

FERNANDO FERNANDEZ RODRIGUEZ (*)
ANTONIO LOPEZ NIETO (**)

Los Servicios Públicos fundamentales en la LOFCA. (El Artículo 15 y sus derivaciones) (***)

1. INTRODUCCION.

Atiende este trabajo al problema suscitado por el apartado 1 del Artículo 158 de la Constitución y por el Artículo 15 de la LOFCA, merced a los que se *garantiza* la prestación de unos niveles mínimos en servicios públicos calificados como fundamentales. *Garantías* que, en el caso de servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, se prevé den origen a *asignaciones presupuestarias* que cubran las posibles insuficiencias de estos entes para proveer los aludidos niveles mínimos de servicios fundamentales.

Las garantías y asignaciones en cuestión configuran, al lado del Fondo de Compensaciones, el doble sistema de *redistribución territorial* del gasto público previsto en la Constitución y articulado, estimamos, con escasa o nula efectividad en la LOFCA (1).

(*) Adjunto a la Dirección General de Planificación y Servicios Centrales del Banco de Bilbao.

(**) Asesor del Ministerio de la Presidencia.

(***) El texto constituye una versión revisada de la ponencia presentada por los autores en la VI Reunión de Estudios Regionales organizada por la Asociación Española de Ciencia Regional en Valencia, 26-28 de noviembre de 1980.

(1) En este trabajo nos ocupamos de la nivelación territorial de las prestaciones de servicios públicos. Un análisis del dispositivo de nivelación territorial de la inversión pública con pretensiones de desarrollo regional y encabezado por el Fondo de Compensación que plantea la Constitución y que luego regula la LOFCA puede verse en A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, "La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la LOFCA", en "La España de las Autonomías", Espasa Calpe, Madrid, 1981.

La exposición se divide en tres partes. La primera parte se dedica al análisis del Artículo 15 de la LOFCA especialmente por lo que atañe a la delimitación de la *categoría de servicios públicos fundamentales*, y al *esfuerzo de nivelación asociado a la garantía de unos niveles mínimos*, fijados de tiempo en tiempo. La segunda parte se dedica a los *problemas de presupuestación y cálculo* que a escala de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, habrá de originar la entrada en liza del dispositivo de elevación y garantía de niveles mínimos de servicios, especialmente por lo que atañe a la determinación y distribución inter-regional e intra-regional de las mencionadas asignaciones presupuestarias.

Cierran el estudio, como tercera parte, unos comentarios finales y unas conclusiones que, teniendo en cuenta la interacción entre los Artículos 13 y 15 de LOFCA, acreditan que tales asignaciones presupuestarias no constituirán un *abundante maná* caído del cielo, sobre el que procede realizar, con la *eficacia* acostumbrada en nuestras latitudes, inmediatas actuaciones burocráticas "repetitivas" o rutinizadas.

Entre otras causas porque, pese a las garantías que habrá de establecerse sobre niveles mínimos, las asignaciones tendrán unos orígenes modestos y nacen, según se verá, con una LOFCA muy elusiva en esta materia.

Un tema, el que vamos a abordar, que hasta ahora ha recibido escasa atención (2), y que ofrece un inequívoco perfil de inseguridad y de prolijidad operativa. Incógnitas, un proceso de cálculo de bastante envergadura, y al final un balance entre magro e incierto para las regiones que legítimamente piensan verse favorecidas con la nivelación de los servicios fundamentales.

Remataremos esta introducción, con los textos básicos que generan y orientan el problema. A saber el apartado 1 del Artículo 158 de la Constitución y el Artículo 15 de la LOFCA. Dicen así:

Art.º 158.1 de la Constitución de 1978.

"En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los

(2) Basta fijarse en el paso de la LOFCA por el Congreso de los Diputados, recogido en Diarios y Boletines oficiales.

servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”.

Art.º 15 de la LOFCA.

1. El Estado garantizará en todo el territorio español *el nivel mínimo* de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

2. Cuando una Comunidad Autónoma con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del *conjunto* de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución.

3. Se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos, a los que hacen referencia los apartados anteriores, el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

4. Si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el Artículo 13 de la presente Ley Orgánica.

5. Cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados.

Se deduce claramente que la Constitución abre un cauce y *posibilita* la garantía de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales y las correspondientes asignaciones presupuestarias. Mientras que la LOFCA, utilizando ese cauce permisivo, establece con carácter general tales garantías y asignaciones; si bien en términos totalmente ambiguos e imprecisos, que comprometen a muy poco.

2. ANALISIS DEL ARTICULO 15 DE LA LOFCA.

El Artículo 15 ante todo establece un dispositivo de elevación de los niveles mínimos de servicios públicos fundamentales. Por un lado, dice, el Estado garantizará el *nivel mínimo* de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Por otro lado –para el caso en que las Comunidades Autónomas, con los recursos financieros proporcionados por los impuestos cedidos y por las participaciones en los impuestos no-cedidos no pudieran asegurar un nivel mínimo de la prestación del *conjunto* de los servicios fundamentales que hubieran asumido– se les otorgarán asignaciones presupuestarias, con especificación de su destino, cuya finalidad será la de garantizar el nivel mínimo de dicha prestación.

2.1. –El indeterminismo básico del Artículo 15.

Este artículo combina *garantía, niveles mínimos y servicios públicos fundamentales*, que sean competencia del Estado o asumidos por las Comunidades Autónomas. Pero lo hace, reiteramos, con palabras de suma generalidad o vaguedad. Si bien al hablar de “*garantías*” el vocablo por sí sólo resulta expresivo y tranquilizador, adviértase que con lo dicho quedan sin concretar:

1.º– El conjunto de servicios públicos que se consideran fundamentales.

2.º– El perfil cuantitativo del esfuerzo en la elevación de niveles mínimos garantizados.

Es decir, en el párrafo comentado del Artículo 15 no se concreta ni el esfuerzo de elevación que respalda la garantía de los niveles mínimos, ni los servicios públicos favorecidos.

Pero a continuación el Artículo 15, en una insólita declaración añadida al texto durante el paso del proyecto de Ley por el Congreso de los Diputados señala: *Se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos (fundamentales) el nivel medio de los mismos en el territorio nacional”.*

Parece evidente que con este párrafo la LOFCA aborda el *ritmo* sobre el que se establece la garantía de prestaciones de niveles mínimos de servicios.

Sin embargo, pese a las apariencias, esta declaración no zanja el problema aludido. En realidad tal declaración resultaría *disparatada* si se interpretara *literalmente*.

Cuando partimos de una distribución de niveles desiguales de prestación de servicios públicos es imposible igualar en el año de la presupuestación los niveles mínimos a los niveles medios, cuando se toma como referencia de elevación al nivel medio en el año inmediatamente anterior. Baste observar que toda elevación en los niveles mínimos induce otra en los niveles medios; y que de ordinario los niveles medios experimentan incrementos de un año para otro. Así pues con ese enfoque tendríamos una escena similar a la paradoja de Aquiles y la tortuga.

Desde luego el problema podría superarse teóricamente mediante una nivelación total *hacia adelante* que, a partir de una fecha determinada, exigiese la igualdad interterritorial en los niveles de prestación por habitante de los servicios públicos fundamentales; o, en su defecto, la igualdad en los flujos de financiación pública por habitante destinados a tales servicios. Esta sería la imagen de nivelación del gasto público óptima en el Welfare State.

Desgraciadamente tal salida carece de realismo en las *actuales* circunstancias españolas. Dadas las fuertes diferencias territoriales en los niveles de prestación de servicios que se registran en nuestras latitudes, su igualación *a corto plazo* implicaría un formidable aumento en el gasto público; en el ya de por sí muy abultado déficit del Sector Público.

Así pues el impasse anterior en el examen literal del párrafo obliga a buscar interpretaciones no-literales. Una ley no puede encerrar tamaños contrasentidos o desatinos.

