

**SANTIAGO HERRERO SUAZO (\*)****Conclusiones II Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y financieros de las comunidades autónomas**

---

**0. PRESENTACION**

Las II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas —Diciembre 1981— son un intento continuado de ir acercando las posibilidades que ofrecen las Autonomías tal y como las concibe la Constitución y los Estatutos aprobados o pendientes de aprobar, a la realidad de los hechos y de una administración ordenada y justa, tal y como la concibe el ciudadano administrado.

Como ya se destacara en las I Jornadas —Verano 1980— los enfoques político-jurídicos han quedado desplazados por una consideración eminentemente práctica, en la que de nuevo expertos de la Administración Central, Catedráticos y estudiosos de la materia financiera se han mezclado con los responsables de las finanzas de las Comunidades ya constituidas o en régimen de preautonomía, para discutir sus necesidades, sus enfoques, solicitar la coordinación y pregonar, con su presencia, que la autonomía y la independencia, no están reñidas, ni se merman por el contacto con otros estamentos, antes bien se refuerzan y potencian, cuando encuentran opiniones que ayudan y desvanecen dificultades, allanan caminos y proponen soluciones, que con el transcurso del tiempo irán demostrando su bondad o la necesidad de cambiar el rumbo o la orientación que los políticos responsables dispongan en ordenados y rectos debates parlamentarios. Es por ello que estos encuentros pueden y deben continuar-

---

(\*) Catedrático de Escuelas Universitarias. Inspector de los Servicios del Ministerio de Hacienda. Director de las Jornadas.

se en el intento de ir mejorando una administración nueva en su ejercicio, pero vieja en sus moldes, con esperanza de futuro pero añoranza y anclaje en el pasado, con renovados aires de protagonismo pero con ausencia de experiencias y permanencias, en definitiva una Administración clara, limpia y esperanzada, que desea recoger y absorber lo bueno que le ofrece el pasado, pero tamizarlo en el mejor servicio a un destinatario directo y próximo, el administrado de cada Comunidad o Región.

El resultado de tan generosa y desinteresada convivencia, nos hace concebir, parangonando a un conocido autor que "en lugar del enfrentamiento y la disputa permanente... actitud esterilizante y negativa, en lugar de la separación y el aislamiento... la colaboración resuelta y la coordinación, con la potenciación de esfuerzos que de ello resulta para la resolución de los graves problemas de nuestra sociedad, lograrán que, en definitiva, la coparticipación y la colaboración estarán ordenando el rendimiento final potenciado en favor de los ciudadanos" (1).

## I. LAS JORNADAS

Las jornadas discurrieron bajo dos epígrafes, bien diferenciados aunque con una mutua relación.

Los días 2 y 3 de diciembre se desarrolló ampliamente el tema origen de estas jornadas, las cuales son segundas, tras las celebradas en Avilés en 1980, (2) este tema se refiere a "LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y PREAUTONOMICAS", el cual fué desarrollado en cuatro aspectos bien concretos:

- 1.- El presupuesto
- 2.- La organización económico-financiera
- 3.- La determinación del coste efectivo de los servicios transferidos
- 4.- La Contabilidad Pública, en su proyección del Plan de Contabilidad Regional de las Administraciones Públicas.

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E. Estudio preliminar al libro *La distribución de las competencias económicas entre el poder central...* Instituto de Estudios Económicos, 1980, pág. 31.

(2) Ver conclusiones en *Revista de Estudios Regionales* n° 7, páginas 273 y ss.

Bajo el título del “Presupuesto” se procedió al estudio en cinco trabajos de las materias relativas a:

— “La elaboración, enmienda y aprobación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas” a cargo de D. JOSE LUIS GARCIA GARCIA, del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado.

— “Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas: Su articulación en la Política Presupuestaria general” por D. JORGE LLUCH ANDRES, Asesor de la Generalidad de Cataluña.

— “La elaboración de una Ley Presupuestaria para las Comunidades Autónomas: necesidad y criterios”, ponencia que fué desarrollada por el Profesor ERNESTO ESEVERRI, de la Universidad de Granada.

— “El control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas”, desarrollado por el Director de las I y II Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos, Profesor SANTIAGO HERRERO SUAZO, de la Universidad de Valladolid.

— “Hacia un sistema de gestión presupuestaria en las Haciendas Autónomas: Informática Fiscal —Gestión del Gasto”, trabajo que fué desarrollado por D. FRANCISCO BOSCH FERRE y D. JOSE RUBIO SAMPRON, ambos Interventores de la Generalidad de Cataluña.

— La materia relativa a la *organización económica-financiera* se apoyó fundamentalmente en el trabajo: “Organización económico-financiera de los Entes Autonómicos: criterios de eficacia”, que estuvo a cargo de D. RAFAEL CABRERA SUAREZ, Interventor General de la Junta de Canarias.

Ademas de esta intervención, se desarrollaron las líneas generales de la organización económico-financiera por los representantes de otras Comunidades:

- Xunta de Galicia: D. LEOVIGILDO ALONSO FONTURVE.
- Consejo Regional de Murcia: D. ANTONIO GODINE MANZARERA.
- Generalidad de Cataluña: D. FRANCISCO BOSCH FERRE.

- Consejo Insular de Baleares: D. JOSE ANTONIO PUJADAS PORQUER.
- Consejo del País Valenciano: D. JOSE ANTONIO PEREZ GARCIA.
- Consejo Regional de Asturias: D. JOSE SEVA FERRAN-DIZ.
- Diputación General de Aragón: D. JOSE MARIA RODRI-GUEZ JORDA.

El tema relativo a la *determinación del coste efectivo de los servicios transferidos*, fué tema muy debatido, desarrollado en el trabajo:

“Determinación del coste efectivo de los servicios transferidos: criterios y problemas para una contabilidad analítica”, siendo autores del trabajo D. CARLOS OLANO FERNANDEZ, Subdirector de Análisis, Evaluación y Estadística, y D. RAFAEL MUÑOZ LOPEZ-CARMONA, Subdirector de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, ambos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

La *Contabilidad Pública*, ocupó otro de los aspectos debatidos a través del trabajo:

“El Plan de Contabilidad Regional de las Administraciones Públicas”, tema que fué desarrollado por el Profesor JOSE BAREA TEJEIRO, de la Universidad de Madrid.

