

Texto íntegro de las conclusiones y recomendaciones del informe

Del análisis llevado a cabo en el informe acerca de los aspectos económicos y financieros que suscita el proceso de autonomías, los cuatro expertos han redactado un conjunto de conclusiones, así como de recomendaciones, para implementar el desarrollo de los temas pendientes en dicho proceso. Son las siguientes:

1. En el ámbito de materias de que se ocupa el presente informe, se dispone inicialmente de un marco legal, a diferencia de lo que sucede en otras áreas. El esquema de financiación pública descentralizada contenido en la LOFCA resulta adecuado para desarrollar todos los mecanismos de financiación exigidos por el proceso autonómico.

2. Siguiendo los criterios que se han expuesto, es posible desarrollar todos los mecanismos de financiación de las CC AA previstos en la LOFCA y en el Concierto, garantizando a la vez el equilibrio financiero de las CC AA y la estabilidad del gasto público total.

3. Que el desarrollo del proceso autonómico en su faceta financiera, y, en particular el de transferencias, comorte negociación, no excluye que ésta deba hacerse guiada por criterios explícitos de racionalidad económica sin convertirse, en ningún caso, en un proceso cuyo resultado dependa simplemente de la habilidad o fuerza de las partes.

4. En cuanto a los mecanismos de financiación aplicables a las

CC AA, debe resaltarse que constitucionalmente sólo existen dos sistemas:

— El sistema de concierto o convenio, aplicable exclusivamente a los territorios forales.

— El sistema LOFCA, aplicable con absoluta generalidad a las restantes CC AA.

5. Debido a la carencia de información adecuada en la Administración del Estado, ha resultado frecuente recurrir en el presente informe a métodos aproximativos para hacer factibles las valoraciones inherentes al proceso de transferencias.

6. Los decretos de transferencia deberán de contener en cualquier caso: una perfecta identificación de los servicios que se traspasan a las CC AA, así como de las facultades o competencias concretas que éstas pasarán a ejercer, las que el Estado se reserva y las que vayan a ejercitarse conjuntamente; la relación de medios personales y materiales adscritos directamente a los servicios transferidos y la valoración detallada del coste efectivo de los mismos y la identificación de los créditos presupuestarios correspondientes a los servicios que se transfieren.

7. Deberán ponerse inmediatamente a disposición de las CC AA los créditos presupuestarios correspondientes a la valoración del coste efectivo de los servicios que se les transfieren, dándolos de baja

simultáneamente en cada sección presupuestaria.

Unidad de mercado y redistribución

8. En este informe se han excluido del cómputo de las cargas asumidas por todas las CC AA, las transferencias corrientes y de capital dirigidas a agentes no pertenecientes al sector público, así como las nuevas inversiones. Ello supone que el Estado se reserva las medidas que afectan a la unidad de mercado, así como la función redistributiva, sin perjuicio de que los fondos correspondientes, que constituyen una carga general del Estado, puedan ser gestionados a través de las propias CC AA.

9. El equilibrio financiero global que debe mantenerse durante el proceso de transferencias, exige que no se produzca ningún aumento de la burocracia como consecuencia del mismo. Para ello, siempre que en la valoración de los servicios transferidos se computen gastos de personal, sea como coste directo o indirecto, deberá transferirse el personal correspondiente de la Administración del Estado.

10. El proceso de transferencias supone una excelente oportunidad para proceder a la reforma de la Administración del Estado, aplicando a la misma las técnicas de presupuestación por objetivos y los mecanismos adecuados de control.

11. El sistema LOFCA pretende financiar exactamente el coste efectivo de los servicios transferidos. Por tanto, sólo una determinación analítica, identificando todos los elementos del coste, servi-

cio a servicio, para cada CC AA, en el momento de la transferencia, permite conseguir tal pretensión.

12. Constituye el coste directo el cómputo en gastos corrientes en que incurrió efectivamente el Estado dentro del ámbito territorial de la comunidad autónoma durante el año inmediatamente anterior al de efectividad de la transferencia.

Por costes indirectos deben entenderse los correspondientes a las funciones públicas de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido, que se encontrarán en parte localizados en el propio territorio de la comunidad y, en otra parte, en los órganos centrales de la Administración del Estado.

Gastos de inversión serán los que hubiera incurrido el Estado durante el año anterior al de transferencia, para conservar, mejorar y sustituir, sin ampliar, la dotación de bienes de capital vinculada al servicio que se transfiere.

Valoración del coste de los servicios, igual para todos

13. Para la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, equivalente en el modelo de convenio o concierto al importe de las cargas asumidas, debería utilizarse una metodología común, elaborada por el consejo de política fiscal y financiera.

