

ACUERDO 1/1982, DE 18 DE FEBRERO, DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, POR EL QUE SE APRUEBA EL MÉTODO PARA EL CÁLCULO DEL COSTE DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 3.2.c) DE LA LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio, y los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda de la Generalidad de Cataluña y del Consejo Regional de Murcia, celebró su quinta reunión el día 18 de febrero pasado, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía el estudio y, en su caso, aprobación de la metodología de valoraciones del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2.c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Debatido el Proyecto de Método elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Secretaría Administrativa del Consejo, se procedió a su aprobación, en primera votación, por mayoría de 22 votos a favor y 1 en contra, sobre 30 de derecho, que suponen una mayoría superior a los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo, según lo previsto en el artículo 10.3.a) del Reglamento de Régimen Interior.

Al acuerdo de aprobación del «Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas» ha formulado por escrito voto particular reservado el ilustrísimo señor Consejero de Hacienda del Gobierno Vasco, de acuerdo con la facultad que confiere el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior a quienes representen postura minoritaria.

En su virtud, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publican, para general conocimiento, los referidos métodos y voto particular reservado:

I. Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas

1. Introducción

1.1. Noción general

La construcción del Estado de las Autonomías implica un proceso de transferencia de competencias a la Administración Autónoma de los nuevos Entes Territoriales creados por la Constitución española.

Para la efectividad de dicho proceso, desde una perspectiva puramente presupuestaria y económico-financiera, es necesario que se cumplan las siguientes premisas:

— Las Comunidades Autónomas han de disponer de los recursos necesarios y suficientes para la prestación de los servicios correspondientes a las competencias que asumen.

— Este proceso no debe producir desequilibrios financieros ni para la Administración Central ni para otras Administraciones Autonómicas, que habrán de prestar los servicios propios de sus competencias con iguales garantías de suficiencia. Por tanto, deberá evitarse que por el hecho de dotar de servicios a una Comunidad se generen problemas financieros en otras.

— El gasto público no debe duplicarse como consecuencia de un incremento artificial de la dimensión, a nivel global, de los servicios objeto de traspaso o de una deficiente identificación en el ámbito territorial de los medios personales y materiales necesarios para la prestación del servicio que se traspasa dentro de los nuevos niveles de distribución de competencias entre las Administraciones implicadas en el proceso autonómico.

1.2. Suficiencia de recursos y equilibrio financiero en los traspasos de servicios

Para la consecución de los dos primeros objetivos, el Estado ha de garantizar la financiación de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de dicha Comunidad, en el momento de la transferencia. Con ello, las Comunidades Autónomas dispondrán de los recursos suficientes para prestar el servicio traspasado al mismo nivel que lo venía efectuando el Estado con anterioridad y el Estado podrá seguir prestando los servicios propios y los transferibles, todavía no traspasados, sin sufrir ningún tipo de desequilibrio económico-financiero.

Los principios de suficiencia de recursos y el equilibrio económico-financiero aseguran que los administrados no soporten disfunción alguna en la percepción de los servicios públicos por el mero hecho de la ejecución del proceso descentralizador previsto en la Constitución, y exige que tal proceso se lleve a cabo con el máximo rigor y racionalidad.

Esta garantía de la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos se consagra en el marco de la legalidad vigente a través de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 8/1980, 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en lo sucesivo LOFCA; de la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía para Galicia.

1.3. Metodología de cálculo de costes: su trascendencia

Descentralizar manteniendo los equilibrios del sistema requiere de una correcta valoración del coste efectivo de los servicios objeto de transferencia y de una exacta identificación de los agentes generadores de los costes. Realizar ambas tareas obliga a elaborar una metodología para identificar correctamente y cuantificar con exactitud los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Así se prevé en la LOFCA, ya que el artículo 3 de la

misma establece la competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el estudio, la elaboración y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

El cumplimiento de estas disposiciones legales constituye el objetivo que se pretende alcanzar en la presente metodología.

Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico, ha de reestructurarse la Administración Central observando inexcusablemente los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público. En este sentido, adquiere especial relevancia esta metodología, ya que permitirá no sólo definir con precisión las funciones y actividades ordinarias que han de desarrollar las Comunidades Autónomas como consecuencia del ejercicio de sus competencias, sino también reorganizar los servicios centrales y periféricos de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes para acomodarlos a las funciones que sigan perteneciendo a los mismos, suprimiendo las estructuras de gestión que resulten innecesarias y antieconómicas y, en su caso, procediendo a su reconversión en otros servicios de coordinación y/o planificación que resulten imprescindibles.

