

JOSE VICTOR SEVILLA SEGURA (*)
FRANCISCO MIGUEL FERNANDEZ MARUGAN (**)

**La financiación de las autonomías en España:
situación y perspectiva. (***)**

**I. LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA EN ESPAÑA:
ETAPAS DE UN PROCESO.**

I.1. El punto de partida.

El sector público español, al igual que la organización institucional de su economía, se ha situado tradicionalmente en la línea del modelo centralista-intervencionista de cuño continental europeo, con particular influencia del estilo organizativo francés. Hasta la iniciación del reciente proceso de estructuración del Estado de acuerdo con lo establecido en la nueva Constitución española, el sector público de nuestro país se caracterizaba por las siguientes notas fundamentales:

Primera. Se trata de un sector público, cualquiera que sea la definición que se utilice, relativamente pequeño por referencia al tamaño medio existente en los países del área occidental. Así, para el presente año, por ejemplo, y pese al crecimiento registrado por el sector público español durante los últimos años, el conjunto de sus ingresos coactivos incluyendo los de la seguridad social no excederá del 25% del producto interior bruto.

(*) Inspector Financiero y Tributario. Profesor de Hacienda Pública de la Universidad Complutense.

(**) Inspector Financiero y Tributario. Profesor de Historia del Pensamiento Económico de la Universidad Complutense.

(***) Ponencia presentada en el II Congreso C.I.T.E.P.: *El Estado de las Autonomías. Poder Autónomo - Poder Central*, celebrado en Madrid del 24 al 29 de noviembre de 1980.

Segunda. No obstante su reducido tamaño relativo, la influencia del sector público sobre el sector privado de la economía ha sido, tradicionalmente, muy importante. Dicha influencia interventora se ha desarrollado como es obvio, básicamente mediante instrumentos distintos de los estrictamente financieros, en especial las regulaciones e intervenciones directas.

Tercera. En la anterior organización política existían tres niveles diferenciados de gobierno:

- Estado
- Provincias, y
- Municipios.

tanto desde un punto de vista normativo general como, en concreto, desde la dimensión financiera, el modelo de financiación era fuertemente centralista. Puede afirmarse, sin exageración, que tanto las competencias de las corporaciones locales como sus recursos financieros dependían totalmente del Estado.

Cuarta. Centralización del gasto público en manos del Estado respecto del protagonizado por las corporaciones locales. Así, normalmente, el Estado ha canalizado más del 85% del gasto público conjunto, mientras que, lógicamente, las corporaciones locales no han alcanzado el 15% restante.

Quinta. Como evidente consecuencia de lo anterior la hacienda local y, en particular, la hacienda de los municipios cuya entidad política de hecho ha sido mayor que la correspondiente a las provincias, ha tenido una vida lánguida sometida, formal y realmente, a la tutela del Estado.

1.2. La nueva organización del Estado español.

A partir de 1977-78, verdadera etapa constituyente, se inicia en España un importante proceso de descentralización financiera consolidado jurídicamente por la nueva Constitución española que dibuja un mapa bastante diferente del anteriormente descrito, en cuanto a la organización del Estado. Dicho mapa está configurado por las siguientes características diferenciales:

Primera. Aparece en la nueva organización política un nivel de gobierno, el de la Comunidad Autónoma, anterior-

mente inexistente, y que resulta intermedio entre el Estado y las provincias.

Segunda. Tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, gozarán de autonomía reconociéndoseles unas áreas de competencias propias y exclusivas.

Tercera. Las Comunidades Autónomas están concebidas como auténticos gobiernos locales, en el más amplio sentido de la expresión, con capacidad normativa plena dentro del área de las competencias que hubieran asumido en sus propios Estatutos.

Cuarta. El planteamiento autonómico anterior está concebido desde la doble coordenada de la igualdad y la generalidad. No existen, por tanto, Estatutos especiales pudiendo cualquier Comunidad Autónoma disponer del mismo margen de autonomía.

Quinta. Como anteriormente apuntábamos —como tendencia— el tamaño del sector público español está creciendo con relativo ritmo al tiempo que, a nivel de conjunto, está disminuyendo su poder de intervención y control sobre el sector privado.

En definitiva pues, descentralización y liberalización, puede afirmarse que son ejes orientadores de los cambios que se están produciendo en el sector público español desde 1977.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA.

Como acabamos de poner de manifiesto, el proceso de descentralización financiera en España se inicia partiendo de una situación de centralización prácticamente absoluta. Se trata pues, de un proceso de arriba hacia abajo, proceso que si bien es similar al registrado hace unos años en otros países europeos, tales como Italia, Inglaterra o Bélgica, resulta diferente del vivido históricamente por los actuales estados federales, en los cuales el camino recorrido ha sido justamente el inverso.

Inicialmente, la vía de la descentralización financiera constituye un camino peculiar para alcanzar en último término características similares a las que definen en términos financieros a un estado federal. Sin embargo, precisamente por ese distinto punto de partida histórico en uno y otro caso, la descentralización financiera permite introducir mayores dosis de racionalidad ya que el proceso es susceptible de ser diseñado en su totalidad desde el inicio y resulta realizable en un plano relativamente breve de tiempo, si se compara con el generado por los procesos históricos de consolidación de los actuales estados federales.

Aunque sea incidentalmente, hay que señalar que a la racionalización de este proceso de descentralización financiera ha contribuido, especialmente en nuestro caso, la reforma tributaria iniciada en 1977 a nivel de Estado. Y ha contribuido por la sencilla razón de que el sistema fiscal anterior, tal como se había puesto de manifiesto reiteradamente, resultaba incapaz de cubrir de forma espontánea la dinámica de gastos registrada por el Estado. En estas circunstancias, resulta bastante evidente que un proceso de descentralización financiera se hubiera visto entorpecido, quedando limitadas severamente las posibilidades de opción al instrumentar cualquier mecanismo de financiación múltiple. La reforma tributaria iniciada en 1977 salvó este problema, satisfaciendo así un prerrequisito y haciendo posible la existencia de opciones en el proceso de descentralización.

El proceso de descentralización financiera iniciado, se proyecta, en nuestro caso, en las tres direcciones siguientes:

- * Primero, atribución de competencias a las Comunidades Autónomas y demás gobiernos locales, dentro del marco de la Constitución y de acuerdo con lo establecido para el caso de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.
- * Segundo, traspaso de los servicios públicos que, de acuerdo con las competencias asumidas correspondían a las Comunidades Autónomas y estuviesen en manos del Estado, y
- * Tercero, habilitación de los medios financieros necesarios para que las Comunidades Autónomas, así como los restantes gobiernos locales, procedan a la cobertura de los servicios de su competencia.

Considerando el contenido de la presente Ponencia, nos ocuparemos dentro del proceso conjunto de los problemas de la descentralización financiera, exclusivamente de este tercer apartado, esto es, de los problemas vinculados a la financiación múltiple de la Hacienda Pública.

II.1. Opciones básicas en un esquema de financiación múltiple.

Desde esta perspectiva, como es sabido, la habilitación de medios financieros suficientes para los gobiernos locales en un esquema de financiación múltiple suele situarse en el trecho comprendido entre las dos alternativas polares siguientes:

- * Primera, distribución de capacidades impositivas entre los distintos niveles de hacienda, y
- * Segunda, financiación mediante transferencias sobre base de un sistema de ingresos único en manos del Estado.

El primer modelo polar consistente en la distribución de capacidades tributarias, gira en torno a la separación de ingresos atribuyendo distintas figuras a cada nivel de hacienda tratando de afectar, en general, a los niveles más bajos de hacienda aquellas figuras tributarias cuya incidencia personal aparece más clara y territorialmente más delimitada. Este modelo suele ser más característico de los sistemas de financiación de los estados federales, cuyo camino, como señalamos, es justamente el inverso al de la situación española.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, es claro que se trata de un sistema que concede la máxima capacidad de decisión a los distintos gobiernos locales en el sentido de que pueden determinar no sólo el volumen y estructura de su gasto público sino asimismo el patrón de distribución de las cargas públicas.

Frente a esta clara ventaja, el inconveniente de este sistema radica especialmente en el punto de partida cuando se arranca, como sucede en España, de una potente hacienda estatal centralizada. En este caso la distribución de capacidades impositivas resulta mucho más difícil de instrumentalizar —incluso al margen, como es obvio, de cualquier limitación institucional al respecto—, puesto que nadie garantiza que los resultados recaudatorios de una determinada distribución de impuestos a los distintos niveles de hacienda, permita a cada una de éstas fi-

nanciar satisfactoriamente el conjunto de servicios correspondientes a las competencias que tuvieran asumidas.

La segunda alternativa, mucho más característica de un esquema de descentralización que parte de una hacienda centralizada, consiste en mantener a nivel central el grueso de la financiación pública, llegando los recursos a las restantes haciendas, básicamente, mediante transferencias de la hacienda central.

Naturalmente, el grado de autonomía financiera que permite un esquema como el anterior, resulta siempre relativamente menor y depende, en último término, de la forma concreta como se instrumentalicen las mencionadas transferencias. En todo caso, como es evidente, las haciendas distintas del Estado no pueden, en este modelo, decidir acerca del patrón distributivo de las cargas públicas. Frente a tal inconveniente, el modelo de las transferencias ofrece la ventaja de su mayor simplicidad.

II.2. Características generales de la opción española.

