

LA INCORPORACION DEL FCI DENTRO DE LA DINAMICA PRESUPUES-
TARIA Y DE PROGRAMACION DE UNA ADMINISTRACION AUTONOMICA

Salvador Maluquer i Amorós

1. El problema de fondo: la importancia política de la
inversión pública

Si se analiza la producción y prestación de servicios públicos de cualquier Administración Pública, se puede observar fácilmente que una parte importantísima de los gastos corrientes y de mantenimiento de estos servicios muestra notables rigideces debido a su consolidación anterior que impiden cambiar su estructura en períodos de tiempo relativamente cortos, es decir unos cuantos años, o lo que es lo mismo, una legislatura. Solamente en las dotaciones destinadas a cubrir la ampliación de dichos servicios así como la creación de otros nuevos se observa una cierta dosis de flexibilidad y autonomía del poder político para permitir su orientación y adecuación a los diferentes objetivos perseguidos en los programas de cada opción política gubernamental.

Por lo general estos gastos destinados a la creación de servicios nuevos o a la ampliación de los ya existentes se encuentran muy vinculados al concepto de inversión pública en su sentido más amplio, es decir, aquel que considera como tal a aquellas operaciones de gasto de las administraciones públicas que conducen directa o indirectamente a un aumento del stock de capital del conjunto de la economía.

Resulta por lo tanto de suma importancia para cualquier administración, el poder disponer libremente de los recursos financieros de origen fiscal que anualmente se vinculan a la dotación para inversiones públicas nuevas en el conjunto de la economía, en función de las competencias que tiene efectivamente asignadas, pues en cualquier otro caso acaba convirtiéndose en un simple organismo gestor de servicios aunque nominalmente disponga de la competencia de decisión política en lo que respecta a los mismos.

Por otra parte la inversión pública, como también la privada, se caracteriza por el hecho de su durabilidad temporal en el sentido de que sigue proporcionando utilidades en los períodos futuros. Sin embargo esta durabilidad normalmente también está condicionada a una conservación adecuada de la inversión inicial y en muchos casos a una mayor dotación de gastos corrientes o de funcionamiento. Es en este sentido que se puede decir que las inversiones actuales reducen la capacidad de decisión en períodos futuros, siempre que no queden compensadas por unos aumentos reales suficientes de recursos financieros corrientes.

Asimismo, cabe señalar también otra característica de la inversión pública que es su capacidad para aumentar el nivel de desarrollo de una economía en el futuro, no sólo por su efecto multiplicador a corto plazo sino principalmente por su orientación hacia los sectores básicos de creación de las infraestructuras necesarias para hacer posible dicho desarrollo. Sin embargo hay que matizar en este sentido que ello es cierto principalmente cuando los niveles de infraestructuras son relativamente reducidos pues cuando éstos alcanzan unos determinados standares es conveniente dedicar una mayor atención a su conservación y reparación que a la creación de otras nuevas.

2. La financiación de la inversión nueva de las CC.AA.

Es en este marco que hay que situar las inversiones nuevas que las Comunidades Autónomas realizan en el ámbito de sus competencias. De los cuatro tipos de recursos que disponen las CC.AA. citados por la LOFCA en su artículo 49:

- 1) Impuestos cedidos y participaciones en los impuestos no cedidos
- 2) Impuestos propios, recargos sobre impuestos estatales, e ingresos patrimoniales
- 3) Endeudamiento
- 4) Transferencias del Estado correspondientes a la cobertura del nivel mínimo de servicios (LOFCA art. 15) y al FCI (LOFCA art. 16);

solamente los dos últimos pueden ser destinados a financiar inversiones nuevas pues el primero queda vinculado a la cobertura estricta del coste efectivo (por lo menos durante el período transitorio) que como se sabe no incluye la inversión nueva y el segundo es improbable que se utilice a corto y medio plazo por parte de las CC.AA. salvo situaciones excepcionales como la vivida recientemente por el País Vasco. Además, debemos reconocer que tampoco sería conveniente su uso de forma descoordinada pues podría producir privilegios y castigos fiscales que romperían el principio de equidad fiscal horizontal basado en que el trato fiscal que reciben dos personas en la misma situación económica no puede ser distinto por razones de domiciliación administrativa en una u otra Comunidad Autónoma; si lo que se persigue es aumentar la progresividad de nuestro sistema fiscal lo mejor es hacerlo directamente, pues cualquier otro sistema genera situaciones discriminatorias: ni son ricos todos los habitantes de las regiones desarrolladas, ni sobre todo son más ricos que los ricos de las zonas más atrasadas.

