

LAS TRANSFERENCIAS EN EL ESQUEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA.

Patricia HERRERO DE LA ESCOSURA
Profesora de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Oviedo

El correcto funcionamiento de las Comunidades Autónomas exige la existencia de una infraestructura, tanto en la vertiente interna de autoorganización como en la externa, frente a los administrados, para la gestión de los intereses públicos a ellas encomendadas y la prestación de servicios.

Uno de los aspectos fundamentales para la consecución de este objetivo es la dotación de medios financieros suficientes con que cubrir las áreas asumidas, dentro de un marco de libertad que permita una amplitud de opciones en cuanto a su aplicación, pues de otro modo no se podría realizar una actividad de gobierno autónoma, o ni siquiera una simple actividad de gobierno.

La regulación del mismo se inicia en la propia Constitución española. Esta recoge, por una parte, en su artículo 157.1, las fuentes de ingresos que constituyen los recursos de las Comunidades, entre los que, a nuestros efectos, es preciso destacar los del apartado a), referido a los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; y el apartado c), transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Aparte de estas fuentes de financiación, es igualmente fundamental la regulación que se efectúa de los principios rectores de la autonomía que otorga a las Comunidades, cuya base la forman los recogidos en el artículo 156.1: el principio de autonomía financiera, el principio de coordinación con la Hacienda estatal y el principio de solidaridad.

La autonomía financiera implica la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir sobre la estructura y el nivel de prestación de los servicios públicos cuya competencia hayan asumido; en definitiva, una capacidad de decisión sobre el gasto. En lo tocante a los ingresos, en cambio, esta libertad es menor, existiendo mayor autonomía en cuanto a la fijación de su cuantía que en cuanto a la estructura que han de adoptar, pues en este ámbito tiene

mayor peso el segundo de los citados principios, la necesidad de coordinación con la Hacienda estatal, para lograr una uniformidad básica en todo el territorio que permita el efectivo cumplimiento de las distintas funciones asignadas a cada esfera (1). A su vez, ambos principios están presididos por el tercero, el principio de solidaridad, cuya última finalidad es la redistribución de los recursos públicos desde las Comunidades más desarrolladas a las más necesitadas de desarrollo, para conseguir, a través de una progresiva igualación de los niveles mínimos, que la red de servicios públicos otorgue iguales prestaciones en cada Comunidad Autónoma.

Hacia estos objetivos tiende la regulación que, amparada en el art. 157.3 de la Constitución, se realiza en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Esta Ley regula como medio de conseguir la autonomía financiera de gastos e ingresos las tasas y contribuciones especiales, los recargos sobre impuestos del Estado, los impuestos propios y el endeudamiento; como medio de financiar los servicios transferidos, los impuestos cedidos y las participaciones en ingresos estatales; y como medio para garantizar un nivel medio mínimo en la prestación de servicios, las prestaciones del Fondo Interterritorial de Compensación y las asignaciones presupuestarias.

1.- ANALISIS DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL MODELO DE LA LOFCA.

Teniendo en cuante que transferencia, en la técnica presupuestaria, "equivale a cesión o traspaso de créditos y consiguientemente de la facultad de disponer de los recursos a ellos asignados" (2), resulta que las transferencias conforman el núcleo básico de la financiación autonómica.

Entre todas estas fuentes existen transferencias ordinarias, cual es la participación en ingresos del Estado, y otras extraordinarias, constituidas actualmente por el Fondo de Compensación Interterritorial, el FEDER y las subvenciones condicionadas, a las que habría que añadir, en un futuro, un Fondo de nivelación. Además, el art. 157 CE habla de "otras asignaciones", lo cual deja el campo abierto a la regulación de nuevos mecanismos.

En el primer caso se habla de financiación incondicionada, cuya finalidad es proporcionar a las CCAA recursos que financien los servicios traspasados; y en el

segundo, de financiación condicionada.

Las Comunidades Autónomas vienen obligadas a dar cuenta del uso que hagan de los ingresos extraordinarios, así como del nivel de prestaciones o de realización de proyectos que están destinadas a cubrir. Así pues, en este tipo de ingresos se cubre al máximo el principio de solidaridad, pero no así el de autonomía, que se ve quebrantado por la imposición a que se ven sometidas las CCAA en cuanto a su inversión.