La primera reacción en la búsqueda de una interpretación salvadora del singular texto es pretender que la LOFCA intenta un esfuerzo considerable de aproximación de niveles mínimos a niveles medios; un esfuerzo intenso que llevaría no inmediatamente, pero si a largo plazo, a la *igualación* señalada en el propio texto legal. Pero esta interpretación tampoco conduce a parte alguna. Cualquier *igualación* ambiciosa que se planteara en horizontes cronológicos aceptables para los ciudadanos afectados (p. ej. dentro del siglo XX) tropezaría, en las circunstancias españolas, donde se registran *fuertes* diferencias, con el obstáculo lo que resulta imposible una financiación pública tan abundante, que fuera capaz de viabilizar la igualación en un plazo inferior a 10 años. Sería preciso incrementar

muy sustancialmente el gasto público total (3). Así pues, el bloqueo de la fórmula LOFCA de igualación todavía permanece.

Aunque un tanto forzada puede, sin embargo, encontrarse una explicación más plausible. El texto de la LOFCA no se referiría a ninguna igualación *en un mismo año*. Quizá por *premuras del consenso* en el Congreso no se matizó este extremo. Pero lo que “el legislador” intentaba decir era que los niveles mínimos *al final* de un período de varios años se igualarán a los niveles medios *al inicio* de ese mismo período (p. ej. los niveles mínimos en 1995 podrían igualarse a los niveles medios en 1985).

Ante la ausencia de otras interpretaciones *alternativas* –nos gustaría conocer alguna– habremos de aceptar esta fórmula de igualación entre niveles mínimos al final de un período no precisado en la ley y niveles medios nacionales al inicio de ese mismo período incierto.

Con esta aclaración el análisis de la primera parte del Artículo 15 puede darse por concluido. Y el balance provisional, desde luego, no corresponde a la ampulosidad de tanta garantía ni a los vuelos de una fórmula ambiciosa de elevación de niveles mínimos, capaz de acallar cualquier exigencia igualitaria como la que aparenta ser la incluida en la LOFCA. El balance proporciona, en efecto, pobres resultados:

1.º– No se aclara cual será el *núcleo representativo* de los servicios públicos fundamentales; los poderes públicos habrán de fijarlo y revisarlo en el futuro.

2.º– No se aclara cual es la *amplitud*, en número de años, *del período* cuyos extremos establecen la igualación entre niveles mínimos (*final del período*) y niveles medios (*inicio del período*); los poderes públicos también habrán de fijar y revisar esta amplitud en el futuro, bien por medio de una ley de validez indefinida, bien por acuerdos referidos a plazos concretos.

En buenas cuentas lo que hasta ahora hace el Artículo 15 es mencionar que se garantiza *algo que no se determina por parte alguna*; dejando

(3) Reiteraremos que el punto de partida español, con fuertes desniveles interterritoriales en la prestación de servicios públicos hace irreal la aplicación inmediata a nuestras latitudes de modelos de nivelación territorial casi absoluta del gasto público descentralizado por habitante que caracteriza a situaciones como las de la RFA y Suiza.

en manos de los poderes públicos que den cumplimiento, en el futuro, a las garantías de marra, una vez decidan los servicios públicos que abarcan y el período de tiempo que sirve para especificar el ritmo del esfuerzo de elevación.

Sin una respuesta a estos dos extremos –*cuales* servicios públicos y en *cuantos* años– las garantías quedan rigurosamente *indeterminadas*. Es decir, con el ambiguo texto del Artículo 15 hasta ahora comentado, los poderes públicos pueden hacer *lo que tengan a bien* en cuanto a esfuerzo de elevación.

De otro lado parece evidente que tanta incertidumbre, tanto indeterminismo, encierra *malos presagios* para dicha elevación. En un panorama de declive económico, escaso dinamismo tecnológico; paro masivo y déficits públicos considerables –donde la terapia solvente se llama austeridad y reformulación en el Sector Público y liberalización en el Sector Privado– una ley que no *obligue* claramente a la elevación de los *niveles mínimos* de servicios está favoreciendo la perspectiva de una *elevación mínima*, como si tal ley no existiera, o como si los planteamientos de nivelación territorial de los servicios públicos fundamentales, carecieran de racionalidad económica.

Estas apreciaciones provisionales deducidas del indeterminismo que enseña la primera parte del Artículo 15 de la LOFCA se corroboran y agudizan con los resultados del estudio de la segunda parte de ese Artículo de la LOFCA.

2.2.– La inserción de las Asignaciones de garantía en el dispositivo de revisión de la participación en los impuestos no cedidos.

En efecto las ayudas estatales a las Comunidades Autónomas –cuando sus recursos propios, (principalmente impuestos cedidos y participaciones) no les permitan asegurar el nivel mínimo garantizado en la prestación de los servicios públicos fundamentales que hayan asumido– *se limitan* a una asignación presupuestaria *muy condicionada* (con especificación de su destino) que se otorgaría espaciadamente. Para mantener la puerta abierta a futuras asignaciones presupuestarias, se deberá recurrir a ellas con una frecuencia máxima de *una vez cada cuatro años*; si la frecuencia fuera mayor, la consecuencia sería que la Comunidad Autónoma receptora quedaría excluida de tales asignaciones vía revisión

—según se verá— de su porcentaje de participación en los impuestos no cedidos. Es decir el papel de las asignaciones es evidentemente *muy esporádico*.

Recalquemos que tales asignaciones engarzan enteramente con el proceso de las participaciones en los impuestos no cedidos. Si las asignaciones *se reiteraran* en un periodo de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá a las Cortes Generales la corrección del porcentaje de participación. Por tanto las asignaciones representan una *financiación puente* espaciada una sola vez en cuatro años como máximo, dentro del marco de las participaciones en los impuestos no cedidos. Cuando las asignaciones se reiteraran más de una vez en cuatro años, se procedería a la elevación del porcentaje de participación en esos impuestos, con la finalidad de *interrumpirlas radicalmente*.

Este rasgo lleva a una apreciable consecuencia analítica. En línea con lo expuesto en la Tercera Parte de este trabajo, y en el supuesto de que no se incluyera en una norma especial una garantía sobre los ritmos mínimos de elevación en niveles de servicios fundamentales, las asignaciones presupuestarias de garantía, *unidas* a las participaciones en los impuestos estatales, *no irán por encima del potencial político* de crecimiento de estas participaciones consideradas en solitario (es decir sin la existencia de tales asignaciones) para el conjunto de los territorios receptores de las asignaciones. Ello es debido al total indeterminismo con que se plantea las bases del esfuerzo de elevación de los niveles mínimos de servicios (clases de servicios fundamentales y amplitud de los periodos de igualación).

Discutamos ese potencial político una vez superado el umbral provisional de la “continuista” Disposición Transitoria Primera de la LOFCA, que durante seis años asegura, en la descentralización del gasto público realizada fuera de la órbita del Fondo de Compensación, la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos. A partir del porcentaje total de participación en los impuestos no cedidos, establecido al hilo de esa Disposición Transitoria para *cada* Comunidad Autónoma los *nuevos porcentajes de participación se negociarán* de acuerdo con lo establecido en el Artículo 13 de la LOFCA que prevé unas bases notablemente imprecisas —las bases son calculables pero su *peso* en la revisión de los porcentajes constituye materia de negociación sin ninguna restricción apriorística—. Lo que hace pensar, en términos de *public choice*:

—que el sentido de las variaciones en los porcentajes de participación dependerá, ante todo, de la distribución territorial del poder político que prevalece en cada momento. Dado que un Estado de Autonomías, como el planteado en España, las regiones adelantadas (Cataluña y País Vasco en primer término) pesarán políticamente más que en el Estado centralizado, es de esperar que el “conservadurismo” inicial de la Disposición Transitoria Primera no se vea alterado; más bien cabe suponer algún fortalecimiento del trazo aludido (4).

En todo caso no existen puntos de apoyo razonables en el texto de la LOFCA para pensar que las revisiones en los porcentajes de participación sean sensibles a modalidades razonables de solidaridad interterritorial, y alteren la dinámica financiera del Sector Público en los territorios menos desarrollados.