Por otra parte el endeudamiento, aunque efectivamente puede considerarse como un recurso financiero en términos presupuestarios, no es más que un adelanto que deberá ser devuelto con ingresos corrientes de los períodos futuros y como éstos están vinculados, durante el período transitorio, al

coste efectivo de los servicios transferidos que no incluye la nueva inversión no habrá más remedio para lograr su amortización que las CC.AA. mejoren de forma muy sustancial en relación a como lo venía haciendo antes la Administración Central, el nivel de eficiencia en la gestión de sus recursos corrientes de forma que una parte de éstos pueda ser liberada, con el fin de amortizar las deudas contraídas en períodos anteriores por nuevas inversiones. Aunque nadie duda que es posible (pero no automático) mejorar los actuales niveles de eficiencia administrativa, difícilmente esta mejora pueda ser tan intensa, por lo que es previsible que en el futuro las Comunidades con una carga financiera elevada se vean obligadas, si no quieren reducir la calidad de los servicios, a implantar nuevos impuestos o recargos que permitan hacer frente a la carga financiera citada.

Así, y teniendo en cuenta lo dicho sobre el endeudamiento como recurso financiero, se llega a la conclusión que de hecho los únicos recursos reales de que las Comunidades Autónomas van a disponer para financiar sus inversiones nuevas son las que se citan en el anterior punto 4, es decir, las asignaciones presupuestarias para la cobertura de un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales (LOFCA art. 15) y las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial (LOFCA art. 16).

En cuanto al primero de dichos recursos, el previsto en el art. 15 de la LOFCA, hay que decir que nunca más se supo desde que en los acuerdos autonómicos de julio de 1981 (punto 30 de los acuerdos políticos en materias económico-financieras) el Gobierno se comprometiera a presentar el correspondiente proyecto de Ley para antes de 30 de junio del 1982. Por el contrario, el FCI ya se ha incluido por tercer ejercicio consecutivo en los Presupuestos Generales del Estado de 1984 aun cuando el proyecto de ley que lo debe regular (y que provisionalmente lo regula por acuerdo de CPFF) todavía no ha sido aprobado.

Así pues por el momento el FCI constituye de hecho el único recurso financiero, que tienen a su disposición las CC.AA. para financiar las nuevas inversiones sin acudir a la creación de impuestos o recargos de forma unilateral o al endeudamiento pues en ambos casos de forma directa o indirecta se puede introducir distorsiones en el sistema fiscal como ya hemos visto.

Se pone así de manifiesto que el FCI debe cumplir una doble, y a menudo contradictoria función: por una parte su objetivo explícito de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales (tanto entre las distintas CC.AA. como dentro de cada una de ellas) y por otra cubrir la financiación de las inversiones "nuevas" en los servicios transferidos de cada Comunidad Autónoma.

No vamos a discutir aquí la virtual adecuación o inadecuación de la distribución del FCI tal como se regula en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno para alcanzar el primer objetivo citado. Bastante se ha discutido ya sobre ello y en este sentido, las anteriores reuniones de estudios Regionales han constituido un marco privilegiado de discusión (más por la libertad y seriedad técnica con que se ha desarrollado el debate que por su influencia en la configuración del nuevo proyecto remitido recientemente por el Gobierno al Senado que no introduce ningún cambio significativo en los puntos considerados más débiles del proyecto anterior). De lo que se trata ahora es de hacer un breve repaso de algunos de los problemas observados a raíz de la práctica de la elaboración del FCI de los ejercicios de 1982, 83 y 84 así como de su inclusión en los presupuestos de una Comunidad Autónoma, en este caso de la Generalitat de Catalunya.

3. El FCI como recurso financiero de las CC.AA.

Desde el punto de vista presupuestario de las CC.AA., las dotaciones del FCI no son más que un determinado volumen de

recursos financieros que cada Comunidad Autónoma recibe como subvención condicionada a la ejecución de unos determinados proyectos de inversión previamente acordados con la Administración Central. Unos recursos financieros, que sin embargo, presentan algunas características que conviene destacar.

