La financiación de las comunidades autónomas

Por Javier GOROSQUIETA

En su artículo segundo, la Constitución española de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran "la Nación española" y la solidaridad entre todas ellas. Todo ello dentro de la "indisoluble unidad de la patria común e indivisible de todos los españoles".

Ahí está el fundamento legal básico del Estado de las Autonomías. Se apunta, pues, a la formación de una nueva entidad política, la Comunidad Autónoma, en la línea de un Estado federante, aunque no formalmente federal. El Estado, la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial y el Municipio serán en adelante los cuatro niveles de la organización política de nuestro Estado.

Pero una entidad política formal puede quedar realmente vaciada de significado, esterilizada, inútil, si no dispone de los medios financieros necesarios para cumplir con su cometido, para ejercer sus funciones específicas. Por eso el artículo 156 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Tres grandes principios destacan aquí, como vemos, para la ordenación financiera de las Autonomías: el de autonomía financiera, el de coordinación y el de solidaridad. Estimamos que el principio de autonomía financiera implica el de suficiencia de medios. Difícilmente, en efecto, se podrá tener algún poder político autónomo si se da la escasez de recursos para ejercitarlo.

La Constitución enumera también (artículo 157) las fuentes posibles de recursos de las Comunidades Autónomas. Son las siguientes:

— Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- El producto de las operaciones de crédito.

Las asignaciones a las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado se harán en función de dos consideraciones: a) el volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido; b) la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. En esta segunda consideración aparece de nuevo claro el elemento "solidaridad", la intención de evitar regiones marginadas, rezagadas, atrasadas, respecto de las demás.

Factor importante de solidaridad debería ser también el Fondo de Compensación Interterritorial, a que se refiere nuevamente la Constitución en su artículo 158: con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se construirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas.

Notemos la intención del Fondo: el logro de la igualdad relativa entre Autonomías. Notemos asimismo su destino concreto: para gastos de inversión. Un destino que la experiencia muestra ha desvirtuado, como veremos, su éticamente necesario objetivo de solidaridad.

La LOFCA

El artículo 157,3 de la Constitución indica que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras de las autonomías. Esta regulación se produjo por la Ley Orgánica del 22 de septiembre de 1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

En sus dos primeros artículos la LOFCA reconoce formal y expresamente los principios de autonomía financiera, solidaridad (dentro de la propia comunidad y con las demás autonomías) y el de suficiencia de recursos.

Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Enumera de una forma más jerarquizada que la Constitución los diversos orígenes posibles de los recursos financieros de las Comunidades.

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- Las participaciones en los ingresos del Estado.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado.
- Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen carácter de carga general del Estado.

En cuanto a los tributos propios de las Comunidades se establece una limitación: no podrán recaer sobre hechos impositivos gravados por el Estado. Deberán buscar áreas nuevas de imposición, no invadidas ya por la Hacienda del Estado.

Respecto de las tasas y tarifas por servicios públicos que benefician individualizadamente a los usuarios (v. gr. los transportes públicos) se determina que su volumen global no podrá superar el del coste del servicio. No podrá haber superávit.

Algo parecido se ordena para las contribuciones especiales, por obras públicas que bonifican particular y especialmente a algunos ciudadanos. Por ejemplo, por el alumbrado o adoquinado de una calle, obras que, evidentemente, mejoran de una manera especial a los vecinos de la misma. No podrán tales contribuciones superar el coste de la obra.

Se señalan los tributos que podrán ser cedidos a las Comunidades. Son los siguientes:

- Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- La imposición general sobre ventas en su fase minorista.
- Los impuestos sobre consumos específicos (v. gr. de licores) en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales (tabaco en la península y gasolina).
- Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Dos observaciones sobre esta lista de tributos cedibles: a) algunos critican, no sin razón, la inclusión en la misma del impuesto sobre sucesiones, ya que este impuesto puede tener un carácter eminentemente redistributivo y esta función corresponde sobre todo a la política general del Estado; b) el IVA es un impuesto sobre las ventas. Su recauda-

ción, total o parcial, en su fase minorista podría ser transferida, por lo tanto, a las Comunidades Autónomas.

Como impuestos estatales no cedibles se enumeran éstos:

- Impuesto sobre la renta global de las personas físicas.
- Impuesto sobre el beneficio de las Sociedades.
- Impuesto sobre la producción o sobre las ventas en su fase no minorista.
- Impuesto sobre el tráfico exterior.
- Impuestos que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

Todos estos impuestos no cedibles se consideran particularmente vinculados a la política socioeconómica general, de la competencia del Estado.

