
UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS AUTONOMÍAS

Joaquín Leguina



El 29 Congreso del PSOE, en su resolución de Política Autonómica decía, entre otras cosas, lo siguiente:

«Frente al gradualismo de la UCD preveíamos el establecimiento de un calendario de transferencias lo más homogéneo posible, celebrado en Madrid en octubre de 1981, hecho en función de la capacidad de las Comunidades para asumir servicios y del Estado para transferirlos y de acuerdo con unas prioridades claramente diseñadas en cuatro fases. Frente al nuevo posibilismo ucedista y como consecuencia de

nuestra concepción política de la Autonomía, garantizábamos la configuración de Asambleas Legislativas, Consejos de Gobierno y Tribunales Superiores de Justicia en todas las Comunidades Autónomas, como una exigencia funcional del Estado de las autonomías y asegurando así el que todos los pueblos de España puedan llegar a los mismos techos autonómicos sin que quepa tipo alguno de discriminación.

Rechazábamos expresamente la tesis ucedista de las leyes competenciales horizontales o sectoriales a través de lo que se pretendía desvirtuar la distinción constitucional entre la vía del artículo 151 y del artículo 143, entendiendo que los Estatutos de Autonomía operan directamente el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad, y que repartida la competencia no queda sino traspasar los servicios que realicen materialmente esas competencias. Finalmente, por lo que hace a la autonomía financiera, nos manifestábamos partidarios de la participación local y autonómica en la gestión del sistema tributario.

La posición socialista cerraba la exposición del proyecto autonómico de los socialistas con las siguientes palabras: «*El Estado de las Autonomías previsto en la Constitución de 1978 se concretará en una forma de organización del Estado más próxima a un Estado federal que a otros posibles modelos. Se propugna por tanto una autonomía política armónicamente homogénea, generalizada y en la que todas las Comunidades puedan alcanzar los mismos niveles de autogobierno con garantías en el ejercicio de la solidaridad y sin privilegios de ningún tipo*».

Esta resolución recoge el modelo que antes y después del citado Congreso ha venido manteniendo el PSOE y que respondía a dos principios:

1) Bondad política del Estado de las Autonomías, en la perspectiva futura de un Estado de corte federal, partiendo de los hechos diferenciales históricos y reconociendo el derecho de todas las Comunidades Autónomas a alcanzar los mismos techos competenciales, es decir, los conocidos principios de igualdad y solidaridad.

2) Afirmación de que cada Comunidad Autónoma podrá incrementar el nivel competencial de su Estatuto, sobre todo

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA supone la desaparición de la vía jurídica para un modelo político racional y dinámico.

las de régimen general (art. 143 de la Constitución), en función de su voluntad política y de su capacidad de asumir competencias, sin merma de la eficacia de los servicios, hasta alcanzar los mismos techos.

Este modelo autonómico se había concretado de forma especialmente clara en los Acuerdos Autonómicos del 31 de julio de 1981, suscritos entre el Gobierno de la Nación (UCD) y el PSOE, y en el Proyecto de LOAPA, que buscaron racionalizar y homogeneizar el proceso. En aquéllos se prevé expresamente que las Comunidades Autónomas podrán ampliar las competencias que exceden del ámbito del artículo 148 de la Constitución, entre otros procedimientos, mediante delegación o transferencia que «podrá iniciarse en los primeros tres años contados a partir de la entrada en vigor del Estatuto mediante, en su caso, leyes sectoriales. Además, caso de ser necesario, se podrá utilizar la previsión contenida en el art. 150.1 de la Constitución» (Acuerdos Político-Administrativos.—3. Competencias). Este párrafo muestra con suficiente claridad cómo se entendía y aceptaba políticamente adecuado que las diferentes Comunidades Autónomas de régimen general iban a aumentar sus techos competenciales iniciales, durante los tres primeros años de vida estatutaria, a través de leyes orgánicas del artículo 151.2 y sin esperar al transcurso de cinco años.

Del dicho al hecho...

Desde esas fechas de 1981 han pasado algunas cosas, entre ellas que el PSOE ganó las elecciones generales en octubre de 1982 y que en el verano de 1983 el Tribunal Constitucional dictó Sentencia sobre la LOAPA. La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1983, de 5 de agosto, declarando inconstitucionales una serie de aspectos sustanciales del proyecto

de la LOAPA, ha supuesto la desaparición de la vía jurídica por la que se quería desarrollar un modelo político a la vez racionalizado y dinámico. Fundamentalmente la consideración de que el proceso de desarrollo autonómico forma parte de un proceso constituyente pactado, incluidos los formalmente Reales-Decretos de traspaso de servicios, ha tenido una gran incidencia en los propios responsables del Gobierno, por lo que puede suponer de reconocimiento de la necesidad objetiva que se mantengan o, incluso, renazcan las tensiones que lleva unido todo proceso constituyente. En todo caso, interesa recordar que ya los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 consideraban que «su desarrollo (del título VIII de la Constitución) es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente», por lo que no parece claro que ahora nadie se sorprenda de las consecuencias en este sentido de la Sentencia sobre la LOAPA.