Se presentó además un trabajo que pretendió conexionar los aspectos básicos de estas Jornadas, en su proyección territorial, especialmente relacionado en lo que afecta a la Administración Local. El trabajo presentado fué:

“Presupuesto, Contabilidad y Control en su proyección territorial” por D. VICENTE QUEROL BELLIDO, del Cuerpo de Intervención y Contabilidad, ex-Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Los días 3 y 4 de diciembre, se dedicaron al estudio de “LA NIVELACION TERRITORIAL DEL GASTO PUBLICO” con dos epígrafes:

1. “De los sistemas usuales de nivelación territorial y de las garantías constitucionales a unos niveles mínimos de servicios fundamentales”.

Esta materia fué objeto de dos trabajos:

— “Reflexiones sobre los sistemas alemán, italiano y norteamericano de nivelación del gasto (ingreso) público”, a cargo del Profesor JOAN COLOM NAVAL, de la Universidad de Barcelona y

— “Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales”, que fué desarrollado por D. JUAN LINARES Y MARTIN DE ROSALES, Asesor de la Diputación General de Aragón.

Otro epígrafe, se dedicó a:

2. “La distribución territorial de la financiación de la inversión pública en el Estado de las Autonomías”.

La materia relativa a este epígrafe se desarrolló en tres trabajos:

— “El diseño LOFCA: un análisis y una crítica”, a cargo de D. MANUEL TISAIRE BUILL, Senador por Huesca.

— “Del Informe ENTERRIA al Anteproyecto de Ley del Fondo” por D. MANUEL FABREGAS GINE, Senador por Huesca, y

— “La medición de la solidaridad y las tesis del estudio” “La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA” por D. ANTONIO LOPEZ NIETO, Asesor del Ministerio de la Presidencia.

Se presentó por último un trabajo “El I.N.I. en el Estado de las Autonomías”, por D. IGNACIO M<sup>a</sup> GARCIA DE CORTAZAR, Adjunto al Director de Desarrollo Regional del I.N.I.

El final de las Jornadas se dedicó a una Mesa Redonda, que giró en torno a “REGIONALIZACION DE INVERSIONES PUBLICAS”.

Formaron parte de esta mesa:

- Profesor JAVIER LASARTE ALVAREZ, de la Universidad de Granada.
- D. ANTONIO LOPEZ NIETO, Asesor del Ministerio de la Presidencia.
- D. IGNACIO M<sup>a</sup> GARCIA DE CORTAZAR Y RUIZ DE AGUIRRE, Adjunto al Director de Desarrollo Regional del I.N.I.
- D. MANUEL TISAIRE BULL, Senador por Huesca.
- D. JUAN LINARES MARTIN DE ROSALES, Asesor de la Diputación General de Aragón.
- D. FRANCISCO FERNANDEZ MARUGAN, Jefe del Servicio de Estudios y Planificación de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

La presentación corrió a cargo de D. MANUEL FABREGAS GINE, Senador por Huesca.

## II. CONCLUSIONES

### II.1. La actividad financiera en las Comunidades Autónomas y Preautonómicas.

1º.- El marco de principios constitucionales en que se define y delimita la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas permite extrapolar al panorama político de las mismas, la concepción moderna del principio de división de poderes, así como las conexiones entre la función parlamentaria y la ejecutiva en la elaboración y aprobación de los Presupuestos.

2º.- En fase de elaboración el alcance y contenido de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, debe vincularse con la política económica y presupuestaria del Estado Central y con los principios de coordinación, solidaridad y justicia material del gasto, así como alcanzar en el proceso de preparación, formación, presentación y estructura formal, una equiparación total con los Generales del Estado.

3º.- En el proceso de aprobación parlamentaria de las Asambleas legislativas desde su presentación en las Cámaras, se plantea con fuerza, en las Comunidades Autónomas, la problemá-

tica de las limitaciones a la facultad de enmienda. Esta afirmación se obtiene como conclusión de: un estudio crítico de los actuales trámites y facultades de las Cortes Generales cuando actúan en sede de Presupuestos, relacionado con las innovaciones previstas del proyecto de Reglamento del Congreso, un estudio de la organización unicameral de los Parlamentos de las Comunidades, así como del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24 de Julio de 1980.

4º.- Se reconoce la necesidad, desde el plano del principio de legalidad que debe regir la ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, de un desarrollo normativo de la LOFCA, al igual que sucede en el ordenamiento jurídico de países de estructura federal, donde se recogen criterios de presupuestos, contabilidad y control.

5º.- Se hace precisa una modificación de la actual regulación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, ampliando su composición a representantes del Banco de España, dada la repercusión que supone la política presupuestaria coyuntural en el marco monetario.

6º.- Se reconoce la imposibilidad material de utilización de la LOFCA y el II Informe Enterría, para efectuar una racional y eficiente descentralización del gasto público en las distintas Comunidades Autónomas. La determinación del coste efectivo servicio a servicio impiden una adecuada identificación de los costes directos. Asimismo, los criterios apuntados en el II Informe Enterría, mediante la distinción de la inversión en bruta o de reposición y neta, limita enormemente la autonomía por parte de los Entes Autonómicos en el proceso de decisión del gasto.

7º.- Parece que existe un sentimiento común a favor de la elaboración de una Ley presupuestaria para las CC,AA., bien porque la LOFCA no cubre suficientemente esta vertiente de la actividad financiera regional, bien porque se viene observando la necesidad de homogeneizar y coordinar una política de gasto en relación con las CC.AA., bien porque el Derecho comparado ofrece muestras claras de esta conveniencia. En ningún caso esta Ley debe suponer recortes a la legítima aspiración autonómica de las regiones.

