

Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (1981-1987) (*)

**José L. Martín Navarro
Luis Palma Martos**

El presente trabajo pretende analizar las actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el campo de la armonización de las Haciendas autonómicas con la Hacienda del Estado. Parecía justificado tras un dilatado período de siete años, duante los cuales se han sucedido importantes transformaciones en el terreno de la financiación autonómica, hacer un balance del papel jugado por un órgano como el Consejo de Política Fiscal y Financiera cuya importancia en la definición del modelo de financiación actualmente vigente, creemos que no ha sido suficientemente ponderada.

Para abordar el estudio propuesto, hemos optado por estructurar las actuaciones del Consejo en una serie de apartados que recogen las líneas de acción más significativas según se desprende de las Memorias del Consejo. En concreto nos vamos a referir al Fondo de Compensación Interterritorial y la coordinación de la política de inversiones, la coordinación de la política de endeudamiento, el estudio de la política presupuestaria de las CC AA, el establecimiento del modelo de financiación de las CC AA, la armonización de la metodología para la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional y una breve nota sobre el análisis de las asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales. No obstante antes de recoger estos temas se hace un somero análisis de la estructura del Consejo, sus componentes y el papel que la ley le otorga.

(*) El presente artículo fue sugerido por el profesor doctor don Javier Lasarte, catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Sevilla, su ayuda ha sido inestimable en el acceso a las fuentes documentales primarias y muy especialmente en sus comentarios y consejos a lo largo del proceso de elaboración, por lo que deseamos agradecerle este esfuerzo públicamente. Le agradecemos al profesor doctor don José María O'kean sus comentarios a una primera versión del artículo. No obstante de las deficiencias del presente trabajo debemos responder únicamente los autores.

La realización del presente estudio se ha hecho fundamentalmente en base a las Memorias de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de los años 1981 a 1987 que han sido editadas por el propio Consejo y en las que se recogen los aspectos más importantes de su labor, así como los acuerdos y dictámenes que ha emitido en los años de referencia.

1. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS FORMALES DEL CONSEJO

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se crea, según lo preceptuado en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de lograr una adecuada coordinación entre la actividad financiera de las mismas y la Hacienda del Estado.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera es un órgano consultivo y de deliberación, integrado en un primer momento por los ministros de Hacienda, de Economía y de Administración Territorial, además de por los consejeros de Hacienda de cada una de las Comunidades Autónomas que constituyen el Estado español.

La ya referida Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en su artículo tercero, dedicado íntegramente al Consejo, determina pormenorizadamente cuáles son las funciones del mismo:

- a) Coordinación de la Política Presupuestaria de las Comunidades Autónomas y del Estado.
- b) El estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.
- c) El estudio y en su caso la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de cada una de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- e) La coordinación de la política de endeudamiento.
- f) La coordinación de la política de Inversiones Públicas.
- g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado, que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Como se desprende de la lectura de las competencias que le asigna la ley, el Consejo es el órgano de la Administración, que tiene por misión armonizar la Hacienda del Estado de tal manera que se garanticen unos principios de equidad y unidad de acción del sistema fiscal y financiero del Estado en el nuevo marco de la organización autonómica de éste.

El Consejo se constituyó el día 1 de julio de 1981 y aprobó su Regla-

mento de Régimen Interior, previsto por la ley, el día 20 de septiembre del mismo año. El Reglamento se vio en parte modificado por el Acuerdo 1/1983, de 9 de septiembre de 1983, para adecuarlo a la nueva distribución ministerial.

Los principales órganos de que consta son el presidente del Consejo, cargo que recae sobre el ministro de Hacienda, el vicepresidente, ocupado por un consejero de Hacienda de Comunidad Autónoma y que es renovado anualmente, y el secretario, que actúa con voz pero sin voto, puesto que se atribuye al director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda.

El Consejo es paritario, pues los representantes de la Hacienda estatal disponen del mismo número de votos que poseen los de las Comunidades Autónomas. Con esta medida se garantiza el principio de igualdad de las Haciendas estatal y autonómica lo que es muy importante debido a las tareas de coordinación que, principalmente, lleva a cabo el Consejo.

El número de reuniones del Consejo es bastante variado habiendo años en los que se ha reunido hasta siete veces y otros en los que sólo ha habido una reunión, no obstante la media es de tres o cuatro anuales. La forma más común de abordar los temas de discusión es a través de Grupos de trabajo que elaboran informes que se someten a la aprobación del pleno¹.

2. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL Y LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE INVERSIONES

2.1. El Fondo de Compensación Interterritorial

Desde los primeros momentos de su constitución, el consejo mostró una especial preocupación por el estudio y la valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial que se crea por el artículo 16 de la misma Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La existencia del Fondo se fundamenta en los artículos 2, 138 y 156 de la Constitución española. Concretamente el artículo 158.2 establece de forma expresa la creación de un Fondo con el objeto de corregir los desequilibrios económicos que existen entre las distintas Comunidades Autónomas, según el principio de solidaridad.

Este último artículo al que nos hemos referido recoge los principios gene-

¹ Para una visión más pormenorizada de los aspectos formales del Consejo puede verse LUEIRO, M. (1988). Este artículo del que fuera secretario general de Coordinación con las Haciendas Territoriales y del Consejo de Política Fiscal y Financiera, abunda en los aspectos institucionales y sobre todo en la Coordinación de la Política de Inversiones Públicas, prestando menos atención al resto de competencias del Consejo.

rales y criterios de distribución del Fondo anual con destino a gastos de inversión y cuyos recursos tienen el carácter de carga del Estado, estando previsto que una ley posterior —revisable cada cinco años— establezca las ponderaciones de los parámetros distributivos, así como la posibilidad de establecer nuevas variables para el reparto de la dotación final.

En principio y según establece el artículo 16.1 de la LOFCA, los recursos se concentrarán en los territorios comparativamente menos desarrollados y para ello se establecen unos criterios que los benefician y que se concretan en los siguientes:

- a) Inversamente proporcional a la renta per cápita del territorio.
- b) Directamente proporcional al saldo migratorio de los diez últimos años.
- c) Directamente proporcional al desempleo existente.
- d) Directamente proporcional a la superficie del territorio.
- e) Se valora el hecho insular en relación a la lejanía del territorio peninsular.

Hasta la aprobación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 7/84, de 31 de marzo), la distribución real del Fondo se fija por el Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, el cual conecta directamente con las directrices emanadas del artículo 16 de la LOFCA. El Acuerdo establece unas ponderaciones para las variables expuestas anteriormente, primando con un 70 por 100 la renta per cápita del territorio y con un 20 por 100 el saldo migratorio, dejando el 10 por 100 restante a partes iguales para ponderar la superficie y el desempleo y estableciendo un sistema indirecto para la última variable contemplada: el hecho insular.

La importante cuestión de si el Fondo debería beneficiar a todas las CC AA o sólo a las menos desarrolladas, fue objeto de discusión en el Consejo, que optó finalmente por el criterio de beneficiar a todas², ya que se estimó que la cuantía mínima del Fondo establecida por la LOFCA (un 30 por 100 del total de la inversión pública del Estado) era una cantidad suficientemente grande como para satisfacer los deseos de todas las CC AA.

En general se considera que las variables escogidas son bastante expresivas del nivel de desarrollo de cada Comunidad Autónoma y que por tanto añadir nuevas variables no sería significativo pues estarían muy correlacionadas con la variable renta per cápita. No obstante el Consejo considera que hay que concretar algunos conceptos importantes entre ellos el propio de «renta per cápita» y el de «hecho insular» y por supuesto utilizar para el cálculo de las variables los últimos datos disponibles por el Instituto Nacional de Estadística.

