

# La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas

*SUMARIO:* I. INTRODUCCION. II. UNA REVISION ACTUALIZADA DE LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL. III. EL CONCEPTO DE COORDINACION FINANCIERA. IV. EL PRINCIPIO DE COORDINACION EN LOS SISTEMAS COMPARADOS. V. SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE COORDINACION FINANCIERA ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. VI. UNA EVALUACION DE LA COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

## I. INTRODUCCION

En el presente documento se ofrece un conjunto de reflexiones sobre el significado de la coordinación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CA) en el proceso de formación del Estado autonómico español.

En el primer apartado he incluido algunas consideraciones sobre el marco global de análisis, es decir, el federalismo fiscal, a partir de una revisión de sus principios inspiradores básicos. En el segundo se pretende situar en aquel marco el principio de coordinación explicando su significado y alcance.

La tercera parte del trabajo se destina a efectuar un breve repaso de los instrumentos de coordinación financiera en los sistemas comparados, para pasar después al análisis del caso español desde dos perspectivas: la primera, sobre las previsiones normativas en relación al

principio de coordinación, y la segunda, sobre resultados y valoración de los instrumentos y medios diseñados.

Por último, a modo de conclusiones se hace una breve mención de los acuerdos alcanzados a comienzos de este año en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). En ellos parece abrirse una nueva etapa en las relaciones entre la Administración central y las autonómicas, en la que se pretenden reforzar los mecanismos de coordinación disponibles.

## II. UNA REVISIÓN ACTUALIZADA DE LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL

El marco conceptual a partir del que se articula un sistema descentralizado de gobierno como el que constituye el Estado de las Autonomías está presidido por una serie de principios básicos, que podrían sintetizarse de la forma siguiente: En primer lugar, la descentralización del Estado no implica la ruptura de su *unidad económica básica*. Se trata de un principio clave sin el cual carecerían de sentido consideraciones ulteriores<sup>1</sup>. Desde el punto de vista de la asignación de funciones económicas fundamentales entre niveles de gobierno, las tareas de estabilización y redistribución de la renta entre los ciudadanos son usualmente asignadas en los sistemas comparados a los niveles centrales de gobierno<sup>2</sup>. Ello implica que dicho nivel jurisdiccional ha de contar con los recursos necesarios para poder llevar a cabo las actividades correspondientes en el marco de dichas funciones. La conveniente unidad de la política económica, por otra parte, exigiría la *coordinación* entre los diversos niveles de gobierno en relación con todos aquellos elementos que puedan afectar al desarrollo de la economía nacional<sup>3</sup>. El proceso de convergencia en el que España se halla involucrada exige más

<sup>1</sup> En la Constitución Española, como ha puesto de manifiesto R. FALCÓN, 1984, pp. 251, el principio de unidad económica viene consagrado, a partir del concepto global de unidad en los artículos 128, 131.1, 138.2 y 139.1. Respecto a dicho principio, y más expresamente sobre la noción más bien etérea de unidad de mercado, se realizaban algunas consideraciones en J. RUIZ-HUERTA, 1984.

<sup>2</sup> Me refiero a la atribución territorial de las «clásicas» funciones de gobierno (asignación de recursos, redistribución y estabilización) tal como fueron expuestas por R. MUSGRAVE, 1959. Las reflexiones sobre dicha atribución pueden recogerse en un extenso número de libros y documentos. Por ejemplo, entre otros, J. OATES, 1974, J. GIMENO y RUIZ-HUERTA, 1980, A. CASTELLS, 1988, R. y P. MUSGRAVE, 1989, D. KING, 1989, o A. MELGUIZO, 1990.

<sup>3</sup> La atribución de volúmenes crecientes de gasto público a las Comunidades Autónomas hace imprescindible la aplicación de mecanismos de coordinación. En caso contrario, la virtualidad de la política financiera del Gobierno central sería mínima para lograr el objetivo de estabilizar la economía (evitar los grandes desequilibrios de las magnitudes económicas básicas: crecimiento, paro, inflación y comercio exterior).

vivamente que en otros momentos la actuación coordinada de las instancias de gobierno que componen el Estado español<sup>4</sup>.

Del principio de unidad económica básica mencionado deriva un principio de *generalidad* del sistema tributario, cuyo objetivo sería el mantenimiento de la unidad fiscal en todo el territorio nacional para evitar la generación de privilegios. Dicho principio no debe interpretarse como un criterio uniformista de los distintos sistemas tributarios. Como en otro lugar hemos puesto de manifiesto, «el mantenimiento de una cierta idea de unidad fiscal en el marco de la unidad económica apareja el reconocimiento generalizado por las regiones de los principales criterios por los que se rige un sistema tributario moderno. Y ello no se traduce necesariamente en uniformismo en la plasmación concreta»<sup>5</sup>.

La aplicación del principio de generalidad no puede impedir la vigencia del otro principio esencial en el contexto de un Estado descentralizado. Me refiero al principio de *autonomía*. La garantía de autonomía financiera de las regiones y municipios radica en la asignación de capacidad de decisión para la gestión de sus competencias propias, la libertad en cuanto a la realización y estructuración de las mismas y el aseguramiento de un volumen de recursos propios de libre disposición<sup>6</sup>.

El principio de autonomía debe ser diferenciado del principio de *suficiencia*, uno de los principios clásicos de los sistemas tributarios modernos. Los niveles de gobierno descentralizados, en el caso español las Comunidades Autónomas, deben contar con los recursos suficientes para atender sus necesidades de gasto. Que dichos recursos procedan de transferencias o sean obtenidos por los propios Gobiernos Territoriales es cuestión secundaria a efectos del principio de suficiencia. Este principio podría quedar garantizado en un Estado descentralizado sin que el principio de autonomía fuera adecuadamente respetado. Tal sería el caso, por ejemplo, de las regiones o Comunidades Autónomas financiadas prioritaria o absolutamente a través de transferencias o subvenciones condicionadas procedentes de la Administración Central. Las Comunidades serían suficientes en el sentido de po-

---

<sup>4</sup> Como se pone de manifiesto en el Programa de Convergencia 1992, presentado recientemente por el Gobierno ante la opinión pública.

<sup>5</sup> J. A. GIMENO y J. RUIZ-HUERTA, 1980, p. 263. Es importante a mi juicio la defensa de esta interpretación en un momento en el que se cuestiona, sin matices, cualquier muestra de competitividad fiscal entre territorios, lo que a su vez dificulta un reconocimiento efectivo del principio de autonomía.

<sup>6</sup> El principio de autonomía implicaba una visión generalizada y «extensiva», de manera que afecte a todos los niveles de gobierno. En tal sentido, habría que defender, además de su significado primero en las relaciones entre Gobierno central y regiones, una visión más amplia de garantía de «autonomía en la autonomía», de manera que los municipios contaran con la capacidad de decisión pertinente, en coherencia con el principio consagrado en los artículos 140 y 142 de la Constitución.

der cubrir sus necesidades de gasto, mientras que sería mucho más arriesgado hablar del cumplimiento efectivo del principio de autonomía. La aplicación adecuada del mismo requeriría la atribución de un volumen importante de recursos propios o de recursos más generales sobre los que la entidad territorial de orden inferior, la región, tuviera amplia capacidad de decisión, por ejemplo, en la determinación de la presión fiscal.

Otro principio clave para entender el delicado juego de equilibrios de un Estado descentralizado es el de *solidaridad* que, como en los casos anteriores, apela a un concepto indeterminado de difícil aplicación práctica<sup>7</sup>. La aceptación de la autonomía de las regiones no debe entenderse como algo contrapuesto a la participación en una tarea común y la atención especial a aquellas Comunidades que se encuentran en situación de inferioridad. En ese contexto, la interpretación de este principio cobra una gran relevancia y se constituye en uno de los elementos nucleares del nuevo Estado autonómico, como queda reflejado en el artículo segundo del Texto constitucional.

En cuanto al diseño y funcionamiento del sistema financiero habría también que aludir a algunos principios ordenadores básicos: *simplicidad*, *comodidad*, *ausencia de duplicidades*, *economía* (en el sentido de emplear las fórmulas de menor coste) o *transparencia* (que los ciudadanos sepan a qué unidad de gobierno están pagando y cuál es la responsable de cada servicio público que le beneficia).