La llegada del PSOE al Gobierno dio, en un primer momento, un fuerte impulso a las transformaciones estatutarias, pero a la vez se han ido generando «reticencias» hacia el proceso, lo que lleva a que, entre pasillos, se empiece a hablar incluso de «error histórico». En este sentido reaparece el viejo argumento de «artificiosidad» según el cual hubiera bastado con dos (o tres) Autonomías, dejando el resto bajo el sistema común. Por otro lado, el hecho autonómico visto desde el Gobierno nacional:

— Dificulta las políticas sectoriales (vivienda, agricultura, etc.) y, en todo caso, exige acuerdos con las Comunidades Autónomas para su puesta en práctica.

— En momentos como el actual, en que el déficit de las Administraciones Públicas

es una auténtica y necesaria obsesión, se perciben las Autonomías como generadoras de «gasto público». El despliegue de alguna prensa contra la generación de su-

**La llegada del PSOE
al Gobierno dio,
en un primer momento,
un fuerte impulso a las
transferencias estatutarias.**

puestos déficits o contra el «boato» autonómico va en línea con ideas que son moneda corriente dentro de la Administración Central.

— El tercer punto de vista se refiere a la necesidad de *ir suavizando las tensiones* generales del momento político. Las dificultades económicas y políticas de la transición son especialmente manifiestas en las reivindicaciones autonómicas. Los problemas vasco y del resto de las comunidades «históricas», los agravios comparativos nacidos de la desigualdad de trato, sobre todo desde el referéndum andaluz, han generado unas tensiones que se consideran puramente artificiales. Suprimir tensiones innecesarias, estabilizar la situación, significan ralentizar el proceso autonómico.

El argumento de «artificiosidad»

El citado argumento puede expresarse, en términos coloquiales, así:

«Autonomías de verdad sólo deben ser las históricas, las demás son artificiales.»

Es bien conocido el fuerte arraigo que suelen tener las ideas simples y lo difícil que es oponerse a ellas; sin embargo, el uso de la razón no debe despreciarse cuando se hace política y ésta pretende ser de izquierdas. No está, por lo tanto, de más, dedicar algunas palabras a rebatir tal argumento.

No hay nada natural en las cosas sociales de los humanos. Podría decirse que la fisiología o la geología son naturales, pero en política todo es convenio y acuerdo o fuerza bruta. Nadie que se reclame de la civilización está por la política de la fuerza sino por la fuerza política de la razón; y esto hace el caso porque, si los compo-

nentes centralistas del Estado liberal han de ser transformados, la solución más viable, a finales del siglo XX, era, y es, un Estado de corte federal.

Sin embargo, esta constatación no ha impedido que se buscasen soluciones intermedias cuyo máximo exponente lo constituye el Estado regional. Fue primero en nuestra propia Historia, en concreto en la Constitución de 1931. Y más tarde en la Constitución italiana de 1947, en la que se articula el Estado regional, con dos tipos de entes autónomos: aquellos dotados de una capacidad legislativa de autonormación y autogobierno, especialmente amplia, y aquellos territorios cuyas competencias en este terreno son más limitadas.

El caso español no es similar; en primer lugar plantea la duda acerca de la definición del propio Estado, lo que origina copiosa literatura jurídica sobre los caracteres que en él concurren para poder llegar a una definición. De ahí que se hable de Estado unitario regionalizable, Estado compuesto, Estado Federo-Regional, Estado de las Autonomías, etcétera...

En segundo lugar, en la configuración del Estado descentralizado nuestra Constitución establece un principio dispositivo en el sentido de no señalar el mapa autonómico, si bien imprime dos limitaciones: una, que se trate de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, y provincias con entidad regional histórica, y en segundo lugar, la posibilidad de sustituir la iniciativa autonómica en los supuestos del artículo 144. Principio éste que no se da en la Constitución italiana de 1947. Por último, la diferencia de contenido material entre los dos tipos de CC.AA. (las reguladas por el artículo 151 y Disposición Transitoria Segunda, y las contempladas en el artículo 143 del texto constitucional) es transitoria, ya que según lo establecido en el artículo 148.2 cuando transcurren cinco años y mediante la reforma del Estatuto podrán ampliar sus competencias dentro

del marco establecido en el artículo 149.1, lo que significa que será entonces cuando se equiparen sus techos competenciales.

Por ello, no es frívolo afirmar que nuestro modelo o forma de Estado es más próximo al esquema federal que a cualquier otro tipo de Estado.

Un Estado de esta textura no se construye arrancando trozos de poder político al precedente Estado centralista, sino que debe hacerse mediante un diseño federal desde el propio Estado. Ello no pudo o no quiso hacerse en la Constitución, cuyo título VIII posibilita diversas soluciones, pero es hoy perfectamente posible y, lo que es tan importante, viable.

Sin embargo, debido a la presiones, a las resistencias y quizá a la falta de coraje político, el proceso se inició desigualmente y se siguió con ritmos erráticos donde la

desconfianza, el agravio y la vindicación hicieron fortuna, unidos a aceleraciones y frenos descompensadores de cualquier mecanismo.

En la configuración del Estado descentralizado nuestra Constitución establece un principio dispositivo en el sentido de no señalar el mapa autonómico.

Se dijo entonces, por quien tenía razones para ello, que «el tiempo histórico no coincidía con el tiempo lógico».

Mala cosa, porque es obligación de todo político que sea la razón, la lógica, quien imponga su ley a la Historia. Cualquiera que se hubiera detenido algún tiempo en la, no siempre fácil, labor de la reflexión hubiera llegado, entonces como ahora, a una doble conclusión o, si se quiere, a dos conclusiones concatenadas.

