
ESPACIO ECONOMICO Y CESION DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Donato Fernández Navarrete
Profesor numerario de «Estructura Económica»
en la Universidad Autónoma de Madrid

En este trabajo se abordan dos temas íntimamente relacionados: el primero trata sobre la formación histórica de la unidad económica de España hasta llegar al nuevo modelo autonómico y la problemática que éste plantea en el plano del mantenimiento de la unidad del mercado nacional derivado de la cesión de competencias a las Comunidades Autónomas y de la cesión que habrá de hacerse a la CEE en el supuesto de la integración. Se concluye que la unidad de mercado está preservada desde cualquier óptica que sea examinada y que ambos procesos son compatibles entre sí. El segundo de los temas que se estudia es el de la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas según la metodología aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera por Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero. Se distingue entre las Comunidades Autónomas que se rigen por el sistema general —la LOFCA— de las que lo hacen por el especial —el de Concerto—, cuyas diferencias metodológicas son sustanciales. La conclusión a que se llega es la de que si bien el cambio seguido es diferente, el resultado puede ser el mismo.

I. INTRODUCCION

Al enfrentarse con el tema de las Autonomías, son muchos los aspectos que surgen y que uno se siente tentado a tratar. No obstante, los dos que en mayor medida han requerido la atención de los estudiosos han sido los relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y al Fondo de Compensación Interterritorial (1). Sin embargo existen

otras cuestiones igualmente importantes, que hasta el momento no han sido lo suficientemente estudiadas —o por lo menos divulgadas— y de las que este trabajo pretende dar cuenta.

Dos son los temas que se abordan a continuación. Aparentemente son independientes, pero sin duda están íntimamente ligados entre sí. El primero trata sobre la formación histórica del espacio económico y la incidencia que sobre el mismo puede eventualmente tener el proceso de descentralización autonómica; el segundo de los temas, es el relativo a los criterios de valoración de las competencias que son objeto de transferencia a las CC. AA.

(1) De algunas de estas cuestiones me he ocupado en otros trabajos: «La doble descentralización del Estado Español y el principio de unidad de mercado», *Información Comercial Española (ICE)*, mensual, núm. 571, marzo 1979, y «Financiación de las Comunidades Autónomas» *ICE* (Boletín semanal), núm. 1.866 de 6 de enero de 1983.

II. ESPACIO ECONOMICO Y DES-CENTRALIZACION AUTONOMICA.

1. La formación del espacio económico.

En un buen número de casos la centralización del Estado moderno ha seguido un proceso paralelo a la revolución industrial. Ambos fenómenos se han interpretado como un signo de progreso sobre las estructuras feudales.

En nuestro país, dicho proceso de centralización y sobre todo de unificación del espacio a efectos económicos, ha sido muy lento. Unas breves pinceladas históricas lo ponen claramente de manifiesto:

La unidad política teóricamente se consigue en 1492 con la toma de Granada por los Reyes Católicos.

El arancel común para la Península data de 1841, fecha en que por primera vez se incluyen las provincias vascas; téngase en cuenta a este respecto, que, actualmente, España es una asociación de libre-cambio con tres regímenes arancelarios: Península y Baleares, Ceuta y Melilla e Islas Canarias.

La unidad fiscal se consigue con la reforma de Mon-Santillán de 1845, unidad que, de hecho, históricamente nunca ha existido: en períodos tan centralistas como la era de Franco, han pervivido regímenes fiscales especiales como los de Navarra y Alava.

Otra pieza básica de ese engranaje fue la unificación del sistema monetario en 1868 cuando la peseta pasa a ser la unidad monetaria en todo el territorio nacional y en las colonias (la pesetas de 100 céntimos, pues en dicho año se adopta el Sistema Métrico Decimal en sustitución de los sistemas de pesas y medidas existentes —de los que todavía quedan vestigios—). Tamames escribe que al «... estudiar la evolución de los problemas monetarios

en España, lo primero que se observa es la falta de un auténtico sistema monetario hasta 1868, en el sentido en que ha de entenderse este término: conjunto de medios de pago que circulan en los territorios de soberanía nacional, regulados mediante ley en su cantidad y en sus relaciones, en la forma más adecuada para el desarrollo de la economía. Hasta 1868, año en que por primera vez una sola ley pasó a regular todo lo referente a nuestra moneda, ese sistema no existió realmente» (2).

La unidad de mercado, que es la que realmente define un espacio económico nacional entendido como superador de «aquellas formas primitivas del comercio interior que se limitan a los pequeños intercambios en un marco local» (3), tiene lugar a finales del siglo XIX, Sánchez-Albornoz, en base a la geografía de los precios, habla de desintegración del mercado español en una fecha tan reciente como la de 1868. Refiriéndose a la crisis alimentaria de 1868, escribe que ésta es «... una de las tantas que jalaron el siglo XIX, análogas a su vez a las del siglo XVIII e incluso dentro de la economía española, ni las técnicas o los modos de producción, ni tampoco el mercado habían sufrido alteraciones fundamentales en todo ese tiempo. La perduración de caracteres antiguos tan adentrado el siglo XIX torna el caso, por más tardío que sea, representativo de una estructura regional que viene de vieja data», y prosigue: «Después de 1868, el movimiento cíclico de los precios no desapareció en nuestro país. Regiones como Andalucía, siguieron padeciendo accidentes de este género... La supresión de la legislación prohibicionista en materia de importación

(2) Ramón Tamames, *Estructura Económica de España*, Alianza Universidad, 14.ª edición, Madrid, 1982, página 926.

