

## LA FINANCIACION DE LAS INVERSIONES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS:

### UNA INTERPRETACION ALTERNATIVA

---

J.S. MARTINEZ CISCAR

J.A. PEREZ GARCIA

El FCI es un instrumento a través del cual se refleja en términos económicos - con cierta opacidad - la valoración que se hace de la solidaridad interregional. Pero es necesario interpretar la forma concreta como a través del Fondo, se procede a transferir recursos entre regiones y determinar la importancia que con el sistema elegido tienen los saldos netos de los más ricos y de los más pobres.

Sin embargo, la puesta en marcha experimental del FCI, desde el ejercicio 82, pero sobre todo en los dos últimos años, ha demostrado una serie de efectos que es necesario corregir - puesto que no tienen su origen en el Ordenamiento Jurídico existente sino en la interpretación práctica realizada. Asimismo, resulta especialmente cuestionable que se haya venido partiendo de la situación momentánea de traspasos e institucionalización de las CC.AA. Sin añadir además la necesaria perspectiva del medio plazo, de cuál va a ser el estado de las cosas al final del proceso de traspasos y desarrollo de los Estatutos de Autonomía.

El origen de estos efectos no deseables se encuentra en la práctica errónea de la Administración Central en el tema de la inversión nueva de las CC.AA.. Para realizar un análisis en profundidad es necesario hacer referencia previa a algunos conceptos.

#### CAPITULO II

##### Recursos de las Comunidades Autónomas

##### Artículo 4º

1. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido -

en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.

d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.

e) Las participaciones en los ingresos del Estado.

f) El producto de las operaciones de crédito.

g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

a) Asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2º, 138 y 158 de la Constitución.

En resumen, podemos simplificar este modelo considerando cuatro tramos de financiación definitiva, aparte de los ingresos patrimoniales de los que podemos prescindir.

A) El tramo relacionado directamente con el traspaso de competencias y tasas y tributos cedidos.

B) El tramo relacionado solo durante el período transitorio - (D.T.-1ª) con el traspaso de competencias, el porcentaje de participación en los impuestos del Estado (V. Art. 13.2 LOFCA).

C) Los recursos nuevos con que pueda contar la Comunidad Autónoma: impuestos propios, recargos sobre los impuestos del Estado.

D) Los recursos que "podrán obtenerse igualmente" dirigidos a dar forma financiera a la voluntad política de solidaridad, las asignaciones niveladoras y las transferencias del Fondo de Compensación.

Nos interesa resaltar el apartado referente al porcentaje de participación en los impuestos del Estado. El artículo 13 de la LOFCA dice:

Artículo 13.-

*1. Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:*

- a) El coeficiente de población.*
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el impuesto sobre la Renta de la 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 a 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 valorarán 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 y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.*

*2. El porcentaje de participación a que se refiere el número anterior se determinará en el período transitorio para cada Comunidad Autónoma, aplicando las normas contenidas en la Disposición transitoria primera de la presente Ley.*

1º Existen dos tipos de porcentajes de participación. Uno transitorio vinculado al traspaso de competencias y uno definitivo no vinculado al proceso de traspaso, y no existe equivalencia exacta entre ellos.

2º En el porcentaje del período transitorio se contempla que el coste efectivo está formado por los costes directos e indirectos de los servicios y "los gastos de inversión que correspondan".

3º Que el hecho de que la Metodología de cálculo del coste efectivo de las transferencias entienda que por "gastos de inversión que correspondan" deberá entenderse los de inversión en ampliación, mejora y sustitución, de ja pendiente el traspaso de fondos - a financiar con el porcentaje de participación para inversión nueva de la CC.AA.- vinculada a las competencias que son traspasadas. Por tanto, lo que se encuentra ausente es un mecanismo de distribución de la inversión nueva desde la valoración de transferencias según la Metodología.

En cambio, en el corto período de funcionamiento de la CC.AA., la práctica ha sido atribuir - y no sin dificultad - como única fuente financiera para la inversión nueva de las Administraciones Autonómicas, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial. Esta forma de proceder bastante cuestionable ha sido posible, entre otras cosas, por la debilidad de aquellas por cuanto su proceso de institucionalización y de asunción de transferencias se encontraba aún en una etapa incipiente. Nada de esto sucede a ahora, y resulta palpable el mecanismo de incorporación de fondos para las inversiones nuevas de la CC.AA. dentro del porcentaje de participación en impuesto no cedidos del Estado.

De este modo podrán corregirse los efectos perniciosos de la práctica que criticamos. Una enumeración no exhaustiva de los mismos quizás sea conveniente; así, la limitación de las disponibilidades financieras para inversión nueva de las CC.AA. a las transferencias del FCI causa:

1º Una permanente discusión acerca de los criterios de distribución del FCI.

2º La capacidad de decisión sobre inversiones nuevas de las competencias exclusivas y plenas de las CC.AA. se deja para los recursos propios constituidos por un aumento de al presión fiscal que ni el estado de la economía, ni la voluntad política de contener el déficit permiten.

3. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma única mente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzcan 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

4. En cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por Ley.

Y la disposición Transitoria primera a que hace referencia el apartado nº 2 - del artículo 13 de la LOFCA.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

##### Primera.-

1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia.