Por otra parte, también hay que señalar la existencia de diferencias entre las transferencias por recursos locales propios y ajenos. Los primeros son los que asumieron competencias de las Diputaciones provinciales; los segundos, entre cuyos perceptores se encuentra Castilla-León, se reciben en función de la participación de sus respectivas Administraciones Locales en los ingresos del Estado, de modo que la labor de las CCA que los reciben no es de gestión, como en el primer caso, sino de simple intermediación entre sus Presupuestos y el del Estado.

Durante el período 1987-1991 se han consolidado los mecanismos de transferencia, pues se dotó de estabilidad tanto a las transferencias corrientes, articuladas vía porcentaje de participación, como a las transferencias de capital, una vez reformado el FCI y separados los objetivos de redistribución regional de renta y financiación de la inversión nueva (3).

1.1.- La Participación en ingresos del Estado.

La Participación en Ingresos del Estado (PPI) constituye la fuente más importante de financiación global de las CCAA. Constituye un ingreso tributario, ya que se percibe con ocasión de la exacción de impuestos estatales y con igual régimen jurídico, quedando su gestión encomendada a la Administración central.

Es un sector de ingresos que presenta grandes ventajas para las Comunidades, ya que el coste para ellas es nulo y potencia en gran medida la autonomía, al existir una cierta desconexión entre los recursos y las necesidades reales. Además, aunque las participaciones exigen la coordinación de la política fiscal y financiera entre el Estado y las CCAA, al efectuarse ésta sólo en la vertiente de aplicación de ingresos y no en su recaudación, se consigue una gran economía de gestión, así como una mayor racionalidad en la detracción fiscal.

Por otra parte, son un gran instrumento de la solidaridad interterritorial entre Comunidades, pues los criterios empleados para su asignación, recogidos en el art. 13 LOFCA, favorecen la redistribución entre ellas.

Ha atravesado dos etapas: un período provisional, de 1980 a 1986, durante el cual garantizaba los recursos necesarios para los servicios transferidos, cuantificados en función de los gastos de funcionamiento y reposición, descontados los ingresos de los servicios transferidos; y un período definitivo, propiciado por los Acuerdos sobre financiación de noviembre de 1986 y enero de 1992, tras los cuales se introducen también otras variables socio-económicas recogidas en el art. 13.1 LOFCA.

Actualmente el PPI ha adquirido una mayor estabilidad, derivada, por una parte, del cambio de su base de aplicación, pues el importe global de la Participación en los Ingresos del Estado va a evolucionar de acuerdo con un índice que relaciona alternativamente la evolución de los ITAE (4), del PIB y del Gasto Equivalente del Estado (5); y, por otra, de la fijación del porcentaje resultante para un período de cinco años.

Sin embargo, sigue vinculándose con el coste del servicio, pues aunque ya no se determine directamente en función del mismo, no puede percibirse menos que el año anterior, lo que trata de igualar las capacidades de gasto de cada CCAA.

1.2.- El Fondo de Compensación Interterritorial.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es "un fondo vertical de transferencias condicionado a la finalidad de disminuir las diferencias económicas entre las regiones y conseguir un desarrollo económico equilibrado y armónico" (6).

Se recoge en el art. 158.2 CE con el fin de paliar desequilibrios regionales. En concreto, intenta resolver el problema de la igualación de los servicios en su base, intentando corregir las causas del subdesarrollo relativo de algunas regiones en comparación con otras. Por ello, su destino es la financiación de los gastos de inversión de las regiones más subdesarrolladas, entre las que repartirá su dotación de acuerdo con los criterios del art. 16 de la LOFCA, de modo que las inversiones que financie coadyuven a la disminución de las diferencias de renta y riqueza entre

territorios comparativamente menos desarrollados.

Sin embargo, la necesidad de todas las Comunidades Autónomas de efectuar inversiones nuevas asociadas a servicios transferidos, propició el que, tal como se regulaba en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, todas ellas fuesen beneficiarias del Fondo. Además, de un modo imprevisto, la distribución del FCI resultó favorecer a las Comunidades más desarrolladas, siendo perjudiciadas otras cuyo desarrollo regional estaba más necesitado del fondo, como sucedió, señaladamente, en Castilla-León (7).

Por ello hubo de efectuarse una reforma de su regulación que corrigiera los desequilibrios en su distribución, logrando un auténtico efecto redistributivo y compensador y abandonando su aspecto de instrumento de financiación fundamental.

La misma fué plasmada, siguiendo las directrices del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990, en la nueva Ley del FCI, Ley 29/1990, de 26 de diciembre. En ella, además de modificarse los criterios de reparto, se reduce el ámbito de las Comunidades beneficiarias a aquéllas cuya renta por habitante es menor al 75 % de la media europea. Se prorroga, por un quinquenio, la Compensación Transitoria que, hasta 1992, se había establecido para la financiación de la inversión nueva de las Comunidades no beneficiarias. Y, finalmente, desde la reforma es independiente del resto del sistema (8).