8º.- En cuanto a los criterios formales que deben acompañar a la futura Ley, ha de tratarse de una Ley de carácter ordinario, no

de naturaleza orgánica. La Constitución española recoge una serie de materias (derechos y libertades de los ciudadanos, Estatutos regionales, actividad financiera regional entre otras) que quedan reservadas a la Ley orgánica, todas aquellas cuestiones que el texto constitucional no remite a una ley orgánica, tendrán que ser reguladas, en su caso, mediante ley ordinaria. En base a ello, la futura ley presupuestaria de las CC.AA. deberá investirse de rango ordinario.

9º.- Los principios jurídicos que deben quedar articulados en la Ley, serán en todo caso los tradicionales de, unidad presupuestaria, universalidad, anualidad de los presupuestos, y especialidad. Puede cuestionarse la sanción en esa Ley del principio de equilibrio presupuestario, según el cual el conjunto de los ingresos corrientes obtenidos por la región autonómica deben cubrir el conjunto de gastos corrientes. La Ley italiana de 19 de mayo de 1976 que regula los principios fundamentales en materia de presupuesto y contabilidad regional, lo recoge expresamente. Asimismo, en nuestro país y a nivel local, queda contemplada la necesidad de que las Corporaciones locales cierren sus presupuestos sin déficit en el Decreto-Ley de 16 de Enero de 1981.

A nivel regional existe un silencio normativo al respecto, aunque fundamentando criterios de suficiencia, racionalidad y solidaridad regionales, podría admitirse la conveniencia de que las CC.AA. cierren sus presupuestos equilibradamente, o al menos, que se cierren sin déficit.

10º.- Cabe apuntar también la oportunidad de adaptar la Ley General Presupuestaria de 1977 a la realidad autonómica que enmarca la Constitución, obviando consiguientemente la elaboración de esa Ley de Presupuestos para las CC.AA., línea en la que parece situarse la LOAPA.

11º.- Las Cortes Generales ejercen dos tipos de control sobre las Comunidades Autónomas: uno previo, de raíz constitucional, mediante la aprobación de las leyes que el texto fundamental le encomienda, y otro posterior, operativo, de vigilancia y de verificación de la actividad financiera realizada por las Comunidades Autónomas, en cumplimiento también de dos principios constitucionales básicos: el de solidaridad y el de coordinación.

12º.- Las Cortes Generales, van a ejercer un primer control parlamentario, en la aprobación de los Presupuestos Generales del

Estado, con mayor o menor incidencia en algunos aspectos, según sea la facultad de comprobación posterior de resultados que las mismas puedan tener.

13°.- En la gestión de ingresos públicos, el control se concentra en dos momentos: —Uno de legalidad y financiero (modo y eficacia) acerca de la gestión propiamente dicha, para lo cual utiliza un instrumento del propio Ejecutivo, la Inspección General del Ministerio de Hacienda (artículo 11.2 de la Ley de Cesión,) y

—Otro de carácter contable, al aprobar la Cuenta General del Estado, a la cual se habrá añadido la “Cuenta de gestión de tributos cedidos” (Artículo 18.2 de la Ley de Cesión).

14°.- En la gestión del gasto público, el control parlamentario va a tener preferentemente dos momentos:

— Uno primero en cuanto a proyectos de inversión, con una serie de controles que pueden clasificarse en:

Control financiero, acerca del destino de los recursos recibidos con cargo al F.C.I. (artículo 16.4 de la LOFCA).

Control de eficiencia, acerca del estado de realización de los proyectos financiados total o parcialmente con cargo al F.C.I. (artículo 16.4 y 18 de la LOFCA).

Control de resultados, acerca de las unidades físicas de realización de los proyectos financiados con cargo al F.C.I. (artículo 11.3 del proyecto de Ley del F.C.I.) y

Control contable, acerca de la forma de contabilización analítica que cada Comunidad implante sobre los proyectos de inversión financiados con cargo total o parcial al F.C.I. (artículo 11.3 del proyecto de Ley del F.C.I.).

— Otro control de coordinación, han de tener las Cortes evitando que todas las decisiones autonómicas, en especial las relativas al F.C.I. suponga incremento del gasto público, como propugna la Comisión de Expertos. También especial cuidado han de tener en el cumplimiento del artículo 2°, apartado 3° de la LOFCA al dar a las Comunidades Autónomas el mismo tratamiento fiscal

5º) Las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos, dentro de su autonomía se consideran cada vez de forma más insistente, como una Administración paralela a la del Estado en el territorio de la Comunidad y en consecuencia someten su actividad económico-financiera a unos controles semejantes a los de la Administración Central.

18º.- La Contabilidad pública así como la introducción de métodos mecanizados de tratamiento de datos, en las Comunidades Autónomas debe hacerse de acuerdo con la normativa del Estado, tal es el caso de la Generalidad de Cataluña por disposición transitoria 2ª del Estatuto de Autonomía, así como por la normativa específica emanada de la Secular Institución.

19º.- En el estudio histórico y cronológico de la normativa que la Generalidad ha ido emitiendo, tanto en el campo del control del gasto, como en el específico campo de la Contabilidad; se aprecia un manifiesto deseo de ordenación racional de la actividad económico-financiera de la misma.

Para ello, debe comenzarse con un estudio del tratamiento sistemático del gasto, el establecimiento de unos circuitos y modelaje adaptado a métodos informáticos, con estricto respeto, ante todo, a la norma jurídica por la que aquel se rige. El pago debe aparecer como un subproducto del tratamiento informático del gasto; con rastreos y comprobaciones en los programas que den garantía y fiabilidad al método.

20º.- En cuanto a informática fiscal, el control del gasto público de la Generalidad de Cataluña pivota alrededor de:

1) Un sistema de centralización en materia contable, el cual induce a que los documentos tanto en fase de gasto como en fase de pago, fluyan por mediación de la Secretaría General de la Intervención General o de la Ordenación Central de pagos, al Servicio de Contabilidad, sin perjuicio de una posterior desconcentración mediante terminales inteligentes en los Departamentos que así lo precisen y actuando en conversacional o en diferido según los casos.