Es preciso señalar que a través de esta metodología se establece, únicamente, el nivel de financiación básica correspondiente a la actividad ordinaria que desarrollarán las Comunidades Autónomas. Conviene recordar al respecto que, junto a esta financiación primaria, existen otros mecanismos capaces de elevar, en su caso, el nivel de prestación de los servicios públicos transferidos mediante la utilización de los recursos autónomos (tributos propios, recargos sobre impuestos del Estado, endeudamiento, etcétera), o a través de las dotaciones procedentes de los mecanismos financieros de redistribución (Fondo de Compensación Interterritorial y, en su caso, asignaciones presupuestarias para nivelación de servicios públicos fundamentales).

1.4. Financiación básica: el porcentaje de participación

Dos son las fuentes de recursos dentro del sistema de financiación básica. De un lado, el rendimiento de los tributos cedidos y, de otro, la participación en los ingresos del Estado mediante un porcentaje a determinar. Este porcentaje se fijará de acuerdo con la presente metodología y deberá ser aprobado, mediante Ley, por las Cortes Generales.

Para poder calcular el porcentaje de participación antes referido, la Comisión Mixta de transferencias fijará obligatoriamente, junto con la relación de medios personales y materiales adscritos al servicio que se traspasa y la cuantificación del coste efectivo de prestación de éste, el porcentaje que represente dicho coste efectivo en relación con los ingresos por impuestos directos e indirectos del Estado.

Una vez acordado para cada traspaso de servicios dicho porcentaje, la suma de los correspondientes a los Reales Decretos cuya efectividad se produzca en el mismo ejercicio constituirá el porcentaje global del ejercicio de referencia. Este porcentaje global se adicionará al correspondiente a ejercicios anteriores, obteniendo así el

aplicable a la Comunidad Autónoma sobre los ingresos del Estado en el ejercicio siguiente y dando origen a un proceso en cadena que culminará con la financiación del proceso de traspaso de servicios a aquélla.

1.5. Efectos del traspaso de servicios sobre los Presupuestos del Estado y de sus Organismos autónomos

La última de las premisas consideradas, esto es, la no duplicación del gasto público, exige evitar, antes de que los traspasos se consoliden efectivamente en las Administraciones receptoras, una remodelación artificial de la dimensión de los servicios a través de una redistribución global de medios personales y materiales para cubrir supuestas insuficiencias tanto a nivel territorial como a nivel de otros servicios no incluidos en el proceso.

Tal remodelación artificial, de producirse, conduciría a los siguientes resultados: a) desigualdad en la prestación de los servicios, y b) consecuente incremento del gasto público, que supondría movilización de recursos adicionales con destino al sector público, provocando, inicialmente, un aumento del déficit y, posteriormente, una mayor presión fiscal.

Para ello, no basta con hacer una correcta valoración del coste de los servicios que se traspasan y con transferir las dotaciones financieras correspondientes a dicho coste, sino que, además, es necesario: a) transferir todos los medios personales y materiales que constituyen los agentes productores de los gastos que integran el repetido coste, y b) dar de baja, con carácter permanente, en los correspondientes Presupuestos del Departamento u Organismo autónomo del que dependía el servicio, los créditos equivalentes al importe en que se traduzca la aplicación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado correspondientes al servicio traspasado al que antes se ha hecho referencia.

2. Definición del coste efectivo

2.1. Definición legal

La aplicación transitoria primera de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, define el coste efectivo de un servicio mediante un método descriptivo que lleva a su identificación como el mero resultado de la agregación de los costes directos, indirectos y gastos de inversión que corresponda imputar en el momento de la transferencia a la Comunidad Autónoma de que se trate.

DEFINICION DE LOS COMPONENTES DEL COSTE EFECTIVO

2.2.1. Criterios de partida.—En primer lugar, conviene definir los componentes del coste que se considera imputable a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Evidentemente, este coste tiene que ser total y basado en la cobertura financiera que se aplicaba por el Estado a las unidades que de algún modo intervenían en los procesos de producción de los servicios públicos y, conse-

cuentemente, en la realización de las funciones inherentes a los mismos.

Por tanto, habrá que considerar los siguientes componentes del coste efectivo respecto a un servicio determinado:

- a) Coste directo de unidades centrales.
- b) Coste indirecto de unidades centrales.
- c) Coste directo de unidades periféricas.
- d) Coste indirecto de unidades periféricas.
- e) Gastos de inversiones en conservación, mejora y sustitución.