² Informe del Grupo de Trabajo al Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC AA, aprobado el 16 de septiembre de 1981. *Memoria de Actuaciones del Consejo* del año 1981, págs. 16-18.

En un informe presentado por el INE al Consejo a requerimiento de éste³, se comunica que para definir apropiadamente la variable «renta per cápita» ha diseñado un plan especial basado en el programa de Contabilidad Nacional desarrollado por la Comunidad Económica Europea. Este programa (que lleva por nombre SEC-REG) pone énfasis en el cálculo del valor añadido regional que es una buena aproximación al concepto de Renta Regional. El sistema tiene varias ventajas entre ellas la de permitir la coordinación estadística con los países de la Comunidad Europea además de medir con precisión las diferencias regionales.

El Acuerdo del Consejo sobre la ponderación de las variables que determinan el reparto del Fondo, de 20 de agosto de 1981, se mantiene en vigor hasta la aprobación de la Ley del Fondo, Ley 7/84, de 31 de marzo, en la cual se consolida básicamente aquel acuerdo del Consejo, aunque con un recorte en el montante global del mismo al reducirse la base de cálculo del Fondo. En efecto, se define en esta Ley el concepto de Inversión Pública como el total de las inversiones reales que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, incluido el propio Fondo, Organismos Autónomos y Transferencias de capital, pero no se computan los gastos de defensa ni la inversión de reposición. Esto significa en la práctica que la cuantía del Fondo se reduce, pero el reparto del mismo se hace con idénticos criterios que los aprobados en el Acuerdo 2/1981 del Consejo.

Como se observa en el cuadro 1, en el que se muestra la evolución de la cuantía total del Fondo a lo largo del período de vigencia del mismo y la distribución por Comunidades Autónomas, la decisión que recoge la Ley 7/84 de modificar la base de cálculo del Fondo, afecta de modo sustancial a la misma. La tendencia creciente de los primeros tres años 1982-1984 se ve invertida en los años siguientes, y eso a pesar de que la ley establecía un porcentaje más alto (el 40 por 100) para amortiguar el efecto reductor en los años 1985 y 1986. Es importante también hacer notar la evolución porcentual que presenta la Comunidad andaluza, que si bien en los primeros años está en torno al 26 ó 27 por 100, es claramente descendente a partir de 1986 perdiéndose financiación por este concepto en términos relativos.

Hemos resaltado anteriormente que la Constitución establece que la Ley que regula el Fondo sea revisable cada cinco años. Se cumple en 1989 el período de vigencia de la ley y es posible que se modifiquen algunas ponderaciones, así disminuir la importancia del factor «saldo migratorio» en beneficio del factor «desempleo existente», dada la indudable importancia que esta variable ha adquirido en los últimos años⁴.

³ Documento del Instituto Nacional de Estadística sobre distribución porcentual del FCI para 1983. *Memoria de Actuaciones del Consejo* del año 1982, págs. 58-68.

⁴ En este sentido la reunión del Consejo celebrada en la isla de La Toja a mediados de julio de 1989 se ha considerado una posible remodelación de la estructura del Fondo. Con ocasión de este

Cuadro 1
Fondo de Compensación Interterritorial (Distribución por Comunidades)

Comunidad	1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	10 ⁶ pts.	%														
País Vasco.....	5.957,1	3,3	6.853,8	3,4	6.685,3	3,2	7.262,5	3,5	7.176,9	3,7	7.435,6	3,7	10.543,3	7,0	15.994,0	7,4
Cataluña.....	13.648,7	7,6	16.003,6	7,8	17.444,0	8,3	17.642,3	8,6	14.655,7	7,5	10.044,7	7,1	14.768,8	9,8	23.892,5	11,1
Galicia.....	17.618,1	9,8	21.750,5	10,7	21.294,0	10,2	21.759,1	10,6	20.902,8	10,7	15.383,7	10,9	16.297,4	10,8	22.889,8	10,7
Andalucía.....	47.102,9	26,2	54.746,7	26,8	57.972,6	27,7	56.849,6	27,7	52.767,9	26,9	35.771,4	25,3	36.927,6	24,4	49.855,6	23,2
Asturias.....	4.686,6	2,6	4.674,0	2,3	4.525,1	2,2	4.428,4	2,2	4.177,6	2,1	3.454,6	2,5	3.491,4	2,3	4.763,3	2,2
Cantabria.....	1.470,4	0,8	1.584,7	0,8	1.715,5	0,8	1.814,7	0,9	1.818,1	0,9	1.324,6	0,9	1.201,1	0,8	1.767,2	0,8
La Rioja.....	738,1	0,4	707,7	0,3	692,8	0,3	687,4	0,3	684,0	0,3	473,5	0,3	460,5	0,3	635,0	0,3
Murcia.....	3.652,3	2,0	4.663,4	2,0	4.438,5	2,1	4.455,0	2,2	3.932,3	2,0	2.710,2	1,9	3.271,2	2,2	5.071,1	2,4
Com. Valenciana.....	11.509,1	6,4	11.960,5	5,9	12.509,3	6,0	10.798,4	5,3	11.670,4	5,9	8.774,3	6,2	9.495,1	6,3	13.490,1	6,3
Aragón.....	4.385,4	2,4	4.582,4	2,2	5.210,4	2,5	5.058,6	2,5	4.615,8	2,4	3.069,1	2,2	2.904,9	1,9	4.269,2	2,0
Castilla-La Mancha.....	11.908,5	6,6	13.438,9	6,6	14.158,3	6,8	15.569,2	7,6	14.839,8	7,6	10.579,2	7,5	10.813,7	7,1	15.047,3	7,0
Canarias.....	12.170,2	6,7	13.728,0	6,7	11.147,8	5,3	9.602,8	4,7	9.001,5	4,6	7.183,0	5,1	8.745,4	5,8	11.750,5	5,5
Navarra.....	1.475,9	0,8	1.323,6	0,7	1.379,0	0,7	1.380,5	0,7	1.373,0	0,7	999,4	0,7	982,3	0,6	1.458,4	0,7
Extremadura.....	14.690,5	8,2	15.578,1	7,6	16.032,0	7,7	14.711,0	7,2	16.692,3	8,5	11.288,0	8,0	9.366,2	6,2	12.739,6	5,9
Baleares.....	1.966,9	1,1	2.157,9	1,1	2.230,9	1,1	1.747,6	0,8	1.564,9	0,8	1.377,6	1,0	1.031,4	0,7	1.541,9	0,7
Madrid.....	9.476,0	5,3	11.694,1	5,7	11.385,9	5,5	10.940,2	5,3	10.528,1	5,4	7.774,2	5,5	8.637,0	5,7	12.477,5	5,8
Castilla-León.....	16.872,4	9,4	18.051,3	8,9	19.198,9	9,2	19.120,2	9,3	18.440,1	9,4	12.717,2	9,0	11.498,0	7,6	16.118,1	7,5
Ceuta.....	325,2	0,2	505,3	0,3	495,5	0,2	641,6	0,3	633,9	0,3	475,7	0,3	389,3	0,3	580,9	0,3
Melilla.....	345,2	0,2	495,5	0,2	484,2	0,2	530,9	0,3	524,9	0,3	394,0	0,3	318,0	0,2	472,2	0,2
TOTAL.....	180.000,0	100	204.000,0	100	209.000,0	100	205.000,0	100	196.000,0	100	141.200,0	100	151.142,6	100	214.814,2	100

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado y Consejería de Hacienda y Planificación, Junta de Andalucía.

