

#### **4. HACIA LA REVISION DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA**

*Antoni Castells*

##### **1. Introducción**

El proceso autonómico ha cubierto una primera etapa. Desde el punto de vista presupuestario y financiero, esta primera etapa presenta un balance de claroscuros. Por una parte, se ha producido una muy rápida y significativa descentralización del sector público. Las CCAA, que hace diez años apenas estaban constituidas como unidades gubernamentales, absorben en los últimos años de la década de los ochenta cerca del 20% del gasto público total del conjunto de las administraciones públicas españolas. Es más, algunas de ellas —concretamente, las CCAA del 151 con el máximo nivel competencial (Andalucía, Cataluña, P. Vasco, Valencia y en 1991 también Galicia)— superan ampliamente este porcentaje. En estas CCAA, el gasto público autonómico está por encima del 10% del PIB —ampliamente, además, en algunas como Andalucía y el País Vasco—. Extrapolando esta cifra al conjunto español, el nivel de gobierno autonómico se situaría, en cuanto a peso presupuestario, entre el 25%, y el 30% del conjunto del sector público. Se trata de cifras muy elevadas, perfectamente comparables a las que puedan mostrar los ejemplos que, en la experiencia comparada, nos sirven de referencia.

Este balance positivo tiene, sin embargo, un contrapunto no tan satisfactorio en el sistema de financiación. La cantidad de recursos que manejan las Comunidades Autónomas es muy elevada. Pero los mecanismos de financiación presentan problemas significativos que afectan tanto al grado de autonomía (tanto de gasto como de ingresos) de que gozan las Comunidades Autónomas, como a la distribución y nivelación de los recursos disponibles entre todas ellas.

En la actualidad se produce de esta manera un desajuste entre los avances producidos en el proceso de descentralización presupuestaria y las deficiencias todavía existentes en el sistema de financiación. Este desajuste es hasta cierto punto natural. Resulta inevitable que en un proceso de la complejidad del autonómico, no todas las piezas puedan avanzar al mismo ritmo. Pero los desajustes no pueden ser excesivos si no se desea poner en peligro la virtualidad del conjunto del proceso.

##### **2. El sistema de financiación: principales problemas pendientes**

Al abordar en 1991 la revisión del sistema de financiación que preceptivamente debería estar en vigor durante el período 1992-1996, buena parte de los problemas existentes en etapas anteriores han sido superados. Ello no significa, sin embargo, que no persistan problemas importantes. Fundamentalmente estos problemas son de tres tipos: escaso peso de los ingresos

tributarios en el total de los ingresos autonómicos; insuficiencia de los mecanismos de igualación (lo que tiene repercusiones en la cuantía de recursos de las CCAA); excesivo condicionamiento del gasto.

Los ingresos tributarios representan, en efecto, una parte muy reducida de los ingresos totales de las Comunidades Autónomas. Esto tiene dos tipos de consecuencias. Por un lado, supone una limitación de la autonomía de ingresos, ya que en la medida en que la mayor parte de los mismos está compuesta por diferentes tipos de subvenciones procedentes del gobierno central, la capacidad de los gobiernos autonómicos para determinar su cuantía y características es limitada.

Por otro lado, un reducido peso de los ingresos tributarios es un síntoma de un reducido grado de corresponsabilización fiscal. Los gobiernos autonómicos aparecen sólo muy remotamente como los responsables de obtener los impuestos que, directa o indirectamente, se necesitan para la financiación del gasto originado por los servicios de su competencia. Se fomentan de esta forma incentivos contraproducentes tanto para los gobiernos autonómicos como para los electores. Los primeros tienden a rehuir la asunción de responsabilidades. Frente a cualquier demanda de mayores servicios por parte de los ciudadanos en lugar de tener que optar entre atender la demanda y paralelamente incrementar los impuestos o reducir otras prestaciones, o bien no atender la demanda, estos gobiernos se ven tentados a trasladar la responsabilidad de decidir al gobierno del Estado. Es cierto que tienen un argumento poderoso para hacerlo. Pueden aducir que cualquier petición de más o mejores servicios comporta, finalmente, un problema de dinero, y que la mayor parte del dinero son subvenciones procedentes del gobierno central. Los gobiernos autonómicos tienen así un fuerte aliciente a no hacer aquello que les corresponde (tomar decisiones que afectan a sus ciudadanos) y convertirse, en cambio, en portavoces o cajas de resonancia de las reivindicaciones de sus ciudadanos ante el gobierno central.

