

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL; LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

MIGUEL MUÑIZ DE LAS CUEVAS

Muñiz de las Cuevas, Miguel, nació en España, es doctor en Economía y catedrático universitario. Actualmente, es secretario general de Economía y Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda.

I. INTRODUCCION

No es la descentralización política y administrativa algo nuevo en mi país. España fue un Estado unido, pero muy descentralizado, hasta la época borbónica. A lo largo del siglo XIX se produce un fuerte proceso de centralización, que pretende romperse sin éxito durante los seis años que dura la Segunda República (1931-1936) y que se acentúa durante las cuatro décadas de dictadura. De ahí que pueda decirse que en España la democracia y la descentralización, en cierto sentido, hayan ido históricamente de la mano, incluso se haya llegado a afirmar que nuestra democracia subsistirá en tanto que lo haga y se estabilice el Estado descentralizado, lo que nosotros denominamos Estado de las autonomías.

No es, por tanto, sorprendente que el proceso de descentralización política y administrativa que se inicia en nuestro país con la Constitución de 1978 tenga su origen en la historia y, particularmente, en dos hechos.

Por un lado, la existencia en España de una serie de regiones —como Cataluña, el País Vasco o Galicia— que, en mayor o menor grado, han sentido y manifestado unos deseos de autogobierno que son producto de una diferenciación histórica y cultural. Por otro, y con independencia del hecho que acabo de mencionar, la profunda convicción de que el fuerte centralismo que existía en España era un freno para el desarrollo de la iniciativa y la innovación administrativa y, por consiguiente, para lograr una mayor eficiencia.

Ya han escuchado ustedes de la descentralización política en España. En otro texto hablarán de la descentralización adminis-

trativa. Mi cometido aquí es exponerles nuestra experiencia en materia de descentralización económica. Cabe hablar de descentralización administrativa sin que haya una distribución territorial del poder económico, pero sin éste es impensable una verdadera descentralización política.

La autonomía política requiere autonomía presupuestaria o, lo que es lo mismo, poder para decidir cuánto gastar en cada servicio público y poder para obtener los recursos necesarios para su financiación. Requiere, por tanto, autonomía de gasto y autonomía de ingreso.

De ahí que la primera parte de mi tema haya de centrarse en exponer en primer lugar, qué competencias, qué poderes tienen las comunidades autónomas en materia económica y, en segundo lugar, qué sistema de financiación hemos puesto en práctica para que dispongan de unos recursos suficientes para la prestación de sus servicios públicos.

En España no sólo se ha descentralizado la prestación de un número importante de servicios públicos, sino también el poder de decisión sobre la cantidad y calidad de los mismos. Hay 17 gobiernos autónomos que gestionan y deciden en el campo de sus competencias y 17 asambleas que legislan, controlan al ejecutivo y son elegidas democráticamente. El control primario, por tanto, de cada uno de estos gobiernos lo ejercen los ciudadanos que residen dentro del territorio sobre el que tienen jurisdicción.

Ahora bien, en un Estado con un gobierno central y 17 gobiernos autónomos es normal que surjan conflictos de intereses sobre los temas más diversos, pero en especial en las cuestiones

económicas. Pueden surgir conflictos de objetivos y, aunque ésto no suceda, pueden aparecer disfuncionalidades e ineficiencias por la descoordinada aplicación y puesta en práctica de medidas de política económica. Pueden surgir efectos externos interjurisdiccionales, inadmisibles en un Estado descentralizado, o un agravamiento de los desequilibrios regionales si no se toman medidas correctoras. A estos temas, los riesgos y problemas que pueden surgir en la formulación de la política económica y a los mecanismos de coordinación y de solidaridad de que disponemos dedicaré la última parte de mi escrito.

II. PROCESO DE DESCENTRALIZACION ECONOMICA

Competencias traspasadas en materia económica

La distribución de competencias, en general, entre el Estado y las comunidades autónomas y, en particular, el reparto de las competencias en materia económica, aparece regulada en la Constitución y en los estatutos de autonomía.

Por un lado, la Constitución establece una relación de materias, en su artículo 148, sobre las que las comunidades autónomas (CC.AA.) pueden asumir competencias y, por otro, en el artículo 149 se enumeran aquellas otras materias que son competencia exclusiva del Estado. Este sistema de regular la asignación de funciones en base a una doble lista, positiva y negativa, sin caer en una casuística excesiva impropia de un texto constitucional, se ha revelado extraordinariamente útil en la práctica al configurar un marco de referencia, en caso de duda o conflicto, para las decisiones del Tribunal Constitucional.

Permítanme que, a efectos expositivos, yo utilice un sistema similar.

Las CC.AA. tienen competencias sobre las siguientes materias económicas:

A. Sectores productivos

1. Agricultura, ganadería, montes, caza y pesca (fluvial y en aguas interiores).
2. Artesanía.
3. Industria.
4. Desarrollo y ejecución de la legislación estatal en materia de energía y minas.
5. Vivienda.

Todas estas competencias se ejercen en el marco de la ordenación general de la economía, de la legislación básica del Estado sobre la materia o de los principios generales de la política económica.

B. Obras públicas y ordenación del territorio

1. Carreteras de interés de la comunidad autónoma.
2. Puertos y aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales. Sin embargo, las 6 CC.AA. del 151 tienen com-

petencias sobre puertos importantes no considerados de interés general.

3. Ordenación del territorio.
4. En general, obras públicas que sean de interés de la comunidad autónoma.

C. Fomento y ordenación económica

1. Fomento de las actividades productivas dentro de su territorio y, en general, del desarrollo económico, de acuerdo con los objetivos de la política económica nacional.
2. Planificación de la actividad económica con la misma limitación que en el caso anterior.

D. Ejecución

Aparte de ejecutar las funciones anteriores, ciertas CC.AA. tienen dos competencias importantes de desarrollo legislativo y ejecución sobre:

1. Seguridad social.
2. Relaciones laborales.

De forma esquemática, éstas son las competencias que vienen ejerciendo las CC.AA. Tres criterios o principios acotan el ejercicio de los mismos:

1. No pueden falsear la competencia ni romper la unidad de

mercado. Esto es especialmente importante en el caso de la fijación de precios, materia sobre la que su competencia es prácticamente nula.

2. No pueden ir en contra de los principios y criterios de la política económica general, macroeconómica y sectorial.
3. Sus actuaciones no pueden incidir desfavorablemente sobre otros territorios.

La Constitución garantiza que estos principios se cumplan cuando en su artículo 149 atribuye al Estado las competencias exclusivas siguientes:

1. Legislación mercantil, laboral y civil.
2. Legislación sobre propiedad industrial.
3. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
4. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
5. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
6. Legislación básica y régimen económico de la seguridad social.
7. Pesca marítima.
8. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

9. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; control del espacio aéreo; tránsito aéreo y matriculación de aeronaves.
10. Transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; correos y telecomunicaciones.
11. Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma, así como la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de un ámbito territorial.
12. Legislación básica sobre protección del medio ambiente.
13. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.
14. Bases del régimen minero y energético.
15. Estadísticas para fines estatales.

Para aquellos familiarizados con los temas económicos, posiblemente sea más clara una ordenación de la distribución de competencias según la naturaleza de las políticas económicas posibles.

En esencia, todo Estado moderno para el logro de sus objetivos pone en práctica tres tipos de políticas:

a. Políticas macroeconómicas

Tres son los objetivos básicos de estas políticas:

1. Logro de un crecimiento sostenido del producto nacional y pleno empleo.
2. Estabilidad del nivel de precios.
3. Equilibrio en los pagos exteriores.

Para el logro de estos tres objetivos se utilizan tradicionalmente las siguientes políticas: la política monetaria, la fiscal, la de comercio exterior (incluido el tipo de cambio) y la de rentas y precios.

