabilidad fiscal* en cada nivel de hacienda, y tres, en propiciar un *incremento de la cultura fiscal de los ciudadanos* para que éstos lleguen a castigar en las urnas a los gobernantes que se empeñan en aumentar los gastos (corrientes) recurriendo siempre al endeudamiento. En consecuencia, no existe una solución técnica ni una solución legal de efecto directo e inmediato. Hay que ir creando un entorno político y fiscal que propicie el autocontrol del gasto y de los niveles de endeudamiento. La corresponsabilidad fiscal no es una garantía de ese autocontrol, pero puede ayudar a crear ese entorno.

Ramón Falcón
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

—¿Qué opinión le merece la participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF aprobada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 como sistema de corresponsabilidad fiscal?

—Ante todo hay que observar que no se trata de una «cesión» de tributos, ni de la cesión de parte de la recaudación, en el sentido en que la Constitución utiliza esta expresión en el artículo 157 al enumerar los ingresos de las Comunidades Autónomas. Se trata de una fórmula de participación en ingresos, calculada en función de la evolución de la recaudación del IRPF en cada Comunidad. No constituye, pues, un ingreso tributario para las Comunidades, sino una mera transferencia desde los Presupuestos Generales del Estado.

Desde esta perspectiva, difícilmente puede entenderse como un verdadero mecanismo de «corresponsabilidad fiscal», en la medida en que las Comunidades no asumen en modo alguno el coste político de establecer un tributo. Lo que ocurre es simplemente que la participación en ingresos se ha desdoblado en dos tramos, uno de los cuales pasa a calcularse en función de la recaudación del IRPF. El hecho de que ello pueda suponer una mayor financiación de las Comunidades en que dicha recaudación es mayor no constituye ninguna fórmula de corresponsabilidad, sino —me atrevería a decir— una manifestación de insolidaridad.

La verdadera corresponsabilidad debe ir ligada al esfuerzo fiscal, de manera que aquellas Comunidades cuyos residentes realicen un mayor esfuerzo, en el sentido de soportar una mayor carga tributaria, obtengan mayores ingresos, tanto derivados de esa mayor carga tributaria, como transferidos por el Estado en atención a ese mayor esfuerzo. Evidentemente no es el caso del actual sistema, pues el IRPF es el mismo en todas las Comunidades de régimen común. Si en alguna se recauda más o aumenta más deprisa la recaudación ello sólo se debe a su mayor prosperidad relativa, no a un mayor esfuerzo fiscal, y evidentemente la mayor prosperidad no legitima, desde la perspectiva de la solidaridad, para obtener una participación mayor.

Cuestión distinta es que algunas Comunidades, como Cataluña, estimen que el sistema de financiación no les proporciona suficientes recursos, o que se encuentran discriminadas en relación con otras Comunidades, incluso en ocasiones en relación con Comunidades más pobres. Ello autoriza a plantearse la reforma del sistema de financiación en su conjunto, pero desde luego lo que no cabe es presentar como un sistema de corresponsabilidad una medida que proporciona mayores ingresos a algunas Comunidades sin que sus residentes soporten una mayor presión tributaria, calculada ésta en términos relativos, es decir, en función del nivel de renta.

—¿Qué opina de la posibilidad de recargos como sistema de financiación autonómica?

—Me parece que el sistema de recargos es el más congruente con la necesidad de introducir una mínima dosis de corresponsabilidad en el sistema de financiación. En concreto, creo que sería muy positiva la introducción de un recargo sobre el IRPF, cuya constitucionalidad no ofrece dudas a la luz del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con el fallido intento de la Comunidad de Madrid. Paradójicamente asistimos a una situación en que las leyes declaradas conformes a la Constitución no se aplican, como ocurrió con el mencionado recargo de Madrid, primero suspendido y después derogado debido a la presión política. Mientras que son varias las normas declaradas inconstitucionales que continúan aplicándose, por ejemplo, porque han sido reproducidas en una Ley posterior, lo que formalmente «justifica» esta situación, debido a las reticencias del Tribunal Constitucional a extender «por conexión o consecuencia» la declaración de inconstitucionalidad, cuando se produce, a leyes distintas de la directamente impugnada o cuestionada.

Lógicamente, un sistema de recargos debería ir acompañado de la paralela reducción del impuesto estatal. Si éste se rebaja, por ejemplo, cinco o diez puntos, las Comunidades dispondrían de un margen suficiente para establecer recargos sin un incremento intolerable de la presión fiscal directa en relación con los países de nuestro entorno. Precisamente la oposición política que en su momento impidió el establecimiento de un recargo en la Comunidad de Madrid se explica, entre otras causas, por la inexistencia de una simultánea reducción de cuotas por el Estado.

El sistema de recargos aparece además expresamente previsto en la Constitución y en la LOFCA de manera que cabría incluso afirmar que la situación actual, en la que el Estado prácticamente no deja margen para recargos autonómicos, vulnera la Carta Magna.

Si se opta por un sistema de recargos, lo que a mi juicio sería deseable e incluso podría reputarse, como acaba de decirse, constitucionalmente exigible, la corresponsabilidad fiscal aconsejaría modular la participación en ingresos de manera que se primara a las Comunidades Autónomas cuyos Parlamentos establecieran un recargo más elevado. Quienes desean mejores servicios y están dispues-

tos a soportar para ello recargos deben verse incentivados respecto a aquellas Comunidades cuyos votantes opten por programas que, a cambio de un clima fiscal más favorable, están dispuestos a renunciar a servicios públicos, siempre obviamente asegurando en todo el territorio un mínimo en los servicios esenciales. Sólo así existe una verdadera autonomía financiera y política, que entre otras cosas implica la facultad de decidir el peso relativo del sector público y privado.

Es claro que lo que se afirma respecto a los recargos también es deseable para los tributos propios, siempre que no se trate de tributos meramente extrafiscales. Ello lleva a plantear también una posible «retirada» del Estado, dejando determinados hechos imponibles a disposición de las Comunidades, y acompañando la eventual decisión de éstas de aprovechar sus posibilidades recaudatorias de una financiación complementaria a través de transferencias.

—¿Qué opinión le merece la participación en ingresos que actualmente constituye el sistema fundamental de financiación?

—Si aumentan los ingresos tributarios propios de cada Comunidad, a través de recargos y eventualmente tributos propios, la participación en ingresos podría y debería reducirse, y concentrarse en dos grandes objetivos. Por un lado, la corresponsabilidad fiscal, de manera que el mayor esfuerzo de las Comunidades que opten por apurar al máximo las posibilidades de gravamen sobre sus residentes se vean apoyadas por una mayor financiación. Es decir, que el mayor esfuerzo fiscal en determinadas zonas del territorio conlleve no sólo el efecto directo de una mayor recaudación —lo cual no siempre será posible, pues por ejemplo un recargo sobre el IRPF tiene una distinta incidencia recaudatoria según la renta por habitante—, sino también el derecho a mayores transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, y ello es perfectamente compatible con lo anterior, las transferencias del Estado irían dirigidas a corregir desequilibrios, por ejemplo, trasladando recursos desde la participación en ingresos al Fondo de Compensación Interterritorial, que debería potenciarse.