2.2. La coordinación de la política de inversiones

Una vez planteado el tema del reparto del FCI, la atención del Consejo se centró desde los primeros años de su creación en establecer unos criterios comunes para la coordinación de las inversiones públicas de la Hacienda central y las Haciendas autonómicas. Por ello en febrero de 1982 se constituye un grupo de trabajo que presenta un informe sobre esta materia en mayo del mismo año⁵.

En el informe se diferencian claramente las inversiones que se realizan a cargo del FCI que deben coordinarse a través del Comité de Inversiones Públicas y las otras inversiones que sólo deben ser objeto de intercambio de información entre las haciendas implicadas.

Sin embargo, este primer informe será complementado y modificado por sucesivos acuerdos que se toman en años posteriores (1983, 1984 y 1985) que alteran en algo las primeras directrices. En este sentido se acuerda la coordinación de todas las inversiones, tanto las financiadas a través del FCI, como las otras inversiones públicas que realicen las CC AA aunque estas últimas a lo largo de un período transitorio, como recoge el Acuerdo 2/1983 del Consejo. Este Acuerdo de coordinación se aprueba con el control de las inversiones por la Hacienda del Estado.

Las recomendaciones del Consejo sobre la coordinación de la política de inversiones tiene su plasmación final en la propuesta del Grupo de Trabajo para 1985 en la que se potencia decididamente la armonización a través del Comité de Inversiones Públicas y se establece un procedimiento y un calendario definitivo para la transmisión de información entre las haciendas implicadas.

El acuerdo para 1985 se mantiene sin modificaciones para los años siguientes 1986 y 1987 y se materializa en el documento «Puntos concretos a que debiera referirse el intercambio de información»⁶ entre la Administración central y autonómica. En él se aconseja el intercambio de datos seriados y resúmenes mensuales de la gestión (compromiso y ejecución) de los proyectos de inversión del Fondo de Compensación Interterritorial.

posible cambio se ha vuelto a poner de manifiesto la cuestión de si todas las Comunidades Autónomas deben beneficiarse del Fondo. Según declaraciones del consejero de Hacienda de la Junta de Andalucía, el acuerdo allí alcanzado establece el desdoblamiento del FCI para separar claramente la doble función que hasta ahora ha venido cumpliendo, esto es, como instrumento de corrección de desigualdades territoriales y como instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas.

⁵ Memoria de Actuaciones del Consejo del año 1982, págs. 52-55.

⁶ Documento de trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, número 1, pág. 403.

3. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO

Una de las tareas que de forma expresa le impone la LOFCA al Consejo es la de coordinación de la Política de Endeudamiento de las Haciendas estatal y autonómicas. El objeto de esta tarea es el de evitar la competencia entre sí y con el Gobierno nacional y por lo tanto el endurecimiento de las condiciones del mercado que tan sólo redundarían en perjuicio del interés público.

La LOFCA distingue entre las operaciones por plazo inferior a un año y las que tienen un plazo de amortización mayor. Las primeras tienen por objeto el hacer frente a problemas de tesorería, mientras que las segundas necesariamente han de dedicarse a financiar gastos de inversión de las CC AA con un límite máximo de carga financiera anual por amortizaciones e intereses no superiores al 25 por 100 de los ingresos corrientes (art. 14 LOFCA).

En un principio la coordinación podía afectar a varios aspectos del endeudamiento, pero de forma principal el Consejo se centró en las condiciones de la deuda pública que pueden emitir las CC AA:

- a) Conocimiento por el Consejo del volumen de emisiones a lanzar y del calendario de las mismas.
- b) Establecer las condiciones para homogeneizar las características de la emisión y evitar el encarecimiento de la operación.
- c) Establecer procedimientos que señalen la computabilidad o no de las emisiones en los coeficientes de las diversas entidades financieras.
- d) La fijación de las posibles actuaciones en el mercado secundario.

Para concretar estos puntos se crea un grupo de trabajo que se reúne entre el 24 de noviembre y el 9 de diciembre de 1981, con el objeto de establecer algunos criterios generales sobre computabilidad, límites del endeudamiento, información al Consejo, calendario, condiciones de colocación, etcétera⁷. Sin embargo, las tareas del grupo de trabajo continúan hasta 1983 sin resultado positivo. Ante esta situación, los representantes de la Administración central, presentan un documento en la sesión del 22 de septiembre de 1984 en el que se recogen sus posiciones con la pretensión de que sea aprobado por el Consejo. Entre los puntos más interesantes de la propuesta podemos destacar los siguientes:

- a) Sobre el plazo y la computabilidad, el principio general se propone que las CC AA puedan estar presentes en el mercado financiero con ofertas diversificadas, que abarquen todo el espectro de plazos de amortización, aunque no debieran computarse en el coeficiente de financiación a largo plazo de las entidades financieras.
- b) Para que sean coherentes las políticas fiscal, monetaria y presupuestaria del Estado español, se proponen unos límites al endeudamiento, compati-

⁷ Memoria de Actuaciones del Consejo del año 1981, págs. 33-39.

bles con la estabilidad financiera de la economía y unas obligaciones de información suficientes sobre previsiones de deuda para ejercicios futuros.

c) Para evitar concurrencia y proximidad en el tiempo de las emisiones, el Consejo recomendará el plan de emisiones y será el Ministerio de Economía el que establecerá el calendario definitivo.

d) Sobre las condiciones de colocación, para homogeneizar las emisiones autonómicas, se tomará como punto de referencia las emisiones del Estado a medio y largo plazo. En este sentido se recomienda que el tipo de interés de la deuda autonómica no supere el 0,5 por 100 del interés nominal de la deuda del Estado de características semejantes en las emisiones calificadas de no computables, y de un 1 por 100 en las emisiones computables.

Este documento base de la Administración del Estado suscita una serie de críticas y es objeto de observaciones por numerosos representantes de las CC AA (Andalucía, Cataluña, Navarra y País Vasco) que en resumen están en desacuerdo con lo que ellos consideran un importante recorte en su margen de maniobra financiero.

Las reuniones del grupo de trabajo continúan en períodos sucesivos, pero no se llega a elaborar un texto único. Se trabaja con un texto base y tres alternativos en los que se recogen las alegaciones de las CC AA. Sin embargo, el desacuerdo es tan grande que se deja la cuestión sobre la mesa en numerosas sesiones del Consejo posteriores. En 1986 se hace entrega a los miembros del Consejo de otro documento elaborado por la Administración central de título «Coordinación económica y financiera e intercambio de información» en el que se recomienda el intercambio de datos trimestrales y resúmenes anuales de las operaciones de endeudamiento de las CC AA incluso a corto plazo.

El conflictivo proceso que hemos descrito de forma somera y la falta de un acuerdo final único da idea del grave problema al que se ha enfrentado el Consejo al intentar la coordinación de la política de endeudamiento, sin lograr resolverlo. La dificultad de coordinar este tipo de política estriba en opinión de algunos autores entre ellos Alfonso Ortuño «en la imposibilidad de considerar el producto de las operaciones de crédito y de las emisiones, como un recurso ajeno al sistema de financiación de las CC AA»⁸. Así, una de las mayores discrepancias entre las Haciendas implicadas radica en el intento de establecer un límite general de endeudamiento adicional al incluido en la LOFCA.

El problema de la falta de acuerdo y en este sentido el fracaso del Consejo, se enmarca en un contexto más global que afecta al procedimiento de financiación de las CC AA y está directamente relacionada con la evolución seguida por la cuantía del FCI (como hemos visto decreciente desde 1985 hasta 1987), y las transferencias asumidas juntos con los gastos a que tienen que hacer frente las CC AA de cuantía creciente. Estos dos fenómenos, de signo contra-

⁸ ORTUÑO, A. (1987), pág. 319.

rio, obligan a las Haciendas autonómicas, ante las crecientes necesidades financieras, a optar o bien por un aumento de la presión fiscal en los impuestos en los que tengan competencias, o bien a acudir al endeudamiento progresivo, apelando a la emisión de deuda o a los créditos con entidades financieras nacionales o extranjeras.