También la conducta de los ciudadanos se ve negativamente afectada por la falta de corresponsabilidad fiscal, porque produce una percepción equivocada del coste real de los servicios que son proporcionados por las diferentes administraciones públicas. Las consecuencias se manifestarán probablemente en el terreno de la eficiencia económica (porque los recursos autonómicos tenderán a suministrarse bien a un nivel de provisión excesivo, bien a un coste excesivo) y en el de la capacidad de fiscalización de la acción de gobierno por parte de los electores, porque tenderán a rebajar el nivel de exigencia con el que siempre debe juzgarse la acción de los poderes públicos si se desea que ésta sea eficaz.

El segundo problema es la insuficiencia de los mecanismos de nivelación de los ingresos de las distintas Comunidades Autónomas. Se trata de un problema relativamente amplio, que engloba, a su vez, aspectos distintos. Desde una cierta perspectiva, este problema ha perdido gravedad tras la revisión de 1986. En este sentido, es destacable el hecho de que las diferencias de ingresos por habitante entre las CCAA de régimen común de igual nivel competencial sean actualmente relativamente reducidas, como se comprueba si se examinan las cifras correspondientes a Andalucía, Cataluña y Valencia (y Galicia, excluyendo sanidad). Es cierto que existen diferencias que no deberían existir (Cataluña y Valencia están ligeramente por debajo

de la media), pero estas diferencias son más preocupantes como síntoma de que no existen sistemas de subvenciones de nivelación correctamente diseñados como tales, que no por las diferencias cuantitativas que se producen en la práctica.

Sin embargo, desde otras perspectivas el problema tiene una cierta trascendencia, que se plasma también en el terreno cuantitativo. Por un lado, en efecto, existen diferencias apreciables entre los ingresos por habitante de CCAA del mismo ámbito competencial en virtud de la existencia de diferentes sistemas de financiación. Las CCAA de régimen común tienen aproximadamente la mitad de ingresos por habitante que las de régimen foral para atender, en principio, necesidades equivalentes. Esta diferencia no se justifica desde una perspectiva económica ni tampoco constitucional, y su corrección llevaría probablemente aparejado un incremento de la cuantía de las subvenciones. Por otro lado, la correcta implantación de cualquier sistema de subvenciones de nivelación exige pronunciarse sobre la suficiencia relativa de los recursos disponibles por los distintos niveles de gobierno para atender sus necesidades, requisito indispensable para la determinación de la cuantía.

El tercer problema del sistema de financiación, cuya solución también debería ser abordada es, finalmente, el excesivo grado de condicionamiento del gasto que supone en su configuración actual. Es evidente que ningún gobierno tiene nunca entera libertad para distribuir sus recursos entre las finalidades de gasto que estima realmente convenientes. Existen numerosas restricciones que lo hacen difícil. Algunas son de carácter legal. Otras tienen un importante carácter inercial, lo que incluye factores de tipo histórico, sociológico y político. Todos los gobiernos, al empezar el ejercicio, saben que el margen de gasto público realmente discrecional del que van a disponer va a ser inevitablemente limitado. Por esta razón, cualquier política de reducción del gasto público topa siempre, inevitablemente, con grandes impedimentos.

Todo ello significa que es una pura ilusión pretender que exista completa autonomía de gasto. Pero precisamente porque ello es así, es aún más grave que el sistema de financiación imponga, a través de la proliferación de mecanismos de subvenciones condicionadas, factores adicionales de condicionamiento del gasto. Porque estos mecanismos suponen, en definitiva, una forma singular de condicionamiento, caracterizada por el hecho de que es un gobierno de ámbito superior (el que proporciona los recursos) el que interfiere en la decisión del gobierno autonómico en materias que son de su estricta competencia.

Actualmente, el peso de las subvenciones condicionadas en la financiación de las CCAA de régimen común es exageradamente alto. Es cierto que existen distintas modalidades de subvenciones condicionadas, y que no es la misma la problemática que plantean todas ellas, y también lo es que la reforma del FCI que ha tenido lugar en 1990 ha encauzado adecuadamente uno de los problemas existentes, lo que permite pensar en la pronta incorporación de la denominada compensación transitoria en la financiación de carácter general. Con todo, no tiene sentido (salvo en casos excepcionales, que deberían estar muy precisamente tipificados) que el gasto derivado de las competencias propias de las CCAA sea financiado con

financiación condicionada, y no a través de los ingresos (tributarios y subvenciones de carácter general) que componen la financiación de carácter general. Y a ello debería tender, también, la revisión del sistema de financiación que deberá tener lugar a partir de 1992.