Pero volviendo al sistema actual de participación en ingresos, que carga con la mayor parte del peso de la financiación autonómica, creo que la mayor crítica que se le puede hacer desde el punto de vista jurídico es que la participación de cada Comunidad se determina mediante un sistema permanentemente abierto a la negociación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con manifiesto desprecio por el sistema de fuentes y por las competencias de las Cámaras. El Consejo, con sus «acuerdos» que a veces se imponen a leyes en vigor, lo que resulta aberrante, se ha convertido en el verdadero árbitro del sistema. Con el riesgo de que las Comunidades con menor peso político, o con menor capacidad de maniobra, se vean marginadas. Y lo mismo ocurre con el reparto del Fondo de Compensación. Los criterios aprobados para cada quinquenio, que una vez adoptados se tramitan como Proyecto de ley, dan la impresión de constituir una especie de justificación a posteriori de un reparto realizado previamente con criterios exclusivamente políticos.

Es urgente, por tanto, buscar un sistema definitivo y estable de financiación, similar al que existe en otros estados de estructura federal o autonómica. La estabilidad de unos criterios de reparto debatidos y adoptados por el Parlamento, con el suficiente consenso, proporcionaría la necesaria certeza en el sistema de financiación, lo que en modo alguno está reñido con la necesaria flexibilidad que resultaría de esos mismos criterios, si están bien elegidos. Lo que no es admisible, en un Estado de Derecho, es un sistema de financiación permanentemente abierto a la negociación política, y en la práctica diseñado por «acuerdos» de un órgano que, según la Ley, tiene carácter meramente consultivo.

—¿Qué debe hacerse con la LOFCA? ¿Es necesaria su reforma?

—La LOFCA, en su redacción actual, resulta enormemente ambigua e imprecisa. Además, el sistema de financiación ha transcurrido, en la práctica, al margen de la misma, sin que formalmente quepa hablar tampoco de vulneración, precisamente por esa ambigüedad e imprecisión. Sería deseable una mayor concreción de manera que, por ejemplo, los criterios de participación en ingresos de cada Comunidad se reflejaran en la LOFCA con la mayor precisión posible; es decir, una lista cerrada de criterios, ponderando cada uno, en lugar de listas abiertas o ejemplificativas y sin ponderar el peso relativo de cada criterio. Como antes he dicho, la flexibilidad necesaria debe ser consecuencia del juego de esos criterios, no de un continuo cambio de criterio.

Sólo el Fondo de Compensación debería quedar, en su distribución, al margen de la LOFCA, ya que la Constitución prevé un mecanismo legislativo especial en este ámbito, lo que supone excluir la Ley Orgánica. Aunque lo cierto es que ese procedimiento legislativo especial, que según el artículo 74.2 de la Constitución se inicia en el Senado, está íntimamente ligado a la reforma de éste como Cámara de representación territorial.

Volviendo a la LOFCA, hay además numerosas deficiencias técnicas cuya corrección no debería plantear excesivos problemas. Por ejemplo, debería preverse expresamente la coordinación en la gestión de los recargos y el impuesto al que van adheridos, atribuyendo la competencia respecto a los primeros a quien la tenga para la gestión del segundo,

que en la actualidad es el Estado en el caso del IRPF, sin perjuicio de que éste vaya delegando competencias con mayor o menor amplitud en las Comunidades a medida que éstas desarrollen su Administración tributaria.

En definitiva, se trata de encontrar un modelo de financiación autonómica y de recogerlo adecuadamente, con rigor técnico, en el Derecho positivo, pues la financiación constituye la gran asignatura pendiente, en mi opinión, del Estado de las Autonomías. Dicho modelo está configurado en sus líneas esenciales —incluidos los recargos a que antes hacíamos referencia— en la propia Constitución, pero hasta ahora se ha venido aplicando —tanto en el período transitorio, guiado por la única preocupación de garantizar la cobertura del coste de los servicios transferidos, como en los últimos años— un sistema alternativo que ha consistido en poco más que sucesivos acuerdos de reparto de los fondos disponibles, alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Gabriel Casado Ollero
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

—¿Qué opinión le merece la participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF aprobada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 como sistema de corresponsabilidad fiscal?

—Desde luego el primero de los Acuerdos adoptados en esa fecha por el CPFF, bajo la rúbrica «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», sin definir lo que debe entenderse por «corresponsabilidad fiscal», da por sentado que la denominada «participación territorializada de las Comunidades Autónomas en el IRPF» constituye, sin más, un mecanismo de corresponsabilidad fiscal. La única explicación que se ofrece en el Acuerdo parte de considerar que dentro del marco de la LOFCA la corresponsabilidad fiscal se puede conseguir tanto por la vía del artículo 12, mediante recargos autonómicos del IRPF (posibilidad esta que resulta excluida), como por la vía del artículo 13, que es en la que pretende sustentarse la participación territorializada en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta.

Por otra parte, la «Nota informativa sobre corresponsabilidad fiscal» que la Agencia Tributaria acompañó a los impresos de Declaración del IRPF del ejercicio de 1993, insistía, asimismo, en la virtualidad de la asignación a las Comunidades Autónomas del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF para la aplicación y el adecuado funcionamiento de la corresponsabilidad fiscal.

En mi opinión, el referido mecanismo nada tiene que ver con la efectiva asunción de responsabilidades autonómicas en el terreno fiscal, que exigiría la atribución a las Comunidades Autónomas de las *competencias normativas y administrativas* necesarias y suficientes para obtener de sus ciudadanos los ingresos fiscales que hagan posible el pleno ejercicio de sus competencias materiales o, lo que es igual, la libre adopción de sus decisiones de gasto para la provisión del nivel y calidad de los servicios públicos de que quieran dotarse. Evidentemente, también en el terreno financiero la atribución de *responsabilidades* requiere la previa atribución de *poderes;* y sin la atribución a las Comunidades Autónomas de poderes y competencias *normativas* en materia fiscal (para decidir los ingresos tributarios que desean obtener de sus ciudadanos para financiar sus decisiones de gasto), la apelación a la

corresponsabilidad fiscal no dejará de ser sino un *flatus voci* o, a lo sumo, un mero artilugio verbal para crear otra ilusión financiera: la percepción social de la conexión entre los ingresos recaudados por IRPF y el gasto autonómico.