Así pues, hasta 1989 el FCI desempeñaba dos funciones: de suficiencia, financiando parte de la inversión nueva, y de solidaridad, corrigiendo desequilibrios. Ahora, sólo funciona como instrumento de política regional, repartido con criterios de naturaleza compensadora. Actualmente el Fondo es más selectivo, existiendo mayores diferencias interregionales en cuanto a financiación per capita y porcentajes de participación; y sus beneficiarias aquellas regiones que pertenecen al Objetivo I de los Fondos Estructurales Europeos.

El FCI debe dotarse anualmente con al menos el 30% de los gastos de inversión del Estado (9), de acuerdo con sus Presupuestos Generales, quedando afectos los posibles excedentes para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores. Esta cuantía del FCI puede ser alterada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, elevándose por encima del 30%.

1.3.- Los Fondos Estructurales Comunitarios

El fundamental de los Fondos Estructurales Comunitarios es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es el instrumento central de la política comunitaria regional, creado en 1975 y modificado con efectos de 1 de enero de 1989. Puede dedicar hasta el 80% de sus créditos al Objetivo 1 (fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas) en el que se encuadran las regiones cuya renta per capita es inferior al 75% de la media comunitaria, como es el caso de Castilla-León (10).

Para la obtención de las ayudas, los Estados miembros deben presentar a la Comisión los correspondientes planes de desarrollo o reconversión regional. Después se elaboran los Marcos de Apoyo Comunitario, que reflejan los ejes prioritarios de actuación y suponen un compromiso indicativo que contraen los Fondos Estructurales para la financiación plurianual de los programas.

Resulta un complemento del FCI, dado que la política regional debe tener carácter global.

En segundo lugar está el Fondo Social Europeo (FSE), dirigido a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común, fomentando su movilidad geográfica y profesional. Sus ayudas las concede directamente a sus beneficiarios, aunque éstos hayan de canalizar sus peticiones a través de las Administración Pública de su país. Por ello, son un instrumento de la política social de las autonomías, pero no un medio directo para su financiación.

Y, finalmente, encontramos el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que cofinancia, junto con las Administraciones internas, acciones para la mejora de las estructuras agrarias y el sostenimiento de las distintas organizaciones comunes de mercado.

1.4.- Las subvenciones condicionadas.

Las subvenciones condicionadas son asignaciones presupuestarias que tienen, igualmente, una función redistributiva, pues pretenden la igualación financiera entre las CCAA, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Su destino es la financiación de gastos corrientes y el funcionamiento de servicios y actividades estatales asumidos por la Comunidad Autónoma, destacando, además de las

dirigidas a cubrir el coste de los servicios transferidos, las subvenciones de autogobierno, gestionadas por las Comunidades y las subvenciones para enseñanza.

En segundo término, persiguen una mejora progresiva de los niveles de prestación, ya que se dirigen a subvencionar los servicios públicos fundamentales hasta alcanzar el nivel medio que los mismos presentan en el territorio nacional, por lo que tienen un carácter excepcional.

Estas subvenciones pueden ser corrientes o de capital y se transfieren desde el Presupuesto de Gastos de los distintos Departamentos Ministeriales a los que correspondía el servicio público que ha sido traspasado. La fase fundamental es, pues, la de decisión, que determina la propia existencia y cuantía global de la subvención (11).

Su regulación fundamental se encuentra en la Ley de incentivos regionales 50/1985, de 27 de diciembre, que regula el conjunto de ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente delimitadas, con el objetivo de distribuir más equilibradamente las actividades económicas sobre el territorio nacional y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

A estos efectos, se dividieron las zonas susceptibles de recibir ayuda en Zonas de Promoción Económica (ZPE), Zonas Industriales en Declive (ZID) y Zonas Especiales (ZE). Castilla León estaba calificada a 31 de diciembre de 1989 como ZPE (tipos I y II), siendo, en ese año, la segunda perceptora de subvenciones, después de Andalucía.

1.5.- El Fondo de Nivelación.

Las asignaciones de nivelación son las únicas que permanecen inaplicadas hasta el momento. Su objetivo es el garantizar todos los servicios fundamentales, con independencia de que estén o no transferidos.