2) La inexistencia de un equipo informático propio por no considerarlo necesario al dimensionado actual de la Administración de la Generalidad en esta primera fase actuando solamente

que la Ley establezca para el Estado en cuanto a los beneficios fiscales cuya proliferación y descontrol puede obligar a incrementar las fuentes de ingreso.

15°.- Las Cortes Generales han de apoyarse en un Tribunal de Cuentas fuerte, con una concepción radicalmente distinta de la actual, ya que a los problemas administrativos de organización y estructura, se une la necesidad de poseer funcionarios, muy técnicos, para el seguimiento rápido y eficaz de las inversiones.

16°.- Por último, los artículos 11.4 y 12 del proyecto de Ley del F.C.I. establecen otros tipos de controles por vía de sanciones, al establecer:

— Artículo 12.- Los remanentes de crédito no comprometidos... podrán incorporarse, por una sola vez, a los créditos del ejercicio siguiente de dicha Comunidad. Caso de persistir en ejercicios sucesivos tales remanentes, estos se incorporarán a la dotación global del Fondo.

17°.- En definitiva se concluye que tras un estudio de, normas en vigor: Constitución, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley de Cesión de Tributos a la Generalidad, Ley 34/81 de Entes Preautonómicos y, Leyes en Proyecto, como Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, así como de los Estatutos de las Comunidades ya constituidas, se puede afirmar:

1°) Una potenciación - - - de los controles políticos, eminentemente en cuanto a la eficacia de la gestión de la Comunidad.

2°) Una reafirmación del control económico y presupuestario del Tribunal de Cuentas.

3°) Nuevos controles por el Gobierno y la Administración del Estado, con paralelismo en su ejercicio con los de este, remarcando, en ocasiones la posibilidad de una organización de este control semejante al de la Administración del Estado.

4°) Las materias relativas a procedimiento, personal, contratación, gestión administrativa, contabilidad y programas de desarrollo, son objeto de una remisión, en fase de control financiero a la normativa estatal, en tanto el Estado no reglamente dichas materias.

sobre la necesidad de obtener un "software" eficiente que permita, en una segunda fase, la adquisición de un equipo adecuado al mismo, eliminando, de esta forma, los "traumas" que ocasiona la adecuación de un "software" a un "Hardware" específico.

3) La no creación en esta primera ni en una segunda fase de un "centro de proceso de datos", sino más bien la transformación de las actuales unidades administrativas en unidades periféricas activas en el tratamiento automático de la información, con la única finalidad de evitar "centros de poder" administrativo innecesarios.

4) El tratamiento descentralizado en cuanto a gestión pero centralizado en cuanto a información de la Tesorería con el único fin de seguir una optimización de los recursos financieros mediante el conocimiento instantáneo de la situación posicional de las Cuentas Corrientes Bancarias.

21°.- Los principios que deben inspirar la estructura organizativa de la actividad económico-financiera son:

- 1°) Principio de Eficacia
- 2°) Principio de Descentralización Administrativa
- 3°) Principio de Redistribución Provincial e Insular de los Poderes Públicos
- 4°) Principio de Economía
- 5°) Principio de actuación funcional y técnica.

22°.- En el caso específico de la Junta de Canarias, la estructura de la organización económico-financiera es la siguiente:

Consejero —Secretario General Técnico— Intervención General— Coordinación General de Arbitrios — Jefatura Central de los Servicios de Presupuesto Patrimonio y Tesoro — Jefatura Central en los Servicios jurídicos y Delegaciones Fiscales Insulares.

23°.- Se propone, el estudio de una Norma provisional, pero necesaria, hasta que no se apruebe la Ley Básica de la Función Pública, que contenga:

- a) Constitución del Cuerpo de Interventores en la CC.AA. y EE.PP.

b) Acceso a este Cuerpo por cualquiera de las siguientes vías.

- Pertener al Cuerpo de Intervención de la Administración del Estado.
- Pertener al Cuerpo de Interventores de la Administración Local.
- Pertener al Cuerpo de Interventores de la Seguridad Social.
- Por oposición libre.

c) Nombramiento de Interventor General mediante designación directa del Organo de Gobierno de entre los funcionarios que integran el Cuerpo de cada Comunidad Autónoma o Ente Preautonómico.

24º.- A nivel de coordinación funcional, se propone la creación en el marco de la Intervención General de la Administración del Estado de:

1º) Una Comisión formada por:

— Interventores del Estado designados por la Intervención General.

— Una representación de los Interventores de las CC.AA. y EE.PP.

— Una representación de la Secretaría de Estado para la Función Pública, y

2º) Comunicación de criterios orientadores y de coordinación a los Interventores de las CC.AA. y EE.PP.

25º.- A la vista de los Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno y los Partidos políticos con mayoría representativa en el Congreso, se afirma la necesidad de implantar una metodología de valoraciones de las transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos que sistematice, desde un punto de vista analítico de valoración, los costes directos, indirectos y gastos de inversión que forman parte del coste efectivo del servicio.

26°.- Esta valoración deberá hacerse en su dimensión total afectando tanto a los costes centrales como periféricos, en que inciden todas aquellas unidades generadoras aportadoras de costes, que de alguna manera intervengan en el proceso de producción del servicio concreto de traspaso.

27°.- Un enfoque racional de esta metodología deberá hacerse teniendo en cuenta los siguientes principios:

— Suficiencia en cuanto a la dotación de recursos de las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos.

— Equilibrio en la asignación de los recursos, tanto transferidos como reservados a la Administración del Estado para el ejercicio de las Funciones que les son privativas.

— No incremento del gasto público, mediante un aumento artificial de la dimensión de los servicios tanto reservados al Estado como transferidos con respecto a una determinada Comunidad.

28°.- Las fases de desarrollo y aplicación de esta metodología, deben quedar concretados en tres tareas anteriores a la publicación de cada Real Decreto de transferencia.