La opción elegida en el caso de España hay que situarla en un punto intermedio entre los dos modelos polares antes descritos. De una parte, existen efectivamente unos mecanismos de transferencia desde el Estado a las Comunidades Autónomas y a los demás gobiernos locales. Transferencias que, como veremos, por no hallarse condicionadas, no limitan en absoluto la capacidad de decisión de los distintos gobiernos locales respecto de la estructura del gasto público. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas tienen asimismo unos márgenes de capacidad tributaria propia, típicos del primer modelo indicado, que les permiten igualmente decidir, tanto acerca del volumen absoluto de los recursos que están dispuestos a afectar a la prestación de los servicios públicos de su competencia como influir sobre el patrón de distribución de las cargas públicas dentro de sus respectivas imposiciones.

Estas dos piezas del esquema de financiación —transferencias y capacidad tributaria propia—, pueden además graduarse por decisión de la propia Comunidad Autónoma, en función de los parámetros políticos o administrativos que, valorados por ella misma, concurren en cada caso. Se trata de un esquema que sin incurrir en los inconvenientes puestos de manifiesto en el primer modelo de financiación enunciado, permite, no obstante, alcanzar iguales cuotas de autonomía financiera, cuotas que, a su vez, resistan graduables en

función de las decisiones que tomen al respecto las propias Comunidades Autónomas.

La regulación legal básica de este esquema de financiación teóricamente enunciado y al que pasamos a referirnos en detalle se halla recogida a cuatro niveles en los siguientes textos legales:

- * Primero, en la Constitución española donde se establece con carácter general el principio de autonomía de los diversos niveles de gobiernos locales, así como las fuentes de financiación que corresponden a las Comunidades Autónomas.
- * Segundo, los Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas que, con nivel de Ley Orgánica del Estado, constituyen la norma básica de gobierno de cada Comunidad. En el momento presente están aprobados los Estatutos de Cataluña y el País Vasco; se halla próximo a su aprobación el Estatuto de Galicia y, en avanzada gestación los correspondientes a Andalucía, País Valenciano y Aragón.
- * Tercero, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, como Ley del Estado, armonizadora en materia financiera de los distintos mecanismos y donde se establece el esquema general de financiación múltiple.
- * Cuarto, la Ley de Bases de Régimen Local, en estos momentos en proceso de elaboración por parte del Gobierno, dentro de la cual se regularán los mecanismos de financiación de los demás gobiernos locales que en nuestro caso son, como es sabido, el provincial y el municipal.

Tanto por su novedad como por su importancia política relativa, es evidente que el escalón fundamental en el esquema de financiación múltiple que se está construyendo en España, lo constituyen Las Comunidades Autónomas.

Por tal razón abordaremos en primer lugar y con mayor extensión el análisis de los instrumentos de financiación existentes para las Comunidades Autónomas así como los diversos problemas de implementa-

ción de los mismos incluyendo la delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, por tratarse de un tema actualmente en estudio y elaboración, tan sólo aportaremos las líneas esenciales de financiación que, en nuestra opinión deberían conservarse para incluir coherentemente en el esquema de financiación múltiples a las corporaciones locales y particularmente — dada su importancia — a los municipios.

III. LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

III.1. Panorama general.

Sin intención de hacer historia y con el solo objeto de analizar los mecanismos realmente existentes que permiten la financiación de las Comunidades Autónomas, tiene interés partir del esquema lógico que se halla situado tras la versión original del proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para después referirnos a las modificaciones esenciales introducidas durante el proceso parlamentario que configuraron la versión definitiva de la mencionada Ley.

En el proyecto remitido por el Gobierno — y por tanto en su concepción original —, la LOFCA, configuraba los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas sobre la base de los siguientes objetivos financieros:

- * Primer tramo: Cobertura estricta del coste de aquellos servicios públicos que sean transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas.
- * Segundo tramo: Margen de autonomía financiera, sin límites cuantitativos preestablecidos, de forma que cada Comunidad Autónoma pudiera efectivamente fijar el nivel de gastos e influir sobre el patrón de distribución de las cargas públicas dentro de su ámbito territorial, en la medida de sus deseos.
- * Tercer tramo: Fondo de solidaridad vinculado, de una

parte a ofrecer una garantía de servicios mínimos en todo el territorio del Estado y de otra, a la política de redistribución y desarrollo regional.

III.2. El tramo de las transferencias: coste de los servicios.

El primer tramo de financiación aludido, en la lógica del proyecto, se hallaba estrictamente vinculado al proceso de transferencias de servicios desde el Estado a las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con la nueva distribución de competencias, éstas asumieran en sus respectivos Estatutos.

La cuestión fundamental de este tramo de financiación se situaba —y así se concibió—, alrededor de *la valoración del coste de los servicios públicos objeto de transferencia*. El proceso, en definitiva, supone traspasar la titularidad de determinados servicios públicos preexistentes desde el Estado a las Comunidades Autónomas y en consecuencia a partir del momento del traspaso, momento en el que las Comunidades Autónomas asumen la materialidad de la prestación en sus servicios, debería asimismo disponerse de los recursos suficientes para la cobertura del coste de los mismos.

Desde una perspectiva instantánea o si se prefiere estática —y con independencia del mecanismo financiero concreto a través del cual se instrumentalice la transferencia de recursos— el monto de los mismos debería inicialmente, al menos, coincidir con el coste de los servicios transferidos.

Dicho coste, cabría valorarlo desde cuatro perspectivas diferentes, resultado de combinar cantidades y precios.

Primera (CR. PR), la del *coste efectivo*, esto es, la cantidad real de servicio prestado previamente por el Estado en el área geográfica de que se trate, multiplicado por el precio o coste real en que se incurra para llevar a cabo tal nivel de prestación.

Este criterio, como es obvio, ofrece la clara ventaja de no alterar la distribución previamente existente de servicios públicos y en consecuencia no genera inicialmente problemas financieros a los gobiernos locales. Ahora bien, desde otra perspectiva, el criterio del coste efectivo tiene el inconveniente de consolidar una determinada estructura de distribución territorial del gasto público y por tanto en la medida en que dicha distribución territorial no fuese aceptable, la valoración del coste

de estos servicios, de acuerdo con el mencionado criterio, resultaría inadecuada.

Segundo (C* P*), la del *coste medio*, resulta de combinar no la cantidad real de servicios prestados sino la cantidad media a nivel de Estado imputable a la Comunidad Autónoma de que se trate, con e precio igualmente medio.

Este criterio resulta doblemente igualitario. Primero, en el sentido de exigir una distribución igual en todo el territorio en cuanto a la cantidad de servicios públicos prestados y en segundo lugar, por no aceptar una financiación colectiva a nivel de Estado de las posibles diferencias locales de coste que pudieran producirse como consecuencia de factores distintos al nivel de prestación.

Si este criterio no se entendiese aceptable y se decidiese que lo que el Estado debe garantizar es un determinado nivel de servicios, asumiendo a nivel de Estado las posibles diferencias de coste, entraríamos en el criterio siguiente.

Tercero (C* PR) este criterio, como acabamos de indicar garantiza un mismo *nivel medio de oferta del servicio* público transferido en todo el Estado, aunque acepta en cada caso el coste realmente existente.

Cuarto (CR P*) finalmente queda una última combinación posible para valorar el coste consistente en considerar la cantidad realmente prestada en el territorio que se trate pero al coste medio en todo el Estado.

Este criterio como fácilmente puede verse parte de la idea de garantizar la misma cantidad de servicios públicos que prestaba el Estado en cada zona territorial pero con la particularidad de traspasar el coste diferencial a los habitantes de la Comunidad respectiva.

De los cuatro criterios antes expuestos, la proposición del Gobierno en el proyecto de Ley se inclinaba por el segundo de los enunciados, esto es, por el del coste medio a la vez que, como hemos señalado, diferenciaba claramente este tramo de financiación cuyo objetivo únicamente consiste en producir la cobertura del coste de servicios transferidos de los restantes tramos a los que posteriormente nos referiremos.

Ciertamente debe reconocerse que el criterio del coste medio mantenido en el proyecto de Ley —pese a su atractivo en un contexto de

descentralización que, como el español, no se haya desprovisto de suspicacias territoriales— tiene grandes dificultades de instrumentación, tanto por la naturaleza de ciertos servicios públicos que pueden ser objeto de traspaso como, sobre todo, por el tipo de información que suministra nuestro presupuesto y asimismo la contabilidad de las operaciones presupuestarias.

En efecto, el criterio del coste medio exige definir inequívocamente:

- * Las unidades de output para cada bien público cuya prestación vaya a ser objeto de transferencias.
- * La medición del número de unidades a nivel de todo el Estado de dicho bien público y la determinación asimismo de un módulo satisfactorio de imputación territorial que permita, en función del mismo, determinar la cantidad correspondiente a cada Comunidad Autónoma. El módulo más obvio a estos efectos podría ser la población pero es claro que, no para todos los bienes públicos dicho módulo es el más relevante.
- * Determinar igualmente el coste total —como previo para calcular el coste medio—, a nivel de Estado, computando tanto los costes directos como indirectos atribuibles al servicio público de que se trate. Dicho coste naturalmente debería también incorporar, si el cálculo es correcto, los gastos de inversión vinculados a los correspondientes gastos de funcionamiento.

Pues bien, es claro que ninguno de los tres pasos que acabamos de indicar resulta sencillo y por supuesto dadas las dificultades incluso a nivel científico de la cuestión, las polémicas en torno al procedimiento proliferarían sobremanera acabando éste, con toda probabilidad, en una negociación cuyo resultado podría ser bien distinto del pretendido coste medio.

Quizás por esta suma de dificultades, entre otras cosas, en la discusión parlamentaria de la Ley se sustituyó el criterio del coste medio por el del coste efectivo concepto este último más claro conceptualmente y sin duda más sencillo de instrumentar.

