LA FINANCIACION AUTONOMICA: ANALISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS TRANSITORIO Y DEFINITIVO

En este trabajo, **Braulio Medel** realiza un análisis descriptivo y valorativo del sistema de financiación autonómica y de la reforma reciente del mismo. El autor parte de la constatación de que la financiación autonómica de régimen común está formada, más que por un sistema monolítico y homogéneo, por tres subsistemas: uno básico, el correspondiente al modelo desarrollado en la LOFCA, y otros dos secundarios, integrados respectivamente por la financiación mediante transferencias específicas y la financiación de las competencias transferidas de la seguridad social. La reforma emprendida, centrada en el subsistema de financiación básica, modifica la estructura y las relaciones entre este bloque básico y el de las transferencias específicas, dejando intacto al tercero.

En el plano valorativo, el artículo del profesor Medel se desenvuelve en torno a dos proposiciones generales. La primera sostiene que la ordenación de la financiación autonómica en el período transitorio ha jugado un importante papel para el despegue del funcionamiento de las comunidades autónomas y para la consolidación de las haciendas públicas regionales, pero que, una vez superado ese primer estadio, presenta diversos problemas y deficiencias que habrían de corregirse en línea con las previsiones de la LOFCA. La segunda conclusión general argumenta que el nuevo sistema acordado mejora sustancialmente al anterior, salvo en tres aspectos importantes, cuya solución queda condicionalmente pospuesta para el futuro.

El primero es la inexistencia de un área suficiente de recursos tributarios de gestión propia.
Otra cuestión no resuelta adecuadamente es la relativa a la solidaridad del sistema, único ámbito en el que el nuevo modelo registra un retroceso respecto al precedente.

En fin, pendiente queda también la regulación de las relaciones entre los sistemas de financiación autonómica y local, hoy inexistente. Estos puntos deberán centrar los principales esfuerzos dirigidos a cerrar satisfactoriamente la reforma de la financiación de las comunidades autónomas (*).

I. LA FINANCIACION AUTONOMICA EN EL PERIODO TRANSITORIO

OS recursos administrados por las comunidades autónomas al final del período transitorio pueden clasificarse esquemáticamente en tres grupos de financiación, integrados por ingresos de distinta naturaleza. A su vez, cada uno de estos grupos tiene por misión financiar gastos que, por su carácter funcional y/o económico, son también diferentes de los gastos sufragados con los recursos de los otros dos grupos. Puede hablarse, pues, de la existencia de tres subsistemas de financiación autonómica estancos y separados entre sí, como muestra el cuadro n.º 1:

- 1.° Subsistema de financiación básica, integrado por los mecanismos financieros desarrollados en la ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Dentro del mismo cabe distinguir la financiación incondicional, la financiación condicionada «fuera Fondo de-Compensación Interterritorial (FCI)» (asignaciones niveladoras de servicios) y la financiación condicionada del FCI. Al no haber entrado en vigor las asignaciones niveladoras, las categorías anteriores pueden reducirse a la financiación básica incondicionada o «fuera Fondo» y la financiación básica condicionada o del Fondo.
- 2.º Subsistema de financiación mediante transferencias condicionadas específicas, gestionadas por las comunidades autónomas.
- 3.º Subsistema de financiación de los servicios traspasados de la seguridad social.

El desgajamiento del tercero de

CUADRO N.º 1

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION AUTONOMICA EN EL PERIODO TRANSITORIO

	Criterio de demarcación funcional			
Criterio de demarcación económico	Competencias excepto seguridad social		Competencias de seguridad social	
	Instrumentos financieros regulados en la LOFCA	Instrumentos financieros no regulados en la LOFCA	Instrumentos financieros no regulados en la LOFCA	
GASTOS PROPIOS				
Gastos operativos	Tasas Tributos cedidos Participación en ingresos			
Gastos de inversión				
GASTOS DE TRANSFERENCIAS		Transferencias específicas	Participación en gastos	
GASTOS DE TRANSFERENCIAS				

los subsistemas enumerados se debe a la particularidad funcional de las actividades a financiar con el mismo (seguridad social), mientras que la separación entre los dos restantes se explica fundamentalmente por la diversa categoría económica de los gastos a desarrollar.

Ante una reforma de la financiación autonómica, el análisis del modelo del período transitorio, aplicado hasta finales de 1986, ha de plantearse en dos planos, aunque en última instancia se hallen relacionados entre sí: en primer lugar, el de la justificación o racionalidad de la existencia de estos tres subsistemas o bloques de financiación independientes y de sus correspondientes áreas de cobertura; en segundo término, la coherencia global y la idoneidad individual de los mecanismos e instrumentos de la financiación autonómica. Con arreglo a este esquema, comenzaremos nuestro examen por los subsistemas secundarios o periféricos y por los motivos de su configuración aislada, para detenernos posteriormente en la consideración de la estructura y elementos del subsistema básico o nuclear.

Los subsistemas secundarios desarrollados al margen de la LOFCA

A) El subsistema de financiación de las competencias transferidas de la seguridad social

Una de las diferenciaciones de los mecanismos financieros autonómicos es de naturaleza funcional, en la medida en que, de hecho, se encuentra separada la financiación de las competencias transferidas en materia de seguridad social de las restantes. Las ·funciones hasta ahora traspasadas a algunas comunidades autónomas (en concreto, Andalucía y Cataluña) en el ámbito de la seguridad social son las relativas a los servicios de sanidad del INSALUD v los sociales del INSERSO, aunque son las primeras las que por su importante dimensión e incidencia económica confieren un peso específico propio a este bloque de financiación.

Existen diversos argumentos que pueden esgrimirse en favor de un tratamiento financiero separado de los servicios traspasados de la seguridad social, y en particular del INSALUD. Así, por una parte, el sistema financiero de la seguridad social es independiente del resto de la hacienda pública estatal, con lo que mal podría funcionar un modelo integrado a escala autonómica. Además, la propia Constitución proclama que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen económico de la seguridad social, sin periuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas. Asimismo, el hecho de que tan sólo dos comunidades hubieran recibido los traspasos del INSALUD a lo largo de todo el período transitorio de la financiación autonómica podría hacer aconsejable, al menos hasta que no se hubieran extendido esos traspasos, no mezclar su marco financiero con el general aplicable al resto de competencias, regulado en la LOFCA. En fin, el peligro, sobre todo en una primera e inestable etapa, de fragmentación del sistema de la seguridad social podría debilitar, mediante una territorialización de sus ingresos y pagos, el principal instrumento económico de solidaridad interpersonal de todos los españoles, y en este punto cualquier

riesgo, por pequeño que sea, es altamente indeseable.

No obstante, han sido también palpables los inconvenientes de mantener una tajante separación entre este subsistema y el general o básico. En primer lugar, la impermeabilidad entre ambos impide confrontar, en términos de eficiencia económica o de redistribución. el coste de oportunidad de asignar más o menos recursos a la sanidad en relación a los restantes servicios, lo que no deja de ser importante en una perspectiva de programación a medio plazo, máxime si tenemos presentes los cambios que se están produciendo en la estructura demográfica de la población. Asimismo, lo atípico del mecanismo de financiación de los servicios traspasados del INSALUD, respecto del régimen básico de la LOFCA, ha determinado que el principio de garantía del coste efectivo durante el período transitorio, que ha jugado para la generalidad de los servicios transferidos, no haya servido como elemento claro ni de suficiencia o cobertura de costes ni de regla de disciplina presupuestaria en el área de las competencias de la seguridad social. Esto ha dado lugar a un marco financiero inseguro e inestable y, para las comunidades autónomas, a dificultades económicas adicionales a las propias del INSALUD. Igualmente, la existencia de estos dos subsistemas obliga a mantener dos estructuras y dos aparatos burocráticos diferenciados en materias tales como gestión presupuestaria, tesorería, fiscalización, contabilidad, etc., con todos los inconvenientes y costes por deseconomías de escala que esta duplicidad comporta.

Si los argumentos anteriores ponen en cuestión la conveniencia de aislar por completo la financiación de las funciones traspasadas de la seguridad social, en particular la sanidad, de la de los restantes servicios, esa separación resulta especialmente controvertida respecto de la financiación de la educación. Y ello por varios motivos. El primero es que en ambos casos, sanidad y educación, nos encontramos ante los dos grandes servicios públicos fundamentales por excelencia, dados sus importantes efectos externos y redistributivos, cuyo disfrute por todos los españoles está recogido en nuestro propio texto constitucional. Unido a lo anterior, ambos servicios son probablemente los únicos a los que, con carácter indiscutible, les pueden ser aplicables las previsiones contenidas en el artículo 15 de la LOFCA sobre nivelación de servicios públicos básicos, presunción respaldada por los mismos principios regulados en sus leyes-marco sectoriales (LODE y Ley General de Sanidad). Por otro lado, la sanidad y la educación no son sólo dos servicios públicos principales por sus propiedades cualitativas, sino también por la fuerte concentración de recursos que en ellos se da, especialmente si consideramos los presupuestos autonómicos. En efecto, para una comunidad del artículo 151 de la Constitución. que haya asumido las competencias de educación y sanidad, la suma de los fondos dedicados a una y otra función absorbe en torno a los dos tercios de sus gastos totales, lo que refuerza la deseabilidad, y hasta la inexcusabilidad, de confrontar, en una perspectiva a medio plazo, las necesidades relativas de uno y otro servicio.

No parece razonable por tanto que, como ha ocurrido durante el período transitorio, los criterios de participación de las comunidades autónomas en los recursos globales destinados a una y otra función respondan a lógicas diferentes, ni que el engarce entre los gastos reales y de transferencias sea absolutamente dispar, pues ello no es sino reflejo de una inconsistencia interna dificilmente justificable.

B) El subsistema de financiación mediante transferencias condicionadas específicas

En el proceso de diseño del sistema de financiación autonómica se ha partido, primero, de establecer una marcada diferenciación entre los gastos reales y los de transferencias, para afectar después casi exclusivamente los primeros como recursos asignables a las comunidades autónomas. Esta adscripción tiene lugar tanto en lo que respecta a los gastos corrientes como a los de capital.

En cuanto a los gastos corrientes, ya el, por otra parte excelente, Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas señalaba que «quizás pueda sorprender que, al hablar de la determinación de los costes directos de los servicios transferidos únicamente nos hayamos referido a los capítulos uno -personal- y dos compra de bienes y serviciosdel Presupuesto del Estado, sin aludir al capítulo de las transferencias». La explicación se daba inmediatamente, al añadir que las transferencias públicas al sector privado «suelen constituir, en cambio, una parte del instrumental que utiliza el Estado para llevar a cabo su política económica y, por consiguiente, dificilmente pueden conceptuarse como integrantes del coste de un servicio cuya competencia esté asumida por una comunidad autónoma, dado que la política económica general y, en particular, la de redistribución y desarrollo, compete al Estado» (1).