Los recargos sobre impuestos estatales podrán serlo tanto sobre impuestos no cedidos como cedidos. Estos últimos sólo pueden gravar la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

Se fija un porcentaje de participación sobre los impuestos no cedidos por el Estado. Tal porcentaje se negociará sobre las siguientes bases:

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe 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) La relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructura que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado.
- f) 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.

Hay en estas bases una evidente y loable aspiración a la justicia y a la solidaridad. Pero entrañan las mismas una clara imprecisión y una gran dificultad de ser traducidas en fórmulas matemáticas concretas. Por eso el porcentaje concreto resultante no dejará de ser siempre algo convencional, objeto de conflicto, discusión y compromiso.

El porcentaje de participación tiene vocación de estabilidad, ya que, como señala el artículo 13 de la LOFCA, sólo podrá ser revisado en los siguientes casos:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que anteriormente realizase el Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.
- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

La estabilidad que se demanda no es propiamente la del porcentaje sino la de la fórmula empleada para su cálculo.

En relación con el crédito, se da vía libre a las Comunidades para que realicen operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. También se permiten operaciones de crédito por plazo superior a un año, pero con tal de que se cumplan los siguientes requisitos:

— Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión. No quiere la ley que las autonomías se endeuden a medio o largo plazo por razón de gastos corrientes.

— Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Medida ésta de prudencia empresarial y administrativa.

El crédito del extranjero, la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público son posibles, pero precisan la autorización del Estado.

Finalmente se garantiza, por parte del Estado y de acuerdo con la Constitución, en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales. Para ello se prevé la posibilidad de asignaciones complementarias a diversas Comunidades que lo necesiten, en los Presupuestos Generales del Estado. A estos efectos se considera nivel mínimo de prestación de los servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

En la disposición transitoria primera la ley regula la financiación durante el período también transitorio de los servicios transferidos. Llama, antes que nada, período transitorio el que corre desde la aprobación de la LOFCA hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto. En cualquier caso, seis años desde la entrada en vigor de este último.

Durante este período el Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad correspondiente en el momento de la transferencia. En el cálculo del coste efectivo se tendrán en cuenta "tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan".

Para el establecimiento del porcentaje en el período transitorio se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos, minorado por el total de la recaudación obtenida por la Comunidad respectiva por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I (impuestos directos) y II (impuestos indirectos) del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados. Es el quebrado o fórmula de que hablaremos más adelante.

Destaca en esta disposición transitoria la garantía estatal de financiación del coste efectivo de los servicios transferidos.

Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

Esta ley fue aprobada definitivamente el 31 de marzo de 1984. Desarrolla lo ordenado por el artículo 158.2 de la Constitución, antes aludido, y por el artículo 16 de la LOFCA.

La LOFCA indicaba, en primer lugar, que el FCI estará dotado cada año con una cantidad no inferior al 30 por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado.

La LOFCA señalaba el carácter eminentemente redistributivo del FIC: "Se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados."

Esa misma ley expresa los criterios, especial y laudablemente redistributivos, para la asignación del Fondo. Son éstos:

- a) La inversa de la renta por habitante.
- b) La tasa de población emigrada de los diez últimos años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

Es muy importante el apartado sexto del artículo 16 de la LOFCA. Dice: "Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público se inspirarán en el principio de solidaridad." Es importante porque de nada servirían las eventuales inversiones redistributivas, de solidaridad, propias del FCI, si el resto de las inversiones públicas, que es la porción más importante, siguiera criterios contrapuestos, insolidarios.

La aludida Ley del FCI asume, desde luego y en primer término, este contenido de la LOFCA. Por otro lado concreta los criterios arriba señalados:

— El 70 por ciento del Fondo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.

— El 20 por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio.

— El 5 por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente.

— Finalmente, el 5 restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

La Ley del Fondo precisa las definiciones y ponderaciones de cada uno de estos criterios. Vemos con satisfacción que todos, excepto formalmente el de la superficie, son redistributivos.