Las modernas revisiones de la teoría del federalismo fiscal apuntan a una reelaboración de los principios básicos del funcionamiento de un sistema de estas características. Como señala BIEHL (1991), un sistema de federalismo fiscal que funcione adecuadamente debe tener en cuenta el principio de *asignación óptima de competencias*, lo que implica atribuir las competencias al nivel de gobierno que pueda realizar las funciones correspondientes al coste más bajo; el principio de *delimitación óptima de competencias*, en el sentido de delimitar correctamente el reparto de competencias exclusivas o compartidas entre los diversos niveles de gobierno. Por ejemplo, una competencia de carácter genérico, como puede ser la tributaria, puede ser dividida en un número variable de competencias parciales: competencias normativas, recaudatorias, administrativas o de control que pueden ser atribuidas a diversos niveles de gobierno, lo que exigiría el empleo de sistemas de cooperación claramente definidos. Lo que importa destacar es que deben conocerse claramente cuáles son las atribuciones de cada nivel de gobierno. Un predominio de las competencias exclusivas aparejaría

<sup>7</sup> Sobre el significado y alcance de este principio ver R. FALCÓN, 1984, o J. ZORNOZA, 1989. A juicio del primero de estos autores existe una vinculación estrecha entre solidaridad y coordinación, de manera que el primer principio sería «el soporte de la coordinación», p. 250.

un mayor peso del principio de autonomía. Por el contrario, en el caso de que prevalezcan las competencias compartidas, el Gobierno Central habría de contar con un poder especial para garantizar la homogeneidad interregional en la aplicación del sistema.

El principio de *combinación óptima de competencias* implica garantizar un número suficientemente grande de competencias a las unidades de nivel inferior para dotar de contenido al esquema de federalismo fiscal, de manera que los gobiernos regionales y locales puedan hacer un uso efectivo de su capacidad de decisión <sup>8</sup>.

Según el principio de *subsidiariedad*, el gobierno de nivel inferior ha de ser el que tenga preferencia a la hora de la asignación de competencias; si un gobierno regional o local tiene capacidad para gestionar adecuadamente un servicio debe tener prioridad para hacerse cargo del mismo. Incluso puede ser conveniente atribuirle competencias adicionales y mayor capacidad de decisión de manera que pueda explotar al máximo sus posibilidades y su mejor conocimiento de las preferencias locales. Sólo en el caso de que no se dieran estas circunstancias, el gobierno de nivel inmediatamente superior deberá intervenir.

La aplicación del principio de *representación óptima de contribuyentes y beneficiarios* <sup>9</sup> trataría de evitar excesos o déficit en la producción de bienes y servicios públicos atribuyendo competencias equiparables en términos de gasto y de ingresos a cada unidad de gobierno, de manera que las decisiones públicas se tomen en ambos lados del presupuesto y con ello se garantice una provisión eficiente de bienes y servicios. Si las competencias del gobierno regional, por ejemplo en materia de gasto, son muy superiores a las competencias por el lado de los ingresos, se genera una distorsión que provoca costes importantes de eficiencia.

Por último, el principio de *reparto equitativo de la carga*, conectado con el principio de solidaridad antes mencionado, pone de manifiesto la importancia del empleo del sistema impositivo como instrumento de compensación de los desequilibrios. Con él se pretenden garantizar niveles mínimos de prestación de servicios en todo el territorio de un país, cubriendo las deficiencias de aquellas Comunidades que tengan una capacidad fiscal inferior a los valores medios <sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Sobre descentralización y capacidad de decisión hacíamos algunas consideraciones en J. RUIZ-HUERTA y A. GIMÉNEZ, 1990.

<sup>9</sup> Este principio ha sido denominado por OATES «de correspondencia». Su aplicación exige un máximo de transparencia y constituye el criterio justificador del debate actual sobre la «corresponsabilidad fiscal» de las Comunidades Autónomas.

<sup>10</sup> El principio de solidaridad admitiría en consecuencia un doble objetivo: en primer lugar, igualar la situación económica, en términos de bienestar, de los ciudadanos de las diversas Comunidades; en segundo lugar, garantizar un nivel mínimo de prestaciones públicas equivalentes. En este sentido se entenderían las previsiones constitucionales sobre el establecimiento de un fondo de compensación interterritorial y de las asignaciones para la igualación de los servicios mínimos.

### III. EL CONCEPTO DE COORDINACION FINANCIERA

En el conjunto de los principios citados ¿que papel juega la coordinación? Para algunos, la coordinación es un principio más, recogido expresamente en el artículo 156.1 de la Constitución Española, cuya finalidad no es otra que articular los principios de autonomía y unidad <sup>11</sup> en un sistema descentralizado de gobierno.

La coordinación financiera afecta a las dos vertientes del presupuesto, así como a las estrategias e instrumentos de la política fiscal.

Las decisiones que afectan a los presupuestos públicos en un sistema descentralizado deben estar presididas, como antes se apuntaba, por un principio de colaboración, cooperación o coordinación. En primer lugar, el principio de coordinación se aplicaría sobre las decisiones de gasto público: cómo se diseñan y aplican las políticas de gasto público y cómo se toman las decisiones presupuestarias en coherencia con las decisiones políticas originarias. En segundo lugar, en el campo de los ingresos públicos, se plantearían cuestiones como la distribución de los ingresos de la forma más adecuada para garantizar el principio de suficiencia y el principio de autonomía antes comentado; el establecimiento de un mecanismo adecuado de equiparación entre los territorios para evitar discriminaciones o tratamientos desiguales; los mecanismos para garantizar una recaudación de ingresos eficiente, limitando los costes derivados de una eventual ruptura del sistema tributario en función de las necesidades de recursos de las instituciones que forman parte de un sector público descentralizado. Por otra parte han de coordinarse también aquellas cuestiones que afectan al déficit público que repercuten sobre la economía general y la estabilidad de las magnitudes económicas básicas. Ahora nos referimos a las políticas de endeudamiento de las regiones y del gobierno central y a la exigencia de que tanto en un caso como en otro existan mecanismos de conexión o coordinación.

Tanto en el apartado anterior como en las últimas líneas he hablado de colaboración, cooperación y coordinación, como términos equivalentes. Tal vez no sea un ejercicio gratuito reflexionar sobre el contenido de estos términos para poder centrar más el objeto de nuestro estudio; si utilizamos el Diccionario de la Lengua Española, el verbo colaborar se traduce como «trabajar con otra u otras personas, especialmente en obras del espíritu». Según una segunda acepción, colaborar implica «concurrir con un cierto donativo», o en una tercera, «ayudar con otros al logro de algún fin». En el contexto en que nos encontramos, acaso sea esta tercera la acepción más conveniente. En

<sup>11</sup> R. FALCÓN, 1984, p. 244, y M. VEGA, 1988, p. 3154.

el marco de un sistema descentralizado presidido por los principios antes señalados, la colaboración se convierte en requisito *sine qua non* para conseguir un fin común: en este caso, cubrir adecuadamente las necesidades colectivas de los ciudadanos en un Estado descentralizado, como ocurre en el caso español.

El mismo Diccionario respecto al verbo cooperar dice que se trata de «obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin». Vemos por tanto que se trata de un concepto muy próximo a la acepción del verbo colaborar a la que acabamos de hacer mención.

Por su parte, el verbo coordinar, que tiene su origen en la idea de ordenación, se define como «disponer cosas metódicamente». Respecto al término coordinación, el Diccionario lo relaciona con la gramática al señalar que «coordinación es la relación que existe entre oraciones de sentido independiente». En suma, el término de coordinación es diferenciable de los anteriores e implica un método, un mecanismo de ordenación, y en tal sentido debiéramos centrar nuestro estudio precisamente en aquellos criterios, sistemas o mecanismos que en el marco de un Estado descentralizado sirven para ordenar las actividades, iniciativas o estrategias de las diversas unidades de gobierno con el objetivo de lograr la mejor cobertura posible de las necesidades colectivas.

En consecuencia, analizar la aplicación del principio de coordinación en el Estado de las Autonomías exigiría la revisión de los diversos campos de la acción económico-financiera del Sector Público, desde las tareas de planificación a las de control del gasto. Asimismo, sería preciso estudiar los elementos institucionales responsables de hacer efectiva la coordinación.

Pero antes haremos una breve alusión a los sistemas comparados.

#### IV. EL PRINCIPIO DE COORDINACION EN LOS SISTEMAS COMPARADOS

A partir de las consideraciones anteriores, expondremos de forma resumida algunos de los elementos que configuran los modelos de federalismo fiscal en países de estructura descentralizada. Los países seleccionados son los considerados en los estudios de sistemas comparados como países federales: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza <sup>12</sup>.