### 3. Algunos criterios y líneas de revisión de la hacienda autonómica

#### 3.1. CRITERIOS BÁSICOS

El nuevo modelo de hacienda autonómica podría inspirarse en los siguientes criterios básicos:

i) La financiación de los servicios que son competencia de las Comunidades Autónomas debe realizarse, salvo casos excepcionales, mediante financiación incondicionada, integrada por ingresos tributarios y subvenciones de carácter general.

ii) Una parte significativa de la financiación de carácter general debe proceder de ingresos tributarios, entendiendo por tales aquellos que proceden directamente de los impuestos pagados por los ciudadanos residentes en el territorio.

iii) Los recursos destinados a la financiación de las CCAA con igual nivel competencial deben distribuirse entre las mismas de forma que se garantice un principio básico de igualdad de recursos por habitante.

iv) El sistema de subvenciones de carácter general debe diseñarse y aplicarse de manera tal que haga posible la materialización de la igualdad básica señalada en el punto anterior, sin introducir desincentivos en la actuación tributaria autonómica.

v) Las subvenciones condicionadas no pueden constituir la forma normal de financiación de la actividad propia de las Comunidades Autónomas. Su utilización debe quedar limitada a casos muy concretos y muy precisamente tipificados.

#### 3.2. LAS GRANDES LÍNEAS DE REVISIÓN

De acuerdo con estos criterios el modelo de hacienda autonómica resultante deberá estructurarse en torno de dos grandes tipos de ingresos: los ingresos tributarios y las subvenciones de carácter general. Para ello será preciso avanzar simultáneamente en tres direcciones: en incrementar el grado de corresponsabilidad fiscal, en dotar de una mayor capacidad de nivelación a las subvenciones de carácter general y en reducir el grado de condicionamiento del gasto.

##### A) *Avanzar en la corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas*

i) El campo normativo actualmente vigente ofrece sólo posibilidades muy limitadas de incrementar significativamente el peso cuantitativo de los

ingresos tributarios (incluso en la versión más moderada de responsabilidad fiscal) de las CCAA.

El apartado de los tributos propios deja sólo un escaso margen de maniobra. El de los tributos cedidos está agotado, a no ser que se considere que la materia tributaria a que alude la letra d) del artículo 11.1 de la LOFCA —donde se habla de la imposición general sobre las ventas en fase minorista— hace referencia al IVA en fase minorista. Restan las posibilidades que ofrecen las vías de los recargos sobre impuestos estatales (IRPF, Patrimonio y tributos cedidos) y de la participación en el IRPF, que se puede desarrollar a partir de una cierta interpretación de la letra b) del artículo 13 de la LOFCA.

De acuerdo con este repaso, las alternativas realmente existentes —y no todas ellas tienen el mismo efecto en cuanto al grado de corresponsabilidad fiscal— de incrementar el peso de los ingresos tributarios en la hacienda autonómica son cuatro:

- Recargo sobre IRPF.
- Participación en los rendimientos del IRPF.
- Cesión del IVA en fase minorista.
- Recargo sobre el IVA en fase minorista cedido.

Como se ha señalado, las cuatro vías significan la atribución de una cierta responsabilidad tributaria —utilizando esta expresión en un sentido muy amplio— ya que en todas ellas los ingresos proceden directamente de los impuestos soportados por los residentes en el territorio. Las alternativas primera y cuarta significarían, además, la atribución a los gobiernos autonómicos de un poder normativo parcial, ya que se corresponsabilizarían de la fijación del tipo impositivo. Y finalmente en cualquiera de las alternativas es planteable la responsabilización de los gobiernos autonómicos en el terreno de la administración tributaria.

ii) Cualquier política que trate de incrementar la responsabilidad fiscal de las CCAA debe optar por alguna de las cuatro vías que se han señalado, o bien por una combinación de algunas de ellas. Es, pues, preciso examinar con un mayor detenimiento estas alternativas. Las opciones fundamentales sobre las que es preciso pronunciarse son tres. La primera es la elección de la figura tributaria más apropiada (IRPF o IVA en fase minorista). En caso de optar por el IRPF hay que decidir, a continuación, sobre dos cuestiones adicionales: por una parte, la modalidad preferible (participación o recargo); por otra parte, la eventual participación de las CCAA en la administración tributaria.