El Fondo se destinará a inversiones nuevas reales. Los gastos de funcionamiento que originen eventualmente las mismas correrán, en principio, a cargo de los recursos de las respectivas Comunidades Autónomas. Pero se admite la posibilidad de que, excepcionalmente, cuando la dotación de un servicio en una Comunidad Autónoma no alcance el nivel mínimo que garantiza la LOFCA, se contemplen y asuman en los Presupuestos Generales del Estado los gastos corrientes de tales inversiones nuevas.

Esquemas de ingresos y costes

Hasta aquí la Constitución y las dos leyes principales en esta materia. Si quisiéramos resumir en un esquema el conjunto de ingresos de que pueden disponer las Comunidades Autónomas, obtendríamos el cuadro siguiente:

1. INGRESOS ORDINARIOS:

1.1. Propios:

1.1.1. Privados: patrimoniales.

1.1.2. Públicos:

1.1.2.1. Operaciones de crédito a corto plazo. Por razones de Tesorería.

1.1.2.2. Impuestos propios.

1.1.2.3. Recargos sobre impuestos estatales.

1.1.2.4. Tasas y tarifas.

1.1.2.5. Contribuciones especiales.

1.1.2.6. Multas y sanciones.

1.2. Estatales:

1.2.1. Tributos cedidos.

1.2.2. Participaciones en tributos no cedidos.

2. INGRESOS EXTRAORDINARIOS:

2.1. Asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo en los servicios públicos.

2.2. Dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial.

2.3. Operaciones de crédito a medio y largo plazo (1).

A todos estos ingresos, aunque de una manera menos sistemática, hemos aludido en las páginas anteriores.

Por la orientación de estos ingresos a realizar los tres grandes principios de suficiencia, autonomía y solidaridad, los podemos clasificar de la manera siguiente:

1. Se orientan sobre todo a ejercitar la suficiencia:
 - 1.1. Los impuestos cedidos.
 - 1.2. La participación en impuestos no cedidos.
2. Se encaminan sobre todo a ejercitar la autonomía:
 - 2.1. Los impuestos propios de las Comunidades.
 - 2.2. Los recargos en impuestos estatales.
3. Se orientan sobre todo a ejercitar la solidaridad:
 - 3.1. El Fondo de Compensación Interterritorial.
 - 3.2. Las asignaciones presupuestarias para lograr un nivel mínimo en los servicios públicos fundamentales (2).

El conjunto de estos ingresos tiene como destino la financiación del coste de los servicios transferidos. Los componentes de este coste son:

1. Coste efectivo, que comprende:
 - 1.1. Gastos de personal.
 - 1.2. Compra de bienes corrientes y de servicios.
 - 1.3. Inversiones de reposición (conservación, mejora y sustitución).
2. Coste complementario, que abarca:
 - 2.1. Inversiones nuevas.
 - 2.2. Subvenciones corrientes (a familias, empresas, instituciones, etc.)
 - 2.3. Subvenciones de capital (a familias, empresas, instituciones, etc.) (3).

Podríamos poner el ejemplo del servicio de enseñanza transferido a una Comunidad Autónoma. Coste efectivo de una escuela pública serían, v. gr., los sueldos de los maestros (1.1.), la compra de mobiliario y de material escolar (1.2.), las reparaciones en el edificio y la sustitución de pizarras deterioradas por otras nuevas (1.3.). Formarían parte, por el contrario, del coste complementario las eventuales ampliaciones del inmueble (2.1.), las becas de enseñanza dadas a las familias (2.2.) y las ayudas a un centro privado de enseñanza para la compra de ordenadores (2.3.).

(1) Cfr. Francisco Javier Braña: *La financiación de las autonomías: problemas y perspectivas*. En RAZON Y FE, abril 1986, págs. 379 ss.

(2) Cfr. Fco. Javier Braña, o.c., pág. 385. Discrepamos ligeramente en la localización del punto 3.2.

(3) Cfr. Francisco Torres Cobo: *La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado*. HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA, n.º 90, 1984, pág. 278.

Los costes totales del servicio transferido se financian así:

1. Coste efectivo:
 - 1.1. Con tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.
 - 1.2. Con participación en los ingresos del Estado.
2. Coste complementario:
 - 2.1. Con asignaciones de nivelación (garantizan un nivel mínimo de prestación).
 - 2.2. Con el Fondo de Compensación Interterritorial.
 - 2.3. Con transferencias directas de los Presupuestos Generales del Estado (4).

