

SANTIAGO HERRERO SUAZO (*)

**Conclusiones de las I Jornadas de Estudios Presupuestarios
y financieros de las comunidades autónomas**

Va teniendo general aceptación considerar la actuación económica autonómica, desde diversas perspectivas:

- Actividad económica autonómica en relación a la economía estatal.
- Actividad económica de las Comunidades Autónomas propiamente dicha, y
- Actividad económica de otras entidades públicas autonómicas.

Todas estas actuaciones, van surgiendo como reacción contra las insuficiencias de un Estado, que al haber aceptado el intervencionismo económico estatal, exige una reforma del mismo con una distinta distribución de poderes, que al tiempo que da satisfacción a los lógicos sentimientos de determinadas nacionalidades, evite la consideración excluyente de su acción, si bien matizada como consecuencia de la aparición o mejor dicho reconocimiento de tales nacionalidades.

Dentro de esta trilogía de actividades que ha quedado descrita es, hoy por hoy, la única y todavía incipiente actividad económica de las Comunidades Autónomas propiamente dicha la que interesó a las Jornadas que ahora se presentan, ya que esa especie de axiomas financieros que por doquier se van extendiendo pueden poner en peligro, ese otro axioma

(*) Catedrático de Escuelas Universitarias. Inspector de Servicios del Ministerio de Hacienda.

más importante que nuestra Constitución pregona en el artículo 2 de la misma.

Los axiomas que, a ultranza se defienden como expresión sagrada de esa legítima autonomía de algunas de nuestras regiones van desde:

“Sin autonomía presupuestaria, no habrá autonomías regionales que merezcan la calificación de tales”.

“La autonomía financiera es libertad de gasto”.

“La autonomía sin dinero es más bien una enfermedad, etc., etc.”.

Pero es a todas luces una visión parcial del problema, si no somos capaces de ver que, junto a estas afirmaciones-realidades actuales, se levanta el artículo 2 de la Constitución reconociendo junto al derecho a la autonomía de las nacionalidades, la solidaridad entre todas ellas, y nosotros somos unos decididos partidarios de la necesidad de dotar a esa actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas de unos instrumentos que permitan coordinar el juego de esa actividad con los intereses de las demás Comunidades, del propio Estado y sobre todo y ante todo, de los administrados.

Por eso y aún reconociendo que en el diverso tratamiento que las Comunidades Autónomas pueden tener, como es político, jurídico, histórico, sociológico y aún económico, es quizá el tratamiento presupuestario y organizativo, no el más importante, pero sí al menos, a nuestro juicio, el que va a acercar la acción administrativa de la Comunidad a los administrados para que éstos juzguen la eficacia de la acción de tal Comunidad y tristemente podría encontrarse y situarse al administrado, en el lamento de decir que lo único experimentado tras el intenso proceso creativo de las Comunidades, lo único visible decimos, ha sido la sustitución del “centralismo y la burocracia de Madrid” por el “centralismo y la burocracia de la capital de la Comunidad Autónoma”.

En este intento de acercar, agilizar, contactar y verificar por el administrado la acción de la actividad económico-financiera de la Comunidad Autónoma, se celebraron las “I Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas” en La Granda, Avilés (Asturias) los días 19 al 23 de Agosto de 1980 bajo el patrocinio de la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos y la Universidad de Oviedo.

El trabajo, ambicioso sin duda y pionero en esa necesidad apuntada, giró en torno al tema central:

“Presupuestos, Organización y control de la actividad financiera de las Haciendas Autonómicas”.

Fueron ponencias generales las relativas a:

- 1.º. “El Presupuesto de las Haciendas Autonómicas”.
- 2.º. “El control de la Actividad financiera de las Haciendas Autonómicas”.
- 3.º. “La Contabilidad y la Información financiera de las Haciendas Autonómicas”, y
- 4.º. “La Organización de la Administración financiera de las Comunidades Autónomas”.