Respecto a la primera cuestión, del balance de las dos figuras tributarias que pueden considerarse se desprende con claridad, a nuestro parecer, la superioridad del IRPF. Por razones técnicas, que tienen que ver con la viabilidad de desagregar administrativamente una fase del IVA del conjunto del impuesto; por razones de perceptibilidad de la carga tributaria soportada; por razones de experiencia comparada; por las propias probabilidades prácticas que presentarían uno y otro impuesto en el terreno del poder normativo (es decir de la aplicación de un recargo); parece claro que el

IRPF es una figura tributaria más indicada que el IVA en fase minorista para avanzar eficazmente en la vía de la corresponsabilización fiscal de las CCAA. Ello no quiere decir, naturalmente, que no pueda pensarse en fórmulas mixtas que vayan en la línea de jugar simultáneamente con ambos impuestos. Pero sí significa que cualquier propuesta razonable en esta materia debe contar con el IRPF como pieza central y eje de la reforma.

En el caso de considerar que el IRPF es la figura tributaria más adecuada, existen dos alternativas concretas para instrumentar la canalización a las CCAA de una parte de sus rendimientos en el territorio: la participación y el recargo. En los dos casos se trataría, en definitiva, de descomponer la cuota líquida pagada por los residentes en dos partes: un componente, o tramo, estatal y un componente, o tramo, autonómico. La diferencia radica en que mientras que en el caso de la participación el porcentaje es fijo y único, en el del recargo es variable, a voluntad de las CCAA.

Las ventajas del recargo (al que, por sus características reales, deberíamos denominar, más propiamente, componente o tramo autonómico variable) son claras. En primer lugar, permite avanzar mucho más decididamente en la vía de la corresponsabilización fiscal, puesto que las CCAA deben intervenir en la fijación del tipo efectivo del impuesto. Los gobiernos autonómicos ven así incrementadas sus cotas reales de capacidad de decisión, y la autonomía puede traducirse, en la realidad, como así es deseable que ocurra, en la manifestación política de vocaciones diferenciadas y de políticas distintas en las distintas CCAA.

En segundo lugar, evita los problemas de parasitismo típicos de los sistemas de participación, en los que las CCAA resultan inevitablemente beneficiarias o perjudicadas pasivas de la actuación tributaria del Estado. Cuando éste incrementa el tipo efectivo, persiguiendo propósitos específicos (de carácter redistributivo, de lucha contra el déficit o de carácter macroeconómico), una parte de los incrementos recaudatorios conseguidos se filtran hacia las CCAA; y al revés, cuando éste disminuye el tipo efectivo, las CCAA se ven negativamente afectadas en sus niveles de suficiencia.

Finalmente, tanto en un caso como en otro, resulta conveniente examinar las opciones existentes en materia de administración tributaria. La cuestión que se plantea es la conveniencia de delegar, en los términos previstos en el artículo 19.3 de la LOFCA, la administración tributaria del IRPF a las CCAA. Esta cuestión puede ser adecuadamente abordada, probablemente, si se profundiza en la posibilidad de avanzar hacia formas de administración tributaria integrada, que permitieran la representación y presencia real de las diferentes administraciones públicas en la administración de los tributos que les afectan, lo que se podría lograr a partir de las posibilidades que ofrece la sociedad estatal Agencia Estatal de la Administración Tributaria, creada por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

iii) De las ideas desarrolladas en los puntos anteriores se desprende claramente que la forma más idónea de avanzar efectivamente en la corresponsabilización fiscal de las CCAA es la vía del recargo (en el sentido

de tramo autonómico variable) sobre el IRPF, acompañada de la introducción de sistemas de administración tributaria integrada.