En lo referente a la política de endeudamiento seguida por la Junta de Andalucía, de acuerdo con los criterios emanados de la LOFCA, ha tenido dos finalidades:

- a) Satisfacer necesidades transitorias de Tesorería, atendidas con operaciones a corto plazo.
- b) Gastos de inversión financiados con operaciones de crédito a largo plazo y con emisiones de deuda.

Desde 1982 hasta 1988 se han realizado cuatro emisiones de deuda pública por un valor total de 33.000 millones de pesetas. De todas las emisiones realizadas sólo la correspondiente a 1986 agotó los límites de endeudamiento previstos por la Ley de Presupuestos de dicho ejercicio.

Asimismo, se han concertado dos préstamos con el Banco Europeo de Inversiones, el primero por valor de 17 millones de ecus, el 25 de junio de 1983, y el segundo, el 29 de diciembre de 1987, por una cuantía total de 5.000 millones de pesetas⁹.

En el cuadro 2 se presenta la situación del endeudamiento de la Junta de Andalucía a principio de 1989. En él se puede seguir con mayor atención cuál ha sido el uso que del endeudamiento se ha hecho en esta Comunidad Autónoma. Cabe destacar el dato de que en la fecha referida el total de la deuda viva superaba los cincuenta mil millones de pesetas.

4. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

En sesión celebrada el 23 de julio de 1983, se aborda por primera vez en el pleno del Consejo el tema de la coordinación de la política presupuestaria del Estado con la política de las CC AA, competencia que le atribuye el art. 3 de la LOFCA.

La coordinación de la política presupuestaria estaría basada en dos vectores principales: por un lado, la necesidad de un intercambio de información entre la Administración central y las CC AA, tanto en la fase de elaboración de los respectivos presupuestos, como en las fases de desarrollo, modificación y ejecución de los mismos; por otro la coordinación de la política presupuestaria como competencia propia del Consejo. Para concretar esta labor coordinada se presenta un borrador de Proyecto de Ley por el que se regula la obligación de

⁹ HINOJOSA, J. (1988).

Cuadro 2
Situación del endeudamiento de la Junta de Andalucía a 15-3-88

Ejercic.	Concepto	Ley que ampara la emis. de la deuda o la formalizac. del crédito	Emisión/formalizac.	Importe	Suscriptores/prestamistas	Tipos interés	Plazo de amortizac.	Coste de aseguramiento	Amortizac.	Deuda viva
1982	Emisión Deuda P.	L. 1/82, de 16/11	30/12/82	*2.750 4.000	Cajas Ahorro Bancos	13% 12,75%	8 años 4 años	2,75% 2% s./sal. med.	687,5 4.000	2.062,5 —
1983	Crédito	L. 4/82, de 30/12	25/06/83	2.100	BEI	10,45%	15 años	—	206	1.894
1984	Emisión Deuda P.	L. 10/84, de 30/7	27/2/85	6.000	Cajas Ahorro	12,75%	8 años	0,50%	—	6.000
1985	Emisión Deuda P.	L. 1/85, de 11/2	15/1/86	2.750 4.000	Cajas Ahorro Bancos	11,90% 11,50%	8 años 4 años	2,00% 3,00%	— —	2.750 4.000
1986	Emisión Deuda P.	L. 9/85, de 28/12	30/12/86	10.000 3.500	Cajas A. y R. Bancos y Cajas	10,00% 9,5%	8 años 6 años	2,00% 2,50%	— —	10.000 3.500
1986	Crédito	L. 10/84, de 30/7	7/86	4.400	Cajas Ahorro Bancos	Mibor+0,5%	8 años	0,25%	—	—
1986	Crédito	L. 1/85, de 11/2	6/86	6.000	Bancos	Mibor+0,5%	8 años	0,25%	—	—
1987	Crédito	L. 1/87, de 30/1	29/12/87	5.000	BEI	abierto	15 años 3 cadencia	—	—	—
1988**	Póliza Cto.	L. 10/87, de 23/12	1/2/88	5.000	B. Atlántico	Mibor	90 días	—	—	5.000
1988**	Póliza Cto.		1/2/88	5.000	Bankinter	12,060%	90 días	—	—	5.000
1988**	Póliza Cto.		3/1/88	10.000	S. Fernando	Mibor+0,25%	90 días	—	—	10.000
TOTAL										50.206,5

(*) Cifras en millones de pesetas.

(**) Como el lector puede apreciar para el año 1988 se reflejan pólizas de crédito a corto plazo, que no aparecen en los años anteriores, en los que sólo está la financiación a largo plazo, no obstante la hemos incluido para ser fieles a la información aportada por la Consejería de Hacienda y Planificación con respecto a la Deuda viva en la fecha considerada.

FUENTE: Consejería de Hacienda y Planificación, Junta de Andalucía.

intercambio de información entre el Estado, las CC AA y Corporaciones Locales en relación con sus presupuestos y la ejecución de los mismos. Se propone al respecto posponer cualquier decisión para una reunión posterior en la que los representantes de las CC AA pudieran formular las observaciones que creyeran oportunas.

Durante los dos primeros meses de 1984 se recibieron observaciones al borrador del Proyecto de Ley. Éstas oscilaban entre la total conformidad de Castilla-León y la rigurosa puntualización del País Vasco que formulaba observaciones a todo el articulado del borrador e incluso a la disposición final del mismo. La Comunidad Autónoma de Andalucía presentó diversas observaciones de carácter genérico. Así se plantea adelantar el momento en que las CC AA tuvieran información respecto a los presupuestos del Estado, de tal modo que éstos se conocieran en estado de proyecto; también se observaba la necesidad de concretar por medio de la Ley la información a intercambiar, no dejando este extremo a la vía reglamentaria. No obstante, la Comunidad Autónoma andaluza estimó suficiente la información a intercambiar que venía relacionada en el borrador.

En sesión celebrada el 6 de septiembre de 1985, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en la línea marcada por el borrador al que venimos aludiendo, entrega un documento titulado: «Documentación a rendir anualmente a la IGAE por Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos». Con los impresos que deben remitirse se pretende una adecuada vía de información, suficiente en ambos sentidos, que permita la asignación de los recursos públicos de una forma coordinada. Asimismo facilitaría una información precisa sobre el conjunto del Gasto de las Administraciones públicas; esta información se considera de gran relevancia para definir con eficacia medidas de política tanto económica como social.

El 5 de septiembre de 1986 se reúne el Consejo y se hace entrega a los consejeros de un documento sobre el que se solicitan las oportunas observaciones. El documento versa sobre: «Aspectos generales de la coordinación en materia presupuestaria». En este documento se enjuicia la regulación actual sobre la materia como excesivamente general y a todas luces insuficiente. Se plantean dos interrogantes:

- 1.ª ¿En qué áreas o actuaciones es preciso concretar y hacer sería el cauce formal que permitiría su instrumentación normativa?
- 2.ª ¿Cuál sería el cauce normal que permitiría su instrumentación normativa?

En cuanto a la primera cuestión es preciso coordinar dos realidades. Por un lado la autonomía financiera de las CC AA y por otro la exigencia constitucional de coordinación y de la homogeneidad y consolidación formuladas en la LOFCA. Se trata en definitiva de aceptar unos principios comunes (anualidad, universalidad, publicidad, etc.), homogeneizar la elaboración de los presupues-

tos y una normativa de observancia común en cuanto a la gestión y ejecución de los presupuestos.