2. Para garantizar la financiación de los servicios referidos, se crea una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar su porcentaje de participación previsto en el apartado 1 del artículo 13. El método a seguir tendrá en cuenta los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

Creemos que estos textos legales aclaran que:

3º La Constitución y la LOFCA contemplan el Fondo como un mecanismo de compensación y acción solidaria sobre las áreas territoriales peor dotadas inter e intrarregionalmente. Este mandato se desvirtúa si se le convierte en la única fuente de financiación de la inversión nueva de las CC.AA., que además de atender a la tarea solidaria, pasan a ser responsables de amplias áreas de servicios y capital público.

4º El hecho de que el volumen del Fondo se establezca como un porcentaje (mínimo del 30%, en la práctica de 1.982/83/84 el 40%) de una base formada solo por cierta proporción de la inversión pública, de no corregirse en el sentido que se está proponiendo, daría a entender que el conjunto de competencias que se traspasan solamente suponen ese porcentaje de la actividad pública y un escaso 20% del total de los Cap. VI y VII de los Presupuestos del Estado que reflejan la acción inversora del Estado. Hay serias y razonables dudas de que, descontando la mayor parte del Capítulo VII, las inversiones de defensa y la inversión de sustitución mejora y ampliación, - las competencias - de interés general y coordinación y legislación básica fundamentalmente que se reserva el Estado Central - exijan todavía un 60% de la masa de inversión restante. Cabe preguntarse que ocurriría si la relación real de competencias transferibles fuera precisamente la inversa, o simplemente un 50% - 50%. Cabe la posibilidad de que se produzcan dos efectos igualmente negativos: que la Administración Central no tenga más remedio que acudir a las áreas competencias transferidas, o bien que destine los recursos en exceso - en relación a la estructura de la inversión anterior al proceso de transferencias - a otras actividades de su competencia que no tienen porque ser las más prioritarias. Una última cuestión: de centrar las posibilidades de financiación de las inversiones nuevas de las CC.AA. en las transferencias del FCI, queda en manos exclusivas de la Administración Central el tamaño del Fondo, lo que es permisible porque así lo reconoce la Ley, pero en consecuencia influirá decisivamente sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Un ejercicio numérico servirá para ejemplarizar gráficamente la cuestión.

Suponemos que, en el límite del proceso de transferencias, el total de la inversión pública nueva, ahora en los Presupuestos Generales del Estado, - conceptuable a efectos del Fondo - es decir la llamada base de cálculo definida en el Proyecto de Ley de Fondo - puede ser distribuida entre competencias de la Administración Central y de las CC.AA.,. Supongamos que de esta distribución resulta una proporción del 50% para la Administración -

Central y otro 50% para el conjunto de las CC.AA.. BAjo estos supuestos, el procedimiento utilizado en la confección de los Fondos 82, 83 y 84 puede - mostrarse en la siguiente matriz, donde las CC.AA. no solo no disponen de - inversión nueva fuera del Fondo y por ello de libre decisión, sino que ceden el 10% de los recursos:

	INVERSION NUEVA FUERA DEL FCI (Decisión libre)	INVERSION NUEVA INCLUIDA EN EL FCI (Decisión de Mu- tuo acuerdo)	TOTAL
Inversión nueva de Competencias del Estado 50%	60%	0%	60%
Inversión nueva de Competencias de las CC.AA. 50%	0%	40%	40%
TOTAL	60%	40%	100%

Si en este caso se produjese el ajuste que prevé la D.T. 4ª del Proyecto de Ley del FCI, no se producirían resultados cualitativamente significativos.

Se trata de pasar de esta matriz a la siguiente:

	INVERSION NUEVA FUERA DEL FCI (Decisión libre)	INVERSION NUEVA INCLUIDA EN EL FCI	TOTAL
Inversión nueva de Competencias del Estado 50%	30%	20%	50%
Inversión nueva de Competencias de las CC.AA. 50%	30%	20%	50%
TOTAL	60%	40%	100%

De modo que se pase de un modelo bidimensional (inversión libre de la Administración -inversión de Mutuo Acuerdo de las CC.AA.) a uno cuadrimensional:

1. Inversiones de competencias del Estado, de decisión libre y ejecutadas por el mismo.
2. Inversiones de competencias del Estado, de decisión compartida - ("Mutuo Acuerdo") y ejecutadas por él.
3. Inversiones de competencias de las CC.AA. de decisión Libre y ejecutadas por ellas mismas.
4. Inversiones de competencias de las CC.AA. de decisión compartida y ejecutadas por ellas mismas.

El FCI estaría, naturalmente, constituido por las inversiones de los epígrafes 2 y 3; el 20% del FCI de las CC.AA. figuraría en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias de capital a las CC.AA. . El 30% restante figuraría en el porcentaje de participación.

El reparto de la inversión nueva entre competencias del Estado y de las CC.AA. podría hacerse por ejemplo, según la historia pasada. Pero, parece más expresivo de la voluntad de cooperación y de futuro el que se distribuyan según las áreas de inversión que prevean tanto los Planes Económicos Regionales - como el Plan Cuatrienal del Estado, señalando así un porcentaje de participación en los impuestos del Estado que recoja la cuota de inversiones nuevas de libre decisión de las CC.AA. durante los años de vigencia de los Planes.