El peso relativo que en la financiación global de las Autonomías en 1985 ha tenido cada uno de los ingresos anteriores, exceptuadas Navarra y País Vasco que siguen un régimen distinto, el de Concierto, ha sido el que muestra el Cuadro n.º 1. Vemos por él que los tres capítulos más fuertes de financiación autónoma son hoy con mucho y por este orden: la participación en los ingresos del Estado, la previsión de tributos cedidos y el FCI. En su comparación los demás tienen una importancia muy relativa. En cuanto al "efecto financiero" a que alude el Cuadro n.º 1 nos referiremos a él después en este artículo. El FCI previsto de que dispondrán las CC.AA. por las competencias asumidas ha sido en realidad de 152.037 millones; los otros 52.962 millones hasta completar los 205.000 del Cuadro n.º 1 los gasta la Administración Central con fines de inversión nueva regionalizada.

CUADRO N.º 1

Ingresos globales presupuestados de las 15 CC.AA. de régimen general (1985)

	<i>Millones de pesetas</i>
Participación en los ingresos del Estado	266.597
Previsión tributos cedidos	262.420
Fondo de Compensación Interterritorial	205.000
Previsión tasas afectas	22.681
Transferencias a CC.AA. por coste de servicios asumidos	3.116
Otras transferencias	4.655
Efecto financiero neto	49.824

Fuente: PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23, pág. 391.

Tributos cedidos total o parcialmente

Cataluña es la primera Autonomía que disfrutó de tales tributos, desde 1982. En 1984 se incorporan a tal disfrute Andalucía, Galicia, Canarias, Valencia, Extremadura y Aragón. En 1985 lo hacen Castilla-La Mancha y Castilla-León. Faltan todavía cinco de las quince a las que se

(4) Cfr. Fco. Torres Cobo, o.c., pág. 279.

aplica el "sistema LOFCA" o general: Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia.

Los 262.420 millones de tributos cedidos para 1985 cubren el 53,60 por 100 del coste efectivo total de los servicios transferidos a las quince ciudades CC.AA., habiendo notables diferencias entre ellas. Así Cataluña cubre con impuestos cedidos el 87,08 por 100 del coste efectivo, mientras que Canarias solamente el 30,18 por 100. La razón de ello está en que a la Generalitat ya se la han cedido todos los tributos posibles, mientras que a Canarias y a otras todavía no. Cinco, como hemos dicho, no han recibido aún ninguna cesión.

Sumando al coste efectivo el coste complementario, definido antes, llegaríamos a las necesidades totales de financiación de las CC.AA. Estas se cifraron para 1985 en 554.774 millones de pesetas. El montante de los tributos cedidos hasta ahora cubre solamente el 47,3 por 100 de las mismas. Se comprende, pues, que todavía la primera partida en importancia de la financiación sea la participación en los ingresos del Estado.

En este tema hay un punto delicado. Es el de la capacidad de recaudación y de gestión de los impuestos cedidos por parte de las CC.AA. De poco sirve que la Administración Central ceda un tributo si su rendimiento cae muy significativamente al poner su recaudación y su gestión en manos de una C.A. La experiencia hasta ahora no parece muy positiva en este punto. La Generalitat, p. ej., una de las Autonomías con más madurez y experiencia, parece haber recaudado en 1985 por impuestos cedidos un 26 por 100 menos de lo presupuestado. Por tributos sobre el bingo, en concreto, se habían previsto 12.000 millones de ingresos y la recaudación real ha estado en torno a la mitad (5). Por eso la primera experiencia de estos tres años de cesión parece que demuestra que es preciso cumplir en este tema el adagio del "vete despacio que tengo prisa", que conviene esperar a que las CC.AA. se vayan equipando con un convincente mecanismo de recaudación y gestión. De lo contrario, los menores ingresos públicos operarán en deterioro de la autonomía y en lamentable incremento de nuestro problema socioeconómico número dos: el alarmante déficit de las administraciones públicas.

La participación en los ingresos del Estado. El "efecto financiero"

Ya dimos a entender antes cómo no tiene por qué ser el mismo el sistema de fijación del porcentaje de participación para el período transitorio y para el tiempo, definitivo, posterior. El primero se ha fijado estos últimos años de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA. El segundo, todavía no determinado, habrá de seguir las orientaciones y criterios aludidos de la LOFCA en su artículo 13. Es conocido, por otra parte, que el período transitorio termina con diciembre de 1986 para aquellas CC.AA. que hayan recibido ya por esas fechas la totalidad de las transferencias que determinan sus Estatutos de Autonomía. Para las demás acabará al hacerse cargo de esa plenitud de transferencias.