El fundamental Acuerdo 1/82 sobre método para el cálculo del coste de los servicios transferidos recogió, como es sabido, las propuestas del Informe de la Comisión, que en este punto establecían el criterio general de que el coste efectivo de un servicio, elemento de referencia para fijar los recursos a transferir por el traspaso del mismo, se determinaría por la suma de los gastos directos e indirectos de personal y funcionamiento directamente vinculados a su prestación, con exclusión de los gastos de transferencias. No obstante, el Acuerdo 1/82 abría el portillo a la posibilidad de que también pudieran formar parte del coste efectivo gastos de transferencias «cuando la competencia asumida incluya la potestad o facultad de distribución de los fondos» correspondientes.

La inclusión de los gastos de transferencias en el coste efectivo de los servicios traspasados a lo largo del período transitorio ha sido excepcional, limitándose en concreto a las subvenciones para comedores y transportes escolares y, de mucha menor importancia, las subvenciones a favor de agricultores por daños de alimañas en sus cosechas. En la generalidad de los casos donde se han traspasado servicios para los que existían en los Presupuestos Generales del Estado dotaciones de gastos de transferencias, o bien éstas han permanecido integramente en la esfera de la Administración central, o bien se han cedido a las comunidades algunas funciones de gestión de las mismas. Estos recursos no han ido entrando, pues, a formar parte de los recursos normales de las comunidades autónomas por la vía del coste efectivo, sino que, en el mejor de los casos, se han configurado dentro de la financiación autónomica como un subsistema de transferencias específicas y finalistas. Reseñemos que un mecanismo financiero de esta naturaleza no estaba previsto en la LOFCA.

A una solución similar, y por semejantes razones, se llegó en el ámbito de los gastos de inversión nueva. Aquí la única vía de financiación abierta por el modelo del período transitorio, excepción hecha del endeudamiento y de un difícil ahorro, ha sido el FCI. Pues bien, la Ley 7/1984, reguladora del FCI, limita el destino de los recursos provenientes del mismo a la realización de gastos de inversión de carácter real, con la única excepción de admitir transferencias para proyectos de inversión de las corporaciones locales. Esta restricción del Fondo al campo de las inversiones reales, que no venía marcada, por cierto, ni en el artículo 158 de la Constitución ni en el 16 de la LOFCA, ha determinado que un conjunto de gastos de transferencias de capital al sector privado, vinculados a competencias traspasadas, hayan sido canalizados a las comunidades. al igual que en el caso de los gastos corrientes, por la vía singular de las transferencias específicas v finalistas.

La justificación del surgimiento de este subsistema independiente de financiación a través de subvenciones específicas parece haber descansado en dos proposiciones o criterios interconectados. Por una parte, se predica la conveniencia de excluir a las comunidades autónomas de la intervención en las políticas de redistribución y desarrollo. A continuación, se establece una identificación de los gastos de transferencias como instrumentos de redistribución y desarrollo. Consecuentemente, las funciones de asignación de recursos propias de las comunidades autónomas sólo deben llevarse a cabo mediante gastos reales.

Sobre la fundamentación de los anteriores criterios limitémonos a anotar que el primero es discutible y el segundo erróneo. Sobre sus consecuencias, adelantar que durante el período transitorio han originado diversos problemas en el marco de la financiación autonómica (posibilidad de ineficiencias en situaciones donde existe un notorio grado de sustituibilidad entre la provisión directa de un servicio y las transferencias, probable infravaloración del coste efectivo de algunos servicios transferidos como consecuencia de la inadecuada clasificación de algunos gastos de funcionamiento como subvenciones, desvirtuamiento del FCI por medio de las transferencias de capital, desconocimiento de las transferencias a gestionar en el momento de la elaboración de los presupuestos autonómicos. etcétera).

2. El subsistema básico de la LOFCA

El bloque de financiación básica de las comunidades autónomas durante el período transitorio se ha articulado de forma que garantizara a las mismas los recursos necesarios para afrontar los gastos reales derivados de la asunción de las competencias transferidas. Dentro de estos gastos se separan los gastos de funcionamiento, esto es, los gastos para cubrir el coste efectivo de los servicios traspasados, de los gastos en inversión nueva que implican una ampliación de esos servicios. Los mecanismos financieros facilitados a las comunidades autónomas para atender a uno y a otro tipo de gastos son distintos. Para financiar el coste efectivo de los servicios.

las comunidades han dispuesto de las tasas, los tributos cedidos y el porcentaje de participación en los impuestos estatales. Para ampliar los servicios mediante la realización de nuevas inversiones, han contado con las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial.

Sin perjuicio de que en esta sección nos centremos en la consideración separada de los instrumentos financieros reservados, respectivamente, para los gastos de funcionamiento y los de inversión vinculados a las competencias asumidas, una cuestión previa a examinar es la propia motivación de tal división. En el terreno de los principios, ésta podría venir justificada por el hecho de que, así como a cada comunidad autónoma habría que proveerla de los recursos necesarios para financiar los gastos de funcionamiento de los servicios ya existentes, la distribución de los ingresos para gastos de inversión ligados a las funciones transferidas debería responder a una lógica diferente, cual es la de la insuficiencia relativa en la provisión de los servicios correspondientes a esas funciones, además de la cuota que tocara a las mismas en la utilización de las inversiones públicas como instrumento al servicio de la política de desarrollo regional y de la política de empleo.

No obstante, si en un plano teórico ese fraccionamiento resulta defendible, la forma concreta en que se ha llevado a la práctica ha dado lugar a deficiencias que sí abren flancos más vulnerables a la crítica. Junto a otros argumentos de menor entidad, merecen ser destacados dos. Por un lado, es de resaltar cómo ambos grupos de instrumentos, en vez de haber estado imbuidos conjuntamente por los principios de suficiencia y solidaridad, sólo lo han estado res-

pectivamente por uno de ellos. Así, en el campo de los mecanismos para financiar los gastos de funcionamiento, la única preocupación ha sido la de que fueran suficientes para cubrir el coste efectivo de los servicios traspasados. mientras que en la esfera de los gastos de inversión sólo ha regido una determinada idea de solidaridad. De otra parte, el criterio de solidaridad que ha guiado el reparto de los fondos para inversiones nuevas ha estado más inspirado en los objetivos de la política de desarrollo regional que de la política de nivelación o igualación en el disfrute de los servicios transferidos, políticas ambas con claras concomitancias y superposiciones, y que por ello deben conjugarse para la referida distribución de recursos, pero en el caso español se ha prescindido prácticamente de la segunda de ellas. Si a todo lo anterior añadimos un conjunto de deficiencias en el diseño concreto de los instrumentos financieros adoptados, como comprobaremos seguidamente, no cabe extrañarse de que la separación entre la financiación de los gastos de funcionamiento y la de los de inversión nueva haya sido criticada.

A) La financiación básica incondicional o «fuera Fondo»

Sobre el papel, la LOFCA contemplaba tres tipos de recursos integrantes de la financiación básica fuera Fondo: los recursos autónomos (tributos propios y recargos), recursos cedidos (tributos cedidos, incluidas las tasas aunque formalmente éstas sean tributos propios, y participación en impuestos estatales no cedidos) y recursos transferidos (subvenciones niveladoras de servicios). En la realidad, el único grupo que verdaderamente ha operado ha si-

do el segundo, ya que las subvenciones niveladoras no han Ilegado a implantarse y los recursos autónomos han alcanzado una dimensión más simbólica que otra cosa. Y aquí surgen va dos primeras limitaciones importantes, sobre las que volveremos más adelante, del subsistema de financiación básica desarrollado en el período transitorio: el escaso peso de los recursos autónomos o, si se prefiere, del área tributaria propia de las autonomías, y la ausencia de mecanismos financieros explícitos para la nivelación de servicios.

A efectos analíticos, podemos considerar separadamente los aspectos relativos al volumen o cuantía global de los recursos integrantes del bloque de financiación básica incondicional fuera Fondo y los concernientes a su estructura o composición.

El elemento central o clave, en torno al cual ha girado la fijación de la financiación básica fuera Fondo para cada comunidad autónoma, ha sido el coste efectivo de los servicios transferidos, valorado inicialmente en el momento del correspondiente traspaso, y actualizado de año en año con arreglo a unos parámetros de revisión de los distintos componentes del coste. La participación en los impuestos estatales no cedidos se ha venido determinando, conforme al denominado procedimiento deslizante de fijación del porcentaje, de una manera residual, por diferencia entre el coste efectivo neto y los tributos cedidos. Esta fórmula de cálculo del volumen de financiación básica en la fase transitoria ha procurado conseguir un resultado principal: garantizar la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento del traspaso. Pero, al mismo tiempo, ha ocasionado

diversos problemas de los que pasamos a enumerar los más importantes:

- El establecimiento de la financiación básica global para cada año ha estado vinculado a un concepto, coste efectivo de los servicios transferidos, insuficiente, ambiguo v. en buena medida, discrecional, lo que ha provocado unas arduas negociaciones anuales y frecuentes enfrentamientos entre las administraciones central y autonómicas. Este elemento clave, que ha orientado la financiación autonómica en el período transitorio, ha determinado un sistema con riesgos de suficiencia financiera v escasamente automático, y por tanto autónomo, para las comunidades.
- Hasta 1986 no ha existido ningún incentivo para que las comunidades autónomas mejoraran la gestión de los tributos cedidos, ya que cualquier menor recaudación de éstos se compensaba por medio del porcentaje de participación, y sólo gracias a la autorresponsabilidad de las propias comunidades no se ha caído en la tentación de comportamientos estratégicos egoístas, de efectos globales negativos sobre los ingresos públicos.
- Las necesidades derivadas de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios y de la nivelación de los mismos se han tenido en cuenta sólo de forma parcial e imperfecta en la determinación de la cuantía de los recursos facilitados a las autonomías.