— Identificación de las unidades portadoras de costos.

— Valoración e imputación de los costes territorialmente identificados con respecto a la Comunidad Autónoma receptora del servicio.

— Cálculo de la financiación a garantizar vía porcentaje de participación de ingresos del Estado, tomando como base la carga asumida neta, una vez deducidos los ingresos afectados a la producción del servicio y a los bienes patrimoniales transferidos (tasas, impuestos e ingresos de derecho privado).

29°.- Los problemas del Plan de Contabilidad regional de la Administraciones Públicas, debe comprenderse desde tres ángulos distintos:

- Los problemas generales de las cuentas regionales.
- Los sistemas de elaboración de dichas cuentas, y
- Problemática de las cuentas regionales en España.

30°.- Dentro del primer apartado se plantea el problema de examinar y decidir si la actividad de la Administración Central debe o no ser incluida en las cuentas de las regiones.

Después del análisis de las diferentes alternativas se llegó a la conclusión de que la actividad económica de los órganos de la Administración Central deben ser incluidos dentro de las cuentas de cada región por la actividad que en ellas realice.

31°.- En cuanto a los sistemas de elaboración de la contabilidad regional, existen cinco variantes que pueden utilizarse para elaborar cuentas regionales, debiendo hacerse hincapié en el sistema S.E.C. Regional actualmente en elaboración y discusión por los países comunitarios.

32°.- Dentro de la problemática de las cuentas regionales en España, es de destacar: 1°) ante todo la necesidad de una metodología previa y clara. 2°) La comisión de cuentas regionales de las Administraciones Públicas españolas actualmente existente constituya un grupo de trabajo cualificado por el eficaz tratamiento que está realizando, y 3°) se afirma que el informe de expertos sobre cuestiones económicas, los acuerdos autonómicos de julio de 1981, y la LOAPA, que contiene preceptos sobre las cuentas regionales españolas, constituyen un reto serio y comprometedor para el Ministerio de Hacienda, que sin embargo no podrá cumplirlo en los plazos previstos en el Informe de dicha Comisión de Expertos.

33°.- Las Haciendas Territoriales, cualquiera que sea su nivel, hacen precisa una aplicación total de los principios de homogeneidad, armonización y coordinación que permitan la consolidación de unas cifras con otras.

Ante esta necesidad resulta difícil admitir una regulación diferente de las materias económico-financieras en cada ente territorial así como la posibilidad de que estos entes, al menos en una primera época, sean capaces de elaborar una norma financiera que logre unanimidad en su aceptación.

Por ello, se estima, reiterando anteriores conclusiones, como imprescindible la aplicación de la Ley General Presupuestaria a todas las Comunidades Autónomas, norma técnica que difícilmente puede sustituirse.

34°.- El proyecto de Ley Básica de la Administración Local, así como la normativa ya promulgada en relación con los Entes Preautonómicos se basan en esencia, con algunas especialidades de escasa trascendencia, en dicha Ley General Presupuestaria, lo cual se considera positivo.

35°.- Las normas ya elaboradas por la Generalidad de Cataluña, así como los proyectos de alguna otra Comunidad Autónoma al copiar los preceptos de dicha Ley, muestran la recta actuación de las Haciendas Territoriales en tan importante materia.

El Programa de Gobierno del País Vasco para 1980-1984 objeto de estudio sienta unos principios que, adecuadamente desarrollados, permitirán la institucionalización de un sistema financiero acorde con el del Estado.

36°.- En conclusión se destaca que el desarrollo de la actividad económico-financiera, puede verse con esperanza fundada al apreciar el hecho en su conjunto, por cuanto se destaca la racionalidad técnica, la homogeneidad y la uniformidad, en todos los tratamientos territoriales de las materias de presupuesto, contabilidad y control, dando lugar en definitiva a que los problemas financieros se traten, contabilicen y controlen de la forma que la consolidación sea fácilmente obtenible.

## **II.2. La nivelación territorial del gasto público**

1°.- Ante todo se hace preciso, a nivel de derecho comparado, destacar la distinción existente, entre la compensación de desequilibrios verticales, entre los recursos de los distintos niveles de gobierno y los desequilibrios horizontales, así como las diferencias de recursos o costes entre gobiernos del mismo nivel.

2°.- En segundo lugar, cabe apuntar que los esquemas nivelatorios son complejos, constituidos por una gama relativamente amplia de figuras no siempre debidamente articuladas. Los fondos niveladores no constituyen siempre el principal instrumento de nivelación, incluso podría decirse que tienden a no serlo. Asimismo, la corrección de los desequilibrios interterritoriales incluye en lugar preferente la actuación central (o federal) con un grado diverso de participación de los gobiernos intermedios. El resultado de los mecanismos de nivelación ha sido, por lo general, escaso y las áreas de desarrollo intermedio tienden a resultar desfavorecidas, incluso más que las áreas ricas en términos relativos.

3°.- Es patente, el reforzamiento asimétrico de la autonomía por el lado del gasto mientras que, por el de los ingresos, tiende a permanecer constante e incluso, a disminuir.

4°.- Las fórmulas de nivelación en Alemania, Estados Unidos e Inglaterra tienden a dotar a los gobiernos intermedios de ingresos más flexibles que los anteriormente disponibles.

Estos tres países son también un ejemplo de la progresiva consolidación del empleo de fórmulas objetivas conocidas de antemano por los posibles beneficiarios y de la generalización de las transferencias incondicionales.

5°.- En cuanto al caso de la R.F.A. destaca la importancia del sistema de impuestos compartidos como fuente de financiación capaz y flexible para los "länder" (Estados Federados), así como los mecanismos complementarios de nivelación interestatal de recursos mediante el reparto de la porción suplementaria del I.V.A. y el de transferencias de acuerdo con la capacidad tributaria de cada estado.