La resolución del segundo interrogante requiere una concreción respecto a la instrumentación formal y operativa de la coordinación. Aunque resolver este interrogante entraña una decisión de carácter político, las posibles alternativas pueden concretarse en dos: a) que el Gobierno dicte una ley armonizadora; y b) que la coordinación se instrumente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Consejo ve esta segunda posibilidad más operativa, y es en virtud de Ley Orgánica el competente en la materia, aunque en general sólo tiene carácter consultivo. Se propuso el inicio de esta labor mediante un grupo de trabajo que elaborase un conjunto de principios y reglas, que podían acabar incorporándose a un texto legal que garantizara su permanencia y publicidad. Hay que señalar que el tema no vuelve a ser tratado por el Consejo, desapareciendo cualquier referencia del índice o contenido de la Memoria de 1987.

5. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ¹⁰

5.1. Metodología de valoración del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas

En un primer momento, en el que se estaba produciendo la transferencia de los servicios de la Administración central a la Administración autonómica, se pretende garantizar la financiación de estos servicios con una cantidad igual a su coste efectivo. Para ello es preciso la valoración del coste efectivo, por lo que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales elaboró a finales de 1981 un primer borrador de método. Este proyecto de metodología se aprueba por el Consejo en febrero de 1982, con el voto en contra del representante del País Vasco. La metodología aprobada establece únicamente el nivel de financiación básica correspondiente a la actividad ordinaria a desarrollar por las CC AA. Dentro del sistema de financiación básica existen dos fuentes de recursos: el rendimiento de los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado en un porcentaje que se establecerá de acuerdo con la metodología a que nos venimos refiriendo y que debería ser aprobado por las Cortes mediante ley.

En la metodología aprobada se hace una definición de carácter legal del

¹⁰ El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es analizado de forma pormenorizada por el libro publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, *Cinco estudios sobre la financiación autonómica* (1988). Sin pretender ser exhaustivos podrían ser de interés, asimismo, los trabajos de CASTELLS, A., COSTA, M. y FRIGOLA, R. (1987). GARCÍA AÑOVEROS (1986a) (1986b), MEDEL, B. (1987), MELGUIZO, A. (1987), MONASTERIO, C. (1988), TREBOLLE, J. (1986) y ZABALZA, A. (1987).

coste efectivo y asimismo se definen los componentes del mismo, concretándose en costes directos e indirectos de unidades centrales y periféricas y gastos de inversiones en conservación, mejora y sustitución, en total cinco componentes. Asimismo contiene el procedimiento de valoración de dicho coste que, según la metodología, se hará servicio a servicio de forma analítica, identificando todos los elementos del mismo para cada Comunidad Autónoma.

Otro punto que se aborda en la metodología es el procedimiento de cálculo para la determinación del porcentaje de participación de las CC AA en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos durante el período especial a que se refiere la disposición transitoria primera de la LOFCA. No queda fuera del contenido de la metodología la aplicación de ésta al sistema de concierto o convenio económico de que gozan algunas CC AA; en esta aplicación se recogen las peculiaridades de la valoración en este sistema especial.

La aplicación práctica de la metodología aprobada por el Consejo para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las CC AA, planteó algunos problemas en lo referente a los gastos de conservación, mejora y sustitución. Así, en sesión del Consejo del 29 de julio de 1982, se plantea por parte de la representación del Gobierno de la nación, la necesidad de que el propio Consejo se pronuncie sobre los criterios prácticos de aplicación en materia de inversiones, que permitan el cumplimiento de la metodología sin distorsiones debidas a interpretaciones del Gobierno central o incluso entre las mismas CC AA. Para soslayar estos problemas, se elaboró por parte de la Administración central el documento: «Valoración de los gastos de conservación, mejora y sustitución», que contiene unos criterios que desarrollan e interpretan la metodología aprobada en febrero de 1982. Así, y puesto que el citado documento era conocido por los representantes de las CC AA, fue aprobado en la reunión antes aludida, con los votos en contra de Andalucía, Asturias y País Vasco, que ya se había manifestado contrario a la aprobación de la metodología.

5.2. Informe de la Junta de Galicia sobre la financiación de las Comunidades Autónomas a través del porcentaje de participación y su coordinación en la política presupuestaria del Estado

La referencia a este informe, significativo por cuanto alude a problemas planteados con la valoración de los servicios transferidos, lo que imposibilitaba la aprobación por ley del correspondiente porcentaje de participación, se recoge de la Memoria del Consejo correspondiente al año 1983.

El consejero de la Junta de Galicia se quejaba de que, aunque había sido fijado por la Comisión Mixta de Transferencias el porcentaje de participación para Galicia y éste a su vez refrendado por el Gobierno, no fue tramitado el proyecto de ley preceptivo. Esta situación había impedido, según el consejero, la realización de ningún tipo de política económica.

El ministro de Economía y Hacienda, Miguel Boyer, manifestó su preocu-

pación por el tema, pero indicó que no podrían incluirse los porcentajes en la Ley de Presupuestos para 1984, por lo que lo más operativo sería en su opinión avanzar lo más posible en el cierre de las valoraciones definitivas, para lo que apuntó soluciones en forma de enmiendas a los Presupuestos, caso de alcanzar los acuerdos necesarios. No obstante lo anterior y ante la gravedad de la situación planteada, el Consejo vio conveniente volver a estudiar el problema con la máxima urgencia. La solución vendría propuesta a principios de 1984 y a ella nos referiremos en el próximo apartado.

5.3. Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1984, 1985 y 1986

En sesión celebrada por el Consejo el 26 de enero de 1984, el señor presidente, en nombre del Gobierno de la nación, y con el fin de resolver definitivamente el problema de la financiación de las CC AA, somete a consideración y debate del pleno una propuesta que puede resumirse en dos puntos: 1), que la Hacienda central asuma las insuficiencias que se hubieran producido hasta el 31 de diciembre de 1983 en la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos; y 2), que se proceda de inmediato, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley de Presupuestos del Estado para 1984, a fijar el porcentaje de participación de todas las CC AA en los ingresos del Estado para 1984.

En reunión celebrada el 29 de marzo de 1984, el presidente del Consejo presenta el borrador del Anteproyecto de Ley por el que se fijan los porcentajes de participación de las CC AA en los ingresos del Estado para 1984. Aunque no es el Consejo el órgano competente para debatir y aprobar el citado borrador, sí se estima conveniente que conozca el mismo con el fin de que se exprese de forma general sobre el planteamiento político y determinados aspectos del mismo. Es planteada por el presidente la necesidad de designar una ponencia que aborde con profundidad el estudio del denominado *efecto financiero*¹¹ y también la inclusión en el articulado de la previsión del correspondiente crédito extraordinario. Esta propuesta se aprueba, aunque el consejero de la Junta de Andalucía manifestó no estar de acuerdo con el importe del crédito extraordinario.

En sesión plenaria celebrada el 14 de septiembre de 1984, el presidente del Consejo somete a la aprobación del mismo un método para determinar el porcentaje de participación de las CC AA en los ingresos del Estado para 1985. Al método se adjuntó toda la documentación necesaria, debidamente actualizada para la fijación de dicho porcentaje y que figura como anexo en la

¹¹ Puede verse una definición de *Efecto financiero* en la Memoria de Actuaciones del Consejo de 1985, pág. 35. Una valoración de este efecto para 1986, se presenta en MONASTERIO, C. (1988).

