

Informe de la
Comisión de Expertos
sobre
Financiación de las
Comunidades Autónomas

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Julio 1981



COLECCION
INFORME

Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Julio 1981

MADRID, 1981

Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno
ISBN: 84-7471-034-0 / Depósito legal: M. 34869/1981
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es>
Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno. Centro de Publicaciones

NIPO: 002-12-036-3

SUMARIO

I. PROPÓSITO Y CONTENIDO DEL INFORME	4
II. CRITERIOS GENERALES	6
2. Principios inherentes al esquema financiero	7
3. Criterios para el desarrollo del proceso de transferencias.	10
III. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	12
1. Los sistemas de financiación	12
2. El sistema LOFCA	13
3. El sistema de concierto o convenio económico	35
IV. LA COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIAS ECONÓMICO FINANCIERAS	41
1. La delimitación de competencias de las Comunidades Autónomas	41
2. La institucionalización de la coordinación	44
3. La resolución de conflictos	46
4. Referencia a la posición de las Haciendas Locales	47
V. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50

I. PROPÓSITO Y CONTENIDO DEL INFORME

El proceso autonómico, iniciado a partir de las previsiones que establece la vigente Constitución española, supone, sin duda, uno de los mayores acontecimientos registrados en nuestra vida colectiva durante el presente siglo.

Desde la situación de una Hacienda centralizada que canalizaba el 80 por 100 del gasto público total frente a un 20 por 100 en las Haciendas locales, al final del proceso autonómico la Hacienda del Estado llevará a cabo solamente algo más del 50 por 100 del gasto total, distribuyéndose el otro 50 por 100 por partes aproximadamente iguales entre las Comunidades Autónomas y las Haciendas locales.

Esta redistribución no será menos significativa por lo que se refiere a los ingresos, puesto que la tradicional dependencia de las Haciendas territoriales de los ingresos del Estado se verá sustituida por un alto grado de autonomía financiera a todos los niveles.

Además de constituir un claro mecanismo de distribución del poder político y, por consiguiente, de consolidación democrática, el proceso autonómico ofrece al mismo tiempo indudables ventajas en el orden económico, puesto que, de una parte, posibilita una mayor claridad y transparencia del sector público y, de otra, permite una prestación de servicios públicos más eficaz y mejor ajustada a las preferencias de los ciudadanos.

En el terreno de materias económicas y financieras de que se ocupa este Informe debe resaltarse que, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos, se dispone de un esquema básico constituido no sólo por las normas constitucionales sino, en particular, por las contenidas en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que configuran los mecanismos financieros fundamentales. En consecuencia, el propósito del presente Informe consistirá esencialmente en ofrecer criterios operativos, coherentes con dicho esquema financiero, que faciliten el desarrollo e instrumentación del mismo. Con este objeto el cuerpo principal del Informe aparece dividido en tres partes.

En la primera parte, contenida en el siguiente capítulo, se expone concisamente la lógica o criterios generales que subyacen tras el esquema de financiación de la LOFCA, directrices, por tanto, que deben tenerse presentes al desarrollar y aplicar dicho esquema.

La multiplicidad de situaciones concretas que apareja un proceso de descentralización financiera como el que se está llevando a cabo en nuestro país, junto a la estricta novedad del mismo, aconsejan la explicitación de unas directrices claras, de carácter económico y financiero, que ofrezcan respuestas para cada caso, respuestas que deben resultar coherentes con las soluciones adoptadas en otros puntos del esquema financiero.

Precisamente por su relevancia, así como por su naturaleza, la mayor parte de la discusión y acuerdo político debiera desplazarse hacia tales directrices o criterios generales, dado que una vez éstos sean claros, suficientes y consistentes, su desarrollo y aplicación puede constituir, en buena medida, una labor de carácter técnico. Con ello se podría lograr doblemente, de una parte, quitar subjetivismo a la discusión política y, de otra, desarrollar un esquema de financiación compatible a todos los niveles.

La segunda parte del Informe, correspondiente al capítulo III, constituye la parte central del mismo y está dedicada a estudiar los problemas que suscita el desarrollo de los mecanismos financieros previstos en la LOFCA, así como los vinculados al sistema de Concierto o Convenio, característico de los territorios torales, pasando revista igualmente a las semejanzas y diferencias existentes entre ambos sistemas de financiación.

En esta parte del Informe se hace especial hincapié en aquellos mecanismos financieros que se hallan pendientes de desarrollo legislativo, y se sugieren diversas recomendaciones de interés para ordenar el proceso de transferencias en curso. A este respecto, el Informe distingue y detalla las características tanto de la fase provisional, prevista en la disposición transitoria de la LOFCA, como de la situación definitiva, cuando haya concluido el proceso de transferencias y operen plenamente todos los mecanismos financieros establecidos por dicha Ley.

En la parte tercera del Informe, de la que se ocupa el capítulo IV, se repasan los diversos problemas de coordinación que suscita el proceso de autonomías, especialmente entre las competencias económicas y financieras asumidas por las Comunidades Autónomas (CCAA) y las correspondientes al Estado. En este sentido, los redactores del Informe entienden que es necesario potenciar los mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, en la línea marcada por la LOFCA al crear el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En dicho capítulo se estudian asimismo las necesidades de perfilar los respectivos ámbitos de competencias, con objeto de conseguir tanto comportamientos compatibles y coherentes entre los distintos niveles de hacienda, como con el de limitar la aparición de zonas de conflicto.

Finalmente, el último capítulo del Informe recoge en forma sistemática las principales conclusiones y propuestas del mismo, ai tiempo que apunta las materias que, de juzgarse oportuno, precisarían ulteriores desarrollos.

II. CRITERIOS GENERALES

1. Consideración previa

Los criterios generales que se consideran en el presente capítulo son los subyacentes al esquema de financiación contenido en la LOFCA. Su explicitación y desarrollo, no obstante, reviste una evidente utilidad sistemática y racionalizadora para ordenar la financiación de las autonomías. Es más, una clara singularidad de nuestro proceso de autonomías —a diferencia de lo sucedido en otros países— es que arranca de un mandato constitucional que obliga a consumir, en un plazo políticamente razonable, un Estado de Autonomías desde una realidad de partida constituida por un Estado fuertemente centralizado, y ello, naturalmente, no sólo exige sino que permite igualmente hacer explícitos, desde el comienzo del proceso, los criterios que vayan a utilizarse en la ordenación del mismo.

En consecuencia, aunque las raíces del proceso de autonomías en nuestro caso —al igual que en general— son históricas y responden a cambios en la estructura geográfica del poder, el proceso autonómico en sí mismo, esto es, su instrumentación, es susceptible de llevarse a cabo con una racionalidad y sistemática que normalmente, sólo tras múltiples dificultades y retrocesos, se consigue cuando se trata de un proceso estrictamente histórico dominado, en lugar de por una previsión constitucional como en nuestro caso, por la realidad de los hechos según las circunstancias y relación de fuerzas existentes en cada momento.

La explicitación de los criterios sobre los que reposa la concepción del esquema financiero de la LOFCA es igualmente importante, por cuanto de su respeto y observancia depende que el proceso de autonomías pueda llevarse a cabo sin tensiones, quedando garantizados en todo momento los equilibrios financieros básicos.

Por ello, en los planteamientos y análisis mantenidos en el presente Informe se ha cuidado especialmente que toda propuesta realizada superase previamente la prueba de coherencia financiera, esto es, que no fuese susceptible de introducir distorsiones en los dos equilibrios financieros básicos que deben mantenerse a lo largo de todo el proceso de transferencias: primero, el equilibrio entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de forma que el proceso de transferencias no implique ni dificultades para el Estado ni presiones sobre los gastos públicos totales y, en segundo lugar, el equilibrio a nivel de cada Comunidad Autónoma de manera que los recursos puestos a su disposición resulten suficientes, como ordena la LOFCA, para cubrir el coste de los servicios transferidos en el ámbito de sus competencias.

En este sentido, puede afirmarse que el marco financiero previsto en la LOFCA satisface plenamente dichos requisitos de equilibrio y, en consecuencia, que el proceso de autonomías no debe comportar, en absoluto, un aumento del gasto público total, siempre que en la instrumentación del mismo se respete la lógica de aquel esquema.

Con objeto de lograr una exposición sistemática hemos diferenciado, en primer lugar, el conjunto de principios financieros que deben caracterizar la situación de llegada, esto es, al esquema de financiación pública descentralizada existente cuando esté totalmente concluido el proceso autonómico. Por otra parte, nos referiremos seguidamente a los criterios que, en nuestra opinión, debieran caracterizar al proceso mismo.

2. Principios inherentes al esquema financiero

2.1 *La doble acotación de competencias*

El presente Informe no se ocupa específicamente de los problemas vinculados a la distribución de competencias. Ahora bien, en la medida en que la concepción que se tenga de dicha distribución de competencias condiciona fuertemente, como tendremos ocasión de comprobar, los criterios de valoración de los servicios transferidos, deberemos referirnos a la misma.

Es evidente que cualquier patrón de distribución de competencias entre diversos niveles de gobierno genera, en todo caso, importantes zonas concurrentiales. En unos casos por tratarse de materias donde expresamente se simultanea la prestación de servicios por el Estado y las CCAA y, en todo caso, porque el Estado, como gobierno con el máximo ámbito geográfico, es el encargado de coordinar a nivel nacional las actuaciones desarrolladas por cada Comunidad Autónoma dentro de su ámbito geográfico respectivo.

En consecuencia, puede afirmarse que en la perspectiva considerada, las competencias de las CCAA se configuran desde una doble acotación de interés. En primer lugar, las competencias están acotadas geográficamente por el propio espacio jurisdiccional de la Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, funcionalmente, por cuanto las tareas generales de coordinación de las actividades desarrolladas por las CCAA corresponden necesariamente al Estado.

Tal consideración, como veremos, es relevante a la hora de precisar el concepto y la técnica de valoración de los costes indirectos a lo largo del proceso de transferencias e igualmente para configurar el mapa cooperativo que se dibuja al final del mismo.

Naturalmente, este principio general es aplicable no sólo a las relaciones entre el Estado y las CCAA, sino igualmente a las relaciones existentes entre todas las haciendas, ya que por puras razones de jurisdicción espacial la coordinación de haciendas de un mismo nivel tiene necesariamente que llevarse a cabo por una hacienda con jurisdicción sobre un ámbito geográfico superior, que las incluya.

2.2 *La distribución sucesiva de competencias*

La institucionalización de un sistema político con diversos niveles de gobierno, tal como prevé la Constitución española, difícilmente podrá llevarse a cabo satisfactoriamente si éste no se entiende como un amplio proceso de distribución y reasignación de competencias.

Quiere ello decir que la asunción de competencias por parte de las CCAA, efectuada en sus respectivos Estatutos, no debiera implicar que tales competencias deban ser ejercitadas, necesariamente, a nivel de Comunidad Autónoma. Antes bien, la Comunidad Autónoma debería plantearse, para cada competencia que haya asumido, el ámbito geográfico —dentro del territorio de la propia Comunidad— más adecuado para ejercitarla. Así puede suceder que competencias asumidas por una Comunidad Autónoma deban realmente ser ejercitadas bien a nivel de Diputación o bien a nivel de Municipio.

En este sentido caben dos fórmulas que, en nuestra opinión, deberían aplicarse hasta donde fuera posible. Nos referimos en primer lugar, a la propia delegación de competencias y, si ello no fuera posible, a la delegación de la gestión de las funciones asumidas.

Un criterio que entendemos importante para delimitar el nivel de hacienda —Autonomía, Diputación o Ayuntamiento—, más adecuado para prestar un servicio público, consiste en analizar el comportamiento de sus costes en función del ámbito geográfico a que se extienda la prestación. Como es natural, debería adecuarse el ámbito geográfico de su prestación a aquel espacio territorial para el cual, dado un nivel de prestación del servicio público, los costes medios por ciudadano resulten mínimos.

La aplicación de este criterio en el seno de cada Comunidad Autónoma debiera permitir una adecuada reasignación de los niveles de hacienda más adecuados para gestionar cada servicio público, sin perjuicio de las tareas de coordinación que resultasen precisas que quedarían en manos, como es lógico, de la propia Comunidad Autónoma.

Evidentemente, la disociación entre nivel de gobierno competente legalmente y nivel de gobierno más adecuado, desde la perspectiva económica indicada, para llevar a cabo la gestión de un servicio público, puede allanarse mediante un sistema de transferencias desde la hacienda competente hacia la hacienda gestora. No obstante, a medida que la experiencia fuese consolidando la nueva reasignación de funciones podría eliminarse legalmente tal disociación, asignando la competencia correspondiente al nivel más adecuado de gobierno.

2.3 Autonomía financiera e internalización de costes

La Constitución consagra el principio de autonomía financiera para las CCAA, y dicho principio, efectivamente, ha sido recogido en la LOFCA. La autonomía financiera a que se refieren la Constitución y la LOFCA tiene una doble dimensión.

En primer lugar significa la posibilidad de determinar tanto el volumen como la estructura del gasto público correspondiente y, en consecuencia, el nivel y la composición de los servicios públicos prestados, y

En segundo lugar, la autonomía financiera implica, igualmente, disponer de capacidad para fijar el volumen de los ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos.

Ahora bien, tanto la comprensión cabal como el ejercicio real de la autonomía financiera por una hacienda —sea ésta una CCAA, Diputación o Municipio— exige el cumplimiento de un principio financiero elemental, cual es que sean los beneficiarios de los servicios públicos —todos y nadie más que ellos— los que soporten el coste de dichos servicios.

Este criterio, que estimamos un principio fundamental, delimita con mucha concisión la naturaleza de las transferencias entre los distintos niveles de haciendas. Si el principio de internalización de costes es observado, las transferencias entre los diversos niveles de hacienda nunca tendrán por finalidad la cobertura de una insuficiencia, sino que, en todo caso, constituirán la contrapartida de los posibles beneficios interjurisdiccionales (véase, a este respecto, el último apartado del capítulo siguiente).

Y decimos que este principio es fundamental porque su olvido llenaría de tensiones, muy probablemente, el proceso autonómico y aún podría hacerlo inviable. En una hacienda centralizada como la que todavía conocemos en España las transferencias entre haciendas suele tener una sola dirección: son transferencias efectuadas desde el Estado hacia los otros niveles de hacienda que, en general, carecen de suficiente capacidad para establecer tributos propios. De esta forma, la transferencia constituye tanto una expresión de dependencia como un vehículo de control.

Por el contrario, cuando la organización del Estado, y por tanto de la hacienda, se concibe en forma descentralizada existiendo auténtico poder político autónomo en los niveles regionales y locales, el mantenimiento de un esquema de financiación en el que predominen las transferencias del Estado resulta totalmente inconsistente, dado que lo que antes era un instrumento de control se puede convertir en una vía de presión de las distintas haciendas sobre el presupuesto del Estado o bien, en la medida en que la estructura real del poder político lo permita, en un instrumento limitativo de la autonomía financiera del receptor de la transferencia.

Por consiguiente, si el esquema financiero se desarrolla con auténtica vocación de permanencia, más allá de la forma en que se distribuya en un momento dado el poder político entre el centro y la periferia, debería tenderse a reducir el volumen de las transferencias a aquellas que vengan justificadas estrictamente por la existencia de beneficios interjurisdiccionales. Ni las haciendas territoriales deberían caer en la tentación de recurrir a las transferencias, llevadas por las ventajas de obtener ingresos no soportados directamente por sus ciudadanos, ni el Estado a mantenerlas como medio de control.

Naturalmente, el hecho de que en el esquema básico de financiación pública descentralizada contenido en la LOFCA opere preferentemente el principio de internalización de costes a la hora de financiar las competencias propias de cada Hacienda —distintas a las del Estado— no excluye las tareas de redistribución y solidaridad. Sin embargo, éstas son, como sabemos, tareas específicamente encomendadas al Estado y, por consiguiente, su implementación no precisa enturbiar el criterio básico de internalización de costes que se propugna.

2.4 La necesidad de coordinación creciente

La necesidad de incrementar los cauces de coordinación a medida que se avanza en el proceso de autonomías constituye casi una tautología. Es evidente que cuando solamente existe, como sucede en el modelo centralista de hacienda, un único punto decisorio, no hay ninguna necesidad de coordinación. Por el contrario, en un esquema de financiación pública descentralizada, los puntos de decisión se multiplican, puesto que existirán allí donde exista autonomía financiera, y por tanto, ante una multiplicidad de puntos de decisión, las necesidades de coordinación para evitar contradicciones e incoherencias son mayores.

Además de la anterior razón, existe otro tradicional y evidente motivo que explica y exige dosis crecientes de coordinación —y cooperación— en un esquema de financiación pública descentralizada.

Se trata de la frecuente falta de correspondencia entre los ámbitos geográficos idóneos, desde la perspectiva de los costes de los servicios a que anteriormente nos hemos referido, y el ámbito jurisdiccional de los distintos gobiernos. Así, es posible que la prestación de un servicio público en condiciones de economicidad exija su extensión a un ámbito geográfico en el que se incluyan varias Haciendas, esto es, varios Municipios o incluso varias Diputaciones. En tal caso, nada infrecuente, los mecanismos de coordinación son los únicos que permiten, sin abandonar los criterios de racionalidad económica, llevar adelante los proyectos.