Los motivos de esa ausencia de actualización podrían estribar en que las propias CCAA se dirigen primeramente a satisfacer los servicios que, por su carácter fundamental, primero deben atender sus Presupuestos. Sin embargo, aunque efectivamente sean satisfechos, el objetivo del Fondo sería, un paso más allá, el garantizar que alcancen el nivel medio en el territorio nacional.

Otra justificación es que, aunque no existan los fondos de nivelación, su filosofía se recoge en buena parte en el PPI. Así, por ejemplo, las variables que sirven para su cálculo -como población, superficie, pobreza, esfuerzo fiscal, etc.- son también las que normalmente se utilizan para determinar las necesidades de gasto correspondiente a un nivel estándar de prestación de un conjunto de servicios.

Y, en el orden práctico, el escollo fundamental habido para su regulación es la ausencia de acuerdo en las sucesivas reuniones del Consejo de Política Económica y Social acerca de lo que, en primer lugar, debe entenderse que son servicios fundamentales y, en segundo, de cómo deba fijarse su nivel medio.

2.- ANALISIS DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL AMBITO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON.

Las transferencias, en las diversas formas que, como hemos visto, pueden adoptar, constituyen la principal fuente ordinaria de recursos de que se nutre el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como podemos observar si examinamos su capítulo de ingresos.

Para 1991, último año cuyos datos ha publicado el Anuario Estadístico de Castilla y León, dicho capítulo presenta las siguientes cifras:

CUADRO 1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE CASTILLA Y LEON EN 1991

Capítulo INGRESOS	Previsión Inicial	Derechos Liquidados
I. directos	6.200.000.000	6.436.092.193
I. indirectos	16.810.000.000	17.592.657.449
Tasas y otros ingresos	16.881.263.000	18.645.755.413
Transferencias corrientes	53.004.733.000	54.864.029.846
Ingresos patrimoniales	3.369.528.000	2.707.963.454
Enajénación. Inve. reales	2.776.660.000	2.739.879.332
Transferencias capital	33.562.315.000	34.356.177.087
Variac.act.fin.	532.533.000	73.482.437.458
Variac.pas.fin.	29.830.650.000	29.830.650.000
TOTALES	162.967.682.000	240.655.642.232

2.1.- La Participación en ingresos del Estado.

En todas las Comunidades del grupo competencial del artículo 151 de la Constitución, así como en las de Castilla-León, Castilla-la Mancha y Extremadura, los ingresos por participación son vitales para su financiación, y si en el caso de las Comunidades del 151 este fenómeno puede explicarse por el elevado nivel de las competencias transferidas, en las otras tres sólo puede explicarse por sus bajos niveles relativos de renta y desarrollo económico, que hace casi imposible obtener recursos de la imposición propia o de los tributos cedidos (12).

En Castilla- León el problema se agrava, además, porque ha descendido en el PIB.

CUADRO 2.- LIQUIDACION DEFINITIVA DE LA PARTICIPACION EN INGRESOS DEL ESTADO DE 1991 EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA-LEON

DEBE	HABER
1. Pagos a cuenta PPI	1. Participación en ingresos
42.274.970.000	49.880.818.800
2. Anticipos tesorería	
3. Pagos a cuenta Ministerios	
SUMA 42.274.970.000	SUMA 49.880.818.800
SALDO ACREEDOR 7.605.848.800	
SUMA IGUAL AL HABER 49.880.818.800	SUMA IGUAL AL DEBE 49.880.818.800

CUADRO 3.- PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE CASTILLA Y LEON EN LOS INGRESOS DEL ESTADO.

1986	1987	1988	1989	1990
0,4477763	0,3433212	0,3205179	0,3205179	0,3219465

2.- El Fondo de Compensación Interterritorial.

Entre 1986 y 1989, en Castilla-León, pese a que ocupa el cuarto lugar en la lista de Comunidades con mayores dificultades socioeconómicas y, por tanto, debería ser más beneficiada por el FCI, éste disminuye en un 20%, mientras que la inversión directa, esto es, la inversión civil real regionalizable del capítulo VI de los PGE, crece en un 54%. De este modo, se produjo en descenso del efecto redistributivo de signo positivo y un aumento de la participación de esta región en la inversión total.

La distribución del FCI a Castilla-León se produce del siguiente modo:

- Variables de reparto:
 - 878,5 según la población.
 - 7,6 según el saldo migratorio.
 - 1 según tasa de paro.
 - 3 según superficie.
 - 6,9 según dispersión de población.
- Variables redistributivas:
 - 20% según el inverso de renta, corrección por insularidad (13)

Del FCI y CT le correspondió a Castilla-León en 1989 el 7,5%, 1990 el 7,632%, en 1991 el 7,516% y en 1992 el 7,716%.