No obstante, lo que sin duda ha de valorarse positivamente es la toma de conciencia de que la reforma del sistema de financiación autonómica debe inexorablemente orientarse a la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y a una descentralización de las decisiones de ingreso que se vaya ajustando al nivel ya logrado en la descentralización del gasto. Situados en esta perspectiva, quizá no le falte razón a quienes consideran que la participación territorializada en el rendimiento del IRPF constituye un primer paso en un proceso que deberá continuar; lo que —en la lógica de todo proceso reformador— es más que nada y menos que mucho.

—¿Qué opina de la posibilidad de recargos como sistema de financiación autonómica?

—En mi opinión, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la vertiente de los ingresos y, como consecuencia de ella, la corresponsabilidad fiscal autonómica en el *plano normativo,* sólo puede materializarse a través de las dos siguientes vías: la del *recargo:* mediante la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias normativas sobre una materia imponible «ajena»; o la del *reparto* de materias imponibles entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Parece evidente que no es posible avanzar en el proceso de efectiva descentralización fiscal, sin la *redistribución de competencias normativas y de capacidades fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas;* bien posibilitando que estas últimas asuman materias imponibles o, lo que es igual, figuras tributarias hasta ahora reservadas al Estado, o bien participando —vía recargos autonómicos— en los rendimientos fiscales susceptibles de generar los impuestos estatales.

Fuera de estas dos vías, las Comunidades Autónomas están condenadas a recurrir a una imposición propia más o menos extravagante con la que al amparo de una u otra pretendida finalidad extrafiscal, tratar de «inventar» nuevas materias imponibles o, lo que es igual, disimular sobreimposiciones o duplicidades en el gravamen de «hechos imponibles» (art. 6.2 LOFCA) o materias ya gravadas por el Estado.

En definitiva, la vía del recargo autonómico (en particular sobre el IRPF) tiene perfecto encaje en el marco del artículo 12 de la LOFCA; dentro de ciertos límites ha sido declarada conforme al texto constitucional por la STC 150/1990; admite diferentes soluciones técnicas para su articulación (sobre la base o sobre la cuota del IRPF) y, en fin, en la perspectiva de la necesaria descentralización fiscal que viene señalándose, constituye una alternativa adecuada para sustituir progresivamente a las participaciones en los ingresos del Estado que constituyen hasta ahora el pilar básico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

—¿Qué opinión le merece la participación en ingresos que actualmente constituye el sistema fundamental de financiación?

—Uno de los problemas fundamentales que dificultan la definitiva consolidación del Estado plural y descentralizado querido por la Constitución de 1978, estriba en la necesidad de «ajustar» y «equilibrar» las competencias «materiales» y las competencias «financieras» de los diferentes entes públicos territoriales, habida cuenta de que el ritmo al que se vino efectuando la descentralización y distribución competencial resultó notablemente desacompasado en uno y otro ámbito, material y financiero. Y ello porque en un Estado compuesto y de estructura plural, las competencias materiales tienden a expandirse hacia los entes territoriales «periféricos»; mientras las «financieras» continúan, en mayor o menor medida, concentradas en el nivel central. El Estado, titular de los principales recursos financieros, va siendo «desposeído» de competencias materiales a favor de Comunidades Autónomas y Entes locales; pero unas y otros siguen dependiendo de los recursos financieros transferidos por el Estado. En otros términos, el ente titular de los recursos va siendo privado de competencias materiales y los entes titulares de estas últimas no han sido dotados de recursos (propios) suficientes para financiarlas; de ahí, que nuestras Haciendas autonómicas y locales se configuren, básicamente, como Hacienda de transferencias.

Sin embargo, la Hacienda de las Comunidades Autónomas no es —no debe ser— una Hacienda subsidiada desde y gracias al Estado; sino que los recursos financieros existentes y, sobre todo, los ingresos por ellos generados y que circulan por la «Hacienda general del Estado» deben distribuirse —por imperativo constitucional— entre los distintos entes públicos territoriales en función «de sus intereses generales», esto es, de sus respectivos ámbitos materiales de competencias.

De ello resulta, en primer lugar, que los ingresos que recauda el Estado vía impositiva *son fondos que administra el Estado, pero no son fondos del Estado;* dicho en otros términos, el Estado se puede *reservar* determinadas materias imponibles o, lo que es igual, las grandes figuras tributarias que las gravan (IVA; Impuesto de Sociedades; IRPF), pero no los recursos financieros o, mejor, los ingresos derivados de su recaudación. Estos forman parte de un *fondo común* que debe distribuirse de forma que resulte posible el ejercicio de las competencias materiales constitucionalmente asumidas por los

distintos niveles territoriales de la Hacienda Pública. De ahí que las participaciones en los ingresos del Estado no sean un recurso financiero graciosamente concedido por el Estado a las Comunidades Autónomas, sino que representan un *derecho constitucionalmente reconocido a estas últimas* [art. 157.1.*a*) CE] y, a la vez, según han sido concebidas hasta ahora, un instrumento clave para garantizar tanto la *suficiencia financiera* como las exigencias mínimas de la *solidaridad.*

El problema estriba en la regulación («se negociará») que el artículo 13 de la LOFCA hace del porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos y, como consecuencia de ello, en la aplicación que hasta ahora vino haciéndose del mismo. Como se ha denunciado reiteradamente, y con razón, la determinación de un elemento esencial para la suficiencia y, por ende, la autonomía financiera y la autonomía política de las Comunidades Autónomas, como es su porcentaje de participación en los tributos del Estado, se ha dejado a merced de un proceso negociador efectuado en el seno de un órgano consultivo, el CPFF, y conforme a unos criterios carentes de las mínimas exigencias de transparencia y racionalidad (según el sentir general, primero se ha establecido políticamente la cuantía deseada para cada Comunidad Autónoma, y después se han «ajustado» convenientemente los índices), plasmándose finalmente el resultado de la negociación en la Ley de Presupuestos que tampoco parece ser la Ley a la que quiso referirse el artículo 13.4 LOFCA.

No parece, en cualquier caso, que ésta sea la mejor forma de ordenar jurídicamente el flujo de recursos del que se hace depender, precisamente, la suficiencia financiera y, a la postre, la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

En mi opinión urge clarificar y precisar la regulación de las participaciones en los ingresos del Estado, modificando a tal efecto la LOFCA; y, al mismo tiempo, invertir la tendencia que hasta ahora ha venido prevaleciendo en la financiación autonómica, de forma que, a medida que vaya produciéndose la *redistribución de competencias normativas y de capacidades fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas,* el peso de la financiación no descanse ya en las transferencias del Estado, sino que éstas asuman un papel compensatorio y de nivelación.

—¿Qué debe hacerse con la LOFCA? ¿Es necesaria su reforma?