Memoria de Actuaciones del Consejo de 1984. La propuesta contó con los votos contrarios de Cataluña y Galicia y con las abstenciones de Cantabria, País Vasco y Navarra, siendo aprobada como Acuerdo 1/1984 del Consejo. La fórmula algebraica quedó determinada como:

$$PPI_{1985} = \frac{CE - TC}{TNC} \times 100$$

donde: CE = coste efectivo;

TC = recaudación por tributos cedidos;

TNC = recaudación por los capítulos I y II del presupuesto de ingresos del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión. El cálculo de los términos de la fórmula se realiza en base a la información estadística antes citada.

En sesión plenaria celebrada el 30 de enero de 1985, se creó un grupo de trabajo para estudiar el impacto de la entrada en vigor del IVA en la financiación de las CC AA y la metodología para definir la financiación de las CC AA en el año 1986. En base a las conclusiones alcanzadas por dicho grupo de trabajo se realiza una propuesta de acuerdo con fecha 6 de septiembre de 1985. Esta propuesta se acepta en segunda votación con los votos en contra de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia y las abstenciones de Navarra, País Vasco, Castilla-León y Madrid. La fórmula algebraica para la determinación del porcentaje fue:

$$PPI_{1986} = \frac{CE_{1985} - TC_{1985}}{IE_{1985} + TIVA_{1985}} \times 100$$

donde: CE_{1985} = coste efectivo de los servicios transferidos en pesetas en 1985.

TC_{1985} = recaudación prevista de tributos cedidos en el ejercicio 1985.

TE_{1985} = recaudación prevista en 1985 por los capítulos I y II de ingresos del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión.

$TIVA_{1985}$ = recaudación prevista en 1985 por los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, recursos locales e institucionales y tasas y exacciones parafiscales suprimidas por el IVA. Naturalmente, en el acuerdo quedó reflejado el método de cálculo de los términos de la fórmula.

El consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Galicia formuló ante el acuerdo un voto particular reservado al amparo del art. 10.3 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo. El informe presentado quedó estructurado en cuatro partes: 1), criterios que han de inspirar la financiación de las CC AA; 2), problemas pendientes de resolver en la financiación de las CC AA; 3), la financiación autónoma en 1986: características de un modelo «puente»; y 4), con-

sideración final donde se manifestaba claramente contrario al método propuesto.

Además de este voto particular de Galicia se realizaron dos propuestas alternativas por parte de Castilla-León y la Comunidad Valenciana. La propuesta de Castilla-León venía estructurada en dos puntos: 1), que se adopte el compromiso de articular durante 1986 el modelo de financiación definitivo previsto en la LOFCA para que fuese de aplicación desde el 1 de enero de 1987; 2), que la prórroga del modelo transitorio genera unas minusvaloraciones para las CC AA que deberían considerarse deuda del Estado a éstas. Las minusvaloraciones, una vez calculadas darían lugar a un crédito a favor de las CC AA en el ejercicio 1987.

La Comunidad Valenciana propuso lo siguiente: *a)*, se fijará como porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en la recaudación de ingresos totales no cedidos para el ejercicio 1986 la suma del porcentaje fijado para 1985 y de aquel que se obtuviera de las cargas asumidas por nuevas competencias en el transcurso de ese mismo año calculado, en pesetas constantes. El porcentaje obtenido de ese modo figurará en los presupuestos iniciales del Estado para 1986 hasta que se aplique el apartado siguiente. *b)*, en éste se plantea que el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1986 incluya en su articulado la obligación de fijar, a través de los órganos competentes, la fórmula de cálculo del porcentaje definitivo de participación en los ingresos del Estado antes del 30 de junio de ese mismo año. Una vez definida esta fórmula se aplicará con los datos de 1986 y se procederá a efectuar las modificaciones presupuestarias a que diere lugar en relación con el porcentaje fijado de modo provisional según el apartado *a)*.

5.4. Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991

En las sesiones plenarias que van de la número 14 a la número 20, ambas inclusives, se analizó hasta llegar a un acuerdo, el 1/1986 del Consejo, un documento elaborado por la Administración central: «El sistema de financiación de las CC AA» que abría formalmente el proceso de negociación entre la Administración central y la autonómica, para el establecimiento de un nuevo sistema de financiación¹².

La primera de las sesiones tuvo lugar el 24 de abril de 1986 y la última, la número 20, el 7 de noviembre de ese mismo año. El documento de referencia abordaba una larga serie de temas: el sistema de financiación durante el pe-

¹² En opinión de MONASTERIO, C. (1988) y pese a las complicaciones derivadas de la época en que se llevó a cabo el proceso, presa de profundos cambios políticos y económicos, éste se realizó de forma satisfactoria en un plazo de tiempo breve y con un respeto considerable de los principios de una adecuada asignación impositiva en un sistema de varios niveles de hacienda.

río periodo transitorio y evaluación de la experiencia proporcionada por éste; autonomía en el ingreso y corresponsabilización fiscal; la evolución de la financiación fuera Fondo; el problema de las subvenciones desde la perspectiva de la financiación de las CC AA; racionalización económica de la LOFCA como marco de aplicación de su art. 13; la existencia de dos techos de competencias y las variables socioeconómicas; volumen de financiación; el actual sistema de financiación y los problemas puestos de manifiesto en la fase transitoria; la financiación actual de las CC AA de régimen común; distribución de la financiación resultante del período transitorio en función de los criterios del art. 13 de la LOFCA; el grado de descentralización fiscal; la evolución de la participación en los ingresos del Estado; consideración de las subvenciones corrientes y de capital y un marco analítico para el sistema de financiación autonómica propuesto por la LOFCA.

En la sesión número 15, celebrada el 27 de mayo, se abordan los siguientes puntos: *a)*, descentralización y corresponsabilización fiscal; *b)*, evolución de la participación en los ingresos del Estado; *c)*, criterios de distribución (art. 13 de la LOFCA); y *d)*, impacto del IVA en la financiación de las CC AA. Por hacer referencia a la postura mantenida por la Comunidad andaluza, diremos que Andalucía, dentro del tema de la descentralización y corresponsabilización fiscal, planteó la posibilidad de traspasar desde las Corporaciones locales algunos tributos, así como que debían ser las CC AA quienes establecieran las bases catastrales de las contribuciones territoriales. En relación con los criterios de distribución del art. 13 de la LOFCA, Andalucía propuso que se sometiera a votación la creación de un grupo de trabajo para que estableciera una recomendación sobre la definición en términos operacionales del concepto «déficit en servicios sociales e infraestructuras», que aparece en el art. 13 de la LOFCA.

En la sesión plenaria número 16, del 5 de septiembre de 1986, se prosigue el análisis con el siguiente orden del día: *a)*, impacto del IVA en la financiación de las CC AA; *b)*, el tratamiento de las subvenciones corrientes y de capital; *c)*, el FCI y su relación con el FEDER; *d)*, otras cuestiones: coordinación e intercambio de información; *e)*, consideración global de la financiación de las CC AA en el período definitivo: síntesis y conclusiones. Como recapitulación final el presidente del Consejo considera que la mayoría está de acuerdo en que los impuestos propios no pueden jugar un papel significativo, por lo que el Gobierno insistirá en la reafirmación del porcentaje de participación que se completará con una posible ampliación de los tributos cedidos. Además existe un acuerdo general en cuanto a la fijación de un marco jurídico adecuado para establecer recargos por parte de las CC AA.