(3) Josep Fontana, *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, página 14.

de granos, así como la integración económica impulsada por el tendido de la red ferroviaria contribuyeron a mitigar el problema crónico» (4).

En un sentido similar, aunque desde la perspectiva de la hacienda pública, se expresa Barrera de Irímo: «... sería preciso recordar que el proceso de unidad fiscal española, como culminación en la construcción del Estado moderno, es notablemente más lento y tardío de lo que la contemplación simplista y vulgar de la historia de nuestra Patria permite deducir. No ha sido, en mi opinión, analizado con la profundidad que merece todo el impulso internacional que el siglo XIX, y sólo desde entonces, hace posible la auténtica creación de la comunidad española con su unidad de espacio económico (la red moderna de transporte), su unidad monetaria y su unidad fiscal. Tres fenómenos que, hasta entonces, estaban muy lejos de producirse, cualquiera que fuera la apariencia política que España ofreciera» (5).

El sector capitalista que va emergiendo en la industria textil catalana y siderurgia vasca, la minería, la mayor especialización agraria que se quiera o no reconocer tiene lugar tras el proceso de desamortización, la progresiva formación del sistema financiero, y sobre todo, la construcción de la red de ferrocarriles, son el entramado necesario para poder hablar con propiedad de una auténtica división del trabajo que conforma el espacio nacional desde el punto de vista económico. Un mercado que ha ido intensificándose a lo largo del siglo XX con la notable mejora de las comunicaciones y la intensificación del proceso industrial (y la consiguiente inci-

(4) Nicolás Sánchez-Albornoz, *España hace un siglo: una economía dual*, Alianza Universidad, Madrid, 1977, páginas 82 y 83.

(5) Prólogo al libro de Félix de Luis Díaz-Monasterio y Luis del Arco, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una Hacienda Federal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, página 7.

dencia sobre la urbanización, movimiento migratorio y disminución del autoconsumo agrario).

Sin embargo, el proceso de unificación del espacio económico se ha enmarcado en un modelo centralista en lo político y nacionalista en lo económico —recuérdese a este respecto la aceptación del término «Vía nacionalista del capitalismo español» con el que los estudiosos de nuestra economía genéricamente han denominado al período que media entre la restauración Canovista de 1875 y el Plan de Estabilización de 1959—, que ha respetado poco la tradición regional muy arraigada en nuestro país. Dicho modelo ha tenido como objetivo básico —especialmente desde los años sesenta— el incremento de la renta, para lo cual se han puesto en funcionamiento, de forma explícita o implícita, toda una serie de incentivos que han acabado configurando una España con una economía dual en la que en 1977 una cuarta parte del territorio nacional absorbía el 50 por ciento de la población y el 57 por ciento de la renta nacional. En tanto que las tres cuartas partes restantes corresponden a la España pobre, predominantemente agraria, mal comunicada y de la emigración.

La Constitución de 1978 abre una nueva perspectiva, cuyo resultado se percibirá cuando transcurran varios años. Pero sí interesa destacar que con ella ha cambiado ampliamente la óptica de la dirección del desarrollo: se ha pasado del objetivo de crecer a cualquier coste —léase desequilibrio geográfico, personal, etc.— a otro que busca una mayor redistribución. Este nuevo objetivo, que marca la senda por donde caminarán la economía y la sociedad española en el futuro, se concreta en estos dos principios:

- a) El de nivelación de servicios, y
- b) Lucha contra los desequilibrios territoriales a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

En el proceso de cambio que está generalizándose actualmente en la estructura del Estado, se ha abierto una interesante polémica sobre la eficiencia centralización-descentralización en la asignación de recursos donde se esgrimen argumentos económicos en favor y en contra que son, en un buen número de casos, el trasunto de las diferentes posiciones políticas de sus autores (6).

Ahora bien, lo que sí resulta evidente en el caso español es que el sistema centralizado —impuesto por regímenes autoritarios— ha proporcionado graves problemas políticos y desequilibrios regionales. Y como en España la conciencia regional es un dato bien patente, lo único que parece compatible con la democracia, es la descentralización. Por consiguiente, aun cuando desde el punto de vista económico puedan suscitarse ciertas reservas, existen argumentos de orden político y social de mayor peso:

«Cuando se defiende la democracia —escribe Laureano Lázaro— no se hace porque resulte más barata, sino porque es un valor en sí misma. Del mismo modo, la descentralización ha de propugnarse en tanto en cuanto se esté convencido de sus valores superiores frente a la centralización, en términos democráticos, no económicos. El reparto del poder y su aproximación a los ciudadanos permite la participación mejor que la centralización. Y es, por tanto, una razón suficiente en sí misma en pro de la descentralización.

Debo hacer una puntualización. Podría pensarse que admito implícitamente que la potenciación de la participación de los

(6) Ejemplos de ello se contienen, entre otros, en: Antoni Casahuga «La invalidez general del teorema de la descentralización», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 20, 1982; A. Giménez (selección de) *Financiación de las Autonomías*, Blume Ediciones, Madrid, 1979; Wallace E. Oates *Federalismo Fiscal*, Instituto de la Administración Local, Madrid, 1977, etc.

ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control del poder supone incremento en los costes económicos del funcionamiento de la administración. De manera alguna opongo participación a eficacia, que sería plantear un falso dilema.

Generalmente, la participación aumenta la eficacia. Es así porque ayuda a detectar y formular los problemas, y a elegir el procedimiento más adecuado para resolverlos. Y, en caso de error, la democracia permite enmendar los errores en mayor medida que el autoritarismo y la dictadura. En los casos de enfrentamiento entre reparto del poder y descentralización, por un lado, y eficacia, por el otro, se trataría de oposiciones a corto plazo. Considerando el problema en largo plazo, tal dilema no existe, pues la participación hace que las decisiones sean más eficaces. En todo caso, puestos en el extremo de tener que optar, hay que elegir la democracia, la participación y la descentralización, como valores superiores a los de la eficacia» (7).