Consecuentemente, en la hipótesis de que no se apruebe una ley de desarrollo del Artículo 15 —donde se especificarían las clases de servicios públicos calificados como fundamentales y un ritmo exigente de aproximación de los niveles mínimos a los niveles medios nacionales— las asignaciones presupuestarias de garantía, al constituir una pieza integrable en el proceso de revisión de los porcentajes de participación, no modificarán sensiblemente las tendencias anteriores. Quedarán subsu- midas en las participaciones, verosímilmente más influidas éstas por los equilibrios políticos futuros derivados de la distribución territorial del poder que por las inefables “bases” del Artículo, 13.

En un panorama así los hipotéticos intentos de elevar con claridad los niveles mínimos, relacionando de algún modo esta elevación con los niveles medios de años anteriores, poseen, a todas luces, muy poca o ninguna apoyatura LOFCA, y escasas facilidades políticas.

Por tanto, sin incurrir en pesimismo infundados, puede sospecharse

(4) Es previsible además que la *delantera* que toman algunos territorios desarrollados a la hora de acuerdos sobre transferencia de competencias, y el mayor coste efectivo global de los servicios transferidos en estos territorios respecto a los homólogos en las áreas menos desarrolladas, refuercen el sesgo imputable a la nueva distribución territorial del poder político.

que el sistema de garantía de niveles mínimos de servicios públicos fundamentales va a ser muy modesto.

Desde luego, pese a la imprecisión de la LOFCA y a los sesgos territoriales de poder político previsibles en el Estado de Autonomías, la mayoría del Parlamento podría embarcarse, por decisión voluntariosa, en un programa considerable de elevación de niveles mínimos de servicios públicos fundamentales. Pero esta actitud imaginaria, recalcamos, no derivaría de los que dice (o puede defenderse que dice) la LOFCA.

Más bien, es razonable temer que prevalezca –repetimos– el mayor peso de poder político que en el Estado de autonomías tendrán los territorios desarrollados respecto a los menos desarrollados. Y este mayor peso, en épocas de dificultades y de crisis económicas, es fácil se traduzca –saltando por encima de las asignaciones presupuestarias de ayuda con especificación de su destino–, incluso en una distorsión regresiva, a escala de Estado, contra los territorios menos desarrollados. Un riesgo, este último, ajeno al espíritu del Artículo 158.1 de la Constitución.

En fin, ¿qué pasaría si desapareciera el Artículo 15 de la LOFCA y si se le sustituyera por un párrafo nuevo en el Artículo 13 de esta ley donde se aludiera a las garantías sobre un nivel mínimo de servicios, y a que para lograr tales garantías se revisarían en su caso los porcentajes de participación en los impuestos no-cedidos? Nuestra contestación es que no cambiarían un ápice los *resultados financieros* atribuibles al *actual* Artículo 15 de la LOFCA sin ningún añadido o prolongación. Se habría realizado una limpieza considerable de la hojarasca aparentista de Welfare State que ahora origina confusión.

3. PRESUPUESTACION Y CALCULO DE LOS FLUJOS PARA GARANTIAS DE NIVELES MINIMOS DE SERVICIOS, CON ENFASIS ESPECIAL SOBRE LA DISTRIBUCION INTERTERRITORIAL DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS.

En añadidura a los problemas considerados en la Primera Parte, el mandato legal de garantizar un nivel mínimo de servicios –con la utilización, en su caso, de asignaciones presupuestarias a las Comunidades Autónomas deficitarias– origina una nueva serie de problemas más a ras

del suelo, que no obstante precisarán una regulación general por vía de ley ordinaria y que a su vez implican un serio esfuerzo de identificación, modelización, presupuestación y cálculo.

Ante todo vamos a identificar las nuevas cuestiones:

1. Establecimiento de *fórmulas generales*, que expresen para cada territorio el nivel del conjunto de servicios públicos fundamentales proporcionados en el mismo; y, en paralelo, el nivel del conjunto de esos servicios asumidos por los *entes públicos territoriales*.

2. *Costes estándares* de provisión de cada servicio público fundamental, en base a analogías y a análisis de costes.

3. *Distribución interterritorial* del esfuerzo de nivelación de servicios públicos fundamentales; y determinación de las asignaciones presupuestarias que corresponden a las Comunidades Autónomas en peores condiciones.

4. *Distribución intra-territorial* de cada asignación presupuestaria a las Comunidades Autónomas, entre comarcas y hasta entre municipios.

3.1- Hacia una identificación cuantitativa del nivel de prestación territorial de un conjunto de servicios públicos.

¿Será posible llegar a un indicador global comunmente aceptado del nivel de prestación de un *conjunto* de servicios públicos?

Esta es una cuestión importante, y hasta básica, también omitida en la LOFCA, y que evidentemente debe ser regulada por Ley.

Piénsese en una situación bastante general donde en cada región las preferencias y hábitos de los usuarios de servicios públicos llevan a una estructura óptima de niveles de prestaciones desde ese ángulo (para los campos de variación realistas los pesos relativos o niveles deseables y deseados de cada servicio público mantienen entre sí *proporciones estables* dentro de cada región) (5). En añadidura acéptese que los costes to-

(5) No se considera aquí el enfoque de la disposición a pagar (o willingness to

tales de los servicios públicos son, en cada región, función variable de sus niveles de prestación (esos costes pueden traducirse como crecientes o decrecientes a escala y varían de una región a otra para cada nivel de prestación de un servicio).

En ese cuadro bastaría que concretásemos mediante un indicador apropiado el nivel regional de prestación de un servicio público fundamental (piénsese en el número de camas hospitalarias por habitante en el caso de la sanidad, o en el número de plazas escolares por habitante en el caso de la educación) para deducir los niveles de prestación de los restantes servicios según las proporciones óptimas entre prestaciones típicas del usuario medio regional. Seguidamente se especificarían los costes totales de prestación de cada servicio a los niveles propios de cada estructura óptima regional.

Pero a efectos de comparar niveles de prestación de *conjuntos* de servicios públicos en las distintas regiones, ¿bastaría tipificar en esas circunstancias esos niveles conjuntos merced a los indicadores de las prestaciones del servicio público utilizado como variable guía? La respuesta es negativa. Resulta evidente que entre dos o más regiones las mismas cifras del indicador en cuestión se verían acompañadas de niveles de prestación dispares o muy dispares en los restantes servicios públicos; y, desde luego, se verían acompañadas por costes totales del conjunto de servicios públicos relevantes también dispares.

pay) del usuario por utilización de servicios públicos, debido a la gran envergadura de la redistribución territorial en la financiación de los servicios públicos. De seguirse radicalmente ese enfoque aparecería un equilibrio único de prestaciones de servicios públicos para cada región.

En realidad lo que cabe esperar en la década de los 80 es una situación intermedia que no desconozca la disposición a pagar ni la redistribución. El Welfare State social demócrata, preocupado sólo por la redistribución, echaba en olvido el coste de los servicios públicos y articulaba éstos *como si* fueran gratuitos o semi-gratuitos para los ciudadanos; de ello se deriva una gran demanda de servicios públicos, ya que cada individuo *piensa* que no soporta coste alguno por las prestaciones que recibe –lo que constituye una evidente falacia macroeconómica, pues la colectividad siempre *paga* el coste total de los servicios públicos–.

Resulta pues imperioso iluminar la magnitud de esos costes (a veces escandalosos) y acercarlos a la sensibilidad y al bolsillo de los contribuyentes, a efectos de una racionalización de la oferta y la demanda de servicios públicos. Pero ello no conduciría a borrar la redistribución territorial como opción política, ni por tanto a borrar un planteamiento con distintos niveles de prestación regional acordes con los distintos niveles de redistribución.

No obstante tales escollos no llevan a la imposibilidad de concretar un indicador políticamente aceptable sobre el nivel de prestaciones de un *conjunto* de servicios públicos fundamentales.

Aún sin abandonar el cuadro general anterior bastaría que fuese viable la fijación de una serie única de *trade-off* políticos entre los distintos niveles de prestación de servicios públicos fundamentales –serie única cualquiera que fuésen la región y los niveles de prestación– para que todos los niveles computados quedaran reducidos a cuantías homogéneas, sumables en la órbita de cada región.