El 16 de septiembre de 1986 en reunión plenaria número 17 del Consejo, es presentado formalmente un documento propuesta para la financiación de las CC AA en el período definitivo. Con respecto a este documento van a existir discrepancias en relación a varios extremos, entre los que se podrían

destacar: la reducción de impuestos cedidos como consecuencia de la implantación del IVA; cesión del IVA en su fase minorista; transferencia del impuesto sobre actos jurídicos documentados; plazo de vigencia del nuevo sistema de financiación, el nuevo método de financiación vía FCI; el procedimiento a seguir para el establecimiento de recargos en los impuestos no cedidos por parte de las CC AA, etcétera.

Como cuestión previa a la aprobación del sistema definitivo, el presidente del Consejo plantea la determinación de la cantidad global de financiación que debe figurar en el proyecto inicial de los Presupuestos Generales del Estado para 1987. El acuerdo definitivo al respecto elevaba una recomendación al Gobierno de la nación al objeto de que los Presupuestos Generales del Estado para 1987 recogieran una actualización de la financiación de las CC AA, mediante la aplicación del 8,7 por 100 a los créditos que figuran en la sección 32 de los Presupuestos, aumentando dicho resultado en el 10 por 100 de la base de cálculo del FCI de 1987 y que en la sección 33 de los Presupuestos se recogiera el 30 por 100 de dicha base distribuida entre las distintas CC AA. Esta recomendación se aprobó con la oposición expresa de Galicia.

La entrega por parte de la Administración central del documento: «Propuesta para el sistema definitivo de financiación autonómica», calificada como primera propuesta formal de negociación, se hace en la sesión plenaria del Consejo número 18, celebrada el 10 de octubre de 1986. El presidente del Consejo hace una primera propuesta de fijación de calendario de negociaciones y señala como fecha límite para la conclusión del acuerdo del Consejo la del 1 de diciembre de 1986.

En la sesión número 19 del día 23 de octubre de 1986, se hace entrega de dos documentos: el primero relativo a la regla de evolución de la financiación vía porcentaje en base a dos criterios, el de cambio de sistema y el criterio de evolución de 1986 a 1987; utilizando como variable relevante el crecimiento de los gastos equivalentes del Estado; el segundo relativo a lo que en total significa la aplicación conjunta de los dos aspectos discutidos hasta ahora en lo que se refiere a las consignaciones para cada una de las CC AA en 1987. De ambos documentos se realiza una valoración mayoritariamente positiva por parte del Consejo.

En sesión plenaria celebrada el 7 de noviembre de 1986, se hace entrega por parte del presidente del Consejo de un documento que incorpora ciertas precisiones y matizaciones a la propuesta presentada el 10 de octubre. Ésta con las modificaciones introducidas en sucesivas reuniones se somete a votación nominal y es aprobada con el voto en contra de Canarias y las abstenciones de Cantabria, Galicia y Baleares. La aprobación del citado documento fue calificada de «histórica» por el ministro de Economía y Hacienda, presidente del Consejo.

El documento definitivo: «Método para la aplicación del sistema de financiación de las CC AA en el período 1987-1991», consta de seis apartados: 1),

los bloques de financiación de las CC AA; 2), la financiación incondicionada; 3), la participación en los ingresos del Estado; 4), la financiación condicionada; 5), la financiación autónoma; y 6), la nivelación de servicios. Asimismo, se incluyen dos anexos: uno conteniendo datos estadísticos justificativos y otro con las previsiones de financiación para 1987.

En la reunión del Consejo del 4 de septiembre de 1987 se hace entrega por parte de la Administración central de un documento sobre: «Determinación del porcentaje definitivo de participación de las CC AA en los ingresos del Estado para el quinquenio 1987-1991, y su revisión según el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC AA en el período 1987-1991».

Tras un debate en el seno del Consejo se llega a la conclusión de que al no encontrarse entre las atribuciones del mismo la de fijar cantidades que habrían de figurar en los Presupuestos Generales del Estado, ni la cuantía del porcentaje definitivo de participación; serán las Comisiones Mixtas de Transferencias las que acuerden de forma definitiva dicho porcentaje de participación. El documento entregado constaba de cuatro partes. Tras una primera introductoria, la segunda se centra en la determinación del porcentaje de participación en ingresos definitivos del quinquenio vigente en el ejercicio 1987, y previsión de financiación en dicho ejercicio; la tercera analiza la revisión del PPI definitivo del quinquenio y la previsión de financiación en 1988. La última parte, titulada «Aspectos formales», está dedicada a fijar las actuaciones que deben llevarse a cabo. Los cálculos que se realizaban quedaban justificados en una serie de documentos que figuraban como anexo.

En la reunión de referencia el consejero de Economía y Finanzas de Cataluña entrega un documento con algunas precisiones sobre el método para la determinación del porcentaje definitivo de participación. También en la reunión del 4 de septiembre de 1987, y dada su relación con el sistema de financiación de las CC AA y con la determinación del PPI, se trató la problemática de la incidencia sobre estos aspectos de la nueva financiación, de la cesión del impuesto sobre actos jurídicos documentados y de las modificaciones proyectadas en el impuesto sobre sucesiones.

Con referencia a la cesión del impuesto sobre actos jurídicos documentados, se entrega a los consejeros el documento: «Proyecto de ley de cesión del impuesto de actos jurídicos documentados» al objeto de ser estudiado por las CC AA, previamente al examen por parte de las Comisiones Mixtas. Al existir un consenso general para que la citada ley entrara en vigor el 1 de enero de 1988, se alcanza en el Consejo una especie de acuerdo para que las Comisiones mixtas se reúnan antes del 25 de septiembre de 1987, fecha en que el Gobierno tenía previsto remitir al Parlamento el citado proyecto de ley, a fin de

adoptar simultáneamente tanto el acuerdo referido al porcentaje definitivo, como el acuerdo de cesión¹³.

6. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

La propuesta sobre metodología para la elaboración de PDR elevada al pleno y desarrollada por el presidente del Consejo, fue aprobada por éste en sesión celebrada el 30 de enero de 1985. La aprobación se realizó tomando en consideración distintas observaciones formuladas por Cataluña y Navarra tal como queda reflejado en la Memoria del Consejo de 1985. La metodología aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera fue elevada definitivamente a metodología común por acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de febrero de 1985 y publicada posteriormente en el «BOE» de 13 de mayo del mismo año como Resolución de 25 de marzo de 1985 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda.

La elaboración de PDR es una consecuencia lógica de la necesidad de lograr actuaciones coherentes de las Administraciones públicas que permitan una más eficaz asignación de los recursos escasos. No obstante lo anterior, la elaboración de estos Programas es un imperativo de carácter legal. La Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial establece en su art. 8 que todas las CC AA estarán obligadas a elaborar un PDR de acuerdo con una metodología común que aprobará el Gobierno, consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Dentro de esta misma Ley, y en su disposición adicional segunda se prevé que esa elaboración se establecerá de forma gradual de acuerdo con la participación porcentual de las CC AA en el FCI y que estos porcentajes se fijarán anualmente en la Ley de Presupuestos. Tal es así, que el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1985 en su art. 75 establecía que todas las CC AA que en dicho ejercicio tuvieran una participación en el FCI de 2.600 pesetas por habitante tendrían que elaborar y aprobar un PDR antes del 31 de mayo del citado año.

Asimismo una norma de carácter supranacional como el Reglamento número 1787/1984 del Consejo de las Comunidades Europeas de 19 de junio de 1984, relativo al FEDER establece la necesidad de notificar a la Comisión los PDR y sus eventuales modificaciones para las zonas o regiones que reúnan las condiciones necesarias para la contribución del FEDER. También establece

¹³ ZABALZA, A. (1987) opina que el acuerdo finalmente alcanzado podría considerarse razonable y que su materialización ha representado un paso importante en el proceso de construcción de las autonomías. Esta positiva valoración no se basa exclusivamente en las cualidades intrínsecas del modelo, sino también, y quizá fuese lo más importante, en que era fruto de una larga, tenaz y laboriosa negociación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

que sólo podrán beneficiarse de la contribución del FEDER las inversiones incluidas en PDR.