La primera, la política monetaria y financiera, es claramente competencia exclusiva del Estado. Las comunidades autónomas poseen ciertas competencias para la ordenación de determinadas entidades financieras (como las cajas de ahorros), pero no en aspectos que puedan incidir sobre la cantidad de dinero de la economía, cualquiera que sea la forma en que se mida (oferta monetaria, disponibilidades líquidas o ALP).

En lo relativo a la política presupuestaria, la hacienda general y deuda del Estado, como es lógico, es competencia exclusiva de éste. Bien es verdad que las CC. AA. pueden poner en marcha una política presupuestaria autónoma, pero su capacidad para incidir eficazmente sobre estos objetivos es pequeña debido a que:

Su capacidad impositiva es bastante limitada, ya que la capa-

cidad originaria para establecer tributos corresponde al Estado. La de las CC. AA. es una capacidad delegada.

Las regiones por su propia naturaleza son economías totalmente abiertas y una gran parte de los efectos beneficiosos de tales políticas se filtrarían hacia otras regiones.

En todo caso, la política presupuestaria de las CC. AA. debe estar coordinada con la del Estado por mandato legal (LOFCA).

En tercer lugar, la política de comercio exterior, es decir, la posibilidad de establecer barreras protectoras frente al exterior (aranceles, contingentes), de modificar el tipo de cambio, es una competencia totalmente exclusiva del Estado.

Finalmente, la política de fijación de rentas y precios, al igual que la anterior, compete al gobierno de la nación sin posibilidad alguna de interferencia por parte de las CC. AA.

b) Políticas redistributivas

Todos los Estados con cierta inquietud social practican políticas tendentes a aproximar los niveles de vida de las personas y de las regiones. Es legítimo, por tanto, que todos los poderes públicos actúen en ese sentido y en ese proceder no debieran surgir dificultades.

Hay, sin embargo, una parte de las políticas redistributivas en un Estado descentralizado que requiere, por su relevancia, consideración especial. Me refiero al tema de la distribución regional de la renta, al tema de la solidaridad. Un Estado descentralizado o es solidario o acaba generando tensiones hacia la disgregación. La desigualdad regional en la dotación de recursos productivos

y de tradición empresarial puede dar lugar a que la descentralización agrave los desequilibrios económicos espaciales. De ahí que la Constitución española dé una importancia primordial al tema, hasta el punto de que en su artículo 2o. "reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en el marco de la unidad y solidaridad". Más adelante, al tratar de la financiación de las comunidades autónomas, volveré sobre esta cuestión. En todo caso, conviene señalar ya que la política de corrección de los desequilibrios interterritoriales es una competencia estatal, en tanto que la suavización de los intrarregionales corresponde a las comunidades autónomas.

Como les dije anteriormente, todos los poderes públicos (Estado, CC. AA., CC. LL.) pueden legítimamente aspirar a reducir las diferencias de renta personal entre sus ciudadanos. Sólo quisiera hacer dos observaciones a este respecto. La primera es que por la naturaleza de los instrumentos utilizados a tal fin (imposición progresiva y transferencias a las familias en sus diversas formas), el papel primordial debe corresponderle al Estado no sólo por sus competencias legislativas en materias tributarias, sino también por su gran dimensión económica. Y la segunda es que las políticas redistributivas que se ponen en práctica a nivel regional pueden tender a largo plazo a dejar de surtir efectos debido a libre movilidad de personas que hay en todo Estado.

c) Políticas sectoriales

Es esta indudablemente la parcela de la política económica en la que existen más posibilidades de conflicto en el ejercicio de sus competencias por el Estado y las CC. AA.

El Estado está interesado en lograr una asignación eficaz de los recursos entre los distintos sectores productivos y especializarse en aquellos en los que tiene una ventaja comparativa. Para

ello fija un orden económico, en nuestro país una economía de mercado y, en su caso, estimula o fomenta los necesarios ajustes estructurales de una economía dinámica. Estos deseos de ajuste a través de medidas de fomento pudieran no coincidir con los intereses de determinadas CC. AA. y surgir así un conflicto. Esta cuestión la examinaré posteriormente al tratar de los mecanismos de coordinación. Antes es conveniente que conozcan el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

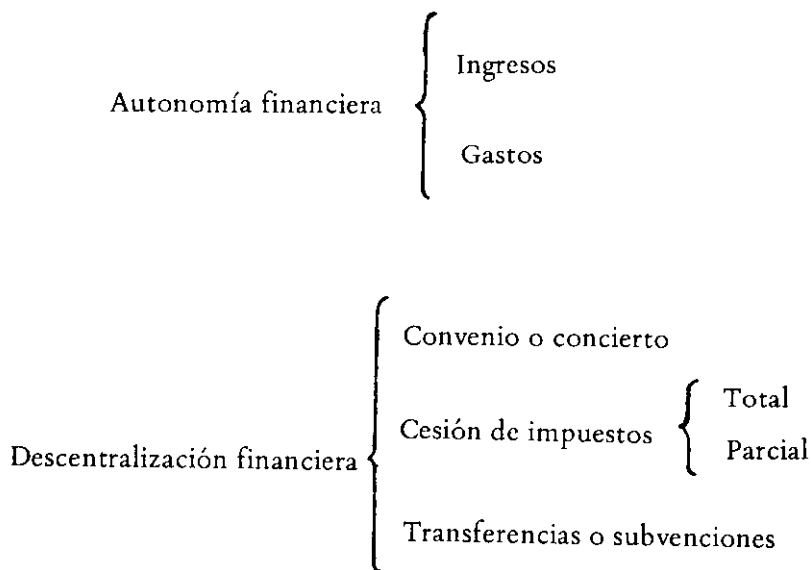
Sistemas de financiación de las comunidades autónomas

Para comprender mejor las características de la financiación de las comunidades autónomas, se expondrán previamente algunas ideas sobre los modelos abstractos que la teoría ofrece. A continuación, y como pórtico que conducirá directamente a la descripción del caso español, se enunciarán los principios y criterios económico-financieros que han inspirado la instrumentación práctica de la financiación de las comunidades autónomas.

Modelos de financiación

La articulación financiera de los diferentes niveles de gobierno en un Estado descentralizado debe tener en cuenta, como principio esencial, que las necesidades financieras de cada una de las jurisdicciones están en relación directamente proporcional con las competencias que les corresponde ejercer, cualquiera que sea su jerarquía. Para dar cumplida respuesta a esta exigencia, la doctrina apela a dos modelos abstractos de financiación. Cuando se trata de modelos puros, como sucede con los esquemas que se van a exponer a continuación, la realidad no suele coincidir exactamente con ninguno de ellos, sino que reúne elementos característicos de unos y otros, dando lugar a modelos mixtos.

Me referiré a los modelos abstractos puros con la denominación de “autonomía financiera” y “descentralización financiera”. Me apresuro a adelantar que estas denominaciones no implican valoración de ningún tipo que implique preferencias por uno u otro. Más aún, son condicionantes históricos los que en cada caso concreto inducen, cuando no obligan, a inclinarse por sistemas mixtos que contengan más o menos elementos de alguno de estos esquemas puros:



a) *La autonomía financiera* implica que cada jurisdicción tiene libertad de actuación en esta materia, ya sea en lo relativo a ingresos, a gastos o a ambos. En lo que se refiere a ingresos, puede decirse la cuantía del dinero a recaudar, las figuras tributarias que quiere utilizar y la presión fiscal que han de soportar los ciudadanos. En lo que se refiere a gastos, se dispone de autono-

mía para elegir una estructura de gastos adaptada a las preferencias que manifiesten los electores.

Desde la óptica teórica, la autonomía financiera puede afectar sólo a una de las vertientes presupuestarias o a ambas. Sin embargo, es difícil imaginar una situación de autonomía de ingresos sin que se dé también en las decisiones de gastos. Pero puede suceder, y de hecho sucede, que la autonomía de gasto no conlleve autonomía de ingresos.

