

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA FINANCIACION DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Por MAGDALENA BODELON ALONSO
y FRANCISCO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.-II. LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-III. DEFICIENCIAS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN ESTABLECIDO POR LA LOFCA.-CONCLUSIONES.

I. Introducción

El cambio de un Estado-central a un Estado-regional no es, por supuesto, una simple operación de relevo en la dirección de la actividad del sector público. Como señala el profesor Muñoz Machado (1), esta transformación «exige [...] una remodelación de enorme profundidad en las estructuras administrativas que deben ser sometidas a una labor de despiece y recomposición enormemente afinada y meticulosa, que permita la configuración armónica de un nuevo modelo de Administración engranado con la suficiente precisión como para impedir que los elementos del nuevo conjunto se desgasten excesivamente o se rompan a poco que inicien su funcionamiento».

(1) MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: «El Gobierno y la Administración regional». *Las Autonomías Regionales I. Informes al Instituto Nacional de Prospectiva*. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1977.

Es objetivo del presente trabajo analizar uno de los aspectos decisivos en el proceso de transformación emprendido en España a partir de 1978: el modelo financiero que sustentará la nueva estructura político-administrativa descentralizada del Estado. Infravalorar la importancia de la problemática económico-financiera del Estado de las Autonomías podría llevar a una ruptura o desgaste serio del nuevo sistema.

Avanzar en el análisis del modelo financiero autonómico presupone un conocimiento de la legislación básica que lo sustenta, por lo que comenzaremos con una exposición, no muy exhaustiva, del esquema de la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, a partir de la ahora LOFCA, que no por ser muy citada es suficientemente conocida.

El desarrollo de este punto nos llevará a describir, en un segundo estadio, las deficiencias más sustanciales que se han detectado en el funcionamiento del modelo LOFCA, para concluir con lo que podrían ser algunas alternativas posibles al sistema actual.

Como en todo estudio económico, los argumentos esbozados en el presente trabajo no son únicos ni incuestionables, pero sí se sustentan sobre la experiencia acumulada en los cinco años transcurridos desde la aprobación del esquema financiero básico del nuevo Estado de las Autonomías.

II. Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

La distribución del poder que se configura con la Constitución Española de 1978 determina una estructura del Estado conformada por la integración de sus distintas regiones y nacionalidades, a las cuales se les reconoce su capacidad de autogobierno dentro de los principios de indivisibilidad y solidaridad del Estado español.

La nueva organización político-administrativa conlleva, por supuesto, el cambio de la estructura financiera del Estado, ya que la descentralización de funciones implica descentralización del presupuesto público.

Es evidente que uno de los elementos que determina la capacidad de autogobierno de una Comunidad Autónoma lo constituye la elaboración y orientación de su propio presupuesto de ingresos y gastos.

El presupuesto autonómico se configura como uno de los instrumentos más importantes de la política económico-social regional, pues la culminación del proceso de transferencias y el acceso a la «autonomía financiera» dota a las Administraciones regionales de una mayor capacidad operativa.

Peró llegado a este punto, debemos cuestionarnos el grado de «autonomía financiera» con que se ha dotado a las Comunidades Autónomas dentro del esquema de financiación constituido en la España de las Autonomías a través de la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre).

Como apunta el profesor Ferreiro Lapatza (2), «para financiar la actividad de sus diferentes niveles de Gobierno, un Estado Autonómico puede acudir a dos esquemas contrapuestos: el que responde al sistema de unión y el que responde al sistema de separación. Según el primero, el Gobierno central recauda todos los ingresos y en el fondo común participa tanto éste como los de los territorios autónomos. De acuerdo al segundo, Gobierno central y territorios autónomos tienen, cada uno de ellos, fuentes de financiación propias. La mayoría de los sistemas reales son, sin embargo, mixtos, es decir, mezclan rasgos de ambos».

La LOFCA, siguiendo los principios constitucionales y más concretamente el título VIII, artículos 156, 157 y 158, confirma en su artículo 1.º, 1, que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos Estatutos». En su artículo 2.º fija los principios que regirán la actividad financiera de las Comunidades Autónomas en coordinación con la Hacienda central; de su lectura, y de la del resto de la Ley, podemos deducir que el sistema adoptado en España se acerca más al sistema de unión antes mencionado.