Por tanto, hay que admitir que los costes de coordinación de un esquema de financiación pública descentralizada son indudablemente mayores que los correspondientes a un esquema centralizado. Sin embargo, de ello no puede derivarse que un proceso de

autonomías deba suponer necesariamente un aumento del gasto público total, como a menudo se teme. Desde una perspectiva estrictamente económico-financiera, los mayores costes de coordinación deben compensarse con creces, primero, por la mayor eficacia que cabe esperar de una gestión descentralizada del gasto público y, en segundo lugar, por la mayor adecuación —al adoptarse las decisiones en ámbitos geográficos más limitados— entre la estructura de los servicios públicos prestados y las preferencias mostradas por los ciudadanos a través de los procesos políticos.

Ahora bien, que existan beneficios potenciales suficientes para compensar, aun en términos presupuestarios, los mayores costes de coordinación, no asegura que tal compensación se vaya necesariamente a producir. Esto dependerá, en gran medida, de la forma en que se lleva a cabo el propio proceso de transferencias y, por ello, resulta doblemente conveniente que nos refiramos a los criterios elementales que debieran presidir el mencionado proceso.

3. Criterios para el desarrollo del proceso de transferencias.

3.1 El criterio de economicidad

La economicidad es el criterio básico que debe guiar el proceso de autonomías, y especialmente el de transferencias de servicios desde el Estado a las CCAA en función de las competencias asumidas. Para ello es fundamental, en nuestra opinión:

Primero, que la valoración de los costes de los servicios que se traspasan a las CCAA se lleve a cabo con la máxima precisión, conceptuando claramente todos los componentes del coste efectivo correspondiente a los servicios transferidos.

Así economicidad y precisión en la valoración de los costes coinciden en buena medida. Si se transfieren a las CCAA costes que estaban soportando funciones que se sigue reservando el Estado aparecerán problemas de insuficiencia en la Hacienda central, pero el mismo efecto se produce si se adopta por el Estado una actitud restrictiva en cuanto a la valoración de costes que soportan tareas que han de realizar las CCAA.

Segundo, que los gobiernos autónomos dirijan preferentemente sus esfuerzos hacia una mejor gestión de los servicios públicos transferidos, buscando en este terreno sus márgenes operacionales iniciales y la justificación financiera del proceso autonómico.

Tercero, esta recomendación de mejora en la gestión y ordenación adecuada de los medios financieros atañe igualmente al Estado respecto de las tareas que el mismo se reserva, con objeto de que las nuevas funciones coordinadoras a que anteriormente nos referimos no supongan un aumento en el gasto público estatal.

De la correcta valoración de los servicios transferidos, sin olvidar los nuevos costes de coordinación que, en su mayor parte, van a recaer sobre el Estado, dependerá que el proceso de autonomía pueda cumplir ese indeclinable requisito de economicidad que permitirá, sin duda, disipar los diversos temores manifestados al respecto.

3.2 El compromiso de consistencia interna

El proceso de autonomías y, muy especialmente, su fase de transferencias de servicios debe llevarse a cabo desde presupuestos racionales explícitos. Precisamente, por ello, el presente Informe ha explicitado, en primer lugar, tales criterios.

En ningún caso el proceso de autonomías, cualquiera que sea el aspecto contemplado, debe considerarse como una simple negociación en la que el resultado dependerá de la fuerza o habilidad de cada negociador. Por ello es preciso, como anteriormente resaltábamos, explicitar los criterios básicos ordenadores del esquema financiero que se pretende. De esta forma la discusión se llevará a cabo a dos niveles:

Uno, acerca de los principios ordenadores, discusión política legítima que se sitúa al margen de los casos particulares, y

Dos, aceptados los principios generales, sobre puntos muy concretos cuya discrepancia tendrá siempre perfiles muy delimitados y, en consecuencia, existirá un acuerdo factible.

Nuestra postura, por tanto, no excluye la negociación. Lo que niega es que la negociación, desprovista de esquemas ordenadores, pueda convertirse en el único vehículo.

3.3 Continuidad del proceso

El último criterio general que hemos entendido útil considerar es el denominado de continuidad, continuidad entre las fórmulas financieras utilizadas en el período transitorio y aquellas que constituyen las piezas del esquema definitivo. En este sentido entendemos que la fase transitoria no es otra cosa que un proceso que concluye en la situación definitiva o marco de llegada, no existiendo, en consecuencia, discontinuidades significativas entre uno y otro momento.

En efecto, como es sabido, la LOFCA establece en su disposición transitoria un mecanismo que garantiza a las CCAA la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos en conexión con el porcentaje de participación en los ingresos del Estado a que se refiere el artículo 13 de la mencionada Ley. Pues bien, es opinión de los redactores del Informe que el aludido porcentaje de financiación al finalizar el período transitorio no podrá resultar sensiblemente diferente del vigente hasta dicho momento, puesto que, en otro caso, o bien se pondría en peligro la financiación de las competencias asumidas por las CCAA —si el porcentaje definitivo resultase notoriamente inferior— o, por el contrario, se presionaría sobre los recursos del Estado si dicho porcentaje tuviese que aumentar apreciablemente. Por tanto, no cabe racionalmente concebir, tal como afirmábamos, dos fases diferentes entre las cuales exista un salto o discontinuidad, sino más bien un camino constituido por este período transitorio cuyo final es, precisamente, el punto de llegada.

III. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Los sistemas de financiación

De acuerdo con las previsiones establecidas por la Constitución, existen dos sistemas de financiación para las CCAA. De una parte, el sistema de Convenio o Concierto, aplicable exclusivamente a los territorios forales de Navarra y el País Vasco, y, de otra, el sistema de la LOFCA, que es el aplicable con absoluta generalidad a las restantes CCAA, y parcialmente a los territorios forales.

1.1 Características del sistema de Concierto o Convenio

Desde la perspectiva económico-financiera que nos ocupa, el sistema de Convenio o Concierto puede caracterizarse por las dos notas siguientes:

Primera, porque la Comunidad Autónoma correspondiente tiene un derecho sobre la recaudación tributaria generada en el ámbito geográfico de su respectiva jurisdicción, de forma tal que supone una sustitución atenuada de la Hacienda del Estado por la Hacienda de la Comunidad Autónoma, que dispone de potestad tributaria en los términos y condiciones establecidas en una ley.

Consecuencia de la característica reseñada en el sistema de Convenio o Concierto, la Comunidad Autónoma financia sus gastos con su propia recaudación y adicionalmente, como es lógico, transfiere al Estado su aportación —el cupo— a las cargas generales del mismo, incluyendo entre dichas cargas los recursos con que el Estado lleva a cabo su política de redistribución, haciéndose así efectivo el principio constitucional de solidaridad.

1.2 Características del sistema LOFCA.

A diferencia del sistema anterior, en el sistema LOFCA no existe inicialmente por parte de la Comunidad Autónoma derecho alguno sobre la recaudación generada en su ámbito territorial. En este caso el derecho que se garantiza por el Estado es la cobertura del coste de los servicios públicos asumidos, garantía que, en cambio, no existe en el sistema de Concierto o Convenio. Para ello, el Estado, a través de los mecanismos financieros previstos en la LOFCA, transfiere a la Comunidad Autónoma los recursos suficientes para permitirle un presupuesto equilibrado.

1.3 Elementos de contacto entre ambos sistemas.

No obstante las características diferenciales entre ambos sistemas a que acabamos de referirnos, existen igualmente claros elementos de contacto.

El primer elemento de contacto —dentro de los mecanismos financieros que estamos considerando— lo constituyen los mecanismos de redistribución.

En efecto, tal como hemos señalado, los recursos con que el Estado lleva a cabo su política de redistribución se consideran integrando parte de las cargas generales del mismo y, por tanto, en ellos participan igualmente los territorios forales. Siendo así, es natural que sean también beneficiarios, en su caso, de los mencionados fondos.

En otros términos podríamos decir que si bien existen las diferencias mencionadas entre ambos sistemas en cuanto se refiere a la cobertura financiera de las tareas de asignación o prestación de servicios públicos, ante la política redistributiva, tanto en su financiación como en cuanto a sus beneficiarios, sólo existe un sistema único de común aplicación para todas las CCAA.

En segundo lugar, son igualmente comunes a todas las CCAA, con independencia del sistema de financiación, los mecanismos de coordinación establecidos en la LOFCA. Por tanto, la coordinación de las políticas económica y financiera requiere, como es lógico, la presencia de representantes de todos los territorios en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, puede hablarse asimismo de otro elemento financiero de aproximación entre ambos sistemas. Nos referimos a los impuestos cedidos, dentro del sistema LOFCA, que en alguna medida y aunque subsisten diferencias, recuerdan a un sistema de distribución de ingresos, cual es el característico del sistema de Concierto o Convenio.

Además de los anteriores elementos de contacto entre ambos sistemas, es preciso señalar que el Concierto o Convenio se utiliza solamente para regular relaciones de orden tributario entre el Estado y los Territorios forales, con lo cual la LOFCA, que es una Ley con carácter general, resulta complementaria de aquel. Así, en el caso del País Vasco, es claro que su actividad financiera se rige por el Concierto Económico en cuanto tiene de normativa propia, peculiar y específica, y por la LOFCA, de acuerdo con lo previsto en su artículo primero y en la disposición final, en todas aquellas materias que no son contempladas expresamente por el Concierto y el Estatuto de Autonomía, tales como ingresos de derecho privado, tributos propios, operaciones de crédito, asignaciones presupuestarias para la prestación del nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, régimen presupuestario, fiscalización de su actividad financiera, etc.

De las características expuestas en relación con cada uno de los sistemas puede asegurarse que no existen, en cuanto a sus resultados, diferencias fundamentales entre los mismos. Los redactores de este Informe consideran que las diferencias existentes son más jurídicas que económicas, como consecuencia de la distinta vía elegida para instrumentar la financiación autonómica: vía ingresos en el caso de los territorios forales y vía gasto para las restantes CCAA.

Por tanto, la estricta aplicación de las normas legales, en que se apoyan uno y otro sistema, no deben producir ni dificultades ni agravios, siempre que se instrumenten de forma adecuada a la lógica respectiva.

A tal fin, consideramos separadamente los criterios instrumentales más adecuados que deben contemplarse en la implementación de cada uno de ellos.

2. El sistema LOFCA

2.1 Estructura general de la financiación.

El análisis que seguidamente se lleva a cabo de los instrumentos financieros previstos en la LOFCA y de su coherencia interna y desarrollo, arranca de entender la existencia de tres bloques financieros netamente diferenciados por su propósito o finalidad.

Primer bloque: Cobertura del coste de los servicios transferidos.

El primer bloque financiero que ofrece la LOFCA, desde la perspectiva de su finalidad, lo constituye el formado por aquellos recursos que permiten cubrir exactamente el coste de los servicios transferidos, esto es, el coste en que incurría el Estado en el momento de proceder a la transferencia, por la prestación de dichos servicios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de que se trate.

La cobertura de dicho coste se logra por el rendimiento de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma y por una participación en favor de esta, sobre determinados ingresos del Estado.

Segundo bloque: Mecanismos redistributivos.

El segundo bloque financiero es el constituido por los recursos de nivelación tendentes a garantizar, tanto un nivel mínimo de prestación de los servicios

públicos fundamentales en todo el territorio español como a estimular un desarrollo regional más equitativo y equilibrado. Las asignaciones presupuestarias de nivelación y los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial constituyen las fuentes a través de las cuales se obtienen los recursos destinados a tal finalidad.

Tercer bloque: Financiación autónoma.

El tercer bloque, reservado para aquellas CCAA que quieran mejorar el nivel de prestación de los servicios que hayan asumido, está constituido por los tributos propios y por los recargos sobre determinados impuestos del Estado. La importancia del mismo es singular, ya que es la fuente de financiación que incorpora mayor dosis de autonomía financiera y está más íntimamente vinculada al principio de internalización de costes.

2.2 La cobertura del coste de los servicios transferidos.

2.2.1 El período transitorio.

La preocupación fundamental de la LOFCA en el período transitorio consiste en garantizar la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos.

A tal fin, deben cubrirse sucesivamente tres etapas lógicas, no siempre cuidadas en la realidad del proceso de transferencias. La primera y más obvia estriba en la identificación inequívoca, con todos sus perfiles, del servicio transferido, así como de las competencias vinculadas al mismo. En términos contables —pues la determinación de un coste no deja de ser una operación contable— este paso equivale a definir el objeto de imputación de costes.

La segunda etapa, en parte cubierta por la LOFCA, consiste en definir y valorar los costes imputables al servicio transferido, dentro del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, determinada la cuantía del coste efectivo de los servicios transferidos, deberá pasarse a instrumentar —mediante los mecanismos previstos en la Ley— los recursos financieros necesarios para lograr la cobertura.

Veamos, pues, el contenido y los problemas de cada una de las tres etapas referidas.

2.2.1.1 Identificación de los servicios transferidos.

La identificación y consiguiente definición del servicio que se transfiere debe realizarse con absoluta precisión y sin ambigüedades, de forma que posteriormente no puedan surgir interpretaciones diversas o antagónicas sobre su alcance.

Hasta el momento, los Decretos de Transferencia presentan características bastante dispares entre sí, lo que permite suponer que su elaboración es con demasiada frecuencia el resultado de una negociación sin elementos de referencia. Este comportamiento conduce a la generación de perfiles irregulares y confusos entre las distintas administraciones autonómicas y entre los diferentes servicios transferidos.

Los redactores del presente Informe suscriben íntegramente las recomendaciones formuladas por los expertos en materias político-administrativas contenidas en el número 5 del capítulo IV de su informe, en relación con la transferencia de servicios, e insisten en la ineludible y perentoria necesidad de que los Decretos de Transferencia se realicen siguiendo una estructura uniforme en cuanto a su contenido, con idéntica cadencia temporal para las distintas CCAA que se constituyan, por grupos de materias completas y con una evaluación precisa y ajustada del coste de los servicios objeto de la transferencia.

En este sentido, entendemos que los Decretos de Transferencias deberían incluir, en forma homogénea para todos ellos, al menos las siguientes previsiones:

- Referencia a las normas constitucionales y estatutarias en las que se ampara la transferencia de los servicios, indicando si con el Decreto en cuestión se agota o queda abierta la transferencia de servicios en la materia de que se trate.
- Identificación específica de los servicios que asumen las CCAA, así como de las facultades o competencias concretas que pasará a ejercer.
- Especificación de los servicios y de las facultades o competencias que sobre la materia objeto de traspaso continúa reservándose el Estado.
- Identificación concreta y específica de aquellas funciones en que la Administración estatal y la autónoma han de concurrir, determinando la forma institucional de cooperación entre ambas administraciones.
- Como consecuencia de lo anterior, y teniendo en cuenta que los Decretos de Transferencia determinan cambios en la titularidad de las competencias, debería hacerse un esfuerzo para relacionar expresamente las normas legales vigentes afectadas por cada Decreto de Transferencia.
- Relación de los medios personales y materiales adscritos directamente a los servicios objeto de transferencia.
- Valoración, de acuerdo con una metodología uniforme, del coste efectivo de los servicios y funciones transferidos, con indicación si se trata de una valoración provisional o definitiva, y en este último caso fijando el porcentaje equivalente sobre los ingresos del Estado.
- Dotación simultánea, evitando las actuales demoras, de los créditos presupuestarios puestos a disposición de la Comunidad Autónoma que corresponda a las valoraciones efectuadas, cancelando los equivalentes del Estado y desapareciendo, en consecuencia, las unidades orgánicas y plantillas de personal correspon-

diente. En el caso del País Vasco la cancelación de créditos del Estado debería realizarse por el importe que resultase de multiplicar el índice de imputación a que más adelante nos referiremos, por los créditos, a nivel nacional, correspondientes a los servicios transferidos.

2.2.1.2 Determinación del coste efectivo.

De acuerdo con lo dispuesto en la LOFCA, los elementos integrantes del coste efectivo son tres: los costes directos, los costes indirectos y los gastos de inversión. En primer lugar, nos ocuparemos de la concepción de dichos elementos integrantes del coste como paso previo para proceder a su valoración cuantitativa.

2.2.1.2.1 Componentes.

Constituye el *coste directo* el conjunto de gastos corrientes en que incurrió efectivamente el Estado durante el año inmediatamente anterior al de efectividad de la transferencia para la prestación del servicio transferido, dentro del ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma receptora.

Debe, por tanto, entenderse que dicho coste directo comprende:

Cuando se trata de servicios transferidos sobre la base de competencias funcionales asumidas por una Comunidad Autónoma, los gastos correspondientes al personal efectivamente transferido y las compras de bienes y servicios realizadas en dicho año.

Este mismo criterio es igualmente aplicable cuando el servicio transferido se estuviese prestando anteriormente por un organismo autónomo. En tal caso, se computarán como gastos directos los de personal —en las condiciones anteriormente expresadas— y las compras de bienes y servicios en que, para la prestación del servicio transferido, hubiera incurrido durante el año anterior a la transferencia el organismo autónomo correspondiente, no considerando ni computando a estos efectos, las transferencias que, en su caso, pudieran existir en el presupuesto del Estado en favor del referido organismo autónomo.