El *federalismo alemán* que procede de la Constitución de 1949 ha sido denominado federalismo de ejecución o, alternativamente, fede-

---

<sup>12</sup> Ver R. MARTÍNEZ *et al.*, 1991; J. RUIZ-HUERTA y R. MUÑOZ DE BUSTILLO, 1986, y A. CASTELLS, 1988.

ralismo cooperativo<sup>13</sup>. La mayor parte de las competencias legislativas en Alemania corresponden a la Federación mientras que los Estados (Länders) son los responsables de las competencias ejecutivas, aunque excepcionalmente la Federación podría asumir competencias ejecutivas respecto a su propia legislación en determinados supuestos.

El federalismo cooperativo alemán se sustenta sobre tres principios fundamentales: en primer lugar, un *principio de lealtad* al sistema federal, que implica la exigencia para los gobiernos territoriales de valorar los intereses del conjunto de la nación y de las otras jurisdicciones. El *principio de supremacía de la Federación* (Bund) sobre los Länders materializado en la atribución de competencias legislativas al Bund como garantía de uniformidad y generalidad del desarrollo legislativo. En aras de este principio la Federación tiene capacidad para intervenir en la organización administrativa de los Länders e incluso para dictar instrucciones generales o especialmente en algunos casos concretos. Por último, el *principio de cooperación o coordinación* entre el Bund y los Länders. Según este principio, cada nivel de gobierno participa en el desarrollo de las atribuciones del otro. Por tanto existe una doble implicación tanto en el proceso legislativo como en el proceso de ejecución de las normas.

Un factor clave del federalismo alemán es el Bundesrat, segunda Cámara del Parlamento integrada por los representantes de los gobiernos de los Estados. A través de ella los Estados participan en las actividades legislativas y administrativas de la Federación.

Existe, además, una serie de instrumentos de coordinación vertical y horizontal entre el Bund y los Länders. Por un lado, la *planificación* en sectores determinados, que permite a la Federación y a los Estados elaborar planes marco que sirvan de referencia a los Länders para ajustar sus propios esfuerzos planificadores. Por otro lado, las llamadas *tareas conjuntas o comunes*: la administración de fondos federales, las ayudas financieras para inversiones de la Federación a los Estados o, con un grado mayor de formalismo, los convenios entre el Bund y los Länders, en su mayoría convenios administrativos para facilitar la ejecución de algunas competencias administrativas de los Länders que requirieran el apoyo del Bund. Por último, las conferencias de responsables políticos y administrativos, las conferencias entre ministros-presidentes de los Länders o las conferencias interministeriales reunidas por áreas para la discusión de problemas comunes entre los Länders. Con frecuencia la preparación de estas conferencias y la ejecución de sus resultados se asignan a distintas comisiones y comités administra-

---

<sup>13</sup> El término federalismo cooperativo sirve para calificar la práctica totalidad de los sistemas de descentralización existentes en la actualidad; raro es el país federal que al exponer su sistema de funcionamiento interno no alude a la exigencia de cooperación entre unidades de gobierno y a la existencia en la práctica de un federalismo de tipo cooperativo.

tivos formados por funcionarios de los distintos niveles de la Administración.

Desde el punto de vista financiero, las competencias legislativas corresponden, como ya hemos dicho, al Bund y esto afecta tanto a los tributos que recauda la misma Federación, como por ejemplo, los ingresos de aduanas, monopolios fiscales y los impuestos principales sobre el consumo, como a los tributos en cuya recaudación participe el Bund, aunque no se haga cargo de la gestión. Por su parte los Estados pueden legislar en relación con sus propios tributos, que únicamente podrán establecerse sobre materias no sometidas a tributos federales. Puede decirse, en suma, que el sistema impositivo es único, aunque sea apreciable el grado de autonomía de los Länders <sup>14</sup>.

En relación con la distribución de los ingresos, la Federación percibe los correspondientes a sus fuentes tributarias propias y los Estados ingresan los recursos obtenidos de sus impuestos, fundamentalmente patrimoniales y también aquellos que afectan al juego, a los vehículos a motor, etc.

Por su parte, los impuestos más importantes, en términos recaudatorios, es decir, impuestos sobre la renta, sobre el valor añadido y sobre sociedades, son tributos compartidos entre los diversos niveles de gobierno y distribuidos a partir de la aplicación del principio de territorialidad con algunas correcciones <sup>15</sup>.

Por lo que respecta a las competencias administrativas, ambos niveles de gobierno cuentan con administraciones financieras propias, aunque la mayor parte de las tareas gestoras de la Federación han sido transferidas a los Estados. De este modo, la Federación administra los recursos que tienen que ver con sus fuentes tributarias propias (aduanas, monopolios fiscales, impuestos sobre el consumo de carácter federal —como el impuesto sobre la cerveza—, el IVA obtenido de las importaciones y las contribuciones que corresponden a la Comunidad Europea).

Por otro lado, los Estados cuentan con una administración que se encarga de la recaudación de sus propios tributos y actúa como administración delegada de la Federación para recaudar aquellos recursos que hayan de repartirse con la Federación y los municipios. Ello aparece para el Bund la capacidad para supervisar la legalidad y la oportunidad de la actividad ejecutiva de los Länders. Las relaciones entre la Federación y los Länders no son rígidas porque se regulan en leyes federales y no en normas constitucionales.

Según la *Constitución Australiana*, la Federación es responsable de las competencias específicas atribuidas, quedando las demás reserva-

<sup>14</sup> Ver A. CASTELLS, 1986, p. 36.

<sup>15</sup> E. NOWOTNY, 1986, p. 263.

das a los Estados Federados. Debido al predominio de las funciones concurrentes o compartidas entre los Estados y la Federación, se ha desarrollado en el país un amplio sistema de consultas intergubernamentales que responden claramente al modelo de un federalismo cooperativo. El *Consejo Asesor para las Relaciones Intergubernamentales*, creado en 1977, es el órgano encargado de supervisar el funcionamiento del sistema federal y de asesorar a la Federación y a los Estados sobre los problemas que se planteen y las fórmulas de coordinación adecuadas.

El sistema de financiación pública australiano no puede ser considerado modélico desde la óptica del principio de autonomía a la luz de la distribución de ingresos entre niveles de gobierno. La mayor parte de los ingresos que perciben los Estados son subvenciones procedentes de la Federación, que es quien detenta el mayor poder recaudatorio, fundamentalmente a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas <sup>16</sup>. Además, buena parte del sistema de subvenciones tiene un carácter condicionado, con lo cual el margen de discrecionalidad en la actuación de los gobiernos estatales es aún menor. Ante los problemas que se producían entre la Federación y los Estados, a lo largo de los años setenta se crearon las *Comisiones de Subvenciones* dedicadas a planificar en campos concretos las ayudas federales que necesitaban los Estados, intentando analizar, desde un punto de vista económico, los objetivos planteados por los gobiernos estatales <sup>17</sup>. Sin embargo, estas Comisiones han ido perdiendo buena parte de su contenido y en la actualidad sólo subsisten las Comisiones Patrimonial, de Educación Superior y de Escuelas.

En el campo del endeudamiento existe un órgano, el *Consejo de Crédito*, creado en 1923, en el que participan los principales responsables de la Federación y de los Estados en el campo del Tesoro y la Hacienda. Se trata de un órgano de especial interés que estudia anualmente las materias relacionadas con el nivel de endeudamiento de los Estados y de la Federación, los tipos de interés y las condiciones de acceso al crédito público, así como la amortización de la deuda emitida en períodos anteriores. Los acuerdos fundamentales que se logran en el Consejo se refieren al montante global de la deuda más que a

---

<sup>16</sup> R. MATHEWS, 1986, p. 65, ha señalado que «el sistema impositivo australiano es mucho más centralizado que los de Estados Unidos y Canadá»; como el mismo autor expresa, «una serie de decisiones judiciales ha ido excluyendo a los Estados y Entidades Locales de la participación en el impuesto sobre las ventas». En los Estados, sólo los impuestos sobre nóminas tienen alguna relevancia como recursos propios.

<sup>17</sup> Como MATHEWS ha puesto de manifiesto, el sistema fiscal de igualación interterritorial australiano es seguramente el más completo del mundo, y la Commonwealth Grants Commission, una institución con gran autoridad, independiente y con un *status* cuasi judicial. Ver MATHEWS, 1986, p. 81.

los otros elementos que normalmente se dejan para que sean determinados por el libre funcionamiento del mercado <sup>18</sup>.