La idea central de una propuesta en este sentido debería ser substituir una parte de la financiación incondicionada que actualmente reciben las CCAA a través de las subvenciones de carácter general determinadas vía PPI, por ingresos procedentes directamente de los rendimientos del IRPF en el territorio. El Estado dejaría de ingresar (por la vía de una deducción en la cuota líquida, por ejemplo) una parte de estos rendimientos y dejaría abierta la posibilidad de que pudieran obtenerla las CCAA aplicando un tipo equivalente al que el Estado ha dejado de aplicar. Naturalmente, la reducción experimentada en las subvenciones de carácter general percibidas por las CCAA debería ser la misma que la cantidad que potencialmente pudieran obtener a través del IRPF haciendo uso del margen que el Estado les ha dejado disponible, lo que significa que las CCAA verían reducida su subvención en proporción directa a su participación en IRPF. Las CCAA disfrutarían de discrecionalidad para fijar su propio tipo impositivo y dispondrían, en la práctica, de un tramo autonómico variable en IRPF.

Un ejemplo concreto de la propuesta podría ser el siguiente:

— En el año 0 (1992, por ejemplo), el Estado introduce una deducción del 20% (5% para las CCAA del 143) de la cuota líquida del IRPF en concepto de «margen disponible para el tramo autonómico variable».

— En el mismo año 0 (1992, para seguir con el ejemplo utilizado), el Estado disminuye la subvención vía PPI concedida a cada Comunidad Autónoma por el importe exacto de las deducciones otorgadas a los contribuyentes residentes en ella.

— A partir del mismo año 0 (es decir, 1992), cada Comunidad Autónoma tendría libertad para decidir libremente el tipo de porcentaje aplicable (a aplicar sobre la cuota líquida estatal), que podría oscilar o no dentro de unos límites, según legalmente fuera establecido por las propias CCAA.

Se trata, como puede apreciarse, de establecer realmente un tramo autonómico variable, y distinto en las distintas CCAA según ellas mismas decidieran, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Formalmente, consistiría en la introducción de una deducción en el IRPF estatal, acompañada del establecimiento de un recargo autonómico. Uno de los aspectos que podían parecer más delicados, como es el de la competencia autonómica para ello, parecen definitivamente resueltos por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional.

Otros aspectos importantes, que necesariamente deberían ser desarrollados, son el tratamiento diferenciado de las CCAA del 151 y del 143, la amplitud de la competencia autonómica para fijar los tipos (tipo único o tarifa autonómica) y, evidentemente, la revisión del sistema de subvenciones vía PPI que debería discurrir en paralelo a la aplicación de esta propuesta. Aparte del último de ellos, al que nos referimos en el siguiente apartado, todos estos aspectos requieren un estudio atento, que exige una extensión que supera en mucho la que estas notas tienen el propósito de ocupar.

### B) *Mejorar el sistema de subvenciones de carácter general*

i) Los sistemas de subvenciones de carácter general tratan de hacer frente tanto a un problema de suficiencia relativa de los recursos disponibles por los distintos niveles de gobierno, como a uno de suficiencia relativa entre las unidades de gobierno de un mismo nivel. Tanto en un caso como en otro se trata de garantizar que existirá una igualdad básica para prestar las competencias atribuidas con los recursos disponibles. En un caso se trata de igualdad entre niveles de gobierno (y por ello hablamos de equidad vertical); en el otro de igualdad entre unidades de gobierno de un mismo nivel (y por ello hablamos de equidad horizontal).

La equidad vertical conducirá normalmente a que los gobiernos de ámbito superior deban canalizar recursos hacia los de ámbito territorial inferior, que padecen una situación de mayor insuficiencia relativa que los primeros para atender las necesidades de gasto que tienen atribuidas con los impuestos que les han sido asignados. La cuantía global de los fondos de subvenciones debe determinarse atendiendo básicamente a un criterio de equidad vertical.

La equidad horizontal conducirá a repartir los recursos totales potenciales disponibles por un nivel de gobierno sub-central (compuestos por los rendimientos tributarios que potencialmente pueden obtenerse más las subvenciones) de forma tal que todas las unidades de gobierno puedan prestar un nivel de servicios equivalente en caso de que apliquen una presión fiscal similar. La distribución de los fondos de subvenciones entre las distintas unidades beneficiarias se hará normalmente atendiendo a un criterio de equidad horizontal.

ii) La experiencia comparada y el análisis económico proporcionan algunos criterios básicos que hay que tener en cuenta para el diseño de la fórmula de distribución de las subvenciones de carácter general.