En cuanto a los elementos integrantes de la *estructura* de la financiación básica fuera Fondo durante el período transitorio, se han puesto de manifiesto algunos problemas y dificultades que son dignos de consideración para la reforma del modelo. Son de destacar los siguientes:

- · El sistema se ha desarrollado de una manera desequilibrada temporal y estructuralmente. Respecto al desenvolvimiento temporal, reseñemos que, mientras que la LOFCA se promulga en 1980, los distintos instrumentos previstos en la misma aparecen considerablemente más tarde y escalonadamente: el FCI se aplica por vez primera en 1982, aunque su ley reguladora no se aprueba hasta 1984; el porcentaje de participación no entra en vigor, asimismo, hasta 1984, la cesión generalizada de los tributos cedidos no tiene lugar sino en 1985 y, en fin, otros instrumentos, como las subvenciones niveladoras de servicios. aún no han sido utilizados. También puede afirmarse que la financiación autonómica ha tenido un desarrollo deseguilibrado estructuralmente. El modelo de la LOFCA es un sistema integrado por un conjunto de elementos interrelacionados, de manera que cada uno está diseñado en función de todos los demás, siendo complementarios entre sí. Pues bien, nos encontramos con que mecanismos financieros previstos en la LOFCA no han llegado a implantarse, mientras que se han ido incorporando y añadiendo otros no previstos y ajenos al modelo contemplado en la Lev.
- El área de recursos tributarios sobre los que las comunidades poseen capacidad normativa y/o de gestión ha sido reducida y deficientemente definida y clarificada, problema que se ha visto agravado con la entrada en vigor del IVA y la paralela supresión del impuesto de lujo y reducción de la capacidad recaudatoria del impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- El mecanismo del porcentaje de participación en los impuestos estatales no ha jugado como tal en el período transitorio, sino que

- los ingresos obtenidos bajo su denominación han respondido más bien a las características de una transferencia global incondicionada. El porcentaje, por consiguiente, ha desempeñado solo muy defectuosamente su función como instrumento financiero que generara cada año, de forma automática, un derecho de coparticipación sobre el producto de los impuestos estatales no cedidos.
- Aunque ya se ha señalado, hay que reiterar aquí, como una deficiencia principal del sistema transitorio, la no aplicación de las asignaciones presupuestarias para la nivelación de servicios, ni ninguna otra figura basada en las diferencias de necesidad fiscal de las distintas comunidades.

Al margen de los problemas que acabamos de examinar, referidos tanto a la suficiencia global de los recursos como a la coherencia y consistencia internas de los instrumentos, hemos de referimos antes de cerrar este recorrido a dos factores adicionales, escasamente atendidos en la fase transitoria: los aspectos administrativos e institucionales del sistema de financiación autonómica, y la relación entre éste y el sistema de financiación de las corporaciones locales.

Sobre la primera de las cuestiones apuntadas, baste registrar que el proceso de montaje y consolidación de las administraciones financieras autonómicas se ha enfocado desde la Administración central de manera deficiente y, en buena medida, descoordinada. En cuanto a la segunda, dejar constancia de que el sistema de financiación autonómica se ha desarrollado de forma unilateral, en la medida en que la única dirección seguida ha sido la de regular y delimitar sus competencias financieras respecto de la Administración central del Estado, y al margen de cualquier intento de relación o coordinación con la hacienda local. Ello es tanto como reconocer que en el período transitorio no se ha acometido la construcción de un sistema coherente e integrado de financiación múltiple descentralizada.

B) La financiación básica condicionada del FCI

Para la financiación de las inversiones ligadas a las competencias asumidas durante el período transitorio, las comunidades han contado, según ya se ha señalado, con un instrumento financiero específico: el FCI.

La crítica más comúnmente formulada al FCI es la de que con él, esto es, con un solo instrumento, se ha pretendido atender a dos objetivos: dotar de suficiencia financiera a las comunidades autónomas y contribuir al desarrollo regional. En nuestra opinión, sin embargo, esta crítica está ambiguamente expresada y, en todo caso, es parcialmente infundada. En efecto, sí resulta justificado afirmar que en la configuración del sistema de financiación autonómica ha habido en parte, y sólo en parte, cierto confusionismo entre la política de igualación fiscal y la política de desarrollo regional, y que ese confusionismo ha afectado singularmente a los mecanismos de financiación de inversiones v. en concreto, al FCI. Pero pretender que puedan separarse completamente los instrumentos de financiación de inversiones para competencias autonómicas y los instrumentos de financiación de inversiones para el desarrollo regional es pretender algo imposible, ya que unas y otras se superponen en gran parte, especialmente en aquellas comunidades más atrasadas, con carencias o

deficiencias importantes de infraestructuras básicas y equipamientos sociales.

Sí se pueden criticar con mayor fundamento otros aspectos más particulares del FCI y, normalmente, menos mencionados:

- Reducción progresiva de su cuantía real y, por tanto, de su potencial redistributivo, por minoraciones artificiales de su base.
- Descoordinación del FCI con el resto de las inversiones públicas y, en particular, ausencia de una visión conjunta solidaria de la inversión global.
- Rigidez excesiva en el destino de los recursos del FCI.
- Deficiente consideración de las diferencias de techos competenciales y servicios transferidos correspondientes a las distintas comunidades autónomas, como factor discriminador en la distribución del FCI para financiar proyectos de competencias asumidas.
- Rigidez parcial entre el FCl y la financiación de la inversión nueva autonómica.
- Insuficiente y defectuosa ponderación de alguno de los indicadores del artículo 4.º de la ley del FCI, y muy en particular del relativo al paro.

II. UNA EVALUACION DE LA FINANCIACION AUTONOMICA EN EL PERIODO TRANSITORIO

Como resumen de todo lo anterior, se puede concluir que al final del período transitorio nos encontramos con un sistema de financiación que ha resuelto aceptablemente, sobre todo en los dos últimos años, los problemas y dificultades de esta primera etapa, pero necesitado de reforma ante el próximo futuro en una doble dirección: por una parte, para subsanar las deficiencias generadas y observadas en su funcionamiento; por otro lado, para adecuar el modelo a una nueva situación en la que va no son necesarias muchas de las muletas y reservas que, con lógica prudencia, se han mantenido durante el período transitorio.

De nuestro examen se desprende que el sistema vigente hasta ahora ha presentado desajustes apreciables respecto de algunos de los criterios derivados de los principios básicos de eficiencia, autonomía y solidaridad que nuestra Constitución consagra como focos rectores de la financiación autonómica. A su consideración dedicamos el resto de esta sección.

Eficiencia económica

 Correcta distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles territoriales de gobierno. Aunque ésta es una tarea que puede considerarse previa a la de la configuración del sistema de financiación autonómica. es obligado hacer referencia a la misma, aunque sólo fuera porque, dentro de la estrategia de implantación y desarrollo de las autonomías, el paso del modelo de financiación del período transitorio al del definitivo debería producirse en el momento en que las comunidades hubieran alcanzado prácticamente su respectivo techo competencial previsto en la Constitución y en los estatutos de autonomía.

De una manera muy general,

en este apartado cabe consignar, por un lado, que se ha registrado un amplio proceso de traspaso de competencias v servicios que casi han llenado las funciones previstas para las comunidades autónomas en el campo de la asignación de recursos y, de otra parte, que ha sido más difícil el reconocimiento de atribuciones en materia de política de redistribución y de fomento económico. Esto responde probablemente a una visión ortodoxa tradicional de cuál debe ser el reparto de funciones en el marco de un Estado descentralizado. interpretada quizá de una manera excesivamente rígida, sin atender a otras teorías y proposiciones que, aun otorgando un papel protagonista a la Administración central en las políticas de distribución y desarrollo, justifican la presencia, en exclusiva o concurrencialmente, de las comunidades autónomas en determinado tipo de intervenciones de ambas.

 Adecuación de la estructura de los instrumentos financieros a las funciones y objetivos perseguidos con los mismos. En este campo se ha detectado un conjunto diverso de posibles mejoras. En primer lugar, hay que reconsiderar la tajante separación entre el subsistema de financiación de las competencias transferidas de la seguridad social y los restantes, y especialmente el de la financiación de los servicios de educación.

En segundo término, en el subsistema de transferencias y subvenciones específicas se ha llegado a una aglomeración desordenada de figuras que exige una revisión de sus características y una clasificación y configuración más racionales. En particular, la separación en dos mecanismos de financiación diferentes (subvenciones condicionadas y financiación básica incondicionada) de los recursos destinados a la provisión de un mismo servicio, según que éstos se traduzcan en gastos de transferencia o reales, respectivamente, introduce una rigidez no justificable desde la perspectiva de la racionalidad económica, que puede originar comportamientos estratégicos y distorsiones asignativas ineficientes.

Finalmente, y dentro del propio bloque de financiación básica, ya hemos reseñado también la existencia de un inadecuado deslinde entre los componentes de financiación de los gastos de funcionamiento y los de capital, y de una serie de insuficiencias técnicas de los distintos instrumentos analizados, algunas de las cuáles se detallarán más adelante, al contrastar la contribución de éstos a los principios de autonomía y solidaridad.

 Neutralidad financiera interterritorial v compatibilidad v coordinación con la política económica nacional. Esta exigencia plantea que el sistema de financiación autonómica debe, por una parte, evitar todas aquellas distorsiones territoriales en la libre asignación de bienes y factores no expresamente buscadas por la política económica nacional y, por otro lado, no obstaculizar las políticas generales de competencia estatal para la consecución de los equilibrios económicos básicos. Ciertamente, la Administración central del Estado ha cuidado de que no existieran peligros importantes en esta vertiente, sobre todo al haber conservado prácticamente todos los resortes de la política tributaria. Pero por la vía del gasto apunta un posible riesgo de distorsiones territoriales no deseadas, por una insuficiente coordinación de los programas, estatales y autonómicos, de subvenciones y ayudas a las actividades empresariales. Las medidas derivadas de nuestra integración en las Comunidades Europeas y de la nueva legislación sobre incentivos económicos regionales deberán contribuir a abortar este problema.

2. Autonomía financiera

• Suficiencia. Con arreglo a este criterio, las comunidades autónomas deben disponer de los recursos suficientes para atender y prestar los servicios propios de su competencia. Conviene separar la consideración de la suficiencia del subsistema de financiación de los servicios transferidos de la seguridad social y del subsistema de financiación básica, y dentro de éste las relativas a los gastos corrientes o de funcionamiento y a los gastos de capital.