En cuanto al Fondo de Compensación italiano, cuya fórmula de reparto ha inspirado el español hay que destacar que, en los primeros años de funcionamiento las transferencias totales a cargo del Fondo no han alcanzado el techo inicialmente autorizado, siendo además su destino, a pesar del espíritu redistributivo, el de contribuir a la cobertura de los gastos corrientes de las regiones; también debe resaltarse la existencia de recursos especiales, que son transferencias condicionadas que pueden limitar considerablemente la autonomía regional; complementariamente, el Estado ha creado el Fondo para la Financiación de Programas Regionales (F.F.P.R.), así como los Fondos Especiales amén de mecanismos indirectos como son los proyectos especiales de intervención del C.I.P.E. con finalidad de incentivar la inversión privada.

En Estados Unidos el sistema de reparto se materializó en 1972 en la State and Local Fiscal Assistance Act. bajo el nombre de General Revenue Sharing (G.R.S.) o Reparto General de Ingresos con un complejo sistema de reparto, prorrogado en 1978 por el Presidente Ford. Este sistema se consideró no acaba de consolidarse, por lo que subsisten numerosas e importantes ayudas específicas.

6°.- En cuanto al enclave metodológico de las asignaciones de Nivelación, cabe situarlas entre las transferencias efectuadas que tratan de sustanciar la materialización del principio de solidaridad. El efecto principal de nivelación perseguido por la filosofía financiera de estas asignaciones, se deberá concretar mediante la habilitación de los oportunos créditos presupuestarios así como las demás transferencias que proceden.

7°.- Como instrumentos a utilizar a fin de dibujar la delimitación de las Asignaciones, se tomarán las características y circunstancias de los elementos *objetivos* como, concreción de los servicios fundamentales, exigencia de que las infraprestaciones se produzcan en “el conjunto” de dichos servicios fundamentales “transferidos”, imposibilidad de conseguir un “nivel mínimo” con los “tributos cedidos” y el “porcentaje de participación”, así como la referencia a posibles metodologías de mediación de niveles de servicios.

Entre los elementos *subjetivos* se contemplará no solo el Estado y las Comunidades cesionario y acreedor respectivamente de las asignaciones, sino también la intervención de distintos poderes de órganos —Gobierno, Consejo de Política Fiscal y Cortes Generales— en el procedimiento de concesión de tales asignaciones. Como una cuestión accidental en esta materia deberá plantearse el problema de si las Comunidades con régimen de Concierto o Convenio, pueden ser acreedoras de Asignaciones de Nivelación. La solución parece favorable en base a una interpretación amplia de las normas vigentes y de las Orientaciones contenidas en los “Acuerdos Políticos UCD-PSOE”.

8°.- A la vista del procedimiento en la solicitud de Asignaciones, así como de los elementos temporales tanto de dicha solicitud como de la futura Ley de desarrollo del artículo 15 de la LOFCA, según lo previsto en el punto 30 de los “Acuerdos Políticos de UCD-PSOE” en materias económicas-financieras, se concluye la posible problemática de interpretación legal de los plazos en los que ha de producirse la nivelación de los servicios.

9°.- En el análisis del contenido así como los efectos de las “Organizaciones de Nivelación” se pueden plantear temas tales como el de sus conexiones con el “porcentaje de participación en impuestos no cedidos” y el Fondo de compensación, por cuanto la reiteración de Asignaciones pueden ser causa de modificación de

dicho “porcentaje” y a su vez las “nuevas inversiones” del Fondo pueden suponer un incremento del “Coste efectivo de los servicios” que pudiera financiarse con Asignaciones o con un posible Fondo de Equipamientos y Servicios sustitutivo de las mismas, llegándose a plantear la posibilidad de recurso del Tribunal Constitucional por parte de Comunidades solicitantes de Asignaciones denegadas por las Cortes Generales.

10°.- Nota fundamental en las Asignaciones, es el carácter teleológico o finalista de esta tipología de recursos, cuyo destino queda afectado directamente a los servicios infradotados, dada la declaración sin paliativos del Artículo 15.2 —“con especificación de su destino”— lo que a su vez comporta la subsiguiente actividad de las Comunidades debiendo “dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que han efectuado (...) y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados” (apartado 5° artículo 15 LOFCA).

11°.- Nuevamente una cierta atenuación del rigor de este precepto, a fin de mermar lo menos posible la autonomía de las Comunidades en la aplicación de los recursos —gasto público—, pudiera venir por una aplicación analógica de las disposiciones referentes al Fondo de Compensación, con el que las Asignaciones tienen indudables concomitancias, lo que permitiría la redacción de programas “conjuntos” —Administración Central/Comunidades— para la aplicación de las Asignaciones, tanto funcional como geográficamente. Tal actitud conduciría a “especificar” las posibles cuantías y otros aspectos metodológicos, tanto de los servicios acreedores, cuanto de su ubicación espacial, produciéndose así una actuación “coordinada” incluso en el ámbito reservado a la actividad regional en sustanciación de la “solidaridad intraterritorial”.

12°.- Como otros efectos inducidos que se derivan de las inter-conexiones entre las Asignaciones con el “porcentaje” y el Fondo de Compensación, están los producidos por su reiteración, y por la “coordinada” planificación de inversiones.

13°.- En cuanto a su reiteración, el apartado 4 del artículo 15 LOFCA, establece claramente el efecto corrector que sobre la cuantía del “porcentaje de participación” tiene la reiteración de Asignación en un período de cinco años. La lógica de tal precepto parece evidente, “puesto que si se producen infradotaciones de servicios reiteradas en una Comunidad, será porque allí ocurre

algo anómalo (mala administración, crecimientos desfasados, serias deficiencias de poder adquisitivo de bienes públicos, circunstancias catastróficas, etc.). De ahí, las formalidades apuntadas que se refieren a la necesidad de propuesta del Gobierno, audiencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera y resolución de las Cortes. Todo lo que constituye una garantía en la consideración de las circunstancias que aconsejan o no la revisión...”.

14°.- Respecto a la crítica del defecto metodológico del artículo 13.3 (LOFCA) en su relación con los supuestos de revisión del “porcentaje” debe destacarse la duda que plantea de si el efecto de nivelación deseado se producirá —cuando haya lugar a una segunda asignación de cinco años— por razón de la revisión del porcentaje, ¿o será por la acción conjunta de éste y la asignación reiterada?.