Dado que la fecha de aprobación de la metodología era próxima a la integración de España en la CEE, se adoptó para la elaboración de la misma el esquema común propuesto por el Consejo de las Comunidades Europeas. Los programas, en base a esta metodología, se compondrán de cinco capítulos:

I.—Análisis económico-social, que debe constar de cinco apartados, dedicados a: a) Rasgos característicos de la evolución económica y social en el pasado. b) Principales desequilibrios que padece la región y causas de los mismos. c) Impacto de las acciones iniciadas en el pasado para remediar estos desequilibrios. d) Posibilidades de desarrollo de la región, incluidos los estrangulamientos. e) Evolución económica y social probable en el período de programación a falta de intervenciones nuevas.

II.—Objetivos de desarrollo, divididos en: esenciales, otros objetivos importantes expresados en términos cuantitativos y otros objetivos cualitativos relevantes.

III.—Acciones de desarrollo: a) Medidas de política regional. b) Medidas de política nacional, general y sectorial, con un significativo impacto sobre el desarrollo regional.

IV.—Recursos financieros: procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y sus organismos autónomos; de los Presupuestos de las CC AA; de las Corporaciones locales, del FEDER y otros fondos estructurales de la CEE; del crédito oficial, de inversión prevista para las empresas públicas o privadas y procedentes del Banco Europeo de Inversiones.

V.—Por último, un capítulo dedicado a la ejecución y seguimiento del PDR.

Como se ha indicado anteriormente, la metodología fue aprobada por el Consejo y posteriormente por el Consejo de Ministros teniendo en cuenta diversas consideraciones expuestas por Cataluña y Navarra. Éstas se referían fundamentalmente a la flexibilidad que debería integrarse como principio inspirador de la metodología a seguir. Asimismo, se efectuaron recomendaciones en cuanto a las acciones de desarrollo a nivel de los gobiernos regionales y a la necesidad de que el análisis del primer capítulo pueda detectar los desequilibrios regionales, dado que la corrección de éstos debe ser un objetivo fundamental de una política regional¹⁴.

¹⁴ Atendiendo a la metodología referida, ha sido recientemente publicada por la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Economía el *Plan de Desarrollo Regional de España (1989-1993)*.

7. ASIGNACIONES PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 15 de la LOFCA, y en sesión plenaria del Consejo celebrada el 4 de septiembre de 1987 se crea un grupo de trabajo a propuesta de diversas CC AA para iniciar los estudios de los mecanismos de nivelación de los llamados servicios públicos fundamentales.

La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, presentó un documento titulado «Cuestiones a considerar para la aplicación de las asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales». En una primera reunión del grupo de trabajo, celebrada el 10 de noviembre de 1987 se llega al acuerdo de solicitar a las CC AA un documento que deberán enviar a la antes referida Dirección General donde se propondrá la relación de servicios públicos a considerar como fundamentales.

En una segunda reunión que tuvo lugar el 30 de noviembre de 1987 se analizó el contenido de los documentos recibidos y se propuso, por unanimidad, una primera lista de servicios públicos, concretados en las siguientes materias: educación; salud pública; servicios sociales; cultura; vivienda; consumo; defensa del consumidor; medio ambiente; transportes y comunicaciones; protección civil e infraestructuras sociales. Se consideró que ante la imposibilidad de llevar a cabo un estudio que abarcara de forma simultánea todas las materias las prioritarias serán: servicios sociales, cultura y vivienda.

La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales se comprometió a la elaboración de un documento de síntesis que sería remitido a todas las CC AA. Al estar pendiente de aprobación la Memoria del Consejo correspondiente al año 1988 desconocemos el contenido del documento y los posibles acuerdos tomados con respecto al mismo.

8. CONCLUSIONES

Una vez que hemos analizado de forma global cuáles han sido las principales líneas de actuación del Consejo en los años 1981 a 1987 podemos concluir el trabajo con una valoración general de su papel en los años considerados. En nuestra opinión se puede decir que el enjuiciamiento del papel del Consejo es en general positivo. No cabe duda de que la actuación en estos años ha sido dificultosa y en ciertos campos, como en el de la coordinación de la política de endeudamiento, podríamos calificarla de claramente insuficiente, sin embargo en otros importantes campos como en la coordinación de la financiación de las CC AA, el establecimiento de los criterios de reparto del FCI en los primeros años, su actuación cabe calificarla de eficaz. En efecto el Consejo ha jugado un papel importante y de peso sobre todo en el paso del sistema transitorio de financiación de las CC AA al sistema definitivo y en el reparto del

Fondo de Compensación Interterritorial en el que incluso sus acuerdos sirvieron para interpretar las normas emanadas de la LOFCA como ya hemos visto.

El Consejo ha servido de foro de encuentro para establecer los criterios de armonización de las Haciendas autonómicas y la Hacienda central y en este sentido su labor hay que calificarla de muy positiva como se desprende del hecho de que la mayoría de las votaciones para decidir sobre temas importantes se han resuelto por amplias mayorías si no consensuadamente, naturalmente con algunas excepciones.

Por todo lo que hemos dicho anteriormente creemos que el Consejo ha sido un instrumento muy valioso sin el cual la coordinación de las importantes política fiscal y financiera del nuevo modelo de Estado autonómico se hubiera llevado a cabo con mayor crispación y por tanto con menor eficacia.

FUENTES DOCUMENTALES

- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1981* (1982). Imprime la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Madrid, 39 págs.
- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1982* (1983). Imprime la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Madrid, 93 págs.
- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1983* (1984). Imprime la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Madrid, 83 págs.
- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1984 (1985)*. Imprime la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Madrid, 92 págs.
- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1985* (1986). Imprime la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Distribuye Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 90 págs.
- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1986* (1987). Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid, 81 págs.
- Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1987* (1988). Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid, 66 págs.

BIBLIOGRAFÍA (**)

- BOSCH, Antoni y otros (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTELLS, A.; COSTA, M. y FRIGOLA, R. (1988): «Financiación autonómica y distribución regional de la renta», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 312-339.
- GARCÍA AÑOVEROS, Jaime (1986a): «¿Crisis de las Haciendas Autonómicas?», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, págs. 367-374.
- (1986b): «Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, págs. 374-403.
- HINOJOSA, Juan A. (1988): «La Política Financiera de la Junta de Andalucía». Resumen de la conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevi-

(**) En esta bibliografía hacemos referencia a algunas de las aportaciones, que sobre los temas analizados en el artículo, se han realizado más recientemente.

- Illa con motivo de las I Jornadas de Hacienda Autonómica y Planificación, Sevilla, 28 de abril de 1988.
- LUEIRO, Manuel (1988): «Resumen de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, vol. XVIII, núm. 52, págs. 13-46.
- MEDEL, Braulio (1987): «La Financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo», *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31, págs. 385-405.
- MELGUIZO, Ángel (1987): «El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Economistas*, núm. 23, págs. 69-71.
- (1988): «El Fondo de Compensación Interterritorial», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 354-376.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1989): *Plan Nacional de Desarrollo Regional de España (1989-1993)*, Madrid.
- MONASTERIO, Carlos (1988): «Una visión crítica del nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 374-384.
- ORTUÑO, Alfonso (1987): «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, núm. 33, págs. 318-329.
- TREBOLLE, Jaime (1986): «Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, págs. 404-466.
- ZABALZA, Antonio (1987): «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31, págs. 374-384.