Cuando se trate de servicios en los que únicamente se transfiere la gestión de los mismos, situación bastante común en el caso de transferencias del Estado no dirigidas a organismos autónomos, el coste directo a computar se debe limitar al correspondiente a dicha labor de gestión sin incluir, en ningún caso, el importe de los fondos que sean objeto de tales transferencias, de los cuales sólo su administración corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la política del Estado.

El segundo componente del coste efectivo lo constituyen, de acuerdo con lo señalado en la LOFCA, los *costes indirectos*. Por tales deben entenderse los correspondientes a las funciones públicas de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido, dentro igualmente del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma receptora de la transferencia.

Es de resaltar que los costes indirectos se hallarán en parte localizados en el propio territorio de la Comunidad Autónoma, ya que las mencionadas tareas de apoyo, dirección y coordinación, aun en la tradicional organización centralista del Estado, solían estar situados en las provincias correspondientes y, en otra parte, en los órganos centrales de la administración del Estado.

A este respecto, pues, no debería confundirse el concepto de coste indirecto de un servicio transferido con los gastos en que incurre la administración central para realizar las tareas de dirección y coordinación a nivel de todo el territorio nacional, puesto que estas tareas no son transferibles y deberá, por tanto, seguir llevándolas a cabo el Estado.

Finalmente, el tercer componente del coste efectivo de los servicios transferidos lo constituyen los *gastos de inversión*. Es claro que los gastos de inversión computables por este concepto deben satisfacer un doble requisito. En primer lugar, que no se trate de gastos destinados a ampliar la dotación de capital público existente y, en segundo lugar, que sean gastos en los que realmente haya incurrido el Estado durante el año anterior. En consecuencia, deberían computarse como gastos de inversión, a estos efectos, el importe de los gastos en que hubiera incurrido el Estado durante dicho año para conservar, mejorar y aún sustituir, pero sin ampliar, la dotación de bienes de capital vinculada al servicio que se transfiere y que es igualmente transferida, por tanto, con el mismo.

2.2.1.2.2 Metodología

La valoración de los diferentes componentes del coste efectivo resulta una tarea ardua y laboriosa, ya que la información facilitada por los Presupuestos Generales del Estado no es la adecuada para cubrir las necesidades que suscita el proceso de transferencias. A este respecto no se dispone ni de una adecuada contabilidad analítica ni, desde luego, de una territorialización de los gastos actuales del sector público.

Puede afirmarse, y es preciso tomar conciencia de ello, que el proceso autonómico se ha puesto en marcha sin la necesaria preparación por parte de la administración financiera del Estado. El documento presupuestario diseñado desde otras coordenadas no permite de forma inmediata obtener una información suficiente con la que poder calcular el coste efectivo de los servicios transferidos a la CCAA.

Por consiguiente, al carecer de una información analítica y territorializada de los costes de prestación de los servicios públicos, se hace necesario aproximarnos a los mismos con una metodología «ad hoc» que, partiendo de la actual estructura presupuestaria, permita determinar el coste efectivo de los mismos.

a) Determinación del coste directo.

Constituye el coste directo el conjunto de gastos de personal y los demás gastos corrientes directamente vinculados al servicio transferido. 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, trienios, ayuda familiar y el coste de la aportación a la Seguridad Social.
- Las retribuciones complementarias correspondientes a cada nivel de personal realmente transferido.

De acuerdo con lo indicado, debe advertirse que no cabe computar como coste de personal el correspondiente a las vacantes que pudieran existir en el servicio transferido en el momento en que se realiza la valoración, a menos que tales vacantes tuvieran su justificación en una causa transitoria y, adicionalmente, resultase su cobertura imprescindible para la prestación del servicio.

El segundo componente del coste corresponde a los gastos ordinarios de funcionamiento distintos del personal. En consecuencia es aproximadamente identificable con los gastos contenidos en el capítulo dos del presupuesto del Estado, correspondiente a las adquisiciones de bienes y servicios.

En el cómputo de dichos costes deben incluirse tanto los gastos efectuados con cargo a los créditos de dicha naturaleza directamente adscritos al servicio transferido, como los demás consumos corrientes realizados por dicho servicio durante el año de valoración aún cuando los mismos hayan sido facilitados por otros organismos —generalmente organismos centrales— donde figuran los créditos correspondientes.

Quizás pueda sorprender que, al hablar de la determinación de los costes directos de los servicios transferidos únicamente nos hayamos referido a los capítulos uno —personal— y dos —compra de bienes y servicios— del presupuesto del Estado, sin aludir al capítulo de las transferencias.

Sin embargo, esto solamente es cierto a medias, ya que, como anteriormente señalamos, las transferencias del Estado en tanto se dirigen a financiar organismos autónomos no pueden considerarse independientemente. Será, en su caso, al determinar los costes del organismo autónomo transferido cuando se consideren aquéllas, pero no en forma de tales sino al computar los diferentes elementos del coste de los servicios prestados por el organismo autónomo.

En consecuencia, cuando el servicio transferido implique la transferencia de un organismo autónomo, el coste del mismo se determinará según la metodología general, 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 existentes entre ambos, pues son, en definitiva, transferencias formales internas al sector público.

Las demás transferencias, esto es, aquellas cuyo destinatario se sitúa fuera del sector público, suelen constituir, en cambio, una parte del instrumental que utiliza el Estado para llevar a cabo su política económica y, por consiguiente, difícilmente pueden conceptuarse como integrantes del coste de un servicio cuya competencia esté asumida por una Comunidad Autónoma, dado que la política económica general y, en particular, la de redistribución y desarrollo, compete al Estado.

Sin embargo, que la política económica general competa al Estado no excluye la posibilidad de que sus instrumentos —en este caso determinadas transferencias— puedan gestionarse por las CCAA. Ahora bien, en tal caso, será el estricto coste derivado de la gestión, nuevamente capítulos uno y dos del presupuesto, el que deberá computarse, pero, en ningún caso, pueden computarse como costes el importe de las propias transferencias.

b) Los costes indirectos.

La determinación de los costes indirectos resulta una tarea más difícil que la cuantificación de los directos, puesto que normalmente aparecerá la necesidad de introducir criterios de imputación.

Como hemos indicado, entendemos que una parte de los costes indirectos estarán motivados por funciones que tradicionalmente se han venido realizando por la administración periférica del Estado dentro del territorio de la propia Comunidad Autónoma, mientras que otra parte, responderá a tareas que se llevan a cabo en los órganos de la administración central. En este caso, debería procederse a una estimación aproximada de dichos costes, valorando los costes centrales imputables a la coordinación, apoyo y dirección de los servicios transferidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de que se trate. A este respecto debe recordarse una vez más que en tales costes indirectos no cabría computar, en ningún caso, los originados por las tareas de coordinación que debe seguir realizando el Estado a nivel de toda la nación.

Asumir en el cálculo de los costes indirectos una filosofía análoga —en cuanto a la transferencia de medios— a la aplicable en el caso de los costes directos, no sólo es garantía de economicidad en el proceso, sino que simplifica notablemente el cálculo. De esta forma, los costes indirectos, lejos de convertirse en un margen de maniobra, no comprometido, para las CCAA y, por tanto, en un claro riesgo de duplicación de gastos, deberán corresponder a servicios de apoyo, coordinación o dirección, como anteriormente señalamos, que claramente identificados dejará de prestar el Estado y serán transferidos a la Comunidad Autónoma correspondiente.

En términos presupuestarios es claro que los costes indirectos estarán exclusivamente integrados, al igual que los directos, por gastos de personal —capítulo uno— y demás gastos corrientes —capítulo dos—. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con los costes directos, aquí será frecuente la utilización de criterios de imputación en el sentido que un mismo gasto realizado por el Estado resultará atribuible solo parcialmente como coste indirecto al servicio transferido. No obstante ello, una vez determinados los costes indirectos de personal y bienes y servicios atribuibles al servicio transferido, deben calcularse unidades enteras equivalentes, especialmente en el caso del personal, para transferirlas a la Comunidad Autónoma recipientaria.

c) Determinación de los gastos de inversión.

El cálculo del tercer componente del coste efectivo a que se refiere la LOFCA es quizás el que plantea mayores dificultades. Desde una perspectiva contable, cabría asimilar los gastos de inversión a incluir en el coste efectivo, con los gastos de amortización correspondientes a los bienes de capital que se ha-yen afectados al servicio transferido.

Aceptando esta idea como elemento de referencia el primer y más claro problema que se plantea es la dificultad de determinar dicha cuota de amortización correspondiente a los bienes de capital transferidos, puesto que para ello deberíamos contar con una valoración actualizada de los mismos y fijar posteriormente los coeficientes de amortización oportunos.

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 CCAA, del importe de los gastos de inversión del Estado, riesgo improbable pero que no puede aceptarse si se pretenden mantener, de acuerdo con los principios generales expuestos en el capítulo II del presente Informe, 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, existe una posibilidad alternativa y más 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 ha destinado el Estado a la conservación, mejora y sustitución de los mencionados bienes de capital.

Si aceptamos esta vía aproximativa, factible y ajustada a la LOFCA, de cálculo de los gastos de inversión, lo que si resulta evidente es que en su cuantificación no podremos ceñirnos estrictamente a los gastos de tal naturaleza en que efectivamente haya incurrido el Estado durante el año anterior a la transferencia, en la Comunidad Autónoma de que se trate, puesto que tales gastos no representan en general una distribución regular en el tiempo. En consecuencia tanto podría suceder, ante el caso concreto de una Comunidad Autónoma, que en el referido año el Estado no hubiese efectuado en dicha

Comunidad gastos de tal naturaleza, quizás porque los había hecho en el año inmediatamente anterior, como que, por el contrario, el Estado hubiese incurrido en gastos de conservación, mejora y sustitución equivalentes en realidad a la amortización de varios años.

La solución de esta dificultad puede hallarse en una de las siguientes vías:

Primera, tomando un período temporal más dilatado que un año para el cálculo de los gastos de inversión y promediando el resultado, y

Segunda, de menor dificultad, calculando para el conjunto del presupuesto del Estado y referido al año de valoración, el total de los gastos de inversión que efectivamente fueron destinados a conservación, mejora y sustitución asociados al servicio transferido. Establecida dicha cuantía a nivel agregado para cada servicio, habría que fijar la parte correspondiente a cada Comunidad Autónoma. A tal fin pueden seguirse dos procedimientos alternativos. Uno, realizar la distribución proporcionalmente al «stock» de capital público transferido con cada servicio. Segundo, el total de gastos de conservación, mejora y sustitución, podría expresarse como porcentaje de los costes directos del referido servicio, determinados éstos igualmente a nivel nacional. Dicho porcentaje, aplicado sobre los costes directos calculados para el caso de la Comunidad Autónoma de que se trate, permitiría ofrecer una estimación de los correspondientes gastos de inversión.

La anterior sugerencia de cálculo compatibiliza tres requisitos de interés. En primer lugar, resulta comparativamente la más sencilla de las disponibles; en segundo lugar, subsana plenamente el carácter irregular o discontinuo de los gastos de inversión cuando los contemplamos desde un territorio determinado, puesto que al situarnos en la perspectiva de todo el territorio nacional dicha discontinuidad desaparece y, en tercer lugar, se ajusta plenamente a lo dispuesto en la LOFCA, puesto que, de una parte, el cálculo puede hacerse en el año inmediatamente anterior al de la transferencia y, de otra, se garantiza a la Comunidad Autónoma la percepción plena del coste efectivo del servicio transferido.

En consecuencia, si contemplamos este mismo tema desde la perspectiva de la inversión pública del Estado destinada a las tareas de asignación o prestación de servicios, ésta aparecería dividida en dos partes. Una, la correspondiente a gastos de conservación, mejora y sustitución, y el resto, que sería la inversión nueva destinada a ampliar la dotación existente de capital público asociado a la prestación de servicios. Como más adelante veremos, este planteamiento no sólo es relevante para la determinación del coste efectivo de los servicios transferidos, sino también para enmarcar, coherentemente,

la lógica y la técnica de la política de redistribución instrumentable a través del Fondo de Compensación Interterritorial.

Finalmente sólo falta advertir que en lo que se refiere a las transferencias de capital, la técnica aplicable es idéntica a la señalada para las transferencias corrientes.

2.2.1.2.3 Institucionalización del proceso

Las recomendaciones efectuadas para la determinación del coste efectivo de los servicios transferidos, exigen del desarrollo de una metodología, apoyada en los criterios expuestos, que facilite unas normas de valoración comunes en todos los casos. Dicha metodología, como previene la LOFCA, debe ser elaborada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera lo cual refuerza, una vez más, la necesidad de proceder a la constitución del mencionado Consejo como más adelante se expondrá. Una vez elaborada tal metodología por el Consejo, en el seno de la correspondiente Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, se procederá a aplicarla con la finalidad de determinar el coste efectivo de los servicios transferidos. Calculado este coste, el Gobierno elaborará un proyecto de Ley en el que se prevea la forma en la que se percibe la correspondiente financiación, de acuerdo con lo previsto en la LOFCA.

Respecto de la Comisiones Mixtas es preciso señalar que el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé la existencia de dos: una de Transferencias y otra, de Valoraciones, mientras que el Estatuto de Autonomía de Galicia encomienda ambas tareas a una misma Comisión.

Los redactores de este Informe entienden que, por evidentes razones de eficacia, economía y coordinación, resulta más adecuado el procedimiento previsto en el Estatuto gallego, pues evita que surjan discrepancias sobre el alcance de las funciones asumidas cuando se proceda posteriormente a su valoración, para determinar el porcentaje de participación a favor de la Comunidad en los ingresos del Estado, ya que la identificación y valoración de aquéllas quedan resueltas desde el mismo momento en que se produce el traspaso de servicios. Por este motivo, de cara al futuro, se propone la generalización del sistema de traspaso acordado en el Estatuto de Galicia.

En la línea de la recomendación anterior, y para el caso de Cataluña, sería conveniente que las actuaciones de las Comisiones Mixtas de Transferencias y Valoraciones ya constituidas, no sólo se coordinen sino que incluso se simultaneen, de forma que la primera identifique las funciones transferidas y la segunda proceda a su debida valoración, sin que se apruebe ninguna transferencia en tanto ambas Comisiones no hayan ultimado sus respectivos trabajos.

2.2.1.2.4 Determinación de la participación en los ingresos del Estado

La cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos queda garantizada en el sistema LOFCA mediante el juego combinado de los impuestos cedidos y la participación en los ingresos del Estado de forma que el conjunto de recursos que proporcionan ambos mecanismos sean iguales, en el punto de partida, al coste de los servicios transferidos.

a) Tributos cedidos

Como es sabido, el Estado mediante Ley, puede ceder la recaudación así como la gestión de determinados tributos a las CCAA. A este respecto parece conveniente que dicha cesión se lleva a cabo con idénticos criterios para todas las CCAA, permitiendo así una

organización homogénea, finalizado el proceso de cesiones, en la administración tributaria del Estado. Adicionalmente, la cesión de tributos —que debería llevarse a cabo en bloque— no debería realizarse hasta que el coste de los servicios transferidos superase la recaudación que previsiblemente vaya a obtener la Comunidad Autónoma de los impuestos cedidos dado que, en otro caso, plantearía la necesidad de instrumentar transferencias desde la Comunidad Autónoma hacia el Estado, circunstancia no contemplada —y un tanto paradójica— en el sistema LOFCA.

b) El porcentaje de participación

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, previsto en la LOFCA.

Con objeto de minimizar las consecuencias de dicho proceso —piénsese que cada nuevo porcentaje requiere una Ley— es opinión de los redactores del presente informe que dicho porcentaje de participación en los ingresos del Estado se determine por primera vez, superada la fase preautonómica, cuando se constituya la Comunidad Autónoma.

Si ello se hace así, la financiación de los servicios transferidos con anterioridad al ejercicio en que sea de aplicación el porcentaje mencionado, se puede llevar a cabo —como se ha venido haciendo hasta el momento presente— a través de la transferencia de los correspondientes créditos presupuestarios, quedando obligada la administración preautonómica a destinar los créditos transferidos a las finalidades previstas por el Estado, hasta el momento en que se constituya la Comunidad Autónoma y se consolide un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

Dicho porcentaje de participación en los ingresos del Estado, aplicable para el ejercicio siguiente a la de constitución de la Comunidad Autónoma, se determinará inicialmente teniendo en cuenta solamente 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 aquél en que se produjo la transferencia.

Para ello se adicionarán los respectivos porcentajes que representen el coste efectivo de cada servicio transferido, valorado el año anterior a aquél en que se produjo su transferencia, respecto de los ingresos del Estado efectivamente obtenidos durante ese mismo año por los capítulos uno y dos, exclusión hecha de los ingresos obtenidos por impuestos susceptibles de cederse a las CCAA. Así, el coste efectivo de cada servicio transferido se expresará en forma de porcentaje sobre los mencionados ingresos del Estado y la suma de todos ellos será el porcentaje de participación en tales ingresos que corresponda a la Comunidad Autónoma, a partir del año siguiente al de su constitución.

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 operando con el sistema señalado de transferir simplemente el crédito del presupuesto del Estado correspondiente, sujeto a iguales condiciones de destino a que está sometido en el Estado. Posteriormente, a medida que se vayan conociendo las cifras definitivas del año base de valoración, esto

es, del anterior al que se produce la transferencia, 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 destino, correspondientes 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.