III.3. La actualización del coste.

La segunda cuestión de interés surge cuando se trata de situar el anterior criterio de valoración en tiempo histórico acabando con la perspectiva instantánea o estática que hemos utilizado para el repaso anterior.

Es evidente que sin variar en absoluto ni los servicios públicos transferidos ni el nivel de prestación de los mismos, su coste, aunque solo sea por el efecto de la variación de precios, se verá sometido a variación a lo largo del tiempo. Para afrontar este hecho existe una doble alternativa:

- * Primero, proceder periódicamente a la valoración de los mismos servicios transferidos, o
- * Aplicar sobre el coste originariamente determinado algún mecanismo corrector que permita incorporar el efecto de la variación de precios.

La solución adoptada en la Ley, tanto a nivel de proyecto como en la versión definitiva, consiste en una combinación de ambas posibilidades. Así, en primer lugar, como veremos las transferencias modulares atendiendo al coste de los servicios se vinculan a la evolución de la recaudación impositiva del Estado, de forma que el importe de las mismas quedase automáticamente corregido en la medida en que la recaudación estatal aumentase, en condiciones normales. Adicionalmente existen también en la Ley mecanismos excepcionales que permiten proceder a una nueva evaluación del coste de los servicios cuando se produzcan circunstancias que alteren cualquiera de los elementos utilizados para su cálculo o bien cuando haya transcurrido un espacio de cinco años, al menos, y el Estado o la Comunidad Autónoma, solicite dicha revisión.

III.4. Los instrumentos financieros del primer tramo.

Determinados el coste de los servicios transferidos en el momento de la devolución, la cobertura del mismo se instrumenta a través de un doble mecanismo.

- * Primero, mediante impuestos estatales cedidos, y
- * Segundo, a través de participaciones en determinados ingresos del Estado.

Veamos en qué consiste cada uno de los anteriores instrumentos financieros.

En los términos de la LOFCA, son impuestos cedidos determinados impuestos estatales cuya recaudación, en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, es atribuible a la misma. Se trata pues de impuestos establecidos y regulados por el Estado en los que las Comunidades Autónomas colaboran en la gestión y cuya recaudación en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, corresponde a la misma. La cesión de impuestos requiere en todo caso una Ley específica de cesión en la que se determinen las condiciones y alcance de la misma.

El segundo instrumento financiero que permite cubrir el coste total de los servicios transferidos, consiste en una participación en los ingresos de Estado establecida como porcentaje de los ingresos de origen tributario.

La suma de ambas cantidades en valores absolutos —impuestos cedidos más participación en ingresos del Estado—, referidas al momento de la transferencia de servicios públicos, debía cubrir exactamente el coste de los servicios transferidos. Con posterioridad a este momento, subyacía la hipótesis de que el crecimiento tendencial en la recaudación de los impuestos cedidos y en los ingresos coactivos del Estado, sería similar al aumento de coste que se pudiera producir en los servicios transferidos.

A pesar de que la concepción de este mecanismo se dirigía, como hemos señalado, a la cobertura estricta del coste de los servicios transferidos, las Comunidades Autónomas podían incluso conseguir a través de los instrumentos de este tramo financiero, ciertos márgenes de maniobra. El primero podría derivarse de una mayor elasticidad de los ingresos tributarios de Estado que sirven de base para fijar la participación de la Comunidad Autónoma frente a la evolución registrada por el coste de los servicios transferidos. Así, si los ingresos del Estado, como sucede después de una reforma tributaria, tienen una elasticidad renta superior a la unidad, es muy probable que la participación de las Comunidades Autónomas creciese tendencialmente por encima del aumento del coste de los servicios transferidos.

El segundo margen de maniobra, aunque de naturaleza distinta, puede hallarse en los impuestos cedidos siempre que, como consecuencia de la gestión de las propias Comunidades Autónomas, se obtuviese, de hecho, una recaudación superior a la esperada. Esto daría

un margen de libertad aunque, en alguna medida, sobre la base de aproximar este concepto al de los ingresos del segundo tramo financiero, aunque en este caso el margen no se consiguiese mediante el establecimiento de impuestos adicionales, sino a través de una mejor gestión de los impuestos estatales cedidos en el territorio de cada Comunidad Autónoma. En definitiva, este último margen, caso de producirse, equivaldría a mayores impuestos satisfechos por los propios ciudadanos de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Vemos pues que, con este primer tramo, aplicado estrictamente y al margen de los grados de libertad antes indicados, se garantizaba la cobertura del coste de los servicios traspasados y en consecuencia, resultaba plenamente compatible con un sistema de autonomías simultáneo y generalizado puesto que la suma de los costes de los servicios transferidos por el Estado a cada una de las Comunidades Autónomas, es coincidente con el coste previamente soportado por el Estado por esos mismos servicios, pudiendo llevarse a cabo las transferencias sin que se planteen dificultades financieras para ningún nivel de Hacienda. En definitiva, el seguimiento del criterio de costes de los servicios transferidos supone dos importantes ventajas:

- * Garantiza absoluta igualdad de tratamiento para todas las Comunidades Autónomas, y
- * Garantiza igualmente, que el proceso de descentralización financiera no generará mayores costes públicos para el ciudadano, ni dificultades financieras para ningún nivel de hacienda.

Esta concepción originaria del primer tramo de financiación, no comportaba ninguna idea de redistribución, tarea confiada al tercer tramo antes aludido. Tampoco concedía ningún margen de autonomía financiera pues ésta era precisamente la tarea del segundo tramo financiero. Se trata simplemente de cubrir exactamente el coste de los servicios transferidos, la autonomía financiera y la solidaridad.

III.5. El primer nivel en su versión definitiva

A lo largo del proceso parlamentario la concepción de este primer tramo ha variado sensiblemente. Del conjunto y de la lógica global de la LOFCA nada ha cambiado con mayor intensidad que este primer tramo de financiación que, en su versión definitiva, se halla diseñado de acuerdo con un doble criterio.

El primero, aplicable solamente a la etapa transitoria que corresponde, aproximadamente, a la etapa durante la cual se producirán la totalidad de las transferencias de servicios desde el Estado a las Comunidades Autónomas, el criterio utilizado es el coste de los servicios — tal como figuraba en el proyecto de Ley — aunque sustituyendo, como dijimos, la idea del coste medio por la del coste efectivo.

Sin embargo, el mecanismo establecido a partir de la terminación de este período transitorio resulta diferente en dos aspectos fundamentales:

Primero, porque activa la lógica antes expuesta que descansaba en la valoración de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas, inclinándose justamente por la perspectiva contraria, según la cual las Comunidades Autónomas se atribuyen en principio un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, siendo los servicios que el Estado siga prestando en cada Comunidad Autónoma los que habrán de valorarse para descontar su importe de la participación inicialmente establecida.

Segundo, la anterior fórmula de financiación incluye además para la determinación del porcentaje de participación de cada comunidad autónoma, diversos parámetros expresivos, en alguna forma del grado de desarrollo de la Comunidad Autónoma de que se trate, introduciendo así el elemento de redistribución en este tramo y produciendo por tanto, una confusión de variables entre este tramo y el tramo tercero que era precisamente el diseñado para acometer esta tarea.

III.6. Consideraciones sobre el mecanismo establecido y dificultades de implementación

Este primer tramo, pues, en su versión definitiva queda integrado por:

- * Los impuestos cedidos — mediante Ley específica — entre los siguientes que puedan ser objeto de cesión (art. 11 de la LOFCA):

- a) El Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- b) El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- c) El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

* Un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases (artículos 13 de la LOFCA).

- a) El coeficiente de población
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargos generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Esta solución para el primer tramo de financiación, a diferencia del proyecto y también de lo previsto para la etapa transitoria, no incluye

de forma explícita como puede verse, ningún elemento de referencia concreto que permita definir claramente el numerador necesario para fijar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que deba establecerse. Es un tema, absolutamente abierto a la interpretación y a la negociación.

La fórmula descrita sugiere dos tipos de consideraciones, unas de carácter analítico respecto de su lógica y consistencia no solo inversora sino considerada en el conjunto de fuentes financieras —los tres tramos establecidos por la Ley—, y de otra parte, consideraciones sobre los problemas de instrumentación de la misma.

En primer lugar, como anteriormente se apuntó, la versión definitiva de este primer tramo de financiación aparece parcialmente, al menos, confundido con la lógica del tercer tramo, al incluir variables reguladores del volumen de recursos que se ponen a disposición de las Comunidades Autónomas, con un claro carácter redistributivo. No de otra forma puede calificarse la consideración de "La relación inversa de la renta por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España" o la sucesión entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructura.

Naturalmente con esta configuración del tramo, similar como decimos al tercero desde la proximidad esencial de las variables, siempre cabe preguntarse por la razón de mantenerlos separados.

En segundo lugar, las variables de modelación acordadas ofrecen un elevado grado de indeterminación al que debe añadirse, de una parte, la ausencia de ponderación para cada variable y además, ese "saco" final donde se incluye, sin mayor especificación, "otros criterios que se estimen procedentes". Resulta pues evidente que en la forma en que ha quedado regulado este tramo financiero, únicamente cabe la negociación.

Negociación bien para concretar las variables y su peso relativo o negociación, que a fin de cuentas es lo mismo, para determinar ese porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los impuestos estatales no cedidos.