(5) Cfr. diario EL PAÍS, 11-11-85, págs. 10 y 22.

La fórmula para fijar el porcentaje en el período transitorio ha sido la siguiente:

$$PPI_x = \frac{CE_{x-2} - TC_{x-2}}{INC_{x-2}} [1]$$

siendo:

PPI_x = porcentaje de participación en el año x .

CE_{x-2} = coste efectivo de los servicios transferidos hasta el 30 de junio del año $x-1$, valorado en pesetas del año $x-2$.

TC_{x-2} = recaudación de tributos cedidos, obtenida en el año $x-2$ caso de que la Comunidad los tenga efectivamente cedidos en el año x .

INC_{x-2} = recaudación obtenida por el Estado en el año $x-2$ por sus impuestos (capítulos I —impuestos directos— y II —impuestos indirectos—).

Esta fórmula no es sino la concreción por expertos, aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de lo que nos señala esa Disposición Transitoria Primera de la LOFCA.

El montante total de la participación será entonces:

$$F_x = PPI_x \cdot INC_x$$

Esta metodología da lugar al denominado "efecto financiero" que no es otra cosa que una sobrefinanciación a favor de cada C.A. ¿Por qué se produce? Porque da la experiencia que el denominador de la fórmula [1] —ingresos impositivos del Estado— crece más deprisa que el numerador —coste efectivo, de los servicios transferidos, sobre todo gastos de personal, menos tributos cedidos. Entonces resulta que PPI_x es mayor si se toma como base de cálculo el año $x-2$ que si se tomara el año x en la fórmula del porcentaje. Este "efecto financiero" se lo ha calculado para 1985 de acuerdo con el cuadro n.º 2.

CUADRO N.º 2
Estimación del efecto financiero para 1985
(En millones de pesetas)

Participación en ingresos	266.597
Recaudación tributos cedidos	262.534
A. Total financiación	529.131
Coste efectivo	466.883
Derivas Ministerio Educación (ampliación de plantillas)	10.545
Compensación gastos primer establecimiento	4.665
B. Total coste	482.093
(A - B) Efecto financiero	47.038

Fuente: PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 23, 1985, pág. 388.

Esta sobrefinanciación que supone el "efecto financiero" podemos considerarla como positiva si queremos dar un respiro y una cierta holgura financiera a las CC.AA. en el cumplimiento de sus funciones. Téngase en cuenta que las previsiones legales son únicamente de estricta cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos, sin margen de desarrollo alguno, a no ser por el capítulo del coste complementario. Pero se comprende que la Administración Central esté preocupada por el grave déficit público y quiera sustituir en la fórmula el x-2 por el x-1, el penúltimo año por el último o anterior al que consideramos.

El Fondo de Compensación Interterritorial

Hay unanimidad en que no ha cumplido hasta el presente con su óptima finalidad esencial redistributiva. ¿Por qué? Porque se le ha hecho cumplir al mismo tiempo la función de nutrir a los servicios transferidos con los fondos precisos para afrontar las inversiones reales que su desenvolvimiento normal exige. Y esta segunda función, en la realidad, ha dominado y desvirtuado la primera. Más aún; las Comunidades más ricas y prósperas son al mismo tiempo las más preparadas para programar y demandar el desarrollo de los servicios a base de inversiones nuevas, las más dinámicas en ejercer presiones para lograrlo.

Como una prueba de lo dicho, es decir, de que el FCI en su actual diseño no es instrumento adecuado para alcanzar su objetivo de disminuir las diferencias de renta interregionales, compárese en el cuadro n.º 3 la evolución del FCI total y del aplicado a Extremadura.

CUADRO N.º 3

	1982	1983	Variación	1984	Variación	1985	Variación
Extremadura	14.690	15.578	+6 %	16.032	+2,9 %	14.711	-8,3 %
F.C.I. TOTAL	180.000	204.000	+13,3 %	209.000	+2,4 %	205.000	-1,9 %

En millones de pesetas

Fuente: HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA, n.º 90, pág. 293.

Vemos en ese cuadro cómo, excepto ligeramente en 1984, las variaciones del FCI han sido desfavorables para Extremadura; las asignaciones a esta C.A. han aumentado menos y han disminuido más que las generales del Fondo.