El sistema de *federalismo fiscal canadiense* se considera también incluido dentro de los modelos de federalismo cooperativo y se caracteriza por la existencia de múltiples mecanismos de consulta y coordinación entre los gobiernos de las provincias y el gobierno central. Las *Conferencias Regionales* y las *Oficinas de Asesoramiento y Ayuda* desarrollan un marco fundamental de coordinación vertical.

Las provincias, en el modelo canadiense, tienen más capacidad que los Estados de otros países para la obtención de recursos propios. No obstante, también aquí las transferencias que reciben de la Federación juegan un papel clave para la financiación de los gobiernos descentralizados. Los acuerdos de financiación proceden de conferencias entre el gobierno central y los provinciales y se plasman en convenios firmados cada cinco años.

De igual forma, el modelo canadiense cuenta con instrumentos de coordinación en el ámbito tributario y en tal sentido han de entenderse los convenios de recaudación tributaria que pretenden incrementar la armonización fiscal en los distintos territorios del país y facilitar la coordinación de sus políticas fiscales. A cambio del esfuerzo de armonización, el Gobierno Federal se responsabiliza de la gestión y recaudación de los tributos establecidos por las provincias, bien sea de forma independiente bien a través de recargos sobre las figuras impositivas federales. El Gobierno Federal, una vez gestionado el tributo, entrega la recaudación obtenida a las provincias. Los convenios fiscales han resultado instrumentos útiles de coordinación en el ámbito de la imposición directa, especialmente en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas <sup>19</sup>.

Cuando los recursos propios no cubren las necesidades financieras, las provincias acuden a las subvenciones de la Federación y, en caso de necesidad, al crédito público. No existen limitaciones constitucionales para el acceso al crédito por parte de las provincias, aunque ninguna emite deuda sin haber realizado las consultas pertinentes al Gobierno Federal.

El *Estado Federal Norteamericano* ha ido cambiando desde un federalismo de separación de competencias y ámbitos de actuación entre la Federación y los Estados hacia una modalidad de federalismo

---

<sup>18</sup> Sobre la creación y vicisitudes del «Loan Council» ver R. MATHEWS, 1984, donde se explica la evolución de este organismo, creado como mecanismo de coordinación del endeudamiento pero que pasó a convertirse en un instrumento de limitación de la autonomía fiscal de los Estados, en manos del Gobierno central, para, en la mitad de los años ochenta, ser sometido a un profundo proceso de revisión ante los graves problemas de eficiencia que originaba.

<sup>19</sup> Con palabras de MATHEWS, 1986, p. 68, el sistema canadiense muestra un «estado razonable de equilibrio fiscal vertical».

cooperativo en el que se emplean diversas fórmulas de coordinación. Como se ha señalado, el norteamericano ha sido tradicionalmente el «federalismo menos estructurado formalmente, el más fragmentado, el menos claro y ordenado»<sup>20</sup>.

A pesar de los avances en el campo de la coordinación, el modelo vigente en Estados Unidos puede calificarse como sistema de separación. La distribución de competencias se realiza por materias, atribuyéndose a la Federación y a los Estados las competencias legislativas y ejecutivas sobre las materias que les correspondan a partir de las previsiones constitucionales. En algunos casos, no obstante, se producen competencias concurrentes, lo que hace más necesario el empleo de mecanismos de coordinación. En este sentido, como ocurría en el modelo alemán, *el Senado*, como Cámara de representación territorial, desempeña una tarea vital para facilitar el entendimiento entre la Federación y los Estados, y especialmente, para asegurar la presencia de los intereses de los territorios del país en el proceso de toma de las grandes decisiones legislativas. Entre los organismos de colaboración y coordinación destaca la *Comisión Asesora para las Relaciones Intergubernamentales* (ACIR), creada en 1959, en la que están representados los órganos legislativos y ejecutivos de la Federación, de los Estados y de los Gobiernos locales.

No existen en el modelo norteamericano competencias exclusivas sobre un recurso determinado o un tipo determinado de ingresos pero, en la práctica, de la Federación depende fundamentalmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y de los Estados el Impuesto sobre las Ventas. A pesar de la existencia de un sistema de superposición tributaria, asumido y aceptado por la ACIR, se han puesto en marcha diversos mecanismos de coordinación, especialmente centrados en los procesos de intercambio de información.

No obstante, pese al poder tributario del que gozan, las Haciendas de los Estados mantienen una situación crónicamente deficitaria, lo que hace imprescindible acudir a las transferencias procedentes de la Federación para cubrir sus necesidades de financiación. A cambio de las subvenciones entregadas, la Federación se asegura la posibilidad de intervenir en materias que no corresponden a sus competencias, a través de reglas, instrucciones o condiciones exigidas para la entrega de ayudas. Con frecuencia, la Federación elabora programas de gasto en los que fija las condiciones a las que habrán de atenerse los Estados si quieren optar a la concesión de las subvenciones que precisan.

La gestión tributaria se realiza fundamentalmente a través del IRS (Servicio de Rentas Internas), una auténtica agencia de la administra-

---

<sup>20</sup> MATHEWS, 1986, p. 68, ha llegado a referirse a una situación en la práctica de *laissez faire* fiscal entre gobiernos.

ción tributaria que cuenta con servicios periféricos muy desarrollados establecidos en los Estados. Por su parte, los Estados cuentan con sus propias agencias dedicadas a la gestión y recaudación de impuestos indirectos, en particular los relacionados con las ventas. Las relaciones entre el IRS y las agencias tributarias estatales se pusieron en marcha en los años ochenta ante los problemas que se planteaban en la práctica como consecuencia de las colisiones o solapamientos en la recaudación de algunos tributos. En 1985 se creó el *Comité de Coordinación de la Federación y los Estados*. Este comité tiene como función analizar los problemas comunes en la gestión de los sistemas tributarios y establecer líneas de cooperación de interés mutuo en campos concretos, como los impuestos sobre consumo de combustible, las relaciones entre funcionarios estatales y federales, la formación y el adiestramiento del personal, los servicios al contribuyente, el intercambio de información y, esporádicamente, la formación de grupos de trabajo conjuntos.

También existen sistemas de colaboración y cooperación entre Estados a través de acuerdos celebrados sin presencia de la Federación y con la finalidad de resolver los problemas que se plantean en algunos impuestos o para intercambiar información y evitar los solapamientos que puedan producirse. Como consecuencia de esa cooperación entre Estados se creó la *Comisión Tributaria Multiestatal*, encargada de llevar a cabo las auditorías requeridas por los Estados en relación con la gestión de los impuestos sobre sociedades y sobre las ventas.

A pesar de su denominación, la *Confederación Helvética* responde a las características de un Estado federado, en el cual los Cantones ostentan las competencias generales y las que corresponden a la Confederación se recogen expresamente en el Texto Constitucional. Según el mismo, las competencias legislativas se atribuyen en general a la Federación y las ejecutivas a los Cantones, aunque se producen frecuentes excepciones, según las cuales el gobierno responsable de la competencia legislativa tiene también atribuciones en el campo de la ejecución tributaria, lo que apareja un cambio del diseño inicial en función de la doctrina de los poderes implícitos <sup>21</sup>.

Como ocurría en el caso alemán, existen múltiples mecanismos e instrumentos de coordinación. De carácter vertical, el primero es el que se refiere a la planificación, es decir, la elaboración de un marco general normativo que será objeto de aplicación y desarrollo por parte de los Cantones. Y por otra parte, al igual que sucedía en el modelo alemán, a través de la segunda Cámara se canalizan las voluntades e intereses de los Cantones en la legislación federal.

Desde el punto de vista de las relaciones entre los Cantones existen distintas posibilidades, como la celebración de contactos entre au-

<sup>21</sup> Sobre el caso suizo, ver L. WEBER, 1986, o R. DAFFLON, 1991.

toridades administrativas o *conferencias intergubernamentales*; los *convenios* dedicados a la reglamentación común de materias, ejecución de actividades de forma conjunta, etc.; y las instituciones u organismos comunes de Derecho público que pueden ser creados por los Cantones a través de convenios y ser dotados de competencias ejecutivas decisorias.

El *sistema tributario*, desde el punto de vista territorial, es un sistema *concurrente*. Tanto la Federación como los Cantones pueden crear sus propios tributos y gestionarlos, lo que ha dado lugar a un sistema muy descentralizado y con grandes diferencias fiscales entre Cantones.

