REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO ACUERDO PARA LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Juan Manuel EGUIAGARAY UCELAY

El día 20 de enero de 1992 se alcanzaba, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996. Con este acuerdo se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que prevé la revisión del acuerdo vigente hasta el 31 de diciembre de 1991, una vez transcurridos cinco años de su puesta en ejecución y convenida, entre el Estado y las comunidades autónomas, la necesidad de tal revisión.

Tanto el acuerdo elaborado para cubrir el próximo quinquenio como el acuerdo anterior encuentran su fundamentación legal en la citada LOFCA, sobre la que es preciso realizar un primer pronunciamiento: su validez y fortaleza en términos políticos y su capacidad para encuadrar y encauzar las aspiraciones de las comunidades autónomas en materia financiera, y para generar las soluciones a los nuevos problemas derivados de las relaciones económico-financieras entre las administraciones estatal y autonómica.

Desde el comienzo de las negociaciones para el nuevo acuerdo, e incluso antes, quedó claro que el proceso desarrollado a partir de la LOFCA no había recibido valoraciones negativas, y con alta frecuencia éstas habían sido positivas.

Así, existió la idea compartida de que los avances y modificaciones a introducir en el sistema de financiación autonómica habrían de tener lugar en el ámbito de posibilidades ofrecido por la mencionada norma orgánica, por la amplitud de sus previsiones y por el consenso que su aprobación supuso.

A partir de aquí, el índice del contenido del acuerdo refleja la ambición de abordar la solución de los problemas y disfunciones que la primera etapa quinquenal del *sistema* llamado *definitivo* (1987-1991) había presentado en términos de ba-

lance. Tan importante o más que este objetivo era dar respuesta a cuestiones de base requeridas por los principios de *eficacia* y *coordinación* administrativas derivados tanto de nuestra Constitución como de un presente y de un futuro plenamente integrados en la Europa comunitaria.

Por ello, ha de destacarse que la primera parte del nuevo acuerdo está dedicada a la *coordinación presupuestaria* y financiera en las administraciones central y autonómica con objeto de instrumentar aquellas acciones que permitan normalizar y homogeneizar la contabilidad de ambas, como condición previa para poder compartir la disciplina que se deriva de los requisitos necesarios para entrar en la tercera fase de la unión económica y monetaria europea, fundamentalmente los relativos a déficit público y necesidades de financiación.

Esta *convergencia* en y hacia la Europa comunitaria diseñada en Maastricht nos impone la presentación a la Comisión de un plan que recoja un escenario de consolidación presupuestaria, respecto al cual se le atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera el importante papel de garante de su seguimiento y cumplimiento.

Este imprescindible principio de coordinación interadministrativa se refuerza con el establecimiento de un sistema de consulta de la Administración central a las comunidades autónomas de los proyectos de leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos.

Se adquiere el compromiso de acompañar a todo proyecto de ley, que suponga una modificación sustancial de la normativa reguladora de los tributos cedidos que afecten a su rendimiento, una memoria económica que incluya la territorialización del previsible efecto recaudatorio, la cual se someterá a juicio del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, consecuentemente, se adoptarán las medidas correspondientes para integrar tal efecto finan-

ciero en la participación en los ingresos del Estado de las comunidades autónomas.

Dentro de este mismo marco de coordinación presupuestaria, se ha considerado necesario armonizar los requisitos para las operaciones de crédito y endeudamiento de las comunidades autónomas. En tal sentido, se ha acordado que cada comunidad autónoma presente al gobierno de la Nación un programa anual de endeudamiento, tanto interior como exterior. Una vez consensuado entre el gobierno y cada comunidad autónoma el respectivo programa, las operaciones contempladas en éste serán autorizadas automáticamente. Estos programas son revisables por ambas partes.

Por último, la Administración central se compromete a mejorar y acortar los plazos de las liquidaciones definitivas de la participación en los ingresos del Estado, de los recursos procedentes del INSALUD y los de las liquidaciones provisionales. Asimismo, los anticipos que, como previsión para el ejercicio corriente, realiza la Administración central se aumentarán del 95 al 98 por 100 en tres años.

Por tanto, el acuerdo para el próximo quinquenio supone un gran avance en la línea de coordinación que el análisis del pasado muestra como asignatura clave para el desarrollo y consolidación estable de nuestro modelo de Estado autonómico.

En segundo lugar, la *autonomía*—otro gran principio inherente a la propia naturaleza política y económica con que se configura dicho Estado— cobra nuevos bríos e impulsos. De una parte, se incorporan a la financiación incondicionada que reciben las comunidades autónomas las subvenciones finalistas a la gratuidad de la enseñanza y la compensación transitoria derivada del Fondo de Compensación Interterritorial, para la inversión nueva. El importe de los recursos económicos añadidos por esta vía al bloque incondicionado de la financiación de las comunidades autónomas supera—en pesetas de 1990, año tomado como base para el cálculo del método del nuevo quinquenio—los 216.500 millones de pesetas, cifra cuya importancia, tanto absoluta como relativa, no es preciso resaltar.