Primera: Una situación en que unas nacionalidades o regiones tuvieran acceso al autogobierno y otras no es inestable por esencia.

Segunda: Una vez generalizado el proceso a todo el territorio nacional, los te-

chos de autogobierno en las distintas CC.AA. tienden inexorablemente a igualarse.

A la primera conclusión, alcanzada con las elecciones autonómicas que tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983, no se llega porque se hayan provocado agravios comparativos de profundidad y signo diversos, sino porque una situación desigual en donde unas regiones tuvieran autogobierno y otras no va directamente contra la esencia misma de la democracia, en cuyo emblema sigue estando el principio de igualdad.

Al menos dos artículos de nuestra Constitución recogen ese elemental principio democrático:

«Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (artículo 14).

«Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» (artículo 138, apartado 2).

A mayor abundamiento se puede citar el apartado 1 del artículo 139 del texto constitucional, que dice:

«Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.»

Ante textos tan claros no se debe aplicar, por la vía de hecho, aquello atribuido a Romanones que reza: «Déjales que hagan ellos las Leyes que yo haré los Reglamentos».

Apelando al texto constitucional y al sentido común quedan en entredicho todas las reticencias que se han hecho a la

Una vez generalizado el proceso a todo el territorio nacional, los techos de autogobierno en las distintas CC.AA. tienden inexorablemente a igualarse.

generalización del proceso autonómico, proceso generalizador al que se ha denominado, peyorativamente, «café para todos». Término seguramente ideado por

quienes querían el café para ellos y la achicoria para los demás.

En este sentido, los acuerdos de julio de 1981 entre el entonces gobierno de UCD y el PSOE representaron un avance innegable, un serio intento para que la razón fuera por delante de las tensiones políticas, para evitarlas o para llevarlas al puerto de lo razonable.

Nadie podrá negar, con los datos en la mano, que el gobierno salido de las urnas en el otoño de 1982 ha impulsado el proceso de las transferencias tal y como se había prometido. Sin embargo, la situación actual, y el Estado que diseñan los distintos Estatutos de Autonomía, es una situación caracterizada por la desigualdad.

Veamos:

a) Comunidades Autónomas cuyo acceso a la autonomía ha sido el previsto en el artículo 151 en relación con la Disposición Transitoria 2.^a de la Constitución denominadas por la doctrina «Comunidades de Primer Grado» o de «Autonomía plena», y Comunidades de segundo grado o autonomía menos plena cuyo acceso a la autonomía se produce de acuerdo con lo establecido en los artículos 143 y 146 del Texto Constitucional.

b) Comunidades Autónomas con sistema de financiación mediante cupo y Comunidades Autónomas cuya financiación se realiza de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, conocida popularmente como LOFCA, de sistema financiero general.

c) Comunidades Autónomas de autonomía menos plena o de segundo

grado cuyo acceso a la autonomía ha sido el artículo 143 pero que disponen de Leyes orgánicas de delegación contempladas en el artículo 150.2 de la Constitución española —Valencia y Canarias—, y Comunidades Autónomas previstas en el artículo 143 sin leyes orgánicas de delegación del artículo 150.2.

d) Comunidades Autónomas uniprovinciales, es decir, sin Diputaciones y Comunidades pluriprovinciales.

Cada una de estas cuatro variables discrimina en el sentido estadístico y en el sentido político del término. La aplicación de estas cuatro variables sobre el mapa de España nos lleva a seis clases de Comunidades Autónomas:

1) Comunidades de autonomía plena o de primer grado, es decir, las comprendidas en el artículo 151, Disposición Transitoria 2.^a de la Constitución, pluriprovinciales con sistema de financiación mediante cupo: País Vasco.

2) Comunidades Autónomas pluriprovinciales comprendidas en el artículo 151, Disposición Transitoria 2.^a, de la Constitución: Andalucía, Cataluña y Galicia.

3) Comunidad asimilada a las previstas en el artículo 143 de autonomía menos plena uniprovincial y con sistema de financiación por cupo: Navarra.

4) Comunidades Autónomas de autonomía menos plena o de segundo grado descritas en el artículo 143 de la Constitución, pluriprovinciales y con leyes orgánicas de delegación previstas en el artículo 150.2: Canarias y Valencia.

5) Comunidades uniprovinciales de autonomía menos plena o de segundo grado previstas en el artículo 143 de la Constitución: Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia y Rioja.

6) Comunidades pluriprovinciales de autonomía menos plena o de segundo grado previstas en el artículo 143 de la Constitución: Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura.

Aparte de la específica situación de Ceuta y Melilla habría más variables discriminantes que introducir como, por ejemplo, la distribución de inversiones que hace el ya aplicado *ante-legem* FCI, o la posibilidad o no de acceder a la cesión de tributos. Pero antes conviene volver al *café para todos* que, como se ha podido comprobar, es todavía un café con distintas cantidades de agua en la mixtura.

Nadie niega que hay, al menos, una variable cultural claramente identificable que es la lengua: catalán, gallego y vascuence, cuya presencia oculta algunas otras cosas de difícil identificación, que reclaman la «diferencia». Pero el derecho

**Apelando a la Constitución
y al sentido común quedan
en entredicho todas las reticencias
que se han hecho a la generalización
del proceso autonómico.**

a la diferencia no puede ocultar el derecho a la igualdad: ambos derechos son compatibles. Se trata precisamente de hacerlos compatibles.