Esperamos que la modesta aportación que pueda realizarse con estas Jornadas, sirva aunque sea en pequeña dosis, a aclarar el panorama financiero de las Comunidades Autónomas, al tiempo que sean semilla que germine y continúe en Jornadas posteriores, con el intento de poner orden en ese proceloso mar que es el presupuesto, el control, la contabilidad y la organización administrativa. La asistencia a dichas Jornadas de hombres de estudio y docencia, de hombres de la Administración Central y de hombres que van a tener sobre sus espaldas la responsabilidad de estas tareas en las Comunidades Autónomas ya constituídas y en los Entes Preautonómicos, nos anima a lanzar el reto de “CONTINUARA”.

I. GENERALES

- 1.—El fenómeno autonomista, tanto por su extensión totalizadora como por sus profundas y directas repercusiones en materia financiera, hace preciso un estudio generalizado y completo que trate de clarificar las situaciones, evitar indefiniciones y completar insuficiencias tanto de la regulación constitucional como de las contenidas, hasta ahora en leyes orgánicas.
- 2.—Este estudio debe llevarse a cabo, en un principio con criterios predominantemente técnico-jurídicos, evitando mezclar o introducir en el mismo valoraciones o criterios políticos que puedan impedir o dificultar la obtención de una sistemática y unos re-

sultados de aplicación generalizados a todas las Comunidades Autónomas.

3.-La actividad económica de las Comunidades, a la vista del texto constitucional puede realizarse en tres frentes:

- a) Actividad económica autónoma en relación a la economía estatal, como un colaborador del Estado en la elaboración del proyecto de planificación. (Artículo 131.2 de la Constitución).
- b) Actividad económica de las Comunidades por el ejercicio de las competencias propias (Artículo 148), y
- c) Actividad económica de las Comunidades por otras entidades públicas, conducentes a la creación de un sector público autónomo (Artículo 10,24 del Estatuto Vasco y 12,1 del Estatuto Catalán).

4.-Los principios que rigen toda la actividad económico-financiera, admiten una separación desde el punto de vista subjetivo en: principios de la hacienda estatal y principios de las haciendas autonómicas; a su vez estos principios pueden tener una base constitucional o una base funcional y operativa. Como principios de carácter general aplicables a ambas haciendas, están:

- El de legalidad financiera.
- El de justicia material.
- El de eficiencia y economía.
- El de coordinación, y
- El de control económico y presupuestario.

Como principios específicos aplicables a las haciendas autonómicas, están:

- El de autonomía financiera.
- El de autonomía presupuestaria.
- El de libertad de gasto, y
- El de solidaridad.

5.-Un problema básico en las Comunidades Autónomas se estima consiste en poner en relación, en coordinar, el fenómeno au-

tonómico con la institución presupuestaria, así como dotarlas de una organización válida y eficaz.

Las Comunidades Autónomas, sector público relevante, deben estar sometidas a régimen de Presupuesto, Contabilidad y control en sus más amplios sentidos, y deben actuar de modo tal que estos constituyan, de un lado, un instrumento eficaz en la vida económica comunitaria y nacional y de otro, una garantía sólida y eficaz de buena administración para todos los ciudadanos.

- 6.-Recogiendo e incorporando las comunidades a sí mismas, los prósperos frutos que toda regulación ordenada de la actividad económico-financiera trae consigo, se habrá logrado una potenciación de la autonomía en su más amplio sentido.

Por ello, el sometimiento de esa actividad económico-financiera a las instituciones de Presupuesto-Contabilidad y Control, no solamente no van a implicar merma, minoración ni deterioro de la autonomía financiera, base de la verdadera autonomía política, sino que su aplicación a la Comunidad, potenciará, revalorizará y hará realidad la única y verdadera autonomía: la recta administración de los caudales públicos tomados de los ciudadanos administrados y la eliminación de los desequilibrios regionales.

II. DE PRESUPUESTOS

- 7.-A través del Presupuesto, las Comunidades deben hacer posible, alcanzar la máxima eficaz regionalidad así como la actuación de los principios de solidaridad y coordinación.

La sistemática a seguir, a tal efecto, debe ser fijada claramente e inspirada en criterios de uniformidad.