Su desarrollo en línea con estos criterios encaja perfectamente con los ejes conceptuales de la normativa básica existente (concretamente, la LOFCA), y es perfectamente factible a partir de lo que dispone el artículo 13 de esta Ley Orgánica. Las bases especificadas en el artículo 13.1 permiten formular adecuadamente los indicadores de necesidades y de capacidad fiscal en que deben sustentarse las fórmulas de distribución de este tipo de subvenciones.

Por otra parte, la definición formal de los ingresos regulados en el artículo 13 de la LOFCA («participación en los impuestos del Estado») no debe conducir a error sobre su conceptualización económica. En primer lugar, porque desde este punto de vista se trata de subvenciones de carácter general, distribuidas entre las CCAA de acuerdo con una fórmula *ad-hoc*, y cuya cuantía global se debería determinar automáticamente utilizando como base los impuestos del Estado. En segundo lugar, porque incluso esta correspondencia directa entre la cuantía global (nunca entre la cuantía específica correspondiente a cada unidad beneficiaria) y los impuestos del Estado ha quedado corregida en la práctica por las fuertes restricciones que se imponen al cálculo de aquella magnitud. En cualquier caso, falla la condición mínima indispensable para identificar cualquier ingreso como un



ingreso de naturaleza tributaria, como es su procedencia directa de los impuestos pagados por los residentes (o sujetos pasivos distintos de éstos, en su caso) en el territorio.

iii) Las subvenciones en garantía de un nivel mínimo de servicios previstas en el artículo 15 de la LOFCA no pueden entenderse al margen de este sistema básico de subvenciones de carácter general y propósitos niveladores. Se trata de un sistema de subvenciones que presenta tres notas características: a) son condicionadas, puesto que deben destinarse necesariamente a la financiación de servicios básicos considerados fundamentales; b) son complementarias, puesto que su objetivo es completar los recursos procedentes de ingresos tributarios y del sistema de subvenciones de carácter general para garantizar una financiación suficiente (entendiendo por tal un nivel equivalente a la media) en las CCAA; c) son transitorias, puesto que en caso de reiterarse deberán incorporarse a las subvenciones de carácter general del artículo 13.

iv) El ámbito de aplicación del sistema de subvenciones de nivelación y de carácter general deben ser todas las CCAA, incluyendo las forales. Es la única forma de conciliar los principios de igualdad y ausencia de privilegios territoriales consagrados en el artículo 138.2 de la Constitución con el respeto de los derechos históricos de las comunidades forales, también contenido en la Constitución (DA 1.<sup>a</sup>). La existencia de un sistema de financiación singular (el concierto) no puede conllevar, en sí mismo, un trato financiero más o menos desfavorable. Es aceptable que pueda conducir a situaciones distintas en función del uso más o menos severo que se haga de los ingresos tributarios, y cabría el hecho de que unas Comunidades (las forales) tuvieran más capacidad para decidir por sí mismas, por el mayor peso en su estructura de financiación de este tipo de ingresos. Pero parece injustificable que el hecho de disfrutar de un modo distinto de recibir los recursos lleve aparejado el incumplimiento del principio de igualdad que es predicable para todas las CCAA. La aplicación del sistema de subvenciones de carácter general a las comunidades forales no debería plantear, además, problemas técnicos insalvables y debería llevarse a cabo, naturalmente, preservando el equilibrio financiero del Estado y de las comunidades forales, lo que exigiría hacerlo gradualmente y a lo largo de un periodo de tiempo razonablemente largo.

v) El problema del diseño de las subvenciones de nivelación acaba condicionando de forma inevitable, por el intermedio de la determinación de la cuantía del fondo de subvenciones de carácter general, el de la determinación de la cuantía total de los recursos de las CCAA. Esta cuantía, que es dotada por el gobierno central, debe tratar de garantizar que la totalidad de los recursos públicos se distribuyan entre los diferentes niveles de gobierno de forma adecuada a las necesidades que deben atender. Puesto que estas necesidades son distintas, como lo son las bases tributarias que tienen atribuidas, la consecución de puntos de referencia indiscutibles es difícil, y es inevitable recurrir a fórmulas de negociación. Sin embargo, es aconsejable que esta negociación sea lo más institucionalizada posible y que la actualización de la cuantía se lleve a cabo con ciertos criterios de automatismo.