15°.- Se hace preciso destacar la necesidad de coordinar las inversiones en las que se materialice el Fondo de Compensación, con las propias Asignaciones de Nivelación, a la vista de las tesis sustentadas en el “Informe de Financiación...” y su ulterior plasmación en los proyectos de Ley (del Fondo e incluso LOAPA), en el sentido de distinguir las nuevas inversiones —a financiar por el Fondo— e inversiones de mantenimiento o reposición —a cubrir por otros recursos— lo que determinará el que, en los supuestos de infradotación de servicios que demanden nuevas inversiones en las materias que constituyen el ámbito de aplicación del Fondo (artículo 16.2 y 18.2 LOFCA —vivienda, equipamiento colectivo, mejora del habitat rural, etc.-), habrán de coordinarse la parte de inversión a financiar por uno u otro procedimiento.

16°.- La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que surge como materialización del mandado establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas establece los criterios de distribución de dicho Fondo, que comparados con un posterior análisis del Informe elaborado por la Comisión de Expertos dirigidos por el Profesor García de Enterría, permite afirmar que junto a algunas coincidencias, pueden descubrirse unas lagunas interpretativas que fuerzan a que la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial sea más extensa de lo presumible.

17°.- Como coincidencias puede señalarse la aceptación del modelo LOFCA *solo* como un esquema que obliga a *enfrentarse* inicialmente —desde 1982— a una serie de cuestiones relaciona-

das con: (1) la regionalización de inversiones, (2) el desarrollo regional, y (3) la solidaridad interterritorial. Y que permite iniciar *su rodaje*, aunque sin que sus soluciones (las de la LOFCA) impliquen unas perspectivas de *larga permanencia* o perduración. Verosimilmente puede estimarse que se alcanzarán en el futuro normas más decantadas, bastante distintas de las que ofrece la LOFCA actual.

En concreto se prevé que la experiencia alcanzada durante los primeros años de operaciones del Fondo de Compensación, conducirá a modificaciones substanciales del proyecto actual de Ley del Fondo, e incluso del artículo décimo sexto de la LOFCA.

18º.- Se destacan *divergencias* acusadas entre el proyecto de Ley del Fondo y el artículo décimo-sexto de la LOFCA, explicadas por la búsqueda de una salida *operativa* inicial, *aceptable* en el plano político, salida a la que no conducía la aplicación directa del artículo décimo-sexto de la LOFCA. Del proyecto de Ley del Fondo, se destaca en concreto la falta de datos que hacen difícil cuestionar analíticamente la formulación propuesta en dicho proyecto, así como la conclusión de que las decisiones más que, técnicamente razonables, han sido políticamente aceptadas para 1982, precisando de una mayor información, si se pretende una correcta corrección de los desequilibrios regionales.

A su vez, se estima el alto potencial del Fondo de compensación, planteado según la normativa actual, como instrumento de *descentralización* de la inversión pública.

19º.- Se considera altamente posible la existencia de los riesgos del *nominalismo financiero* del Fondo de Compensación, según la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo, es decir, que gran parte de los recursos asignados a una región por la vía del Fondo se *detraigan* de los recursos que se asignarían a esa misma región directamente por los Presupuestos Generales del Estado en el supuesto de que no existiera Fondo de Compensación.

20º.- Ese nominalismo, de subsistir, desdibujaría el papel del Fondo como instrumento de ajuste capaz de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial en la inversión pública, y, también, como instrumento sustantivo para la política de desarrollo regional.

21º.- Se detecta como gran ausente de la problemática actual del Fondo, la formulación de una *estrategia de desarrollo re-*

*gional* a la altura de la década de los años 80, en la que los programas y realizaciones de desarrollo regional figuren como *piezas al servicio del desarrollo económico del Estado como un todo*: estrategia en la cual la inversión pública no debería gozar de excesivas mitificaciones frente al paro, y a la expansión de la estructura productiva.

22°.- La capacidad de la regionalización de la inversión pública —iniciada por la LOFCA— puede desembocar en *tensiones de competencia* entre las Comunidades Autónomas a la hora de la asignación territorial del gasto en inversión pública; estas tensiones habrán de traducirse en *mejoras* a medio plazo de los stocks regionales de proyectos de inversión pública y de la eficacia global de la asignación.

23°.- Los datos, correspondientes a 1980, de localización de las inversiones y el empleo de las empresas del grupo INI vienen a confirmar que este no sigue el mismo proceso de concentración de la industria privada, sino que el asentamiento concreto de sus actividades responde, en su mayor parte, a condicionantes derivados de la naturaleza de las mismas: existencia de materias primas y recursos minerales, proximidad al mar, etc. Las empresas del Instituto, en consecuencia, han localizado, por esas mismas exigencias, buena parte de sus inmovilizados en territorios deprimidos; así, Teruel y Lugo destacan (junto a Tarragona) en orden al inmovilizado acumulado per cápita del grupo INI.

Sin embargo, la presencia masiva de actividades del grupo INI en algunas zonas tampoco ha logrado frenar las corrientes migratorias o disminuir las disparidades interregionales.

24°.- La acción del INI ha producido, y produce, determinados efectos y transferencias de recursos entre regiones. Pero es preciso subrayar el hecho de que las transferencias interregionales de recursos generados por las empresas del INI no tienen por objeto el beneficio de una región sino el beneficio de unos sectores que son de interés para todas las regiones y en suma para la economía del Estado. Y si el INI no cumple adecuadamente esta función es porque, el INI no tiene sentido como instrumento de la política de cada región, sino como instrumento de la política sectorial que afecta conjuntamente a todas las regiones.

25°.- Tras una lectura rápida de los Estatutos de Autonomía en vigor o aprobados, se sugieren las siguientes conclusiones:

1) Se contempla la existencia de empresas públicas de la Administración Central del Estado no transferibles por su naturaleza.