Tampoco cabe silenciar la opinión de la Comisión de expertos en el segundo Informe Enterría, el más importante que sobre este tema se ha hecho hasta el momento «Además de constituir un claro mecanismo del poder político y, por consiguiente, de consolidación democrática, el proceso autonómico ofrece al mismo tiempo indudables ventajas en el orden económico, puesto que, de una parte, posibilita una mayor claridad y transparencia del sector público y, de otra, permite una prestación de servicios públicos más eficaz y mejor ajustada a las preferencias de los ciudadanos» (8). Y más adelante,

(7) Laureano Lázaro Araujo, *Financiación de una Comunidad Autónoma Uniprovincial: el caso de Madrid*, (original fotocopiado).

(8) E. García de Enterría (Presidente) «Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas», Centro de Estudios Constitucionales, *Colección Informe* núm. 34, de la Presidencia del Gobierno, página 12.

prosigue: «De la correcta valoración de los servicios transferidos, sin olvidar los nuevos costes de coordinación que, en su mayor parte, van a recaer sobre el Estado, dependerá que el proceso de autonomía pueda cumplir ese indeclinable requisito de economicidad que permitirá, sin duda, disipar los diversos temores manifestados al respecto» (9).

Como la organización del Estado de las Autonomías es ya un hecho que parece irreversible, los dos aspectos que más pueden afectar a la cuestión que debatimos son los relativos a la compatibilidad entre la descentralización territorial y la unidad de mercado nacional, así como la que se enmarca en el contexto descentralizador interno (Autonomías) y externo (ingreso en la CEE), a las que pasamos a referirnos (10).

2. Regionalización y unidad de mercado.

¿Es incompatible la descentralización que comporta el Estado de las Autonomías con la unidad de mercado nacional históricamente conseguida con tanto esfuerzo? La respuesta a este interrogante es negativa por la simple razón de que no beneficia absolutamente a nadie.

Existen por lo menos dos razones de peso que desmienten todo temor: una es de tipo legal y otra de orden económico-social.

La primera se apoya legalmente, como es obvio, en la Constitución y en los propios Estatutos vigentes: Vasco y Cataluña, fundamentalmente, y por supuesto también de los restantes. En este tema el legislador ha sido bastante exigente y las fuerzas políticas sumamente claras.

Efectivamente, la normativa de máximo rango no ofrece sospecha de que la regio-

(9) *Ob. cit.* página 30.

(10) Un desarrollo más amplio se encuentra en mi ya citado trabajo *La doble descentralización...*

nalización pueda dar lugar a un fraccionamiento de la unidad de mercado: los artículos 138 y 139 de la Constitución disponen que el Estado garantiza la efectividad del principio de solidaridad; que las diferencias entre los Estatutos de las CC. AA. no podrán implicar ventajas económicas y sociales; que todos los españoles tienen idénticos derechos y obligaciones en el territorio nacional. Y de forma aún más explícita, el apartado 2 del artículo 139, señala que no podrán adoptarse ningún tipo de medidas que directa o indirectamente limiten la libre circulación y de establecimiento de personas y/o bienes en el territorio español.

En este mismo sentido ahonda la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que en su artículo 2, apartados *a)* y *b)*, expone claramente que la garantía del equilibrio económico es competencia exclusiva del Estado a quien corresponde tomar las medidas encaminadas a conseguir los objetivos básicos de toda economía: equilibrio interno y externo y desarrollo armónico en todo el territorio español. También determina la LOFCA que los ingresos de las comunidades autónomas deberán establecerse de forma que no supongan barreras arancelarias ni impliquen privilegios económicos o sociales.

Igualmente, entre otros, los artículos 10.27 del Estatuto Vasco y 12.5 del Cataluña, al tratar sobre el comercio interior, especifican que el Estado se reserva la competencias, que le corresponde en exclusiva, de determinar la política general de precios y así como de garantizar la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado.

De tanto o mayor peso que la normativa legal de máximo rango, son las razones de orden económico. Existe una realidad económica nacional, un mercado tan interrelacionado que resultaría muy complejo desmontar. Basta con observar la unidad monetaria; aduanera; las empresas

que tienen sus centros de trabajo repartidos por varias regiones; el sector distribución; la red de ferrocarriles, carreteras y otras comunicaciones; la red bancaria; la organización del movimiento obrero; el tejido social; etc., para percatarse de la integración existente en todo el territorio nacional. En fin, una malla tan auténticamente real y tan evidente, que resulta ocioso insistir en ello.

Por consiguiente, no existen razones suficientes para sostener que pelagra la unidad de mercado porque, por ejemplo, alguna de las regiones pretenda introducir discriminaciones en el empleo sirviéndose como instrumento del idioma propio, o porque se regionalicen las cajas de ahorro obligándolas a invertir parte de sus recursos en las regiones de origen —política que en parte venían haciendo ya— o porque las regiones asuman determinadas competencias en exclusiva. Sin embargo, han existido —y continúa habiéndolos— algunos instrumentos discriminatorios como ocurre con los coeficientes de fondos públicos, los beneficios fiscales y crediticios, etc., que han implicado transferencias de recursos de las zonas pobres a las ricas y han contribuido de forma decisiva al creciente desequilibrio económico entre las regiones españolas.