En una democracia, el hecho, aparentemente simple, de introducir una papeleta en la urna es fundamental. Toda la legitimación política nace de ahí, pero no sólo es la legitimación sino, lo que es más importante, el derecho a elegir entre opciones diversas es a través de las urnas como se delega y ordena en y a otros durante un tiempo para que se gestione «la cosa pública».

Los habitantes de un pueblo, de un municipio, delegan y ordenan mediante el voto a otros vecinos para que se gestione en nombre de los votantes una serie de *asuntos públicos* que la Ley señala como propios de la autonomía municipal. Los habitantes del conjunto de pueblos que componen una región mandatan mediante su voto a otros ciudadanos de su región para que gestionen los asuntos propios de la autonomía regional. En fin, los habi-

tantes de la Nación eligen a las Cortes e indirectamente al Gobierno para que se ocupe de los asuntos propios del más alto nivel de decisión política.

Imaginemos, como es el caso español en la hora presente, que hay regiones y nacionalidades con un nivel de competencias según las cuales la autonomía gestiona, por ejemplo, la *salud pública*, mientras que hay otras regiones donde ese nivel competencial es menor y es el Gobierno nacional quien gestiona allí la *salud*. Sea por ejemplo *Andalucía*, Comunidad del 151 a donde se ha transferido el INSA-LUD, y por otro *Castilla-León*, que no tiene esa competencia.

Un habitante de Andalucía «ordena» con su voto la forma como se ha de llevar a cabo la salud en Andalucía al votar en las elecciones autonómicas, mientras que no le ocurre lo mismo a un castellano-leonés. Tal situación desigual lleva a que el voto del andaluz tenga más poder de decisión, *valga más* que el voto de un castellano.

La desigualdad en las competencias autonómicas genera desigualdad en los derechos de los ciudadanos. Un ejemplo más, por lo obvio, puede ser ilustrativo: es bien sabido que en Cataluña funciona un canal de televisión dependiente de la Generalidad, y es público que un conocido club de fútbol ha suscrito un acuerdo económico con dicho canal. Al poco tiempo, el presidente de otro club, con ubicación fuera de territorios con canales autonómicos, se llamaba «a la parte» diciendo simplemente que a él también le vendría bien suscribir un acuerdo semejante. En una sociedad democrática esta situación es necesariamente inestable precisamente por ser injusta. No hay agravio comparativo. Sí puede haber discriminación.

En definitiva, no existen infinitos modelos de distribución territorial del poder político. Hay, fundamentalmente, dos: el modelo unitario que significó un avance

**El derecho a la diferencia
no puede ocultar
el derecho a la igualdad:
ambos derechos
son compatibles.**

decisivo en la construcción del Estado moderno, y el Estado de corte federal que parece aquí, en España y ahora en el último tramo del siglo XX, el más adecuado.

Algunas «leyes generales»

Al viejo argumento de la «artificiosidad» se han venido a unir, como se ha indicado, aquéllos que en el Estado central han rondado la cabeza de los gobernantes, al menos desde que se redactó el título VIII de la Constitución. Dado que en los argumentos que se van a analizar hay una parte de verdad, es preciso señalar algunas *leyes generales* que se dan en todo proceso de descentralización administrativa y en todo proceso de reparto territorial del poder político.

1) Toda descentralización administrativa genera graves resistencias en la administración destinada a «ser descentralizada». No es de extrañar que los mensajes emitidos hacia el poder central, que emanan de sus propios funcionarios y de los cargos políticos intermedios, sean negativos respecto al proceso descentralizador. Esos mensajes acaban por crear un caldo de cultivo contrario a la descentralización de indudables repercusiones políticas.

2) Toda descentralización administrativa correctamente realizada exige el correspondiente «desmantelamiento» de los aparatos centrales y la creación más pequeña posible de aparatos descentralizados. Las resistencias en contra son de tal fuerza en ambos casos que lo más probable es que tal proceso descentralizador acabe por generar más gasto público de tipo burocrático.

3) Un correcto reparto territorial de poder político exige una gran capacidad de diálogo y convenio tanto por parte del poder central como del territorial. Suele ocurrir, sin embargo, que el poder central tiende a aplicar la vieja máxima: «Todo se

legítima si actúo yo, nada fuera de mi actuación». El territorial suele caer en la irresponsabilidad: «La culpa de todo la tiene Madrid».

**La desigualdad
en las competencias autonómicas
genera desigualdad
en los derechos
de los ciudadanos.**

4) El poder emergente debiera atemperar sus mensajes y sus presencias en la vida pública al ritmo de las disponibilidades de su fuerza política real. Ejemplos de que ocurre normalmente lo contrario son infinitos y ello porque el nuevo poder territorial responde: a) al añoso principio burocrático que consiste en reclamar el máximo de competencias para ejercerlas al mínimo, y b) al principio político tan desgraciadamente en boga de la «imagen pública» y otras artes periodístico-publicitarias en el que tienden a caer los políticos de toda laya, ideología e intención.