En la financiación básica de los gastos de funcionamiento, durante el período transitorio se ha respetado el criterio de suficiencia, entendido como la garantía, reconocida en la disposición transitoria primera de la LOFCA, de cubrir la financiación de los servicios transferidos a cada comunidad autónoma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia. «La garantía contenida en la anterior disposición —como afirmábamos en otro escrito— ha sido interpretada y aplicada en su sentido más restrictivo... Esta especie de neutralidad financiera garantiza una suficiencia de recursos entendida en sentido estático, esto es, siempre que la comunidad autónoma se limitara a reproducir la prestación de los servicios anteriormente suministrados por la Administración central y en sus mismos niveles. Pero, evidentemente, cualquier ampliación de un servicio o la introducción de alguno nuevo, aun de aquéllos surgidos como consecuencia de las inversiones vinculadas al FCI, no contaría con financiación...» (2).

Este resultado, según se ha anticipado, es fruto de la elección del denominado coste efectivo como piedra angular en que ha descansado el sistema de financiación autonómica en la fase transitoria, y de los procedimientos empleados tanto en su valoración inicial como en sus correspondientes actualizaciones anuales.

Dentro del subsistema de financiación básica. los recursos correspondientes a inversiones nuevas han provenido del FCI. Aunque en el ámbito de los gastos de inversión las reglas prácticas en que debe traducirse el principio de suficiencia son más difíciles de establecer, sí aparecen claros algunos desajustes del FCI respecto de tal principio. Así, la cuantía real del FCI, y por tanto de los recursos para inversiones nuevas de las comunidades autónomas, ha venido descendiendo ininterrumpidamente de año en año como consecuencia de minoraciones discutibles en su base de cálculo. Además, el efecto conjunto de, por una parte, la mixtificación parcial entre la financiación de inversiones para el desarrollo regional y la de inversiones para cubrir necesidades correspondientes a funciones transferidas y, por otra, la deficiente ponderación de las diferencias en techos competenciales y servicios traspasados, ha planteado a algunas comunidades insuficiencias relativas en sus inversiones. Igualmente, la limitación del FCI a la financiación de inversiones reales, nuevas y de infraestructura pública o social y, en particular, la exclusión de su ámbito de los proyectos de promoción económica, ha determinado una manifiesta insuficiencia para la realización de inversiones en diversas áreas en las que las comunidades autónomas tienen reconocidas competencias.

En cuanto al subsistema de financiación de los servicios transferidos de la seguridad social, ha existido un problema de insuficiencia enquistada, ya que las participaciones de las comunidades se han venido fijando de año en año sobre unos presupuestos iniciales escasamente realistas. Esta insuficiencia se ha corregido posteriormente con el reconocimiento a las comunidades autónomas de su participación también en las ampliaciones de créditos habilitadas para cubrir el déficit del INSALUD, Pero, evidentemente, éste no es el procedimiento más adecuado.

- Automatismo. Ha sido, sin duda, una de las cuestiones más insatisfactoriamente abordadas durante el período transitorio. Ni la financiación básica incondicionada, ni siquiera las inversiones procedentes del FCI, ni desde luego las subvenciones específicas, han evolucionado de un año a otro con arreglo a mecanismos automáticos o cuasi automáticos previamente fijados, sino bajo procedimientos abiertos a altos componentes de discrecionalidad que han sido motivo de una rediscusión anual del modelo y de fuertes desacuerdos y conflictos. Por su específica conformación, el subsistema correspondiente a las materias transferidas de la seguridad social no ha ofrecido estos mismos problemas.
- Capacidad de adaptación. Dada la estructura de los recursos de las comunidades autónomas, el margen de maniobra de las mismas para aumentar o disminuir la presión tributaria sobre sus ciudadanos y, paralelamente, aumentar o disminuir los servicios prestados a los mismos, es muy reducido. En efecto, sólo en la medida

en que se disponga de un amplio bloque de recursos sobre los que se posea capacidad normativa y/o de gestión resultará factible la satisfacción de este criterio. No ha sido tal el caso en el período transitorio. En la fase final del mismo. y tomando como referencia a las comunidades de régimen común con un mayor volumen de competencias asumidas (concretamente, Andalucía v Cataluña), los ingresos procedentes de tributos propios (sobre los que se tiene capacidad normativa y de gestión) no cubren más del 3 por 100 de los gastos totales, y los ingresos derivados de los tributos cedidos (en los que sólo existe capacidad de gestión) se sitúan como media en torno al 11 por 100.

 Libertad o incondicionalidad en la asignación de recursos. La situación es muy distinta en cada uno de los tres subsistemas de financiación autonómica: incondicionalidad amplia en el bloque de financiación básica, y mínima en los bloques de financiación de las competencias de la seguridad social y de financiación mediante transferencias específicas. En conjunto, y tomando como referencia también a las comunidades autónomas cuyo proceso de asunción de competencias se encuentra más avanzado, no llegan al 45 por 100 del total los recursos sobre los que se dispone teóricamente de libertad de asignación incondicionada.

Solidaridad

 Nivelación fiscal para conseguir una situación homogénea en la prestación de los servicios sociales transferidos. El bloque de financiación básica incondicional o «fuera Fondo» ha contribuido, en una vertiente, a corregir las diferencias de capacidad fiscal puestas de manifiesto en los importes de los tributos cedidos recaudados por las distintas comunidades. por medio del mecanismo operativo del porcentaje de participación. Además, al tomar como elemento básico de referencia el coste efectivo de los servicios transferidos, este bloque de financiación se ha guiado por un cierto criterio de necesidad fiscal que puede resultar satisfactorio bajo una perspectiva «estática», al no introducir nuevas diferencias que conduzcan a una situación más iniqualitaria en la prestación de servicios. No ha cumplido, en cambio, con la consideración del criterio de la necesidad fiscal en un sentido «dinámico», esto es, como la corrección de las diferencias o déficit relativos en los niveles de partida de provisión de los servicios, al no haber entrado aún en vigor ninguno de los mecanismos de transferencias compensatorias para esta finalidad previstas en la LOFCA y en la Ley del FCI.

La financiación básica para inversiones canalizada a través del FCI ha sido ciertamente solidaria en el período transitorio, pero con arreglo a un criterio de solidaridad distinto del exigido por la nivelación de servicios, ya que entre los parámetros de distribución del FCI no figura explícitamente el déficit relativo de servicios sociales e infraestructuras. No obstante, los resultados son, en buena medida, próximos a los que proporcionaría la aplicación de ese criterio alternativo, ya que las principales variables utilizadas para el reparto del FCI son proxies del índice de déficit relativos de las distintas comunidades autónomas.

Es preciso añadir que los efectos redistributivos interterritoriales del FCI han sido, en gran parte, neutralizados por un reparto en sentido inverso de algunos grupos de inversiones estatales. Los subsistemas de financiación de los servicios traspasados a la seguridad social y de financiación por transferencias específicas (con alguna excepción, como las subvenciones a los transportes urbanos), cumplen bastante satisfactoriamente, en especial el primero de ellos, con los requisitos de la nivelación o igualación fiscal de carácter territorial

· Contribución del sistema de financiación autonómica a la política de desarrollo regional. Aunque prácticamente cualquier categoría de gasto público no resulta absolutamente neutral desde la perspectiva de sus efectos sobre el desarrollo económico, existen determinados tipos de gastos con unos efectos directos más claros y apreciables. En concreto, se consideran especialmente vinculados con el desarrollo regional los gastos públicos de inversión, entendida laxamente, en infraestructura y en promoción y reestructuración de actividades productivas empresariales.

La utilización de los instrumentos fiscales, y en especial de los gastos públicos, al servicio de la política de desarrollo regional excede evidentemente el marco de la financiación autonómica, pero, y ello a veces se olvida, ésta debe aportar también su contribución a esa política, por la sencilla razón de que entre las competencias de las comunidades autónomas figuran actividades que implican gastos de ampliación de infraestructuras y de acrecentamiento y mejora de la capacidad productiva, sobre todo de algunos sectores de estratégica importancia para el desarrollo económico regional.

El mecanismo básico del sistema de financiación autonómica, a través del cual se ha articulado la relación del mismo con la política de desarrollo regional, ha sido

el FCI, establecido en la propia Constitución para tal finalidad. En general, puede afirmarse que esa relación ha funcionado correctamente, aunque con algunas matizaciones. La primera es la ya reseñada de la progresiva pérdida de importancia relativa del FCI v. por tanto, de la aportación de la financiación autonómica a la corrección de los desequilibrios territoriales de renta y desarrollo. La segunda, también comentada, es la limitación en el posible destino de los recursos del FCI, al ser su finalidad primordial la financiación de proyectos de equipamientos sociales e infraestructura, y restringir considerablemente el encaje en su seno de programas de ampliación y mejora de las actividades productivas empresariales. En fin, así como la inversión pública canalizada hacia la financiación autonómica ha respetado, mediante su inclusión en el FCI, un patrón distributivo coherente con los objetivos de la política de desarrollo regional, no ha sucedido otro tanto con el resto de las inversiones públicas, que han actuado en dirección contraria a esos objetivos, pese a la obligación señalada en el artículo 16.6 de la LOFCA. Ha faltado, en este sentido, una visión conjunta solidaria de todas las inversiones públicas y una coordinación de las inversiones del FCI con las restantes dentro de la política de desarrollo regional.

4. Eficacia administrativa y seguridad jurídica

 Coordinación administrativa.
 Entre la Administración central y la autonómica la coordinación en materias financieras y tributarias ha sido, en algunos aspectos, débil y escasa. Entre la Administración autonómica y la local, esa coordinación ha sido muy reducida, debido en parte a que no se ha habilitado claramente un marco que facilitara su desarrollo.

- Suficiencia de la administración financiera de las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas han tenido que realizar el montaje de sus administraciones financieras, en una gran medida, con cargo a sus propios y escasos medios, sobre todo en las fases iniciales, proceso frecuentemente contemplado desde los estamentos burocráticos centrales bajo un enfoque parcial y, en ocasiones, egocéntrico. Parcial, porque el único traspaso de medios personales y materiales desde la administración financiera central ha sido el relativo a las competencias asumidas «en relación con los tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención». De otras funciones (como elaboración y gestión presupuestaria, tesorería, gestión patrimonial, contratación, etcétera) no se ha previsto nada. Egocéntrica a veces, porque la valoración de los servicios traspasados ha sido insuficiente, la selección de los medios poco favorable, y de manera que no se rozaran intereses particulares, aunque éstos no coincidieran con el interés general. Así, la deficiente valoración de los costes indirectos, la permanencia en el ámbito de la Administración central de servicios cuyas funciones han sido transferidas, etc., han determinado, en un primer momento del período transitorio, la conformación de administraciones financieras autonómicas con carencias y, posteriormente, cierta duplicación de costes de administración.
- Simplicidad administrativa. La existencia de tres subsistemas de financiación autonómica hace que la gestión de los recursos no resulte todo lo simple que sería de

desear. En efecto, ya se ha señalado cómo la superposición, junto al subsistema general básico, de otro específico para las competencias transferidas de la seguridad social obliga al mantenimiento de dos estructuras administrativas separadas. Por su parte, el subsistema de subvenciones y transferencias, de abigarrado contenido, plantea diversos problemas de orden administrativo que deberían simplificarse en la dirección de unificar los canales de relación actualmente dispersos y de reqular cuestiones sujetas hasta ahora a una excesiva discrecionalidad.