- 8.-Se considera en consecuencia que:
- a) Mientras no existan normas específicamente dictadas para o por las Comunidades Autónomas, la sistemática presupuestaria de control y contable de la Ley General Presu-

puestaria debe ser inspiradora y rectora de la actuación, en dichos campos, de aquellos entes. Se ha comprobado que la mayoría de los órganos preautonómicos y autonómicos están orientando sus esfuerzos en este sentido lo que constituye motivo de satisfacción y esperanza.

- b) Tanto los Estatutos de Autonomía aprobados o en preparación, como la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), hoy proyecto en discusión en las Cortes Generales, adolecen de insuficiencias en las materias señaladas. Ello hace imprescindible la formulación de una norma del mismo rango que establezca, con el necesario detalle, los principios básicos presupuestarios, de control, contables y patrimoniales de dichos Entes con el fin de evitar tanto la multiplicidad de actuaciones normativas en dichos campos como las posibles divergencias o disparidades entre las mismas.

9.-Del proceso de descentralización del gasto contemplado en la LOFCA y Estatutos surge inmediatamente el principio de coordinación que se considera transcendente, así como la necesidad de sus actuaciones.

Este principio de descentralización se considera que debe estar presidido por unos principios presupuestarios comunes que deben abarcar:

- a) Principios de derecho presupuestario.
- b) Regulación macroeconómica de la política presupuestaria coyuntural, y
- c) Planificación financiera.

Ante estas necesidades el ordenamiento jurídico vigente, se considera no dá respuesta adecuada.

10.-Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución y especialmente el unánime juicio de valor social favorable a la efectividad y fortalecimiento de la solidaridad en orden a la reducción de desequilibrios económicos interterrito-

riales y a la supresión de privilegios económicos y sociales entre Comunidades Autónomas, se considera de excepcional importancia la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial. En este sentido:

- a) Se estima que el Proyecto de Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que esboza una regulación de aquel Fondo, permite pero no garantiza la efectiva aplicación del principio de solidaridad.
- b) Para que la solidaridad no sea una simple declaración de buenas intenciones se considera necesario que, en primer lugar, se restablezcan mediante cuotas de resarcimiento, con cierta flexibilidad, las proporciones de inversión que recibirían los territorios comparativamente menos desarrollados antes de la entrada en vigor de la LOFCA y, en segundo lugar, garantice el incremento de la proporción de la inversión pública asignada al conjunto de dichos territorios menos desarrollados (Criterio CIPI –Cuota incremento proporción inversión–), como opción de equidad que tienda a reducir paulatinamente los principales desequilibrios interterritoriales.
- c) Se lleven a cabo estudios de profundización y propuestas rigurosas sobre distribución geográfica del gasto público ajustados a la actual realidad española.

11.–Constituye problema de la máxima importancia, y que se ha comprobado da lugar a preocupaciones generalizadas, el incremento del gasto público que se teme resulte consecuencia ineludible del establecimiento del sistema autonómico. Aún cuando pueda aceptarse, en ciertas condiciones, ese incremento de gasto cuando derive de necesidades de la nueva estructura básica territorial se considera que:

- a) Deben adoptarse cuantas medidas de austeridad y limitación sean posibles con objeto de limitar esos crecimientos a los mínimos imprescindibles en cada momento, período o fase de la vida de los Entes, hasta alcanzar su pleno y real desarrollo.

- b) Deben adoptarse, igualmente, tanto en la esfera central como en la territorial, cuantas medidas sean precisas para que los gastos de organización respondan real y efectivamente a las necesidades de los servicios a cargo de cada Organismo una vez realizados los traspasos correspondientes.
 - c) Debe ser objeto de vigilancia y atención especial el tema de los funcionarios –plantillas, contratados, laborales– con el fin de evitar duplicidades, nunca justificadas, u otros incrementos que vengán a agravar el grave problema económico-financiero que ya hoy suponen. Unánimemente se reconoce que es en esta materia donde el desarrollo presupuestario total –tanto central como autonómico– puede encontrar los escollos más difíciles de salvar.
- 12.–Especial atención debe dedicarse a las cuestiones relativas a la estructura presupuestaria de un lado y al proceso de elaboración de los Presupuestos autonómicos por otro. En estos temas deberá jugar un papel relevante el Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA.
- 13.–En principio y mientras no existan los instrumentos jurídicos indispensables para una regulación clara de los gastos presupuestarios se considera que:
- a) Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas deben presentarse equilibrados.
 - b) La ejecución de tales Presupuestos debe someterse a un procedimiento reglado que evite todo desorden financiero.
 - c) En dicha ejecución habrán de distinguirse las fases sucesivas de aprobación, compromiso, liquidación, ordenación del pago y pago.
 - d) Las modificaciones presupuestarias a realizar en el curso de cada ejercicio deberán someterse a procedimientos reglados que se estima deben inspirarse en la Ley General Presupuestaria. En el tema concreto de los llamados créditos ampliables ha de concederse especial atención a la previa disponibilidad de medios financieros para atenderlos.