En esa hipótesis cabría llegar a un indicador global regional para el conjunto de servicios públicos fundamentales, según una de estas dos fórmulas:

$$P_r = m_1 \cdot y_{1r} + m_2 \cdot y_{2r} + \dots$$

$$N_r = \frac{m_1 \cdot y_{1r} + m_2 \cdot y_{2r} + \dots}{m_1 + m_2 + \dots}$$

donde m_1, m_2, \dots representarian los trade-off únicos de homogeneización; mientras y_{1r}, y_{2r}, \dots serian las cuantías de los indicadores de los niveles regionales de prestación de los servicios públicos fundamentales.

Algo se puede decir a priori a favor de la fijación política de tales trade-off. Una primera aproximación de ellos vendría dada por los costes medios unitarios de prestación de cada servicio público. Obviamente, para los propósitos anteriores, bastaría que la validez política de los trade-off se mantuviera dentro de los campos de variación realmente registrados en los niveles regionales de prestación de tales servicios públicos.

Consecuentemente estas exigencias implican que dentro de esos campos de variación las hipersuperficies de indiferencia en los niveles de prestación de servicios públicos fundamentales se reducen a hiperplanos paralelos para todas las regiones.

Llegados a este punto no está de más incluir un nuevo interrogante. ¿Por qué perseguir la caracterización global de *conjuntos* de servicios públicos regionales?

En primer lugar porque en la órbita de *cualquier* política de nivelación territorial en las prestaciones de servicios públicos, las ventajas de dis-

poner a efectos comparativos de un sólo indicador global para el *conjunto* de servicios públicos, por encima de los indicadores parciales para cada servicio público, son meridianas. Sería muy difícil clarificar la nivelación si sólo se dispusiera de indicadores parciales. Además es preciso reconocer que a escala de las distintas regiones existen “diferencias naturales” por las cuales unos servicios públicos son más deseados que otros, diferencias que quedan subsumidas en una comparación interregional consolidada para el *conjunto* de servicios públicos.

Por si fuera poco adviértase, según se adelantó, que los indicadores sobre niveles de prestación de servicios públicos servirán de apoyo para fijar *asignaciones presupuestarias* —como mecanismo de nivelación territorial— *con expresión de su destino* a las Comunidades Autónomas necesitadas. Entonces, siempre que *la expresión de su destino* se realice en base a *conjuntos* de niveles de servicios públicos fundamentales, tales como los que califican los indicadores P_r y N_r , estaremos permitiendo a las Comunidades Autónomas *márgenes de maniobra* en el esfuerzo a realizar, que tengan en cuenta a las preferencias colectivas regionales.

No está de más observar también que las *subvenciones condicionadas al máximo* representarían una contradicción ante los rumbos del Estado de las Autonomías, que debe implicar alguna *autonomía*, valga la redundancia, en el gasto de las Comunidades Autónomas, más allá de la lógica de los “libramientos a justificar”. La reciente Conferencia de Ministros de Asuntos Regionales y Municipales, celebrada a lo largo de Mayo de 1980 en Madrid, recogió en sus conclusiones este punto de vista.

Y como remate, obsérvese que el Artículo 158.1 de la Constitución habla de la garantía de *un nivel mínimo* —y no de niveles mínimos— en la prestación de *los servicios públicos fundamentales*. Y que el Artículo 15 de la LOFCA vincula expresamente las asignaciones presupuestarias en cuestión a un nivel mínimo en la prestación del *conjunto* de los servicios públicos fundamentales asumidos por las Comunidades Autónomas; mientras que encomienda al Estado que garantice *el nivel mínimo* de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

No resulta posible eludir, ante estas palabras, la cuantificación de niveles para los *conjuntos* de servicios públicos. Máxime cuando el proceso de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas lleva visos de ser muy dilatado. Y máxime cuando las restantes expresiones normativas basculan claramente hacia la concepción de conjuntos de servicios públicos.

3.2– Costes estándares únicos en la prestación de conjuntos de servicios públicos.

Esta cuestión típicamente desatendida en los Estados centralistas no puede ser olvidada en los Estados regionales o de autonomías con preocupaciones de nivelación territorial del gasto público.

Sin llegar a los extremos de las conocidas propuestas de la Comisión británica Kilbrandon –que preconizaban una nivelación en la prestación de servicios en la cual el coste de provisión de las mismas se modularía mediante costes estándares “*comúnmente aceptados*”, – parece claro que en el sistema español de garantía de niveles mínimos tales costes estándares no pueden ser omitidos al modularse el esfuerzo de nivelación estudiado.

En primera aproximación puede concretarse, para cada *unidad* de cómputo del nivel de un servicio público fundamental, un coste *directo* medio de provisión y otro coste *indirecto* medio, tanto a escala del Estado como a escala de cada región. El problema ha calado en nuestras estructuras administrativas en virtud de las actuales transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas, que se están realizando según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA que vincula estrechamente los ingresos reconocidos a estas Comunidades en concepto de impuestos cedidos en su totalidad e impuestos participados al coste efectivo de los servicios transferidos.

Por tanto, sólo profundizaremos ahora en la medida útil para fundamentar con máxima sencillez la distribución inter-regional del esfuerzo de nivelación de servicios fundamentales, según los niveles mínimos que para el conjunto de ellos se formule periódicamente como opción política pura, o en virtud de lo regulado en una ley expresa.

Pues bien, puede observarse que a todo vector de niveles de prestación por habitante de servicios públicos fundamentales a escala del Estado:

$$\begin{bmatrix} Y_1 \\ Y_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix}$$

le corresponde otro vector de costes unitarios medios también a escala del Estado.

$$\begin{bmatrix} C_1 \\ C_2 \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix}$$

Esta pareja de vectores sintetiza, a su vez, a una serie de parejas homólogas de vectores de niveles de prestación y de costes unitarios a escala de cada región r ,

$$\begin{bmatrix} Y_{1r} \\ Y_{2r} \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix} ; \begin{bmatrix} C_{1r} \\ C_{2r} \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix} ; r = 1, 2, \dots$$

Sobre esa base, y en el caso de que los costes unitarios de prestación de los distintos servicios públicos fundamentales fueran:

- 1) sensiblemente *constantes a escala*, al menos en los tramos de variación que de hecho se registran;
- 2) y, además, comportasen *diferencias escasas* entre unas y otras regiones (adviértase que numerosas diferencias en los costes de prestación podrían aminorarse mediante reorganizaciones administrativas a la luz de enfoques de análisis coste-eficacia);

se abre una vía de cálculo para reflejar *objetivamente* el nivel de prestación del *conjunto* de los servicios públicos fundamentales en cada región, a través de una sola magnitud representativa que también permite comparaciones inter-regionales.

En efecto piénsese para cada región r en una fórmula como:

$$N_r = \frac{C_{1r} \cdot Y_{1r} + C_{2r} \cdot Y_{2r} + \dots}{C_{1r} + C_{2r} + \dots}$$

donde y_{1r} , y_{2r} expresan indicadores del nivel medio de prestación por usuario de cada servicio público fundamental en r ; y c_{1r} , c_{2r} , ... son los costes de prestación de cada unidad de los servicios correspondientes en la región r . Con los dos supuestos previos las series de costes c_{1r} , c_{2r} , ... para los distintos r serían sensiblemente únicas –se reducirían a la serie única c_1 , c_2 , ...-. Y de ahí la media ponderada previa sólo dependería de los vectores:

$$\begin{bmatrix} y_{1r} \\ y_{2r} \\ \vdots \end{bmatrix}$$

variables de una región a otra.

Si en añadidura las proporciones deseables y deseadas (desde el ángulo de los usuarios) entre los niveles de prestación de los servicios públicos fundamentales *no variasen significativamente* de una región a otra, los términos de esos últimos vectores dispondrían de un sólo grado de libertad. O, en otras palabras, podrían subordinarse a la variación de *uno de ellos* en el papel de variable-guía, según la pauta antes desvelada.

Entonces se deduce sin más que a cada nivel de prestación por usuario del servicio público, tomado como variable-guía, le corresponde un coste total único, fácilmente calculable, del conjunto regional de servicios públicos fundamentales en el que ese nivel emerge. Y, también, que dicha caracterización cuantitativa es sensiblemente la misma para las distintas regiones.