Podemos poner en cuestión la amplitud del margen de autonomía del sistema financiero autonómico. Pero antes de llegar a ese punto, es conveniente hacer un comentario sobre las diferentes fuentes de ingresos con que cuenta cada Comunidad.

Siguiendo el articulado de la LOFCA, los recursos de las Comunidades autónomas son de diversa naturaleza. Algunos de ellos, como los

(2) FERREIRO LAPATZA, JOSÉ JUAN: «La financiación de las Autonomías». *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*. Tomo II. Ed. Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1981.

ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado y el producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia, no necesitan un comentario especial, pues, además, su importancia relativa en el total de los recursos es mínima.

Sobre la potestad de cada Comunidad Autónoma de establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales se deben hacer puntualizaciones.

Se ha escrito y discutido en reiteradas ocasiones la conveniencia o no de incrementar las tasas y contribuciones especiales; aunque bien es cierto que se ha llegado a producir un desfase entre la cuantía de las tasas y contribuciones especiales y el coste real efectivo de los servicios prestados por el sector público, también hay que tener en consideración que la propia LOFCA establece que «el rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realización de actividades no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades» y «la recaudación por la contribución especial no podrá superar el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio soportado por la Comunidad Autónoma».

Por lo que respecta a la creación de impuestos propios regionales, las limitaciones que imponen la Ley y la propia Constitución reducen considerablemente sus posibilidades como instrumento potenciador del ingreso público regional.

En consecuencia, los tributos propios, las tasas y las contribuciones especiales son una fuente limitada de recursos para las Comunidades Autónomas. Su contribución al monto total de recursos financieros autonómicos es reducida y además está muy recortada su posibilidad de incremento futuro.

Otra fuente de financiación prevista son los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado. Este recurso tiene una consideración parecida a los citados anteriormente, pues, entre otras, los recargos «no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minorización en los ingresos del Estado por dichos impuestos, sin desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos». A esto debe añadirse una objeción, que no por ser más política que técnica debe obviarse, y es el coste político que supone una medida tan impopular entre los ciudadanos como el recargo sobre impuestos, que afecta muy directamente a su capacidad adquisitiva.

Consideremos ahora uno de los principales mecanismos de financiación de la actividad de una Comunidad Autónoma: los tributos cedidos,

total o parcialmente, por el Estado. Cubierta la etapa transitoria en cuanto a la puesta en marcha de los mecanismos de financiación de una Comunidad Autónoma, el paso decisivo hacia la consecución de una cierta «autonomía financiera» se dará, fundamentalmente, a través de la puesta en marcha de la correspondiente Ley de Cesión de Tributos. El propio esfuerzo recaudatorio realizado por la Comunidad pasará a ser el que determine, en cierta medida, su suficiencia financiera.

El desarrollo de la gestión tributaria es uno de los retos más importantes que afrontan los Gobiernos Autónomos (sobre todo los de regiones menos desarrolladas técnicamente), pues será tarea de los Servicios Regionales de Hacienda el control de los tributos que gestionen, la corrección de desigualdades en la tributación y la eliminación del fraude, con el fin de conseguir un equilibrio tributario intrarregional y un incremento en los ingresos obtenidos, no sólo por una mayor presión fiscal (si se diese), sino también, y en cualquier caso, por una gestión más eficaz.

Por otra parte, y considerando la posibilidad de incrementar los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, se ha de tener en cuenta que el grupo de tributos cedidos se caracterizarán por un comportamiento poco dinámico en la evolución de sus rendimientos. De esta manera, el planteamiento habrá de ser realista y no excesivamente ambicioso respecto al volumen de este flujo financiero.