CUADRO 4.- REPARTO PER CAPITA DEL FCI A CASTILLA LEON.

1987	1988	1989	1990	1991
4.907	4.452	6.241	3.208	3.243,5

3.- Los Fondos Estructurales Comunitarios

CUADRO 5.- SUBVENCIONES DE LA CEE A CASTILLA LEON EN 1991.

FEDER	9.583.520
FEOGA ORIENTACION	3.627.800
FSE	1.202.318
Total	14.413.638

4.- Las subvenciones condicionadas.

CUADRO 6.- SUBVENCIONES GESTIONADAS POR CASTILLA LEON EN 1991.

(En miles de pesetas)

Educación y Ciencia	208.697
Trabajo y Seguridad Social.....	6.934.542
Industria y Energía	55.502
Sanidad y Consumo	299.786
Economía y Hacienda	88.053
Agricultura, Pesca y Alimentación ...	2.326.967
Total.....	9.913.617

3.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

A.A.V.V.: Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica. IEF, Madrid, 1988

APARICIO PEREZ, A. y MONASTERIO ESCUDERO, C.: La Hacienda de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

BEL I QUERALT, G. La financiación de las Comunidades Autónomas. FEDEA, Madrid, 1991.

GIMENEZ MORENO, A.: Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España. Hacienda Pública Española. Monografías n° I/1992.

LINARES Y MARTIN DE ROSALES, J.: La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales. Crónica Tributaria n° 36/1981, págs. 161 y ss.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y MARTINEZ LOPEZ, R.: El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia. Hacienda Pública Española. Monografías n° I/1992.

TORRES COBO, F.: El sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. IEF, Madrid, 1990.

NOTAS REFERENCIALES

1. Así, en la clásica taxonomía de Musgrave, la función asignativa, de prestación de los servicios esenciales, pertenecería a las Haciendas locales, que podrían cumplirla aunque su autonomía financiera estuviera limitada por una estructuración de los ingresos impuesta exteriormente, siempre que se permitiera la libre aplicación de dichos ingresos. En cambio para las funciones distributiva y estabilizadora, pertenecientes al Estado, es esencial la posibilidad de dicha libertad de estructuración.

2. TORRES COBO, F.: El sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. IEF, Madrid, 1990, pág. 53.

3. MONASTERIO ESCUDERO, C.: Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos. Hacienda Pública Española. Monografías n° I/1992, pág. 27.

4. Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente, que recogen la recaudación líquida del estado por impuestos directos e indirectos -con exclusión de los cedibles a las CCAA y los que constituyen recursos de la Comunidad Europea- las cotizaciones a la Seguridad Social y el desempleo.

5. Que son los que corresponden a los Capítulos I, II y IV de diversos Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos.

6. RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y MARTINEZ LOPEZ, R.: El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia. Hacienda Pública Española. Monografías n° I/1992, pág. 127.

7. BEL I QUERALT, G. La financiación de las Comunidades Autónomas. FEDEA, Madrid, 1991, pág. 31, señala cómo, entre 1986 y 1989, la participación de Castilla León disminuyó en 1,9 puntos porcentuales, mientras que, en el mismo período, la del País Vasco aumentó 3,8 puntos.

En esta desigual evolución influyó el hecho de que Castilla León es la Comunidad Autónoma de mayor superficie, con un 18,65% del territorio nacional, mientras que el País Vasco, con su 1,44%, es la tercera más pequeña, si no tenemos en cuenta las comunidades insulares, así como sus densidades de población.

8. Aunque ya desde el 87 un 25% del fondo había pasado a ser financiación incondicionada.

9. Porcentaje que, tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990, se corrige al alza mediante la ponderación de la participación de las Comunidades beneficiarias en el total de la población de España y, de otra parte, mediante el cociente formado por la renta per capita española y la renta per capita media de las Comunidades beneficiarias.

10. El resto de sus recursos sirven al Objetivo 2 (reconversión de zonas con problemas graves de desempleo y declive industrial) y al Objetivo 5b (fomento del desarrollo de las zonas rurales).

11. TORRES COBO, F.: El sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. IEF, Madrid, 1990, pág. 142.

12. GIMENEZ MORENO, A.: Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España. Hacienda Pública Española. Monografías n° I/1992, pág. 94.

13. La cantidad correspondiente a Canarias se incrementa en un 63,1 % y la cantidad resultante se detrae en proporción a las cantidades que les correspondan.