### C) Reducción del peso de la financiación condicionada

i) Aunque es cierto que su importancia ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años, la financiación condicionada aún desempeña un papel muy destacado en la financiación de las Comunidades Autónomas. En las CCAA de mayor nivel competencial (las del 151 con responsabilidades en sanidad), por ejemplo, este tipo de ingresos suponen más del 50% de los recursos totales. Este peso debe disminuir porque no es justificable —salvo en casos muy excepcionales que luego se especificarán— que por la vía de los mecanismos de financiación las Comunidades Autónomas vean coartada su autonomía (su capacidad de decisión) en el gasto asociado a las funciones cuya competencia tienen atribuida. El objetivo, pues, de la revisión deberá ser reducir la dependencia financiera que ahora existe. Sin embargo, para poder abordar consecuentemente este objetivo puede resultar oportuno tener presentes algunas consideraciones.

— Dentro del bloque de subvenciones condicionadas existen varias modalidades, claramente diferenciadas entre sí, y con una importancia cuantitativa también muy dispar (subvenciones de gestión autonómica, transferencias del FCI, transferencias del FEDER, subvenciones destinadas a financiar servicios procedentes del sistema de Seguridad Social, convenios de inversión, contratos programa).

— Estas distintas modalidades revisten un diferente grado de gravedad, en cuanto a su importancia cuantitativa y al grado de condicionamiento del gasto que suponen. Así, por ejemplo, las subvenciones de gestión autonómica —claramente destinadas a la financiación de servicios transferidos— parecen difícilmente justificables; las destinadas a la financiación de la sanidad, de gran importancia cuantitativa, suponen un grado de condicionamiento muy laxo, muy genérico (se parecen más a los *block grants* que a los *categorical grants*).

— La reciente forma del FCI ha puesto en vías de solución uno de los problemas más acuciantes que existían dentro de esta categoría de ingresos. Con la nueva formulación queda un FCI propiamente dicho destinado al reequilibrio territorial, que está instrumentado, como debe ser, como subvención condicionada, y un fondo compensatorio llamado a integrarse en la financiación de carácter general.

— Finalmente, hay que tener presente que la reducción —y la eliminación si fuera posible— de la financiación condicionada no significaría la inexistencia de condicionamiento de gasto. Es decir, no llevaría aparejada la plena autonomía de gasto. Esta difícilmente existe nunca porque siempre persisten numerosos factores (sociales, políticos, normativos, históricos, nacionales) que la hacen inviable. El margen de discrecionalidad del que realmente dispone cualquier gobierno para distribuir libremente su gasto entre las distintas funciones es siempre limitado. Y es inevitable que así sea. De lo que se trata con la reducción de las subvenciones condicionadas es de evitar que este condicionamiento se produzca, impropiamente, a través de los mecanismos de financiación.

ii) El uso de las subvenciones condicionadas debería quedar razonablemente acotado a unos casos muy concretos, y muy precisamente tipifica-

dos, en los que su empleo parece adecuado. Estos casos podrían ser los siguientes:

— Para financiar transitoriamente los gastos ocasionados por competencias autonómicas, en dos tipos de situaciones. En primer lugar, en aquellas en las que el Estado entienda que, aún tratándose de servicios de competencia autonómica, tiene la obligación de garantizar que todos los ciudadanos reciban un nivel mínimo de prestación de los mismos. Es el caso de las subvenciones en garantía de un nivel mínimo del artículo 15 de la LOFCA. En segundo lugar, en aquellas situaciones en las que la dimensión financiera de una obra o proyecto de capital específico desbordara las posibilidades financieras del gobierno autonómico.

— Para financiar competencias estatales que, por determinadas razones, puedan ser eficazmente gestionadas por las CCAA. Es el caso del FCI reequilibrador. La función de reequilibrar la renta y la riqueza entre las regiones es, obviamente, una competencia estatal. Sólo el todo puede reequilibrar a las partes. Pero los recursos pueden ser canalizados a través de los presupuestos autonómicos. Es, también, el caso de la participación de las CCAA en los programas estatales de lucha contra el desempleo.

— Finalmente, existe el caso en el que puede requerirse la existencia de programas de subvenciones estatales destinadas a financiar, con carácter permanente, una parte del gasto originado por los servicios autonómicos. Se trata del caso concreto y muy específico de los servicios que generan beneficios que se extienden más allá de los límites jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma que las presta. También en este caso se requiere, tanto por razones de eficiencia como de equidad, el impulso de programas de subvenciones condicionadas.