La total autonomía financiera significaría, en definitiva, un sistema fiscal propio para cada región. Por eso es un modelo propio de países de estructura federal, en que la federación ha surgido por agrupación de jurisdicciones menores. Cada Estado integrado tenía previamente un sistema propio y los ajustes se producen inevitablemente como consecuencia de la necesidad de financiar desde abajo la nueva jurisdicción surgida a un nivel superior.

b) *El modelo de descentralización financiera*, en cambio, opera en sentido contrario y por razón de un proceso inverso. Al descentralizarse la administración central unitaria, única con potestad tributaria originaria antes de iniciarse el proceso, es la jurisdicción superior quien facilita los recursos a los gobiernos inferiores.

Existen varias fórmulas para hacerlo. Por un lado, mediante concierto o convenio se llega a un acuerdo, en que una de las jurisdicciones se responsabiliza de la gestión y administración financiera de los tributos, entregando la otra parte pactada de la recaudación. Por la segunda vía, la administración central cede a las administraciones regionales una porción de sus ingresos. Sin que sea necesario entrar en más detalles, puede instrumentarse cediendo totalmente la recaudación de algunas figuras impositi-

vas, sólo una proporción de la recaudación total o de la obtenida por algunos tributos o mediante transferencia de los presupuestos. Por último, la jurisdicción central puede efectuar transferencias a los niveles inferiores de gobiernos, que pueden ser de libre disposición o condicionadas a la utilización para un fin concreto.

El modelo llevado a la práctica en España está fuertemente condicionado por los antecedentes históricos. Téngase en cuenta que se ha partido de una centralización muy aguda en todas las vertientes, por lo cual la implantación de un modelo de autonomía se hace prácticamente inviable desde ese punto de partida. Por otro lado, España no es una excepción en cuanto a la adopción de un sistema que responda estrictamente a uno de los esquemas puros. En efecto, se trata de un modelo mixto, aunque con predominio de los rasgos propios de la descentralización financiera. Pero, al mismo tiempo, las comunidades autónomas disponen de un margen de autonomía de ingresos, que pueden utilizar en la medida en que lo deseen y necesiten. En cuanto al gasto, la autonomía es prácticamente total, condicionada tan sólo por la asunción de competencias en la prestación de servicios.

Como se verá a continuación, la pauta financiera general es la de cesión y participación en impuestos. Además, todas las comunidades autónomas podrán recibir transferencias o subvenciones procedentes de los presupuestos generales del Estado. Dentro del esquema de la descentralización financiera, Navarra y la comunidad autónoma del País Vasco mantendrán las figuras del convenio y concierto económico respectivamente. En estos casos, corresponde al nivel jurisdiccional inferior entregar a la administración central del Estado una parte de la recaudación obtenida por los tributos en régimen de convenio o concierto, equivalente a la porción que corresponda por cargas generales

del Estado y por servicios no asumidos por la comunidad autónoma pactante.

Pero la normativa vigente, aparte de permitir la utilización de las tres vías señaladas de descentralización, deja margen para la autonomía financiera. Por último, ha de respetarse el régimen económico fiscal del archipiélago canario, que tiene sus particularidades.

Lo antes dicho afecta a los ingresos. Las decisiones sobre gasto público de cada comunidad gozan de gran autonomía teórica, que en la práctica estará condicionada por los servicios tras pasados en cada caso. Pero, como norma general, una vez fijado el montante de ingresos, según se explica más adelante, hay posibilidad de optar por más hospitales o por más escuelas.

Principios del sistema de financiación de las comunidades autónomas

La nueva estructura organizativa del Estado español ha obligado a desarrollar una actividad legislativa, que permitiera articular financieramente ese entramado jurisdiccional. Todas las normas están inspiradas por unos principios comunes, que son los que dan coherencia al sistema. Las referencias legislativas se pueden agrupar como se expone a continuación y son harto suficientes para dar una idea de la complejidad del problema que ha habido necesidad de encarar y resolver:

a. *Normas básicas de carácter general.* Son las normas que constituyen el fundamento del sistema de financiación de las comunidades autónomas y que son de aplicación general a todas ellas. Se trata de las siguientes:

- Constitución española de 1978 (artículos 156 a 158).

- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

b. *Normas estatutarias para cada comunidad autónoma.* Son los estatutos de autonomía de cada una de las diecisiete comunidades autónomas, que contienen un título dedicado a las materias económico-financieras. Su contenido, aunque similar en muchos casos, encierra diferencias y matices no despreciables.

c. *Otras normas que afectan a cada comunidad autónoma.* Son normas de aplicación a las quince comunidades autónomas de régimen común, que se subdividen en dos apartados:

- Leyes de cesión de tributos, con los desarrollos reglamentarios que, en su caso, hayan tenido lugar, en forma de reales decretos. Se trata de una ley general y de quince leyes, una para cada comunidad autónoma que se financia por el sistema general, y de nueve reales decretos para otras tantas comunidades.
- Regulación de la participación de las citadas comunidades autónomas en los impuestos estatales:
 - Ley 43/1984, de 13 de diciembre, por la que se fijan los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en 1984.
 - Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1985, artículo 75.
 - Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, artículo 59.

d. *Normas reguladoras de los conciertos o convenios económicos*. Se refieren a los casos especiales del País Vasco y de Navarra, reconocidos como tales en las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y son:

- Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico de la comunidad autónoma del País Vasco.
- Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio, que regula el convenio económico con la diputación foral de Navarra.

e. *Leyes especiales*, que se han aprobado para regular situaciones específicas, como son:

- Ley 35/1984, de 15 de octubre, por la que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito en la sección 32 y 33 de los presupuestos generales del Estado de los ejercicios 1981, 1982 y 1983, correspondientes a los servicios estatales transferidos a la generalidad de Cataluña.
- Ley 1/1985, de 5 de enero, por la que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito de la sección 32 de los presupuestos generales de los ejercicios 1982 y 1983, correspondientes a los servicios estatales transferidos a las comunidades autónomas de Galicia, Andalucía, principado de Asturias y Cantabria.
- Ley 30/72, de 22 de julio, del régimen económico fiscal de Canarias, que tiene unas peculiaridades reconocidas en la disposición adicional cuarta de la LOFCA.

Este amplio repertorio está inspirado por unos principios comunes, que tienen su fundamento en la Constitución y que pue-

den sintetizarse en los de autonomía, suficiencia, solidaridad, no discriminación, coordinación con la hacienda estatal y unidad del mercado, entendidos en el sentido que a continuación se indica.

a. *Autonomía*. El artículo 156.1 de la Constitución de 1978, recogido en el artículo 1.1 de la LOFCA, es bien explícito sobre esta cuestión, al decir que “las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias”.

b. *Suficiencia*. La autonomía financiera tiene como finalidad, según expresa el artículo 2.1 d) de la LOFCA, garantizar “la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas”, prestando los servicios públicos al menos al mismo nivel que en el momento de recibir las transferencias de los servicios.

c. *Solidaridad*. Al mismo tiempo, la autonomía ha de ser compatible con la solidaridad. Este principio está reiteradamente enunciado en el texto constitucional (artículo 2, 138.1, 156.1 y 158.2), de tal modo que se ha entendido como la otra cara de la autonomía. En un país con importantes desequilibrios regionales, como es el caso de España, hay que garantizar que la autonomía, lejos de contribuir a intensificar las diferencias, será un instrumento que permita corregirlas. Pero la solidaridad también se refiere al interior de “cada comunidad autónoma, que está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad”, según dispone el artículo 2.2 de la LOFCA.

d. *Coordinación*. Pero, a la vez y para que la autonomía financiera sea instrumento de solidaridad, ha de actuarse coordinadamente. La coordinación es tanto horizontal como ver-

tical, es decir, de las comunidades autónomas entre sí y de éstas con la hacienda central del Estado. El artículo 156.1 de la Constitución lo enuncia con la misma claridad que el 3 de la LOFCA. Para poder alcanzar una coordinación efectiva, la LOFCA creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuya composición y funciones se explica con más detenimiento en otra parte de este trabajo.