3. La doble descentralización del Estado español.

Como es bien patente, en España va a tener lugar casi de forma simultánea un doble proceso de descentralización: uno hacia adentro (Estado de las Autonomías, ya en marcha) y otro hacia el exterior (la integración en la CEE).

Ambos procesos conllevan pérdidas de competencias del Estado Central. Lo realmente importante es determinar si los dos pueden ser compatibles entre sí, y para ello el único camino posible que por ahora existe es el de observar qué competencias pueden ser recabadas por la CEE

y cuáles son las que han de transferirse a las Comunidades Autónomas.

En el primer caso, dado el nivel actual de integración en la CEE, ésta exigirá competencias y/o coordinación de políticas en materias relacionadas con el comercio exterior (caso de la TEC), política agraria (precios comunes), política fiscal (homogeneización de nuestro sistema fiscal respecto al comunitario, y particularmente el IVA), política monetaria, etc. Por su parte, el Estado español se reserva, entre otras materias, la competencia exclusiva en legislación mercantil, laboral, régimen aduanero y arancelario, sistema fiscal y monetario, seguridad social, etc. Competencias que son suficientes para atender cualquier demanda de la CEE.

Por lo tanto, la descentralización interna no supondrá ningún obstáculo en este sentido. Ahora bien, ¿podría hacer frente el Estado español a cualquier demanda que pueda hacer la CEE, incluso hasta una eventual integración política? La respuesta es rotundamente afirmativa partiendo de la Constitución. El artículo 12 de la misma expresa que la soberanía nacional reside en el pueblo español; el artículo 93 —pensado especialmente para nuestro ingreso en la CEE—, dice que mediante Ley Orgánica se podrán celebrar tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

Claro que todo ello ha de entenderse sin menoscabo de las competencias atribuidas a las regiones en sus respectivos estatutos de autonomía.

La CEE respeta la organización interna de sus estados miembros —por supuesto siempre que responda a planteamientos democráticos—. En su seno conviven situaciones tan diferentes como las representadas por la República Federal de Alemania (ejemplo de descentralización) y la de Francia (ejemplo de centralización).

Apenas puede hablarse de una política regional comunitaria con anterioridad a 1975 aunque hayan existido programas concretos de acción regional. Actualmente la CEE cuenta con un conjunto de programas y organismos financieros de carácter regional que se verán más reforzados en los próximos años.

De ahí que, en conclusión, ambos procesos sean plenamente compatibles entre sí.

III. VALORACION DE LAS COMPETENCIAS OBJETO DE TRANSFERENCIA

4. Planteamiento general.

El segundo tema que plantea este trabajo es el de la valoración de las competencias que asumen las CC. AA. con arreglo a sus respectivos estatutos; valoración que reviste la mayor importancia cara a otro de los grandes objetivos en los que debe basarse la filosofía autonómica: el de economicidad.

La exposición que sigue se basa en la metodología para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos o que hayan de transferirse a las CC. AA., que fue aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera por Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero (11).

Es necesario distinguir con claridad entre el mecanismo previsto para el régimen general (Comunidades-LOFCA) del especial (Comunidades-Concierto) puesto que se dan diferencias sustanciales no sólo en lo que atañe a la forma de cálculo de dicho coste, sino, y sobre todo, en la financiación de las competencias transferidas.

Antes de pasar a exponer la citada metodología, conviene efectuar algunas puntualizaciones generales para evitar juicios

(11) El citado Acuerdo fue publicado en el B. O. E. de los días 31 de mayo, 1 y 2 de junio de 1982.

precipitados y poco fundamentados que a veces suelen realizarse:

— La asunción de competencias por las Comunidades no tiene por qué implicar necesariamente un incremento en el gasto público en relación a si las continuase realizando el Estado. Se trata de un cambio de titularidad en la competencia, que pasa de ser ejercida por el poder central al autonómico.

— Si tendrá alguna incidencia sobre el incremento del gasto público, aunque se estima que escasa, la creación por las CC. AA. de algunas instituciones propias: gobierno, asamblea legislativa...

— Si tendría efectos negativos sobre la presión fiscal, si las CC. AA. creasen una administración paralela a la del Estado. Esto no sucederá puesto que junto con el servicio se transferirá también el capital humano.

5. Valoración de los servicios y su financiación durante el período transitorio en el sistema LOFCA.

5.1. Valoración de los servicios (12).

El equilibrio financiero de las Comunidades exige que la financiación de los servicios transferidos iguale a su coste efectivo en el momento en que se produzca la transferencia. Para ello, señala la metodología, es necesario en primer lugar que se efectúe una correcta valoración del coste efectivo, lo cual requiere una exacta identificación de todos los agentes generadores de costes; y en segundo lugar, que sean transferidos todos los medios perso-

(12) Una serie de precisiones importantes se contienen en el trabajo de José L. Borque y Valeriano Muñoz, *El coste efectivo de los servicios que se traspasan a las Comunidades Autónomas. Algunos problemas relativos a su determinación*. Comunicación presentada al Primer Congreso de Economía y Economistas de España, Barcelona, 8-11 de diciembre de 1982.

nales y materiales dándolos simultáneamente de baja con carácter permanente en el correspondiente supuesto del Departamento del Estado.

El concepto clave del que parte ya la LOFCA y por supuesto la metodología, es el de coste efectivo. Este está compuesto para cada servicio por la adición de tres costes parciales: directo, indirecto y de inversión. Primeramente definiremos cada uno de ellos para después pasar a ocuparnos de los criterios de imputación que se han establecido, que revisten una cierta complejidad técnica.