Por lo que respecta a los ingresos procedentes del porcentaje de participación en los impuestos no cedidos del Estado, debe entenderse que serán minorados en la cuantía que suponga el monto recaudado de los impuestos cedidos a la Comunidad, pues éste es el mecanismo que se contempla en la LOFCA. Por la disposición transitoria primera de la misma, en el supuesto más habitual de que los tributos cedidos no cubran el coste efectivo de los servicios transferidos, el Estado garantiza que hasta que no se haya completado el traspaso de competencias previstas en cada Estatuto y, en cualquier caso, mientras no transcurran seis años desde su entrada en vigor, los servicios transferidos contarán con la cobertura financiera necesaria mediante la participación en los ingresos del Estado. Una vez transcurrido el período transitorio, el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los impuestos del Estado se fijará de acuerdo con unas bases -coeficiente de población, esfuerzo fiscal, etc.-, contemplándose la posibilidad de incluir otros criterios, si se estima oportuno. El Consejo de Política Fiscal y Financiera -creado por la LOFCA (artículo 3.º) entenderá e

informará sobre la fijación de este porcentaje y, en cualquier caso, se aprobará por Ley. Se contempla la posibilidad de revisión si se amplían o reducen las competencias asumidas por una Comunidad, cuando se produzca la cesión de tributos, si se reforma sustancialmente el sistema tributario nacional o si el Estado o la Comunidad Autónoma solicitan la revisión una vez transcurridos cinco años desde su entrada en vigor.

La participación en los ingresos del Estado se convierte, así, en una fuente financiera importante, pero limitada por el coste efectivo de los servicios definitivamente transferidos.

El recurso a las operaciones de crédito se contempla como posible instrumento de financiación, con ciertas limitaciones. La problemática de la financiación vía endeudamiento es sobradamente conocida; una política financiera prudente exige una moderación en la captación de recursos acomodada a las disponibilidades presupuestarias futuras; por tanto, la importancia relativa de esta fuente de recursos en el presupuesto total de ingresos de la hacienda regional no debe alcanzar cotas muy altas.

Por último, otras de las fuentes básicas de financiación de una Comunidad Autónoma es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). De conformidad con la Constitución, el FCI se constituye como el vehículo fundamental de canalización de la inversión nueva que realiza una Comunidad Autónoma, integra como mínimo el 30 por 100 de la inversión nueva del Estado y se reparte entre las Comunidades Autónomas en base a criterios objetivos y bajo el principio de solidaridad interregional. Los recursos de este fondo se dirigen hacia proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional, de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones.

El proceso de la «autonomía financiera» se debería consolidar también por la vía del FCI. El mayor nivel de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas determina que, cada vez en mayor medida, sean éstas las que decidan la orientación de los recursos provinientes de éste. En consecuencia, las Comunidades Autónomas han asumido paulatinamente la responsabilidad de decidir hacia dónde deben orientar su inversión dentro del marco competencial, a la vez que la Administración Central debería ver reducido su campo de actuación dentro del FCI (competencias no asumidas).

Pero en este caso, como en otros anteriores, el problema se centra en la rigidez que impone el ser una cuantía prefijada por la Administración Central, a lo que se debe añadir que no se contaría con autonomía en la decisión de las inversiones públicas extra-Fondo, cuya cuantía es mayor que la del FCI (70 por 100, frente al 30 por 100 mínimo).

Para habilitar este pequeño análisis de la LOFCA debemos hacer mención del artículo decimoquinto de la misma, por el cual se establece que el Estado garantizará el nivel mínimo de los servicios fundamentales de su competencia en todo el territorio español. Para lograr este objetivo, se contempla la posibilidad de transferir a las Comunidades Autónomas los recursos necesarios en cada caso, los cuales tendrán carácter finalista en el sentido de que su destino sería evitar la insuficiencia financiera en la prestación del nivel medio de los servicios públicos fundamentales en el territorio. No se consigue, pues, tampoco margen de maniobra en cuanto a recursos financieros disponibles para la Comunidad Autónoma.

Esta visión de los mecanismos de financiación de que disponen las Comunidades Autónomas nos induce a centrar nuestro estudio en las deficiencias y estrangulamientos que se están originando en los mismos, una vez constatada una cierta rigidez en la tan pretendida autonomía financiera de los gobiernos autónomos.