Si a estas «leyes generales» se une una situación económica de profunda crisis, con las administraciones públicas burocráticamente mal organizadas y generando un déficit enorme, se tendrá idea de la magnitud del problema. Pero lo peor que puede ocurrir, ante tal dificultad, es querer dar marcha atrás, desentenderse del susodicho problema o *echarle toda la culpa al otro* (el gobierno nacional a las autonomías y las autonomías al gobierno nacional).

Marcar las vías de solución exige plantear el (o los) problema (s) sobre sus bases reales.

El problema de la funcionalidad

Cualquier proceso de descentralización administrativa que pretenda contener el gasto funcional exige una movilidad geográfica adecuada de los funcionarios y un «limpio» traspaso de servicios. Hasta ahora tales objetivos están encontrando dificultades muy serias, por ejemplo:

— Resistencia de los funcionarios centrales a ser transferidos fuera de Madrid.

— Problemas generados en la movilidad de ciertos funcionarios (caso de la educación) por el efecto distorsionador que provoca la existencia de distintas cla-

ses de CC.AA.

— Traspaso de servicios en situación irregular (por ejemplo, en las delegaciones de Industria hay personal que sigue cobrando tasas directamente del público), o confusa (el número de contratados laborales transferibles crea un auténtico bosque laboral que acabará costando «caro» a las CC.AA. que asumen dichos servicios).

Quizá las prisas en las transferencias de funcionarios a las administraciones autonómicas no sean demasiado aconsejables y ello requiera un ritmo adecuado, lo que exige, como condición previa, que en el *interin* la administración central y las CC.AA. congelen sus efectivos laborales al máximo. En lo que respecta a ciertos servicios irregulares o confusamente dotados hay que decir que el llamado «método del coste efectivo», tal y como se aplica, suele ser ruinoso para las CC.AA. que lo soportan y quieren dar un servicio que pueda llamarse tal. La administración central no debiera olvidar que en un Estado descentralizado el peso de los servicios con «demanda infinita» (bienestar social, reinserción, infraestructuras, salud, educación, etc.) tienden a ser gestionados por los niveles más próximos al ciudadano, es decir, ayuntamientos y CC.AA., lo cual, unido a la mala organización pre-existente en estos servicios, acaba por generar problemas laborales y déficits.

Desde el punto de vista de la administración central no son estos problemas los que más preocupan sino aquéllos que se derivan de la dificultad que la existencia de autonomías genera para las políticas sectoriales. En efecto: un plan nacional de vivienda o de cultivos choca con las

sacrosantas «competencias exclusivas». Este problema es, sin duda, grave y requiere una solución sobre dos principios:

1. El necesario diálogo entre las distintas administraciones públicas.

2. La concreción real y efectiva del principio constitucional que señala que son competencia exclusiva del Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Parece claro que este grave problema debe dejar de ser «de fondo» para pasar a ser «de rodaje».

El problema financiero

El modelo de financiación de las CC.AA. viene recogido en la Ley Orgánica de Financiación de

las CC.AA. (LOFCA), desarrollada posteriormente por la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI). Este modelo ha entrado en crisis o, con más precisión, ha entrado *parcialmente* en crisis al estar cuestionado desde los dos puntos de vista que aquí se están contemplando, el punto de vista del Gobierno y el de las CC.AA.

El esquema de funcionamiento puede ser descrito brevemente de la siguiente manera. Las CC.AA. reciben sus transferencias con sus servicios (tanto centrales como periféricos) *valorados*. Este coste efectivo, en forma de gastos corrientes, se cubre mediante el mecanismo de la cesión de los tributos previstos en los Estatutos. Caso de que el coste efectivo sea mayor que el rendimiento de los tributos, la diferencia se calcula en forma de porcentaje sobre los impuestos no cedibles del Estado. En caso de que el coste efectivo de los servicios transferidos a una Comunidad no alcance el valor de los tributos cedibles, el total del coste efectivo se calcula

como porcentaje sobre los citados impuestos no cedibles.

Este mecanismo, dado el sistema de cálculo, genera los llamados *efectos financieros* que son del todo indeseables desde el punto de vista del Gobierno. Este punto de vista se resume así:

Comunidad a la que no se ceden tributos

Si en el período N (en este momento 1983) el coste efectivo de los servicios transferidos a una Comunidad (en nuestro caso los correspondientes a todos los Decretos aprobados hasta el 8 de febrero de 1984) es inferior a la recaudación de los tributos susceptibles de cesión a la Comunidad Autónoma en dicho ejercicio, no se ceden la gestión y el rendimiento de los mismos a la Comunidad en el período siguiente. N más 1 (en nuestro caso 1984).

En este caso, el coste efectivo de los servicios transferidos en el período N se expresan como un porcentaje de los ingresos del Estado no susceptibles de cesión en el

año base (para el que se toma 1983 según acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera).

Dicho porcentaje se aplica a los ingresos del Estado no susceptibles de cesión en el período siguiente (1984), y el resultado es lo que recibe la Comunidad como financiación en dicho ejercicio.

La sobrefinanciación que recibe la Comunidad es la diferencia entre el porcentaje con el que crecen los costes de los servicios transferidos (básicamente el 6,5 % para los gastos de personal y el 8 % para el resto), y el porcentaje con el que se incrementan los ingresos del Estado en los que participa (del orden del 30 % en el paso de 1983 a 1984). A esta sobrefinanciación, por encima de la actualización de costes, se le denomina «efecto financiero de tipo A».