El coste directo se define como la suma de los gastos de personal y de funcionamiento vinculado de forma directa a la prestación del servicio que se transfiere.

El coste indirecto está constituido por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para las funciones de apoyo, dirección y coordinación del citado servicio.

Los gastos de inversión son aquellos destinados a la conservación (mantener en uso normal los bienes materiales y reponer los deteriorados), mejora (prolongar la vida útil del bien) y sustitución (reponer los bienes que por su uso normal hayan quedado inútiles) del capital público afecto a la prestación del servicio. Por lo tanto, los gastos de inversión tienen como finalidad mantener el funcionamiento del servicio al mismo nivel que venía prestándolo el Estado. De tales gastos se excluyen la llamada «inversión nueva», o sea, la destinada a la ampliación del stock de capital.

Como los costes directos e indirectos actualmente se distribuyen a nivel central y periférico, es evidente que:

$$CET = Cdc + Cdp + Cic + Cip + Gi \quad [1].$$

Siendo:

CET = coste efectivo del servicio transferido.
Cd = coste directo.
Ci = coste indirecto.

Gi = gastos de inversión.
c = unidades centrales.
p = unidades periféricas.

La valoración del coste efectivo se hará por las Comisiones Mixtas de Transferencias de forma analítica, servicio a servicio y comunidad a comunidad. Vendrá referido al momento de la transferencia y para ello habrán de tenerse en cuenta todos los costes en que haya incurrido el Estado durante el ejercicio inmediatamente anterior a aquél en que se produce la transferencia.

Veamos cómo se procede en cada uno de los componentes del coste efectivo y cuáles son los criterios de imputación.

Comenzando por el coste directo, cuyos componentes son los gastos de personal y los de funcionamiento directamente vinculados al servicio transferido, se hará computando las partidas correspondientes a los capítulos I y II —de la actual estructura presupuestaria— tanto del presupuesto de gastos del Estado como, en su caso, el de los Organismos Autónomos (en tal supuesto habrán de consolidarse ambos).

Es importante diferenciar los dos componentes del coste directo: los gastos de personal y los de funcionamiento. En cuanto al coste directo de los gastos de personal (para los que la metodología contempla una casuística muy detallada), es, en lo referente a las unidades periféricas, calculado de forma analítica servicio a servicio y comunidad a comunidad; los costes centrales de personal del servicio objeto de trasvase, una vez valorados, se imputan a las regiones en función del coste directo periférico.

Por su parte, para los costes directos de funcionamiento se sigue un procedimiento similar a los de personal: se cuantifica analíticamente el coste directo de funcionamiento periférico que interviene en el servicio, y los correspondientes gastos centrales, una vez valorados, se distri-

buirán entre comunidades en función del coste directo periférico.

La valoración de los costes indirectos (que como queda dicho están constituidos por los indirectos de personal y de funcionamiento que sirven de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido), se efectúa igualmente mediante suma de las correspondientes partidas de los capítulos I y II del presupuesto de gastos del Estado y, en su caso, el de los Organismos Autónomos que correspondan. Dichos costes indirectos están, en la actual situación de administración centralizada, asimismo repartidos entre la Administración Central y la Periférica. Para su valoración, se seguirá el criterio siguiente: primeramente para cada servicio transferido y comunidad, se cuantificarán los costes indirectos que tienen lugar en dicho territorio; posteriormente, se sumarán para cada servicio todos los costes indirectos periféricos de todas las CC. AA. De esta forma, para cada servicio, se obtiene el coste indirecto periférico total.

El coste indirecto central se obtendrá por diferencia entre el coste indirecto total y el periférico. Será distribuido entre comunidades en función de los costes periféricos (directos e indirectos) obtenidos para cada una de ellas.

Para los gastos de inversión del servicio transferido —tercer componente del coste efectivo— los criterios de valoración e imputación no siguen las mismas reglas de los casos anteriores debido a las considerables dificultades técnicas que entrañaría obtener las correspondientes cuotas de amortización. De ahí que se compute, dice la metodología, «como coste de inversión el correspondiente a aquellos gastos de tal naturaleza en los que ha incurrido, efectivamente, el Estado con objeto de mantener la capacidad funcional de los bienes de capital transferidos».

Para ello es preciso valorar previamente tales gastos a nivel estatal en base a los

que figuran como gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución del referido servicio en el capítulo VI del presupuesto de gastos del Estado del año de referencia. Una vez determinado dicho agregado, se procederá a su reparto entre CC. AA. en función de:

a) El stock de capital vinculado en cada región al servicio transferido (se cita como ejemplo el número de plazas escolares, de camas de hospital, kilómetros de carretera, etc.).

b) Si no pudiese aplicarse el criterio expuesto en a), se procederá al reparto de forma proporcional a los costes directos totales que dicho servicio comparte en cada comunidad.

En resumen, según la metodología expuesta, el coste efectivo de cada servicio transferido va a depender primordialmente de dos hechos:

— de las dotaciones previas que ya hubiera en cada región a cargo de la Administración Periférica del Estado, puesto que en base a ellas se determinan e imputan los costes directos e indirectos.

— de las dotaciones de personal con que cuente el servicio. Los gastos de personal no sólo son los más importantes sino que en función de ellos se determinan otros costes directos e indirectos menos relevantes.

Otros aspectos significativos son los siguientes:

— para la valoración del coste efectivo se toma como base el ejercicio anterior al que se haya producido la transferencia, lo que dado el nivel de inflación existente, siempre resultarán infravalorados los recursos financieros a transferir.