Los impuestos sobre consumo, cifras de negocios, derechos de aduanas, alcohol, tabaco y otros menores corresponden al nivel federal, al que también se atribuyen los ingresos obtenidos de los tributos sobre el comercio entre los Cantones, aunque parte de aquellos se entregan a los Cantones. Por su parte, los Cantones reciben ingresos de los impuestos sobre sucesiones, ganancias de capital, transmisiones inmobiliarias, etc.

Por su parte, los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio se obtienen en los dos niveles de gobierno y se regulan de forma diferente pese a los esfuerzos de armonización efectuados. Existen mecanismos de colaboración entre administraciones con la finalidad de aclarar los conflictos entre límites territoriales y evitar los problemas del fraude fiscal. El criterio general seguido es que la imposición sobre la renta global se establece en función del domicilio del sujeto pasivo. En consecuencia, es el Cantón donde se ubica este domicilio el responsable de la aplicación de las reglas establecidas para evaluar las rentas obtenidas por el sujeto pasivo, tanto en el propio territorio como en otros, aunque se emplean diversas fórmulas para evitar la existencia eventual de doble imposición.

Desde el punto de vista del funcionamiento interno, el modelo suizo parece plantear ciertos problemas de desequilibrio interregional y, además, apareja gastos administrativos importantes.

## V. SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE COORDINACION FINANCIERA ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La Constitución Española recoge en su artículo 156, apartado 1, el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconociendo además la existencia de regímenes especiales por razón del

territorio o como consecuencia del reconocimiento de los derechos históricos en los casos del País Vasco y Navarra <sup>22</sup>.

Como es bien conocido, las Comunidades Autónomas de régimen común pueden establecer sus propios sistemas tributarios coexistentes con el sistema estatal. En este sentido, podría hablarse de un cierto sistema de separación de fuentes, aun cuando los principales recursos impositivos siguen estando atribuidos al Gobierno Central, quedando en manos de las Comunidades Autónomas o de los Gobiernos locales figuras mucho menos relevantes desde un punto de vista recaudatorio. El reparto de competencias financieras, recogido en los artículos 148 y 149 de la Constitución, la Ley Orgánica de la Financiación de las Comunidades Autónomas, las leyes de desarrollo y los Estatutos de las Autonomías, no es homogéneo para los recursos que obtienen las Haciendas autonómicas. Mientras que en el caso de los tributos propios, tanto las competencias legislativas como las de carácter ejecutivo corresponden a las Comunidades Autónomas, en relación con los tributos cedidos el Estado mantiene la titularidad de las competencias normativas y gestoras, aunque puede delegar a las Comunidades el ejercicio de las últimas. Por su parte, la participación en los ingresos del Estado es la fuente principal de recursos de las Comunidades Autónomas y la determinación de los criterios de reparto del fondo de participación entre las diversas Comunidades exige un proceso de negociación no exento de dificultades. Los instrumentos de coordinación dirigidos a suavizar o evitar los conflictos que se generan entre las instituciones o entre las diversas Administraciones involucradas en el proceso de obtención de recursos son, en consecuencia, imprescindibles <sup>23</sup>. Las Comunidades Autónomas tienen capacidad, en virtud del artículo 19 de la LOFCA, para crear sus propias Administraciones tributarias, con lo cual la coordinación entre ellas mismas y con el Gobierno Central se convierte en un objetivo de primera magnitud.

Por lo que refiere a los Sistemas de Concierto y Convenio la situación es diferente al contemplarse un grado de autonomía mayor en beneficio de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra. En efecto, estas Comunidades se financian con sus propios recursos tributarios y cuentan con un margen de maniobra superior al del resto de las Comunidades Autónomas, aun cuando sus sistemas tributarios sean básicamente iguales a los del resto de Comunidades. Las conexiones de las Comunidades Vasca y Navarra con la Administración cen-

<sup>22</sup> Disposiciones adicionales primera y tercera de la Constitución Española.

<sup>23</sup> Como lo son los dirigidos a evitar solapamientos e interferencias negativas en el campo del gasto público o de la política presupuestaria. Tal sería, por ejemplo, el caso del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, creado por el artículo 47 de la Ley General de Sanidad como instrumento de negociación, debate, acuerdo y permanente cauce de comunicación e información sobre las grandes líneas que articulan el Sistema Nacional de Salud.

tral se realizan a través de la determinación del *cupo*, pago de estas Comunidades para financiar las cargas no asumidas por las mismas y que corresponden al Gobierno de la nación. En la gestión de los grandes tributos también son necesarios instrumentos de coordinación para evitar los problemas de solapamiento y posibles enfrentamientos, así como los de elusión impositiva o fraude que derivan de la existencia de hechos imposables o sujetos pasivos que pueden venir sometidos a dos Administraciones.

El principio de coordinación se recoge en los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución Española <sup>24</sup>. De tales normas y de otras similares <sup>25</sup> se desprende que la coordinación ha de entenderse como el conjunto de métodos o instrumentos en manos del Estado dirigidos a determinar criterios de actuación homogéneos de las Administraciones central y autonómicas en sus actividades públicas.

El principio constitucional de coordinación se desarrolla en el artículo 2.1 de la LOFCA. A lo largo de su articulado la Ley se refiere a la coordinación que debe producirse entre las Administraciones tributarias y a las posibilidades de colaboración entre ellas en diversos campos como la financiación del Fondo de Compensación Interterritorial, la gestión tributaria, las operaciones de crédito, la coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, etc.

También los Estatutos de Autonomía hacen expresa mención del principio de coordinación reproduciendo algunos artículos de la LOFCA, especialmente en relación con la gestión tributaria y la coordinación de las políticas de endeudamiento.

Por su parte, la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas regula alguno de los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a los principios de coordinación (en especial en el artículo 19) <sup>26</sup>.

También las leyes de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma, en su mayoría en su primer artículo, se remiten a la Ley de Cesión de Tributos y mencionan la necesidad de establecer mecanismos e instrumentos de coordinación para garantizar la gestión tributaria correcta de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado.

---

<sup>24</sup> El primero se refiere, como competencia exclusiva del Estado, a la «coordinación de la planificación general de la actividad económica». El segundo plantea dicho principio como contrapunto de la autonomía financiera y conectado con el principio de solidaridad.

<sup>25</sup> Sobre los preceptos constitucionales que aluden al principio de coordinación. Ver. E. LINDE, 1981.

<sup>26</sup> El apartado 3.º del artículo 19 habla de «oficinas ejecutivas de colaboración, coordinación y enlace». Por su parte, el 24 alude a las Comisiones Coordinadoras. Ver Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Los *órganos fundamentales de coordinación y colaboración*, en consecuencia, son básicamente los siguientes:<sup>27</sup>:

En primer lugar, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por el artículo 3 de la LOFCA como órgano consultivo y deliberante que entiende de las materias relacionadas con la actividad financiera y los problemas que en este ámbito se produzcan entre las Comunidades Autónomas y el Estado<sup>28</sup>. Es el órgano de coordinación territorial de más alto nivel.

El Consejo está integrado por los Ministros de Economía y Hacienda y Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a sus órganos, el Presidente será el Ministro de Economía y Hacienda con tareas de representación, convocatoria y legitimación de los dictámenes; el Vicepresidente es el Consejero de Hacienda de una de las Comunidades Autónomas elegido por sus representantes en el Consejo; y el Secretario lo será el Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales<sup>29</sup>.

Para la adopción de acuerdos, además de contar con la posibilidad del asesoramiento técnico y de informes y datos procedentes de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado, se prevé en el Consejo la formación de grupos de trabajo, a partir de un acuerdo del pleno en el que se determinan los criterios respecto a su composición y régimen de funcionamiento.

Los acuerdos del Consejo adoptan la forma de recomendaciones que se elevan al Gobierno y se publican en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial de las Comunidades Autónomas*. En los acuerdos podrán incluirse informes con opiniones minoritarias, en su caso. Por último, el Consejo debe elaborar una memoria anual de sus actividades, que será objeto de aprobación en el primer semestre de cada

---

<sup>27</sup> No aludiré a las Comisiones Mixtas Paritarias Estado-Comunidades Autónomas previstas en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA con la finalidad de determinar el porcentaje de participación de cada Comunidad en los ingresos del Estado. A pesar de la indudable importancia de las Comisiones de Transferencia, en el proceso de descentralización del Estado creo más oportuno centrar la atención en el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la LOFCA.