La segunda fuente de financiación de las CCAA en este mismo bloque, la constituye, como sabemos, la recaudación obtenida por los impuestos cedidos. Respecto a la cesión de impuestos, como anteriormente indicamos, deberá llevarse a cabo en bloque, esto es, cediendo todos aquellos impuestos que son susceptibles de cesión y solamente cuando, previsiblemente, el importe de la participación en ingresos exceda de la recaudación que vaya a obtener la Comunidad por los impuestos cedidos.

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 cesión de impuestos no se tendrán datos definitivos de cuánto recaudó el Estado en el último año por dichos impuestos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de que se trate, 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, fijándose dicha cuantía posteriormente, asimismo mediante Ley, 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 uno y dos, excepto los provenientes de impuestos susceptibles de cesión.

En consecuencia, a partir del momento de la cesión de impuestos y hasta que se ultime el proceso de transferencias, la CCAA tendrán tres fuentes de ingresos en este bloque. Primera, la proveniente de la recaudación de los impuestos cedidos; segunda, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado a que hemos hecho referencia y tercera, los créditos provisionalmente transferidos correspondientes a servicios cuyo coste efectivo, en el año anterior al de la transferencia, no se ha podido determinar todavía por carecerse de datos definitivos.

Lo señalado significa, y esto es importante resaltarlo, que la labor de la Comisión Mixta correspondiente, sólo debe finalizar para cada servicio transferido cuando se disponga de los datos definitivos, constituyendo, pues, la primera valoración un cálculo provisional aunque la metodología sea la misma, como es natural, en el cálculo definitivo.

Finalmente cabe indicar que en el caso de que una Comunidad Autónoma renunciase a una transferencia ya efectuada y valorada, devolviendo el servicio al Estado, debería seguirse análoga lógica y por tanto, reducir su porcentaje de participación en los ingresos del Estado, justamente en el que en su día, cuando fue transferido dicho servicio a la Comunidad, correspondió al mismo.

2.2.2 La financiación de los servicios transferidos en el período definitivo

La LOFCA prevé en su artículo 13 la forma en que se ha de establecer el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos una vez que haya finalizado el período transitorio, etapa que acaba cuando hayan transcurrido seis años desde la entrada en vigor del correspondiente estatuto, o antes, si se hubiera completado el traspaso de los servicios.

Aunque las filosofías de los métodos de determinación de ambos porcentajes son distintas, el artículo 13 de la LOFCA permite que ambos porcentajes sean idénticos, siendo nuestra opinión que esta coincidencia, al menos inicialmente, se va a producir, tal como se indicó anteriormente, dado que es el resultado más coherente en la lógica del conjunto del sistema financiero de la LOFCA.

En efecto, el método de determinación del porcentaje definitivo supone un giro sobre la concepción del cálculo correspondiente a la fase transitoria, pudiéndose destacar dos diferencias fundamentales.

En primer lugar, en la fase definitiva se introducen criterios redistributivos —sin una dirección clara de progresividad— frente a la fase transitoria, cuyo único objetivo es garantizar la suficiencia a las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar y comparativamente con lo que sucede en la fase transitoria, la negociación en la fase definitiva se plantea prácticamente abierta a cualquier resultado, en cuanto no están fijadas por Ley las ponderaciones que se han de usar e incluso se deja abierta la posibilidad de introducir más criterios que los explicitados en el artículo 13.

La imposibilidad de predecir los resultados de esta negociación no garantiza en principio que se llegue a alcanzar la suficiencia financiera en algunas Comunidades Autónomas ni el carácter progresivo de la redistribución que se produzca, ni la financiación de las competencias del propio Estado. El simple hecho de que puedan llegar a producirse alguno de estos resultados debería llevarnos a recomendar que en el momento previsto para dicha negociación se acepte el último porcentaje de participación fijado en la fase transitoria como criterio básico, introduciendo los parámetros contemplados en el referido artículo 13 como factores marginales de corrección, con efectos a medio y largo plazo.

Pero es que, además, es muy probable que este resultado vaya a producirse en cualquier caso. En efecto, una vez garantizada la financiación de los servicios al mismo nivel que se prestaban en el momento en que fueron transferidos, las Comunidades Autónomas aumentarán sus ingresos que procedan de los impuestos estatales no cedidos en la misma proporción que lo haga el Estado, lo cual, en principio, les permitirá financiar estrictamente el coste de las competencias asumidas. Por tanto, una variación en los porcentajes de participación, si bien mejoraría la situación de aquellas Comunidades Autónomas que lo aumentasen, dado que el total no varía, reduciría los ingresos de las restantes, lo cual inevitablemente, a corto plazo, provocaría situaciones de insuficiencia.

En todo caso, la aplicación del artículo 13, dado que a corto plazo implicaría normalmente una redistribución interna entre las CCAA, debería plantearse como negociación conjunta de todas ellas y el Estado y no antes que la totalidad de las mismas haya alcanzado el estadio final, habiendo terminado el proceso de transferencias.

Pese a existir limitaciones para variar los porcentajes a corto plazo, es evidente que con el transcurso del tiempo se puedan producir alteraciones sustanciales, como, por ejemplo, una modificación importante de la distribución de la población, que haga obsoletos e inadecuados los porcentajes correspondientes. Por ello es aconsejable que, aunque la LOFCA no le asigna explícitamente esta tarea, el Consejo de Política Fiscal y Financiera inicie el estudio de un posible sistema de modificación de los porcentajes de participación, basados en la filosofía del artículo 13 de la LOFCA.

2.3 Los mecanismos redistributivos

Realmente la LOFCA contempla la introducción de criterios de redistribución en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en tres momentos:

- Cuando enuncia los criterios que deben utilizarse para fijar el porcentaje definitivo de participación en los impuestos estatales no cedidos (artículo 13).
- Cuando obliga al Estado a garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas (artículo 15).
- Cuando enuncia los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 16).

Con respecto al porcentaje definitivo de participación en impuestos no cedidos, nuestra opinión, como se acaba de explicar, es que no debería ser a corto plazo sensiblemente distinto del adoptado en la fase transitoria si se calcula correctamente este último.

En nuestra opinión, el mecanismo de las asignaciones presupuestarias previsto en el artículo 15 de la LOFCA permite modificar los porcentajes de participación en los impuestos no cedidos con criterios de nivelación, y junto con el Fondo de Compensación Interterritorial, constituyen los dos instrumentos de redistribución por excelencia, previstos explícitamente en la Constitución en su artículo 158, que faculta a las Cortes para dotar al sistema del grado de redistribución territorial que considere necesario.

2.3.1 La garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos

Después de ordenar al Estado que garantice en todo el territorio español un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos para los que se reserva su competencia, la LOFCA crea un mecanismo para conseguir la misma finalidad en el caso de los servicios públicos que han sido transferidos, a través de las asignaciones presupuestarias previstas en su artículo 15.

Estas asignaciones, que suponen una carga adicional a las generales del Estado, van a implicar un incremento del gasto público en la medida en que el Estado no desee o no pueda disminuir otras partidas de su Presupuesto. Esto es así porque el procedimiento previsto para incrementar el gasto en unas Comunidades Autónomas, con el fin de nivelar la prestación de servicios, no exige la reducción del gasto en el resto de las Comunidades.

La dotación presupuestaria para garantizar dicho nivel mínimo de prestación de servicios deberá aparecer anualmente en los presupuestos del Estado con especificación de su destino, tanto por lo que se refiere a la Comunidad receptora como al proyecto de gasto en concreto.

Por tanto, el tamaño de la dotación, expresión de las posibilidades niveladoras existentes en cada ejercicio, se propondrá por el Gobierno y se aprobará por las Cortes.

Sin embargo, para poder disponer de una metodología adecuada para la determinación de estas asignaciones se deberían iniciar ya las siguientes tareas:

Primera, definir qué se entiende por «servicios públicos fundamentales». El Consejo de Política Fiscal y Financiera, a la vista del artículo 3.º, apartado 2, *d*), de la LOFCA, parece el órgano adecuado para deliberar sobre esta cuestión.

Segunda, preparar todo el instrumental estadístico necesario para poder computar los niveles de prestación de servicios. Una vez más nos encontramos ante una cuestión en la que una correcta aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas depende de la existencia y calidad de la información estadística. De nuevo en este caso el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, deberá tomar las medidas necesarias para poder contar con esta información en el plazo más breve posible.

Finalmente, consideramos que entre los criterios que se han de seguir para la asignación de estas dotaciones presupuestarias debería contemplarse alguna forma de evaluación de la gestión de las Comunidades Autónomas a las que vayan a destinarse las mismas. Con ello, no sólo se descartaría la posibilidad de que esta institución pudiera suponer un premio a la ineficacia, sino que permitiría contemplar otro tipo de ayudas, no exclusivamente financieras, que sirvieran para conseguir los objetivos últimos de nivelación en la prestación de los servicios públicos fundamentales.

Esta institución de nivelación está prevista en la Constitución, y por ello parece razonable que, aunque dichas asignaciones se incorporen a la Ley de Presupuestos, se redacte una ley específica donde queden determinados, al menos, los puntos que acaban de describirse. Por analogía con la Ley del Fondo, esta Ley debería fijar por cinco años el nivel medio de prestación de servicios a que hace referencia la LOFCA.

2.3.2 El Fondo de Compensación Interterritorial

Aunque la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas solamente exige establecer por Ley las ponderaciones y criterios de distribución del Fondo de Compensación, parece aconsejable que dicha Ley contemple otros aspectos tales como la determinación de la base de cálculo, el procedimiento de selección de proyectos a incluir en el Fondo, así como el control de la utilización *de* sus recursos,

En las páginas que siguen se proporcionan unas propuestas que pueden ser útiles para la redacción de tal Ley y que se basan, entre otros, en los siguientes criterios:

- Que la configuración del Fondo sea coherente con otros aspectos de la financiación de las Comunidades Autónomas, singularmente con el procedimiento previsto para la determinación del porcentaje de participación de las mismas en los ingresos del Estado.

- Que la regulación del Fondo no suponga, por sí misma, un incremento del gasto público. Esta decisión deben tomarla las Cortes a la hora de aprobar las leyes de Presupuestos, y no debe derivarse de la aprobación de la Ley del Fondo.
- Que la introducción del Fondo no signifique una alteración radical de la distribución sectorial de las inversiones públicas. El objetivo del Fondo es alterar la distribución territorial de la inversión, pero en principio debería ser neutral en cuanto a la distribución sectorial de la misma.

Finalmente, cabe destacar que la LOFCA concibe el Fondo de Compensación más como un instrumento de política de desarrollo regional que como un instrumento de compensación fiscal. Por ello, es esencial la integración del Fondo en el marco de los correspondientes programas de desarrollo regional. Si el Fondo queda reducido a una simple transferencia de recursos más o menos singular, su operatividad en orden a «disminuir las diferencias de renta y riqueza» pueden verse seriamente dañada, frustrando el primer intento de hacer efectivo el principio de solidaridad que proclama la Constitución.

2.3.2.1 Base de cálculo: la inversión pública «nueva»

La LOFCA basa el cálculo de la cuantía del Fondo sobre «la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado». Se plantea el problema de determinar qué es inversión pública a estos efectos, con independencia de las vicisitudes de la estructura presupuestaria del Estado.

El primer problema que se plantea surge de la heterogeneidad de gastos incluidos tradicionalmente en los capítulos seis y siete del Presupuesto. Desde mucho tiempo atrás hasta nuestros días, con el fin de presentar ante la opinión pública una alta relación de gastos de capital frente a gastos corrientes; se han ido incorporando bajo el concepto de inversiones públicas una serie de partidas de gasto a las que sería discutible, desde una perspectiva económica, aplicarles tal denominación. En consecuencia, la determinación de la inversión pública que debe servir de base para el cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial no puede derivarse estrictamente de la clasificación presupuestaria.

En primer lugar, y a la vista del tipo de inversión definida en el apartado 2 del artículo 16 de la LOFCA, se debería incluir exclusivamente la inversión real, lo que, usando la actual terminología presupuestaria, significaría sumar los capítulos seis del Estado y de sus Organismos Autónomos, reciban o no transferencias de capital del Estado.

Al resultado de la suma anterior cabría añadir las transferencias de capital del Estado y sus Organismos Autónomos a las Corporaciones Locales. En efecto, en este caso, y a diferencia de las transferencias a empresas u otras instituciones, se trata de inversión pública que si bien no es ejecutada por el Estado ni por sus Organismos es financiada por ellos. Finalmente, se debería considerar la posibilidad de excluir de la base de cálculo los gastos de defensa por tratarse de gastos de consumo público en sentido económico.

En segundo lugar, se plantea definir la base de cálculo del Fondo de tal forma que se haga compatible el principio de redistribución de la inversión instituido en el artículo 16 de la LOFCA, con la garantía de suficiencia en la financiación de los servicios transferidos prevista en la disposición transitoria segunda de la misma Ley.

En nuestra opinión, el sistema LOFCA no plantea una redistribución radical de la inversión puesto que en esta disposición transitoria se señala que se incluirán a efectos de determinación del coste efectivo de los servicios transferidos, los gastos de inversión, tal como

anteriormente se expuso. Es claro, pues, que la LOFCA garantiza a todas las Comunidades los gastos de inversión necesarios para la financiación de los servicios en el momento en que se hace la transferencia y de tal forma que el proceso de redistribución se realiza exclusivamente sobre el margen, es decir, no a costa de empobrecer ninguna región, sino destinando a las menos favorecidas las nuevas inversiones que se decidan.

Por otro lado, y de la misma forma que el sistema LOFCA garantiza a todas las Comunidades Autónomas unos gastos de inversión que les permiten seguir prestando sus servicios al mismo nivel que el alcanzado en el momento de su traspaso, parece natural que habría que extender esta garantía al Estado mismo, incluyendo en la base de cálculo exclusivamente lo que hemos denominado «inversiones nuevas».

Como se apuntó en su momento, entendemos la «inversión nueva» como una aproximación al concepto de inversión neta. La inversión pública «nueva» sería el residuo que quedaría de la inversión real bruta una vez que se hubieran descontado los gastos de conservación, mejora y sustitución, que están formando parte del coste efectivo de los servicios.

Sobre la base así determinada, las Cortes señalarían el porcentaje que debe destinarse al Fondo de Compensación Interterritorial. Al fijar este porcentaje las Cortes, en definitiva, están dividiendo la inversión pública entre aquella cuya distribución territorial queda automáticamente fijada por un sistema predeterminado y aquella otra parte sobre la cual la LOFCA solamente dice que «se inspirará en el principio de solidaridad».

La base que se ha propuesto para el cálculo de la cuantía del Fondo es, evidentemente, más reducida que la correspondiente a la suma de los capítulos seis y siete del presupuesto del Estado, que es lo que se presenta normalmente como inversión pública. Pero ello no significa necesariamente que la dotación del Fondo deba reducirse paralelamente, puesto que ésta viene determinada por la aplicación del porcentaje que las Cortes consideren más adecuado en cada caso. En todo caso, parecería razonable que el volumen del Fondo fuera, al menos, equivalente a la inversión nueva correspondiente a los servicios que fueron transferidos a las CCAA.

2.3.2.2 Determinación de los proyectos: los programas de desarrollo regional

La LOFCA plantea con claridad quiénes determinarán los proyectos a incluir en el Fondo de Compensación Interterritorial en su artículo 16, apartado 3, que dice: «El Estado, Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial, con el fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, de común acuerdo determinarán, según la distribución de competencias existentes en cada momento, los proyectos en que materializan las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.»

No obstante, sería razonable incluir en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial un desarrollo de este precepto y ello por varias razones. En primer lugar, porque el Fondo de Compensación Interterritorial no contempla la totalidad de las inversiones públicas en un territorio determinado, quedando fuera las inversiones públicas que las Comunidades Autónomas realizan con sus propios recursos y las que realiza el Estado con independencia del Fondo. Sería absurdo desaprovechar la ocasión de este diálogo entre Comunidades Autónomas y Estado y reducirlo exclusivamente a la determinación de los proyectos a incluir en el Fondo, ignorando el conjunto de las inversiones públicas para cuya distribución territorial existe también el mandato de la LOFCA que se inspiren en el principio de solidaridad.

En segundo lugar, la inversión pública es sólo una entre muchas de las políticas destinadas a estimular el desarrollo regional. Por ello, parece razonable que el programa de inversiones públicas de una región (que incluiría el Fondo y las otras inversiones del Estado y Comunidades Autónomas) esté incluido en un programa de desarrollo regional. Además, como es sabido, la Comunidad Económica Europea exige la elaboración de estos programas para tener acceso a sus fondos de desarrollo regional, por lo que sería también recomendable que la metodología de los mismos se ajustase a las normas de la Comunidad Europea al respecto.

Sin embargo, y a la vista de que todavía no está configurado el sistema de planificación previsto en la Constitución en su artículo 131, no parece debiera incluirse en la Ley del Fondo una regulación muy detallada de un sistema de planificación regional, puesto que esta Ley no puede modificarse en cinco años, a lo largo de los cuales el sistema de planificación puede haberse configurado de formas muy distintas.