—A la vista de cuanto queda dicho, no parece descabellado plantear la reforma de la LOFCA. El actual modelo de financiación está sensiblemente lastrado por la concepción y el manejo que de él se ha venido haciendo en todo el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y de traspaso de competencias. Es necesario un nuevo modelo de financiación (descentralizada) que se ajuste a la estructura política de un Estado ya descentralizado, y en el que las Comunidades Autónomas asuman un nivel de competencias normativas para la obtención de ingresos fiscales, que guarde relación con el nivel de competencias desde hace tiempo asumidas en la adopción de decisiones de gasto; un modelo de financiación, pues, en el que la descentralización de los ingresos se corresponda con la descentralización del gasto público, y en el que el objetivo de la *suficiencia* y de la *autonomía financiera* no se actúe en detrimento de la *solidaridad* y de la *coordinación* que deben garantizar el *nivel de integración imprescindible* en un Estado *política* y *financieramente* descentralizado. Y la *referencia normativa* de este nuevo modelo de financiación no puede ser el mismo texto legal que ha posibilitado la ambigüedad, la falta de transparencia, los desajustes y las disfunciones que vienen denunciándose. Las soluciones fragmentarias derivadas de interpretaciones más o menos forzadas de la LOFCA no creo que sean suficientes para acabar con las inercias del pasado y probablemente demanden el mismo grado de consenso político que el que sería menester alcanzar para la reforma global del sistema.

Por otra parte, no parece conveniente que en una materia tan sensible para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en suma, para la cabal y definitiva configuración del modelo de Estado, el legislador haga dejación de sus responsabilidades, y aguarde a que sea el Tribunal Constitucional el que en la resolución de los procesos constitucionales pendientes y de los que, sin duda, se plantearán en el futuro, vaya remodelando el sistema a golpe de sentencia. Lo que, por otra parte, sería aguardar demasiado.

COLABORADORES

CASADO OLLERO, Gabriel. Nació en 1954. Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Ha sido *stagiaire* en las direcciones generales de Presupuestos y de Fiscalidad de la Comisión de la CE en Bruselas. Ha sido Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Granada, y en la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad es titular de la misma cátedra en la Universidad Complutense de Madrid.

FALCON Y TELLA, Ramón. Nació en Madrid en 1959. Es Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Ha sido Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Luxemburgo) hasta 1990. Es Director de *Quincena Fiscal* (Aranzadi).

GIMENEZ MONTERO, Antonio. Nació en Madrid en 1949. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia (1976), a la que se halla vinculado como profesor de «Hacienda Pública» desde 1972, y en la que actualmente es profesor titular de Economía Aplicada. Economista del gabinete de estudios de la Alcaldía de Valencia durante los años 1980 a 1982, profesor visitante del Departamento de Economía Urbana de la Universidad de Reading (Reino Unido) en el curso 1986-87, y Consejero Técnico del Instituto de Estudios Fiscales durante los años 1989 a 1991. Desde 1976 ha trabajado preferentemente en el campo del federalismo fiscal y la financiación autonómica y local, publicando diversos trabajos.

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, así como de las fundaciones FIES y BBV. Ha sido Presidente de la Comisión de Control de la Caja de Ahorros de Asturias entre 1986 y 1989. Es Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Miembro del Consejo de Dirección de la revista *Hacienda Pública Española* y del International Institute of Public Finance. Miembro de la comisión de expertos designados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para elaborar un libro blanco sobre la reforma de la financiación autonómica.

PEREZ GARCIA, Francisco. Nació en Valencia en 1950. Licenciado (1973) y Doctor (1977) en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia. Ha realizado estancias como profesor invitado en las Universidades de Milán (Cattolica) y Roma (La Sapienza). Actualmente es Catedrático de Análisis Económico en dicha Universidad y Director del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Ha sido Director General de Economía de la Generalidad Valenciana (1983-1985) y Vicepresidente de la Caja de Ahorros de Valencia (1987-1989). Ha publicado cuatro libros y más de cuarenta artículos en revistas especializadas, nacionales y extranjeras.

RAMALLO MASSANET, Juan. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid, habiéndolo sido con anterioridad de la Universidad de las Islas Baleares, de la que fue Vicerrector y Decano de su Facultad de Derecho. Autor de distintos trabajos de su especialidad, es colaborador y miembro de los consejos editoriales de varias revistas dedicadas al Derecho Financiero y Tributario, así como de las principales asociaciones españolas e internacionales en la materia. Colabora como investigador con el Instituto de Estudios Fiscales.

SOLE VILANOVA, Joaquim. Nació en Igualada (Barcelona) hace 42 años. Es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona (1975) y Doctor en Economía por la Universidad de Salford (Manchester, Gran Bretaña, 1982). Ha sido profesor visitante de la Australian National University (Canberra) en 1985 y ha participado en congresos y ha dado conferencias sobre Hacienda Autonómica y Local y Federalismo Fiscal en Washington (USA), Toronto (Canadá), Sidney (Australia), Londres (Gran Bretaña) y en varias universidades españolas. Profesor de la Universidad de Barcelona de 1976 a 1979, y desde 1981. Actualmente, es profesor titular de Hacienda Pública y Director del Departamento de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona, y es además profesor colaborador de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es co-director de un curso de postgrado en Hacienda Autonómica y Local y ha realizado múltiples publicaciones sobre esta materia.

ZORNOZA PEREZ, Juan J. Es Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid, y Director del Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho. Investigador del Instituto de Estudios Fiscales y Profesor Invitado de la Universidad de París X. Autor de numerosos trabajos de su especialidad, es colaborador y miembro de los consejos editoriales de varias revistas dedicadas al Derecho Financiero y Tributario, así como de las principales asociaciones españolas e internacionales en la materia.

GUIAS PARA EL LECTOR

SISTEMA Y MODELOS DE FINANCIACION AUTONOMICA

Juan Ramallo Massanet
Juan Zornoza Pérez

El establecimiento de los Entes preautonómicos y la posterior institucionalización de las Comunidades Autónomas como nuevo sujeto político, a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, obligaba a la articulación de un sistema de financiación que, en paralelo al desarrollo del proceso de traspaso de competencias y servicios, permitiera garantizar que las Haciendas autonómicas dispondrían de los medios necesarios para atender al ejercicio de las competencias asumidas. La Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) diseñaron al efecto un sistema flexible y relativamente simple que, por un lado, debía ser capaz de adaptarse en cada momento al grado de evolución del proceso descentralizador al tiempo que, de otro lado, había de garantizar a las Comunidades Autónomas, cuando menos en la primera fase de su funcionamiento, recursos suficientes para el ejercicio de las competencias que fueran asumiendo.