 Seguridad jurídica. Aunque existe un marco jurídico satisfactorio regulador de la financiación autonómica, éste no es ni completo ni plenamente adecuado. Sobre el primer punto baste reseñar que, para las comunidades autónomas con mayor volumen de ser-

EFICIENCIA ECONOMICA

vicios asumidos y próximas a completar su techo competencial, más del 50 por 100 de los recursos que administran corresponden a figuras no contempladas en la que podemos considerar nuestra «constitución financiera regional», esto es, la LOFCA. Sobre el segundo aspecto, gueremos aludir a dos cuestiones. La primera es la existencia de normas y acuerdos de rango jurídico menor promulgados conforme a interpretaciones forzadas y a veces discutibles de la propia LOFCA, que han dado lugar a conflictos frecuentes. La segunda es la adopción por parte de la Administración central de decisiones que resultan vinculantes para las comunidades autónomas, y que afectan a sus ingresos o gastos, sin unos apropiados procedimientos de coordinación y consulta.

Una apostilla final. Hemos pres-

CUADRO N.º 2

LOS PRINCIPIOS DE LA FINANCIACION AUTONOMICA Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO EN EL MODELO TRANSITORIO

Correcta distribución de competencias y funciones Adecuación de la estructura de los instrumentos finan-	Aceptable
cieros a las funciones asignadas	Deficiente
con la política económica nacional	Satisfactorio
AUTONOMIA FINANCIERA	
— Suficiencia	Regular
Automatismo	Deficiente
Capacidad de adaptación	Deficiente Regular
medialolollandad	riogalai
SOLIDARIDAD	
Nivelación fiscal	
Contribución a la política de desarrollo regional	Aceptable
EFICACIA ADMINISTRATIVA Y SEGURIDAD JURIDICA	
Coordinación administrativa	Regular
Suficiencia de la administración financiera	Regular
Simplicidad administrativa	Deficiente
Seguridad jurídica	Regular

cindido explícitamente en todo nuestro recorrido anterior de los requisitos y compromisos necesarios derivados del mutuo condicionamiento y la obligada compatibilidad entre todos los criterios expuestos. No obstante, en la generalidad de los posibles frentes de mejora considerados, puede avanzarse sin atentar seriamente contra ninguno de los principios básicos que deben inspirar el modelo de financiación autonómica.

El cuadro n.º 2 ofrece un juicio resumido, con un evidente componente subjetivo, donde se diferencian cuatro posibles situaciones que, ordenadas de mayor a menor grado de cumplimiento de los distintos criterios, se califican como satisfactoria, aceptable, regular y deficiente.

III. EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

El 14 de noviembre de 1986 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el nuevo sistema de financiación autonómica a aplicar desde 1987. En esta sección de nuestro trabajo describiremos los rasgos básicos y las innovaciones principales del mismo. En la siguiente procederemos a valorar la reforma acordada.

Una primera aproximación para comprender el alcance de la reforma consiste en examinar hasta dónde ha influido en las relaciones entre los tres subsistemas de financiación autonómica. Lo más importante que hay que constatar a estos efectos es que los tres subsistemas o bloques perduran, conservando su diferenciación propia. Lo segundo, que el nuevo sistema no entra en absoluto en la consideración del subsistema de finan-

ciación de las competencias transferidas de la seguridad social, por lo que este bloque continúa exactamente igual que bajo su esquema anterior y prácticamente desconectado de los otros. Y en tercer lugar, se registra una integración parcial del subsistema de transferencias condicionadas específicas en el de financiación básica, como ampliaremos más adelante.

Un segundo avance nos ha de llevar a inquirir, comprobada la subsistencia de los tres subsistemas, aunque con la referida integración parcial de uno de ellos en otro, sobre la profundidad de la reforma en cada uno de los tres ámbitos respectivos. Pues bien, la hondura de las modificaciones introducidas es diferente para cada caso. La reforma lo es, en esencia, del subsistema de financiación básica, que, por tanto, ve alterada su estructura sustancialmente. Por su parte, el subsistema de transferencias específicas ve mermado su campo de cobertura por la ya reseñada integración parcial de sus recursos en el bloque de financiación básica, pero, por lo demás, no se aborda ninguna ordenación v racionalización más abierta de las mismas. En cuanto al subsistema de la seguridad social. ya se ha aludido a que la reforma acordada no le afecta.

Una tercera vía genérica de demarcación de los cambios aportados por el nuevo sistema, centrados según se ha adelantado en el subsistema de financiación básica, es la referente a la identificación de su naturaleza y de sus relaciones con las haciendas públicas de otros niveles territoriales. En cuanto a su naturaleza, la reforma trata de los aspectos estructurales o sustanciales del sistema, sin entrar en las cuestiones de orden administrativo. Sobre el segundo punto, constatar que en el nuevo sistema se sigue considerando sólo el ajuste entre las haciendas central y autonómicas, sin dar cabida a las relaciones entre las haciendas autonómicas y locales y, por tanto, sin posibilitar la configuración de un modelo integral y coherente de hacienda pública descentralizada, quizá a la espera de la reforma de la financiación local.

Tomando, pues, como referencia la estructura del subsistema de financiación básica al final del periodo transitorio, repasaremos seguidamente los cambios introducidos por el nuevo modelo. Pero antes una advertencia previa. Entre estos cambios los hay de aplicación inmediata, los más, y algunos cuya implantación se demora para más adelante, unos con compromisos temporales ya fijados y otros sin concretar. Oportunamente especificaremos cuáles son las innovaciones de entrada en vigor aplazada.

La estrategia de implantación del nuevo sistema es simple. Se redefine una hipotética situación inicial de partida, a cuyos efectos se toma el año de 1986, configurada ya con arreglo al nuevo modelo, que difiere de la existente en el volumen total de recursos proporcionado por el sistema, en la distribución de esos recursos entre comunidades y en la composición e importancia relativa de los diferentes instrumentos de financiación. Posteriormente, se establecen unas reglas o fórmulas de actualización anual que permiten determinar ya la cuantía y estructura de la financiación general y por comunidades para el año 1987, primero de funcionamiento del nuevo sistema. Finalmente, se abre la puerta a la introducción en años posteriores de las modificaciones adicionales a que se ha hecho referencia.

La determinación inicial de la financiación

A) El volumen total de recursos del sistema

Partiendo del supuesto de que los recursos proporcionados por el modelo transitorio constituyen una financiación mínima, se amplía la dotación inicial de fondos del nuevo sistema respecto del anterior. En concreto, y con base de referencia en el año 1986, ese incremento es de 52.121 millones de pesetas, lo que representa, en términos porcentuales, una elevación aproximada del 6 por 100 sobre la cuantía global de la financiación básica real o efectiva para ese mismo año correspondiente al sistema anterior. A ello se podrían añadir los recursos derivados de la participación de las comunidades autónomas en el FEDER, situándose así, en el mejor de los casos, el porcentaje de aumento en un 9 por 100.

Por el momento, tres comentarios merece esta ampliación de recursos. Primero, que, aunque sea tácitamente, viene a reconocer la existencia de una cierta insuficiencia financiera de las autonomías en el período transitorio. Segundo, y relacionado con el punto anterior, la férrea vinculación previa entre financiación básica incondicionada para gastos de funcionamiento y coste efectivo de los servicios transferidos se relaja, al menos para el volumen global de financiación para todas las comunidades, en el nuevo sistema. Tercero, que la cuantía concreta del aumento no es sino una entre otras de las compatibles con los criterios y restricciones del modelo reformado.

B) La estructura del sistema de financiación

El nuevo sistema diferencia dos bloques de recursos correspondientes, respectivamente, a la financiación incondicionada y a la condicionada.

El primero está formado por los mismos instrumentos que componían el bloque de financiación básica incondicional en el período transitorio (recursos tributarios propios y cedidos y porcentaje de participación en los impuestos estatales), pero su ámbito de cobertura se ensancha, ya que en este bloque se integran los ingresos previamente proporcionados por esos mismos mecanismos más una cuantía igual al 25 por 100 del FCI gestionado por las comunidades autónomas, más el importe correspondiente a aquellas transferencias específicas que pasan a incluirse en la financiación incondicionada. Como consecuencia exclusiva de esta doble ampliación, el bloque de financiación básica incondicionada registra, en el mismo momento de su determinación inicial, un aumento del 9 por 100, y si añadimos la inyección adicional de recursos de 52.121 millones de pesetas va referida, el porcentaje de incremento es cercano al 17 por 100. Además, el acuerdo para la aplicación del nuevo sistema prevé que en un futuro («los estudios necesarios para ello se efectuarán para el Presupuesto de 1989») las subvenciones de gratuidad a la enseñanza se incluyan en el bloque de financiación incondicionada.

El bloque de financiación condicionada, por su parte, queda integrado por los recursos provenientes del FCI (recortado en un 25 por 100) y, en su caso, del FEDER, y por las transferencias condicionadas específicas gestionadas por las comunidades autónomas (cuya dimensión se ve también mermada por el trasvase de parte de las mismas a la financiación incondicional). En conjunto, el volumen de la financiación condicionada (excepción hecha de las transferencias propias del subsistema de la seguridad social) se reduce, debido a estos cambios, en un 10 por 100.

De estos primeros datos sobre la reordenación global efectuada entre estos dos bloques se pueden extraer dos conclusiones interesantes. Una primera es que el peso relativo de la financiación incondicionada aumenta y, como es obvio, disminuye el de la condicionada. Tomando siempre como base de referencia el año 1986. con el modelo del período transitorio la financiación incondicional representa para el conjunto de comunidades de régimen común el 66 por 100 de la total, si excluimos la financiación de las competencias transferidas de la seguridad social, y el 49 por 100 si la incluimos. Con el sistema nuevo, esos porcentajes pasan a ser, respectivamente, del 71 por 100 y 54 por 100, porcentajes que se elevarían. a su vez, apreciablemente en el momento en que se incorporaran al bloque de financiación incondicional las subvenciones de gratuidad a la enseñanza. La segunda conclusión es que se rompe el estancamiento anterior que vinculaba separadamente, de un lado, a la financiación básica incondicional (tasas, tributos cedidos y porcentaje de participación) con los gastos de funcionamiento de los servicios traspasados y, del otro, a la financiación básica condicionada (FCI) con los gastos de inversión nueva. Las comunidades autónomas disponen a partir de ahora, en su bloque de financiación incondicionada, de un margen de maniobra suficiente para

realizar gastos de inversión sin que éstos, además, se vean limitados en su aplicación por las condiciones del FCI.