Con pretensiones de simplificar al máximo las comparaciones inter-regionales de los niveles de prestación de los servicios públicos fundamentales, agrupados en un conjunto, podría escribirse consecuentemente:

$$N_r = \varphi (C_r)$$

donde N_r sería el nivel representativo del conjunto de servicios públicos fundamentales en r y C_r el coste total por habitante propio de ese nivel.

E incluso podría escribirse:

$$N_r = C_r$$

como expresión más descriptiva e inmediata de la caracterización.

Sin llegar a los extremos de simplificación anteriores, estos últimos resultados todavía mantendrían alguna legitimación.

Piénsese en un escenario territorial de servicios públicos en el que los costes unitarios de prestación de los servicios fundamentales evolucionan según las dos características anteriores (constantes a escala y con escasa diferenciación regional); pero en el cual las proporciones deseadas entre los niveles de prestación divergiran un tanto de una región a otra.

Entonces, en el plano de la *caracterización* de niveles de conjuntos regionales de servicios públicos y de su ulterior *comparación*, podría modelizarse una estructura "normativa general" de niveles de servicios públicos, interpretándose las estructuras deseadas a escala regional en base a distorsiones de segundo orden de la estructura general, *justificadas* por las distintas preferencias regionales. Tales distorsiones evidentemente *mejoran* la satisfacción de los usuarios *sin incrementar* el coste total de prestaciones, y poseen una de sus claves en la autonomía regional.

Con esa *interpretación* y a efectos de las comparaciones interregionales aludidas podría aceptarse el convenio de *substituir* la estructura de niveles deseada regionalmente por la estructura normativa general. Ello conduciría sin más a que el único rasgo distintivo del nivel de cada conjunto regional de servicios públicos fundamentales fuese, simplemente, el coste total por habitante.

Ni decir tiene que esta pauta de expresión financiera de los niveles de prestación de un conjunto de servicios públicos fundamentales, utilizada como criterio orientador del esfuerzo de nivelación, lleva a largo plazo pero directamente al modelo alemán de igualación de la capacidad fiscal por habitante.

3.3- Los problemas de la distribución inter-territorial del esfuerzo de elevación en los niveles de servicios fundamentales.

La cuestión financiera principal, que periódicamente abordarán los poderes públicos sobre elevación y garantías de niveles mínimos de ser-

vicios públicos fundamentales, será concretar el volumen de los fondos destinados a esas atenciones.

- Mediante la utilización directa de los Presupuestos Generales del Estado.
- Y, en añadidura, mediante las asignaciones presupuestarias a las Comunidades Autónomas acreedoras de tal ayuda.

Al hilo de su examen surge, como problema previo, eliminar el potencial de *picaresca* en manos de las Comunidades Autónomas peticionarias de las asignaciones. En el futuro no sería inverosímil una presentación de sus Presupuestos que “demostrara” ficticiamente la imposibilidad de financiar la elevación de los niveles de servicios fundamentales a base de *volcar* el grueso de sus recursos hacia las actividades administrativas no relacionadas con ellos.

3.3.1- La partición de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Durante el periodo de utilización de la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA –es decir mientras no se completa el traspaso de las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor– el peligro mencionado tomará escaso cuerpo.

En esa fase los Presupuestos de las Comunidades Autónomas mantienen un *equilibrio* de ingresos y gastos, donde estos últimos corresponden *grosso modo* a la magnitud de los costes efectivos de los servicios transferidos, actuando la participación en los impuestos no-cedidos como variable de holgura de la financiación necesaria para cubrir tales costes. Aparece, por tanto, una financiación “troquelada” donde no es fácil desatender a los servicios fundamentales en beneficio de los que no gozan de tal calificativo, y aducir luego unas insuficiencias “irremediables”.

Pero con la entrada en liza del Artículo 13 de la LOFCA las cosas cambian. Entonces las Comunidades Autónomas dispondrían en principio de indudables grados de libertad para intentar esas maniobras.

Lo más apropiado, en aras de evitarlas, habría sido que la propia LOFCA en su Artículo 13 hubiera introducido cautelas ad-hoc. Merced a

ellas toda revisión en la participación de los impuestos no-cedidos a favor de una Comunidad Autónoma iría acompañada de una parametrización presupuestaria de *garantía* –incluida en la misma ley que aprobara la revisión– a favor de la financiación de los servicios públicos fundamentales asumidos por la Comunidad Autónoma del caso.

Al no existir tales cautelas parece apropiado introducirlas en la ley ordinaria que desarrolle el Artículo 15. Por ejemplo podría prescribirse que toda Comunidad Autónoma, susceptible de percibir asignaciones presupuestarias para financiar servicios públicos fundamentales, debería financiar el resto de sus gastos con una *proporción decreciente a lo largo del tiempo* respecto al total del importe de sus Presupuestos.

3.3.2– La fijación global del esfuerzo de elevación de los niveles de servicios fundamentales y de las asignaciones presupuestarias correspondientes.

De acuerdo con las previsiones del Artículo 15 de la LOFCA este problema podría ser resuelto por medio de una opción política anual o también enmarcándolo en la ley ordinaria que desarrollara el Artículo 15, en la que cabría establecer con precisión el *esfuerzo de nivelación garantizado año tras año*.

Al ser un supuesto más general reflexionaremos sobre el primero a efectos de determinar una serie de atenciones presupuestarias, de acuerdo con distintos grados del esfuerzo de nivelación (en la forma de hipótesis presupuestarias de tanteo).

Como objetivo a prueba, habría de arrancarse de un N_R , *mínimo garantizado* (nivel mínimo garantizado para el conjunto de servicios públicos fundamentales, expresado en cifras por habitante), con un coste total asociado C_R .

Sin garantías ni asignaciones de nivelación a cargo del Estado, los distintos territorios registrarían un cuadro de magnitudes relevantes como el siguiente:

NIVELES DE PRESTACION Y COSTES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES

Cifras totales		A cargo del Estado		A cargo de las Comunidades Autónomas	
N_1	C_1	N_{1E}	C_{1E}	N_{1A}	C_{1A}
N_2	C_2	N_{2E}	C_{2E}	N_{2A}	C_{2A}
.
.
.

En principio todos los territorios con $N_i < N_R$, se beneficiarían del *esfuerzo de nivelación*, realizado sobre las cifras de partida anteriores.

Dicho esfuerzo habría de reflejarse en una serie de incrementos sobre las cifras del cuadro anterior, limitado a los territorios con $N_i < N_R$ fácilmente calculable con los supuestos y convenios ya detallados.

INCREMENTOS EN LOS NIVELES DE PRESTACION Y COSTES ASOCIADOS A ELLOS

Cifras totales		A cargo del Estado		A cargo de las Comunidades Autónomas	
ΔN_1	ΔC_1	ΔN_{1E}	ΔN_{1E}	ΔN_{1A}	ΔC_{1A}
ΔN_2	ΔC_2	ΔN_{2E}	ΔN_{2E}	ΔN_{2A}	ΔC_{2A}
.
.
.

Sus magnitudes expresan todos los incrementos de niveles y todos los costes vinculados al esfuerzo de nivelación, sintetizado en el logro del N_R mínimo garantizado.

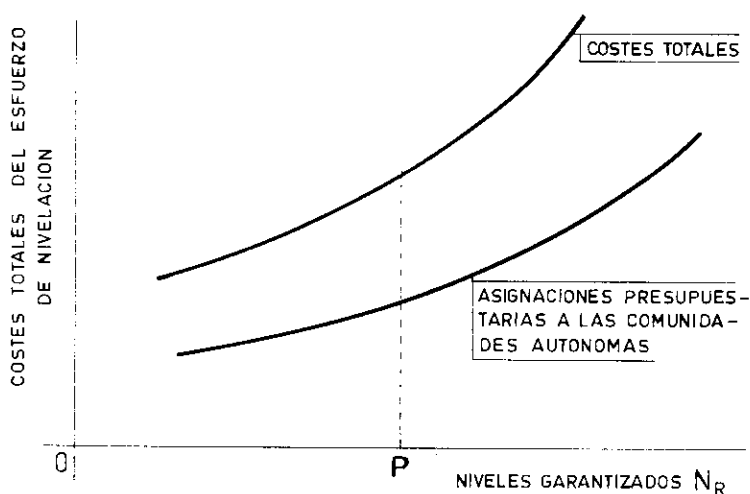
En particular los incrementos de niveles de prestación ΔN_r corresponden a simples diferencias entre N_r y los niveles de la situación tomada como punto de partida en cada región r .