— los gastos de inversión se limitan por así decirlo al valor de la amortización (mantener el servicio). Al no preverse inversiones netas positivas, teóricamente no pueden ampliarse salvo que se recurra al FCI.

5.2. *Financiación de los servicios transferidos a las CC. AA.-LOFCA durante el período transitorio (13).*

Por lo que respecta a la financiación de los servicios transferidos, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de las respectivas CC. AA., la regla básica que se establece consiste en que los rendimientos de los impuestos estatales cedidos más la participación en los no cedidos, deben cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos (14).

$$CET = IC + PNC [2].$$

(13) Conviene recordar que los recursos legales previstos por las CC. AA.-LOFCA para llevar a cabo sus cometidos pueden clasificarse en:

a) Recursos propios o autonómicos (patrimoniales, créditos y tributos propios) ya que dependen de las propias comunidades.

b) De origen estatal (impuestos cedidos a las Comunidades y participación en los no cedidos), conocido como bloque de servicios, ya que su cometido estriba en que el Estado se compromete a proporcionar la financiación suficiente para la cobertura mínima de los servicios transferidos.

c) Extraordinarios o bloque redistribución (asignaciones presupuestarias extraordinarias y Fondo de Compensación Interterritorial) por estar presididos por el principio de solidaridad (nivelación de los servicios en todo el territorio nacional y lucha contra los desequilibrios regionales, respectivamente).

En este subepígrafe, nos vamos a circunscribir sólo a recursos que figuran en el apartado b) —los destinados a cubrir los servicios transferidos—, una parte de los cuales proceden de impuestos estatales no cedidos. Otro objetivo adicional es el de obtener el porcentaje de participación de las CC. AA. en los ingresos del Estado, durante la fase transitoria en la que todas ellas se encuentran.

(14) Entre los tributos estatales que pueden ser objeto de cesión total o parcial a las CC. AA., figuran el Patrimonio Neto; Transmisiones Patrimoniales; Sucesiones y Donaciones; Impuesto sobre el Tráfico de Empresas y Consumos Especiales (ambos en la fase minorista), excepto Monopolios Fiscales; Tasas y Exacciones sobre el Juego.

Los impuestos que no pueden ser objeto de cesión son los siguientes: Renta de las Personas Físicas, Rentas de Sociedades, Impuesto sobre el Tráfico de Empresas —en la fase mayorista—, Aduanas y Monopolios.

Siendo:

CET = Coste efectivo de servicios transferidos.

IC = Ingresos de las CC. AA. por impuestos estatales cedidos.

PNC = Participación en ingresos estatales por impuestos no cedidos.

Si tales recursos ordinarios estatales fuesen insuficientes, dado que el Estado se compromete a garantizar en todo el territorio el nivel mínimo de los servicios fundamentales (hayan sido o no asumidos por las CC. AA.), se asignarán las correspondientes partidas presupuestarias extraordinarias para hacer efectivo el cumplimiento de dicho nivel mínimo.

Como bien señala la metodología del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con los recursos anteriores se pretende hacer frente a la llamada financiación básica: la que corresponde al desarrollo de la actividad de una forma normal. Para ello las CC. AA. cuentan con los rendimientos de los tributos estatales: los cedidos y la participación en los no cedidos. Excepcionalmente con asignaciones presupuestarias. Ahora bien, puede suceder que una determinada comunidad esté interesada en elevar el nivel de prestación de los servicios en que sea competente; en este caso, tiene un camino: internalizar los costes extras financiándolos con sus recursos autónomos.

A nuestro juicio, no puede aceptarse que la citada metodología señale que para elevar el nivel de servicios por encima de ese mínimo, las CC. AA. cuentan con tres fuentes: recursos autónomos, asignaciones presupuestarias y FCI, puesto que no es cierto que las dos últimas tengan esa finalidad.

Queda claro, pues, que las CC. AA. para hacer frente al costo de los servicios transferidos y mantenerlos al mismo nivel que lo haría el Estado, se nutren de los rendimientos procedentes de impuestos estatales (o más propiamente de tributos). Estos se canalizan por una doble vía: unos se ceden directamente a las

CC. AA. y otros, los no cedidos, se obtienen a partir de un coeficiente de participación previsto para el período transitorio que varía para cada región en función de los tributos cedidos y de las competencias asumidas.

La forma de obtener dicho coeficiente de participación en los ingresos estatales por impuestos no cedidos, es objeto de nuestra atención en lo que sigue.

Ciertamente que el Consejo, en el punto que estamos tratando, no se ha molestado en clarificar absolutamente nada; únicamente se ha limitado a seguir textualmente el Informe Enterría precisamente en sus partes más oscuras (15).

Sírvanos de ejemplo el párrafo que sigue procedente del Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CC. AA. —y que también figura en la metodología del Consejo— que dice que para obtener el porcentaje total de participación en los ingresos del Estado durante el período transitorio se «adicionarán los respectivos porcentajes que representen el coste efectivo de cada servicio transferido, valorado el año anterior a aquél en que se produjo su transferencia, respecto de los ingresos del Estado efectivamente obtenidos durante ese mismo año por los capítulos uno y dos, exclusión hecha de los ingresos obtenidos por impuestos susceptibles de cederse a la CC. AA. Así, el coste efectivo de cada servicio transferido se expresará en forma de porcentaje sobre los mencionados ingresos del Estado y la suma de todos ellos será el porcentaje de participación en tales ingresos que corresponda a la Comunidad Autónoma a partir del año siguiente al de su constitución» (16).

(15) Idéntico criterio de confusión siguen los «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981», *Colección Informe*, número 36. Véanse a este respecto las páginas 45 a 47 de los referidos Acuerdos.