Debe tenerse en cuenta que la orientación del método se hace bajo una perspectiva económica, pero tomando como base la estructura de tareas y funciones necesarias para la prestación del servicio objeto de transferencia. De ahí que, desde un punto de vista analítico, los componentes del coste del servicio no pueden considerarse a priori predeterminados y establecidos en exclusiva dentro de una sola unidad orgánica, dado que las tareas inherentes a la prestación de los servicios públicos conllevan, necesariamente, al ejercicio de unas funciones en el proceso de producción de aquel que pueden resultar complejas.

En consecuencia, habrá que tomar como base de referencia el órgano que, cara al administrado, añade la última unidad de costes para hacer posible la prestación del servicio. A partir de este punto, y con la finalidad de componer los elementos y agentes portadores de los costes, habrá que considerar en una línea ascendente las distintas fases de producción del servicio, cualquiera que sea la unidad que directamente intervenga en el proceso en razón del ejercicio de las funciones que tenga atribuidas.

Efectuado este primer análisis, puede resultar:

a) Que por tratarse de una función general con cometidos marginales, la unidad orgánica que ultima la prestación del servicio tan sólo intervenga en el momento final y su correspondiente coste sea de escasa cuantía.

En este caso habrá que profundizar en el análisis para localizar la unidad o conjunto de unidades orgánicas funcionalmente interdependientes a las que haya de imputar, en su conjunto, el mayor componente del coste y cuyas competencias deberán quedar identificadas, por razón de la materia, dentro de la función principal que es objeto de traspaso.

b) Puede ocurrir, igualmente, que la referida unidad se encuentre integrada en una rama de gestión organizada en unidades interdependientes a través de las relaciones orgánicas y funcionales, cuya actividad queda circunscrita de forma importante en su conjunto en la prestación del servicio considerado.

En este supuesto, la identificación debe ser inmediata, de no existir varias organizaciones administrativas, en ramas de actividad diferentes, que incidan en la prestación de un mismo servicio, en cuyo caso, habría que considerar más de una función principal o una serie de funciones principales interrelacionadas, procediendo a ampliar los Reales Decretos por razón de las materias objeto de transferencia.

Una vez identificadas las unidades que directamente intervienen en el proceso de producción del servicio,

habrá de determinarse cuál es el coste imputable a las mismas.

El coste directo será sumatorio de todos los costes imputables a las unidades que intervienen directamente en el proceso de producción del servicio, cualquiera que sea la función que desarrollen o la rama de actividad en que estén encuadradas.

Determinados los costes directos, deberá procederse al estudio pormenorizado de cada unidad implicada, al objeto de concretar cuál es su estructura de base y dónde se localizan las tareas de dirección, apoyo y coordinación de la misma, con el fin de fijar los posibles *ratios* de imputación de costes indirectos.

Finalmente, sólo quedará computar los gastos de inversión de conservación, mejora y sustitución necesarios para el mantenimiento de la prestación del servicio al nivel que venía efectuándolo el Estado antes del traspaso.

2.2.2. Coste directo.—Constituye el coste directo la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio relativos a las tareas que se deben realizar para la producción del mismo, cualquiera que sea la unidad orgánica que los genere y el lugar en que aquellas se produzcan.

Por la localización de los agentes portadores de dichos costes directos, éstos pueden subdividirse en:

- a) Costes directos centrales.
- b) Costes directos periféricos.

2.2.2.1. Integrarán el coste directo central las cargas inherentes a la prestación del servicio traspasado, cuya gestión se realice de forma centralizada por los órganos no periféricos que directamente intervengan en el proceso de producción del servicio.

A estos efectos, se tomará en cuenta el coste de las siguientes unidades:

a) Las unidades centrales, administrativas o no, encuadradas orgánica y funcionalmente en el Departamento u Organismo de que se trate.

Ejemplo:

- Departamento: Ministerio de Hacienda.
- Unidad orgánica: Dirección General de Tributos.

b) Las unidades centrales, administrativas o no, que sólo se encuentren encuadradas en el Departamento u Organismo a través de una relación de servicio de exclusiva dependencia orgánica.

Ejemplo:

- Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Unidad orgánica: Intervención Delegada.

c) Las unidades centrales, administrativas o no, que aunque no se encuentren vinculadas ni orgánica ni funcionalmente al Departamento u Organismo, ostentan la titularidad de las competencias que comportan la función principal a traspasar.

Ejemplo:

- Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Dirección General del Tesoro.