Si de la configuración global de los bloques descendemos a la consideración individual de sus distintos componentes, en lo que respecta a la nueva financiación incondicionada debemos diferenciar los cambios introducidos en el momento o fase inicial de los que se registrarán en un estadio ulterior.

En la situación de partida, el nuevo modelo no plantea modificaciones ni en los tributos o recargos propios ni en los tributos cedidos, descansando básicamente la reforma en el mecanismo del porcentaje de participación. La concepción de éste cambia sustancialmente, tanto por el procedimiento de determinación de la financiación inicial correspondiente a cada comunidad (según veremos al analizar la distribución de recursos por autonomías) como por la fórmula de actualización de la misma a lo largo del tiempo (tal se comprobará al examinar la evolución de la financiación incondicional). Habida cuenta del aumento de la cuantía e importancia de la financiación incondicionada, y de la no alteración de los recursos tributarios sobre los que las autonomías poseen capacidad normativa y/o de gestión, es claro que, dentro del bloque de financiación incondicional, la participación en los ingresos estatales no cedidos cobra un peso mayor que en el modelo anterior. Para el año base de 1986, la financiación incondicional se repartía, con el sistema del período transitorio, en un 31 por 100 de recursos tributarios propios o cedidos y un 69 por 100 de la participación en ingresos estatales, mientras que con el nuevo método los porcentajes respectivos son del 27 y del 73 por 100.

El acuerdo alcanzado para la aplicación del nuevo sistema establece, sin embargo, compromisos para incorporar o estudiar la incorporación en los próximos años de nuevas figuras, propias o cedidas, que podrían reequilibrar o invertir la balanza. En el ámbito de los recursos tributarios propios. se contempla la regulación futura de un marco normativo sobre los recargos de las comunidades autónomas que despeje las lagunas y problemas actuales. En cuanto a los tributos cedidos, para 1988 se prevé la cesión del impuesto sobre actos jurídicos documentados y, lo que encierra mayor transcendencia, para «el cuarto año de funcionamiento del sistema propuesto [1990] se iniciarán los estudios encaminados a la posible cesión de la fase minorista del IVA», redacción hasta cierto punto elusiva, pero que refleja una solución pragmática caracterizada tanto por la voluntad de analizar esta posible vía de financiación como por la prudencia con que debe tratarse una cuestión ciertamente fundamental.

En el campo de la financiación condicionada permanecen los dos grupos de recursos correspondientes a las transferencias específicas y al FCl, y aparece, conectado con este último, un nuevo instrumento de financiación autonómica: el FEDER. Consideraremos separadamente cómo quedan en el nuevo sistema ambos componentes de la financiación condicionada.

A lo largo del período transitorio, el subsistema de financiación mediante transferencias específicas gestionadas por las comunidades autónomas ha dado cabida a una diversa y dispersa constelación de subvenciones, cuya propia delimitación y cuantificación no resulta fácil. Aun siendo restrictivos a la hora del cómputo, el volumen de estas transferencias

se situó por encima del 20 por 100 de la financiación básica, esto es, la suma de la financiación incondicionada y de la financiación condicionada por inversión nueva del FCI. La reforma acordada comporta algunas innovaciones en esta área que pasamos a comentar en relación con su campo de cobertura, distribución y ordenación y gestión.

Desde el primer año de implantación del nuevo sistema, una parte de las transferencias específicas se integra en el bloque de financiación incondicionada, pero este trasvase afecta sólo a un 7 por 100 de las mismas. Mayor relevancia tiene la previsión de que, al acabar el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE, se procederá a la inclusión de las subvenciones de gratuidad a la enseñanza (que representan el 40 por 100 de las transferencias específicas) en el bloque de financiación incondicionada.

Respecto a la distribución de las transferencias, hay que separar a las propias de gratuidad a la enseñanza del resto. Las primeras se añaden, únicamente con propósitos formales de cálculo, a los recursos del bloque de financiación incondicionada «a efectos de homogeneizar entre las distintas comunidades autónomas los costes de los servicios transferidos», por lo que su distribución queda, de alguna manera, entroncada con la de la financiación incondicional. De las restantes, el acuerdo sobre la aplicación del nuevo sistema se limita a recomendar su territorialización en los Presupuestos Generales del Estado o, en su defecto, durante el ejercicio con la mayor antelación posible.

Finalmente, en lo concerniente a su reordenación y racionalización, tanto económica como administrativa, no se avanza ninguna conclusión o propuesta salvo la de «establecer los mecanismos necesarios para agilizar la gestión de las mismas».

El FCI presenta dos novedades destacables en el nuevo sistema, ninguna de las cuales contraría su ordenamiento jurídico anterior. Una de ellas es la reducción de su cuantía desde el 40 por 100 al 30 por 100 de la inversión pública, definida conforme al artículo 3 de la Ley 7/1984. La segunda es la coordinación parcial que se establece entre el FCI y el FEDER y, en virtud de la cual, las comunidades autónomas con territorios calificados como zona asistida podrán conseguir financiación del FEDER hasta un límite máximo del 30 por 100 de su respectivo FCI, aportando la cofinanciación necesaria con cargo a los propios recursos de éste. Sin entrar aquí en profundidad en una valoración de esta coordinación entre el FCI y el FEDER, sí hemos de señalar que, vistas las competencias asumidas por las comunidades autónomas v vista la naturaleza de los proyectos acogibles al FEDER, cualquier otra solución que no pasara por permitir a las comunidades el acceso al FEDER hubiera sido poco razonable.

C) La distribución territorial de recursos

Los patrones de reparto de la financiación condicionada no sufren modificaciones por la implantación del nuevo sistema. Así, los recursos del FCI se siguen distribuyendo de acuerdo con la fórmula establecida en su ley reguladora, y las subvenciones específicas cada una según su propio procedimiento. Otro tanto sucede con las transferencias para financiar los servicios traspasados de la seguridad social.

En cambio, la división territorial de los fondos de la financiación incondicional o financiación básica «fuera Fondo» es objeto de una profunda alteración. En efecto, como afirma el propio método acordado para la aplicación del nuevo sistema, «el cambio fundamental que se produce al pasar del período transitorio al definitivo consiste en la modificación de los criterios de reparto del volúmen total de recursos» correspondientes a este bloque de financiación incondicional.

La distribución de estos recursos entre las comunidades autónomas parte de dos restricciones y dos principios generales. La primera restricción es que ninguna comunidad podrá recibir una financiación menor con el nuevo sistema que la proporcionada por el modelo del período transitorio. La otra restricción es la presupuestaria: la aplicación del nuevo sistema comportaría en el momento inicial una inyección adicional de recursos, pero limitada y asumible (la cifra de poco más de 50.000 millones de pesetas finalmente aportada es representativa del nivel de restricción presupuestaria con que se ha jugado). El primero de los principios consiste en la desvinculación entre la fijación de la financiación incondicionada de cada comunidad y el coste efectivo de los servicios transferidos a la misma, y su sustitución por el reparto de los recursos en función de las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA. La indeterminación de este artículo en lo referente tanto a las variables concretas a aplicar como a la ponderación de las mismas dejaba abierto, no obstante, un amplísimo abanico de soluciones, conectada cada una de ellas con una distinta racionalización económica posible. El segundo principio delimitaba de una

forma mucho más restrictiva el campo de las soluciones operativas, al establecer que la población sería el criterio fundamental sobre el que basar la distribución de la financiación entre las comunidades y que, como consecuencia de ello, debería cerrarse en lo posible la dispersión preexistente en la financiación por habitante de las distintas autonomías.

En resumidas cuentas, y como declara el propio método para la aplicación del sistema: «el problema consiste en encontrar una aplicación de dichos criterios [los del artículo 13 de la LOFCA] que, garantizando como mínimo la financiación que ya recibe cada comunidad en el período transitorio, establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita a igualdad de niveles competenciales y tenga un coste asumible para el equilibrio financiero del Estado».

Con estas premisas básicas, el paso final era el de elegir, entre las diversas alternativas que satisficieran estos requisitos, aquélla que se considerase como la más adecuada. Finalmente, se llegó a una fórmula de reparto de la financiación incondicional diferenciando dos bloques: uno para las competencias comunes a todas las comunidades autónomas y otro específico para las competencias de educación, asumidas sólo por algunas comunidades. En este segundo bloque se computan, junto a la parte correspondiente de los recursos incondicionados, las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza. La determinación inicial de la financiación. básica «fuera Fondo» para cada comunidad se obtiene por adición de las cantidades resultantes en ambos bloques. Las variables y ponderaciones adoptadas en el grupo de competencias comunes son: población, 59 por 100; unidades administrativas (número de

provincias más una provincia añadida artificialmente por comunidad), 24,3 por 100; superficie, 16 por 100; insularidad, 0,7 por 100. Adicionalmente, operan dos indices redistributivos de suma cero: uno de esfuerzo fiscal, en un 5 por 100, y otro de pobreza relativa, en un 4,2 por 100. En el reparto de la financiación de las competencias de educación, las variables y ponderaciones son: población 73,75 por 100; superficie, 15,42 por 100; insularidad, 3,10 por 100; y un término constante de menos 2.5 por 100. También en este caso actúan como índices redistributivos el esfuerzo fiscal, con un 1,7 por 100, y la pobreza relativa, con un 0,4 por 100.

Una vez determinada conforme a estos criterios la financiación básica «fuera Fondo» inicial para cada comunidad, se procede al cálculo del porcentaje de participación. En efecto, de esa financiación global se deducen las subvenciones de gratuidad a la enseñanza y la cantidad fijada como norma recaudatoria de los tributos cedidos y tasas. La diferencia será la cuantía por participación en los ingresos del Estado. Del cociente entre ésta y los ingresos fiscales estatales se obtiene el porcentaje de participación de la respectiva comunidad que, una vez fijado definitivamente, será invariable para el próximo quinquenio, salvo que tenga lugar alguno de los supuestos especiales de revisión del porcentaje previstos en el sistema.