- 14.—En relación con el tema patrimonial debe ponerse de relieve una importante discrepancia existente en el ordenamiento jurídico, entre lo que en el mismo se entiende por Patrimonio del Estado (Ley del Patrimonio, principalmente) y el contenido del artículo 43 de los Estatutos catalán y vasco. Se considera imprescindible establecer en la normativa autonómica, una clara plasmación de la dualidad: bienes de dominio público-bienes patrimoniales. Este último calificativo solo debe asignarse a los bienes de propiedad estatal no aplicados directamente a fines generales o a servicios públicos.

La definición de los bienes y derechos, su regulación futura, las afectaciones y desafectaciones, mutaciones demaniales, explotaciones patrimoniales, adquisiciones y enajenaciones, inventarios y, en definitiva la variada gama de aspectos que configuran el patrimonio de un ente público incumbirá a las Comunidades Autónomas a través de sus propios órganos normativos. Para ello disponen de un instrumento de eficacia contrastada durante muchos años como es la Ley de Patrimonio del Estado, que puede servir, que debe servir, de base de orientación e información prioritaria.

III. CONTROL

- 15.—Las Comunidades deben considerar como una salvaguardia del principio de autonomía el establecimiento de unos adecuados sistemas de control.

A estos efectos cada Comunidad podrá establecer los sistemas de control que estime convenientes, pero dada la inmediatez de la acción administrativa de las mismas sobre los administrados, estos controles deberán abarcar no sólo la legalidad, sino todas las manifestaciones económico-financieras que permitan una medición de la eficacia de dicha acción y aún, el establecimiento de controles de oportunidad, conveniencia, que debidamente integrados constituyan un control global de la acción económico-financiera autonómica. En estos momentos y en tanto se regula por Ley autonómica y por Ley marco, los aspectos relativos al presupuesto y control, se considera debe aplicarse la Ley General Presupuestaria por imperativo del artículo 149 de la Constitución, así como por un principio de sana administración.

- 16.—Se impone actuar con credibilidad y garantía por parte del Estado, en la determinación del coste de las funciones que se transfieren a las Comunidades, cuyo ejercicio les corresponde, así como el de las demás que de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución pueda el Estado transferirlas.
- 17.—El control interno en las Comunidades, debe extenderse a todo el sector público autonómico, para lo cual deberá dotársele al órgano de control interno de una estructura y de una titularidad que revista cuando menos los caracteres de dominio de la Contabilidad y de la información, personal especializado, así como independencia e inamovilidad del titular del control. Por último, la ubicación del órgano, deberá variar en razón a la importancia de las Comunidades, siempre que se garanticen los principios anteriores.
- 18.—El control interno se inserta dentro de la función general de control financiero. Por ello, dicha faceta del control debe contemplarse exclusivamente dentro del marco orgánico de la Administración en la que actúa, sin perjuicio de que deben estimularse y mejorarse los diversos sistemas de coordinación con los órganos de control externo, respetando escrupulosamente la delimitación constitucional y legal de competencias.