Es preciso recuperar para el Fondo sus posibilidades redistributivas. Para ello no debería ser él la única fuente prevista de inversiones reales nuevas por parte de las CC.AA.

El régimen de Concierto

Tal régimen se apoya en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978. Según ella "la Constitución ampara y respeta los dere-

chos históricos de los territorios forales". Entre esos derechos históricos está el régimen de Convenio o de Concierto Fiscal. Corresponde a Navarra y al País Vasco. Sus ingresos se acomodan al siguiente esquema:

1. INGRESOS ORDINARIOS:

1.1. Propios

1.1.1. Privados (patrimoniales).

1.1.2. Créditos a corto plazo.

1.1.3. Públicos (tributos).

1.2. Estatales

1.2.1. Concertados.

1.2.2. Cupo.

2. INGRESOS EXTRAORDINARIOS: los de la LOFCA.

En el sistema de Concierto de la Comunidad Vasca y de Navarra:

a) Se da autonomía normativa. Navarra y los territorios históricos vascos poseen un régimen tributario propio, aunque básicamente interrelacionado con el régimen común.

b) Se da autonomía de gestión. La recaudación, inspección, revisión, etc., son manifestaciones —lo mismo que la capacidad normativa— no de una cesión de la gestión realizada por la Administración Central del Estado, sino de un fuero tributario que la Constitución ampara y protege.

c) Hay una contribución a los gastos generales del Estado. Es el cupo. La aportación al Estado tiene lugar vía gastos, no vía ingresos. La Comunidad Vasca y Navarra contribuyen a la financiación de los gastos estatales no asumidos.

d) La Comunidad Vasca y Navarra soportan las consecuencias (positivas o negativas) de su gestión tributaria. La mayor eficacia o ineficacia de la gestión redunda de manera inmediata y plena en las arcas forales.

e) La Comunidad Vasca y Navarra asumen el riesgo financiero final. El Estado no garantiza la cobertura de los gastos públicos de esas dos Comunidades. Al contrario, éstas garantizan la cobertura de los gastos estatales, por medio del cupo, en el sentido de que aquéllos tienen prioridad sobre los gastos propios.

El sistema de concierto, por otro lado, encuadra una serie de garantías, como son las siguientes:

a) La autonomía normativa no significa diferencia de régimen tributario. Se aplican, por ejemplo, la Ley General Tributaria y las normas que la desarrollan. Tienen que ser los mismos que en territorio común los tipos de retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades.

b) La autonomía en la gestión tributaria está concebida bajo el principio de colaboración con la Administración Central: intercambio de información, planes de inspección conjunta, comunicación anticipada en los proyectos normativos.

c) El País Vasco y Navarra admiten la competencia del Estado en materia de ordenación económica general.

d) Queda garantizada la unidad de mercado.

e) Queda garantizada la coordinación tributaria y financiera con la Hacienda estatal.

f) A través del FCI la Comunidad Vasca y Navarra contribuyen de manera efectiva a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones de España (6).

Conclusiones

Primera. Es preciso comenzar a poner en práctica las asignaciones del Estado para el logro en todas las CC.AA. de un nivel de equipamiento mínimo en los servicios públicos fundamentales.

Segunda. Mientras dure el período transitorio, conviene tolerar el "efecto financiero" para dar un mínimo de holgura y de posibilidades de crecimiento en la prestación de servicios públicos a las CC.AA.

Tercera. Los tributos no deben ser cedidos mientras las CC.AA. no demuestren una suficiente capacidad de recaudación y de gestión. La cesión debería ser progresiva.

Cuarta. El artículo 13 de la LOFCA, que indica los criterios que hay que tener en cuenta para la fijación del porcentaje de participación en tributos estatales después del período transitorio, se presta a ser plasmado por los expertos en diferentes fórmulas matemáticas precisas. Se debería atender en ellas a salvar los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad de las CC.AA. y convendría experimentar durante varios años antes de dar con la fórmula definitiva del logro de un porcentaje estable.

Quinta. Al FCI se le debería dar su carácter constitucional de fondo de solidaridad. Para ello habría que encontrar, al margen del FCI, otras fuentes de financiación de las nuevas inversiones no redistributivas de las CC.AA.

(6) Cfr. Pedro Larrea: *El concierto económico y el cupo vasco*. En *ECONOMISTAS*, n.º 9, agosto 1984, págs. 18 ss.