2. La evolución de la financiación

Los recursos provenientes de transferencias condicionadas evolucionarán en el futuro conforme a los mismos mecanismos que han regido hasta ahora, esto es, manteniendo su relación con las categorías de gastos públicos sobre las que respectivamente están basados. Así, la financiación básica condicionada (FCI) se desenvolverá en paralelo a la inversión pública real nueva. El subsistema de financiación por transferencias específicas, según lo hagan los gastos correspondientes a todas v cada una de ellas. Y el subsistema de financiación de las competencias traspasadas de la seguridad social, con arreglo a como se desarrollen los gastos del INSALUD y del INSERSO. Todos estos recursos evolucionan, pues, sobre una base de gastos.

En la financiación incondicionada hay que distinguir los recursos de gestión propia (tasas y tributos cedidos) y la participación en ingresos estatales. Los primeros discurrirán según lo haga su recaudación, sin que medien compensaciones positivas o negativas cuando se falle o supere el objetivo de recaudación establecido. Esta norma de evolución de los recursos de gestión propia, introducida ya en el último año de vigencia del sistema transitorio, está referida por tanto a una base de ingresos.

La innovación, importante además, en cuanto a la actualización posterior de la financiación inicial se registra en la participación en los ingresos estatales. A diferencia del período transitorio, en que para cada año el porcentaje variaba o «se deslizaba», en el nuevo sistema el porcentaje de participación es fijo en principio para un quinquenio, tal como prevé el artículo 13.3.d) de la LOFCA. Al venir determinada la cuantía de la participación en los ingresos estatales por la aplicación de ese porcentaje fijo a una base de referencia, su evolución estará vinculada a la de ésta.

Tal base de referencia es, desde el mismo momento de la determinación de la financiación inicial del sistema, la constituida por los denominados ingresos tributarios ajustados estructuralmente (ITAE), integrados por los impuestos estatales no susceptibles de cesión, excluidos los ingresos a la CEE y las cotizaciones a la seguridad social y al desempleo, y, en principio, sobre los ITAE de cada ejercicio presupuestario se aplicará el porcentaje de participación. Sin embargo, y con el propósito de estabilizar los ingresos por participación frente a cambios pronunciados de los ITAE, como consecuencia de las oscilaciones cíclicas de la economía o de medidas discrecionales, el margen de variación de un año a otro de la base de referencia se horquilla. estableciendo como tope superior el crecimiento nominal del PIB y, en todo caso, como tasa mínima el incremento experimentado por los gastos equivalentes de la Administración central del Estado.

La regla de evolución de la financiación por participación en ingresos queda así formulada en los siguientes términos: «La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB, en cuvo caso la financiación crecería igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los gastos equivalentes, la financiación crecería igual que dichos gastos equivalentes». La base de evolución es, por tanto, mixta de ingresos (ITAE), gastos (gastos equivalentes) e, incluso, producto nacional.

Aquí terminaría el repaso de la nueva estructura de la financiación

autonómica. Pero antes de poner punto final al mismo es preciso dejar constancia de una omisión importante, al menos por ahora. de la reforma acordada: la relativa a la incorporación explícita en el sistema de la nivelación o corrección de los déficit relativos de servicios sociales e infraestructura entre las distintas comunidades autónomas, uno de los elementos básicos del modelo teórico configurado en la LOFCA y para el que ésta regulaba los mecanismos financieros pertinentes en sus artículos 13.1.e) y 15, y que parece seguir esperando mejor ocasión para su puesta en vigor.

El método para la aplicación del nuevo sistema, luego de reconocer que éste no garantiza la nivelación territorial en la provisión de servicios, declara su propósito de «que debe constituir una tarea inmediata el estudio y análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada comunidad para la prestación de los mismos». Aun reconociendo que tal manifestación representa un avance sobre la situación anterior, el modo en que se ha abordado esta cuestión denota la escasa prioridad que se le otorga, tanto en el fondo como en la estrategia de la reforma realizada. En el fondo, porque implícitamente se considera que los mecanismos financieros para la nivelación de servicios no forman parte del núcleo del sistema. sino que son componentes accesorios o, en el mejor de los casos. complementarios del mismo, lo que resulta discutible desde la perspectiva de la LOFCA. En la estrategia, porque no sólo se demora en el tiempo su posible implantación, sino que no se contaba con los estudios previos necesarios para ello, a pesar de que la

elaboración de tales estudios se exigía ya en la disposición adicional 3.º 1 de la LOFCA, promulgada hace más de seis años.

IV. UNA VALORACION DEL NUEVO SISTEMA

Los aspectos generales: un sistema mejor

Para valorar la reforma de la financiación autonómica llevada a cabo procederemos a comprobar si, efectivamente, los cambios introducidos suponen un movimiento del sistema en la dirección de corregir las deficiencias y eliminar los desajustes del modelo precedente y, por tanto, de cumplir satisfactoria y coordinadamente los principios superiores de eficiencia, autonomía y solidaridad. A tal efecto, y para que la comparación sea más fácil, seguiremos el mismo esquema utilizado en la valoración del período transitorio, aunque sin reiterar las argumentaciones allí efectuadas, ni tampoco las características del nuevo sistema ya estudiadas, centrándonos en destacar y resumir las mejoras o, en su caso, empeoramientos que aporten los renovados mecanismos de la financiación autonómica.

A) Eficiencia económica

Correcta distribución de competencias y funciones. En este aspecto, la reforma del sistema no añade ningún elemento relevante, salvo una pequeña y razonable mayor participación de las comunidades autónomas en la política redistributiva por la incorporación parcial de subvenciones al bloque

de la financiación incondicionada. Al margen de esto, y por otras vías ajenas al método acordado, se están produciendo algunos avances en el desarrollo de este criterio (incentivos, vivienda, etc.).

 Adecuación de la estructura de los instrumentos financieros. Por lo que respecta a la configuración triangular del sistema y a las relaciones entre los tres vértices o partes del mismo, las medidas aprobadas para su puesta en vigor inmediata en 1987 no adelantan prácticamente nada en las relaciones entre el subsistema de financiación de las competencias de la seguridad social y el subsistema básico. No obstante, algunas de las modificaciones anunciadas para el futuro (integración de las subvenciones de educación en el porcentaje, implantación de las asignaciones para nivelación de servicios), junto con otras ya realizadas o iniciadas (variación en los criterios de reparto de las subvenciones de gratuidad a la enseñanza, desarrollo de la Ley General de Sanidad, reforma de la seguridad social, etc.) abren un marco más fluido para los próximos años.

Las conexiones entre el subsistema básico y el de financiación mediante transferencias específicas se fortalecen gracias al trasvase de una parte de éstas hacia aquél, y al nuevo tratamiento dado a las subvenciones de educación, pero, al no abordarse la reordenación y racionalización interna del segundo de esos subsistemas, la situación dista de ser la ideal.

Sí son importantes en cambio las mejoras en la estructura del bloque de financiación básica, merced a una más correcta correspondencia entre el diseño de los intrumentos financieros y las funciones asignadas a cada uno de ellos y al conjunto de los mismos.

 Neutralidad financiera interterritorial y compatibilidad con la política económica nacional. Ya apuntábamos que ese criterio no había corrido riesgos serios de incumplimiento en el período transitorio. Podría suponerse que en la nueva etapa, caracterizada por una posición financiera más fuerte de las autonomías, habría mayores peligros de que se resintiera la coordinación necesaria para su salvaguardia. Y aunque en principio ese factor no sea del todo desdeñable, pues no en vano los principios de autonomía y coordinación se condicionan entre sí, no creemos que el sistema derive en ese sentido por dos razones. La primera, porque, en general, la mavor solidez financiera de las comunidades no responde sino a una mejor adecuación de la distribución de recursos entre las administraciones central y autonómicas a sus competencias respectivas. La segunda, y es lo que interesa resaltar, porque se han introducido meioras cualitativas, internas o vinculadas al sistema de financiación autonómica, coherentes con este criterio (transformación de los incentivos económicos regionales, acceso a los fondos del FEDER, reglas de evolución de las distintas figuras financieras y, en particular, de la participación en ingresos estatales, etcétera).

B) Autonomía financiera

 Suficiencia. Los datos facilitados en la descripción del nuevo modelo bastan para apreciar cómo en relación a este principio ha tenido lugar un cambio positivo, no sólo por el aumento inicial de recursos, sino también por la fórmula de actualización anual del bloque de la financiación básica «fuera Fondo».

Permanecen intactos en cambio

los problemas manifestados en el área de las competencias transferidas de la seguridad social y, en otro plano, no se desvanecen las sombras sobre la posible continuidad de una cierta manipulación en la fijación de la base de cálculo del FCI.

- · Automatismo. También este criterio gozará de una más efectiva realización de ahora en adelante. en virtud de una doble causa combinada. De un lado, y como influencia básica, hay que contabilizar la aplicación de la nueva norma de evolución de la participación en los ingresos fiscales estatales. Además, el peso relativo de los recursos sujetos a mecanismos de determinación automática crece como consecuencia de la extensión de la participación en ingresos a costa de las transferencias específicas, del FCI y del aumento de fondos del sistema.
- Capacidad de adaptación. La insatisfactoria situación del cumplimiento de este criterio al final del período transitorio no se enderezará con la puesta en marcha del nuevo modelo en 1987, y sólo se corregirá parcialmente con la cesión del impuesto sobre actos iurídicos documentados (en 1988) y la regulación de los recargos. No obstante, aun contando con estos dos instrumentos, los ingresos tributarios de gestión propia muy difícilmente llegarán siguiera a recuperar la importancia relativa que tuvieron hasta 1985, esto es, con anterioridad a la supresión del impuesto de lujo y de diversos conceptos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, absorbidos por el IVA.

El método acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera recoge la gravedad de este problema para el correcto funcionamiento de una hacienda pú-

blica descentralizada, pero también manifiesta las dificultades existentes y la cautela con que ha de guiarse el sistema en esta vertiente. Fruto de ese encontrado sentimiento es el ya referido compromiso de iniciar, en el cuarto año de vigencia del nuevo modelo. los estudios encaminados a la posible cesión de la fase minorista del IVA, cuestión que requerirá una atención prioritaria y que se convertirá, sin duda, en uno de los ejes de discusión de cualquier reforma futura de la financiación autonómica.