A su vez los costes totales del esfuerzo de la nivelación serían:

1.º) Los costes en concepto de garantías a los servicios provistos por el Estado, representados por una suma de $\Sigma \Delta C_{IE}$.

2.º) Los Costes encauzados a través de *asignaciones presupuestarias* a las Comunidades Autónomas, carentes de recursos para financiar la elevación de niveles mínimos que corresponde al nivel mínimo garantizado N_r , costes que alcanzarían una suma $\Sigma \Delta C_{IA}$.

El proceso de cálculo podría reiterarse para otros N_r de tanteo. Y así cabría representar los resultados finales del análisis según una figura como la siguiente:



P = OPCION POLITICA

Fig. 1

En su seno, cabría decantar *una opción política* tal como la del punto P, a la cual se vincularía un coste total, un volumen total de asignaciones presupuestarias $\Sigma \Delta C_{IA}$ y un resto encauzado directamente por el Estado $\Sigma \Delta C_{IE}$. Tras estas cifras globales tendríamos una infraestructura de *detalle territorial* similar a la de los cuadros anteriores que ofrecerían las cifras correspondientes a cada territorio r .

La opción política y la distribución inter-territorial quedarían así resueltas en términos de extrema claridad y homogeneidad.

3.4.- **La distribución intra-territorial de las asignaciones presupuestarias.**

El apartado previo ha aclarado, entre otros extremos, la problemática de la fijación de las asignaciones presupuestarias a las Comunidades Autónomas, carentes de recursos, para elevar los niveles de prestación de los servicios públicos fundamentales hasta las cifras mínimas garantizadas a escala del Estado.

Resta ahora dedicar alguna atención a la *distribución intraterritorial* de tales asignaciones. El nuevo extremo no parece baladí. Dentro de cada Comunidad Autónoma, dentro de cada provincia, coexisten comarcas y municipios que poseen equipamientos colectivos y niveles de prestación de los servicios asociados a ellos mucho más elevados que los situados en la cola del ranking provincial. De otro lado el simple juego de tensiones políticas electorales, a escala provincial, llevaría a favorecer los núcleos con más peso y trascendencia, en detrimento de las pequeñas localidades.

Así pues estimamos adecuado que la ley de desarrollo del Artículo 15 de la LOFCA también se ocupe de regular, en líneas generales, la distribución intra-territorial de las asignaciones presupuestarias de nivelación.

La idea que presidirá estas atenciones estriba en que cada asignación presupuestaria a una Comunidad Autónoma se distribuyera entre sus comarcas, y desglosadamente entre sus municipios, con cifras de habitantes superiores p. ej. a 10.000 personas con un *criterio dinámico de proporcionalidad*.

Se calcularían los déficits de los niveles de prestación del conjunto de servicios fundamentales en cada unidad territorial, desagregada respecto al nivel nacional homólogo garantizado N_R . Y seguidamente se distribuiría la asignación territorial de forma que a nivel comarcal e incluso de los municipios desglosados, se redujeran o eliminarán los susodichos déficits. La flexibilidad otorgada a las Comunidades Autónomas podría sintetizarse *en alargar*, según su apreciación, para algunas comarcas el plazo de la nivelación asociada a N_R hasta un *máximo de cinco* o

diez años. Ello permitiría conjugar la atención preferente a las comarcas más abandonadas y el logro de unos ritmos de expansión en los niveles de servicios ubicados en ellas con un mínimo de realismo que tuviera en cuenta las tendencias migratorias. En todo caso, debería acotarse en porcentaje la parte máxima de la asignación presupuestaria que las Comunidades Autónomas podrían distribuir entre las comarcas y municipios que desbordaran el nivel N_R de referencia.

Evidentemente de esta forma los núcleos peor dotados recibirían un impulso indudable. Pero todavía podría establecerse un último refinamiento que recogería la diferencia media de costes por habitante en la prestación de servicios fundamentales, atendiendo al tamaño de los núcleos de población.

La experiencia demuestra que esos costes poseen un nivel *mínimo* en núcleos intermedios de población –p. ej. entre 5.000 y 150.000 habitantes–. Para tramos inferiores la provisión de un cierto nivel de servicios públicos se ve aquejada por costes de funcionamiento algo más altos, especialmente si la población residiera en viviendas dispersas y se limitara razonablemente la *extensión* de la zona atendida por cada sede administrativa. En el otro extremo, los costes de infraestructura vinculados a los servicios públicos tienden a crecer en las grandes urbes en función de los mayores costes del suelo urbano y de la edificación, y también de los costes crecientes a escala en los grandes sistemas de abastecimientos de agua.

Cabría dar entrada a esas diferencias de costes estableciendo *poblaciones de cálculo* distintas de las poblaciones de hecho, y distribuyendo seguidamente la asignación presupuestaria regional proporcionalmente a las diferencias de niveles de prestación por habitante en el conjunto de servicios fundamentales, respecto al nivel homólogo N_R , multiplicadas por esas nuevas poblaciones de cálculo (6). La utilización de estas modalidades de *nivelación intraterritorial* coadyuvaría a reducir directamente la varianza de la distribución de frecuencias de los niveles de prestación de servicios por habitante a escala de comarcas y municipios desglosados. En el límite, la igualación total podría representarse por un histograma de una sola columna.

(6) Ver A. López Nieto "Comparación del Sistema Alemán de Nivelación del Gasto público y la LOFCA", Primeras Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, Universidad de Oviedo, Agosto, 1980.

Sin embargo como es de esperar que los niveles mínimos N_R que se garantizan a escala del Estado y que se fijan como opción política, crezcan a lo largo del tiempo, y que también lo hagan los niveles medios N registrados en el Estado, las homogeneizaciones interterritorial e intraterritorial anteriores no aseguran el *acercamiento* de los niveles medios de servicios fundamentales en cada región al nivel registrado como media en el Estado. Todo dependerá del esfuerzo global de nivelación y de la dinámica de N_R y de N . En ese sentido, la magnitud de las asignaciones presupuestarias no sería plenamente significativa para garantizar ninguna nivelación. Aunque sí para expresar una descentralización parcial del gasto público.

Gráficamente los efectos de las distribuciones inter-territorial e intraterritorial antes investigadas podrían representarse en la figura que sigue:

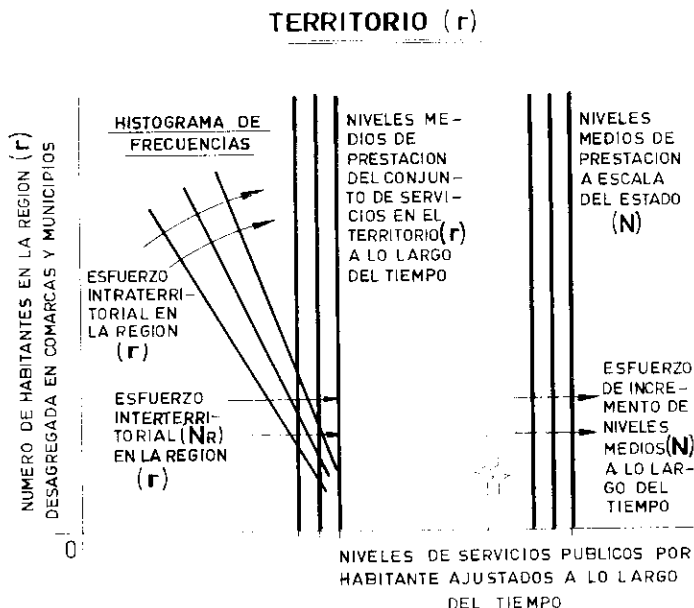


Fig. 2

En ella las tres rectas verticales más a la derecha reflejan, para todo el Estado, la elevación o incremento de niveles medios del conjunto de servicios públicos fundamentales en tres periodos sucesivos.