Por ello la organización del control interno debe responder a los criterios siguientes:

- a) La máxima unidad y coherencia orgánica.
- b) La autonomía funcional y el estatuto jurídico adecuado que asegure su máxima jerarquía y un procedimiento de designación dependencial y remoción que le propicie el mayor grado de apoyo político y la menor presión de las autoridades y órganos controlados.
- c) El paralelismo competencial subjetivo y objetivo con el órgano específico de control externo (Tribunal de Cuentas).
- d) La coordinación institucional en sentido vertical (Intervenciones de la Administración Central, Comunitaria y Local) y, en sentido horizontal, es decir, con otras comunidades, a

través de la homogeneización y armonía de los esquemas organizativos y funcionales del control interno.

A su vez en el aspecto funcional, debe partirse de la consideración de que son aplicables por mandato constitucional, a la esfera autonómica, los mismos principios de legalidad, control contable y economía y eficiencia del gasto público que en la actividad financiera de la Administración Central y ello conlleva la necesidad de establecer los controles típicos, previos y posteriores, dentro del control interno, que garanticen el cumplimiento efectivo de estos principios.

- 19.—Debe realizarse un esfuerzo coordinador entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, cuyas coordinadas en materia de control pasan por la creación de Comisiones o Servicios de asesoramiento en las que participen no sólo la Intervención General de la Administración del Estado, sino también a nivel desconcentrado los Interventores Territoriales Comunitarios e Interventores de Administración Local, en apoyo técnico a la figura constitucional del Delegado de Gobierno.
- 20.—Entre el control interno y los controles externos que puedan establecer las Comunidades, existe y además es deseable la compatibilidad, no sólo porque el modelo estatal muestra la conveniencia, sino porque además el control interno que va a ser propio de la Comunidad, puede potenciarse extraordinariamente para su revisión posterior por el control externo del Tribunal de Cuentas, o la revisión que a nivel de Asamblea Legislativa de la Comunidad pueda establecerse a posteriori.
- 21.—El control económico-financiero externo de carácter supremo le corresponde al Tribunal de Cuentas, que no puede ser delegado en órganos de la Comunidad, sin perjuicio de que alcance y se le dote de niveles periféricos, en régimen de delegación y desconcentración.
- 22.—El Tribunal de Cuentas ejercerá, sobre las Comunidades, las mismas funciones que le confiere la Constitución respecto del Estado, extendiendo su ámbito de acción a la hacienda de la Comunidad, así como a todo el sector público autonómico.

- 23.—El Tribunal de Cuentas deberá mantener un estrecho contacto con las Asambleas Legislativas de las Comunidades, emitiendo como resumen de la revisión de la gestión económica de las mismas, unos informes que serán elevados a los Parlamentos respectivos, así como incluidos en los informes generales que sobre todo el Estado, eleve este Tribunal a las Cortes Generales, sobre la actividad económico-financiera estatal.
- 24.—Además de este control externo del Tribunal de Cuentas, las Comunidades están sujetas al control político del gasto público autonómico, procedente de los artículos 150.2 y 158.1 y 2 de la Constitución. No debe olvidarse que la función del Estado, a este respecto, debe asumir un protagonismo cuyo objetivo tiene que ser la ruptura de los factores que han venido contribuyendo a la marginación de las comunidades subdesarrolladas.
- 25.—Al lado del control político de las Cortes, puede destacarse la posibilidad de control por el Defensor del Pueblo, labor que puede ser complementaria y coordinada con la del Tribunal de Cuentas, así como dando cuenta a las Cortes Generales de cuestiones relacionadas con el gasto público, en especial el cumplimiento del principio de justicia material del gasto.
- 26.—En los aspectos financieros de las Comunidades no debe olvidarse que un tema conexo con el gasto público y que por tanto afecta también a aquellos, es el problema de la llamada “crisis de la Institución parlamentaria”, así como el relativo a la “alta concentración de actividades en los Gobiernos” con toda la secuela de dificultades para controlar el gasto, así como la determinación de la responsabilidad directa en las decisiones de gasto. Se considera conveniente la creación de Comisiones Técnicas cerca de las Asambleas Legislativas comunitarias.
- 27.—El control externo por órganos propios de las Comunidades plantea serios problemas que van desde el momento de esta actuación, pasando por el valor jurídico que pueda tener la aprobación de cuentas por el órgano de control y aún, determinar el ámbito y alcance de la actuación del mismo respecto de las Comunidades, en las cuales hay que considerar todo el sector público autonómico pendiente aún de concretar.