Por otro lado, el acuerdo muestra el deseo compartido por quienes lo suscriben de asignar a las comunidades autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, que se concreta en la constitución de un grupo de trabajo para examinar las posibilidades de tal empeño antes del final del primer semestre de 1992 y, en su caso, la aplicación de los correspondientes mecanismos el 1 de enero de 1993. Pero además se gana tiempo, al estable-

cer que el marco para su respuesta continúa siendo la LOFCA y la previsión que realiza de la variable de esfuerzo fiscal. Al mismo tiempo, se abren a estudio la conveniencia de la representación de las comunidades autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la posibilidad de cesión de nuevos tributos y la de integrar en los ingresos de las comunidades uniprovinciales debidos a su participación en los del Estado los que perciben por haber asumido a la Diputación Provincial.

La *suficiencia*, como tercer principio a considerar en un sistema que ha de propugnarse estable, también goza de una relevante atención en el acuerdo. Se determina una cantidad adicional superior a los 107.000 millones de pesetas para financiación incondicionada de la inversión nueva de las comunidades autónomas, que resuelve las limitaciones observadas en el quinquenio precedente en este sentido y satisface el objetivo de comenzar los próximos cinco años sin prolongar esta cuestión pendiente.

La evolución adecuada del sistema de financiación autonómica se asegura, asimismo, manteniendo las reglas que se utilizaron en los cinco años pasados, y que proporcionaron un gran dinamismo y un crecimiento capaz de contribuir a que el gasto total consolidado de las comunidades autónomas pasase del 18,9 por 100, en 1987, a una cifra estimada de más del 24,2 por 100, en 1991, respecto a la del gasto total del sector público, excluidas pensiones de la seguridad social y clases pasivas, así como variación de pasivos financieros. Dicho en otros términos, que respecto al PIB a precios de mercado, el gasto de aquellas administraciones se alzase del 6,1 por 100, en el año de partida del anterior quinquenio, a cerca del 9 por 100 en el pasado ejercicio.

En este orden de cosas es justo reconocer que la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias, en aquellas comunidades autónomas que tienen transferidas estas competencias, ha ofrecido durante el pasado período insuficiencias y disfunciones que han ocasionado, en algún caso, severos problemas a la Administración gestora correspondiente. La complejidad del tema ha aconsejado que, teniendo en cuenta la necesidad de tomar medidas correctoras en un plazo próximo, se realice por el grupo de trabajo mencionado anteriormente una propuesta de esa índole.

La *igualdad* en los recursos financieros por habitante que reciben las comunidades autónomas se ha venido planteando por algunos como el principio rector que debía guiar el sistema de financia-

ción, cuando menos en la fuente PPI (porcentaje de participación en los ingresos del Estado). Sin necesidad de aportar una extensa serie de argumentos, sí parece conveniente situar el tema en el contexto de lo real y posible. Como principio absoluto, imposibilitaría la consideración de aspectos relativos a la pluralidad de todo orden que caracteriza a España, pero, sobre todo, en sus extremos resultaría incompatible con otros principios consagrados constitucionalmente, como el de la solidaridad.

Por el lado contrario, olvidar cualquier referencia al mismo puede conducir a que se profundice la desigualdad y se desvertebre la idea de Estado-Nación. Se presenta, por ello, un binomio igualdad-solidaridad que podría tener una cierta solución en términos paretianos: que se gane en igualdad si nadie pierde en solidaridad.

El sistema para 1992-1996 parece entenderlo así. La variable «población», tanto para las comunidades autónomas del artículo 143 de la Constitución como para las del artículo 151, incrementa su ponderación del 59 y 84,4 por 100, respectivamente, al 64 y 94 por 100 en la revisión del método para la aplicación del sistema de financiación, de lo que resulta que para cada bloque competencial la desviación típica de los ingresos por habitante en cada comunidad autónoma se reduce considerablemente. Los retoques en otras variables contribuyen igualmente a lograr el resultado expuesto.

Por tanto, la *solidaridad* mejora en nitidez conceptual y concreción financiera, al centrarse más en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), del que se desgaja definitivamente, según se ha señalado, la compensación transitoria, y en el FEDER, en especial conexión con aquél para revalorizar su carácter redistributivo interregional. Cuantitativamente, también se mejora el FCI, al fijarse el porcentaje mínimo de la inversión pública que lo determina en el 36 por 100, frente al 30 por 100 vigente, y en garantizar una dotación mínima de 128.845 millones de pesetas.