Pero, en nuestra opinión, esta forma de plantear el juego en una especie de todo (con la cesión de la fase minorista del IVA) o nada (inmovilismo casi total) no es la única posible. En efecto, vista la conveniencia de ampliar los recursos de gestión propia, y dentro del respeto al actual marco jurídico, podrían considerarse otras fuentes, como una cesión más completa de los ingresos sobre el juego, o el reconocimiento de una capacidad sobre algunas figuras tributarias locales, según las previsiones contenidas en el artículo 6.3.º de la LOFCA, por no citar sino algunas de las alternativas posibles.

En resumen, pues, ésta es una de las asignaturas pendientes del sistema de financiación autonómica.

 Libertad en la asignación de recursos. El margen teórico de las comunidades autónomas para decidir libremente la aplicación de sus recursos ha aumentado sustancialmente, según se demostró al analizar la nueva estructura del sistema.

C) Solidaridad

 Nivelación en la prestación de los servicios sociales transferidos. Es en este criterio básico del principio de solidaridad donde se produce el único retroceso o empeoramiento digno de consideración respecto del período transitorio, de forma que la financiación autonómica se presenta ante su nueva etapa como menos solidaria que en la fase previa, proposición a cuya justificación y comentario reservamos un apartado específico posterior.

Esta conclusión sólo podría verse modificada en función del momento y del alcance de la posible introducción en el sistema de las transferencias complementarias para nivelación de servicios, cuyo estudio debe constituir, según declara el método acordado, una tarea inmediata.

 Contribución del sistema a la política de desarrollo regional. A pesar de la pérdida de importancia relativa del FCI, el sistema de financiación autonómica conserva y aun potencia su relación con la política de desarrollo regional pues, junto al mecanismo básico del FCI, son de destacar las aportaciones que, para el mejor cumplimiento de este criterio, representan el acceso de las comunidades a los fondos FEDER y la apertura a la disponibilidad de recursos para inversión sin destino previo condicionado.

D) Eficacia administrativa y seguridad jurídica

El método acordado para la aplicación del nuevo sistema, como ya hemos señalado, no entra en los aspectos administrativos y jurídicos, por lo que en esta faceta la situación sigue presentando las mismas dificultades que se expusieron al evaluar el modelo del período transitorio.

CUADRO N.º 3

LOS PRINCIPIOS DE LA FINANCIACION AUTONOMICA Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO EN EL MODELO DEFINITIVO

EFICIENCIA ECONOMICA - Correcta distribución de competencias y funciones Adecuación de la estructura de los instrumentos financieros a las funciones asignadas Neutralidad financiera interterritorial y compatibilidad **AUTONOMIA FINANCIERA** Suficiencia Aceptable Automatismo Aceptable Capacidad de adaptación Incondicionalidad Aceptable SOLIDARIDAD Nivelación fiscal Regular Contribución a la política de desarrollo regional Aceptable EFICACIA ADMINISTRATIVA Y SEGURIDAD JURIDICA Coordinación administrativa Regular Simplicidad administrativa Seguridad jurídica Regular

2. La nivelación fiscal: un sistema menos solidario

El criterio básico para juzgar la bondad del patrón distributivo del modelo de financiación autonómica se puede formular sintéticamente así: para un determinado nivel de esfuerzo fiscal definido homogéneamente, las distintas comunidades autónomas deben poder ofrecer a sus ciudadanos unos niveles similares de consumo de los servicios públicos, con independencia de sus diferencias de capacidad o necesidad fiscal. Este principio genérico se justifica tanto desde una perspectiva teórica como, lo que es más importante, desde el marco constitucional espa-

La puesta en práctica de ese principio exige articular unos mecanismos de nivelación financiera

para compensar las diferencias de capacidad fiscal y de necesidades fiscales, pudiendo establecerse idealmente, a partir de la atribución inicial a cada comunidad de una parte de los impuestos recaudados en su zona, dos grupos de transferencias, positivas o negativas, unas para nivelar las capacidades fiscales y otras para nivelar las necesidades fiscales. En la realidad, un mismo mecanismo puede servir para cumplir ambas funciones, pero es conveniente considerar separadamente uno y otro aspecto para detectar como juegan en este ámbito los distintos modelos de financiación.

Evidentemente, las diferencias de capacidad fiscal dependen de la distribución territorial de la renta y la riqueza. Cuanto más desigual sea esa distribución, mayores habrán de ser las transferencias para conseguir su nivelación. Igualmente, las diferencias de necesidades

CUADRO N.º 4

MECANISMOS DE NIVELACION DE LA CAPACIDAD FISCAL

nes nomos: tributos propios y recargos: a mayor nivel de renta, con iqual esfuerzo, mayor capacidad. Valoración: justifica-

Modelo LOFCA (A)

capacidad fiscal

En general: nivelación

Modelo transitorio (C) Modelo Nuevo (B)

capacidad fiscal

En general: nivelación En general: nivelación capacidad fiscal

En particular: excepcio- En particular: excepcio- En particular: excepcio-

- mos: idem A.
- Area recursos autó Area recursos autóno Area recursos autónoidem A, pero con problemas y restricciones

de aplicación.

- · Area recursos cedidos: indeterminado.
- Area recursos cedidos: excedente de recaudación por encima de la norma fijada: más favorable para CCAA con mayor capacidad fiscal.

Valoración: justificable

· Area recursos cedidos: idem B (desde 1986).

- con introducción alguna corrección en cifras "normativas" originales de tributos cedidos. · Area recursos parti- · Area recursos partici-
- cipados: esfuerzo fiscal como un criterio para fijar el porcentaje de participación: definición no concretada.

Valoración: condicionada a su definición concreta y, no obstante ello, parcialmente negativa por su referencia limitada a la imposición sobre la renta de las personas físicas.

esfuerzo fiscal: definido como diferencia entre coeficiente de recaudación en el IRPF y de población.

Valoración: muy negativa tanto en las cuestiones de principio como en las relativas a su definición y medición.

fiscales dependen de las divergencias en el número de unidades del servicio para garantizar un mismo nivel de éste, y en el coste por unidad. Ambos elementos pueden estar relacionados, a su vez,

según la naturaleza concreta del servicio, con un amplio abanico de factores: número de habitantes, desde luego, pero también estructura demográfica de la población, estructura por niveles de renta,

medio físico y base productiva, etcétera. Cuanto menos homogénea sea una nación, en el sentido de presentar mayores diferencias respecto de estos factores, mayores serán también las transferencias necesarias para compensar las diferencias de necesidades fiscales.

Para valorar el grado de cumplimiento de las exigencias derivadas de la nivelación fiscal procedemos del siguiente modo. Por lo que a la nivelación de las capacidades fiscales se refiere, partimos de considerar como objetivo la igualación en todas las comunidades autónomas de los recursos por habitante para un grupo homogéneo de competencias, y de admitir la posibilidad de desviaciones sobre este objetivo en función del mayor esfuerzo fiscal relativo que pueda hacer cada comunidad con los recursos por ella gestionados. Posteriormente, y partiendo de esta base, se consideran los factores que pueden determinar diferencias de necesidades fiscales y, por tanto, de transferencias niveladoras complementarias. A tal fin, se han elaborado los cuadros números 4 y 5, que sintetizan los intrumentos de nivelación presentes en el modelo del período transitorio, en el nuevo modelo y en el modelo LOFCA.

Tres conclusiones principales se desprenden de ambos cuadros. Primeramente, el contenido de solidaridad de los distintos modelos ha ido reduciéndose progresivamente, de forma que el modelo plasmado en la LOFCA era más solidario que el vigente durante el período transitorio, y este último, a su vez, satisfacía mejor el principio de solidaridad que el nuevo modelo aprobado.

En segundo término, carece de fundamento la inclusión del criterio del esfuerzo fiscal en la ma-

CUADRO N.º 5

MECANISMOS DE NIVELACION DE LAS NECESIDADES FISCALES

	Competencias	Modelo LOFCA	Modelo Nuevo	Modelo transitorio
General		Nivelación necesidad fiscal	No nivelación necesi- dad fiscal: sólo algunas medidas muy parciales y asistemáticas.	Nivelación imperfecta necesidad fiscal.
Factores estructura demográfica	Educación. Protección Menores, Asistencia y Servicios Sociales.	Incluidos (no explícita- mente del todo) en art. 13.1.e.	Excluidos.	Incluidos implícita e imperfectamente.
Factores medio físi- co y base producti- va.	Agricultura, Carreteras, Puertos, Vivienda y Equipamientos Rurales (incluidos los educati- vos).	Incluidos (no explícita- mente del todo) en art. 13.1.e.	Inclusión parcial e in- completa: indicador de superficie.	Incluidos implícita e imperfectamente.
Factores distribu- ción renta y pobre- za.	Sanidad, Asistencia y Servicios Sociales, Pro- tección Menores, Vi- vienda, Educación.	renta por habitante: art.	Incluido criterio renta por habitante, pero con una ponderación ridícu- la.	Incluidos implícita e imperfectamente.
Factor déficit relati- vo bienes y servi- cios.	Todas	Incluido: art. 13.1.e.	Excluido	Excluido
neidad competen- cias, servicios y bie- nes transferidos	Carreteras, Puertos y Litoral, ISTIL, IRYDA, ICONA, Cultura, Obras Hidráulicas, Adminis- traciones Penitencia- rias.	Incluido: art. 13.1.c.	Excluido, salvo consideraciones específicas y sesgadas.	Incluido implicitamente

nera en que el modelo propuesto lo hace, ya que origina unas diferencias de capacidad fiscal entre comunidades no justificables.

En tercer lugar, el modelo propuesto prácticamente limita las exigencias de la nivelación al área de la capacidad fiscal, esto es, a acercar las pesetas por habitante, sin tomar en consideración los elementos o factores fundamentales provocadores de diferencias de necesidad fiscal, que reclaman un desvío de la regla anterior. Son especialmente graves las ausencias de los factores relativos a la estructura demográfica de la población, y en particular la exclusión de la población en edad escolar como criterio a considerar en el reparto de los recursos correspondientes a las competencias de educación, y a los déficit relativos de equipamientos de servicios sociales e infraestructuras, y la mínima expresión a que se reduce el factor de la renta y pobreza relativas.

NOTAS

- (*) Este articulo es una versión corregida y actualizada de la conferencia pronunciada en Santander el día 16 de julio de 1986, dentro del curso «Opciones fiscales de los años 80», organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y dirigido por el profesor Dr. D. Enrique Fuentes Quintana.
- (1) Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 51 y 52.
- (2) MEDEL CAMARA, Braulio, «El déficit y el sistema de ingresos de las comunidades autónomas», Papeles de Economía Española, n.º 23, páginas, 385-386.