Salvando las consideraciones anteriores, el mecanismo que parece subyacer, en nuestra opinión, tras la fórmula adoptada por la Ley podría plantearse sucesivamente en los siguientes términos:

1.º Cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con el porcentaje que significa la población de su territorio respecto de la población total de España, determina lo que podríamos denominar participación bruta de los ingresos (impuestos estatales no cedidos) del Estado. Dicho porcentaje es el equivalente al de su población respecto del total de España, disminuido en el importe de los impuestos cedidos.

2.º Evaluación del coste de los servicios públicos que respecto de la Comunidad de que se trate, siga prestando el Estado, esto es, no hayan sido transferidos, incluyendo en dicha evaluación, no solo los servicios públicos en sentido estricto, sino igualmente todas las cargas y gastos generales del Estado que no significan forzosamente servicios, tales como subvenciones, transferencias, etc.

3.º Sobre el total de los gastos del Estado referidos cada Comunidad Autónoma deberá asumir un porcentaje igual al establecido, de acuerdo con la población, en el punto primero anterior. Al disminuir estos gastos, en valor absoluto, de la participación neta expresada igualmente, sobre la misma base, en un porcentaje de participación neta.

4.º El porcentaje de participación neta deberá todavía corregirse como resultado de la ponderación de las restantes variables aludidas en la Ley de forma que la suma de porcentaje de participación corregidos sea igual a la suma de porcentajes de participación neta. En definitiva, pues, la suma de correcciones, positivas y negativas, debe ser cero y por tanto el efecto de la corrección puramente redistributivo. Solo de esta forma se garantizará la posibilidad de un equilibrio financiero global aunque, como veremos seguidamente, pudieran plantearse, como consecuencia de la fórmula financiera descrita, problemas locales en aquellas Comunidades Autónomas cuyo porcentaje de participación corregido resulte inferior al porcentaje de participación neta.

En efecto, si los servicios públicos transferidos por el Estado a las diversas Comunidades Autónomas se hayasen, de hecho, distribuidos proporcionalmente respecto de la población y, al igual, los impuestos cedidos, es evidente que, lo que hemos denominado porcentaje de participación neta sería aproximadamente igual al resultado del período transitorio, es decir, al resultante del criterio del coste de los servicios transferidos. Veámoslo en el siguiente ejemplo simplificado.

Datos generales		Comunidades Autónomas (Población 10% de población total)			
		<u>Coste servicios</u>		<u>Fórmula definitiva</u>	
* Total gasto	100	Coste servicios transf.	5	Poblac. (10% s/100)	10
— Transferido	50	Impuestos cedidos	2	Imptos. cedidos	2
— Estado	50	Diferencia	3		8
* Total Impuestos	100	% Participación en Impues- tos no cedidos	3/80	Participación en gastos Es- tado (10% s/50)	5
— Cedidos	20			Diferencia	3
— No Cedidos	80			% Participación en Impues- tos no cedidos	3/80

Como puede verse, bajo la hipótesis de una distribución homogénea de los servicios transferidos y de los impuestos cedidos, sobre la población —en el ejemplo el coste de los servicios transferidos se corresponde exactamente con el 10% del total de servicios transferidos y los impuestos cedidos igualmente—, el porcentaje de participación a que se llegaría según el criterio del coste de los servicios, aplicada durante el período transitorio y el porcentaje neto —de acuerdo con nuestra definición al respecto—, obtenido mediante la fórmula utilizable para el período definitivo, son exactamente iguales.

En consecuencia si, como hemos visto, al pasar al período definitivo, el denominado porcentaje neto, de acuerdo con la fórmula legal, ha de ponderarse por los diversos parámetros aludidos, es evidente que:

- * La suma de los nuevos porcentajes corregidos de participación debe resultar exactamente igual a la suma de los porcentajes netos puesto que si aquella fuese mayor, surgiría una insuficiencia en la hacienda del Estado.

* El efecto de redistribución entre las diversas Comunidades Autónomas, llevará forzosamente a alguna o varias de ellas a obtener, a través de este primer tramo de financiación, menores recursos que los conseguidos durante la etapa transitoria y, en consecuencia, a la necesidad de obtener la diferencia mediante los otros dos tramos financieros. En nuestra opinión, concretamente a través del segundo de ellos, puesto que el carácter redistributivo y condicionado del tercer tramo hace bastante difícil su utilización para estos fines.

Esta forzosa realidad nos hace suponer que, pese a las fuertes diferencias formales e incluso conceptuales que existen entre el período transitorio y el período definitivo, las diferencias que puedan surgir en los respectivos porcentajes de participación como consecuencia del tránsito entre un período y otro no pueden ser, evidentemente, demasiado sensibles.

III.7. Las asignaciones de los presupuestos del Estado.

Como anteriormente hemos indicado, la aceptación para el período transitorio del criterio del coste efectivo de los servicios transferidos, pasa igualmente por la aceptación de patrón territorial de distribución de los servicios públicos existentes. Adicionalmente, las limitaciones fácticas a que acabamos de aludir, atenuan las posibilidades de que la desigual distribución territorial existente, pudiera corregirse a partir de la iniciación del período definitivo.

Por ambas razones es muy posible que las desigualdades territoriales que pudieran existir se perpetuasen —y aún amplificasen al utilizar el criterio del coste efectivo— de no mediar una acción específica de carácter nivelador por parte del Estado. Y esta es la razón, en nuestra opinión, de las *asignaciones presupuestarias* previstas en la Constitución y reguladas en el artículo 15 de la LOFCA.

Dichas asignaciones constituyen transferencias desde el presupuesto del Estado cuya finalidad, como señala la propia Ley, consiste en garantizar en todo el territorio español en nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales.

Por ello, cuando una Comunidad Autónoma —dice la Ley— con la utilización de los recursos de este primer tramo de financiación, esto es, impuestos cedidos más participación en los impuestos no cedidos,

no pudiera asegurar un nivel mínimo de prestación en aquellos servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá una asignación complementaria con cargo a los presupuestos del Estado y con destino específico (transferencia condicional) con objeto de garantizar dicho nivel mínimo. Si esta necesidad de asignación complementaria se reiterase para una misma Comunidad Autónoma, podría incluso variarse el porcentaje de participación que tuviese fijado —elevándolo naturalmente— sobre los impuestos estatales no cedidos.

Un aspecto destacado de la problemática existente tras las asignaciones presupuestarias, hace referencia al mecanismo de concesión de las mismas. La Constitución como hemos visto señala simplemente que se establecerán en los Presupuestos del Estado. No obstante, el Consejo de Política Fiscal y Financiera deberá apreciar que en cada caso justifiquen su percepción. Las razones que justifican, en nuestra opinión, este camino de concesión, son dos:

- * La primera obedece al deseo de evitar cualquier posible tratamiento discriminatorio hacia alguna o algunas Comunidades Autónomas, y
- * La segunda se fundamenta en el hecho de que habiendo sido este órgano el que estudió, elaboró y revisó los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios, es el quien debe apreciar ese mayor coste o esa menor dotación que obliga a la aprobación de las mencionadas asignaciones.

Siendo importante los problemas que hasta aquí hemos venido presentando en relación con la nivelación financiera, los grandes temas en esta materia se sitúan alrededor de la definición de dos piezas claves para la adecuada instrumentación de las asignaciones. Son las siguientes:

- * Determinación de los servicios que adquieren la condición de servicios públicos fundamentales.
- * Nivel de prestación de dichos servicios públicos.

Al primero de estos interrogativos no se da respuesta alguna en la LOFCA. Por ello no parece extraño que deba ser otra norma, del máximo rango legal, la que en su día señale cuáles son los servicios que merecen tal condición y por lo tanto, los que han de estar garantizados

por las distintas administraciones a los ciudadanos que habiten en diversas partes de su territorio.

El segundo interrogante si encuentra respuesta en la LOFCA, aunque ésta resulte ciertamente poco acertada. De acuerdo con la misma la elevación de los niveles mínimos se efectuaría hasta el punto donde alcancen a los niveles medios. En este aspecto la LOFCA incurre en una notable imprecisión técnica, ya que de no periodificarse la afirmación anterior ésta no podría producirse. La igualación de los niveles mínimos con los medios, estará referida a la magnitud que alcancen estos últimos en un período de tiempo anterior.

En consecuencia, la respuesta dada en España a la nivelación financiera, va a requerir probablemente un elevado coste financiero, dado que las diferencias de niveles en la prestación de los servicios públicos resultan muy elevadas. Por ello, los preceptos incorporados en la LOFCA nos sitúan más ante un objetivo a medio plazo que ante una realidad capaz de materializarse en un breve espacio de tiempo. Las asignaciones de nivelación que aparecían ocasionalmente en el Proyecto enviado por el Gobierno han adquirido un formidable predicamento en el texto aprobado en las Cortes Generales, hecho que puede suponer —en la medida que se cumpla— una notable presión sobre el gasto público en los próximos años.

III.8. El segundo tramo:

a) *La financiación propia.*

Desde la perspectiva financiera que nos ocupa son, sin duda, las fuentes de recursos propios, especialmente las de carácter coactivo, las que mejor cuadran con el concepto de autonomía financiera puesto que, en último término, permiten satisfacer los requisitos de libertad de decisión en cuanto al volumen del gasto y también, aunque de manera más atenuada, en cuanto al patrón de distribución de los costes entre la población. La utilización de este amplio margen de libertad es el que puede permitir a la vez que poner de manifiesto las diferentes preferencias de las distintas Comunidades Autónomas por los bienes públicos pudiendo darse por tanto, diferentes niveles de presión fiscal que, naturalmente deben votarse en la propia Comunidad, en paralelo a distintos niveles de prestación de los servicios públicos.