e. *Equilibrio*. Como antes se ha indicado, cada nivel de gobierno ha de disponer de recursos financieros suficientes para cumplir correctamente sus funciones, según la distribución de competencias entre la administración central del Estado y las comunidades autónomas. De ahí que, si la solidaridad es la otra cara de la autonomía, el equilibrio financiero en la distribución de recursos y la coordinación son los principios correlativos de la autonomía y la suficiencia. Debe ser así para que la administración central del Estado pueda hacer frente a sus obligaciones, como especifica el artículo 2.1.b) de la LOFCA.

f. El principio de *no discriminación* es en cierto modo una prolongación lógica de solidaridad, pues la discriminación implica y significa insolidaridad. La Constitución en su artículo 138.2 llama la atención, en el sentido de que “las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económico-sociales”. En el mismo sentido se expresa la LOFCA en su artículo 2.1.a).

g. *La unidad de mercado* se deriva tanto de la exigencia de solidaridad como de la prohibición tajante de discriminaciones. Se trata de que los ciudadanos tengan acceso a los bienes y servicios que se les ofrezcan en igualdad de condiciones, cualquiera que sea su lugar de residencia. Pero también se quiere impedir que las distorsiones que pudieran introducirse con políticas dis-

criminatorias de las comunidades autónomas redunden en un agravamiento de los desequilibrios regionales. Por ello, el artículo 139.2 de la Constitución establece que “ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”. De igual modo, las comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (artículo 157.2 de la Constitución y 2.1 a) de la LOFCA).

No tiene sentido tener en cuenta uno de estos principios y olvidarse de los restantes. Forman un entramado sistemático, a modo de columnas equilibradas y armónicas sobre las cuales se levantó y se sostiene el edificio constitucional español en su vertiente autonómica, tanto financiera como política. En todo caso, cabe la posibilidad de reducir todos ellos a tres, en la medida en que resumen el espíritu de los siete que se han descrito. Estos tres pilares son *suficiencia*, *solidaridad* y *autonomía*, sin que el orden de enumeración implique en absoluto valoración sobre la importancia de cada uno, pues se mueven en el mismo plano.

Sistema general

De las diecisiete comunidades autónomas que hay en España, quince se financian por un sistema común o general a todas ellas, y dos, que son el País Vasco y Navarra, se rigen por el sistema tradicional de concierto o convenio. Entre las quince de régimen común, Canarias tiene ciertas peculiaridades derivadas de su régimen económico fiscal, pero no afectan a los rasgos que configuran el sistema general. En todo caso, se ha de ad-

vertir que todas las situaciones están contempladas en la LOFCA, precisamente para garantizar la coherencia general del conjunto, pues la LOFCA, que desarrolla los artículos 156 a 158 de la Constitución, es el marco único de referencia.

Ha de hacerse otra advertencia antes de pasar a describir el funcionamiento del sistema general. La LOFCA regula el conjunto de la financiación de las comunidades autónomas, pero distingue un periodo transitorio o provisional y otro posterior, que podría denominarse definitivo. Dadas las previsiones sobre duración del periodo transitorio, éste es el que aún continúa vigente, aunque por poco tiempo más. En consecuencia, es el único sobre el que pueden hacerse valoraciones. Pero previamente es necesario describir su funcionamiento.

Sistema provisional

El sistema provisional estará vigente según las previsiones legales, hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias asumibles por la respectiva comunidad autónoma o, en cualquier caso, cuando se hayan cumplido los seis años desde la entrada en vigor del estatuto. Por tanto, el periodo transitorio se cierra con el año 1986.

Lo específico de la etapa provisional es que el Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad autónoma en el momento de la transferencia. La cuestión estriba, pues, en definir y calcular el coste efectivo del servicio. El cálculo se encomendó a una comisión mixta paritaria Estado-comunidad, aclarando la propia LOFCA que el método de evaluación a seguir tendría en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos, así como los gastos de inversión que correspondan.

El principio de suficiencia y el criterio del coste efectivo

El criterio del coste efectivo para el periodo transitorio tiene como finalidad suministrar a las comunidades autónomas los recursos financieros estrictamente necesarios, para prestar al público los servicios traspasados con el mismo nivel y la misma calidad que en el momento de efectuar el traspaso. La ampliación del mismo, cualquiera que sea la unidad orgánica que la genere y el lugar en que aquéllas se produzcan, lo cual significa consiste cada uno de los componentes del coste efectivo.

El *coste directo* es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio, relativos a las tareas que se deben realizar para la producción del mismo, cualquiera que sea la unidad orgánica que la genere y el lugar en que aquéllas se produzcan, lo cual significa que deben tomarse en consideración tanto las unidades centrales como las periféricas.

El *coste indirecto* de un servicio está constituido por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido y que corresponden tanto a la unidad tomada como referencia como a aquellas otras que colateralmente intervengan en la producción directa del servicio. Pero no tendrán en ningún caso la consideración de costes indirectos los correspondientes a las tareas generales de coordinación, dirección y apoyo que a nivel de todo el territorio nacional sigan siendo ejercidas por la administración central del Estado, en el ámbito de sus competencias.

Los costes directos y los indirectos están integrados fundamentalmente por los gastos de personal y los de funcionamiento.

La definición de "gastos de inversión que correspondan" no coincide con ninguno de los conceptos convencionales de inversión (neta y de reposición), sino que a los efectos de su inclusión en el coste efectivo, sólo se considerarán como inversiones las destinadas a la conservación, mejora y sustitución del capital público afecto a la prestación del servicio transferido, esto es, aquellas inversiones necesarias para mantener el nivel de funcionamiento del servicio tal como lo venía prestando el Estado. La inclusión de este concepto responde a la necesidad de que el capital productivo cumpla la función para la que está destinado en orden a la consecución de los mejores resultados en la prestación de los servicios públicos, a cuyo fin resulta imprescindible mantener la capacidad productiva del mismo.

Ahora bien, lo anterior implica clarificar los gastos que han de computarse en las rúbricas de conservación, mejora y sustitución. En este sentido, se consideran gastos de conservación aquellos de inversión destinados, de una parte, a mantener los medios materiales en situación de uso y funcionamiento normales y, de otra, a reponer los bienes deteriorados a un estado que les permita seguir siendo utilizados en el desempeño de la función pública. Por gastos de mejora se entienden aquellos gastos de inversión destinados a prorrogar la vida útil del bien o a poner éste en un estado de uso que aumente la eficacia en la cobertura de las necesidades derivadas de la prestación del servicio. Finalmente, son de sustitución aquellos gastos de inversión destinados a la reposición de los bienes afectados al servicio que hayan devenido inútiles para la prestación del mismo como consecuencia de su uso normal. El resto de la inversión, no incluida en ninguno de estos tres apartados, es la inversión neta o nueva.

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que los recursos transferidos a las comunidades autónomas, en función del criterio del coste efectivo del servicio, permiten mantener la

prestación, pero no ampliarla. La solución adoptada ha sido incluir en el Fondo de Compensación Interterritorial la inversión nueva o neta que permita tales ampliaciones, como luego se verá.

Hasta ahora se ha expuesto qué es el coste efectivo de un servicio. Una segunda cuestión relevante es cómo se financia dicho coste. Para ello, las comunidades disponen de dos instrumentos: la cesión de tributos y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado por los tributos no cedidos.

Por el primero de estos instrumentos el Estado puede ceder a cada comunidad el producto de la recaudación en su territorio de los siguientes tributos:

- a. Impuesto sobre el patrimonio.
- b. Impuesto sobre sucesiones.
- c. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- d. Impuesto sobre el lujo recaudado en destino.
- e. Tasa sobre el juego.

Obsérvese que estos impuestos siguen siendo de normativa estatal. A las comunidades se les traspasan los medios para gestionarlos y el importe de la recaudación.