Esa lógica garantía de la suficiencia se concretó en la LOFCA, que comprometía al Estado a transferir a las Comunidades Autónomas los recursos necesarios para cubrir el coste de los servicios por ellas asumidos, en tanto no pudieran ser financiados con el rendimiento de los tributos que tuvieran cedidos. De ese modo, el coste efectivo de los servicios, determinado en las correspondientes Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma, se convertiría en el criterio central para la determinación de una financiación autonómica canalizada básicamente por la vía de los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado que, junto al Fondo de Compensación Interterritorial aparecen como las piezas fundamentales de los sucesivos modelos de financiación que se han sucedido.

En efecto, incluso tras la finalización del período transitorio, los distintos modelos de financiación que pueden identificarse se han construido sobre la base de los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado, esto es, sobre recursos dirigidos fundamentalmente a la garantía de la suficiencia de las Haciendas autonómicas, postergando el desarrollo de otros recursos que, en ejercicio de la autonomía tributaria constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas, hubieran supuesto un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Por ello, a lo largo de la primera parte del trabajo, la exposición de los diversos modelos de financiación autonómica permite observar cómo los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado son recursos que operan de forma conjunta para la determinación de la financiación autonómica como consecuencia de la influencia que, más allá de los momentos para los que fue pensado, ha tenido el denominado modelo del coste efectivo que la LOFCA concibió precisamente para dicho período transitorio.

Sin duda, la propia dinámica del proceso descentralizador, que parece concebirse como un proceso abierto por naturaleza, con transferencias constantes desde el Estado a las Comunidades Autónomas, puede contribuir a explicar la excesiva influencia que ha ejercido el criterio del coste efectivo. Del mismo modo, las características de ese proceso de traspaso de competencias y servicios explican, en buena medida, que la financiación autonómica, como resulta de los Estatutos y la LOFCA para el repetido período transitorio, haya sido fijada a través de negociaciones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, que sólo de forma indirecta, a través de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de las Comunidades Autónomas, han llegado a adquirir una cierta homogeneidad. De este modo, el CPFF, concebido en la LOFCA como un órgano consultivo, ha pasado a ocupar un lugar de primera importancia en el desarrollo de la financiación autonómica que no puede entenderse sin la referencia a sus Acuerdos, cuya naturaleza y alcance se hace preciso, por ello, aclarar.

Sin embargo, no resulta sencillo establecer el sentido de los acuerdos de carácter multilateral que se adoptan en el CPFF, que difieren no sólo por su contenido, sino también por sus destinatarios y por el grado de formalización normativa que alcanzan. Porque esos Acuerdos del CPFF, a través de los cuales se ha marcado el desarrollo de la financiación autonómica, en ocasiones previa su asunción por las Comisiones Mixtas, sólo se reflejan en las correspondientes normas jurídicas en cuanto a su resultado final, lo que da lugar a la aparición de dos tipos de problemas: de un lado, la existencia de serios problemas para el control de su constitucionalidad, que pueden observarse en alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y, de otro, la aparición de un cierto déficit democrático en la determinación de la financiación autonómica, que se efectúa a través de relaciones entre los poderes ejecutivos central y autonómicos, sin otra participación de las Cortes Generales que la resultante de la aprobación de las Leyes de Presupuestos y sin intervención alguna de las Asambleas autonómicas.

Con independencia de que dichos problemas sigan planteados, la conciencia de la necesidad de reequilibrar un sistema de financiación excesivamente asentado sobre el criterio de suficiencia, ha dado lugar a un —por ahora— último modelo de financiación, que pretende otorgar un mayor protagonismo a los recursos vinculados con la autonomía financiera, incrementando la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el procedimiento para la aplicación de dicha corresponsabilidad en absoluto ha conseguido los efectos pretendidos, pues al vincularse a la participación en los ingresos del Estado, la denominada cesión del 15 por 100 del rendimiento territorializado del IRPF sigue siendo un instrumento para la suficiencia que, además, presenta no pocos problemas desde el punto de vista de su adecuación al bloque de la constitucionalidad que son visibles, no sólo en el recurso ya interpuesto ante el Tribunal Constitucional sino, sobre todo, en la confusión sobre la verdadera naturaleza de lo que algunos consideran una cesión de tributos, otros un simple desdoblamiento de la participación en los ingresos del Estado, etcétera.

Seguramente, todo ello llevaría a predicar la necesidad de una reforma de la LOFCA, que debería diseñar un marco estable para la financiación autonómica, adecuado al grado de consolidación alcanzado ya en el desarrollo del Estado de las autonomías, definiendo el papel que ha de corresponder a cada uno de los recursos financieros contemplados en la Constitución, de acuerdo con la finalidad que les es propia. E incluso, si se considerara que el camino seguido para el desarrollo de la LOFCA a través de los distintos modelos de financiación es el adecuado, también en estos momentos, resultaría igualmente aconsejable una reforma de dicha Ley Orgánica que recondujera al bloque de la constitucionalidad esos modelos que, como el trabajo pretende demostrar, lo han bordeado cuando no se han situado al margen de él.

DESEQUILIBRIOS FISCALES, FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Antonio Giménez Montero

Uno de los rasgos característicos de la mayor parte de países federales (entendiendo por tales aquellos en los que existen varios niveles de gobierno con capacidad decisoria propia) es la existencia de desequilibrios fiscales, tanto verticales como horizontales. Existiría equilibrio vertical cuando cada nivel de gobierno (central, regional o local) poseyera capacidad tributaria propia hasta el punto en que la recaudación así obtenida fuera suficiente para financiar los gastos que, de acuerdo con sus competencias, le corresponda efectuar. Por otra parte, se identifica el equilibrio horizontal con aquella situación ideal en la que cada uno de los gobiernos de un nivel (regional o local) pueden, aplicando los mismos tipos impositivos, ofrecer niveles similares de bienes y servicios públicos a sus respectivas poblaciones. A partir de

estas definiciones, pueden empezar a explorarse las causas por las que tan frecuentemente nos encontramos con desequilibrios fiscales.