2) Se reconoce la posibilidad de cada Comunidad Autónoma de crear sus propias empresas públicas.

3) Se reserva cada C.A. la posibilidad de designar representantes propios en las empresas públicas de la Administración Central con presencia en sus territorios respectivos, según lo que establezcan las Leyes del Estado.

4) En el caso de Asturias su Estatuto rompe la concordancia existente en los demás y plantea, sin esperar a lo que dicten las Leyes del Estado, la representación del Principado en las empresas del INI existentes en la región.

El tratamiento, que en definitiva se está dando al sector público empresarial en los diferentes Estatutos de Autonomía exige, un esfuerzo de racionalización que incluya la apertura de caminos de colaboración de la Administración Central del Estado con las Comunidades Autónomas que den coherencia a las políticas industriales de una y otras y amplíen el área común de sus respectivos intereses. Quizá la imposibilidad o dificultad, por parte de las Comunidades Autónomas de conocer la situación, las perspectivas y, en definitiva, la política de las empresas públicas que actúan en su territorio sea un hecho negativo que puede introducir determinadas irracionalidades en el planteamiento de dichos caminos de colaboración.

26°.- El epígrafe 57 de los pactos autonómicos suscritos por el Gobierno y el primer partido de la oposición dice textualmente:

“El Gobierno elaborará un proyecto de ley para la ordenación de la economía que permita deslindar las competencias del Estado y de las CC.AA. en materias económicas y financieras, así como garantizar la unidad del mercado en todo el territorio nacional”.

En esa futura Ley para la Ordenación de la Economía se estimó debe incluirse un título específico de regulación de la empresa pública y, dentro de él, un apartado que regule la intervención de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Gobierno sobre las actuaciones del INI y sus empresas en sus territorios respectivos. La Ley debiera tratar, al menos, los siguientes aspectos:

- 1) Definición del sector público industrial de la Administración Central del Estado.
- 2) Fijación del marco de participación y colaboración en el mismo de las CC.AA.
- 3) Definición de los sectores públicos industriales de las CC.AA. y el marco de colaboración con el de la Administración Central.
- 4) Nueva definición de empresa pública, teniendo en cuenta ambas Administraciones.
- 5) Preservar definitivamente a la empresa pública de normas ajenas a su legislación privada, mercantil, civil o laboral.

### **II.3. Regionalización del gasto público en inversión**

1º.- Se entiende por regionalización del gasto público en inversión al conjunto de influjos de las regiones, como marcos geográficos y como referencias de poder político y de desarrollo económico, sobre los proyectos y la distribución territorial del gasto en inversión pública.

2º.- Una primera posición de la regionalización, se dá con la regionalización simplemente informativa.

Esta regionalización posee dos modalidades principales. Una es realizada ex-ante a la materialización del gasto, con óptica presupuestaria; se limita a clasificar y agregar las previsiones del gasto público en inversión según su localización regional. Ello conduce a una presentación regionalizada de los Presupuestos Generales del Estado y del Programa de Inversiones Públicas o PIP.

La otra, homóloga de la anterior, se realiza ex-post a la materialización del gasto, e ilustra sobre la regionalización del gasto público en inversión después de realizado éste.

3º.- Una segunda posición surge con la regionalización pre-decisional y decisional.

La regionalización decisional implica la potenciación de la región como consecuencia natural e importante, como referencia idónea aunque no exclusiva, para plantear relaciones económicas. Y más en concreto para plantear y articular la política económica, y

en particular la política de desarrollo regional y de ordenación del territorio, basada en el gasto público.

En este sentido la orientación más fecunda de la regionalización atañe a la auscultación y revelación de los potenciales regionales de desarrollo, fomentada por la presencia de los nuevos entes territoriales.

4°.- A continuación debe ponerse el acento regional en la necesaria e inaplazable política de estímulos y otras medidas favorables a la mejora, cuantitativa y cualitativa, del stock de proyectos de inversión pública.

5°.- Seguidamente la regionalización decisional dispone de una pista complementaria en el reforzamiento de las evaluaciones económicas de los principales proyectos, fundamentalmente a través del análisis coste-beneficio hasta la generalización de las evaluaciones regionales, en las que los beneficios y los costes se estiman a la vista de los efectos del proyecto dentro de la región.

6°.- Posteriormente debe cuidarse de la coordinación simple de los proyectos de inversión dentro de la región. Esta coordinación simple —a la que alude el artículo décimo-sexto de la LOFCA reconoce la existencia de interdependencias acusadas entre los proyectos del mismo sector y de distintos sectores, así como entre los proyectos que se contratan en el mismo año, y, sobre todo, entre los proyectos que entran en explotación a lo largo de períodos próximos con vidas económicas simultáneas.

7°.- Más allá de los límites de la coordinación simple entre proyectos habrá de mencionarse a los esquemas directores sectoriales de ámbito regional e incluso interregional.

8°.- Ocupando un lugar intermedio entre la coordinación simple y la óptica de los esquemas directores sectoriales, debe destacarse la programación regional del desarrollo, la cual debe aspirar, por sus potenciales sobre la toma de decisiones y sobre la participación en ellas de los entes territoriales, a configurarse como el centro de gravedad de la regionalización decisional.

9°.- En esta programación regional, pueden distinguirse dos formas: una respetuosa con el orden del mercado; y otra más dirigista que demanda la presencia de la planificación generalizada a escala del Estado.

10°.- A continuación debe destacarse la regionalización financiera que en el caso español se corresponde principalmente, aunque no únicamente, a la presencia del Fondo de Compesación Interterritorial.

La fundamentación constitucional de ese Fondo (Art. 158.2) se caracteriza por su dimensión de desarrollo regional solidario (corregir los desequilibrios económicos interterritoriales) y por su dimensión de descentralización (el fondo será distribuido entre las Comunidades Autónomas....)

11°.- La regionalización decisional y financiera puede y debe verse acompañada por una acomodación política y administrativa estrechamente vinculada al gasto público.