El porcentaje de participación de cada comunidad en los ingresos del Estado por los tributos no susceptibles de cesión, se define de manera que se satisfaga el principio de suficiencia financiera, de forma que la suma de los tributos cedidos y del porcentaje ha de ser igual al coste efectivo.

Puede expresarse mediante formulación matemática, siendo:

CE_t = Coste efectivo de los servicios transferidos hasta el año t .

TC_t = Importe de los tributos cedidos, recaudado en el ámbito territorial de la comunidad en el año t.

T_t = Importe de los tributos no cedidos en el año t.

P_t = Porcentaje de participación de la comunidad autónoma en los ingresos del Estado por tributos no cedidos en el año t (en tanto por uno).

La suficiencia financiera exige que:

$$CE_t = TC_t + P_t T_t$$

Y, por consiguiente,

$$P_t = \frac{CE_t - TC_t}{T_t}$$

La mecánica operativa que se ha seguido ha sido la siguiente: El cálculo del coste efectivo se ha realizado sobre la base de las cifras del último presupuesto liquidado, por lo que es necesario actualizar los valores, utilizando una tasa de crecimiento media de los capítulos presupuestarios afectados. Aplicando la expresión anterior, se obtiene un porcentaje de participación para cada comunidad, que se aplica sobre la estimación de los ingresos del Estado por tributos no cedidos para el año que se está presupuestando. Dado que el cálculo del porcentaje se hace sobre una previsión de ingresos, es normal que la recaudación real no coincida con la estimada. Este desfase da lugar al fenómeno que se conoce con el nombre de efecto financiero que se verá más adelante.

El proceso de transferencias en fase autonómica (sin considerar el periodo de preautonomía) se inició a mediados de 1980 para ciertas comunidades autónomas. Los porcentajes deberían haberse aplicado ya para los ejercicios de 1982 y 1983, y la realidad es que entraron en escena en 1984. Ello significa que durante estos años algunas comunidades autónomas han venido prestando los servicios traspasados con una dotación financiera insuficiente. De ahí la decisión adoptada de financiar con un crédito extraordinario por importe de unos 53.000 millones de pesetas las insuficiencias generadas hasta el 31 de diciembre de 1983.

Hay que aclarar también que procede efectuar la cesión de tributos cuando el coste de los servicios transferidos a cada comunidad sea superior a la recaudación obtenida en su territorio por tales tributos, ya que, de no ser así, sería la comunidad la que habría de devolver dinero a la administración del Estado.

Así pues, la situación actual en lo relativo al tramo de suficiencia es la siguiente:

- a. Las comunidades en las que el coste efectivo es superior a la recaudación en su territorio de los tributos cedidos, se financian a través de los dos instrumentos: porcentajes y cesión de tributos.
- b. Las restantes se financian íntegramente mediante el porcentaje de participación.

El llamado "efecto financiero" es un problema que se origina de la forma siguiente: El Estado tiene que garantizar el coste efectivo de los servicios en el momento del traspaso, durante el periodo transitorio. Una forma muy simple de haber cumplido

esa garantía hubiera sido la de actualizar cada año el coste efectivo de cada comunidad, mediante el empleo de las tasas de crecimiento verdaderas que los componentes integrantes de dicho coste tuvieran en los sucesivos presupuestos. De esa cifra se deduce lo recaudado en cada comunidad por tributos cedidos y la diferencia se entrega vía porcentaje. Se asegura así la suficiencia financiera de las comunidades y el equilibrio financiero del Estado.

Por el contrario, el procedimiento que se ha seguido ha consistido en actualizar el coste efectivo no vía gastos, como se proponía en el párrafo anterior, sino vía ingresos. En efecto, el porcentaje de participación de una comunidad autónoma en los ingresos del Estado por tributos no cedidos se calcula de la forma siguiente: Una vez determinado el coste efectivo de dicha comunidad en el año último, se resta del mismo lo recaudado ese año en tal comunidad por los tributos cedidos y se calcula el porcentaje que la diferencia representa sobre los ingresos del Estado no susceptibles de cesión. Dicho porcentaje, que es el porcentaje de participación, se aplica a los ingresos del Estado para el año presupuestado y la cifra resultante, junto a lo recaudado por tributos cedidos, da el volumen de recursos de que dispondrá la comunidad para financiar su coste efectivo.

Si el Estado hubiera continuado prestando esos servicios, el coste habría aumentado de un año para otro a un ritmo similar al de la inflación. Sin embargo, los recursos puestos a disposición de las comunidades crecen al ritmo previsto para los ingresos no susceptibles de cesión. Las comunidades obtienen un exceso de financiación, no necesario para prestar el servicio como lo continuaría haciendo el Estado. Este exceso de financiación es lo que se denomina efecto financiero y se debe a que los ingresos crecen a un ritmo superior al de los gastos que se incluyen en el coste efectivo.

El resultado es que aquellas comunidades autónomas que sólo se financian vía porcentaje, se benefician más al ser superior el efecto financiero que el mismo genera. Además, las comunidades autónomas con mayor coste efectivo por tener un nivel competencial superior tienen mayor probabilidad de financiarse en mayor medida a través del porcentaje. Por otra parte, el Estado resulta también afectado, pues los ingresos de que dispone se ven afectados, incluyendo indirectamente en otros aspectos de la política económica, ya sea sobre el déficit público, ya sea sobre la presión fiscal.

Ahora bien, las comunidades autónomas reciben vía porcentaje de participación unos recursos suficientes para atender a los gastos de funcionamiento de los servicios traspasados, más una cantidad adicional para inversión de reposición, y vía fondo de compensación, como se verá más adelante, para realizar inversiones nuevas. Surge así el problema de cómo financiarán las comunidades autónomas los gastos corrientes adicionales que generan las nuevas inversiones. Este problema es particularmente grave en aquellas comunidades que han recibido las transferencias de educación y sanidad.

En periodos de equilibrio presupuestario parece lógico que los incrementos normales de recaudación se repartan entre ambas administraciones en proporción a sus respectivas responsabilidades. En momentos en que, debido a políticas deficitarias previas sea necesario forzar la recaudación, la cuestión es más discutible.

El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

La Constitución prevé en su artículo 158 dos mecanismos para hacer efectivo el principio de solidaridad. Por una parte, "en los

presupuestos generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” (artículo 158.1). Por otra, se crea el Fondo de Compensación Interterritorial.

El texto constitucional se limita a poco más que a crear el fondo: “Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso” (artículo 158.2).

Se desprende, por tanto, que el Fondo de Compensación Interterritorial:

- a. Tiene asignada una finalidad expresa: corregir desequilibrios interterritoriales, siendo posible interpretar que se refiere a desequilibrios territoriales entre regiones o dentro de una región.
- b. Es el complemento del derecho a la autonomía como se constata al poner en concordancia el citado artículo 158.2 de la Constitución con el artículo 2: “La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”.
- c. Sólo puede destinarse a gastos de inversión.
- d. Se distribuirá por las Cortes generales entre las comunidades autónomas (hoy todas las provincias están en alguna comunidad autónoma), de modo que las inversiones que financien estarán materialmente descentralizadas, pero queda sumida en la incertidumbre la cuestión de la autoridad competen-

te para decidir sobre la ejecución de las inversiones.

A nadie se le oculta el significado político que tiene la creación del F.C.I., desde el momento en que se le asigna la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad. Autonomía y solidaridad en la Constitución son dos términos, cada uno con su correspondiente contenido político, que se pueden considerar correlativos, como las dos caras de la misma moneda. Se le confió la función de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales por el riesgo de que con las autonomías se iniciara un proceso de aumento de los ya acusados desequilibrios regionales en España. La hipótesis subyacente era que una mayor disponibilidad de recursos financieros en las comunidades autónomas más ricas les daba una ventaja de partida frente a las comunidades más pobres.