14. La institucionalización del proceso de transferencias debería realizarse mediante una comisión mixta única, donde simultáneamente se acuerden los servicios

transferidos y su valoración, tanto provisional como definitiva, según la metodología a que se hace referencia en el punto anterior.

15. Hasta que se produzca la valoración definitiva de los servicios y competencias que pasa a ejercer la comunidad autónoma, se transfieran provisionalmente los créditos correspondientes del presupuesto del Estado, que se utilizarán por la comunidad autónoma para atender los servicios transferidos, en los mismos términos y condiciones de ejecución a que se halla sometido el Estado.

16. Considerando la propia lógica interna de la LOFCA, los redactores del presente informe consideran que no cabe esperar alteraciones significativas en el porcentaje de participación en los ingresos, ente final del período transitorio y el inicial del definitivo.

La fijación del porcentaje definitivo de participación, dada su naturaleza, hace aconsejable que se considere en un proceso de negociación del Estado y todas las CC AA.

17. Se considera urgente la elaboración de una ley que regule el Fondo de Compensación Interterritorial, en la que se contemplen, además de los criterios para su distribución, el tipo y cuantía de las inversiones que se redistribuyen, el sistema de selección de proyectos y las formas de control pertinentes.

18. La base de cálculo que se propone para determinar la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial incluye toda la inversión real destinada a la ampliación del capital público, excluyendo, de acuerdo con la lógica,

de la LOFCA, los gastos de conservación, mejora y sustitución del capital, por cuanto forman parte y se computan en el coste efectivo de los servicios que se transfieren. En todo caso parece razonable que el volumen de recursos del Fondo fuera, al menos, equivalente a la inversión nueva correspondiente a los servicios transferidos a las CC AA.

Programas de Desarrollo Regional

19. Todas las CC AA tendrán acceso a los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial, sin perjuicio de que la distribución del mismo se concentre en las CC AA menos desarrolladas.

20. Se propone que los proyectos incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial se articulen en Programas de Desarrollo Regional, que, conjuntamente con el Estado, elaboren las CC AA.

21. Aun en el caso de que no se disponga de la ley del Fondo de Compensación Interterritorial, los Presupuestos del Estado para el próximo año deberían incluir una dotación con análoga finalidad, con objeto de ensayar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre las CC AA y el Estado, así como para hacer efectivo el mandato de redistribución que debe caracterizar, de acuerdo con la LOFCA, al destino de la inversión pública.

22. Urge preparar el instrumental estadístico necesario para poner en marcha el mecanismo de las asignaciones presupuestarias con

finés de nivelación en la presentación de los servicios públicos fundamentales.

23. Asimismo se debería atender con particular interés la elaboración de la información estadística adecuada para aplicar los mecanismos financieros de la LOFCA, y especialmente de aquella información que esta misma ley taxativamente demanda.

El sistema de concierto no constituirá discriminación

24. En lo referente al sistema de concierto, cabe afirmar que de su concepción y metodología aplicable no se infiere que éste constituya ningún factor de discriminación dentro del panorama autonómico español.

25. No obstante, para alcanzar la plena potencialidad del concierto, es fundamental una correcta determinación del cupo, agotando las posibilidades que la referida metodología ofrece. A tal fin, es recomendable que para la próxima ley del Cupo, 1982-1986, se preste especial atención a la determinación de las cargas asumidas y al cálculo de los ajustes territoriales.

26. La lógica económica subyacente en la determinación del cupo debería ser la misma aplicable para el caso de Navarra, cuya aportación precisa actualizarse.

Encarecen la constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera

27. Los redactores del informe recomiendan la potenciación de

mecanismos de coordinación sin los cuales no cabe imaginar el funcionamiento de un esquema de financiación descentralizada. En consecuencia, se encarece la pronta constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA.

28. Asimismo, parece aconsejable elaborar una norma legal con rango suficiente que facilite la delimitación de competencias en materias económicas y financieras entre el Estado y las CC AA, en desarrollo de lo previsto en la Constitución al respecto. Dicha norma debería igualmente contemplar los mecanismos de coordinación, así como la resolución de posibles conflictos.

29. En la norma a que se refiere el punto anterior se contemplaría, por tanto, el desarrollo de los principios económicos básicos para la ordenación de la economía y, en particular, el de unidad de mercado en todo el territorio nacional.

30. Finalmente, dentro del contexto de la coordinación, se ha entendido necesario aludir a los requisitos para lograr una financiación local coherente con el esquema de financiación pública descentralizada de la LOFCA, aunque dicha cuestión no forma parte del propósito del presente informe, su importancia, no obstante, exigirá un desarrollo específico del tema.

Firmado: E. García de Enterría (presidente), F. Fernández Marugán, M. A. Fernández Ordóñez, J. V. Sevilla Segura (coordinador), J. Trebolle Fernández