En primer lugar resulta evidente que la necesidad de fijar los proyectos del FCI de común acuerdo entre las Administraciones Central y Autonómica, supone una limitación de la autonomía de cada una de ellas, limitación que en absoluto puede justificarse apelando a la solidaridad. Con ello no se pretenden negar los beneficios que resultarían de una coordinación real de las inversiones públicas que se realizan en un determinado territorio independientemente de cual sea la administración competente sobre las mismas. Pero ello requiere que la coordinación afecte al conjunto de las inversiones públicas y no sólo a una parte, -el FCI-, de las mismas, pues no hay que olvidar que el FCI sólo afecta al 40% de la inversión nueva y que mayoritariamente se asigna a proyectos de competencia de las Administraciones Autonómicas, con lo que le 60% restante de la inversión nueva y la totalidad de las inversiones de reposición, mejora y sustitución no se ven sometidas a este proceso de coordinación.

La necesidad de este acuerdo ha provocado que en aquellos casos en los que se han presentado conflictos de competencias entre la Administración Central y la Autonómica, esta última haya tenido que ceder en la inclusión de proyectos en conflicto con el fin de evitar una gestión especialmente problemática para la percepción de las dotaciones correspondientes a los mismos.

Además, y aunque esto sólo ha sucedido en el año 1983, pero puede volver a suceder en el futuro, la dotación del FCI correspondiente a cada Comunidad Autónoma se ha conocido cuando estaba bastante avanzado el ejercicio presupuestario con lo que ha sido necesario primar los proyectos que se encon-

traban en una fase administrativa avanzada (principalmente segundas o sucesivas anualidades de obras que ya se estaban ejecutando) aunque en algunos casos dichos proyectos no se adaptasen a los objetivos específicos del FCI, todo ello con el fin de que antes de acabar el ejercicio el nivel de ejecución fuera suficientemente elevado para poder disponer de la tesorería correspondiente.

Por otra parte el hecho que el acuerdo entre ambas administraciones antes citado deba referirse a los proyectos concretos puede introducir un conjunto de rigideces en la gestión de los créditos del FCI que deben ser evitados. Efectivamente parece lógico que si la determinación de los proyectos a incluir en el FCI requiere el común acuerdo de las dos Administraciones, la modificación de los mismos durante el proceso de ejecución también lo va a requerir, y así se ha previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 (anexo II, letra A, punto 6) en el proyecto para 1984 (artículo 23 punto 7) así como en el proyecto de Ley del FCI después del dictamen en Comisión del Senado (artículo 7 punto 4). Ahora bien, durante la ejecución de un proyecto se producen numerosas modificaciones, en muchos casos de detalle (bajas en la adjudicación, modificaciones por imperativos técnicos, deslizamiento de anualidades, revisión de precios, etc) cambios que no deben ser sometidos a acuerdo siempre que no supongan la sustitución de un proyecto por otro distinto, pues en caso contrario se registrarían retrasos y distorsiones innecesarios en la gestión de las inversiones con cargo al FCI.

Por último, pero no menos importante, la insuficiencia de recursos para financiar las inversiones nuevas en competencias asumidas por parte de las Comunidades que tienen una participación relativamente pequeña en el FCI pero que muestran importantes déficits en sus áreas densamente pobladas a causa de la escasa atención que la Administración Central prestó a estas zonas en los años del desarrollismo como es el caso del Area Metropolitana de Barcelona impide orientar

las inversiones del FCI hacia los territorios o comarcas menos desarrolladas, donde la presión poblacional suele ser escasa. La urgencia de cubrir déficits asfixiantes en las áreas de concentración, en las que conviven elevados niveles de renta con situaciones bastante amplias de pobreza obligan a priorizar los proyectos de inversión en función de la gravedad de los déficits que permiten cubrir y no, en función de su capacidad para corregir desequilibrios territoriales, como sería lógico, visto el objetivo explícito del FCI. Como ejemplo de ello se puede citar el hecho de que si se examina la distribución territorial de los proyectos del FCI de competencia de la Generalitat correspondientes a 1984, se observa que un 45% de la inversión se realizará en la denominada región I (Área Metropolitana de Barcelona) que aunque engloba más del 70% de la población catalana solamente ocupa un 7,7% de la superficie territorial de Cataluña.

Algunos de estos problemas tienen una solución relativamente sencilla, consistente en flexibilizar la gestión de los recursos del FCI por parte de cada administración, aunque manteniendo la obligación de rendir cuentas a las Cortes Generales sobre el destino efectivo de los fondos gestionados. Otros se irán resolviendo a medida que vayan concluyendo los procesos de traspaso de competencias y se fijen los porcentajes de participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado.