Muy resumidamente, la causa principal del desequilibrio fiscal vertical radica en la asimetría con que se reparten los gastos e ingresos entre los niveles de gobierno, que suele concentrar los poderes tributarios y los impuestos más importantes en manos del gobierno central, mientras que el reparto de competencias en materia de gasto se halla con frecuencia más distribuido entre los tres niveles. Este desequilibrio supone que no exista correspondencia entre la cuantía de ingresos y gastos atribuidos a cada nivel, produciéndose habitualmente un «exceso» de capacidad financiera en el gobierno central y «déficit» en los niveles regionales y locales. Desde la perspectiva de poder atribuido, o de capacidades relativas de decisión, es obvio que la corrección de estos desequilibrios exige un reajuste competencial, bien sea transfiriendo poder tributario hacia los niveles no-centrales de gobierno, o bien pasando responsabilidades de gasto hacia el gobierno central. Desde una perspectiva estrictamente contable (esto es, sin modificar el reparto de poder existente), el desequilibrio puede corregirse con un incremento de la presión fiscal en los niveles regional y local, con una disminución de los gastos públicos efectuados por dichos niveles, o mediante una transferencia de fondos desde el «excedentario» nivel central a los «deficitarios» niveles regional y local. Esta última solución es la que con mayor frecuencia se ha adoptado en los países federales, dando lugar a lo que se conoce como «sistemas de subvenciones generales», cuyo objetivo es reequilibrar contable y financieramente la situación relativa de cada nivel de gobierno.

Identifiquemos también brevemente las causas del desequilibrio horizontal. Si una región, aplicando la misma estructura de tipos impositivos (básicamente una presión fiscal similar) no puede ofrecer el mismo nivel de servicios públicos que otra, puede ser debido a dos grandes tipos de razones: o bien la capacidad fiscal es muy distinta entre ambas, o bien las necesidades de gasto son muy dispares. Por el lado de la capacidad, las diferencias provienen habitualmente de la distinta renta, recursos, actividad económica, etc., existente entre regiones. Es evidente que un mismo tipo impositivo global aplicado a bases imponibles mucho menores da como resultado una recaudación mucho más reducida. Por consiguiente, hay un componente de «capacidad fiscal», relacionado con las condiciones económicas imperantes en cada territorio, causa de desequilibrios horizontales. En el reverso de la moneda nos encontraríamos con una región en la que la composición y distribución geográfica de su población, sus condiciones orográficas y las características de su economía, entre otros factores relevantes, impongan unas condiciones de prestación de servicios públicos y unos costes unitarios de provisión de los mismos mucho más elevados que en otra región. Este sería el componente de «necesidad de gasto», estrechamente vinculado al coste de ofrecer un nivel determinado de servicios públicos, que contribuye al desequilibrio horizontal. En la medida en que no se desee introducir discriminaciones entre los habitantes de las diferentes regiones, tales desequilibrios han de ser corregidos, para conseguir que, con presiones fiscales similares, cualquier ciudadano tenga acceso al mismo nivel de servicios públicos, independientemente de su lugar de residencia. La consideración de dos componentes, capacidad y necesidad nos permite identificar diversos tipos de desequilibrio horizontal: regiones con igual capacidad fiscal y distintas necesidades, regiones con iguales necesidades y capacidades diferentes, o regiones con distintas necesidades y capacidades. En cualquier caso, parece sensato establecer un nivel de referencia para fijar cuál es el «esfuerzo fiscal medio admisible», y cuál es el «nivel medio de prestación de los servicios», que han de servirnos para cuantificar la magnitud relativa del desequilibrio fiscal horizontal. Puesto que se trata de «superávit» o «déficit» de cada región con respecto a la media, el resultado agregado para el conjunto de los gobiernos de ese nivel (tanto regional como local) ha de ser igual a cero. Es decir, los ajustes entre regiones para solucionar los desequilibrios horizontales requieren transferencias monetarias entre los gobiernos de ese nivel, de modo que se compensen exactamente los pagos y cobros. En consecuencia, los «sistemas de subvenciones de nivelación horizontal» se pueden articular como transferencias entre gobiernos del mismo nivel (y no entre gobierno central y gobiernos regionales o locales), con un coste global igual a cero.

Por diversas razones (de simplificación administrativa, de menores costes de negociación política, etc.) las transferencias correspondientes a los «sistemas de subvenciones generales» y a los «sistemas de subvenciones de nivelación horizontal» suelen instrumentarse a través de un único mecanismo: las participaciones de los gobiernos regionales y locales en los ingresos del gobierno central. Esto supone, esquemáticamente, que una parte de los recursos del gobierno central nutren un «fondo» que posteriormente se reparte entre los gobiernos regionales y locales en función de una serie de variables económicas, representativas no sólo de sus «déficit» absolutos (derivados del desequilibrio vertical), sino también de sus «déficit» o «superávit» respecto a la «media estándar» provenientes del desequilibrio horizontal.

En el caso español, la participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado, estuvo estrechamente ligada en su origen, es decir, durante el período «transitorio», al coste efectivo de los servicios que iban traspasándose. Este proceder introdujo dos limitaciones en las posibilidades de reducir, mediante el mecanismo de participación, los desequilibrios fiscales. En primer lugar, se produjo una cierta insuficiencia financiera debida a la infravaloración de los costes indirectos de los servicios traspasados, a la exclusión, en el cálculo del «coste efectivo» de los servicios traspasados, de las transferencias corrientes y de capital asociadas a los mismos, y a las nulas previsiones realizadas respecto a los gastos de mantenimiento de las nuevas inversiones. En segundo lugar, el método utilizado para determinar los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado «petrificó» el nivel de servicios públicos de cada Comunidad en el que tuviera en el año anterior al traspaso del mismo, perpetuando en el tiempo las diferencias preexistentes entre las distintas comunidades.

Estas deficiencias se han mantenido casi inalterables, puesto que las sucesivas revisiones del sistema mediante el que se determina la participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado, si bien han paliado parcialmente los desequilibrios fiscales verticales, mejorando la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, no han avanzado casi nada en la superación de los desequilibrios horizontales, que sigue siendo una de las asignaturas pendientes de nuestro sistema de financiación autonómica. Ni la revisión de 1986, ni los acuerdos de 1992, ni los cambios introducidos en 1993 han conseguido desligar totalmente la participación del «coste efectivo» calculado en el período transitorio. Puede afirmarse que, hasta cierto punto, el sistema español se ha desentendido de las diferencias de «capacidad fiscal» y «necesidades de gasto» implícitas en los desequilibrios horizontales existentes entre Comunidades Autónomas, no habiendo abordado nunca con rigor la cuantificación ni de los niveles existentes de prestación de servicios públicos en cada territorio, ni las diferencias en los costes reales de su provisión. Por último, las modificaciones de «corresponsabilidad» introducidas en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en octubre de 1993, han incorporado elementos de derivación impositiva territorial a un sistema diseñado sobre la base de participaciones no territorializadas, aumentando innecesariamente la complejidad de las relaciones fiscales intergubernamentales y los costes políticos de negociación. Estos cambios, cuyas consecuencias sobre la equidad y redistribución entre Comunidades Autónomas habrá que analizar detenidamente en su momento, no han incrementado la capacidad tributaria real a las Comunidades Autónomas, que siguen siendo financieramente muy dependientes de los fondos que les transfiere el gobierno central (otra de las asignaturas pendientes de nuestro sistema), siendo discutible que contribuyan a mejorar el conocimiento que los ciudadanos residentes en cada territorio tienen de los ingresos y gastos públicos que corresponden a cada nivel de gobierno, conocimiento sin el cual será difícil articular mecanismos realmente eficaces de control social de las decisiones públicas.

CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y FINANCIACION AUTONOMICA

Francisco Pérez García

El 7 de octubre de 1993 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó un *Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,* que debía ponerse en práctica, a modo de ensayo, durante los años 1994 y 1995. Este acuerdo era uno de los resultados de un largo y complejo proceso de negociación, desarrollado para la revisión del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y que había conducido ya a la aprobación del *método* a seguir en el período 1992-1996.

En el acuerdo de enero de 1992, que definía el sistema de financiación para el quinquenio 1992-1996, se determinaron las modificaciones a introducir en el sistema hasta entonces vigente, planteadas según el criterio de que todas ellas debían realizarse dentro del marco de la LOFCA, y orientarse mediante el desarrollo de dicho marco legal. Asimismo, el CPFF destacó también la necesidad de una mayor convergencia fiscal y presupuestaria en el ámbito de la CE y, como consecuencia de ello, se comprometió a la elaboración anual y cumplimiento de un Escenario de Consolidación Presupuestaria por parte de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, que permitiera la reducción progresiva de las necesidades de financiación, en términos de PIB, de las Administraciones Públicas.

La pregunta básica que dejaban en el aire las reflexiones, recomendaciones y acuerdos de las administraciones públicas que están representadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera era la siguiente: ¿es necesaria una mayor descentralización fiscal para que sea más controlable el déficit público, y en particular el de las Comunidades Autónomas?

Este artículo revisa la experiencia de los modelos de financiación autonómica que se han derivado hasta el momento de la aplicación de la LOFCA, discutiendo las razones que han obligado a llevar a cabo sucesivas revisiones y limitado la perspectiva de estabilidad del sistema de financiación. El trabajo se estructura del siguiente modo. En la primera parte se estudia la propuesta de descentralización fiscal que hacen la Constitución y la LOFCA. En ese marco se considera el papel de los ingresos de las Comunidades Autónomas basados en la recaudación de sus respectivos territorios, así como la relevancia de esos ingresos en la experiencia financiera de las Comunidades durante los períodos en los que se ha aplicado el sistema de la LOFCA. En la segunda parte se analizan las alternativas existentes para mejorar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y se discuten las ventajas e inconvenientes del *procedimiento* elegido por el CPFF en 1993. En el apartado tercero se establecen las condiciones para hacer compatible la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas con otros elementos y características de las regiones españolas, de manera que el sistema de financiación de las mismas sea equilibrado y estable en el tiempo.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, se considera fundamental para el buen funcionamiento del modelo de financiación de una hacienda descentralizada la distribución de competencias tributarias en la que cada nivel de gobierno tenga acceso directo a los rendimientos de alguna fuente de recursos ligada con bases tributarias amplias y estables, como el consumo o la renta. Ese diseño está presente entre las posibilidades que contempla la Constitución y la LOFCA, pero apenas ha sido desarrollado. Después de más de diez años desde la aprobación de la LOFCA, el proceso de descentralización fiscal en España sigue siendo una tarea pendiente, en buena medida. Esta situación es consecuencia de una determinada valoración de los riesgos de la descentralización fiscal, exagerándolos, que responde también a la escasa tradición federalizante de nuestro país.

Estos riesgos son, sobre todo, de dos tipos: inconvenientes técnicos (tanto en el plano tributario como en el de la gestión de la política económica) y posible pérdida de los equilibrios de solidaridad interregionales. Los aspectos técnicos pueden plantear exigencias sobre el ritmo y el orden con el que deben abordarse los problemas, pero no convertirse en un obstáculo definitivo para la solución de los mismos. La experiencia internacional, en la que se encuentra evidencia de descentralización fiscal en muchos países federales altamente desarrollados, constituye un argumento muy poderoso sobre la viabilidad del objetivo y, por tanto, no es razonable exagerar los inconvenientes de tipo técnico.

La circunstancia particular del caso español es que se trata de alcanzar ese resultado descentralizador a partir de un proceso político de reforma que no significa la refundación de la hacienda central. Las ventajas que este modelo de transición política *reformista* ha comportado son de todos conocidas, pero han ido acompañadas de mayores resistencias al cambio en este terreno que en otros ámbitos. Como resultante de las mismas, el sistema de financiación de las Comunidades permanece todavía demasiado dependiente de la hacienda central y las haciendas regionales están escasamente desarrolladas en lo que se refiere a asumir responsabilidades tributarias. Los inconvenientes derivados de esa situación justifican que sean revisados en profundidad los argumentos que han impedido hasta ahora una decidida descentralización fiscal. Esta tarea está siendo desarrollada en la actualidad mediante la elaboración de un *libro blanco,* por encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El argumento que más temores despierta en el plano social y político cuando se plantea la profundización de la autonomía de ingresos de las Comunidades es el riesgo de que se rompan los equilibrios de solidaridad entre las regiones, que funcionan a través de una hacienda central redistribuidora. El origen de esa preocupación es una realidad de desigualdades regionales en los niveles de renta, que plantean tres dificultades para la descentralización fiscal. La primera, que un mismo tipo impositivo, si actúa sobre bases imponibles per cápita diferentes (básicamente, renta o consumo), proporciona recursos financieros distintos. La segunda, que si se trata de impuestos progresivos los gobiernos correspondientes a regiones más ricas ingresan más como consecuencia de la progresividad del impuesto. La tercera dificultad se refiere a la dinámica de la renta y el consumo, que beneficia por las dos vías anteriores el incremento de las bases imponibles de aquellos gobiernos cuyas regiones crecen a tasas mayores. Pero estas circunstancias se plantean también en los países federales y lo que aconsejan no es la negación de la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales, sino la conveniencia de prestar atención también, junto a la autonomía, a los problemas de solidaridad.

Una interpretación estricta del principio de autonomía otorgaría a cada Comunidad Autónoma las ventajas o desventajas de su situación y de su evolución. Por tanto, el gobierno autónomo correspondiente se beneficiaría (o se vería perjudicado) por los tres elementos diferenciales mencionados (nivel de renta o consumo, progresividad y tasa de crecimiento). Un caso de autonomía extrema que ofreciera a las Comunidades Autónomas todas las ventajas o inconvenientes derivados de su situación se correspondería con un sistema de cupo basado en la población. Una situación intermedia es la que funciona actualmente en el régimen foral, según el cual el cupo se paga proporcionalmente a la renta, de modo que la hacienda foral conserva para sí las ventajas o desventajas de la progresividad impositiva y del ritmo de crecimiento de la renta. Un sistema de este tipo es también el de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la Comunidad Europea, mediante cuotas calculadas a partir de la recaudación del IVA y el PNB de cada país. En cambio, una interpretación más exigente del principio de solidaridad significaría eliminar los efectos de todas las fuentes de diferenciación en los ingresos de las Comunidades, proporcionando a éstas una financiación idéntica per cápita.