IV. CONTABILIDAD E INFORMACION

- 28.—Las estructuras presupuestarias y los procedimientos contables que se utilizan en las Comunidades Autónomas no están coordinadas entre sí, ni con los utilizados por la Administración. Ello exige el plantearse la elaboración de un sistema contable para la Administración Pública. Dicho sistema debe obedecer a la planificación de la actividad de las Comunidades Autónomas y servir de base para la implantación de un plan contable de gestión integral en los Organismos Públicos.
- 29.—Para implantar dicho plan es necesario proceder a homogeneizar las estructuras presupuestarias, los códigos y las clasificaciones de actividades económicas. Todo ello sin perder de vista las limitaciones del enfoque tradicional del presupuesto y teniendo en cuenta las exigencias derivadas de la incorporación de las técnicas modernas de análisis económico a la gestión presupuestaria, recogidas en la Ley 11/77 General Presupuestaria.
- 30.—Como consecuencia de lo anterior y a tenor de lo establecido en el artículo 134 de la Ley 11/77 dicho plan contable debe contemplar la Contabilidad interna o analítica que permita calcular el coste y rendimiento de los servicios públicos. En concordancia con la Contabilidad analítica que permita medir la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, sería deseable que la Contabilidad externa fuese patrimonial y estuviese perfectamente enlazada con la interna. La elaboración del modelo contable debe realizarse en dos etapas: en la primera, las distintas Comunidades Autónomas elaborarán su propio plan o elevarán sugerencias para la elaboración de un plan global. En esta labor deberán contar con todos los asesoramientos necesarios: Departamentos de Contabilidad de la Universidad interesados, expertos independientes y otros. En la segunda etapa el Instituto de Planificación Contable en colaboración con la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales y la Intervención General de la Administración del Estado coordinará las aportaciones parciales para articular el plan global. El resultado de esta labor debe ser un plan de Contabilidad Pública de aplicación preceptiva.

En relación con el control interno habrán de fijarse normas marco de aplicación homogénea, teniendo en cuenta que el control debe estar integrado en el proceso de decisión, posibilitando así su actuación a priori y a posteriori.

31.–Son características de este plan:

- 1) El plan contable que se establezca para las Entidades Autónomas debe estar mecanizado para permitir un tratamiento automatizado de la información financiera.
- 2) El plan de contabilidad pública ha de contemplar la posibilidad de existencia de desviaciones entre los objetivos propuestos y los realmente alcanzados, adaptándose a las necesidades que vengan impuestas por la estructura posible del presupuesto, contemplando opciones tal como el Presupuesto-programa y el presupuesto base cero.
- 3) El plan deberá establecer las estadísticas presupuestarias a publicar y la metodología a seguir en su elaboración.

32.–Para la implantación del Estado de las Autonomías y para la consecución del objetivo de la equidad financiera espacial se requiere un esfuerzo informativo especialmente dirigido a cifrar a escala regional los principales flujos financieros del sector público.

La *agregación* a escala nacional de la información financiera de las Corporaciones Locales no presenta especial dificultad si la Intervención General de la Administración del Estado puede disponer de la información de base que actualmente utiliza en la confección de las Cuentas de las Administraciones públicas. Bastaría con detallar el nivel regional en la agregación que realiza para obtener el dato nacional.

Por el contrario, la *desagregación* a escala regional de la información financiera de los restantes subagentes del sector público (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social) sí presenta graves dificultades tanto en la vertiente del ingreso como en la del gasto.

- 33.—Para la regionalización de la información correspondiente al ingreso público no son suficientes las estadísticas fiscales provinciales de que disponemos. Son estadísticas de ingresos en Caja que no se corresponden exactamente con la territorialidad de los hechos imponibles. La reforma fiscal, con la personalización de la imposición directa que comporta, aumenta el grado de abstracción espacial de la imposición, dificultando la regionalización de dicha información.