Comunidad con tributos cedidos

Cuando el coste efectivo de los servicios transferidos a una Comunidad en período N (1983) es mayor que la recaudación en ese período de los tributos susceptibles de cesión, la Comunidad recibe en el período siguiente N más 1 (1984) la gestión y recaudación de los mismos.

La diferencia entre el coste efectivo en el período N y la recaudación de los tributos susceptibles de cesión en dicho ejercicio se expresa como un porcentaje de los ingresos del Estado no susceptibles de cesión en el año base (1983).

En el período siguiente N más 1 (1984) la Comunidad se financia por dos vías:

1. *La recaudación de los tributos cedidos, que si bien crecen menos que los ingresos del Estado crecen más que los costes de los servicios transferidos. Ello origina una sobrefinanciación que contribuye a lo que se denomina «efecto financiero». Para distinguirlo del que se origina vía porcentaje, lo denominaremos efecto financiero de «clase B».*

2. *Una transferencia del Estado, resultado de aplicar el porcentaje de participación a la recaudación de los tributos del Estado no susceptibles de cesión en 1984. A la sobrefinanciación que ello produce se denomina, como ya se ha dicho, «efecto financiero de clase A».*

En consecuencia, una Comunidad que entra en el régimen de cesión de tributos percibe dos efectos financieros de distinta cuantía:

1. El originado por el incremento de recaudación que es normalmente porcentualmente mayor que el incremento de coste de los servicios (efecto financiero de «clase B»).

2. El originado por la indicación vía

El modelo de financiación de las CC.AA., recogido en la LOFCA y desarrollado posteriormente por la LFCI, ha entrado parcialmente en crisis.

porcentaje de los ingresos de la Comunidad sobre los ingresos del Estado (efecto financiero de «clase A»).

Según fuentes de la Administración Central, para 1984 *la diferencia entre el coste efectivo actualizado* incluyendo derivas y desviaciones elevadas a cómputo anual por decisiones no imputables a las Comunidades y no incorporadas totalmente en el coste efectivo establecido en los Decretos de Transferencias, *y la financiación que recibirán las Comunidades por el sistema LOFCA, es de unos 51.000 millones de pesetas.*

Además, en 1984 se producirá la cobertura de algunas insuficiencias financieras hasta el 31 de diciembre de 1983, para lo cual el Estado deberá aportar 53.000 millones de pesetas mediante un crédito extraordinario (39.000 a Cataluña, 11.854 a Galicia, entre 2.000 y 3.000 a Andalucía y Asturias, 955 a Cantabria).

Finalmente, y siempre desde el punto de vista del Gobierno, es preciso tomar en consideración la *duplicación de coste producida por la no transferencia física de funcionarios* de los servicios centrales, cuyo coste está incluido en el coste efectivo de los Decretos que se computan en la base de cálculo del porcentaje de 1983. La duplicación de coste prevista por este concepto en la situación actual se estima en *5.500 millones de pesetas.*

Lo expuesto muestra que, según cálculos del Gobierno y sin contar el efecto financiero del *tipo B*, se produce un aumento de gasto del orden de los 110.000 millones de pesetas en 1984.

Esta cantidad, lógicamente, preocupa al Gobierno, pero parece preocuparle aún

más el hecho de que una parte de ella (el efecto financiero de tipo A) se establezca como porcentaje «perpetuo» sobre los ingresos del Estado. Entiende el Gobierno

que una parte del esfuerzo fiscal futuro destinado a cubrir sus déficits, en buena parte generados por las cargas financieras de todo tipo generadas por los déficits pa-

**El modelo propuesto
hasta ahora por el PSOE llevará
a una única diferenciación
que introduce
el sistema de cupo.**

nanciero de *tipo A* serviría casi exclusivamente para tapar el «agujero» que la recaudación *real* de los tributos cedidos provocará en sus presupuestos. Dicho en

sados y presentes, vaya a pasar a las CC.AA. que no tienen sobre sí la citada carga financiera. Detrás del argumento está, también, el temor de que estos excedentes a favor de las CC.AA. acaben, en el peor caso, generando gastos corrientes (personal y compra de bienes o servicios) en las CC.AA., o en el mejor supuesto, endeudamientos para financiar nuevas inversiones. En definitiva, mayor gasto público.

otras palabras, las CC.AA. que tienen impuestos cedidos consideran excesivamente optimistas las previsiones que el Gobierno hace sobre la capacidad recaudatoria de los tributos que se han cedido.

Estos argumentos, a menudo esgrimidos por miembros del Gobierno, y aún siendo preocupantes, parece excesivamente pesimistas y con toda probabilidad exagerados cuantitativamente en su valoración futura.

En el momento que las transferencias estatutarias se completen y haya cesión de tributos a todas las CC.AA.¹ el efecto financiero de tipo A tendrá obviamente menor importancia, afectando casi exclusivamente de forma significativa a aquellas CC.AA. con gran nivel de competencias y poca capacidad recaudatoria (cuyo ejemplo más llamativo es Andalucía).

Antes de pasar a indicar el punto de vista de las CC.AA. sobre este problema conviene recoger la distribución del «mayor gasto» de 1984 según las CC.AA. no sujetas al peculiar sistema del «cupo» (País Vasco y Navarra): los resultados se recogen en el *cuadro 1*. La extraordinaria varianza de la financiación suplementaria por habitante (ver la última columna del cuadro) provoca tales agravios que resulta difícilmente presentable y, en todo caso, insostenible en años venideros.