Por decirlo de forma gráfica, la funcionalidad de este tramo es pre-

cisamente la de permitir las diferencias mientras que el primer y el tercer tramo de financiación tienen una vocación más igualitaria.

La financiación propia, en lo que se refiere a los ingresos de carácter tributario, se compone de los siguientes elementos:

- Figuras que se sitúan en el entorno de los cuasimpuestos, tales como las tasas y las contribuciones especiales.
- Recargos sobre impuestos del Estado, tanto cedidos como no cedidos, y finalmente,
- Impuestos propios.

Tanto por su novedad como, previsiblemente por su importancia potencial, son los recargos y los impuestos propios las vías financieras que requieren mayor comentario.

Tanto unos como otros participan de requisitos comunes y comparten a la vez el marco lógico de limitaciones dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden instrumentarlos. La limitación básica a este respecto puede resumirse brevemente: Las Comunidades no podrán establecer impuestos ni recargos sobre impuestos del Estado que, por su naturaleza, sean susceptibles de trasladarse fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma. Con ello, como es obvio, se trata de garantizar la elemental norma que exige la coincidencia entre el grupo de ciudadanos beneficiarios de los servicios públicos "extra" y el de ciudadanos que soportan el coste de los mismos.

Así como en el caso de los impuestos cedidos su selección puede responder a criterios distintos ya que, en gran medida, sólo constituyen una cifra de referencia a efectos de determinar la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado, en el caso de la imposición propia — tanto si son impuestos como si son recargos — la selección resulta crucial, debiendo recaer exclusivamente en aquellas figuras tributarias que sean afectivamente soportadas por los habitantes de la comunidad Autónoma que las establezca, para lo cual es preciso disponer de ciertas hipótesis sobre el fenómeno de la traslación impositiva.

Las hipótesis más frecuentemente utilizadas y aceptadas al respecto nos dicen lo siguiente:

* Los impuestos personales que recaen sobre la renta o el patrimonio de las personas físicas son, en general, los que menores posibilidades de traslación tienen. Por consiguiente serían los más adecuados para cubrir el margen de imposición autónoma.

* Los impuestos sobre el consumo, siempre que se trate de impuestos aplicados en fase minorista, ofrecen igualmente suficiente certeza de que serán satisfechos por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

* Los impuestos que gravan los beneficios de las sociedades (e incluso en el caso de los empresarios individuales) tienen bastantes posibilidades de trasladarse sobre los precios en cuyo caso y en la medida en que una empresa de una Comunidad venda fuera del ámbito territorial de la misma, estará trasladando carga impositiva sobre personas no pertenecientes a la misma. En consecuencia, la imposición sobre beneficios empresariales resulta poco apta como modelo de exacciones autónomas.

* Y finalmente, la imposición indirecta sobre el consumo —salvo la fase minorista antes indicada— es la que mayores posibilidades de traslación tiene estando por tanto contraindicada para esta función.

Además de las consideraciones anteriores sobre el tema de la traslación que limitan, diríamos exógenamente, el campo de la imposición propia, en el texto de la LOFCA se incluye también una limitación sustantiva en virtud de la cual las Comunidades Autónomas no pueden establecer impuestos sobre hechos imposables que sean objeto de gravamen por parte del Estado.

Con ello, bien es cierto, las posibilidades de exacciones propias y distintas de las del Estado se reducen sensiblemente y, por ello, cabe esperar que el desarrollo de esta zona de financiación —caso de producirse, lo cual no es en absoluto evidente—, se haga fundamentalmente a través de la vía de los recargos sobre impuestos estatales cuya cuantía debe fijar la propia Comunidad.

Hay que advertir, no obstante, que la sensación de constreñimiento que pudiera derivarse de lo expuesto es mucho más aparente que real, puesto que manejando tanto el nivel como la localización de los recargos, las Comunidades Autónomas pueden, sin lugar a dudas, variar de acuerdo con sus preferencias tanto el nivel como la estructura de la distribución de la carga tributaria que es, en definitiva, el rasgo relevante a la hora de caracterizar una situación de autonomía financiera.

La última vía significativa de financiación en este segundo tramo que estamos analizando, la constituye el recurso al endeudamiento dentro del cual se distinguen los compromisos a corto plazo destinados a cubrir los desfases de tesorería presupuestario de aquellos otros compromisos de créditos que se conciertan por plazo superior.

Respecto de los primeros, como es lógico, las Comunidades Autónomas no están sometidas a ninguna restricción aunque, es de esperar, que sean las propias Comunidades las que establezcan sus propios límites al aprobar sus respectivos presupuestos.

La deuda a largo plazo, en cambio si se somete a dos clases de condicionamientos:

Primero, de sanidad financiera, al limitar tanto el destino de los recursos allegados —exclusivamente a gastos de inversión—, como la cuantía máxima del endeudamiento, a través del límite de las anualidades de amortización cuyo importe no podrá exceder de la cuarta parte de los ingresos corrientes.

El segundo grupo de condicionamientos son de política monetaria y exigen la previa coordinación de las emisiones programadas por las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal Financiera y asimismo la autorización del Estado, postura comprensible si se consideran las características de nuestro mercado financiero y el tratamiento paritario de la deuda de las Comunidades y la deuda del Estado que garantiza la Ley.

III.9. El tercer tramo: el Fondo de Compensación Interterritorial.

El tercer y último tramo financiero está cubierto por el denominado Fondo de Compensación Interterritorial regulado en el artículo 16 de la LOFCA. Como mecanismo financiero, se compone de las siguientes piezas relevantes:

- * Su origen estriba en una dotación anual de los presupuestos del Estado de cuantía no inferior al 30% de la inversión pública de cada ejercicio.
- * La distribución de dicho fondo entre las Comunidades Autónomas se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La inversión de la renta por habitante.
- b) La tasa de población emigrada durante los últimos diez años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular, y
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

* Los recursos allegados a las Comunidades Autónomas a través del Fondo de Compensación aludido, deberán destinarse, según indica la Ley a gastos de inversión en los territorios menos desarrollados de forma que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.

El carácter de este Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) fue durante mucho tiempo una de las incógnitas que se cernían respecto de las actividades financieras de las Comunidades Autónomas. En principio, cabían dos planteamientos respecto del mismo:

* Considerarlo como una "caja" a la que aportan unas Comunidades según su capacidad y de la que recibían otras que poseían un grado de desarrollo menor, o bien.

* Considerar que el FCI se nutría con parte de ingresos públicos obtenidos por el Estado a partir de la utilización del poder originario que le confiere la Constitución.

De estos dos planteamientos la LOFCA como hemos visto, opta por el segundo, aunque en algunos casos reconoce alguna virtualidad al primer enfoque, ya que define a los recursos del FCI con el carácter de carga de Estado. Si esta expresión tiene por objeto determinar la aportación que han de efectuar en favor del FCI aquellos territorios poseedores de potestad originaria, uno de los primeros problemas que se plantearán al respecto, es el de cuantificar dicha aportación.

La dotación global del FCI no será un problema, dado el volumen de

recursos que moviliza. La Ley Orgánica pone un suelo de gran cuantía que no será sobrepasado posiblemente en muchos años. Para hacerse una idea de la misma es preciso destacar que por esta vía se hubieran manejado en este año, caso de que existiera FCI, más de 200 mil millones de pesetas.

Mayores dificultades van a surgir cuando tenga que definirse con exactitud quienes serán los beneficiarios de este Fondo. La pregunta a la que habrá que reponder es la siguiente: ¿las transferencias del FCI irán a todas las Comunidades Autónomas o sólo las percibirán las Comunidades Autónomas menos desarrolladas?

Este problema se planteó, aunque no directamente, durante la discusión de la LOFCA, tanto en el Congreso como en el Senado. Los resultados no fueron muy clarificadores, si bien para entenderlo es preciso constatar que excepto en el caso de 2 ó 3 Comunidades Autónomas, existe la impresión que las demás no decaerán en su derecho a percibir transferencias con cargo al FCI.

El elemento que sirvió como argumento fue el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 16 de la LOFCA en él se dice textualmente que "El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados". Este párrafo puede dar origen a dos interpretaciones:

- El Fondo se distribuye única y exclusivamente entre aquellas Comunidades Autónomas cuyos territorios se tipifiquen como menos desarrollados, a partir de unas condiciones que la LOFCA no explicita.
- El Fondo se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas, debiendo éstas cumplir un principio de solidaridad interna, que debe empujarles a orientar estos recursos a aquellos territorios de su jurisdicción que están comparativamente menos desarrollados.

Una de las tareas que deberá abordar la futura Ley del Fondo de Compensación Interterritorial será la de señalar a que período de tiempo está referido el indicador que se utiliza como criterio de distribución. Asimismo será preciso justificar las ponderaciones que se han dado a ese criterio. Una y otra tarea son extremadamente delicadas y deben abordarse con el ánimo de resolver los problemas de fondo que están planteados, lo que obligará a alejarse de los avatares que en el corto plazo la coyuntura política proporciona para situarse en una considera-

ción más a medio plazo en la que tenga poca cabida la manipulación partidista.

Hasta aquí hemos planteado los problemas de la distribución del FCI, desde una perspectiva que no toma en consideración algunas circunstancias tan peculiares como puede ser la existencia o inexistencia de estadísticas "ad hoc". En este sentido la LOFCA demanda al INE una formación que requerirá, sin duda, importantes esfuerzos. La elaboración de informaciones básicas que permitan cuantificar a nivel provincial, la renta por habitante, la dotación de servicios públicos fundamentales, el grado de equipamiento colectivo y otros indicadores de riqueza y bienestar social, pueden exigir incluso una aceleración en los procedimientos de actuación de órgano encargado de confeccionar oficialmente las estadísticas en España. Sin embargo satisfacer esta demanda pueda resultar extremadamente útil.