Ahora bien, ¿tiene o no justificación esta creencia de que con las autonomías los desequilibrios aumentarían? En principio, el temor no carece de fundamento. Por eso, el modelo de financiación de las autonomías, tal como quedó en lo esencial diseñado en la LOFCA, pretende, al menos, no fomentar la agudización de los desequilibrios. De todas maneras, no es posible efectuar aún pronunciamientos sólidamente fundamentados, pues desde la Constitución de las comunidades autónomas y la aprobación de la Ley 7/1984, de 31 de marzo del Fondo de Compensación Interterritorial, y teniendo en cuenta la lentitud con que se manifiestan los cambios en las estructuras territoriales, no ha transcurrido tiempo suficiente para poder decir si la hipótesis de la relación entre autonomía y agudización de los desequilibrios se ha confirmado o no. Además de la falta de perspectiva temporal, hay que tener en cuenta que se ha interferido la crisis económica, una crisis fundamentalmente industrial, como todos sabemos, de tal modo que sería muy difícil

separar el efecto de uno y otro fenómeno, autonomía y crisis, caso de que algún impacto ya pudiera claramente percibirse.

La prescripción constitucional de que la dotación del F.C.I. sólo puede destinarse a gastos de inversión merece también un breve comentario, pues han surgido algunas dudas sobre esta cuestión. Algunos se preguntan, en definitiva, qué se gana o qué se adelanta construyendo escuelas, si luego no hay dinero para pagar maestros que enseñen en sus aulas; o para qué sirven hospitales, si no hay dinero para pagar a los médicos. Mi opinión personal es que, si bien no es absolutamente seguro que los gastos de inversión vayan a corregir los desequilibrios regionales, lo que no debe dudarse es que los gastos corrientes no los corrigen nada. La inversión en equipamiento e infraestructura no es condición suficiente para que una región se desarrolle, pero es condición necesaria.

La segunda fase del F.C.I. se inicia con la aprobación de la LOFCA. La LOFCA, promulgada casi dos años después que la Constitución (B.O.E. de 1 de octubre de 1980), dedicó su extenso artículo 15 a desarrollar lo referente al F.C.I., despejando algunas incógnitas sobre su instrumentación, que no habían sido resueltas en el texto constitucional, porque tampoco llegaron a plantearse expresamente en él.

La primera afecta al volumen del F.C.I., que se dotará anualmente con una cantidad no inferior al treinta por ciento de la inversión pública, que para cada ejercicio haya sido aprobada en los presupuestos generales del Estado. En segundo lugar, se aclara que las inversiones que pueden ser financiadas con las transferencias del F.C.I son las de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural, transportes y comunicacio-

nes y, en general, aquellas inversiones que coadyuvan a disminuir las diferencias de renta y riqueza. Es decir, se trata de obras de infraestructura, dotaciones y equipamientos, sean de carácter local, comarcal, provincial y regional. En tercer término, como criterio para establecer a qué jurisdicción corresponde la elección de los proyectos en que ha de materializarse el F.C.I., la LOFCA apela a la distribución de competencias existentes en cada momento, si bien se añade que la decisión ha de adoptarse de común acuerdo. Por último, quedan fijados los indicadores a utilizar para distribuir regionalmente el F.C.I.

El tercer y último paso en el diseño del F.C.I. se dio en los pactos autonómicos de 31 de julio de 1981. Aunque los acuerdos adoptados no llegaron a adquirir fuerza legal en lo relativo al F.C.I. hasta la aprobación de la ley correspondiente en 1984, sin embargo, a modo de ensayo previo, los presupuestos generales del Estado para 1982, 1983 y 1984, ya incluyeron un F.C.I. de las mismas características que el configurado en la citada Ley 7/1984.

Según la LOFCA, se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los presupuestos generales del Estado. La Ley 7/1984 ha fijado dicho porcentaje en el 40% y se aplica sobre una base formada por la inversión real del Estado y sus organismos autónomos y las transferencias de capital a las corporaciones locales, con exclusión de los gastos de defensa y los de conservación, mejora y sustitución que ya se han incluido en el coste efectivo.

El fondo debiera distribuirse entre los territorios menos desarrollados. Sin embargo, al excluir la inversión nueva del coste efectivo de los servicios traspasados a las comunidades autónomas en el FCI, la suficiencia financiera de aquellas que no par-

ticiparan en su distribución se vería mermada de manera importante. De ahí que en los pactos autonómicos se decidiera hacer partícipes del mismo a todas las comunidades.

La distribución se efectúa de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Un 70% inversamente proporcional a la renta per cápita.
- b. Un 20% directamente proporcional al saldo migratorio de los diez últimos años.
- c. Un 5% directamente proporcional a la diferencia entre la tasa de paro de cada comunidad y la tasa de paro nacional.
- d. Un 5% directamente proporcional a la superficie.
- e. Finalmente, a las comunidades insulares se las dota con un 1% adicional por cada 50 Kms. de distancia entre su territorio y la península, reduciéndose la cuota de las restantes comunidades en la proporción que la misma tenga en el total del FCI.

Paralelamente a la elaboración del programa de inversiones públicas de cada ejercicio, se solicita de los Ministerios afectados y de las comunidades autónomas listados de los proyectos de inversión que desean incluir en el FCI, ordenados según sus preferencias. En base a los listados, la selección última de los proyectos se realiza de mutuo acuerdo entre la administración central del Estado y las autonómicas, mutuo acuerdo que equivale a un doble derecho de veto. En la práctica, el "común acuerdo" se viene alcanzando de forma que la iniciativa para proponer proyectos sobre una materia parte de la administración que ejerce esa competencia. Es importante señalar que, a medida que transcurre el tiempo, corresponde a las comunidades autónomas la iniciativa para proponer mayor volumen de proyectos. En efectivo, viene sucediendo en la práctica que una comunidad autónoma protagoniza la propuesta de proyectos, en lo que a

ella concierne, por un volumen de dinero que equivalga a un porcentaje de su parte de FCI igual al de competencias que ha asumido, computando el porcentaje sobre el total de materias que se incluyen en el FCI.

Desde 1982 hasta la elaboración del anteproyecto de fondo de compensación para 1985, la distribución de proyectos entre competencias asumidas por las comunidades autónomas y administración general se reparte como indican los cuadros anexas, en que se observa cómo cada vez es mayor la parte del FCI que corresponde a competencias asumidas.

En lo que se refiere a garantizar un nivel mínimo en la preparación de los servicios públicos fundamentales, que es el segundo mecanismo de solidaridad previsto en la Constitución, aún no se ha aplicado en la práctica. El artículo 15 de la LOFCA lo desarrolla en los siguientes términos:

Uno. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

Dos. Cuando una comunidad autónoma con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos once y trece de la presente ley orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los presupuestos generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria, cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución.

Tres. Se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos, a los que hacen referencia los apartados anteriores, el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Distribución según el reparto de competencias
(millones de pts. corrientes y porcentaje)

	1982		1983		1984		1985		1986	
	Mill. pts.	%	Mill. pts.	%	Mill. pts.	%	Mill. pts.	%	Mill. pts.	%
Competencias asumidas por las CC. AA.	—	—	22.410,1	11,0	127.674,1	61,1	152.037,9	74,2	158.471,7	80,9
Competencias de la administración central	180.000	100,0	181.589,9	89,0	81.325,9	38,9	52.962,1	25,8	37.528,3	19,1
TOTAL	180.000	100,0	204.000,0	100,0	209.000,0	100,0	205.000,0	100,0	196.000,0	100,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Cuatro. Si estas asignaciones en favor de las comunidades autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes generales la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el artículo trece de la presente ley orgánica.

Cinco. Cada comunidad autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados.

La posible ampliación de este precepto suscita tres cuestiones a resolver previamente. La primera, que no debiera plantear excesivas dificultades, es la de especificar los servicios públicos fundamentales. La segunda más difícil, consiste en medir las desigualdades en el acceso al consumo de tales servicios. La tercera está relacionada con la definición que da la LOFCA de nivel mínimo de prestación de un servicio público fundamental, ya que, al equipararlo al nivel medio en el territorio nacional, para cada servicio un número importante de comunidades va a estar permanentemente y por definición de la media aritmética por debajo de ese mínimo.