Siempre desde el punto de vista de las CC.AA., el efecto financiero total se contempla, por lo dicho, como un margen de maniobra en torno a sus gastos corrientes o de funcionamiento que les permite asumir unos servicios que, de no tener este margen, se deteriorarían. En efecto, en el cálculo de los costes efectivos del capítulo 2 (gastos corrientes) que se transfieren a las CC.AA. no se contemplan aspectos tan relevantes para el funcionamiento de los servicios como «estudios», «proyectos», «asistencia técnica», etc. que se han quedado, no se sabe muy bien por qué razón, en la Administración Central.

El punto de vista de las CC.AA.

Desde la óptica de las CC.AA. el problema financiero se ve de otra forma. En primer lugar, las CC.AA. afectadas no están de acuerdo en la valoración que del efecto financiero de tipo B hacen los Presupuestos Generales del Estado, argumentando que los ingresos previstos para los tributos cedidos es, cuando menos, optimista, lo que, siempre según esta óptica, llevaría a la conclusión de que el efecto fi-

El Fondo de Compensación Interterritorial

El «excedente» típico que la LOFCA ideó para las CC.AA. es el FCI destinado a inversiones nuevas de carácter real cuyo reparto se hace según la «particular» fórmula de la LFCI² (ver cuadro 2).

La «filosofía» del Fondo es doble; por un lado, se pretende reequilibrar rentas en forma de infraestructuras y servicios bási-

cos; de otro, se pretende impulsar el desarrollo de áreas tradicionalmente subdesarrolladas. Todo ello mediante la distribución de inversiones «nuevas» a realizar por las propias Comunidades Autónomas.

En países en donde existen fondos de este tipo nunca se ha utilizado esta técnica, en primer lugar porque la «compensación» debe formar parte de la política del Gobierno de la Nación (Gobierno Federal en su caso), y en segundo lugar porque la distribución óptima de los, siempre escasos, recursos públicos difícilmente puede alcanzarse mediante complicadas fórmulas y sí mediante el análisis a nivel nacional de proyectos concretos.

Es más que razonable pensar que el FCI no va a conseguir ninguno de los objetivos que pretende; eso sí, reduce sensiblemente la capacidad económica de algunas Comunidades, como Madrid o Cataluña, en donde la inmigración ha creado y crea demandas elementales que pueden cubrirse más eficazmente en una zona urbana que en una rural³.

Independientemente de estas consideraciones generales el FCI provoca serios problemas a la política general del Gobierno y a algunas CC.AA.

La visión del Gobierno

Si las CC.AA. deciden libremente sobre las inversiones en las competencias que les son propias (algunos Estatutos hablan de «competencias exclusivas», término a todas luces excesivo) es obvio que en asuntos tales como vivienda y agricultura, por citar los más llamativos, es prácticamente imposible realizar una programación medianamente razonable a nivel nacional. La LFCI dota al Gobierno de ciertos mecanismos de «concertación», pero éstos resultan, con toda probabilidad, insuficientes.

Vistas así las cosas, se hace imprescindible la creación de un mecanismo de concertación capaz de generar una programación económica conjunta. El proceso que permita llegar a ello no puede ser exclusivamente legal; dicho en otras palabras, se hace necesario un diálogo profundo entre el Gobierno y las CC.AA, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre el «método de trabajo». Este acuerdo es urgente en los momentos actuales de crisis, pero la propia crisis financiera de las administraciones públicas en su conjunto, paradójicamente, lo puede propiciar y favorecer.

El punto de vista de las CC.AA.

En torno al FCI parece difícil pensar en un solo punto de vista de las CC.AA. ya que algunas resultan «favorecidas» mientras que otras salen «perjudicadas»; sin embargo, dado el carácter de las inversiones que el Fondo distribuye, es fácilmente imaginable lo siguiente: las CC.AA. «favorecidas» comprobarán inmediatamente que, por mucho que sea su cuidado a la hora de seleccionar nuevas inversiones, éstas acaban siempre por generar gastos corrientes en una proporción difícilmente variable y ello influirá negativamente, más temprano que tarde, en sus gastos corrientes.

Una visión global de las inversiones, incluidas las inversiones financieras, puede a la postre resultar imprescindible también desde la óptica de las CC.AA. incluso en aquéllas «favorecidas» por el FCI.

Algunas conclusiones

De lo expuesto pueden obtenerse algunas conclusiones iniciales:

Es necesario que el Estado se dote de mecanismos que hagan necesaria la concertación entre todas las CC.AA. dotando al Gobierno de capacidad de arbitraje.

1. Es insostenible que la abigarrada solución actual (seis categorías al menos de CC.AA.) pueda sostenerse como modelo final.

El modelo propuesto hasta ahora por el PSOE, y recogido en las primeras líneas de este escrito, sigue siendo el más racional y viable y llevará a una única diferenciación que introduce el sistema del cupo.

Llegar a dicho modelo requerirá no sólo algún tiempo ⁴ sino un diálogo razonable entre el Gobierno y las CC.AA. afectadas. Es obvio que los partidos de ámbito nacional tienen un papel básico moderador e impulsor.