<sup>28</sup> En cuanto a sus competencias materiales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, según establece el artículo 3.1 de la LOFCA, entiende de coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con el Estado, el análisis de los criterios de distribución de los recursos del FCI (Fondo de Compensación Interterritorial), estudio y revisión de los métodos empleados en el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, apreciación de las razones que justifican la percepción por las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias y los criterios de equidad seguidos, coordinación de la política de endeudamiento y de la de inversiones públicas, y en general todos los aspectos de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que dada su naturaleza precisen de una actuación coordinada.

<sup>29</sup> Los aspectos relacionados con el funcionamiento del Consejo se recogen en su Reglamento de Régimen Interior, aprobado por acuerdo 1/81, de 20 de agosto.

año, debiendo entregarla a las Cortes, al Gobierno y a los Consejeros de Gobierno de las distintas Comunidades Autónomas.

En relación con los votos, cada consejero autonómico dispone de un voto y cada uno de los dos representantes de la Administración central cuenta con la mitad de la suma de los votos de los consejeros autonómicos.

Pero existen *otras instituciones de coordinación*, como las *Comisiones Coordinadoras* entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, comisiones paritarias, cuyas funciones son la realización de estudios y análisis sobre la articulación del régimen autonómico en el marco fiscal y financiero del Estado. Se componen de cuatro representantes de la Administración Tributaria del Estado, designados por el Ministerio de Economía y Hacienda, y cuatro de la Comunidad Autónoma en cuestión, designados por el Consejo Ejecutivo de Gobierno de la misma.

Las *Oficinas Ejecutivas de Colaboración, Coordinación y Enlace* son órganos de carácter permanente previstos en la Ley de Cesión de Tributos, que deben crearse por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas con la misión de hacer efectivo el principio de colaboración a partir de los instrumentos previstos en la Ley. Estas instituciones deben utilizar técnicas e instrumentos de coordinación específicos como el intercambio mutuo de información, planes conjuntos y coordinados de informática fiscal o planes de inspección conjunta en relación con los tributos cedidos.

En relación con el sistema de *Concierto Económico Vasco*, las instituciones de coordinación se contienen en la Ley de Concierto y la Ley 27/83, de los Territorios Históricos, en donde se establecen los mecanismos de colaboración y coordinación de los órganos forales entre sí y con la Hacienda General del País Vasco.

El principal organismo de conexión es la *Comisión Coordinadora*, formada por cuatro representantes de la Administración central y otros cuatro de la Comunidad Autónoma Vasca, tres de ellos designados por las Diputaciones Forales. Es una comisión mixta paritaria encargada de realizar los estudios necesarios para la articulación funcional y estructural del régimen autonómico con el sistema fiscal del Estado y facilitar a las Administraciones criterios uniformes, planes y programas de informática, homogéneos, etc.<sup>30</sup>

La Ley del Concierto crea, asimismo, la *Junta Arbitral*, con la misión de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de otra Co-

<sup>30</sup> Los instrumentos de coordinación tienen una especial importancia en la regulación del sistema financiero interno del País Vasco entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. En tal sentido, la institución de coordinación es el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, tal como se contempla en la Ley de Territorios Históricos.

munidad Autónoma en relación con problemas derivados de la aplicación de los tributos concertados. La Junta estará presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo, designado para un período de cinco años y formada por ocho vocales, cuatro representantes del Estado, nombrados por el Ministerio de Economía y Hacienda, y otros cuatro de la Comunidad Autónoma, designados por el Gobierno Vasco, tres de ellos a petición de las Diputaciones Forales. En el caso de que el conflicto afectara a otra Comunidad Autónoma, el Ministerio de Hacienda sustituirá un vocal del Estado por otro designado por el Gobierno de tal Comunidad <sup>31</sup>.

Como en el caso del régimen general, los instrumentos de coordinación empleados en los sistemas de concierto y convenio son los mismos, es decir, el intercambio de información, los planes de inspección conjunta, la coordinación en materia de informática, etc.

## VI. UNA EVALUACION DE LA COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El análisis del proceso de descentralización del Estado a la luz de la aplicación del principio de coordinación no puede arrojar un resultado satisfactorio. Algunos de sus mecanismos diseñados no se han puesto en práctica, otros han funcionado deficientemente y con frecuencia la falta de coordinación ha presidido las relaciones entre la Administración central y las autonómicas.

No obstante, los progresos conseguidos en un plazo extremadamente breve en términos de descentralización del gasto público, así como la relativa ausencia de graves conflictos entre las diversas jurisdicciones territoriales, son aspectos que deben valorarse positivamente. Junto a las carencias y deficiencias, las Administraciones financieras del Estado y las Comunidades han llevado a cabo un intenso proceso de negociación cuyos contenidos se recogen en las memorias que anualmente elabora el CPFF y que se incluyen sintéticamente en el cuadro adjunto <sup>32</sup>.

A partir del mismo, pueden resumirse las actuaciones del CPFF en los siguientes puntos:

---

<sup>31</sup> Artículo 39 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>32</sup> Sobre las actuaciones del CPFF, ver también J. L. MARTÍN y L. PALMA, 1989.

## RESUMEN DE ACTUACIONES DEL CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA (1982-1991)

	<i>Coordinación de políticas de inversiones públicas</i>	<i>Coordinación de políticas de endeudamiento</i>	<i>Coordinación de políticas presupuestarias</i>	<i>Sistema de financiación de las CC AA</i>	<i>Otros</i>
1982	Acuerdo sobre distribución del FCI para 1983.	Estudio y negociación.		Metodología para valorar el coste efectivo de los servicios transferidos.	
1983	Acuerdo sobre distribución del FCI para 1984.	Estudio y negociación.	Borrador proyecto de ley sobre intercambio de información presupuestaria.		Modificación del Reglamento de Régimen Interior.
1984	Acuerdo sobre distribución del FCI para 1985.	Estudio y negociación.	Observaciones al borrador.	Acuerdo 1/84: método para calcular el porcentaje de participación para 1985.	Inundaciones en el País Vasco.
1985	Acuerdo sobre distribución del FCI para 1986.	Estudio y negociación.		Acuerdo sobre método para calcular el porcentaje de participación para 1986.	— Informe sobre metodología para elaborar programas de desarrollo regional. — Inundaciones en el País Vasco.

1986		Estudio y negociación.	Reflexiones generales.	Acuerdo 1/86 sobre sistema de financiación de las CC AA para 1987-1991.	
1987				Determinación del porcentaje de participación definitivo para 1987-1991 y su revisión para 1988 según acuerdo 1/86.	Estudio de los mecanismos para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.
1988	Informe sobre revisión de los criterios de distribución de la Ley 84 del FCI.	Estudio y negociación.	Acuerdo de creación de un grupo de trabajo.	Acuerdo 1/88: revisión del porcentaje de participación para 1987-1991.	
1990	Acuerdo sobre reforma de la Ley del FCI.				Acuerdo para aplicar la Directiva sobre homologación de tasas por inspección de carnes frescas.
1991	La Admón. Central presenta metodologías para estimar la inversión nueva.		Grupo de trabajo para la normalización de estados contables y metodología para consensuar un escenario presupuestario.	Estudio y negociación de un nuevo sistema de financiación para 1992-1996.	

## A) COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE INVERSIONES

Durante el período 1982-1984 los esfuerzos del CPPF se concentraron, cada año, en la determinación de las inversiones a incluir en el FCI que quedarán reflejadas en la Ley de Presupuestos del siguiente ejercicio fiscal. La labor del Consejo se dirigió a aprobar cada año las recomendaciones para facilitar las negociaciones bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y emitir un informe sobre los aspectos acordados. Las medidas recomendadas, que no difieren sustancialmente de un año a otro, son básicamente: *a)* emplear el Proyecto de Ley del FCI como guía de sus trabajos; *b)* realizar reuniones conjuntas del Comité de Inversiones Públicas con los representantes de las Comunidades Autónomas para determinar los proyectos de inversión que debieran ser incluidos en el FCI; *c)* solicitar a la Administración central la base del cálculo del fondo, los recursos de cada Comunidad y su porcentaje de participación.

En 1984 se aprobó la Ley del FCI que establecía los criterios de distribución del mismo. Las recomendaciones del CPPF siguen siendo las mismas en los años sucesivos.

En 1988 el CPPF se plantea la necesidad de reconsiderar los criterios de distribución que establece la Ley del FCI porque los cinco años de vigencia establecidos en la Ley estaban a punto de cumplirse, era necesario coordinar los recursos del FCI con los del FEDER, y además había que corregir los sesgos distributivos de los últimos años especialmente causados por el juego no previsto de la variable saldo migratorio.