Las otras tres rectas verticales más a la izquierda reflejan, para una cierta región beneficiada por las asignaciones presupuestarias, la elevación o incremento de los niveles medios del conjunto de servicios públicos fundamentales en tres periodos sucesivos iguales a los anteriores.

Finalmente, y para esa misma región, las tres rectas inclinadas con un giro en el sentido de las agujas del reloj describen la igualación intraterritorial por habitante en los niveles de prestación analizados (se elevan los niveles referentes a cada estrato de población, tanto más cuanto peor se encuentre). Esta parte del gráfico es la única que, como histograma de frecuencias, precisa tomar en consideración a la desagregación de la población regional en comarcas y municipios y a su ulterior clarificación según el nivel de servicios públicos por habitante (es decir, es la única parte que necesita la dimensión otorgada por el eje de ordenadas).

Su estudio ratifica que pese a una homogeneización intraterritorial acusada y al crecimiento de los niveles de garantía N_R y de las asignaciones presupuestarias, la heterogeneidad en los niveles de prestación de servicios públicos fundamentales no tiene porqué disminuir.

¿Afrontarán las normas de desarrollo del Artículo 15 de la LOFCA las garantías de una efectiva convergencia de niveles N_R y N , al menos a largo plazo?

4. RELEVANCIA DEL ARTICULO 15 DE LA LOFCA Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.

4.1 – Comentarios finales: Inter-acción entre los Artículos 13 y 15 de la LOFCA.

El detallado análisis, realizado sobre la presupuestación y el proceso de cálculo de la nivelación de servicios públicos fundamentales, resuelve los principales *problemas técnicos* de la fijación y distribución de las consignaciones y asignaciones de ayuda. Pero en última instancia apenas garantiza algo.

Todo depende, repetiremos, de los "parámetros" inseguros formulados en la Primera parte: *categorías de los servicios públicos calificados como fundamentales y ritmos de elevación de los niveles mínimos en relación con los niveles medios a nivel del Estado.*

Así pues, por encima, de las “technicalities” la relevancia de las escuelas del Artículo 15 de la LOFCA queda subordinada a que a su sombra se realice un *esfuerzo de redistribución* territorial efectiva del gasto público, destinado a financiar servicios fundamentales respecto a las pautas que se venían registrando en el periodo anterior al de entrar en vigor la LOFCA (1982).

Dado que la LOFCA ha preferido la ambigüedad y la falta de compromiso sobre estas cuestiones, la intensidad del esfuerzo de nivelación dependerá, en su caso, de lo que pudieran señalar las normas de desarrollo del Artículo 15. Y, en su defecto, de la *nueva distribución territorial del poder político* que emana en el Estado de las autonomías.

En última instancia es previsible que la distribución territorial del poder político será la que dentro de los cauces formales abiertos por la LOFCA, zanje el tema en cifras.

En relación con este problema creemos ilustrativo volver al examen de la *interacción* entre los Artículos 13 y 15 de la LOFCA. La LOFCA en su artículo 15 señala que el recurso reiterado a las asignaciones presupuestarias, como vía de que las Comunidades Autónomas atiendan a la elevación del conjunto de servicios fundamentales hasta los niveles garantizados, motivará la revisión del porcentaje de participación en los impuestos no-cedidos a favor de la Comunidad Autónoma cuestionada, y por tanto un incremento en sus ingresos.

Pero, según se adelantó en la Primera Parte, esta previsión no representa sino un enfoque de *equilibrio parcial* que puede carecer de relevancia a escala del Estado.

En el marco del Artículo 13 todas las Comunidades Autónomas pugnarán por elevar sus porcentajes de participación en los impuestos no cedidos, a través de negociaciones que tendrán en cuenta unas bases –señaladas en el propio Artículo 13– que a nada comprometen. La resultante de tales negociaciones dependerán básicamente de *las relaciones de fuerza entre el poder central y los poderes autonómicos*. Es decir, dependerá básicamente, repetimos, de *la distribución territorial del poder político*, y no de las bases inefables incluidas en el Artículo 13 de la LOFCA.

Pues bien, dentro de esas resultantes, la expansión de los porcentajes de participación en los impuestos no cedidos a favor de las Comuni-

dades Autónomas, que tuviesen reiterada necesidad de asignaciones presupuestarias, no constituirá sino *un ingrediente*, tal vez no de los principales.

De no atarse en corto, por las normas de desarrollo del Artículo 15 de la LOFCA, a los equilibrios dimanados de la nueva distribución territorial del poder político, estos equilibrios favorecerían en principio a los territorios más desarrollados y abocarían, sin duda alguna, a reconocer como fundamentales a *pocos* servicios públicos, y a acordar ritmos de elevación de niveles mínimos en cifras *asaz modestas*. Nos gustaría errar.

No podría, incluso, desecharse la hipótesis de que, en virtud del protagonismo de la nueva distribución territorial del poder político, los resultados finales para la elevación de los niveles mínimos de servicios públicos fuesen nulos. Y tampoco que se revelasen *negativos*, durante algún tiempo, en relación con lo que venía ocurriendo antes de la instauración de la LOFCA.

Es decir el Artículo 15 de la LOFCA, de indudable importancia y atractivo, abre un cauce, pero corre el riesgo de enmarcar soluciones que bien podrían tildarse como "*partos de los montes*". No asegura o garantiza, repetimos, nada en cuanto a nivelación de servicios públicos fundamentalmente a escala del Estado. Que quede bien claro.

Desde luego estas reflexiones, un tanto críticas, se deberían circunscribir a la *fase de despegue* de la LOFCA. Más allá, creemos, el agotamiento de los andamiajes jurídicos en la construcción del Estado de las Autonomías, y la consiguiente crisis de expectativas, unidas a la maduración de las transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas contribuirían a articular, en todo caso, unas "salidas razonables y efectivas sobre nivelación del gasto público descentralizado similares, por ejemplo, a la solución de la RFA.

4.2– Conclusiones.

1) El Artículo 15 de la LOFCA establece con generalidad un sistema de garantías de niveles mínimos en la prestación de los denominados servicios públicos fundamentales, y prevé un esfuerzo de nivelación en este sentido de forma que los niveles mínimos se acerquen paulatinamente a los niveles medios registrados en todo el Estado.

2) Sin embargo la LOFCA no se compromete en especificar *cuales* son los servicios públicos fundamentales. Y tampoco, pese a las apariencias, se compromete en garantizar un esfuerzo preciso de nivelación a escala del Estado. Las declaraciones de la LOFCA, pese a la magnanimidad de los vocablos empleados –(se considerará nivel mínimo garantizado de prestación del conjunto de servicios fundamentales al nivel medio de los mismos en todo el territorio nacional)– son totalmente ambiguas.

3) Estos extremos habrán de ser precisados en unas normas de desarrollo del Artículo 15 que la LOFCA no prevé expresamente. En todo caso parece necesario especificar, de una vez por todas, cuales son los servicios públicos que merecen el calificativo de fundamentales. Y aclarar si el esfuerzo de nivelación futuro que aproxime los niveles mínimos garantizados a los niveles medios del Estado se concretará en una ley, o se dejará como opciones políticas variables en manos de los poderes públicos, las cuales podrían quedar no obstante sometidas a un ritmo mínimo de igualación de niveles.

4) En añadidura a las cuestiones apuntadas, existen al menos cuatro problemas, que hemos investigado con algún detalle, y que precisan de una regulación legal, que asegure su tratamiento armónico en todo el territorio del Estado:

- Establecimiento de una fórmula que refleje cuantitativamente el nivel del *conjunto* de servicios públicos fundamentales en función de los niveles de cada servicio público que integre ese conjunto.

- Garantías en la utilización de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas a favor de la financiación de los servicios públicos fundamentales asumidos por ellas.