El principio de autonomía y su aplicación

Existe un conjunto de instrumentos que pueden utilizar las comunidades autónomas para prestar más y mejores servicios públicos de su competencia.

Estos instrumentos son los siguientes:

a. Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL F.C.I.

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Andalucía	26,17	26,84	27,74	27,73	26,92
Aragón	2,44	2,25	2,49	2,47	2,36
Asturias	2,60	2,29	2,16	2,16	2,13
Baleares	1,09	1,06	1,07	0,85	0,80
Canarias	6,76	6,73	5,33	4,68	4,59
Cantabria	0,82	0,78	0,82	0,89	0,93
Castilla y León	9,37	8,85	9,19	9,33	9,41
Castilla-La Mancha	6,62	6,59	6,77	7,59	7,57
Cataluña	7,58	7,84	8,35	8,61	7,48
Comunidad Valenciana	6,39	5,86	5,99	5,27	5,95
Extremadura	8,16	7,64	7,67	7,18	8,52
Galicia	9,79	10,67	10,19	10,61	10,66
Madrid	5,27	5,73	5,45	5,34	5,37
Murcia	2,03	2,04	2,12	2,17	2,01
Navarra	0,82	0,65	0,66	0,67	0,70
País Vasco	3,31	3,36	3,20	3,54	3,66
Rioja	0,41	0,35	0,33	0,34	0,35
Ceuta	0,18	0,25	0,24	0,31	0,32
Melilla	0,19	0,24	0,23	0,26	0,27
<u>TOTAL</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

b. Impuestos propios. Podrán establecerse siempre que se cumplan tres requisitos:

1. No podrán recaer sobre los hechos impositivos gravados por el sistema impositivo estatal, limitación realmente importante.
2. No podrán incidir fuera del territorio de la comunidad.
3. No podrán afectar a la libre circulación de personas y bienes.

c. Recargos sobre impuestos estatales. Pueden establecerse sobre dos grupos de impuestos:

1. Sobre los impuestos cedidos, y
2. Sobre los que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.

d. Endeudamiento. El artículo 14 de la LOFCA enuncia los principios del recurso al crédito por parte de las comunidades autónomas. Así, se establece que podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. Las que se concierten por un plazo superior, cualquiera que sea la forma en que se documenten, habrán de cumplir los dos requisitos siguientes:

1. El importe total de las anualidades de la amortización por capital e intereses no puede exceder del 25% de los ingresos corrientes de la comunidad.
2. La totalidad del importe deberá destinarse exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

En todo caso, la apelación al crédito público en cualquiera de sus formas y el crédito exterior requieren autorización del Estado y habrán de coordinarse con la propia política de endeudamiento de éste en el seno del Consejo de Política Autonómica

Fiscal y Financiera. En un país como el nuestro, con unos mercados financieros muy estrechos y en el que se pretende una financiación más ortodoxa del déficit público, la puesta en práctica de esta coordinación es una necesidad urgente.

No es muy aventurado prever que, con los condicionantes a que se somete el establecimiento de impuestos propios, estos impuestos nunca ocuparán un lugar de peso en el esquema de financiación de las comunidades autónomas.

La revisión del sistema provisional

Durante el periodo definitivo, según la LOFCA, el porcentaje de participación habrá de negociarse sobre las bases siguientes:

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

En la actualidad se está preparando la entrada en vigor del método definitivo del cálculo del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado no cedidos. Nada se puede adelantar sobre la cuestión, salvo tres puntualizaciones. En primer lugar, dado que el actual sistema constituye un entramado coherente, es muy probable que la modificación de uno de los componentes conlleve la revisión de los restantes. En segundo lugar, el paso del periodo provisional al definitivo ha de hacerse sin rupturas, de modo que los recursos disponibles en el periodo vigente enlacen con los que provea el método definitivo. Por último, una cuestión de tanta importancia económica y política requiere un importante grado de consenso entre todas las partes implicadas. Si el nuevo método implicara cambios legales, serían las Cortes generales las que, en último término y en representación del pueblo español, tendrían la palabra.

Sistema de concierto o convenio. El Cupo

El sistema de concierto o convenio económico aplicables al País Vasco y Navarra tiene una naturaleza totalmente diferente del sistema común de financiación que se acaba de exponer. En tanto que éste último es un sistema de financiación vía gasto, es decir, el Estado suministra a las comunidades autónomas la mayoría de los recursos financieros que van a precisar para atender a la cobertura de los servicios públicos de su competencia, el de concierto es un sistema de financiación vía ingreso. El Estado y la comunidad autónoma concertan la realización por ésta última de la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales —los impuestos concertados—, cuyo producto queda en poder de la comunidad y ésta contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas estatutariamente con un Cupo.

Así pues, el sistema de concierto consta de dos instrumentos básicos:

1. El concierto, que regula las relaciones de orden tributario entre el Estado y la comunidad autónoma.
2. El Cupo, que es la aportación de la comunidad autónoma a las cargas generales del Estado no asumidas por aquéllas.

Según dice el concierto de 1981 con el País Vasco, "las instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que se integran en la renta de aduanas, los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales y la imposición sobre alcoholes, cuya regulación es competencia del Estado".

Esta capacidad de regulación de los impuestos concertados habrá de seguir, entre otros, tres principios generales:

1. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el estatuto de autonomía.
2. Atención a la estructura general impositiva del Estado.
3. Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del concierto.

El Cupo es el resultado de multiplicar un índice de imputación, que habrá de determinarse en función básicamente de la renta, por las cargas del Estado no asumidas por la comunidad autónoma. Serán consideradas como tales las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla. Al Cupo así calculado, hay que hacerle una

serie de ajustes para llegar a la cantidad a ingresar.

Alcance del proceso de descentralización

Una de las características del proceso español de transferencias de servicios a las comunidades autónomas es la rapidez con que se está efectuando. A título de comparación, baste decir que en los siete años transcurridos desde que se aprobó la Constitución española de 1978 se ha ido más lejos, que en los cerca de treinta años que en la Constitución italiana de 1947 se establecieron las previsiones de descentralización del Estado unitario.

Aparte de éste y otros juicios cualitativos que pudieran emitirse, las cifras son importantes y significativas. El cuadro que se acompaña sobre valoración de los servicios transferidos a las comunidades autónomas permite una aproximación cuantitativa al tema. No figuran el País Vasco y Navarra, pues el sistema de concierto económico que rige para estas dos comunidades autónomas no es compatible con la financiación mediante participación y cesión de impuestos estatales, según se ha explicado.

Se pone de manifiesto que, aparte de los dos casos citados, el mayor volumen de servicios se ha transferido a Andalucía, Cataluña, Valencia, Galicia y Canarias. Son las comunidades autónomas que han accedido a la autonomía por la vía especial (artículo 151 de la Constitución) o que disfrutaban de leyes de ampliación de transferencias, como sucede con Valencia y Canarias.

**VALORACION DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS
A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 1986**
(millones de pesetas)

COMUNIDADES AUTONOMAS	Carga asumida (Coste efectivo)
CATALUÑA	117.234,7
GALICIA	70.984,5
ANDALUCIA	164.815,1
ASTURIAS	8.049,0
CANTABRIA	4.148,4
LA RIOJA	2.925,9
MURCIA	5.561,5
VALENCIA	77.288,1
ARAGON	16.510,3
CASTILLA-LA MANCHA	20.297,9
CANARIAS	43.146,1
EXTREMADURA	11.430,0
BALEARES	4.240,1
MADRID	29.144,5
CASTILLA-LEON	33.477,0
TOTALES	609.252,8

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Para 1986 la generalidad de las comunidades autónomas tendrán cedidos los impuestos previstos en su estatuto de autonomía. La única excepción será la comunidad de Madrid, que puede financiar todas las transferencias de servicios con su participación en los impuestos estatales, más las tasas que recauda por los servicios traspasados que imparte.