III. Deficiencias del modelo de financiación establecido por la LOFCA

El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, definido por la LOFCA, presenta las deficiencias propias de un modelo cerrado. Aunque en la actualidad ya aparecen estrangulamientos, éstos no se manifestarán con toda su crudeza hasta que se cubra todo el espacio de elasticidad que permite el actual ordenamiento. Si no se atajan con decisión los problemas, durante los próximos años veremos surgir insuficiencias en la financiación, incremento del déficit y peligros de ruptura en el principio de solidaridad que se materializa a través del FCI. Evidentemente, estos problemas están interrelacionados; pero, en orden a conseguir una mayor claridad expositiva, vamos a entrar en un comentario más detenido de lo que suponen los mismos.

En primer lugar, y por lo que se refiere al déficit público, cabría pensar que no se va a ver agravado por el crecimiento y actuación de

las haciendas autonómicas, puesto que el proceso de transferencias determina que se haga una valoración del coste efectivo del servicio a transferir y que, cuando éste tenga un carácter definitivo, pase a la Comunidad Autónoma. Este procedimiento, indudablemente, sienta unas bases de equilibrio financiero en los presupuestos autonómicos supuesta una valoración correcta (3), pero esta premisa es de difícil cumplimiento por las rigideces que lleva aparejadas. Efectivamente, la inflexibilidad se plantea desde el momento primero de la transferencia, pero, y lo que es más grave, se va presentando de forma acumulativa conforme se suceden los ejercicios presupuestarios, al no estar garantizada la propia dinamicidad del servicio transferido. Se configura un modelo estático que ve constreñido su propio crecimiento. Para añadir elasticidad a una estructura así definida las Comunidades Autónomas cuentan con el denominado «efecto financiero», que se produce como resultado de mantener fijo anualmente el porcentaje de participación en los ingresos del Estado y del desfase existente entre la tasa de crecimiento de los impuestos no cedidos del Estado y la tasa de crecimiento del gasto asociado al servicio transferido. Con este complemento en la financiación está claro que se acrecienta el déficit público, aunque sea necesario como lubricante del engranaje financiero que establece la LOFCA.

Con la asunción de tributos por parte de las Comunidades Autónomas durante el período transitorio, y dado que éstos actúan como minoración de la participación en ingresos del Estado, «la plusvalía» que significaba el «efecto financiero» se ve considerablemente mermada y, por consiguiente, el déficit público derivado de éste se reduce. Situados en el período definitivo, el problema financiero volverá a aparecer sobre todo para las Comunidades Autónomas que incurrirán en déficit vía endeudamiento.

Tal como se configura el modelo de financiación establecido por la LOFCA se pretende mantener la dotación de capital público existente en las Comunidades Autónomas cuando se produce el traspaso de servicios del Estado a las mismas. Si excluimos el aumento de la presión fiscal por parte de los Gobiernos autónomos, vía que conllevaría lógicamente un importante coste público y el endeudamiento, porque es un capital que en algún momento del tiempo ha de ser reintegrado con

(3) En este sentido son suficientemente significativas las llamadas «derivadas» que se producen en determinados servicios transferidos -fundamentalmente en materia de educación-, que obligan a la Administración a incrementar la dotación de estos servicios.

recursos propios, la única vía que resta a las Comunidades Autónomas para incrementar su *stock* de capital público sería el fondo de Compensación Interterritorial, y entramos aquí en lo que sería uno de los principales problemas que está presentando la financiación autonómica.

El FCI tiene una doble finalidad ciertamente contradictoria, a saber: hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución y, por tanto, orientar las nuevas inversiones hacia los territorios comparativamente menos desarrollados, y por contra, servir de brazo principal, precisamente, de la inversión nueva. En este sentido, se señala en la exposición de motivos de la Ley 7/1984, del FCI, que «... todas las Comunidades Autónomas han de ser beneficiarias de los recursos procedentes del Fondo, puesto que, de no ser así, se verían privadas del acceso a las nuevas inversiones...». De esta manera se establece una identificación entre el FCI y la inversión nueva, lo que contribuye en escasa medida a la solidaridad interregional. Las Comunidades más desarrolladas contarían con menores recursos para llevar a cabo su inversión nueva, aun teniendo una dotación de capital público superior y una estructura económica más rica y, por tanto, con crecientes necesidades de capital que las Comunidades menos desarrolladas. Precisamente por la identificación que se hace del Fondo con la inversión nueva las Comunidades «ricas» presionarán para que se cambie el actual modelo de financiación por las insuficiencias que conlleva.