- Procedimiento de cálculo que permita concretar las cantidades y su distribución territorial mediante las que se asegurará la prestación del conjunto de servicios públicos fundamentales en todos los territorios del Estado.

- Procedimiento de distribución intra-territorial de las asignaciones presupuestarias otorgadas a cada Comunidad Autónoma, en el marco de la finalidad anterior. De forma que con la distribución intraterritorial se atiendan preferentemente a las comarcas y núcleos habitados más desfavorecidos desde el ángulo de la provisión de servicios públicos fundamentales.

5) Finalmente el estudio recalca que el esfuerzo de elevación de niveles mínimos y el otorgamiento de asignaciones presupuestarias a las Comunidades Autónomas, incapaces de financiar los niveles mínimos garantizados en cada período –tales como emanan de la LOFCA– no *aseguran* ventajas objetivas a los territorios receptores de tales asignaciones respecto a la situación pre-existente. La LOFCA, no se olvide, elude delimitar la categoría de servicios públicos fundamentales y alude a una cuantificación inequívoca del esfuerzo de elevación de niveles mínimos. Si esas lagunas no se cubrieran por una ley ordinaria, el *factor fundamental* en el *sistema* de garantías sobre niveles mínimos y de su elevación esbozado en el Artículo 15 de la LOFCA –pasaría a ser un elemento que no figura expresamente en el mencionado Artículo: *la nueva distribución territorial del poder político*, en principio sesgada a favor de los territorios más desarrollados. Algo que ilustra, una vez más, que la *ambigüedad* favorece el consenso momentáneo, pero arrastra riesgos, en este caso el de confundir descentralización del gasto público con solidaridad;... y costes políticos para el futuro.

6) En resumen puede afirmarse que la LOFCA apenas ha avanzado, en cuanto al sistema de nivelaciones de los servicios públicos fundamentales respecto a lo señalado en la Constitución. Tras la LOFCA la pelota queda en el tejado a la espera de una ley de desarrollo del artículo 15 que pondría de relieve la inanidad de la Ley Orgánica en el tema ahora investigado; y que no podría eludir la necesidad de insertar el esfuerzo de nivelación en el proceso de racionalización del gasto público, dentro de las coordenadas de crisis del Welfare State, al menos durante la década de los 80.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- CUADRADO ROURA, J.R. "El informe Crowther-Kilbrandon y el desarrollo de las propuestas de financiación regional en el Reino Unido" Documentación Administrativa n.º 179, Madrid 1978.
- FERNANDEZ CAINZOS, Juan J. "Las necesidades preferentes y la teoría de los bienes públicos" Hacienda Pública Española, n.º 57, año 1979.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A. "Un análisis parcial del Proyecto de LOFCA Aprobado por el Pleno del Congreso (Asignaciones Presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios y Fondo de Compensación Interterritorial)". I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas Sevilla, Abril 1980.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A. "La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la LOFCA" en la España de las Autonomías. Espasa-Calpe, Madrid 1981. Tomo II. 1977.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A., "El fondo de Compensación Interterritorial: Inquietudes sobre un Proyecto de Ley", Revista de Estudios Regionales, Vol. II, 1980.
- KOLM, S.C., "Theorie Economique de l'Etat, Les Fondements de l'Economie Publique", Gauthier-Villars, Paris, 1968.
- KOLM, S.C., "Le Service des Masses" Dunod, Paris, 1971.
- LAGARES, J. "Las necesidades públicas en España y sus niveles actuales de satisfacción". El Sector Público en las Economías de Mercado. Espasa Calpe, 1979.
- LASARTE, J. "La financiación de las comunidades autónomas". Documentación Administrativa, n.º 181, Madrid Enero-Marzo 1979.
- LINARES MARTIN DE ROSALES, J., "Régimen Financiero de las Comunidades Autónomas Españolas", Diputación General de Aragón, 1981.
- LOPEZ NIETO, A. "Comparación del Sistema Alemán de Nivelación del Gasto Público y la LOFCA", Universidad de Oviedo, Agosto 1980.
- LOPEZ NIETO, A. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. "Financiación de las Comunidades Autónomas". Situación, Banco de Bilbao número 3, 1981.
- LOPEZ NIETO, A. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, F., "La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la LOFCA", en La España de las Autonomías, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, Vol. II.
- MC KRACKEN, P. "Pour le plein emploi et la stabilité des prix" O.C.D.E. Paris, 1977.
- OLMEDA DIAZ, M., "El Coste Social de la Previsión del Nivel Mínimo de Servicios", VI Reunión de Estudios Regionales, Valencia, 1980.

- PEREZ SOLER E. y VIBORAS, J.A. Los servicios municipales en Andalucía. Revista de Estudios Regionales. Vol. II. 1980.
- ROTHENBERG, J., "Decentralization and the Theory of Optimal Government" en "The Analysis of Public Output", J. Margolis, Columbia University Press, New York, 1970.
- SAENZ DE BURUAGA, G., "El cuadro de necesidades públicas, Problema de descentralización". El Sector Público en las Economías de Mercado, Espasa Calpe, 1979.
- SEVILLA SEGURA, J.V. y FERNANDEZ MARUGAN, F.M. "La financiación de las autonomías en España: Situación y perspectivas". Ponencia presentada al II Congreso CITEP, Madrid, noviembre 1980.

RESUMEN

El trabajo que Fernando Fernández y Antonio López Nieto, realizan en torno algunos de los artículos de la Ley de Financiación de Las Comunidades Autónomas –LOFCA– en concreto el art. 15, resulta de sumo interés por cuanto que pone, en parte, en tela de juicio algunos de los principios sobre los que en la actualidad se está diseñando el sistema de financiación del Estado Autonómico Español.

En este sentido, la exposición se configura en tres partes. La primera está dedicada al análisis del art. 15 de la LOFCA, especialmente en lo que atañe a la delimitación de la categoría de servicios públicos fundamentales, y al esfuerzo de nivelaciones asociado a la garantía de unos niveles mínimos fijados de tiempo en tiempo. En la segunda, exponen la problemática que en torno a la presupuestación, tanto a nivel de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas, planteará en su día el alcanzar dicho nivel de servicios mínimos.

Por último, los autores, realizan unos comentarios sobre en lo que su opinión debería de ser las directrices que en todo momento han de guiar el desarrollo de esta cuestión y finalizan con una serie de conclusiones.

RESUME

Le travail que Fernando Fernández et Antonio López Nieto ont réalisé sur quelques articles de la Loi de Financement pour les Communautés Autonomas –LOFCA–, spécialement l'article 15, est extrêmement intéressant car en partie il met en doute quelques des principes sur lesquels on est en train de baser actuellement le système financier de l'Etat Autonome Espagnol.

Dans cette ligne, l'exposition se divise en trois parts. La première est dédiée à l'analyse de l'article 15 de la LOFCA, spécialement en ce qui concerne à la délimitation de la catégorie de services publics fondamentaux et à l'effort de nivellements associé à la garantie de niveaux minimales fixés avec périodicité. Dans la deuxième part, ils exposent les problèmes concernant le budget au moment d'atteindre le niveau mentionné de services minimales qui affecteront non seulement à l'Administration Centrale mais aussi aux Communautés Autonomes.

Finalement, et avant quelques conclusions, les auteurs exposent des commentaires sur les lignes que, à leur avis, devraient toujours être suivies dans le développement de cette question.

SUMMARY

The work of Fernando Fernández and Antonio López Nieto about some articles of the Financing Law for the Autonomous Communities –LOFCA–, and especially about article n. 15, is most interesting because it partly questions some of the principles on which the financial system of the Spanish State of Autonomies is actually being based.

In this line, the exposition is divided into three parts. The first one is dedicated to analysing the article n. 15 of the LOFCA, especially with regard to the delimitation of the category of fundamental public services and also so the effort of levelings associated to the guarantee of minimum levels periodically fixed. In the second part, they explain the budget problems which will be created, not only for the Central Government but also for the Autonomous Communities, when they will try to reach the minimum services level.

Finally, before some conclusions, the authors make some remarks about the main lines that, in their opinion, should always be followed in the development of this issue.