Como consecuencia de ello, en 1990 se aprueba un nuevo acuerdo sobre la Reforma de la Ley del FCI, cuyos aspectos principales son la limitación de los beneficiarios del FCI, concretando su financiación a los territorios más desfavorecidos, la modificación de las ponderaciones de las variables y la coordinación del FCI y el FEDER<sup>33</sup>.

En cuanto a la coordinación de las inversiones públicas no incluidas en el FCI, hasta la fecha sólo se ha dado un intercambio de información, lo que resulta insuficiente si se pretende hacer efectivo el principio de solidaridad.

---

<sup>33</sup> Aunque se discutió en su momento la oportunidad de abordar la reforma del FCI antes de la visión total del sistema, se optó por hacerlo así ante las distorsiones distributivas que aparejaba el viejo Fondo y la conveniencia de despejar algunas incertidumbres del modelo de financiación definitivo.

## B) COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO

En el año 1982 un grupo de trabajo presentó una propuesta de coordinación al pleno del CPPF con el fin de establecer criterios armonizadores comunes. Hasta 1986, los trabajos tuvieron como objetivo principal formular un texto unitario que sintetizara las distintas posturas. La Administración central y las autonómicas formularon propuestas diferentes en relación con la previsión global de las emisiones de deuda, el lanzamiento de las mismas y el establecimiento de los canales adecuados de información. No obstante, no se llegó a alcanzar acuerdo alguno.

En 1988 el Consejo puso de manifiesto que durante 1987 y 1988 el volumen de emisiones de deuda pública había sido muy escaso mientras que las operaciones de crédito instrumentadas como préstamos concertados con entidades financieras, que no precisan autorización estatal, habían aumentado sustancialmente. La descoordinación en este terreno se traducía en un intercambio insuficiente de información sobre operaciones financieras, lo que afectaba a aspectos esenciales de la política económica y monetaria del Estado. En tales circunstancias, resultaba muy difícil conocer la situación financiera real de las Comunidades.

## C) COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Hay que esperar a 1983 para que se presente, por vez primera, ante el Consejo un borrador de proyecto de ley sobre intercambio de información presupuestaria, elaborado por el Ministerio de Hacienda. En 1984 algunas Comunidades Autónomas manifiestan su desacuerdo con la propuesta de que los datos informativos se determinen reglamentariamente y no por mutuo acuerdo. Asimismo, las Comunidades muestran su disconformidad con el hecho de que las obligaciones de información que se contemplan sólo se refieran a las Comunidades Autónomas y no al Estado.

En 1985 la IGAE entrega un documento al Consejo sobre la información mínima que deberían rendir anualmente las Comunidades Autónomas, las Diputaciones y los Ayuntamientos, con el fin de facilitar la asignación coordinada de recursos públicos y obtener la información precisa sobre el conjunto del gasto de todas las Administraciones públicas.

Como consecuencia de los acuerdos de Maastricht, en 1991, la Administración central pone de manifiesto en el seno del CPPF la necesidad de establecer una política coordinada y efectiva para reducir el

déficit, para lo que se exigiría que los déficit de cada Comunidad no superaran un tope máximo de cada ejercicio y que en ningún caso se financiara con endeudamiento el gasto corriente de las Comunidades.

Por otra parte, se señala la necesidad de una contabilidad presupuestaria homogénea para obtener estadísticas normalizadas, y se plantea la exigencia de limitar el volumen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas a través de la redefinición del límite del artículo 14 de la LOFCA de acuerdo con nuevos criterios<sup>34</sup>. Para dar respuesta a estas exigencias se crea un Grupo de Trabajo dedicado a estudiar la normalización de los estados de información contable, así como la determinación de un escenario presupuestario de ingresos, gastos y déficit.

#### D) SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con el fin de fijar el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas del Estado, el CPFF aprobó en 1982 el método para calcular el coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas a partir de la noción de coste efectivo, así como el procedimiento para calcular el porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

En 1983 algunas Comunidades expresan sus quejas por el retraso en la fijación de los porcentajes de participación y se pide que los correspondientes a 1984 se incluyan en la LPGE para ese año y que se reconozca un derecho de crédito a favor de las Comunidades Autónomas por la financiación no recibida en los años 1982 y 1983. Sin embargo, el porcentaje de participación para 1984 no se incluye en la Ley de Presupuestos para ese año, sino en una ley separada cuyo proyecto es estudiado en el seno del CPFF. En 1984 y 1985 el Consejo determina el método para calcular el porcentaje de participación para 1985 y 1986, que se incluye en las Leyes de Presupuestos correspondientes y que da lugar a algunos problemas relacionados con las minusvaloraciones provocadas por la prórroga del modelo transitorio de financiación. El Consejo considera necesario articular el modelo definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas, acabando con el período transitorio.

<sup>34</sup> Según el apartado 1 del artículo 14, las Comunidades Autónomas pueden concertar operaciones de crédito «por plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de Tesorería». Por su parte, el apartado 2 permite a las Comunidades Autónomas concertar operaciones por plazos superiores siempre que el importe total del crédito se destine exclusivamente a gastos de inversión y que las anualidades de amortización (intereses y principal) no sobrepasen el 25 por 100 de los ingresos corrientes de cada Comunidad Autónoma.

En 1986 se produce un intenso proceso de estudio y negociación del sistema de financiación. Los resultados se plasman en el Acuerdo 1/86 sobre el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991.

Por último, en 1991 se pone de manifiesto la necesidad de revisar el modelo de financiación aprobado en 1986 y de sustituirlo por otro que subsanara las deficiencias que en el último período se habrían producido. En este sentido el Consejo plantea el estudio de las siguientes cuestiones: la disparidad entre Comunidades de la financiación per cápita; las asignaciones de nivelación de servicios mínimos; los problemas relacionados con la corresponsabilidad fiscal; la coordinación de la normativa fiscal y de las políticas regionales; la financiación de la sanidad y del INSERSO, y la revisión de las variables de reparto del porcentaje de participación, así como el logro del mayor grado posible de automatismo del sistema.

## VII. LOS ACUERDOS DE 1992: UN CAMBIO DE TENDENCIA

Los avances logrados en el proceso de descentralización financiera del Estado, tal como se recogen en las líneas anteriores, no deben ocultar los problemas que subsistían en 1991 en términos de falta de coordinación entre las Administraciones afectadas por dicho proceso de descentralización.

No cabe duda de que el CPFF ha desempeñado un papel clave en dicho proceso y en tal sentido ha de ser valorado positivamente. El clima de colaboración y entendimiento en el Consejo ha sido característica dominante y, entre otros resultados, los acuerdos sobre financiación autonómica han permitido el crecimiento y consolidación del sector público en el ámbito de las Comunidades Autónomas a pesar de los conflictos y la complejidad de los sistemas financieros creados<sup>35</sup>.

Los acuerdos alcanzados el 20 de enero de 1992 son una nueva muestra de los problemas principales que subsistían en relación con la coordinación financiera del Estado Autonómico y que ahora se veían resaltados como consecuencia del proceso de convergencia fiscal en el ámbito de la Comunidad Europea<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Una muestra de la conflictividad del proceso vendría dada por los recursos de competencias sustanciados ante el Tribunal Constitucional en los años ochenta y comienzo de los noventa. Esta información, recogida por las estadísticas del propio Tribunal, muestra un decrecimiento progresivo de la conflictividad desde la mitad de la década pasada hasta la actualidad. Sobre este factor de conflictividad se hacían algunas consideraciones en RUIZ-HUERTAS y GIMÉNEZ, 1990. Ver también Comunidad de Madrid, 1990.

<sup>36</sup> Ver CPFF, 1992.

Tales acuerdos pueden agruparse en cuatro grandes apartados: El primero se refiere a la *coordinación presupuestaria y financiera* y en él se contemplan un conjunto de medidas destinadas a solventar algunos de los problemas más importantes sobre la información presupuestaria y la coordinación del endeudamiento<sup>37</sup>, un sistema de consulta a las Comunidades Autónomas en relación con las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos y la garantía de automatismo en las transferencias de fondos entre la Administración central y las Comunidades Autónomas.

El segundo bloque de acuerdos se refiere al *modelo de financiación* para el quinquenio 1992-1996. El sistema anterior ha sido objeto de una profunda revisión aproximando los índices de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas y creando un grupo de trabajo dedicado a estudiar la aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal entre el Estado y las Comunidades.