(16) Véase *Informe...*, *ob. cit.* páginas 63 y 64.

Según lo anterior, el porcentaje global de participación para cada región, vendrá determinado por:

$$\frac{\sum_{i=1}^n CET}{IE - IC} \times 100 \quad [3].$$

Donde,

CET = Coste efectivo de los servicios transferidos.

IE = Ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos (Capítulos I y II del Presupuesto del Estado).

IC = Rendimientos de los impuestos estatales cedidos a las CC. AA.

i = Número de competencias asumidas y acumuladas en cada ejercicio.

Más adelante el Informe —y también la metodología del Consejo—, al tratar sobre la reducción que sobre el porcentaje global de participación, habrá de tener la recaudación obtenida por las CC. AA. por los impuestos estatales cedidos, expresa que la «cuantía de la reducción del porcentaje de participación en ingresos como consecuencia de la cesión de impuestos, será lógicamente equivalente al porcentaje que signifique los ingresos realmente obtenidos por el Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate durante el año inmediatamente anterior a la cesión, por los impuestos cedidos, de acuerdo con los términos especificados en la Ley de cesión, en relación a los ingresos efectivos del Estado durante el mismo período en sus capítulos uno y dos, excepto los provenientes de impuestos susceptibles de cesión» (17).

Por consiguiente, la repercusión de los rendimientos obtenidos por las CC. AA. por impuestos cedidos, sobre el porcentaje global, será la siguiente:

$$\frac{IC}{IE - IC} \times 100 \quad [4]$$

De ahí que el porcentaje real de participación de las CC. AA. en los ingresos del

(17) *Informe...*, *ob. cit.* página 66.

Estado por impuestos no cedidos, vendrá dado por la diferencia entre [3] y [4]:

$$\frac{\sum_{i=1}^n \text{CET}}{\text{IE} - \text{IC}} \times 100 - \frac{\text{IC}}{\text{IE} - \text{IC}} \times 100 = \frac{\sum_{i=1}^n \text{CET} - \text{IC}}{\text{IE} - \text{IC}} \times 100 \quad [5]$$

De la correcta valoración que se haga del coste efectivo de los servicios que se transfieran, dependerá el que no se produzcan agravios comparativos entre las comunidades a la hora de participar en los recursos del Estado. El coeficiente de participación en los ingresos del Estado por impuestos no cedidos durante el período definitivo, seguirá unos criterios diferentes a los antes expuestos, que aquí no vamos a tratar.

6. Valoración de los servicios en las Comunidades: Concierto y su financiación.

Acabamos de ver que para todas las CC. AA.-LOFCA, la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, se hará de forma individualizada: servicio a servicio y comunidad a comunidad. En el caso del sistema de conciertos o convenios económicos, la metodología señala que la «... valoración de las cargas asumidas por los territorios forales se realizará de forma homogénea con la del coste efectivo de los servicios transferidos a las demás Comunidades Autónomas y aplicando la misma metodología...». Esto es, se tomarán iguales componentes y se seguirán las normas y criterios antes expuestos, aunque observando algunas diferencias como corresponde a un sistema de concierto.

Entre tales diferencias, se señalan las siguientes:

a) La valoración de las cargas asumidas por el País Vasco viene referida a la

media nacional. Se parte de la «... hipótesis —dice la metodología— de extrapolar el contenido y el alcance de las competencias asumidas por el País Vasco a todo el Territorio del Estado». Lo que importa determinar son las cargas que continúa asumiendo el Estado en esta Comunidad, a diferencia del sistema LOFCA que valora lo que se transfiere.

b) Mientras que en el sistema LOFCA, las valoraciones vienen temporalmente referidas al ejercicio en que se producen, en el de concierto, dichas valoraciones se corresponden con el ejercicio presupuestario para el que se está calculando el cupo. El argumento que para ello ofrece la referida metodología, en base al artículo 50 de la ley de Concierto, radica en que al «... ser las cargas no asumidas (por las que dicha Comunidad debe contribuir) la diferencia entre el total de gastos del Presupuesto del Estado y el total de cargas asumidas, para que esta magnitud tenga sentido es preciso que el minuendo y el sustraendo estén referidos al mismo ejercicio».

c) El cálculo de las cargas no asumidas por el País Vasco ha de realizarse legalmente en base al Presupuesto del Estado, lo cual plantea algunos problemas en relación a los Organismos Autónomos que reciben subvenciones (corrientes y de capital), y que la metodología contempla su resolución.

d) A diferencia de las CC. AA.-LOFCA en que la valoración del coste efectivo del servicio se hace una sola vez (lo cual no prejuzga que puede ser primero provisional y después definitiva), en el caso del sistema concierto, dicha valoración es siempre doble y se repetirá todos los años: primero, de forma provisional, partiendo del Presupuesto del Estado que se apruebe para el ejercicio; y después, definitiva una vez finalizado el ejercicio presupuestario y efectuada la liquidación del mismo.

Lo expuesto requiere tener presente tres aspectos de importancia capital.

1. Identificar con toda claridad las competencias asumidas por el País Vasco, o también, las que continúen a cargo del Estado.

2. Valorar con precisión la partida presupuestaria correspondiente.

3. Buscar un índice de imputación correcto que refleje fielmente el peso económico de la citada comunidad en el Estado español. Este índice es el que se aplica a la diferencia entre el Presupuesto de Gastos del Estado y la asignación presupuestaria que a nivel estatal corresponde a las competencias asumidas por el País Vasco para obtener el cupo con el que anualmente ha de contribuir dicha región al Estado.