Sobre este organismo administrativo ha recaído la responsabilidad de elaborar diferentes alternativas que permitan ofertar distintas soluciones en base a formular ponderaciones a los criterios sobre los que ha tenido que pronunciarse previamente el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Es este un aspecto sobre el que se debiera reflexionar. Creemos que en torno a este tema se está configurando una secuencia que discurre por las siguientes etapas:

- 1) El Gobierno tiene que establecer, como supuestos de partida, el porcentaje de la inversión pública que será objeto de una distribución por parte de las Cortes Generales.
- 2) Puede proponer asimismo que esa proporción se distribuya con arreglo a una serie de criterios.
- 3) Esos criterios han de ser analizados y valorados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- 4) El INE respecto de los mismos, efectuará un conjunto de simulaciones, que permitan obtener diversas situaciones en la distribución del Fondo. Dichos resultados serán públicos.
- 5) El Gobierno optará por una de las alternativas que enviará a la consideración del Senado para su análisis y definitiva aprobación.

Pese a los problemas que, evidentemente, comporta el proceso anterior no se agotan en los mismos los planteados por el F.C.I. Sin pretender agotarlos, existe otro conjunto subsiguiente de preguntas a las cuales habrá igualmente que hallar contestación. Sucintamente tales preguntas pudieran plantearse en los siguientes términos:

- Como materializar los proyectos en que se concretan las inversiones realizadas con cargo la F.C.I.
- Quién ejerce la iniciativa en la confección de los mismos.
- Quién toma la decisión sobre la aceptabilidad o inaceptabilidad de esos proyectos.
- Cómo se integran y coordinan los diferentes planes regionales.
- Quién los ejecuta.

Las respuestas que se den a todas y cada una de las anteriores preguntas son suficientemente importantes aunque la entidad de las mismas se encuentra condicionada por la cuantía que alcanza el F.C.I. La clave de todos estos problemas radica en averiguar en que medida se produce *una intervención real y efectiva de las Comunidades Autónomas* en la gestión de los recursos movidos por esta vía. De no producirse esta participación, el F.C.I., cualquiera que fuese su cuantía vendría a dejar las cosas como están. La intervención de las Comunidades Autónomas —que establece un principio de planificación democrática— es condición necesaria para impedir que simplemente se pase a financiar ahora por la vía F.C.I. lo que antes se canalizaba por el P.I.P. La condición suficiente exigirá que el resto de la inversión pública realizado por el Estado y a aquella otra que realicen los restantes agentes del sector público se inspiren en el principio de la solidaridad. Es decir que la actuación del resto de los agentes no se oriente a anular los efectos redistributivos del F.C.I.

Intentaremos seguidamente analizar y tratar de dar respuesta a las interrogantes que plantean los temas anteriores.

- Materialización de las inversiones con cargo al F.C.I. En un conjunto de proyectos de ámbito estatal, regional, provincial, comarcal o local. Estos proyectos abarcan to-

dos los sectores hacia los que se ha dirigido tradicionalmente la inversión pública.

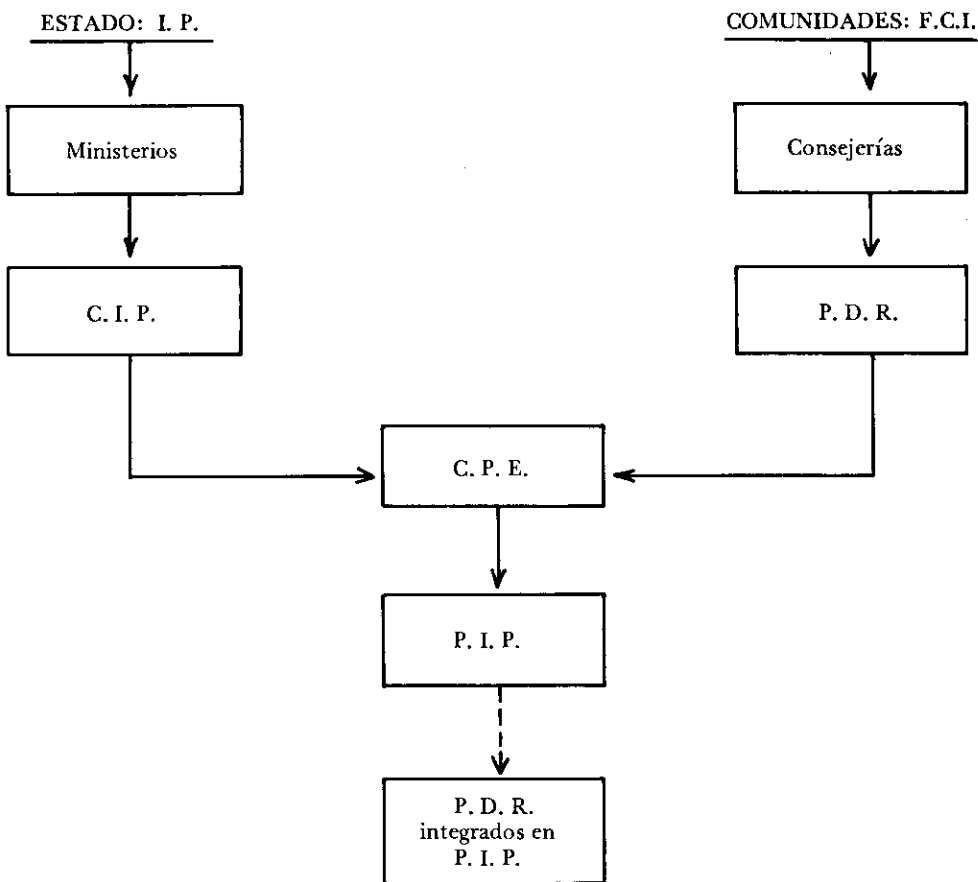
- Ejerciendo la iniciativa. El Estado, las Comunidades Autónomas y los territorios no integrados en la organización provincial.
- Decisión sobre la aceptabilidad o inaceptabilidad de esos proyectos. Las partes de común acuerdo y según la distribución de competencias existentes en cada momento.
- Integración y coordinación de los diferentes planes regionales. Partiendo del grado de interdependencia alcanzado en nuestro país, parece lícito pensar que el ejercicio del derecho a la autonomía tiene que efectuarse incorporando las fórmulas cooperativas que se han producido en el presente siglo en el ámbito de la descentralización fiscal. Pese a ello no resulta fácil encontrar en nuestra Constitución instituciones que posibiliten esta actuación. Es más, hasta bien podría decirse que nuestra Carta Magna nace huérfana, de las mismas y que en alguna medida habrá que crearlas según vaya siendo necesarias.

III.10. La coordinación de las inversiones del F.C.I.

Es un hecho que la autonomía implica capacidad para decidir la actuación en aquellas materias sobre las que cada gobierno posee competencia. Como consecuencia de ello van a surgir actuaciones económicas tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas.

Estas actuaciones deberían ser planificadas y programadas con el fin de atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, estimulando el crecimiento de la renta y la riqueza y su justa distribución. Esta tarea podría elaborarse por el Gobierno de acuerdo con las previsiones que se suministrasen las Comunidades Autónomas y con el asesoramiento y colaboración proporcionado por los distintos interlocutores sociales. La integración de la actuación de los diferentes agentes podría alcanzarse mediante el Consejo de Planificación Económica al que alude el artículo 131.2. de la Constitución, mientras que la coordinación de las Comunidades se obtiene a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como se indica en el esquema anexo.

MECANISMO DE INTEGRACION DE PLANES REGIONALES Y ESTATALES:



Mecanismo de integración de planes regionales y estatales:

- 1) Los Ministerios y las Consejerías elaboran sus respectivas demandas de inversión. Estas demandas se materializarán en Programas de Desarrollo Regional.
- 2) Las demandas se trasladan al Comité de Inversiones Públicas del Estado y a los Consejos de Desarrollo Regional de cada Comunidad Autónoma, quienes las examinan, enjuician y ajustan a las respectivas necesidades económicas.
- 3) Una vez seleccionadas son trasladadas por cada administración al Comité de Planificación Económica donde se articulan con las desarrolladas por las distintas Comunidades y por el Estado. El Consejo de Planificación Económica serviría para superar la actual indefinición existente en la negociación de actuaciones de proyectos de política regional, comportándose como órgano de integración.
- 4) Del análisis que se efectúe en el seno del Consejo de Planificación Económica de los P.D.R. de las Comunidades y de las inversiones Públicas susceptible de estas integrado por un conjunto de P.D.R. de ámbito comunal.

Este mecanismo a través del cual se toma el acuerdo acerca de los programas y proyectos en que se materializa debido al carácter plurianual de los mismos, puede coordinarse posteriormente por medio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, quien observará la ejecución que realicen las administraciones poseedoras de las respectivas competencias.

Este sistema de integración y coordinación de programas y proyectos puede encontrar algunas experiencias extranjeras que la avalen. Las dos más conocidas son la austriaca y la canadiense.