En definitiva, podemos señalar que las mayores disponibilidades de recursos financieros, en cuanto a inversión nueva se refiere, en manos de las Comunidades más pobres -principio de solidaridad- y, por tanto, su relativamente mayor autonomía de gasto, puede provocar una reacción en el resto de las Comunidades autónomas, originándose presiones que hagan saltar el actual modelo de financiación. Esto no se produciría si no se diese la identificación entre inversión nueva y FCI.

Cabría pensar, con lo dicho hasta ahora, que son las Comunidades más desarrolladas las que se perjudican con la distribución del FCI, pero esto no es así por distintos motivos:

En primer lugar, el destino del FCI es para gastos de inversión real o nueva, no pudiéndose destinar a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos. Ello sitúa a las Comunidades nuevas desarrolladas en una difícil tesitura. Estas Comunidades cuentan normalmente con unos *stocks* de capital público

inferiores, en términos relativos, a la media y, por tanto, con una cuota de Fondo proporcionalmente superior. El hecho de que el FCI pueda incrementar suficientemente esta dotación de capital público no garantiza su conservación en tanto en cuanto la inversión nueva realizada lleve aparejada una inversión en reposición. Efectivamente, cuando se derive una inversión en reposición de la aplicación del FCI no existen en la LOFCA mecanismos equilibradores que permitan cubrir esta nueva necesidad, puesto que con la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos se cierra la puerta al crecimiento de las actividades objeto de transferencia. En alguna medida este tipo de disfunciones se han podido ir solventando en tanto en cuanto lo permitiera la elasticidad del efecto financiero, pero la inversión en reposición puede tener un carácter acumulativo por su propia perdurabilidad en el tiempo que si no hoy o dentro de poco tiempo va a movilizar a algunas Comunidades Autónomas para que se solvante esta laguna de la LOFCA. Las Comunidades que antes van a sentir los perjuicios van a ser, lógicamente, las que tengan un *ratio* inversión nueva/stock de capital superior –en términos de la LOFCA, aquellas que tengan una cuota de Fondo en relación al capital transferido mayor– y éstas van a ser, en primer lugar, las que tengan un menor grado de desarrollo.

No obstante se abre una pequeña puerta en el artículo 14, punto 2, de la Ley del FCI, al señalar que «excepcionalmente, cuando se trate de inversiones efectuadas por una Comunidad Autónoma en un servicio cuya dotación en dicha Comunidad Autónoma no alcance el nivel mínimo que garantiza el artículo 15 de la LOFCA, al fijarse la cuantía de las asignaciones presupuestarias correspondientes a dicha Comunidad Autónoma en los Presupuestos Generales del Estado se contemplará la capacidad financiera de la referida Comunidad Autónoma para asumir los gastos corrientes derivados de tales inversiones». El carácter de excepcionalidad de este artículo, así como la inexistencia de una «ley de servicios mínimos», impide el que se dé el necesario juego a una vía que, en cualquier caso, afectaría a esos servicios mínimos –entendidos como la media en el territorio nacional–, de difícil determinación técnica. Por tanto, el problema de la inversión en reposición sigue planteándose.

En otro orden de cosas, y no directamente relacionado con el problema de la suficiencia financiera, las Comunidades Autónomas menos desarrolladas pueden ver como se desvanece el efecto solidaridad cuando se produce la regionalización del resto de la inversión

nueva de los Presupuestos Generales del Estado —situada en la actualidad en torno al 60 por 100 del total—. Aunque se diga en el punto 2 del artículo 1.º del FCI que «las inversiones del sector público estatal no comprendidas en el Fondo de Compensación Interterritorial se inspirarán igualmente en el principio de solidaridad», la presión política y las necesidades sectoriales —que no territoriales— de la economía en las regiones más desarrolladas pueden vaciar de contenido al FCI. Igualmente, si contemplamos el Presupuesto en toda su dimensión, las subvenciones de capital pueden desvirtuar la solidaridad territorial a la que se supone debe atender la inversión pública, así serán las Comunidades que tengan un entramado económico más desarrollado las que mayores recursos reciban vía subvenciones por el marcado carácter sectorial que presentan este tipo de operaciones (verbigracia INI, INH, RENFE, etcétera.)