Si se añade el actual funcionamiento de los incentivos regionales, a través de la delimitación de zonas de promoción económica, zonas industrializadas en declive y zonas especiales, y las actuaciones selectivas de los otros dos fondos estructurales de la CE —Fondo Social Europeo y FEOGA-Orientación—, ha de concluirse que, hoy por hoy, la política de solidaridad interterritorial engarza adecuadamente con la de desarrollo regional.

Esto último es muy importante, ya que, en fechas casi inmediatas, la constitución de nuevos instru-

mentos en la CE para hacer realidad el gran objetivo de la *cohesión económica y social* o, en palabras más usuales, el de la solidaridad para la igualdad en el territorio comunitario, nos va a plantear oportunidades que serán históricas si se actúa con la diligencia y eficacia imprescindibles para no desaprovecharlas y dar el salto definitivo que nos coloque en el grupo de países de cabeza en Europa.

Preparar desde ahora un entramado de información y datos para el conocimiento de la realidad territorial —en los niveles regional, comarcal y local—, para la actuación política y económica ajustada, y para la gestión evaluable no sólo es un requerimiento a las administraciones públicas, sino también un reto a los agentes económicos y sociales, y a toda la sociedad.

En relación con los principios de solidaridad-igualdad, el acuerdo para 1992-1996 contempla una alternativa al artículo 15 de la LOFCA, aún no desarrollado, que hace referencia a la garantía que el Estado deberá hacer en todo el territorio español de un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales. Para ello, se iniciaron en el primer semestre de 1992 los trabajos encaminados a dar viabilidad a la aplicación del expresado mandato de la LOFCA mediante la definición de qué servicios son los afectados, sus costes reales en cada territorio, el establecimiento de prioridades y la determinación de los mecanismos financieros de nivelación *ad hoc*.

Lo expuesto hasta aquí pretende subrayar los aspectos más sobresalientes del nuevo acuerdo y su ubicación en un proyecto temporal supranacional. Quizá reste hacer mención a otros significados no menos notables.

Prácticamente, se abandona, en el sistema de financiación autonómica en su nueva etapa, la referencia original al *coste efectivo* de los servicios transferidos, que si fue útil en las fases iniciales, con el transcurso del tiempo y el desarrollo autonómico fue perdiendo justificación y realismo.

La *estabilidad* en el sistema tiene que ser vocación compartida, y así parece aceptarse unánimemente. Estabilidad que no ha de confundirse con inamovilidad ni con negación de posibles ajustes o revisiones a partir del análisis objetivo de su funcionamiento real y de la asunción de un marco de objetivos superiores, en una jerarquización de prioridades en las políticas de Estado y en los condicionantes derivados de la plena integración internacional.

La lógica lleva a concluir que *estabilidad* y *participación* actúan en paralelo, y en la misma direc-

ción, por lo que deben potenciarse estratégicamente los órganos de encuentro, debate y coordinación interadministrativos. La negociación del acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y su pendiente aprobación formal en las comisiones mixtas paritarias Estado-Comunidades Autónomas, ha sido, y previsiblemente continuará siéndolo, un buen termómetro que señala la entrada en una etapa de clima distinto y esperanzador, que todos debemos reconocer y valorar positivamente.

Simultáneamente a la formulación de este acuerdo, de índole mayoritariamente económico-financiera, se han llevado a cabo numerosas conversaciones con representantes de las comunidades autónomas del artículo 143, y de los partidos políticos, para llegar a un Pacto Autonómico para la ampliación de las competencias de aquéllas en el contexto de las previsiones constitucionales, así como para el desarrollo de los diversos mecanismos de cooperación entre el Gobierno de la Nación y los de las Comunidades Autónomas.

Conviene, por último, recordar que la organización territorial del Estado, para su consolidación definitiva, ha de apoyarse en un equilibrio —también estable— en la distribución de competencias y recursos entre las tres administraciones.

La local, de gran raigambre histórica en su vertiente municipal, ha desempeñado en la España democrática un papel que ha conjugado el desempeño de sus funciones tradicionales con la imperiosa atención a demandas ciudadanas crecientes y urgentes, y con el desafío de acercar la Administración del Estado a los ciudadanos.

No resulta ocioso señalar, aunque no sea el objeto central de este artículo, que en los años venideros la Administración local deberá dedicar una decisiva atención a los problemas, básicamente financieros, que ha ido acumulando por múltiples razones, entre las que está el nacimiento y desarrollo de la nueva organización territorial a partir de nuestra Constitución de 1978, que ha requerido líneas políticas y actuaciones orientadas a desarrollar —en plazos de tiempo muy cortos— la nueva Administración autonómica, y a lograr un grado de descentralización que, respecto a ésta, nos sitúa en un nivel muy alto en la comparación internacional.

La formulación de un reequilibrio de la descentralización entre las tres administraciones, que no necesariamente tiene que tener una exactitud matemática, parece que conduce a una consideración, antes o después, del grado actual que representa, en este sentido, la Administración local.