Hay que destacar que una fórmula que, en la práctica internacional, se ha revelado útil para la integración y coordinación de la actividad financiera de los diferentes niveles de gobierno han sido los P.D.R. En nuestro caso la conveniencia de articular los mismos en el seno del PIP se deriva de la generalización del fenómeno autonómico y de la cuantía de recursos adscritos al FCI. Tan importante como los argumentos an-

teriores podemos considerar el hecho de que a través de ellos confeccionemos una metodología común que nos servirá de base para la discusión en el seno del Consejo de Planificación Económica. La estructura general de la misma puede esquematizarse en los siguientes puntos:

- Los PDR parten de la realización de un análisis económico en el que se evidencie la situación de cada región y expliciten las posibilidades de crecimiento de la misma.
- Partiendo del análisis económico antes aludido es preciso confeccionar unos objetivos concretos y unas prioridades. (Empleo, Productividad, volumen de inversión, producción etc.).
- El tercer elemento del PDR lo constituye una serie de medidas concretas que hay que implementar para lograr esos objetivos. Las medidas deberán de estar cuantificadas y periodificadas.
- Las medidas deberán evaluarse financieramente lo que requerirá en la mayoría de las ocasiones actuaciones flexibles tomadas a partir de las previsiones que experimente la política económica del Sector Público.
- El último apartado del PDR nos debe llevar a precisar quienes actúan como agentes ejecutores del gasto, y a detallar cual es el calendario de puesta en marcha y terminación de dichas medidas.

El repaso efectuado hasta aquí de las distintas vías financieras puestas a disposición de las Comunidades Autónomas ha pretendido poner de manifiesto de una parte, la lógica interna de la arquitectura financiera de las Comunidades y de otra, las posibilidades efectivas de autonomía que dicha arquitectura financiera permite.

En síntesis, la estructura financiera de las Comunidades Autónomas se halla pues ordenada alrededor de tres criterios básicos:

1.º **Garantía de la financiación básica** que le proporcione el que hemos denominado primer tramo de financiación y que si bien tiene su origen en el Estado, su cuantía no depende de la voluntad de este sino, indirectamente, de la voluntad expresada por la Comunidad Autónoma al definir el ámbito de servicios públicos asumidos.

2.º **Garantía de financiar preferencias diferentes**, margen que se logra ampliamente a través de los ingresos de decisión autónoma tanto por el camino de los impuesto propios como por el de los recargos sobre los impuestos del Estado, y

3.º **Garantía de solidaridad interterritorial** instrumentada a través del Fondo de Compensación, en la medida en que este puede actuar no sólo como nivelador en la dotación especial de servicios públicos sino igualmente como factor redistributivo tendente a paliar los desequilibrios regionales.

IV. LAS HACIENDAS LOCALES, SU INSERCIÓN EN EL ESQUEMA DE FINANCIACIÓN MÚLTIPLE.

IV.1. El mecanismo de relaciones.

Concebida la construcción del Estado de las Autonomías como un proceso, éste tiene que configurarse teniendo en cuenta los distintos agentes que forman parte del mismo. Por ello el papel que en este proceso juega el ámbito local constituye uno de los temas testigo por lo que queremos plantear aunque sea brevemente algunos elementos de reflexión respecto del mismo.

No es mucho lo que la Constitución de 1978 nos dice respecto al encaje que tiene que alcanzar este nivel de gobierno en el diseño final del nuevo Estado. El olvido que se experimentó a este tema puede estar motivado por la necesidad de prestar una particular atención al fenómeno autonómico. Quizás debido a ello sea necesario buscar, en las futuras normas reguladoras del ámbito local, la adecuada consideración de este nivel junto con la necesaria articulación del mismo con el Estado y con las Comunidades Autónomas.

Uno de los primeros problemas que se va a plantear, viene determinado por la distribución de competencias entre los diferentes niveles de hacienda pública. Habida cuenta que en el Título VIII de la Constitución tan solo se relatan las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, es lícito pensar que la toma en consideración del poder local va a tener un cierto carácter revulsivo en la reordenación de las tareas que hasta ese momento venían siendo atribuidas a las restantes administraciones.

Conscientes de que el proceso se desarrolla a dos niveles parece lógico el que establezcamos una tendencia general respecto de la magni-

tud del mismo. Inferir esta actuación desde la actual perspectiva no resulta una tarea fácil, pese a ello, podemos admitir como un objetivo razonable el que nuestro grado de descentralización, se sitúe al final del proceso por senderos similares a los seguidos en países donde se han culminado fenómenos parecidos al que nosotros estamos iniciando. En armonía con esta idea no parece utópico pensar que en el momento en el que la devolución esté completa, el peso de lo que hoy denominamos Administración Central estaría alrededor del 50% del sector público, quedando la otra mitad a repartirse, en proporciones muy similares, entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Es decir que el nivel de gobierno que ahora estamos analizando vería doblada su importancia relativa. Para ello será necesario depositar en él nuevas competencias y mejorar el nivel de prestación alcanzado por aquellas que ahora existen en el ámbito local.

El proceso de devolución de competencias en favor de las Corporaciones Locales posee una peculiar singularidad. A la hora de diseñarlo es preciso establecer algunos elementos de referencia respecto de las relaciones que se establecen entre la administración local y las restantes administraciones. Dos posturas parecen plantearse en el momento de resolver este problema. Las mismas han venido respondiendo unas a un enfoque concéntrico y otras a un enfoque radical. La primera de ellas, postula que el régimen local, es competencia de las Comunidades Autónomas, ya que poca capacidad autonómica poseerá una Comunidad que ha perdido el control político de su territorio. Por el contrario quienes defienden un enfoque radial entienden que la realidad política española aparece preñada de tendencias centrífugas que es preciso compensar. Por ello sostienen la conveniencia de establecer una doble presencia, Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito local, con el fin de garantizar mediante un adecuado equilibrio un grado de estabilidad en las distintas instituciones.

Uno de los procedimientos que puede contribuir a este ulterior objetivo, pasa por institucionalizar la participación política de la administración local en aquellos aspectos que les afectan, dentro de las materias sobre los que tiene que decidir la Administración Central. Para alcanzar la institucionalización antes mencionada, es preciso que en buena medida se supere, el actual mecanismo de relaciones entre ambas administraciones, ya que tal como viene desarrollando refleja más la disparidad de resultados electorales que el conveniente sistema de referencias entre administraciones que se encuentran comprometidas en la resolución de unas tareas que en muchos casos son concurrentes.

Uno de los aspectos más importantes de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno es el financiero que en nuestra Constitución aparece reflejada dentro del Título VII cuando aborda la potestad tributaria. El poder originario corresponde exclusivamente al Estado mientras que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales poseen poder tributario derivado, cuyo contenido deberá establecerse por aquél mediante la Ley. Serán pues las futuras normas que el Estado establezca en materia de haciendas locales las que fijen el alcance y condiciones bajo las cuales las Corporaciones Locales ejercen su capacidad normativa.

Este planteamiento no sólo se realiza en el Título que trata de "Economía y Hacienda" sino que se culmina en el propio Título VIII, ya que el artículo 149.1.14 establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la "Hacienda General y Deuda del Estado". Es decir que el Estado posee capacidad para desarrollar las líneas generales de su propia actividad financiera y también de aquella que se realice en el ámbito regional y local. Esta actuación del Estado diseñando los otros niveles de Hacienda tiene que realizarse salvaguardando el derecho de los restantes niveles de gobierno a su autonomía.

IV.2. El mecanismo financiero: rasgos generales.

A la hora de acercarse al ámbito local es fácil percatarse de que el mismo se caracteriza por la existencia de un elenco muy variado de situaciones, que originando diversas mareas económicas se traducen en problemas financieros diferentes. En este contexto nos encontramos ante grandes disparidades en la evolución del gasto público local, que no hacen sino reflejar el diferente grado de concentración urbana, las distintas modalidades económicas predominantes en cada municipio, las variaciones existentes en el precio de los factores de producción en los costes de los servicios públicos prestados en este ámbito, por citar solamente aquéllos que se consideran más importantes.

Debido a ello parece lógico postular en favor de un sistema fiscal que se adapte a las disparidades de gasto. Es decir un mecanismo que proporcione un caudal de ingresos suficientes y flexibles con los que financiar el nivel de gasto deseado. A tal fin la hacienda municipal no puede constituirse en un cementerio de impuestos, hacia el cual caminan aquellas figuras tributarias que debido a su senectud abandonan la hacienda del Estado. En estas condiciones no se puede condenar a los niveles inferiores de gobierno a que nutran sus arcas con aquellos gravámenes que la realidad y la historia han convertido en inflexibles y

regresivos. Como consecuencia de ello la primera diligencia de un sistema financiero local es que los tributos que los integran gocen de suficiencia con el fin de que las autoridades puedan obtener mediante ellos el volumen de recursos necesarios para prestar los servicios municipales al nivel que manifiesten su población.

Un segundo factor del sistema financiero municipal, es la conveniencia de adaptar la incidencia tributaria del área de beneficiarios del servicio prestado, de tal forma que se produzca en este ámbito una absorción de los costes locales. En este orden de ideas la ordenación de los tributos deberá efectuarse de forma que tienda hacia la neutralización de las decisiones que se adopten en cuanto a la localización de las personas o actividades.