Las dificultades no pueden impedir que el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas ofrezca una mayor autonomía financiera a las Comunidades, pues la experiencia reciente muestra los inconvenientes de la ausencia de responsabilidades fiscales importantes en todos los niveles de gobierno. Cuando las haciendas regionales dependen abrumadoramente de las transferencias de la hacienda central, la decisión de gastar más irá

acompañada de una presión financiera sobre el centro y, mientras ésta ofrece resultados, de déficit.

La necesidad de ampliar la descentralización y profundizar la responsabilidad fiscal de las Comunidades para que, en la medida de lo posible, se cierren las brechas fiscales verticales existentes ha de llevarse a cabo de manera que la selección de los instrumentos sea la adecuada, y no se generen brechas horizontales innecesarias. Esos dos objetivos difícilmente se consiguen por las vías señaladas en los *Acuerdos* de 1986, 1992 y 1993, que sólo apuestan por participaciones en las cuotas líquidas del IRPF. En cambio, se podría alcanzar si se cedieran a las Comunidades parte de los rendimientos de una serie de potentes tributos sobre el consumo (los impuestos especiales y el IVA, en la fase minorista), y se completara con un tipo autonómico en la tarifa del IRPF, definiendo una participación en los rendimientos del impuesto sobre la base imponible y no sobre la cuota.

Si no se seleccionan adecuadamente los instrumentos, el rechazo que los mismos genera se puede acabar proyectando sobre los objetivos: la autonomía y la solidaridad. Algo de esto ha comenzado a suceder recientemente, cuando la insatisfacción por la fórmula de participación en los rendimientos del IRPF ha derivado en desconfianza sobre las consecuencias que una mayor autonomía financiera puede tener sobre la solidaridad interregional. Dado que todos los temas de equidad y solidaridad son susceptibles de ser manipulados, sería conveniente extremar la prudencia en las propuestas de descentralización desde este punto de vista, y hacer un esfuerzo por objetivarlas y discutirlas abiertamente. En este sentido, debe señalarse que los sistemas fiscales federales se caracterizan, precisamente, por responder a intensos compromisos de solidaridad interterritorial. Ahora bien, se trata de compromisos basados en acuerdos ex-plícitos, que es preciso asentar sobre bases firmes y razonadas, lo que exige transparencia y permite la evaluación de los resultados.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRANEO. 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. Cáceres.
CAJA DE AHORROS Y PRESTAMOS DE CARLET. Carlet (Valencia).
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE CORDOBA. Córdoba.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE CORDOBA. Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GIRONA. Girona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAEN. Jaén.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES. CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CADIZ, ALMERIA, MALAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAJA DE AHORROS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAJA DE AHORROS LAYETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (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 MONTE DE PIEDAD DE SALAMANCA Y SORIA. Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GUIPUZKOA Y SAN SEBASTIAN. San Sebastián.
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 DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE TARRAGONA. Tarragona.
CAJA DE AHORROS DE TERRASSA. Terrassa (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLON Y ALICANTE (BANCAJA). Valencia.
CAIXA VIGO. Vigo (Pontevedra).
CAJA DE AHORROS DEL PENEDES. Vilafranca del Penedés (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ALAVA (CAJAVITAL). 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 54. Sistema Financiero 1993.
N.º 55. Comunidades Autónomas. Situación económica actual.
N.º 56. La competitividad de la industria española.
N.º 57. Tribuna joven: los nuevos economistas ante el reto europeo.
N.º 58. Entidades financieras y competitividad.
N.º 59. Economía y Hacienda de las Comunidades Autónomas.
N.º 60/61 Sector agrario. Bajo el signo de la incertidumbre.
N.º 62. Economía española. Análisis y diagnóstico.
N.º 63. Objetivo: convergencia.

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Ultimos números publicados:

N.º 41. Planificación fiscal internacional.
N.º 42. Instituciones y mercados financieros. Modelos de gestión.
N.º 43. El riesgo en las entidades de crédito.
N.º 44. Titulización de activos financieros.
N.º 45. Las entidades de crédito ante la unión europea.
N.º 46. Deuda pública. Una revisión actual.
N.º 47. Sociedades de Garantía Recíproca.
N.º 48. Sistema financiero español, 1994: los retos de la competitividad.
N.º 49. Mercado de valores y mercado financiero único.
N.º 50. Productos financieros derivados.
N.º 51. Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal.

ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Ultimos números publicados:

N.º 10. Aragón.
N.º 11. Arco Mediterráneo.
N.º 12. La Rioja.
N.º 13. Cantabria.
N.º 14. Castilla y León.

ESTUDIOS DE LA FUNDACION

N.º 5. Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito (segunda edición revisada).
N.º 6. Las áreas deprimidas de España.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

ULTIMOS NUMEROS PUBLICADOS

Núm. 54: Sistema financiero 1993

Núm. 55: Comunidades autónomas. Situación económica actual

Núm. 56: La competitividad de la industria española

Núm. 57: Tribuna joven: los nuevos economistas ante el reto europeo

Núm. 58: Entidades financieras y competitividad

Núm. 59: Economía y Hacienda de las Comunidades Autónomas

Núm. 60-61: Sector agrario. Bajo el signo de la incertidumbre

Núm. 62: Economía española. Análisis y diagnóstico

Núm. 63: Objetivo: convergencia

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

Juan Hurtado de Mendoza, 14. 28036 Madrid. Teléf. 350 44 00

AÑO 1995

☐ *Papeles de Economía Española* (suscripción) ..... 7.100 Ptas.
☐☐☐ Números sueltos ..... 2.300 Ptas.
☐☐☐ *Perspectivas del Sistema Financiero* (suscripción) ..... 7.000 Ptas.
☐☐☐ *Cuadernos de Información Económica*, un año ..... 12.000 Ptas.
☐☐☐ Números sueltos ..... 1.600 Ptas.
☐☐☐ *Documentos de Trabajo* (números sueltos) ..... 1.000 Ptas.
☐☐☐ Microfichas (número suelto) ..... 1.300 Ptas.

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal núm. ..... ☐ Cheque bancario
☐☐ Domiciliación bancaria (facilítenos sus datos y autorización en hoja aparte)

Nombre o razón social .....
Actividad o Departamento .....
Domicilio ..... Teléfono .....
Ciudad ..... C. P. ..... Provincia o país .....
Fecha .....

Firma o sello,

ISSN 8411329564