Después de comentar los problemas más significativos que, desde nuestro punto de vista, presenta el modelo de financiación establecido por la LOFCA, vamos a centrarnos ahora en lo que serían las consecuencias que se derivan de las actuaciones de las Comunidades Autónomas en particular. Evidentemente, si no existe una pulsión, inducida por el propio modelo de financiación para que surjan insuficiencias o problemas en la estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas, si se dan unos procesos que tienden a crear rigideces para la consecución del equilibrio financiero de las mismas.

Las Comunidades Autónomas más desarrolladas, que en términos relativos reciben una escasa cuota de Fondo, por el efecto demostración de las menos desarrolladas y por las propias presiones sociales, se ven compelidas a llevar a cabo unas políticas de inversión más agresivas que las que les permitiría su propia disponibilidad del FCI. En este sentido se verían abogadas al endeudamiento y, por lo tanto, al déficit público. Pensamos que este problema se deriva del escaso margen de autonomía financiera de que disponen para realizar nuevas inversiones, autonomía que no se contempla en la Ley del Fondo, pero que surge como importante demanda del entramado social de todas las Comunidades del Estado.

En un sentido más amplio, todas las Comunidades Autónomas se han visto obligadas a entrar en una serie de medidas de fomento económico que les ha supuesto y les supondrá, por la propia inercia del sistema, incurrir en unos gastos adicionales por encima de los recursos transferidos por el Estado. Para financiar estos gastos tendrán que

internalizar los costes adicionales con recursos propios y, como hemos visto más arriba, esto presenta unas grandes complicaciones.

Por último, cabría hablar de los problemas derivados de los tributos cedidos que, sobre todo para las Comunidades más pobres en recursos materiales y humanos, tiene el peligro de la ineficacia y, por consiguiente, de la aparición de insuficiencias. Igualmente, aquellas Comunidades que gestionen de forma menos eficiente los servicios transferidos podrán incurrir en déficit presupuestarios.

Conclusiones

A modo de conclusión podemos señalar que las rigideces que presenta el actual sistema de financiación devienen de la utilización de un modelo inflexible, incapaz de adaptarse a las variaciones que presentan los presupuestos de las Comunidades Autónomas. El modelo LOFCA es un modelo estático que sólo pretende mantener el capital público existente incrementándolo vía FCI. De ello se manifiesta una abierta contradicción entre el principio de autonomía financiera y el principio de solidaridad.

La esperanza de un posible aumento de los recursos disponibles vía tributos cedidos es escasa. El claro retroceso en la recaudación obtenida por las figuras impositivas cedidas limita seriamente el margen de maniobra de que pudieran disponer las Comunidades Autónomas.

Desde nuestro punto de vista las líneas maestras que deben orientar la reestructuración del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas pasaría por retomar el FCI como un auténtico fondo de solidaridad. Haciendo una lectura más estricta del artículo 16, que señala que «el Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios menos desarrollados», el FCI se repartiría entre aquellas Comunidades que tuviesen un nivel de desarrollo inferior a la media. Para hacer efectivo el principio de autonomía financiera en el gasto se habría de dotar de un fondo específico para cubrir las necesidades de inversión, nueva o en reposición, que pudieran tener todas las Comunidades Autónomas. La distribución de este Fondo estaría más en función de las variables que fija la LOFCA para la determinación del coeficiente de participación en los ingresos del Estado que en función de las que se utilizan para la distribución del FCI. Teniendo en consideración las diferencias de desarrollo económico de las distintas regiones de España,

el FCI no debería verse muy reducido en su cuantía, y la dotación del Fondo de Inversión para la autonomía se haría con cargo a los recursos que la Administración Central ha venido gestionando dentro de su competencia.

En última instancia, lo que se propone es la profundización en la descentralización en el aparato político-administrativo del Estado por la vía de hacer efectivo el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