Un aspecto importante en el mecanismo financiero de las Corporaciones Locales es aquél que establece cual es el alcance de la competencia regional en materia de tributos y demás ingresos locales. Esta competencia puede estar referida a capacidades normativas y a mecanismos de gestión coordinada. Respecto de los primeros, partiendo del hecho constitucional de que los recursos de las corporaciones están constituidos por participaciones e impuestos propios, parece lógico pensar que éstas posean alguna capacidad en la ordenación de unas y otra. En el primer caso puede que las subvenciones, en algún momento sean objeto de un segundo reparto por parte de las autoridades locales. Mas complejo que este problema es el que se plantea, cuando se pretende dar entrada a Comunidades y Corporaciones en la regulación de los tributos locales. Se trata en definitiva de averiguar cuál es el alcance de esa capacidad que el Estado posee para diseñar los rasgos generales de la actividad financiera de los restantes niveles y cuales pueden regularse a nivel territorial. Con el fin de armonizar e integrar los sistemas tributarios parece lógico pensar que el Estado fije el hecho imponible, la base imponible y los elementos generales de la política de exenciones. Las Corporaciones Locales, han venido reivindicando en los países europeos la potestad para fijar libremente los tipos impositivos. Como ha podido observarse no es mucha la capacidad normativa que se abre a las Comunidades Autónomas para regular los tributos locales, por ello quizás fuera más útil orientar su actuación en la dirección de la gestión regional de algunas figuras impositivas, en especial de aquellas que poseen naturaleza territorial.

IV.3. Esbozo del mecanismo financiero.

La financiación de las haciendas locales va a descansar, indudablemente sobre dos grandes grupos financieros. El primero constituido por los ingresos propios de las mencionadas haciendas y el segundo por los bloques de transferencias.

a) *Los ingresos propios.*

En general los recursos financieros propios, de acuerdo con los principios generales a que anteriormente hemos hecho referencia, debieran estar configurados de foma tal que, a través de los mismos, pudiera recuperarse la mayor parte del coste de los servicios prestados dado que por la naturaleza de estos servicios en las haciendas locales, los beneficios de los mismos suelen estar suficientemente identificados.

En consecuencia, se trata de recursos que, con independencia de sus modalidades o denominación concreta, se sitúan en el ámbito de los cuasi-precios. Entre los mismos hay que situar necesariamente:

- Las tasas
- Las contribuciones especiales
- Los impuestos de filosofía finalista, esto es, aquellas figuras tributarias cuyo sujeto y objeto de imposición se halla estrechamente vinculado con el tipo de beneficio que generan los servicios públicos locales. Y precisamente sobre la base de esta lógica es como deberá procederse en la revisión del actual sistema impositivo local.

Hay que advertir que la adecuada explotación de este tramo financiero es fundamental. En muchos casos deberá resultar suficiente para cubrir las necesidades de muchas haciendas locales, puesto que el ámbito de los beneficiarios no excede generalmente de la circunscripción administrativa correspondiente.

b) *Transferencias de las Comunidades Autónomas.*

Aparte de los recursos que las Corporaciones Locales puedan obtener mediante la exacción de sus propios tributos el artículo 142 de la Constitución trata la posibilidad de que estas participen en los recursos de las Comunidades Autónomas. Pese a que no se haya alcanzado una exposición muy ajustada del artículo. En principio parece que las posibilidades de participación quedan reducidas al ámbito de los tributos

propios de las Comunidades. No siendo muchas las posibilidades concedidas en la LOFCA para que las Comunidades establezcan sus propios tributos, menores serán aquellas que posean las Corporaciones para participar en las mismas. Ahora bien si ampliamos el concepto de tributos propios a toda el área de imposición autónoma es posible que las Corporaciones participen en la recaudación que se obtenga por los recargos que sobre los impuestos cedidos y no cedidos, que graven la renta y el patrimonio, en le ámbito de la Comunidad Autónoma.

Una segunda modalidad de transferencia es aquella que se produciría a partir de los recursos que con este mismo carácter perciban las Comunidades Autónomas. Un caso muy posible lo presenta el F.C.I. teniendo en cuenta que con cargo a éste se financian proyectos de ámbito de la Comunidad Autónoma.

Una segunda modalidad de transferencia es aquella que se produciría a partir de los recursos que con este mismo carácter perciban las Comunidades Autónomas. Un caso muy posible lo presenta el F.C.I. teniendo en cuenta que con cargo a éste se financian proyectos de ámbito local y comarcal, estaría justificado que el órgano legislativo de la Comunidad acordase transferir a esa Corporación ó Corporaciones los recursos necesarios para ejecutar ese proyecto.

c) *Transferencias del Estado.*

Teniendo en cuenta que la experiencia histórica constata que los gobiernos centrales avocan para sí aquellas figuras impositivas poseedoras de mayor capacidad recaudatoria y mayor flexibilidad, viene produciéndose el hecho de que la distribución de los recursos resulta, en muchas ocasiones, poco armónica en relación con la necesidades a cubrir con ellas. Para compensar a las Corporaciones de semejante pérdida los gobiernos centrales transfieren un volumen de recursos que en los últimos años *viene* adquiriendo una notaria cuantía.

En España la importancia de las participaciones *viene* elevándose considerablemente, si bien hay que admitir que partimos de niveles bastante reducidos. En cuanto a los criterios de distribución de estas participaciones el único factor que se considera es la población de los municipios. En este orden de cosas, el establecimiento de un sistema racional de transferencias elige la introducción de una serie de factores que tomen en consideración tanto las necesidades, como la capacidad fiscal poseida por los distintos municipios. Las participaciones en ingresos no pueden considerarse como un colchón que se utiliza para

aliviar la intensidad que adquiere la imposición autónoma local. Para ello su percepción deberá condicionarse a que el ayuntamiento receptor haya efectuado un adecuado aprovechamiento de sus propios recursos.

Intimamente vinculado con este problema aparece otro que trata de determinar en que medida se ha hecho una utilización adecuada de los recursos transferidos por el Estado a las Corporaciones Locales. A tal fin podría ser necesario impulsar la realización de auditorías encargadas de observar el grado de cumplimiento que experimenta las autoridades locales de sus obligaciones y de la utilización que experimentan de sus propios recursos impositivos.

d) *Las grandes ciudades.*

Al iniciar la problemática de las Corporaciones Locales destacábamos como factor esencial de estas administraciones la diversidad. Se trata de un conjunto variado de ayuntamientos afectados por diversas problemáticas. Uno de los problemas más concretos que padecen nuestras Corporaciones se localiza en la deficiente situación financiera de las grandes urbes existentes en nuestro país. La explosión demográfica de las mismas, su desarrollo urbano junto con los mayores niveles de renta han generado una creciente demanda de servicios públicos. Financiar estas demandas obligan a diversificar su sistema tributario dotándolo de recursos más ágiles con los que obtener los medios necesarios para el cumplimiento de sus finalidades.

En estos casos las Corporaciones tendrían capacidad para establecer recargos municipales que gravaran la renta y el patrimonio de las personas físicas residentes en el municipio en cuestión. Asimismo podrían establecerse gravámenes que gravaran el consenso realizado en la fase minorista. Dada la complejidad administrativa que posee el IVA/minoristas resultaría conveniente efectuar una gestión coordinada del mismo con las Comunidades Autónomas.

RESUMEN

El desarrollo socioeconómico de las Autonomías hasta alcanzar el Estado de las Regiones que la actual Constitución española recoge en su título VIII, es un proceso que viene manifestándose lento y en ocasiones impreciso.

Quizás, uno de los aspectos más determinantes de cara a conseguir unas Autonomías plenas de contenido, sea el referente al capítulo financiero. En este sentido los profesores Sevilla y Fernández Marugan estudian las diferentes vías financieras que en el marco legal de la LOFCA se explicitan, con más o menos detalle, como propios de las Comunidades Autónomas. Las dificultades de materializar con equidad las vías financieras recogidas en la Ley, son en opinión, de estos autores múltiples y diversas, siendo en gran parte responsable la propia imprecisión de ésta. No obstante, consideran factible alcanzar a medio plazo un sistema de financiación capaz de dotar de auténtica autonomía a los Entes Regionales.

En último lugar, este trabajo aborda la problemática que las Haciendas Locales plantean a la hora de su inserción en el esquema de la financiación múltiple.

RESUME

Le développement socioéconomique des Autonomies jusqu'à atteindre l'Etat des Régions détaillé dans la Constitution Espagnole actuelle est un processus lent et parfois imprécis.

Il est, peut-être, l'aspect financier l'un des plus déterminants afin d'obtenir des Autonomies pleines de contenu. Il est sur cet aspect que les professeurs Sevilla et Fernández Marugan étudient les différentes voies financières pour les Communautés Autonomiques, qui sont explicites, avec plus ou moins détail, dans le cadre légal de la LOFCA. Les difficultés de matérialiser avec équité les voies financières détaillées dans la Loi sont, à l'avis de ces auteurs, multiples et diverses, en étant responsable en grande partie l'imprécision de la propre Loi. Cependant, ils considèrent qu'il est faisable d'atteindre à moyen terme un système de financement capable de doter les Organismes Régionaux de véritable autonomie.

Finalement, ce travail aborde la problématique qui présentent les Finances Locales au moment de leur insertion dans le schème du financement multiple.

SUMMARY

The social and economic development of the Autonomies up to reaching the Regions State which the present Spanish Constitution specifies in its section VIII, is a slow and sometimes imprecise process.

Perhaps one of the most outstanding aspects in order to get a full autonomy would be the one concerning the financial means. In this line, Prof. Sevilla and Prof. Fernández Marugan study the various financial possibilities which, with more or less detail, are specified in the LOFCA as suitable for the Autonomous Communities. The difficulties to materialize with equity the financial possibilities contained in the Law are, in the opinion of these authors, many and diverse, being this mainly due to the vagueness of the Law itself. Nevertheless, they think that in the medium term, it is possible to reach a financial system which will be able to give a real autonomy to the Regional Authorities.

Finally, this work shows the problems that the Local Finances create when they are to be inserted in the multiple financing scheme.