Para tratar de clarificar lo más posible el tema, vamos a referirnos al caso contemplado por el Presupuesto del Estado para el ejercicio económico de 1982, realizando una breve explicación de los conceptos más importantes.

Conceptos	10 ⁹ pts.
1. Presupuesto de gastos del Estado...	3.533,8
1.1. F.C.I.	180,0
1.2. Demás gastos del Estado	3.353,8
2. Cargas asumidas por el País Vasco ..	997,8
3. Total cargas no asumidas por el País Vasco (1-2)	2.536,0
4. Coeficiente de importación para el País Vasco:	0,624
5. Imputación por cargas no asumidas (3x4)	158,2
6. Ajustes por comercio exterior (a favor del Estado)	4,3
7. CUPO (5+6)	162,5
8. Compensaciones (a favor del País Vasco)	104,3
8.1. Tributos no concertados ..	45,0
8.2. Ingresos no tributarios ..	15,8
8.3. Financiación déficit	43,5
9. Compensación Alava	0,4
10. Líquido a ingresar en el Estado por el País Vasco [7-(8+9)]	57,9

10.1. Alava	6,8
10.2. Guipúzcoa	19,0
10.3. Vizcaya	32,1

— Como *cargas no asumidas* por el País Vasco, se computan, entre otras (artículo 50 de la Ley de Concierto Económico): las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial; las transferencias del Estado a los entes públicos siempre que las competencias que dichos entes desempeñan no estén asumidas por el País Vasco; y los intereses y cuotas de amortización de todas las deudas del Estado que hayan sido contraídas con anterioridad a la Ley de Conciertos, y de las posteriores en la medida que lo determine la Ley del Cupo. Entre las cargas no asumidas están también las asignaciones presupuestarias, y sin embargo no figuran como tales en la Ley del Concierto. Se trata de una competencia que se reserva en exclusiva el Estado para garantizar el nivel mínimo de prestación de los servicios, y cuyos recursos deben proceder de todos esos ciudadanos con independencia del régimen autonómico por el cual se rijan.

— Los *Ajustes* obedecen a la diferencia de los totales nacionales entre los ingresos por el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores y las devoluciones por desgravación fiscal a la exportación. El índice de imputación correspondiente a los territorios históricos se determinará en base a la renta de los mismos.

— *Compensaciones*. Del Cupo correspondiente a cada Territorio histórico, se restará por compensación la parte imputable de los tributos concertados; de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria y del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado (en caso de superávit, se sumará). También se efectuarán compensaciones por otros conceptos menos importantes. La compensación a la Diputación Foral de Alava se debe a competencias estatales que venía

desarrollando no asumidas aún por el País Vasco.

— *Índice o coeficiente de imputación.* Los índices de imputación aplicables para obtener el cupo y efectuar los ajustes y compensaciones «se determinarán básicamente —según el artículo 53 de la Ley del Concierto— en función de la renta de los Territorios Históricos». Serán señalados en la Ley del Cupo y, sin perjuicio de su valoración anual, se aplicarán durante la vigencia de la misma. El índice global de imputación que figura para 1982 (6,24 %) es el aplicado para 1981. Es un índice provisional que regirá en tanto se establezca el definitivo en la

correspondiente Ley del Cupo para el período 1982-83.

En conclusión, aun cuando la foralidad históricamente ha constituido un privilegio, actualmente existen mecanismos y voluntad política para que esto no suceda. Sin embargo, hay algunos aspectos que convendría precisar, como el antes citado de las asignaciones presupuestarias. También existe una diferencia clara en la valoración del coste efectivo, que al venir referido a la media nacional, puede resultar favorable al País Vasco, aunque esto es bastante difícil de precisar; el único camino lógico es el de delimitar con toda claridad qué administración asume cada una de las competencias.

LA INTERVENCION POR MUESTREO

Jaime López Alonso
Interventor del Estado

Partiendo de la literalidad de la L.G.P., podría afirmarse que no es posible el ejercicio de la función interventora por muestreo. Sin embargo el muestreo es necesario. En este artículo, redactado con anterioridad a la Ley de Presupuestos de 1983, en la que se admite abiertamente la intervención por muestreo, se ha tratado de llegar a una interpretación de las normas de la L.G.P. acorde «con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas» y «atendiendo al espíritu y finalidad de aquellas» (artículo 3.º-1 del Código Civil).

1. INTRODUCCION

La intervención tradicional en España, hablamos de la función interventora ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado y sus denominados interventores delegados, ha tenido como nota destacable la generalidad, es decir, se ha ejercido sobre todos y cada uno de los actos de los que se derivan derechos y obligaciones de contenido económico en el ámbito del Estado y de los organismos autónomos (aunque, como diremos más adelante, esta generalidad sólo ha existido en la Ley).

Los escasos juristas que se han ocupado del tema, han ido creando trabajosamente una construcción jurídica sobre una realidad que se les resistía, según la cual el acto de intervención se integra en el acto administrativo como un requisito del mismo, necesario para que dicho acto administrativo quede perfeccionado.

Si esto es así, ¿puede hablarse de intervención por muestreo?

La característica definidora de la intervención por muestreo es, precisamente, que no se realiza sobre cada acto, sino sólo sobre algunos de ellos.

2. LEGALIDAD VIGENTE

La Ley General Presupuestaria delimita el ámbito objetivo de la intervención de forma amplia: «*todos los actos, documentos y expedientes* de la Administración civil o militar del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, serán intervenidos...»; «el ejercicio de la expresada función comprenderá: a) La intervención crítica o previa de *todo acto, documento o expediente* susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores...» (Artículos 92 y 93).