El marco en el que se produzca el diálogo entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas debe, pues, quedar configurado en la Ley del Fondo de una forma genérica, dejando su determinación al Gobierno, oído el Consejo de Política Fiscal y Financiera que, evidentemente, también está interesado en cuanto entiende de la coordinación de la política de inversiones públicas.

No obstante, debería recalarse que el hecho de que los redactores de este Informe consideren que no es en la Ley del Fondo donde debe quedar configurado el sistema de elaboración de los programas regionales, no significa que no concedan una importancia fundamental a este tema.

En efecto, parece claro que la forma más adecuada de acometer una planificación regional es en el marco de una planificación general de la economía, la cual está prevista en el artículo 131 de la Constitución. La Constitución, además, en el artículo 149, reconoce como competencia exclusiva del Estado «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». La planificación también está contemplada en los distintos Estatutos que están aprobando las Cortes reconociendo la competencia de las Comunidades Autónomas para planificar, dentro de las citadas bases generales, la actividad económica en su territorio.

Sin embargo, aunque todavía no se haya desarrollado por Ley un proceso de planificación general de la economía, tal y como se describe en la Constitución, no significa que no sea deseable hacer planificación regional o que no sea posible planificar en este período de transición. La planificación territorial viene obligada no sólo por la solidaridad que se impone como principio en la Constitución, sino porque la crisis económica se ha cebado también en aquellos territorios tradicionalmente menos desarrollados.

La proliferación de los llamados planes de urgencia refleja de alguna forma la necesidad de proceder a elaborar programas de desarrollo regional que contemplen la actuación coordinada del Estado y la Comunidad Autónoma respectiva.

En definitiva, lo que ocurre es que ya se está sintiendo la necesidad de iniciar la puesta en marcha de las instituciones de coordinación del Estado de las Autonomías. No se puede esperar pasivamente a que acabe el proceso de distribución de competencias para empezar a rodar las instituciones que harán posible la cooperación y la solidaridad. No se debe esperar a que se hayan constituido todas y cada una de las autonomías para poner en marcha las funciones de coordinación que la Constitución y las Leyes encargan

al Estado. Puesto que nos encontramos con embriones de autonomía, hay que hacer surgir ya los embriones de coordinación.

La experiencia ajena enseña que el federalismo cooperativo rinde los mejores resultados y que si bien las leyes pueden proporcionar el marco adecuado, la cooperación se apoya siempre más en la voluntad política que en los mandatos legales.

Finalmente, si bien la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, por las razones anteriormente dichas, no debe ir mucho más allá de lo que la propia LOFCA dice sobre la determinación de las formas de mutuo acuerdo, parece aconsejable, sin embargo, que la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial concretara algunos puntos con el fin de guiar el proceso. En nuestra opinión, deberían contemplarse, al menos, los siguientes:

1. Si se opta, como se propone en este Informe, por que no se excluya, en principio, a ninguna Comunidad Autónoma de la posibilidad de acceder a los recursos del Fondo, parece claro que las Comunidades más desarrolladas recibirían cantidades relativamente reducidas. Por ello, parecería razonable que la obligatoriedad de confeccionar conjuntamente un programa de desarrollo regional se redujera exclusivamente al caso de aquellas CCAA que recibieran cantidades importantes con cargo al Fondo.

2. La determinación de los proyectos en función de la distribución de competencias entre Estado y CCAA que puede suponer una garantía para evitar la alteración radical de la actual distribución sectorial de la inversión pública no debe, sin embargo, interpretarse rígidamente sino en función de las necesidades de la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. Las Cortes Generales son las que aprueban la magnitud, distribución y destino de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y a ellas habrá que dar cuenta en su momento. Esto supone una limitación para las Asambleas de las CCAA en cuanto que la magnitud y el destino de una parte de sus recursos —las transferencias de la parte de inversión del Fondo que ejecutan ellas— les viene determinado por las Cortes Generales. Aunque esto está plenamente justificado por el carácter redistributivo de estos fondos.

4. Finalmente, la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial debería prever qué sucede en el supuesto de desacuerdo entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma en cuanto a la elaboración de una lista conjunta de proyectos, que es el mínimo exigible para su incorporación al Presupuesto.

2.3.2.3 Distribución del Fondo

El primer problema que se plantea es decidir si los recursos del Fondo deben ser repartidos entre todas las Comunidades o se deben distribuir sólo entre las menos desarrolladas. Esta Comisión opta porque el Fondo se distribuya entre todas las Comunidades. En primer lugar, porque la LOFCA no habla de comunidades menos desarrolladas, sino de «territorios menos desarrollados» y no es una posibilidad teórica el que existan bolsas de pobreza dentro de las Comunidades desarrolladas. En segundo lugar, porque en el caso —que es el objetivo del Fondo— de que las distancias entre regiones se acorten, se mantendría el derecho de todas las Comunidades a compartir las «inversiones nuevas». Finalmente, porque la determinación del sistema de distribución puede diseñarse de tal forma que los recursos del Fondo se concentren en unas pocas regiones, destinando al resto cantidades reducidas, lo cual evita introducir un sistema adicional para excluir a determinadas Comunidades.

El segundo problema es la configuración de un sistema que, utilizando criterios, índices, ponderaciones, etcétera, determine los porcentajes del Fondo que correspondería a cada una de las CCAA. Sobre esta cuestión se plantean exclusivamente las siguientes sugerencias:

Los indicadores deberán ser pocos. Cuantos menos, mejor, y por ello sería preferible mantener los enunciados expresamente en el artículo 16 de la LOFCA. Más que buscar nuevos indicadores, en muchos casos autocorrelacionados, es preferible jugar con las ponderaciones, puesto que los resultados pueden ser los mismos y el proceso es más simple.

Una vez obtenido el indicador o indicadores correspondientes, deberá tenerse en cuenta la población de las CCAA, variable indispensable para distinguir entre Comunidades que, aunque tengan el mismo nivel de desarrollo, tienen obviamente necesidades distintas.

2.3.2.4 Control del Fondo

Ya se ha señalado el carácter extraordinario de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial por cuanto suponen un sistema de redistribución en beneficio de determinadas CCAA. Por ello, la LOFCA establece un sistema peculiar:

- En su asignación, en cuanto la lista de proyectos a los que se destinan deberá ser aprobada por las Cortes Generales, a diferencia del resto de su presupuesto, para el que sólo requiere la aprobación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma.
- En la rendición de cuentas, que deberá hacerse anualmente a las Cortes y no sólo al Tribunal de Cuentas, como es preceptivo para la totalidad de su actividad financiera.

Sería conveniente que la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial desarrollase los siguientes aspectos:

- Extender la obligación de rendir cuentas a las Cortes, en los términos previstos en el apartado cuarto del artículo 16 de la LOFCA, al propio Estado por cuanto le corresponde la ejecución de parte de las inversiones incluidas en el Fondo.
- Si las diferencias en la fase de ejecución de los proyectos no son importantes, se podría aplicar la incorporación automática de los remanentes a la cantidad destinada a la Comunidad correspondiente en el ejercicio siguiente. Se trata simplemente de interpretar el apartado quinto del artículo 16 de la LOFCA de tal forma que no quepa su utilización como forma de sanción.
- Sin embargo, y debido a que no es improbable que aparezcan casos importantes de falta de capacidad de gestión de las CCAA en los primeros años de entrada en funcionamiento de las mismas, las Cortes podrían encargar al Gobierno la prestación de la ayuda técnica necesaria, o bien autorizar —sin variar la cuantía de las inversiones destinadas a la Comunidad— que aumentase el porcentaje de inversión a ejecutar por el Estado por encima del que determina la regla que lo establece en función de las competencias transferidas en cada momento.

2.3.2.5 El Fondo de Compensación Interterritorial en los Presupuestos de 1982

No habiéndose constituido el Consejo de Política Fiscal y Financiera, será muy difícil que cuando el Gobierno presente los Presupuestos Generales del Estado para 1982 esté aprobada la Ley de Criterios de Distribución que prevé la LOFCA.

No obstante, y a pesar de que no se pueda cumplir estrictamente lo dispuesto en la LOFCA y en la propia Ley de Presupuestos para 1981, parece aconsejable que los Presupuestos para 1982 incluyan un Fondo de Compensación Interterritorial.

Con ello se conseguirá evitar aplazar hasta 1983 el mandato de redistribución de las inversiones públicas previsto en la LOFCA, así como obligar a que se pongan en marcha los mecanismos de diálogo entre la Administración Central y las Comunidades previstos en la misma Ley.

En cuanto al volumen del Fondo, podría determinarse aplicando los criterios que se han expuesto en este Informe.

En cuanto a la distribución regional del mismo, el Gobierno, a falta de criterios aprobados por Ley, asumirá la responsabilidad de una propuesta de distribución que pudiera ser, por ejemplo, la que haya incluido en el proyecto de Ley que envíe al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cuanto a la determinación de los proyectos, el Gobierno podría fijar algunas áreas de inversión sobre las que se centre el diálogo con las CCAA con el fin de evitar abrir — tres meses antes de enviar el Presupuesto a las Cortes — una discusión sobre la totalidad del programa de inversiones públicas.

En cuanto a la ejecución de los proyectos contenidos en el Fondo, la responsabilidad de la misma recaerá totalmente en el Estado.

Evidentemente, un Fondo de este tipo difiere del contemplado en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que se ha propuesto y se limitará, en buena parte, a un puro ejercicio de reasignación de las partidas presupuestarias. Pero, como se ha señalado, este ejercicio ayudaría a introducir en la Administración unos métodos de trabajo que tengan en cuenta las consideraciones regionales y prepararían el camino para la puesta en marcha del Fondo, una vez que se haya aprobado la ley correspondiente.

2.4 *Los recursos autónomos*

Examinadas en los apartados anteriores las vías mediante las que obtienen las CCAA recursos a través de los Presupuestos Generales del Estado, es el momento de atender, aunque sea brevemente, al tramo de financiación en el que se incorpora de forma más clara la capacidad autonómica.

La existencia del mismo es mera constatación de un hecho que posee una gran importancia en el momento en el que se reconoce autonomía para decidir sobre el volumen de prestación de determinados servicios: el derecho a la diversidad.

La LOFCA garantiza que el proceso de descentralización fiscal, pone a disposición de cada una de las Comunidades Autónomas, un volumen de recursos con los que financia las actividades públicas, en iguales condiciones que las existentes en el momento de la transferencia. Además, es posible que determinados servicios públicos — aquellos que han sido tipificados como fundamentales — resulten también garantizados, al nivel

medio nacional, mediante las mencionadas asignaciones de nivelación. Ahora bien, pudiera ocurrir que el nivel de prestación de los servicios cuando se utilizan ambas fuentes —participaciones y asignaciones— no resulte suficiente para las preferencias de la ciudadanía de una determinada Comunidad Autónoma. Es posible pues, que los habitantes de la misma manifiesten sus preferencias hacia la obtención de un elenco de servicios públicos más diversificado o bien, hacia una mayor intensidad en la prestación de los ya suministrados. Una y otra opción, no siempre pueden alcanzarse a partir de las economías de gestión que el proceso de descentralización conlleva. Ante esta manifestación de preferencias parece justificado que exista en el mecanismo financiero adoptado, un instrumento capaz de satisfacerlas. Este instrumento está representado por aquellos tributos y recargos que las instituciones representativas de cada Comunidad Autónoma pueden decidir libremente.

En nuestra legislación existen dos vías tributarias a través de las cuales pueden conseguirse recursos adicionales: los tributos propios y los recargos en los impuestos cedidos y en lo no cedidos, que gravan la renta y el patrimonio de las personas físicas, residentes en el territorio de la Comunidad. Dada la distribución de fuentes impositivas, junto con la existencia de tres niveles de hacienda, no es mucho lo que cabe esperar sobre las posibilidades que ofrece la financiación a través de tributos propios. En buena medida, las Corporaciones Locales y el Estado han agotado en su favor el campo de los hechos imponibles y poco es lo que resta en favor de las Comunidades Autónomas.

En cambio, las Comunidades Autónomas podrán encontrar más fácilmente recursos supletorios estableciendo recargos. Por ello, tomando en consideración el carácter adicional que posee esta fuente de financiación, los redactores de este Informe aconsejarían que aquellas Comunidades que buscan nuevos recursos, emplearan la vía del recargo ya que esta posee un carácter más racional, desde la perspectiva de la técnica tributaria, que aquella otra que conduce a la búsqueda de nuevos impuestos. La razón es que por este camino conduciríamos a las Comunidades Autónomas hacia la sencillez y la simplicidad, alejándolas en cambio de una parafiscalidad cuyas consecuencias resultan difíciles de predecir.

En cuanto a los recargos, se plantea el problema de regular si son deducibles de los impuestos del Estado. Partiendo del hecho de que pretenden conseguir mayor dotación de bienes públicos y de que la LOFCA establece que su exacción no debe suponer una minoración de los ingresos del Estado, parece recomendable que se dicten las normas oportunas para que no se autoricen las deducciones de las cuotas satisfechas a través de los recargos, en los impuestos del Estado.

2.5 Las necesidades de información económico-financiera

Como se ha repetido a lo largo de este Informe, la aplicación correcta del nuevo sistema de financiación pública establecido por la LOFCA, los Estatutos y la Ley de Concierto, descansa en su mayor parte en la disposición de un buen aparato de información contable y estadístico.

El proceso autonómico, que no va a finalizar cuando acabe el proceso de transferencias sino que será una característica que acompañará permanentemente, al nuevo Estado, es en buena medida un proceso negociador.

Sin embargo, es una obligación irrenunciable buscar los instrumentos y métodos, que reduzcan la negociación a lo indispensable, en la medida en que numerosas y prolongadas negociaciones planteadas sobre bases confusas y resultados indeterminados, suponen un coste indudable para el conjunto del país.

En este sentido, disponer de una suficiente información económica y financiera regionalizada sirve claramente a estos fines, en cuanto que la negociación se reduce a delimitar qué cálculos deben hacerse, procediendo inmediatamente a aplicarlos a la información correspondiente.

En la situación actual, desgraciadamente, aunque haya acuerdo sobre el tipo de cálculo a realizar, la falta de información obliga a realizar estimaciones indirectas, lo cual plantea de nuevo una negociación sobre las mismas.

Buena parte de este Informe se ha dedicado a la tarea de proponer estimaciones indirectas de magnitudes que, en el terreno de los conceptos, estaban claramente determinadas. Ello se ha hecho con la intención de facilitar la aceleración del proceso autonómico, pues se piensa que es sumamente conveniente que el sistema empiece a funcionar evitando los costes asociados a una situación, intermedia, sin perjuicio de que tales estimaciones puedan mejorarse en el futuro.

No obstante y puesto que la negociación se ha de producir periódicamente sobre algunos aspectos del sistema, se deben dar inmediatamente los pasos para mejorar y, en la mayoría de los casos, crear la información necesaria para estas tareas.

Ya la LOFCA en su disposición adicional tercera encarga al INE y al Ministerio de Hacienda un buen número de tareas, en orden a disponer de la información necesaria para su aplicación. Sería aconsejable que el Gobierno y las CCAA estuvieran obligados a intercambiar la información completa de sus respectivos presupuestos y, periódicamente, de su ejecución y, asimismo, establecieran unos programas muy concretos donde se fijaran prioridades y plazos para la realización de la restante información. Una relación, casi exhaustiva, de los trabajos estadísticos que deberían llevarse a cabo es la que se relaciona seguidamente:

- Adecuación de la metodología de las cuentas de las ramas agrarias del Ministerio de Agricultura a la Contabilidad Regional (metodología SEC).
- Explotación exhaustiva de la segunda fase del Censo Industrial y elaboración periódica de las Estadísticas Industriales.
- Elaboración de encuestas de comercio a nivel regional.
- Actualización de las encuestas de transportes, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, de forma que puedan aportar datos de esta rama a nivel regional.
- Elaboración de encuestas de transporte de mercancías por carretera de ámbito regional.
- Realización de estudios de las operaciones de la Banca a nivel regional, con referencia a las instituciones financieras especiales.
- Explotación a nivel regional de las declaraciones del impuesto sobre Sociedades con objeto de establecer las cuentas de Producción y Explotación así como sus componentes, entre ellos el Valor Añadido Bruto, de las empresas no financieras.
- Adaptación de la encuesta de financiación y gastos de la enseñanza no estatal a las nuevas necesidades planteadas en la elaboración de la Contabilidad Regional.
- Adaptación de la Estadística de Establecimientos Sanitarios con régimen de internado para cubrir las nuevas necesidades de las Cuentas Regionales.

- Elaboración por parte del Ministerio de Hacienda del «Programa de Contabilidad Regional de las AAPP» que se adecuará a la metodología SEC de la Contabilidad Regional, especialmente en los siguientes puntos:
 1. Estudio de las operaciones regionalizables del subsector Administración Central.
 2. Explotación de las operaciones del subsector Corporaciones Locales.
 3. Estudio de las operaciones regionalizables del subsector Seguridad Social.
- Explotación de la encuesta de presupuestos familiares (abril 1980-81) que permitirá obtener datos del consumo global de las familias, analizar los servicios no enumerados anteriormente —a excepción de los servicios prestados por las AAPP, y estudiar la fiabilidad de los ingresos declarados con objeto de obtener una estimación de la renta de las familias a nivel regional que sea contrastable con otras fuentes de información.
- Ampliación de la encuesta permanente de consumo con el fin de hacer representativos, a nivel regional, los índices de valor de las principales funciones de consumo.
- Análisis de las variables del censo de población relativas a movimientos interregionales.
- Revisión y adaptación de la encuesta de salarios, con objeto de obtener indicadores salariales a nivel de región.
- Elaboración de encuestas de renta de las familias que permitan obtener la variable renta disponible regional.

