

La financiación de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas que no tienen Régimen Foral, como es el caso de la Generalitat de Cataluña, se ha determinado hasta el momento de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, aplicados según la metodología elaborada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas la garantía formal de suficiencia financiera para el periodo provisional -antes de finalizar plenamente el proceso de -- transferencias o bien durante los seis primeros años de aplicación de los Estatutos de Autonomía- se establece a partir de -- la noción de coste efectivo de los servicios transferidos, que debe garantizar los ingresos exactamente necesarios para poder cubrir las necesidades financieras de esos servicios. En la -- práctica, sin embargo, la aplicación correcta del criterio del coste efectivo no ha posibilitado los recursos suficientes para financiar las competencias asumidas. Y ello por las siguientes razones significativas:

En primer lugar por lo que afecta a los gastos corrientes, con cargo a los Capítulos I y II de los Presupuestos Generales del Estado (personal, compras de bienes corrientes y servicios) la valoración de los costes, directos e indirectos, se ha efectuado en base a unos criterios de transferibilidad con tendencia a considerar como no transferibles gran parte de los recursos de que disponen las oficinas centrales. La asignación así efectuada a las Comunidades Autónomas, tanto en su distribución territorial como en volumen proporcional de recursos, reproduce un mo delo histórico inadecuado de dotación de la administración públi ca que no posibilita atender a las necesidades reales del país.

En segundo lugar en relación a los gastos de inversión, el mode lo de financiación vigente contempla en el coste efectivo únicamente a la inversión de conservación, mejora y sustitución en el

servicio correspondiente (inversión de reposición), destinada a mantener el valor del capital vinculado a la prestación del servicio al mismo nivel en que se situaba antes del traspaso y, -- por lo tanto, no pretende ampliar ese nivel. La inversión nueva en cambio, se asigna exclusivamente a través de las normas establecidas en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. El flujo total de inversión que realizan las Administraciones Públicas se concreta, pues, a partir de procedimientos distintos: los que rigen para el cálculo de la inversión de reposición incluido en el coste efectivo y los especificados por el Fondo de Compensación Interterritorial para la inversión nueva.

Cuando no se dispone de más vías de financiación para la inversión nueva que el Fondo de Compensación Interterritorial, las Comunidades Autónomas de mayor nivel de renta, han de recurrir a emisiones de deuda pública para cubrir sus insuficiencias de ingresos en materia inversora. Ese endeudamiento es una consecuencia directa del hecho de que el único mecanismo existente para financiar la inversión nueva, el Fondo de Compensación Interterritorial, se ha instrumentado de forma que lleve a cabo una doble función contradictoria: cubrir, por un lado, las necesidades de nuevas inversiones en todas las Comunidades Autónomas incluidas las que poseen un nivel de renta superior a la media estatal pero con graves déficits en infraestructuras y equipamientos colectivos, como es el caso de Cataluña y, a su vez, por otra parte, cumplir con la misión que el artículo 158.2 de la Constitución Española de 1978 le asigna: corregir los desequilibrios territoriales en aplicación efectiva del principio de solidaridad. La insuficiencia de ingresos tiene su raíz también, en el hecho de que la inversión nueva distribuida a través del Fondo de Compensación Interterritorial genera unas necesidades de gasto corriente para las que no se ha previsto financiación.

En tercer lugar, la metodología establecida en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha consagrado, de facto, la tesis de que los recursos disponibles existentes en los capítulos IV y VII de los Presupuestos Generales del Estado (subvenciones

corrientes y transferencias de capital) no forman parte del coste efectivo de los servicios transferidos.

Las subvenciones y transferencias constituyen un importante instrumento para la mejora de los servicios a los ciudadanos y son tan relevantes para la política autonómica como las inversiones o la prestación directa de los servicios. No es posible ejercer plenamente una competencia transferida sin disponer de la totalidad de los recursos afectados (por ejemplo, subvenciones en materia de Sanidad, cultura, enseñanza, medio ambiente o deportes). El hecho de que, incumpliendo un mandato de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los criterios de distribución territorial de las subvenciones y transferencias de capital no sean explícitos, dificulta programar las actuaciones en un ámbito de particular responsabilidad y competencia de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con un estudio del Ministerio de Economía y Hacienda, publicado en noviembre de 1984, el grado de centralización administrativa del gasto en el sector público excluida la Seguridad Social es todavía elevado ya que del Presupuesto consolidado del Estado, la Administración Central gasta el 70,62% del total, las Corporaciones Locales el 15,35% y las Comunidades Autónomas el 13,96%. La descentralización administrativa del gasto público debe pues aumentar y a ello ha de ayudar una revisión del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Y como hemos visto, para introducir una mejora perceptible en el actual sistema de financiación es necesario, en primer lugar, incluir en un solo porcentaje de participación en los ingresos del Estado la financiación de los gastos corrientes y la de los gastos de inversión; en segundo lugar es imprescindible contar en dicho porcentaje de participación las transferencias correspondientes a los Capítulos IV y VII de los Presupuestos Generales del Estado.

Miquel Rubirola

Economista.