En el tercer apartado, dedicado a los *mecanismos de reequilibrio territorial*<sup>38</sup>, el Consejo determina la cuantía del FCI para el período 1992-1996 y constituye otro grupo de trabajo para estudiar la aplicación del artículo 15 de la LOFCA sobre nivelación de servicios mínimos.

Por último, el CPPF crea otro grupo de trabajo para examinar las «disfunciones que los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las *prestaciones sanitarias* introducen en la financiación de las Comunidades Autónomas para proponer las medidas correctoras»<sup>39</sup>.

Aunque una parte de la solución de los problemas planteados se retrasaba hasta el 30 de junio, plazo concedido por el Consejo para que los grupos de trabajo finalizaran sus cometidos, el Acuerdo de 20 de enero de 1992 puede valorarse a mi juicio como el esfuerzo más coherente para garantizar la aplicación efectiva del principio de coordinación.

Desde la firma de los acuerdos hasta la actualidad se ha avanzado en los campos asignados por el Consejo a los grupos de trabajo. Aunque en la fecha actual (julio de 1992) sólo se conocen algunas propues-

<sup>37</sup> En relación con la contabilidad presupuestaria se ha acordado el envío semestral al Consejo, por la Administración Central y las Autonómicas, de la información normalizada que fue determinada por el grupo de trabajo creado al efecto. En cuanto al endeudamiento se acordó la reducción progresiva de la necesidad de Financiación del Estado y las Comunidades en el marco del Escenario de Consolidación Presupuestaria presentado por el Gobierno, que será objeto de revisión anual. Para ello se prevé un procedimiento de determinación real máximo de los gobiernos autonómicos y central, la asignación de compromisos concretos y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y revisión.

<sup>38</sup> Capítulos III y IV del Acuerdo de 20 de enero de 1992, págs. 44 y 45.

<sup>39</sup> Una explicación de estas disfunciones puede verse en N. SANFRUTOS, 1991.

tas de los grupos de trabajo, las soluciones ofrecidas se orientan a aumentar los mecanismos e instrumentos de coordinación.

En el terreno más concreto de la cooperación en materia de administración tributaria, las Comunidades Autónomas integrantes de los grupos de trabajo han planteado, entre otras propuestas, el establecimiento de canales permanentes de comunicación con el Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) con objeto de mejorar la gestión de los tributos cedidos; el fortalecimiento de la coordinación en el campo de los impuestos inmobiliarios a través de los Consejos de la Propiedad Inmobiliaria y el Centro de Gestión Catastral; mejorar la recaudación en vía ejecutiva mediante la firma de convenios entre las Comunidades Autónomas y la AEAT y así poder aprovechar los medios organizativos de la Agencia; el aumento de la colaboración en materia de inspección con la participación de las Comunidades Autónomas en planes de inspección y el incremento de la comunicación de hechos con trascendencia tributaria entre Administraciones; por último, el estudio de la posible representación de las Comunidades Autónomas en los Tribunales Económico-Administrativos para garantizar mejor la estrategia de revisión.

Aunque es en el terreno de las iniciativas concretas como las señaladas donde más claramente cobra sentido la aplicación efectiva del principio de coordinación, ello no quiere decir que no deban darse pasos significativos en una perspectiva más global. En esa dirección no deben perderse de vista otras tareas pendientes, como la necesidad de convertir al Senado en una cámara de auténtica representación territorial, la mayor conexión en el campo de la planificación de las actividades públicas o las relaciones generales de las Comunidades con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBERTI ROVIRA, E.: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 14, mayo-agosto, 1985, pp. 135 y ss.
- ALBIÑANA, C.: «La armonización de las potestades tributarias regionales en España», *Documentación Administrativa*, núm. 189, Madrid, 1984, pp. 161-184.
- BERND SPAHN, P.: *Principles of federal policy co-ordination in the Federal Republic of Germany: basic issues and annotated legislation*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, Monograph num. 25, 1978.
- BIEHL, D., y UNGAR, P.: «La distribución de la renta y el sistema de transferencias intergubernamentales en la República Federal de Alemania», *HPE*, núm. 118, Madrid, 1991, pp. 39-65.

- BIRD, R. M.: *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986.
- : «Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers», *Public Administration and Development*, vol. 10, 1990.
- BRICALL, J. et al.: *Estado Autonómico y Finanzas Públicas. Competencias y financiación del sector público en países con diferentes niveles de gobierno: una perspectiva económica*, Diputació de Barcelona, 1984.
- CASTELLS, A.: «La hacienda local de los gobiernos estatales o regionales en una perspectiva comparada», en J. RUIZ-HUERTA Y R. MUÑOZ DE BUSTILLO (eds.), 1986, pp. 21-52.
- : *Hacienda Pública Autonómica*, Ariel, Barcelona, 1988.
- COMUNIDAD DE MADRID: *Conflictos Constitucionales de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA: *Acuerdos sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo de 1992-1996*, CPFF, Madrid, 1990.
- DAFFLON, B.: «Compensación intergubernamental en Suiza», *HPE*, núm. 118, Madrid, 1991.
- FALCÓN, R., y TELLA: *La compensación financiera interterritorial*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.
- GIMENO, J. A., y RUIZ-HUERTA, J.: *El nuevo Estado fiscal español*, Ed. Blume, Madrid, 1980.
- KING, D.: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government* (3.ª ed.), George Allen and Unwin, Londres, 1984. Traducido al castellano por el IEF bajo el título *La economía de los gobiernos multinivel*, Madrid, 1986.
- LINDE, E.: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1980.
- MARTÍN, J. L., y PALMA, L.: «Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas», *Estudios Regionales*, núm. 25, Madrid, 1989, pp. 125-149.
- MARTÍNEZ, R., et al.: *Coordinación y colaboración entre administraciones tributarias estatal y autonómicas*, Monografía IVIE, Valencia, 1991.
- MATHEWS, R.: «The Australian Loan Council: Coordination of Public Debt Policies in a Federation», en *Proceedings of the 40 th Congress of the International Institute of Public Finance*, Innsbruck, 1984.
- : «Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá, Estados Unidos», en RUIZ-HUERTA y MUÑOZ DE BUSTILLO, 1986, pp. 53-93.
- MCLURE, Jr. (ed.): *Tax assignment in Federal Countries*, Centre for Research in Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 1983.
- MELGUIZO, A.: *Federalismo Fiscal: Una «guía de lectura» para un programa de investigación actual*, Monografía núm. 74, IEF, Madrid, 1989.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Programa de Convergencia*, Madrid, 1992.
- MUSGRAVE, R.: *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York, 1959. La traducción española, en Aguilar, Madrid, 1964.
- MUSGRAVE, R. y P.: *Public Finance in theory and practice* (5.ª ed.), McGraw Hill, Nueva York, 1989.

- NOWOTNY, E.: «Tax Assignment and Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland», en MCLURE, Jr., 1983, pp. 260-286.
- OATES, W. E.: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich, Inc., Nueva York, 1972. Traducido al castellano por P. PÉREZ JIMÉNEZ, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- RUIZ-HUERTA, J.: «Consideraciones económicas a propósito de las normas de defensa del consumidor. Especial referencia al problema de la unidad de mercado», en *Estudios sobre el Consumo*, núm. 2, septiembre, 1984, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (eds.): *Estado federal/Estado regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*, Diputación de Salamanca, Salamanca, 1986.
- RUIZ-HUERTA, J., y GIMÉNEZ, A.: «Índices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión: Una aplicación al caso español» (versión provisional), *Papeles de Trabajo*, núm. 10/19, IEF, Madrid, 1990.
- SANFRUTOS, N.: «La financiación de los servicios regionales de salud, problemas y posibles soluciones», *Gaceta Sanitaria*, núm. 26, vol. 5, septiembre-octubre 1991, Madrid.
- SOLÉ-VILANOVA, J.: «El finançament de les províncies del Canadà: un exemple d'autonomia tributària». *Nota d'Economia*, núm. 37, març, 1990, Generalidad de Cataluña, Barcelona.
- VEGA, M.: «El principio de coordinación financiera en la hacienda regional», en DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, IEF, Madrid, 1984.
- WEBER, L.: «Federalismo fiscal: la experiencia Suiza», en RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DE BUSTILLO, R., 1986, pp. 129-159.
- ZORNOZA, J.: *La Hacienda Autonómica y sus relaciones con la Hacienda Estatal*, mimeo, IEF, Madrid, 1989.