3. El sistema de concierto o convenio económico

3.1 El Concierto Económico con el País Vasco

3.1.1 Metodología general de determinación del Cupo.

Reseñados anteriormente los rasgos característicos del sistema de Concierto o Convenio, es preciso ahora reflexionar sobre su instituto más importante: el Cupo o contribución del País Vasco a las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma.

A este respecto, debe resaltarse que la filosofía tradicional del cupo del País Vasco se invierte en el nuevo Estatuto de Autonomía. Anteriormente se compensaba a los Territorios Históricos por los gastos que éstos realizaban en sustitución del Estado, en servicios de carácter general. En lo sucesivo, serán los Territorios Históricos, que asumen buen número de competencias estatales en su ámbito territorial, los que compensen al Estado por los gastos e inversiones que éste realice en los servicios de carácter general que no hayan asumido aquellos Territorios.

Es decir, en el Concierto tradicional los gastos compensables eran realizados por los Territorios Históricos, para lo cual retenían el importe de la recaudación necesario para afrontar tales gastos y el excedente lo ingresaban en el Tesoro Público. En el Concierto previsto en el Estatuto, los gastos a compensar los realiza el Estado y los financian los Territorios Históricos. Estos disponen del importe total de la recaudación obtenida por los tributos concertados y aportan al Estado su contribución a los gastos que éste realiza en el ejercicio de competencias no asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca.

Con el nuevo Concierto Económico pierde relevancia, a efectos de la determinación del Cupo, el volumen de recaudación tributaria obtenida en el País Vasco, ya que su aportación al Estado no está en función de dicha recaudación, sino del importe de las cargas generales del Estado y de los ajustes territoriales pertinentes.

En efecto, en la determinación del Cupo intervienen dos componentes básicos:

Uno, constituido por la aportación del País Vasco a las cargas generales del Estado, y

Dos, el ajuste territorial que emana de la diferencia entre el derecho territorial de la Comunidad Autónoma Vasca y la distribución real de los ingresos públicos que se produce entre el Estado y el País Vasco. Por tanto:

- El Estado transfiere al País Vasco los ingresos obtenidos por aquél, en la medida que son atribuibles o hayan sido obtenidos del País Vasco, y paralelamente,
- El País Vasco transfiere al Estado los ingresos tributarios obtenidos por su hacienda, correspondientes a tributos girados sobre rentas o consumos que o bien no se han generado o no se han realizado en el País Vasco.

Partiendo de este hecho, los redactores del Informe valoran positivamente la metodología general del Cupo contenida en la Ley que aprueba el Concierto Económico, pero entienden que su aplicación para la determinación del Cupo de 1981 no ha agotado todas las posibilidades que la misma encierra, lo cual, si bien no es grave dada la provisionalidad del referido Cupo de 1981, que esencialmente pretende el restablecimiento y actualización de un derecho histórico y que está condicionado por las vicisitudes propias de un cambio de titularidad en la administración financiera, no permite admitirlo como precedente válido del que partir para determinar la valoración del Cupo para el quinquenio 1982-86 y sucesivos.

Por todo ello, parece oportuno formular algunas sugerencias que puedan servir de base para la elaboración de la Ley del Cupo para el citado quinquenio 1982-86.

3.1.2 Cargas generales del Estado

3.1.2.1 Concepto

Adquiere una importancia fundamental la definición de lo que constituyen las cargas generales del Estado, cuyo concepto no ha sido dado ni por el Estatuto de Autonomía ni por el propio Concierto, que optan por una delimitación negativa consistente en definir como cargas del Estado aquellas que no asuma la Comunidad Autónoma.

Para su determinación, el Concierto prevé un procedimiento que ofrece la indiscutible ventaja de partir de dos magnitudes ciertas: las cargas totales que constituyen el Presupuesto de Gastos del Estado y las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma, que no son otras que las que se detallan en los Decretos de Transferencia que, para la debida aplicación de esta fórmula, deberían de indicar la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a los servicios transferidos.

Pero el Concierto no sólo delimita negativamente el concepto de cargas no asumidas, sino que también cita expresamente determinadas partidas del Presupuesto de Gastos que gozan de la consideración de cargas no asumidas, entre las cuales están las dotaciones al Fondo de Compensación Interterritorial que prevé el artículo 158.2 de la Constitución.

Sin embargo, no se alude expresamente, aunque tampoco se excluye, a la asignación presupuestaria para garantizar el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, que prevé el mismo artículo 158 de la Constitución en su número 1, y que desarrolla la LOFCA en su artículo 15.

Esta asignación corresponde, como hemos visto, a la obligación del Estado, no transferible a las Comunidades Autónomas, de garantizar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que, con la dotación de sus recursos financieros, no puedan asegurar dicho nivel mínimo.

Por tanto, puede decirse que la dotación presupuestaria para garantía de servicios mínimos responde a una doble motivación. Primero, a la existencia de una obligación intransferible del Estado, o lo que es lo mismo, no asumible por las CCAA, de garantizar ese nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales y, segundo, a la necesidad de proceder a la necesaria asignación en el Presupuesto para financiar el debido cumplimiento de dicha competencia estatal.

Por el primero de los motivos es indudable que estamos ante una carga del Estado no asumible por la Comunidad Autónoma del País Vasco. Igualmente parece claro que no se respetaría el principio de solidaridad si la financiación de la asignación presupuestaria fuese soportada únicamente por los ciudadanos de las CCAA de régimen común a través de impuestos que gestiona y recauda el Estado, sin una paralela contribución de los ciudadanos del País Vasco.

3.1.2.2 Valoración de las cargas generales del Estado

La determinación del importe de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma se hace partiendo del total de gastos del Presupuesto del Estado por diferencia entre éstos y la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada por el correspondiente Decreto de Transferencia.

En este punto adquiere una especial relevancia la cuantificación de la asignación presupuestaria, a nivel estatal, de las competencias asumidas por el País Vasco, a cuyo fin es preciso, en primer lugar, identificar debidamente las competencias de la Comunidad Autónoma y los servicios transferidos, y después valorar adecuadamente la asignación presupuestaria global que le corresponde.

En cuanto a la identificación de competencias y servicios, nada se debe añadir a lo que ya se ha expuesto anteriormente al desarrollar el sistema de financiación de la LOFCA, que es totalmente válido y aplicable al caso que nos ocupa.

En cambio, en cuanto a la valoración de las cargas asumidas por el País Vasco existe una evidente diferencia entre las técnicas de valoración aplicables en el sistema LOFCA y las del sistema de Concierto o Convenio económico.

En efecto, en el primero la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos se realiza de manera individualizada, servicio a servicio, para cada Comunidad Autónoma, mientras que en el sistema foral de Concierto la valoración de las cargas asumidas por el País Vasco, aunque se determina igualmente el coste efectivo del servicio transferido con las mismas normas y criterios a los anteriormente señalados con carácter general, dicho coste está referido, en lugar de al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, al ámbito de todo el Estado.

3.1.3 Ajustes territoriales

De la aplicación de las normas contenidas en el capítulo I del Concierto resulta que, de una parte, el Estado seguirá obteniendo ingresos, tributarios o no, provenientes del País Vasco, y, de otra, la Comunidad Autónoma recaudará cuotas tributarias por rentas y patrimonios generadas o situadas fuera de su territorio o por consumos realizados por personas residentes en territorio común.

Es indudable que aquellos ingresos que obtiene el Estado en el País Vasco contribuyen indiscriminadamente a la financiación de todas las cargas generales y deben considerarse, por tanto, como parte de la contribución de la Comunidad Autónoma a cargas que ésta no asume.

De la misma manera, los ingresos que recauda la Comunidad Autónoma y que tienen su origen en rentas generadas, patrimonios situados o consumos efectuados en territorio común han de contribuir a levantar las cargas del Estado y no a financiar las competencias propias del País Vasco.

Esta doble circunstancia conforma las dos caras de un mismo fenómeno que llamaremos «ajuste territorial» de ingresos entre el Estado y la Comunidad Autónoma y que no pretende otra cosa sino hacer efectivo el principio de estricta territorialidad de los ingresos de la Comunidad Autónoma, de modo que al País Vasco se le imputan los ingresos que se consideren generados en su territorio o soportados por residentes en el mismo.

La Ley del Concierto determina la metodología de cálculo de los ajustes territoriales necesarios para compensar a la Comunidad Autónoma Vasca por los ingresos del Estado no concertados que han sido recaudados en su territorio. Estos ajustes, a los que el Concierto llama «compensaciones», están regulados en el artículo 52.1 *a)*, *b)* y *d)*. También queda claramente definido en el Concierto el ajuste correspondiente a la diferencia entre la Desgravación fiscal a la Exportación y al impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores.

Sin embargo, no concreta el Concierto la metodología a aplicar a los ajustes correspondientes a la imputación territorial de la recaudación por tributos concertados. Los redactores de este Informe entienden que la Ley de Cupo 1982-86 debe contener expresamente la referencia a los mecanismos de ajuste que prevé el artículo 51.2 del Concierto, antes citado, que permitan ajustar la estimación de los ingresos públicos imputables al País Vasco y al resto del Estado.

No deben ocultarse las dificultades de toda clase, especialmente la información estadística, cuya insuficiencia, una vez más, es notoria, que encierra la estimación de estos ajustes territoriales. Pero tampoco puede olvidarse que tales dificultades existen tanto para la imputación de ingresos por tributos concertados como para la atribución del rendimiento de tributos no concertados y de ingresos de naturaleza no tributaria. En este

último caso, el Concierto ha previsto la distribución de tales ingresos entre el Estado y la Comunidad Autónoma en función del mismo índice de imputación que se utilice para determinar la contribución del País Vasco a las cargas generales del Estado.

Por ello, los redactores del presente Informe recomiendan que, en tanto no se disponga de la necesaria información estadística y de la fórmula de ajuste que se considere más conveniente, se utilice provisionalmente para el ajuste previsto en el artículo 51.2, el mismo criterio de imputación que para las compensaciones del artículo 52, ya que, como queda dicho, unas y otras responden a la misma finalidad de ajustar territorialmente los ingresos imputables al Estado y a la Comunidad Autónoma.

3.1.4 Índice de imputación

El concierto económico establece que los índices de imputación correspondientes a cada territorio histórico se determinarán básicamente en función de la renta de los mismos, lo cual resulta sumamente razonable.

A estos efectos debería considerarse para la estimación de la renta regional la utilización de la metodología de contabilidad regional de las Comunidades Europeas.

Ahora bien, de momento, teniendo en cuenta la insuficiente información estadística disponible al respecto, parece aconsejable que en tanto aquella no se mejore, la referencia temporal del índice de imputación, a efectos del cálculo inicial y provisional del cupo sea la del último de que se dispongan datos oficiales. Con ello se eliminaría del cálculo del índice cualquier posibilidad de error en la predicción y se partiría de datos económicos ciertos y conocidos cuya contrastación no ofrecería mayores dificultades.

3.1.5 La elaboración del proyecto de Ley de Cupo para el quinquenio 1982-1986

La disposición transitoria quinta del concierto prevé que la comisión mixta del cupo elevará el primer proyecto de Ley del Cupo antes del próximo día 1 de julio.

La aprobación de la Ley del Concierto por el Senado a finales del pasado mes de abril y su reciente publicación en el «Boletín Oficial del Estado» hace pensar que ese plazo, razonable al tiempo de la firma del acuerdo de la comisión negociadora del concierto (29 de diciembre de 1980), ha devenido insuficiente ante la complejidad de las tareas que comporta la elaboración del referido proyecto de Ley y que resultará casi imposible ultimarlos para fines de junio.

Ciertamente, tal posibilidad ha sido prevista por la Ley del Concierto, que dispone que en tal caso el cupo para 1982 y siguientes se calculará de forma provisional y con el carácter de a cuenta del que resulte procedente al aplicar la Ley del Cupo cuando ésta se apruebe, con arreglo a las siguientes directrices: a) Aplicación de la misma metodología que para el cupo de 1981; b) Utilización del índice de imputación del cupo provisional 1981, y c) Determinación de las bases de cálculo en función de las cifras que contengan los Presupuestos Generales del Estado.

La trascendencia de la elaboración de la primera Ley del Cupo para el quinquenio 1982/86 requiere que los estudios se realicen con la debida garantía y profundidad dada la singular naturaleza de la Ley y su especial tramitación parlamentaria, por lo que el plazo del primero de julio no debe servir para que la negociación se vea condicionada por la premura de tiempo.

Sin embargo, la utilización subsidiaria de la técnica del cupo 1981, cuya provisionalidad ha sido ya destacada en este Informe, pronunciándonos por su necesario perfeccionamiento, hace recomendable que los trabajos de elaboración de la Ley se ultimen, como máximo, a lo largo del presente año, de tal manera que no extienda su vigencia más allá del año 1981 aquella metodología.

En definitiva, entendemos que el plazo de elaboración del proyecto de Ley, si bien puede exceder de la fecha del 1 de julio próximo, por necesidades evidentes de una negociación profunda y completa, no debiera superar la de final del año en curso, para que el año 1982 tenga un cupo que agote las posibilidades de la metodología que contiene el concierto y a las que el presente Informe se ha referido.

3.2 El convenio económico con Navarra

Los redactores del presente Informe entienden que, finalizadas las negociaciones que actualmente se celebran para el «amejoramiento del fuero», es preciso proceder a la revisión y actualización de la aportación económica de Navarra al Estado para ajustar su determinación al esquema metodológico del cupo del País Vasco, del que no debe diferir sustancialmente dadas las características similares de los mecanismos de financiación de ambos territorios forales.

IV. LA COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIAS ECONÓMICO FINANCIERAS

Como ya se ha señalado anteriormente, el proceso de autonomías implica una multiplicación de niveles de gobierno con capacidad decisoria en diversos ámbitos y ello naturalmente aumenta las necesidades de coordinación si se pretende garantizar, como es el caso, la compatibilidad mutua y adecuación a la política general de las decisiones que se adopten por los distintos órganos ejecutivos.

En un sentido general, la referida necesidad de coordinación puede satisfacerse por tres vías no excluyentes:

Primera, por la existencia de un marco legal que ofrezca la máxima claridad en cuanto a la delimitación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno.

Segunda, por el establecimiento de un cauce institucionalizado que permita la concertación y cooperación de las políticas que se propongan. Nevar a cabo los distintos gobiernos territoriales, y

Tercera, por la organización de una vía igualmente institucionalizada e independiente de las partes para resolver los posibles conflictos de competencias que pudieran plantearse.

Los tres cauces de coordinación a que nos acabamos genéricamente de referir constituyen realmente tres estadios de utilización sucesiva, pasando las cuestiones con más probabilidad al siguiente nivel cuando más imperfectamente concebido se halle el nivel anterior.

Así, en la medida en que la delimitación de competencias resulte imprecisa, recaerá mayor carga sobre la fase de concertación y acuerdo mutuo y en la medida en la cual esta fase de la coordinación no pueda absorber las numerosas posturas dispares planteadas, engrosará la cantidad de conflictos.

Es evidente, no obstante, que el peso de la coordinación entendida en este sentido amplio puede descansar preferentemente sobre cualquiera de los niveles o fases señalados, pero es igualmente claro que en tanto no se produzca la necesidad de avanzar hacia niveles sucesivos, los problemas y tensiones irán en aumento. Precisamente por esta razón sería preferible, en nuestra opinión, potenciar el primero y segundo nivel, limitando así la posibilidad de conflictos.

1. La delimitación de competencias de las Comunidades Autónomas

1.1 Clases de actuaciones

A los efectos que nos proponemos en el presente apartado, resulta útil diferenciar dentro del conjunto de actuaciones que son susceptibles de llevarse a cabo por una Comunidad Autónoma, los dos grupos siguientes:

- Actuaciones presupuestarias, entendiéndose por tales aquellas cuya realización comporta necesariamente un ingreso o un gasto público, y
- Actuaciones de intervención, que son las dirigidas a determinar o condicionar conductas del sector privado o de otros entes públicos, normalmente a través de la generación de normas o mandatos de obligado cumplimiento y, por consiguiente, sin que ello implique ni un ingreso ni un gasto público. Obviamente, las Comunidades Autónomas llevarán a cabo dentro del marco de sus competencias actuaciones pertenecientes a ambos grupos.