Esta solución encuentra dos dificultades políticas: a) la delimitación de los «hechos diferenciales», especialmente el Vasco y el Catalán, y b) la resistencia de los poderes políticos legitimados nacionalmente dentro de los grandes partidos (PSOE, AP, etc.) que lógicamente se resisten a las legitimaciones «territoriales» de sus propias estructuras internas.

2. La solución de funcionalidad que pretendía la LOAPA es preciso que sea alcanzada mediante el acuerdo entre el Gobierno y las CC.AA. Tal cosa no puede lograrse sobre la «tensión», sino sobre bases políticas «de Estado», o, con más pre-

cisión, con la visión de quienes están construyendo un nuevo Estado. La óptica «funcionaria», en el Gobierno, y la prisa, en las CC.AA., no ayudarán a resolver el problema.

3. La crisis parcial del modelo LOFCA exige también un acuerdo, más que sobre cifras concretas, sobre el «método».

Se trata de conseguir unos objetivos generales y no sólo el loable de *reducir* el gasto público a toda costa. En primer lugar, es preciso que el artículo 149, apartado 13, de la Constitución: «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación general de la actividad económica*», sea algo más que una declaración formal, para lo cual es necesario que el Estado se dote de mecanismos que hagan necesaria la concertación entre todas las CC.AA. dotando al Gobierno de la capacidad de arbitraje que resulta imprescindible. En este sentido, parece sobrar tanto el carácter restrictivo de las dotaciones del FCI que sólo abarca a las inversiones *reales nuevas* en su formulación actual, como el sistema *mecánico* de su distribución.

¹ Al menos hay un caso, el de Madrid, que de no tener competencias por encima de las estrictamente estatutarias no tendrá nunca acceso a los tributos cedidos por su Estatuto.

² La LFCI ha sido aprobada en 1984, si bien su «fórmula» se aplica desde 1982. Dicha Ley prevé el reparto del 40 % de inversión nueva real entre las CC.AA.

³ Dotar de abastecimiento de agua a cien familias en el campo con hábitat disperso es, obviamente, mucho más oneroso que en hábitat urbano, lo mismo ocurre con la inmensa mayoría de las infraestructuras. Intentar igualar, en este sentido, al campo con la ciudad es tarea que, de aplicarse en sentido es-

tricto, provoca un despilfarro de proporciones incalculables.

⁴ En este sentido se expresaba el Ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra, en su comparecencia ante el Congreso el 24 de febrero de 1983 cuando decía: «Con respecto a las materias cubiertas por el artículo 150.2 o por el transcurso de cinco años (la idea del Gobierno es) utilizar el recurso del artículo 150.2 una vez transcurrido el período primero de las transferencias que están asumidas estatutariamente, *salvo que en alguna Comunidad fuese necesario para hacer posible la asunción de tributos por parte de la Comunidad, porque con el nivel de los servicios asumidos no lleguen a cubrir el importe de la recaudación que correspondería por la Ley de Cesión de Tributos.*»

Cuadro n.º 1

CUADRO RESUMEN DE FINANCIACION EXTRAORDINARIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(según datos del Ministerio de Economía y Hacienda)

COMUNIDAD	A	B	EFFECTO FINANCIERO TOTAL	Valoración insuficiencias financieras hasta 31-12-83	Financiación extraordinaria total	Financiación extraordinaria en pesetas por habitante
Andalucía	8.557	5.298	13.855	1.151 (1)	15.006	2.329
Aragón	43	6.936	6.979	—	6.979	5.753
Asturias	466	—	466	40 (1)	506	449
Baleares	208	—	208	—	208	304
Canarias	3.495	1.427	4.922	—	4.922	3.406
Cantabria	510	—	510	955	1.465	2.866
Castilla-León	1.668	—	1.668	—	1.668	647
Castilla-La Mancha	1.053	—	1.053	—	1.053	647
Cataluña	1.733	3.685	5.418	39.000	44.418	7.455
Extremadura	265	661	926	—	926	882
Galicia	4.536	2.223	6.759	11.854	18.613	6.759
Madrid	315	—	315	—	315	67
Murcia	372	—	372	—	372	388
La Rioja	235	—	235	—	235	929
Valencia	659	6.941	7.600	—	7.600	2.084
TOTAL	24.115	27.171	51.286	53.000	104.286	2.982

(1) Cifra estimada en función de la participación en el coste efectivo total.
NOTA.—El efecto financiero A es el debido al porcentaje de participación.
El efecto financiero B es el atribuible a los tributos cedidos.

Cuadro n.º 2

DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL EN 1984

CONCEPTOS COMUNIDADES	F.C.I. millones	Ptas/hab. 1984
Andalucía	57.676,3	8.953
Aragón	5.179,6	4.270
Asturias	4.499,8	3.993
Baleares	2.214,8	3.233
Canarias	11.077,8	7.668
Cantabria	1.705,6	3.339
Castilla-León	19.116,2	7.418
Castilla-La Mancha	15.241,3	9.362
Cataluña	17.331,3	2.909
Ceuta	490,5	6.918
Extremadura	15.961,3	15.200
Galicia	21.194,7	7.697
Madrid	11.299,2	2.390
Melilla	479,7	8.076
Murcia	4.407,2	4.601
Navarra	1.369,2	2.698
País Vasco	6.647,5	3.114
Rioja (La)	687,6	2.715
Valencia	12.420,4	3.406
TOTAL	209.000,0	5.537