El último de los citados, sin embargo, no se podrá resolver mientras no se aborde seriamente el tema de las subvenciones destinadas a cubrir los niveles mínimos de servicios del artículo 15 de la LOFCA (solución que nos parece especialmente difícil habida cuenta de la complejidad política del tema: ¿Cuáles son los servicios fundamentales? ¿Qué indicadores se utilizan? etc. Complejidad que fácilmente podría acabar provocando un nuevo intento de sustitución de la política por las matemáticas) o bien se replantee el sistema de Financiación previsto en la LOFCA sea orientándolo

hacia una mayor internalización de costes (aunque para hacer compatible dicha internalización con la solidaridad tenga que aumentar el FCI), o sea fijando una participación en la nueva inversión pública por fuera del FCI (60% restante) para cada Comunidad Autónoma, en función de sus necesidades reales medidas por algún indicador más o menos neutral como la población (indicador que por otra parte en un sistema fiscal progresivo ya supone una cierta redistribución solidaria, con lo que se cumpliría el artículo 156.1 de la Constitución y el artículo 16.6 de la LOFCA).

4. El FCI como instrumento para corregir desequilibrios territoriales dentro de cada Comunidad Autónoma

El carácter de recurso financiero anual, que tiene la dotación del FCI para competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma supone una dificultad seria en el momento de integrar dicho Fondo en el Programa plurianual de Inversiones Públicas de cada Comunidad pues el cálculo de la distribución del mismo entre competencias asumidas y no asumidas se ha realizado hasta ahora en función de la distribución sectorial (y de competencias) de la anualidad correspondiente del Programa de Inversiones Públicas elaborado unilateralmente por la Administración Central, para todo el Estado, y por lo tanto la participación financiera de cada Comunidad puede variar significativamente de un año a otro.

Una posible solución a este problema tal vez podría alcanzarse si cada Comunidad Autónoma elaborase un programa plurianual de inversiones públicas que se complementara con la parte del programa de Inversiones Públicas para la Comunidad en cuestión de la Administración Central. En este caso el mutuo acuerdo sobre los proyectos a incluir en el FCI exigido por el artículo 16.3 de la LOFCA podría referirse a la capacidad o adecuación de cada proyecto para corregir desequilibrios territoriales y/o a favorecer el desarrollo de la renta regional (según la problemática específica de cada Comunidad Autónoma) de forma que la distribución de la dotación del FCI entre la Administración Central y la Autonomía

ca se determinase anualmente para cada Comunidad Autónoma de acuerdo con el volumen de inversiones asociado a los proyectos de ambas administraciones con mayor incidencia en el objetivo a alcanzar incluidos en la anualidad correspondiente del Programa conjunto de Inversiones Públicas. Dichos programas deberían integrarse en su caso en los Planes de Desarrollo Regional que elabore cada Comunidad Autónoma.

Por último también habría que desvincular los proyectos del FCI del concepto de inversión nueva -aunque dicha variable puede ser útil como base para el cálculo de su dotación global anual. Es evidente que tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias pueden preferir destinar mayores recursos para aumentar las inversiones destinadas a conservación, mejora o sustitución de bienes de capital público que hayan quedado obsoletos, en relación a los gastos de este tipo que venía efectuando la Administración Central antes del traspaso de un servicio, que son los que han quedado incorporados al coste efectivo, sobre todo teniendo en cuenta el pequeño porcentaje de las inversiones que en España se destinan a conservación, mejora o sustitución del capital Público (en los PGE 1984 este porcentaje es sólo de un 21,8% de la inversión pública total excluida Defensa) y que una parte importante de este porcentaje se refiere a actuaciones que sólo se encuentran en el capítulo VI de los presupuestos por razones de imagen muy arraigadas en las administraciones públicas con el fin de producir la sensación de un notable esfuerzo inversor que muchas veces no es tal, sino simplemente una distorsión que se introduce en la estructura contable.

Es evidente que con esta breve reflexión no se abordan todos los problemas derivados de la puesta en marcha del FCI ni mucho menos se aportan soluciones a los mismos. Sin embargo sí que se pretende iniciar un nuevo debate que por lo menos sirva para poder evitar aquellos pequeños conflictos, muchas veces innecesarios que pueden entorpecer una gestión ágil y eficaz por parte de las distintas administraciones de una parte de los recursos públicos, es decir de todos los ciudadanos.