Pues bien, si nos atenemos a la ordenación anterior, podría asegurarse que sólo en una parte —la referente a los ingresos— de las actuaciones del primer grupo existe el deslinde legal necesario, aunque todavía insuficiente, entre las competencias del Estado al respecto y las correspondientes a las Comunidades Autónomas. Nos referimos, por supuesto, al deslinde facilitado por la LOFCA, que, no obstante, todavía precisa de ulteriores desarrollos como el presente Informe ha puesto de manifiesto. En todas las demás actuaciones posibles solamente contamos con lo dispuesto en la Constitución y en los respectivos Estatutos, normativa que, dada su naturaleza, resulta insuficiente para delimitar con la adecuada nitidez los respectivos ámbitos de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

1.2 *Los Decretos de Transferencia*

En efecto, tal como se está instrumentando el proceso de transferencias, éste constituye las más de las veces un traspaso de créditos presupuestarios y, en su caso, de los medios personales y materiales con que dichos créditos se instrumentaban anteriormente por el Estado. En general, pues, se trata de transferencias de medios para unos fines que solamente se hallan especificados a nivel de la Constitución y de los correspondientes Estatutos. Es más, las CCAA pueden, dentro del ámbito de sus competencias, variar el destino inicial de los créditos transferidos, dedicando tales recursos a otras finalidades que, de acuerdo con las preferencias de la Comunidad Autónoma, se entienden más deseables. En consecuencia, ni siquiera la concreción inicial de competencias que pudiera entenderse que se halla implícita en cada crédito presupuestario transferido permite configurar satisfactoriamente a un nivel operativo el perfil de las competencias que pueden ejercitar las CCAA. En última instancia, la única normativa de referencia vuelve a ser la Constitución y los Estatutos, normativa que, por su propia naturaleza, enumera, pero no delimita operativamente, los ámbitos de competencias respectivos.

Si, como decimos, incluso en los casos en que el ejercicio de una competencia apareja la transferencia por parte del Estado de un determinado crédito presupuestario, la delimitación no resulta suficiente, es evidente que el problema se acentúa cuando nos enfrentamos al grupo de actuaciones, que hemos denominado, de intervención.

En este caso, el ejercicio de la competencia no se halla mediatizado por la disposición de recursos financieros y por tanto no se produce siquiera ese remedo de delimitación de competencias que se encuentra implícito en el proceso de transferencias.

La necesidad por tanto, en este área, de una clarificación de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, aumenta considerablemente siempre que se pretenda limitar la presión sobre las instituciones de concertación y acuerdo —que son, desde luego, una primera instancia para resolver discrepancias— y la recurrencia del conflicto.

Como anteriormente se ha señalado, un avance preciso y nada desdeñable en este campo, podría y debería darse en los propios Decretos de Transferencia. A tal fin, debemos reiterar la utilidad de deslindar en los mismos, con un nivel de desarrollo obviamente superior al existente en la Constitución y los Estatutos, las competencias vinculadas a los créditos presupuestarios que se transfieren. Para ello, los Decretos de Transferencia deberían configurarse en la forma indicada en el capítulo anterior.

Con objeto de que la especificación requerida a los Decretos de Transferencia resulte suficientemente precisa, la delimitación de competencias a ejercitar debería hacerse distinguiendo los dos grupos de acciones públicas anteriormente diferenciados. Esto es, los encaminados a la prestación de bienes públicos e incluso de intervenciones con un «output» determinable y cuantificable en unidades físicas y por otra parte, las facultades genéricas de intervención — que no precisan de gasto público — que se hallen vinculadas a la materia. Naturalmente no se trata de una tarea sencilla. Sin embargo, su dificultad solamente es expresiva de la complejidad inherente al proceso mismo de las transferencias siempre que dicho proceso se pretenda llevar a cabo garantizando los equilibrios financieros y limitando ulteriores conflictos.

La dificultad de la tarea se agrava en nuestro caso, como hemos señalado, por las limitaciones que añade la actual estructura presupuestaria. No obstante, debería llevarse a cabo un esfuerzo a este respecto, tratando de identificar los dos grupos de actuaciones señalados, lo cual contribuiría adicionalmente no sólo a la clarificación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, sino también a la propia revisión de las actuaciones del Estado. El proceso de transferencias constituye una oportunidad única para analizar a fondo nuestro sector público — es prácticamente una ocasión irrepetible para aplicar la lógica del Presupuesto de Base Cero — que debería aprovecharse.

1.3 *Ámbito de las competencias*

La distribución de competencias en materias económicas y financieras que efectúa la Constitución puede ordenarse, desde la perspectiva que nos ocupa y sin perjuicio de los problemas jurídicos, en tres grandes agrupaciones. Primera, la constituida por aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado o pueden asumir las Comunidades Autónomas sin más adjetivos o condicionantes. En segundo lugar se sitúa el grupo de materias en las cuales el Estado tiene competencia exclusiva en cuanto a la fijación de las bases ordenadoras o de los principios generales, en su caso, y en las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir igualmente competencias, dentro de las pautas marcadas por el Estado. Finalmente, la Constitución alude también a materias en las cuales la única competencia asumible por las Comunidades Autónomas está constituida por la gestión en el ámbito de su territorio, reservándose por tanto el Estado toda la regulación normativa al respecto.

Sin duda es en los dos primeros grupos de materias donde se pueden suscitar mayor número de problemas. En primer lugar, porque la alusión a la materia, tanto en la Constitución como en los Estatutos, es tan genérica que resulta ambigua. En segundo lugar, especialmente, porque no se define en parte alguna qué es lo que debe entenderse comprendido dentro del concepto, fundamental para la división de competencias, de bases de ordenación de una materia en concreto. Así, por ejemplo, la Constitución dice en su artículo 149 que el Estado tiene la competencia exclusiva en:

«Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros».

«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Pues bien, pese a lo trascendental del tema, no existe regulación que nos permita conocer en qué consisten las referidas bases. No hay una norma que establezca la acotación en definitiva, y la inexistencia de tal delimitación, no puede sino ser fuente potencial de conflictos, como ya ha sucedido, por ejemplo, con el caso de las Cajas de Ahorros.

A este respecto hay que señalar que tampoco en los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha se avanza en el sentido clarificador indicado. Los Estatutos, en general, se ha limitado a reproducir el texto constitucional en sus mismos términos sin desarrollar apreciablemente el contenido de las competencias asumidas.

1.4 Necesidad de una Ley de Ordenación económica

Considerando el estado de la cuestión, los redactores del presente Informe entienden que es necesario desarrollar mediante la norma legal oportuna el contenido concreto de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Dicha norma debería desarrollar no sólo las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, esto es, Estado y Comunidades Autónomas, sino igualmente crear los mecanismos institucionales de coordinación y concertación en materias económicas y financieras en general, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como en su caso, desarrollar igualmente los procedimientos de resolución de conflictos.

Parece recomendable que dicha norma contemple especialmente las actuaciones que pueden alterar la unidad de mercado y, entre otras, lo relativo a la financiación privilegiada, las subvenciones a actividades productoras, la fijación de normas mínimas de seguridad, higiene y medio ambiente, las autorizaciones y prohibiciones de instalación de industrias, así como la fijación de precios y tarifas.

En definitiva, la referida norma —quizás por una vía enunciativa— debería permitir diferenciar el instrumental típico de la política económica de estabilidad, distribución o crecimiento cuyo diseño compete al Estado exclusivamente, con objeto de evitar que pudieran producirse distorsiones locales a la competencia, de las posibilidades de actuación, dentro de dichos ámbitos y coordinadas, que correspondan a las distintas CCAA. La cuestión conceptualmente debe reconocerse que resulta tan compleja como necesaria e igualmente deberíamos admitir que se trataría de una norma abierta, susceptible de ajustes paulatinos como consecuencia de la experiencia.

En nuestro caso, la mencionada armonización puede efectuarse con relativa facilidad por cuanto, resultaría casi previa al dictado de normas por parte de las Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, porque al referirse a la delimitación de competencias que son exclusivamente del Estado, su prevalencia está reafirmada por lo dispuesto en el número tres del artículo 149 de la Constitución.

2. La institucionalización de la coordinación

Como anteriormente hemos apuntado, la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tiene una amplia zona concurrencial, como no podía menos de suceder. Se trata de materias en las cuales, sin perjuicio de las respectivas áreas

o niveles de competencias, se impone para su ejercicio la coordinación y concertación permanente entre Estado y Comunidades Autónomas y es por ello por lo que resulta necesario institucionalizar los mecanismos de coordinación entre ambas administraciones. Así sucede, particularmente, en materia de política económica, tanto si ésta se instrumenta mediante los respectivos presupuestos como en la medida que se articula a través de otros cauces.

A este respecto, la institución existente en materia de coordinación entre Comunidades Autónomas y Estado es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la LOFCA de acuerdo con su artículo tercero. Los redactores del Informe entienden que, en el momento actual, no sería conveniente la proliferación de instituciones coordinadoras referidas a un mismo ámbito de materias como son las económicas y financieras, sin perjuicio de que, en otras áreas, se creen instituciones similares. Por ello, la extensión de la coordinación en materias económico-financieras debería hacerse, de una parte, ampliando las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, de otra, previendo en su organización la constitución de grupos de trabajo sectoriales, dentro naturalmente de las materias económicas y financieras, constituidos por funcionarios de ambas administraciones cuya labor pasaría y sería estudiada posteriormente por el pleno del Consejo.

A este respecto sugerimos la inmediata creación de un grupo de trabajo para la coordinación de la programación regional con la programación de inversiones públicas, creación necesaria para instrumentar la aplicación de Fondo de Compensación Interterritorial en los presupuestos para 1982.

La creación de un órgano distinto y complementario del Consejo de Política Fiscal y Financiera, encargado de coordinar la política económica en general, plantearía a su vez problemas de coordinación entre dicho órgano y el propio Consejo ya que, es imposible coordinar la política económica entre el Estado y las Comunidades Autónomas al margen de la coordinación de los comportamientos presupuestarios que se efectúa en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En consecuencia, es opinión de los redactores del Informe, que la vía para extender la coordinación en materias económicas y financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas pasa por la ampliación de las competencias del propio Consejo de Política Fiscal y Financiera.

2.1 El Consejo de Política Fiscal y Financiera

La trascendencia, por tanto, atribuida en este Informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera aconseja su inmediata constitución, así como la necesidad de atender con especial cuidado la configuración de sus mecanismos internos para lograr un funcionamiento satisfactorio de las tareas que tiene encomendadas.

A este respecto, la LOFCA establece que dicho Consejo deberá elaborar un reglamento de régimen interior aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros. En dichas normas, a juicio de los redactores del Informe, debería respetarse enteramente el carácter de órgano de concertación política, para lo cual se requiere la presencia activa de Ministros del Gobierno y de Consejeros de las Comunidades Autónomas, evitando la delegación de dicho cometido en funcionarios de las respectivas administraciones.

No obstante entender que el Consejo solamente debería funcionar con sus miembros natos, sin admitir delegaciones, sería aconsejable, en cambio, como anteriormente se ha indicado, la creación de los grupos de trabajo necesarios, dependientes de dicho Consejo y en los cuales pudiesen llevar a cabo funcionarios de ambas administraciones, las tareas y trabajos preparatorios que les fuesen encomendados.

En lo referente al mecanismo para la adopción de acuerdos debería establecerse un sistema de voto en el que el peso conjunto de los representantes del Gobierno resulte equivalente, en número de votos, al total de representantes de las Comunidades Autónomas. A tal fin se recomienda recurrir a un sistema de adopción de acuerdos que no genere votaciones mecánicas, sino que teniendo en cuenta el carácter del órgano, requiera la consecución de acuerdos entre las partes. A título de sugerencia, podría pensarse en un mecanismo de adopción de acuerdos con las siguientes características:

- Los miembros del Gobierno dispondrían, como se ha dicho, del mismo número de votos que el conjunto de los representantes de las Comunidades Autónomas.
- La adopción de acuerdos requeriría mayoría cualificada de dos tercios en primera vuelta y mayoría simple en la segunda. En este último caso la minoría discrepante podría hacer constar los motivos de desacuerdo.
- Los acuerdos tomados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, deben adoptar la forma de recomendaciones que se elevarán al Gobierno, y serán publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* y en los *Boletines* de las Comunidades Autónomas afectadas por el acuerdo.
- Aunque el apoyo técnico al Consejo lo suministrarían los Grupos de Trabajo a los que se ha hecho referencia, debería constituirse un órgano de asistencia y apoyo al Consejo, efectuando las tareas propias de una secretaría permanente.

Para conseguir la plena efectividad en el funcionamiento del Consejo deberían acelerarse las tareas destinadas a la definitiva culminación del mapa autonómico, con objeto de conseguir la representación en el mismo de todos los territorios de España.

Configurado el Consejo de Política Fiscal y Financiera en la forma señalada, podría constituir con el tiempo un verdadero organismo coordinador de la política pública regional, y por tanto, a través del mismo, aun en los términos consultivos y no vinculantes a que se refiere la LOFCA, deberían pasar los planes y actuaciones de política económica relevantes que pretendiesen llevar a cabo tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. Este sería, a fin de cuentas, el único camino para garantizar «a priori» un mínimo de compatibilidad y coherencia entre las múltiples decisiones adoptadas en estas materias por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

3. La resolución de conflictos

El tercer grupo de cuestiones a considerar en la Ley de armonización de competencias que se ha propuesto elaborar son las referentes a los posibles conflictos que, al respecto, pudieran plantearse entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La Constitución, en su artículo 153, determina, en función de la materia, los órganos competentes para ejercer el control, en expresión de la propia Constitución, de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, control, si se exceptúa el referente al Tribunal de Cuentas, que consiste básicamente en garantizar la legalidad de sus actuaciones. Ahora bien, como es obvio, el ejercicio de dicho control, los órganos que pueden instarlo, así como las vías y circunstancias procesales del mismo, no se encuentra desarrollado, situación que, a la vista de lo señalado anteriormente, resulta imprescindible

corregir. De hecho, los conflictos de competencias que puedan plantearse entre el Estado y las Comunidades Autónomas son en el fondo discrepancias que surgirán normalmente ante la adopción de medidas o comportamientos concretos en cuanto se pueda suponer que éstas no se ajustan a la legalidad delimitadora de las respectivas competencias.

Por todo ello, entendemos del máximo interés la aludida Ley de Armonización de Competencias del Estado y las CCAA en materias económico-financieras, donde se aborde no sólo una delimitación de las mismas, en desarrollo de lo establecido por la Constitución y los Estatutos, sino asimismo los mecanismos de coordinación y las materias que deben ser objeto de ello, y finalmente la forma de resolución de conflictos en el caso en que éstos pudieran producirse.

4. Referencia a la posición de las Haciendas Locales

En la medida en que el proceso de autonomías debería entrañar, como se indicó en el segundo capítulo anterior, no sólo una asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, competencias que anteriormente ejercitaba el Estado, sino asimismo un proceso de reasignación de las mismas —o al menos inicialmente de la gestión de los servicios públicos correspondientes—, situando cada una de ellas en el nivel de gobierno más conveniente desde una perspectiva económica, los redactores de este Informe entienden que tiene interés considerar, aún en forma somera, la situación en que quedarían las Haciendas locales dentro del esquema de financiación pública descentralizada que contiene la LOFCA.

El principio de internalización de costes explicitado anteriormente tiene especial significación en el caso de las haciendas locales.

En efecto, a medida que los ámbitos geográficos de una hacienda son más reducidos, se va alterando la naturaleza de los servicios prestados y paralelamente los mecanismos más adecuados de financiación.

Así, mientras que es característico del Estado la prestación de servicios cuyos beneficios son difícilmente individualizables o divisibles entre los ciudadanos, en el caso de los Ayuntamientos, por ejemplo, los beneficiarios de los servicios públicos prestados aparecen claramente identificados con frecuencia.

Por ello, resulta igualmente característico en la financiación del Estado el recurso a impuestos generales de carácter personal que determinan una contribución individual independiente de la cuantía del beneficio —difícilmente determinable— recibido. Adicionalmente el Estado tiene encomendadas funciones redistributivas y de política económica que abundan en la necesidad de observar una peculiar forma de financiación.

Sin embargo, a medida que el ámbito territorial de la Hacienda es menor, como sucede en el caso de los Ayuntamientos, al prestarse servicios cuyos beneficiarios son identificables normalmente en un espacio delimitado, la financiación de dichos servicios puede efectuarse en gran medida mediante instituciones similares al precio, dado además que no se trata de niveles de gobierno competentes para llevar a cabo tareas de redistribución.

Teniendo en cuenta lo anterior, y asimismo la importancia de satisfacer el denominado principio de internalización de costes, es evidente que gran parte de la financiación de las haciendas locales debería provenir de instituciones tributarias próximas al precio, esto es, de tasas y contribuciones especiales. Esta exigencia, como hemos visto, no sólo deriva de la naturaleza de los servicios públicos prestados, sino que igualmente favorece las posibilidades de control de eficacia, ya que en la medida en que dichos cuasi-precios se aproximan al coste de los servicios prestados, tanto el órgano público oferente como sus beneficiarios estarán motivados para lograr un alto grado de eficacia y, en consecuencia, el menor coste posible en la prestación del mismo.

Naturalmente, la explotación de las instituciones tributarias referidas no permitirá en todos los casos lograr una cobertura suficiente de los respectivos presupuestos, y ello, básicamente, por dos razones:

- Primera, porque en determinados servicios prestados por las Haciendas locales, aun siendo la totalidad de sus beneficiarios habitantes de la jurisdicción de que se trate, los beneficios que se derivan de los mismos no son, en parte o totalmente, susceptibles de individualización. Así puede suceder, por ejemplo, en el caso de los servicios públicos de transporte o en los mataderos, donde además de existir un beneficiario concreto se suele entender, asimismo —en términos de una valoración política—, que también el resto de los habitantes se benefician de dicho servicio; en el primer caso, porque el tráfico resultará más fluido, y en el segundo, porque comporta garantías sanitarias que afectan, lógicamente, a todos los ciudadanos de la localidad.