Se sugiere que las estadísticas fiscales se elaboren en base a la información suministrada por las empresas, información que debe estar especialmente diseñada para este objetivo estadístico. La razón de utilizar esta fuente de información es que las empresas son las fundamentales unidades contributivas desde el punto de vista de la gestión del ingreso público.

- 34.—En cuanto a la regionalización del gasto público, tanto del gasto corriente como del gasto en inversión, debe atenderse al lugar de la *materialización* del gasto, prescindiéndose en una primera fase de las regiones abastecedoras y beneficiarias del gasto público.

- 35.—La información regionalizada del ingreso y gasto público ha de servir para la confección del detalle regional de las Cuentas de las Administraciones Públicas. Documento, pues, fundamental en la regionalización de la información financiera son las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas cuya elaboración correspondería a la Intervención General de la Administración del Estado.

Finalmente en la regionalización de la información financiera no puede prescindirse de los efectos traslativos del ingreso y del gasto público que tuvieran alcance interregional. Ha de atenderse, pues, a la incidencia final de la imposición y de la cotización empresarial a la Seguridad Social, así como de los efectos traslativos del gasto público hacia las regiones abastecedoras y beneficiarias del mismo. Se requeriría para ello la confección de unas Tablas input-output multiregionales, que nos cifraran en ulteriores estudios los flujos financieros secundarios que se producen entre las diversas regiones.

V. ORGANIZACION

36.—La importancia de los temas organizativos no se corresponde con la escasa atención que los legisladores actuales le prestan. La reforma de la Administración Pública es urgente, no considerándose válido para solucionar los problemas actuales el Proyecto de Ley que se encuentra en las Cortes.

37.—El tema de la organización en general y el de la organización financiera en especial, en cuanto a las Comunidades Autónomas debe ser abordado por los correspondientes Estatutos de Autonomía según el mandato constitucional.

En esta elaboración se deberán respetar los principios generales contenidos en la Constitución, entre otros en los artículos 9 y 149,18 de la misma.

38.—El principio básico a aplicar en la organización, aparte de los demás que puedan afectarla, entre los enumerados en el artículo 103 de la Constitución, se considera básico el de coordinación a tres niveles:

—Hacienda Autonómica-Hacienda General del Estado.

—Hacienda Autonómica-Haciendas Locales.

—Hacienda Autonómica-Resto de Haciendas Autonómicas.

39.—El cumplimiento del principio de coordinación no está asegurado suficientemente ni en los Estatutos de Autonomía ni en el proyecto de LOFCA.

40.—Se aprecia el distinto tratamiento organizativo entre los Estatutos Vasco y Catalán en materias financieras, con un sólo escalón, prácticamente, en el primero y tres escalones en el segundo. Se considera que el mejor adaptado a la Constitución en este campo es el Estatuto Catalán.

41.—En cuanto a la Administración Periférica Estatal, no se deduce de la legislación vigente cual va a ser el destino de la misma, si bien la Constitución parece implicar el mantenimiento del escalón periférico.

42.-En cuanto a la organización financiera en las Comunidades se impone previamente la necesidad de armonizar los distintos regímenes fiscales autonómicos. Para ello los Estatutos futuros deberán sujetarse sus regímenes fiscales a la LOFCA, considerándose que los ya aprobados pueden implicar una especie de islotes tributarios perjudiciales para la solidaridad entre los españoles.

Se admiten dos escalones en la organización financiera de la gestión tributaria:

- a) Estatal por razones de eficacia y economía para los impuestos generales, y
- b) Autonómica, para los impuestos propios.

Se considera conveniente la creación de comisiones de coordinación para la gestión tributaria.

43.-No se ha realizado un adecuado tratamiento del personal funcionario, habida cuenta de que en ocasiones y con casi generalidad, los traspasos de competencias, se han realizado sin el traspaso de los medios personales necesarios.

44.-Se alaban los principios de mérito y capacidad en el acceso de la función pública del artículo 103 de la Constitución, principios que forzosamente serán aplicables a las Comunidades Autónomas.

45.-La importancia de los temas organizativos y de personal es tan elevado y su solución tan urgente, que se considera que el Gobierno y el Parlamento deben destacarlo como tarea prioritaria en su actuación inmediata.