Los servicios transferidos hasta 1986 suponen una valoración del coste efectivo que supera los 600.000 millones de pesetas. A esta cifra habría que añadir 158.471,8 millones de pesetas del F.C.I., que administrarán y ejecutarán las comunidades autónomas. Es sabido que junto con los recursos financieros, se ponen a disposición de las comunidades autónomas los funcionarios correspondientes. Pues bien, en la actualidad se han pasado a depender de las autonomías más de 355.000 funcionarios.

En términos relativos, se pueden comparar los recursos que la administración central del Estado pone a disposición de las comunidades autónomas con el presupuesto consolidado del Estado y sus organismos autónomos (no confundir con comunidades autónomas), excluyendo una serie de partidas no descentralizadas en ningún caso. La comparación pone de manifiesto que el Estado central cede a las comunidades autónomas alrededor del 15 por ciento de su presupuesto, porcentaje que se eleva en dos puntos más si la comparación se hace en relación a gastos corrientes.

En fin, el proceso descentralizador en España ha avanzado a una velocidad que a los más timoratos parece excesiva, mientras que para los más impacientes puede resultar lenta. Lo cierto es que nuestro país ha tenido que enfrentarse al mismo tiempo con varios vetos históricos de notable importancia. La resolución de los problemas derivados del tránsito de una dictadura a una democracia, construir el Estado de las autonomías, enfrentar la crisis económica e integrarse en las comunidades europeas acumulan tal cantidad de conflictos, que sólo un pueblo con fe y confianza en sí mismo es capaz de proponerse acometer al mismo tiempo con ánimo de solucionarlos positivamente. Eso, ni más ni menos, es lo que estamos haciendo. La historia juzgará los resultados.

III. MECANISMOS DE COORDINACION ECONOMICA

He expuesto anteriormente la distribución de competencias en materia económica entre el Estado y las regiones, y también qué posibilidades reales de actuación tiene cada nivel de gobierno en materia de política económica, distinguiendo entre políticas macroeconómicas, redistributivas y sectoriales. De esa exposición se deducía que las únicas disfuncionalidades pueden surgir por el lado de la política de redistribución regional de la renta y de las políticas sectoriales.

Veamos, en primer lugar, qué tipos de disfuncionalidades pueden presentarse para pasar, a continuación, a examinar los mecanismos de coordinación disponibles para obviarlas.

Una primera deficiencia posible de carácter general es que el ejercicio por las CC.AA. de sus propias competencias ocasione una ruptura de la unidad de mercado, entendiendo por tal que productos idénticos, prescindiendo de los costes de transportes, tengan en todo el Estado un precio similar. El mantenimiento de esta unidad requiere el cumplimiento de dos condiciones:

1. Garantizar la libre circulación de bienes y factores productivos.
2. Coordinar aquellas políticas económicas específicas que pudieran incidir sobre los precios.

La Constitución contiene garantías legales suficientes para asegurar que las reglas de funcionamiento de un mercado único van a cumplirse. No sólo garantiza la libertad de circulación de productos y factores, sino que, además, las políticas que inciden en los precios, la legislación básica sigue siendo estatal. Únicamente subsisten dudas y riesgos en cuanto a la posibilidad de que dis-

ponen las CC. AA. para fomentar la actividad económica dentro de su territorio; es decir, la posibilidad de conceder ayudas a empresas y falsear así la competencia. La experiencia disponible hasta ahora no ha revelado la aparición de problemas dignos de consideración a este respecto. Sin embargo, aunque tal conflicto surgiera, el Estado puede dictar disposiciones que impidan la concesión de tales estímulos. La unidad de mercado está asegurada.

Una segunda disfuncionalidad más probable es la que pueda surgir en materia de asignación eficaz de los recursos productivos. Sobre una serie de sectores económicos importantes —agricultura, industria— y en determinadas actuaciones —transporte, regadíos, obras públicas en general— el Estado y las CC.AA. concurren en el ejercicio de sus competencias. A título de ejemplo, el primero es el componente en las carreteras de interés general y las segundas en las de interés regional. Para que toda la red de carreteras cumpla su función de movilizar eficazmente personas y productos es necesaria una coordinación. Hablando en términos generales, en tales sectores o actuaciones puede surgir incompatibilidad entre los objetivos perseguidos o descoordinación en las medidas aplicadas por cada nivel de gobierno.

Para resolver estos problemas es necesario coordinar y, si no se desea entrar en conflictos jurídicos, la mejor forma de ponerla en práctica es a través de la planificación. Planificar con una comunidad autónoma es:

- a. Analizar seriamente los desequilibrios y problemas socioeconómicos de la región.
- b. Formular una serie de objetivos a alcanzar en materia de producción, empleo e infraestructura,

- c. Explicitar las medidas que cada gobierno va a dictar para alcanzar esos objetivos,
- d. Prever los recursos financieros que cada uno va a aportar, y
- e. Delimitar con toda claridad quién será el órgano encargado de ejecutar cada acción.

Esto es lo que pretendemos hacer con la elaboración de programas de desarrollo regional, de los que ya hemos preparado los correspondientes al período 1986-90.

Ahora bien, el PDR es, si se quiere, el resultado último de todo un proceso en que intervienen otros mecanismos de coordinación. De menor a mayor importancia hay que mencionar tres:

1. El grupo de trabajo de planificación regional, formado por los directores generales de planificación del gobierno central y de las CC. AA., que es el órgano encargado de elaborar los PDR.
2. Las conferencias sectoriales de ministros y consejeros que abordan los aspectos más generales de la coordinación de las políticas sectoriales.
3. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC. AA., constituido por los ministros de Economía y Hacienda y de Administración Territorial, por el gobierno de la nación y los consejeros de Economía y Hacienda de las CC. AA. Este consejo tiene como funciones generales:
 - a. La coordinación de la política presupuestaria.

- b. La coordinación de la política de inversión pública.
- c. La coordinación de la política de endeudamiento.
- d. La fijación de criterios para el establecimiento del sistema de financiación de las CC.AA.

Existen, pues, normas constitucionales suficientemente potentes para resolver cualquier tipo de conflicto que pudiera plantearse, caso de que tal solución no pueda hallarse en cualquiera de los foros que se han mencionado.

IV. CONCLUSIONES

Para terminar, quisiera tan sólo hacer tres observaciones:

La primera es que el proceso de descentralización se ha realizado en España a un ritmo vertiginoso de una manera consciente. No sólo para dar satisfacción a las aspiraciones regionales, sino además porque los períodos de transitoriedad, según nuestra experiencia, aumentan las disfuncionalidades.

La segunda es que estamos convencidos, y ya comienzan a verse atisbos de ello, que el resultado va a ser eficaz. Los gobiernos autónomos conocen mucho mejor las preferencias y deseos de sus ciudadanos, están en mejores condiciones para satisfacerlos en el caso de determinados servicios públicos y, al estar más próximos a aquéllos, han de afrontar de una manera más directa las críticas a la gestión propias de un régimen de libertad. El gobierno de un Estado descentralizado debe dedicarse más a programar coordinadamente con los restantes niveles de gobierno y menos a gestionar directamente.

Y, finalmente, señalar que el proceso se ha realizado en un momento en que España ha negociado y logrado la adhesión a la CEE. Se ha querido ver una paradoja en este doble proceso de descentralización y de integración. No existe tal paradoja. La descentralización se realiza eficientemente por un nivel de gobierno inferior. Por la misma razón, la integración se produce porque se derivarán beneficios positivos para todos los ciudadanos, ampliando el mercado y coordinando políticamente otras materias. Las economías nacionales son cada vez más abiertas y, por tanto, más interdependientes y ello también precisa una coordinación a nivel de Estado.