En estas circunstancias, ésto es, cuando el ámbito personal de beneficiarios indirectos o en segundo grado, se identifica aproximadamente con la totalidad de los habitantes de la localidad de que se trate, una parte del coste del servicio público —aquella que beneficia a todos, en general—, podría recuperarse mediante impuestos. El mismo criterio es aplicable, por supuesto, al caso de servicios públicos —caso por ejemplo, de parques y jardines— que beneficiando exclusivamente a los habitantes locales, el beneficiario no resulta individualizable.

- La segunda razón que justifica que las vías de cuasi-precio no permitan una cobertura total de los presupuestos locales, estriba en la posibilidad de que los beneficios derivados de la prestación de un servicio público se extiendan a un ámbito personal superior al de los ciudadanos locales, es decir, que con la prestación de un servicio por un Municipio o Diputación, aparezcan beneficiados no sólo los habitantes correspondientes a la hacienda prestadora del servicio, sino también otras personas que no viven en el ámbito territorial de la mencionada hacienda (beneficios interjurisdiccionales). En este caso, el mecanismo financiero idóneo sería la transferencia desde la hacienda beneficiaria hacia la hacienda prestadora del servicio. Normalmente estos beneficios que desbordan el ámbito de una jurisdicción afectando a los habitantes de otra, se producirán entre jurisdicciones próximas, generalmente situadas dentro del ámbito jurisdiccional de la hacienda inmediatamente superior. Es decir, un desbordamiento de beneficios entre varios Ayuntamientos, por ejemplo, resultará generalmente interno a una Diputación y, en consecuencia, será susceptible de ordenarse por ésta y, así, sucesivamente.

En consecuencia, si nos atenemos a la lógica interna del esquema de financiación pública múltiple que propugna la LOFCA y deseamos que exista un mínimo de coherencia, claramente exigible, entre la financiación del Estado y las Comunidades Autónomas por una

parte y la financiación de las Haciendas locales por otra, la financiación de la Hacienda local debería girar alrededor de tres núcleos fundamentales:

- Primero, las figuras tributarias en línea con lo que hemos denominado cuasi-precios, ésto es, las tasas y contribuciones especiales que permitirán recuperar el coste de aquellos servicios públicos que presentasen beneficiarios individualizados y hasta la medida de tal beneficio.
- Segundo, la imposición propia, encaminada a cubrir el coste de los servicios públicos en la medida en que se trate de un beneficio que, con carácter indivisible, afecte a todos o a un sector de los ciudadanos locales.

Por lo que se refiere a este grupo de ingresos, habría que considerar dos situaciones posibles.

En primer lugar que el área de beneficiarios indirectos no afecte a la totalidad de los ciudadanos que habitan en la localidad, sino solamente a un sector, siendo este además, identificable. Así pudiera suceder, por ejemplo, con un servicio de incendios cuyos principales beneficiarios serían los propietarios de inmuebles, en cuyo caso el impuesto utilizado debería afectar exclusivamente a tal área de beneficiarios, pudiendo utilizarse, por ejemplo, un impuesto sobre la propiedad inmueble.

En segundo lugar, que el área de beneficiarios indirectos se extienda a la totalidad de los habitantes locales, en cuyo caso lo correcto será utilizar un impuesto que afecte, como es lógico, a todos ellos.

Sin embargo, frecuentemente sucederá que las figuras impositivas más adecuadas para este fin no se hallen disponibles en las Haciendas locales, por tratarse de impuestos que detenta el Estado. Cuando éste sea el caso, harto frecuente por otra parte, no debería recurrirse a exacciones locales, normalmente antiguos impuestos abandonados por el Estado, sino a la participación o recargos, en su caso, sobre tales impuestos estatales. Debe destacarse que en este supuesto no cabe hablar estrictamente de transferencias, puesto que el derecho recaudatorio de la Hacienda local se halla predeterminado por los ingresos derivados de la participación o recargo en el ámbito personal y territorial a que se extiende su jurisdicción.

El tercer núcleo de ingresos está constituido por las transferencias correspondientes a los beneficios interjurisdiccionales. Entre dichas transferencias deben incluirse tanto las procedentes del Estado como, en su caso, de las CCAA.

Dada la importancia del tema aquí apuntado, esto es, la articulación coherente de la financiación local, en el esquema LOFCA, parece claro que requeriría de un desarrollo específico que no obstante, por razones obvias, escapa al propósito del presente Informe.

V. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis llevado a cabo en el presente Informe acerca de los aspectos económicos y financieros que suscita el proceso de autonomías cabe derivar un conjunto de conclusiones, así como de recomendaciones para implementar el desarrollo de los temas pendientes en dicho proceso. Son las siguientes:

1. En el ámbito de materias de que se ocupa el presente Informe se dispone inicialmente de un marco legal, a diferencia de lo que sucede en otras áreas. El esquema de financiación pública descentralizada contenido en la LOFCA resulta adecuado para desarrollar todos los mecanismos de financiación exigidos por el proceso autonómico.
2. Siguiendo los criterios que se han expuesto, es posible desarrollar todos los mecanismos de financiación de las CCAA previstos en la LOFCA y en el Concierto, garantizando a la vez el equilibrio financiero de las CCAA y la estabilidad del gasto público total.
3. Que el desarrollo del proceso autonómico en su faceta financiera, y en particular el de transferencias, comporte negociación, no excluye que esta deba hacerse guiada por criterios explícitos de racionalidad económica sin convertirse, en ningún caso, en un proceso cuyo resultado dependa simplemente de la habilidad o fuerza de las partes.
4. En cuanto a los mecanismos de financiación aplicables a las CCAA, debe resaltarse que constitucionalmente sólo existen dos sistemas:
 - El sistema de Concierto o Convenio, aplicable exclusivamente a los territorios forales.
 - El sistema LOFCA, aplicable con absoluta generalidad a las restantes CCAA.
5. Debido a la carencia de información adecuada en la Administración del Estado, ha resultado frecuente recurrir en el presente Informe a métodos aproximativos para hacer factibles las valoraciones inherentes al proceso de transferencias.
6. Los Decretos de Transferencia deberán de contener en cualquier caso: una perfecta identificación de los servicios que se traspasan a las CCAA, así como de las facultades o competencias concretas que estas pasarán a ejercer, las que el Estado se reserva y las que vayan a ejercitarse conjuntamente; la relación de medios personales y materiales adscritos directamente a los servicios transferidos y la valoración detallada del coste efectivo de los mismos y la identificación de los créditos presupuestarios correspondientes a los servicios que se transfieren.
7. Deberán ponerse inmediatamente a disposición de las CCAA los créditos presupuestarios correspondientes a la valoración del coste efectivo de los servicios que se les transfieren, dándolos de baja simultáneamente en cada sección presupuestaria.

8. En este Informe se han excluido del cómputo de las cargas asumidas por todas las CCAA las transferencias corrientes y de capital dirigidas a agentes no pertenecientes al sector público, así como las «inversiones nuevas». Ello supone que el Estado se reserva las medidas que afectan a la unidad de mercado, así como la función redistributiva, sin perjuicio de que los fondos correspondientes, que constituyen una carga general del Estado, puedan ser gestionados a través de las propias CCAA.

9. El equilibrio financiero global que debe mantenerse durante el proceso de transferencias exige que no se produzca ningún aumento de la burocracia como consecuencia del mismo. Para ello, siempre que en la valoración de los servicios transferidos se computen gastos de personal, sea como coste directo o indirecto, deberá transferirse el personal correspondiente de la Administración del Estado.

10. El proceso de transferencias supone una excelente oportunidad para proceder a la reforma de la Administración del Estado, aplicando a la misma las técnicas de presupuestación por objetivos y los mecanismos adecuados de control.

11. El sistema LOFCA pretende financiar exactamente el coste efectivo de los servicios transferidos. Por tanto, sólo una determinación analítica, identificando todos los elementos del coste, servicio a servicio, para cada CCAA, en el momento de la transferencia, permite conseguir tal pretensión.

12. Constituye el coste directo el cómputo en gastos corrientes en que incurrió efectivamente el Estado dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma durante el año inmediatamente anterior al de efectividad de la transferencia.

Por costes indirectos deben entenderse los correspondientes a las funciones públicas de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido que se encontrarán en parte localizados en el propio territorio de la Comunidad y en otra parte en los órganos centrales de la Administración del Estado.

Gastos de inversión serán los que hubiera incurrido el Estado durante el año anterior al de transferencia, para conservar, mejorar y sustituir, sin ampliar, la dotación de bienes de capital vinculada al servicio que se transfiere.

13. Para la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, equivalente en el modelo de Convenio o Concierto al importe de las cargas asumidas, debería utilizarse una metodología común, elaborada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

14. La institucionalización del proceso de transferencias debería realizarse mediante una Comisión Mixta única, donde simultáneamente se acuerden los servicios transferidos y su valoración, tanto provisional como definitiva, según la metodología a que se hace referencia en el punto anterior.

15. Hasta que se produzca la valoración definitiva de los servicios y competencias que pasa a ejercer la Comunidad Autónoma, se transfieran provisionalmente los créditos correspondientes del presupuesto del Estado que se utilizarán por la Comunidad Autónoma para atender los servicios transferidos, en los mismos términos y condiciones de ejecución a que se halla sometido el Estado.

16. Considerando la propia lógica interna de la LOFCA, los redactores del presente Informe consideran que no cabe esperar alteraciones significativas en el porcentaje de participación en los ingresos entre el final del período transitorio y el inicio del definitivo.

La fijación del porcentaje definitivo de participación, dada su naturaleza, hace aconsejable que se considere en un proceso de negociación del Estado y todas las CCAA.

17. Se considera urgente la elaboración de una ley que regule el Fondo de Compensación Interterritorial en la que se contemplen, además de los criterios para su distribución, el tipo y cuantía de las inversiones que se redistribuyen, el sistema de selección de proyectos y las formas de control pertinentes.

18. La base de cálculo que se propone para determinar la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial incluye toda la inversión real destinada a la ampliación del capital público, excluyendo, de acuerdo con la lógica de la LOFCA, los gastos de conservación, mejora y sustitución del capital, por cuanto forman parte y se computan en el coste efectivo de los servicios que se transfieren. En todo caso parece razonable que el volumen de recursos del Fondo fuera, al menos, equivalente a la inversión nueva correspondiente a los servicios transferidos a las CCAA.

19. Todas las CCAA tendrán acceso a los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial, sin perjuicio de que la distribución del mismo se concentre en las CCAA menos desarrolladas.

20. Se propone que los proyectos incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial se articulen en programas de desarrollo regional que, conjuntamente con el Estado, elaboren las CCAA.

21. Aún en el caso de que no se disponga de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, los Presupuestos del Estado para el próximo año deberían incluir una dotación con análoga finalidad, con objeto de ensayar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre las CCAA y el Estado, así como para hacer efectivo el mandato de redistribución que debe caracterizar, de acuerdo con la LOFCA, al destino de la inversión pública.

22. Urge preparar el instrumental estadístico necesario para poner en marcha el mecanismo de las asignaciones presupuestarias con fines de nivelación en la presentación de los servicios públicos fundamentales.

23. Asimismo se debería atender con particular interés la elaboración de la información estadística adecuada para aplicar los mecanismos financieros de la LOFCA y especialmente de aquella información que esta misma Ley taxativamente demanda.

24. En lo referente al sistema de Concierto cabe afirmar que de su concepción y metodología aplicable no se infiere que éste constituya ningún factor de discriminación dentro del panorama autonómico español.

25. No obstante, para alcanzar la plena potencialidad del concierto es fundamental una correcta determinación del cupo, agotando las posibilidades que la referida metodología ofrece. A tal fin, es recomendable que para la próxima Ley del Cupo 1982-1986 se preste especial atención a la valoración de las cargas asumidas y al cálculo de los ajustes territoriales.

26. La lógica económica subyacente en la determinación del cupo debería ser la misma aplicable para el caso de Navarra, cuya aportación precisa actualizarse.

27. Los redactores del informe recomiendan la potenciación de mecanismos de coordinación sin los cuales no cabe imaginar el funcionamiento de un esquema de financiación descentralizada. En consecuencia, se encarece la pronta constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA.

28. Asimismo parece aconsejable elaborar una norma legal con rango suficiente que facilite la delimitación de competencias en materias económicas y financieras entre el Estado y las CCAA, en desarrollo de lo previsto en la Constitución al respecto. Dicha norma debería igualmente contemplar los mecanismos de coordinación, así como la resolución de posibles conflictos.

29. En la norma a que se refiere el punto anterior se contemplaría, por tanto, el desarrollo de los principios económicos básicos para la ordenación de la economía y, en particular, el de unidad de mercado en todo el territorio nacional.

30. Finalmente, dentro del contexto de la coordinación, se ha entendido necesario aludir a los requisitos para lograr una financiación local coherente con el esquema de financiación pública descentralizada de la LOFCA, aunque dicha cuestión no forma parte del propósito del presente Informe, su importancia, no obstante, exigirá un desarrollo específico del tema.

De conformidad con el encargo recibido del Gobierno y del Partido Socialista Obrero Español, se eleva, por unanimidad, el presente Informe.

En Madrid a 7 de julio de 1981.

Firmado:

E. García de Enterría (Presidente), F. Fernández Marugán; M. A. Fernández Ordóñez; J. V. Sevilla Segura (Coordinador), J. Trebolle Fernández

COLECCIÓN «INFORME»

1. *El Estado y las Fuerzas Armadas.*
2. *La Seguridad Social de los Funcionarios.* Fuerzas Armadas y Funcionarios civiles del Estado.
3. *El Mensaje de la Corona.*
4. *La descolonización del Sahara.*
5. *La hora de las reformas.* El Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas. Sesión plenaria del 28 de enero de 1976.
6. *La Defensa de la Comunidad Nacional.*
7. *Mensaje de la Corona / II.* Primer mensaje Real, a las Fuerzas Armadas, a la Familia Española, al Pueblo de Cataluña, al Consejo del Reino.
8. *Calendario para la Reforma Política.*
9. *Los Reyes en América.* 1. República Dominicana y Estados Unidos.
10. *Medidas económicas del Gobierno.* 8 de octubre de 1976.
11. *Los Reyes en América.* 2. Colombia y Venezuela.
12. *Los Reyes en Europa.* 1. Francia.
13. *Reforma Constitucional.* Proyecto de Ley para la Reforma Política.
14. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política.*
15. *Mensajes de la Corona / III.* A las primeras Cortes democráticas de la Monarquía.
16. *Los Reyes en América.* 3. Venezuela. Guatemala. Honduras. El Salvador. Costa Rica. Panamá.
17. *Los Pactos de la Moncloa.* Texto completo del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política.
18. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de actuación jurídica y política (27 octubre 1977-27 enero 1978).*
19. I. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* 1. Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social.
19. II. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* Política monetaria, Reforma fiscal y Reforma del sistema financiero.
20. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias.* Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha.
21. *Un nuevo horizonte para España.* Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978.
22. *El Gobierno ante el Parlamento.* 22 junio 1977-31 octubre 1978.
23. *Mensajes de la Corona / IV.* Primer mensaje de la Corona (1975); Apertura de las Cortes Constituyentes (1977); Sanción a la Constitución Española (1978).
24. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 30.3.1979.
25. *Mensajes de la Corona / V.* A las Cortes Generales.
26. *Los Reyes en Europa.* 2. Universidad de Estrasburgo y Consejo de Europa.
27. *Mensajes de la Corona / VI.* Mensajes de Navidad 1975-1979.
28. *El Gobierno ante el Parlamento / 2.* Comunicación del Gobierno y discurso de su Presidente en el Congreso de los Diputados 17 y 20 de mayo de 1980.

29. *El Gobierno ante el Parlamento / 3. La Cuestión de confianza. Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Pleno del 16.9.1980*
30. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados 19.2.198.*
31. *Los Reyes con el Pueblo Vasco.*
32. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales. Mayo 1981.*
33. *El Defensor del Pueblo. Legislación Española y Derecho comparado.*
34. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981.*
35. *Partidos Políticos. Regulación Legal. Derecho comparado, Derecho español y Jurisprudencia.*
36. *Acuerdos autonómicos 1981.*
37. *Regulación jurídico-pública de los productos alimentarios.*
38. *La Seguridad Social Española. Programa de mejora y racionalización.*
39. *Los Reyes en Europa. 3. El Premio Carlomagno.*
40. *Mensajes de la Corona / VII. Apertura de la Legislatura.*
41. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados.*
42. *Acuerdo sobre retribuciones del personal de la Administración del Estado.*
43. *Consejo de Estado. Discursos pronunciados en el acto de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado.*
44. *Los Reyes en América. 4. Uruguay. Brasil. Venezuela: Premio «Simón Bolívar».*
45. *El Gobierno ante el Parlamento / 4.*
46. *Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*
47. *El Gobierno ante el Parlamento / 5.*
48. *Proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.*
49. *Consejo de Estado.*

Precio: 150 pesetas

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES



PRESIDENCIA DEL GOBIERNO