2.2.2.2. Integrarán el coste directo periférico las cargas inherentes a la prestación del servicio cuya gestión se realice por los órganos periféricos de la Administración en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

A estos efectos, tendrán la consideración de costes directos periféricos los correspondientes a las siguientes unidades:

a) Las Unidades orgánicas periféricas que se traspasan y que se encuentran directamente vinculadas a la prestación del servicio dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con una estructura orgánica y funcionalmente dependiente del Departamento u Organismo titular de las competencias a través de las que se desarrolla el ejercicio de la actividad o función principal.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Hacienda.

— Unidad orgánica: Abogacía del Estado.

— Subunidad: Sección de Liquidaciones Tributarias.

b) Las unidades orgánicas periféricas que intervienen directamente en el proceso de producción de los servicios públicos que se traspasan, en cuya realización se encuentran con los titulares del ejercicio de la actividad o función principal, en una relación administrativa de carácter meramente orgánico.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Intervención Territorial, Asesoría Jurídica, etc.

c) Las unidades orgánicas periféricas que, interviniendo igualmente de forma directa en el proceso de prestación del servicio, no se encuentran ni orgánica ni funcionalmente vinculadas a las titulares del ejercicio de las competencias que comporta el desarrollo de la función principal objeto de traspaso.

Ejemplo:

— Departamento: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Unidad orgánica: Tesorería de la Delegación de Hacienda.

2.2.3. El **coste indirecto** de un servicio está constituido por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido, y que corresponden tanto a la unidad tomada como referencia como a aquellas otras que colateralmente intervengan en la producción directa del servicio.

En todo caso, cuando existan programas de inversiones afectas a los servicios transferidos, se incluirán en los costes indirectos los correspondientes a las oficinas de programación de dichas inversiones.

No tendrán en ningún caso la consideración de costes indirectos los correspondientes a las tareas generales de coordinación, dirección y apoyo que, a nivel de todo el territorio nacional, sigan siendo ejercidas por la Administración Central del Estado en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, debe entenderse que una parte de los costes indirectos corresponden a los órganos de la Administración Central del Estado, y otras, a los órganos de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que el coste indirecto puede subdividirse también en:

a) Coste indirecto central, y

b) Coste indirecto periférico.

Estos costes indirectos se identifican exclusivamente a través de un análisis previo de las unidades que realicen tareas de apoyo, coordinación y dirección de las unidades portadoras del coste directo, antes definidas.

2.2.4. **Gastos de inversión.**—A los efectos de su inclusión en el coste efectivo, sólo se considerarán como inversiones las destinadas a la conservación, mejora y sustitución del capital público afecto a la prestación del servicio transferido, esto es, aquellas inversiones necesarias para mantener el nivel de funcionamiento del servicio tal como lo venía prestando el Estado.

La inclusión de este concepto responde a la necesidad de que el capital productivo público cumpla la función para la que está destinado en orden a la consecución de los mejores resultados en la prestación de los servicios públicos, a cuyo fin resulta imprescindible mantener la capacidad productiva del mismo.

Para una mayor precisión conceptual, ha de considerarse que constituyen:

2.2.4.1. *Conservación:* Aquellos gastos de inversión destinados, de una parte, a mantener los medios materiales en situación de uso y funcionamiento normales y, de otra, a reponer los bienes deteriorados a un estado que les permita seguir siendo utilizados en el desempeño de la función pública.

2.2.4.2. *Mejora:* Aquellos gastos de inversión destinados a prorrogar la vida útil del bien o a poner éste en un estado de uso que aumente la eficacia en la cobertura de las necesidades derivadas de la prestación del servicio.

2.2.4.3. *Sustitución:* Aquellos gastos de inversión destinados a la reposición de los bienes afectos al servicio que hayan devenido inútiles para la prestación del mismo como consecuencia de un uso normal.

En modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada «inversión nueva», esto es, a aquella destinada a la ampliación del «stock» de capital público con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio.

Igualmente, no se computarán como gastos de inversión los relativos a la conservación, mejora y sustitución de los bienes cedidos, que deban aparecer dentro del apartado de gastos de funcionamiento debido a su recurrencia en el tiempo o escasa cuantía por unidad de servicio (por ejemplo: conservación ordinaria de ascensores, de material móvil, de mobiliario, etc.).

Por otro lado, este componente del coste así delimitado obliga a calcular la alícuota correspondiente a integrar en el coste efectivo para cada una de las unidades que intervienen directa o indirectamente en el proceso de producción considerado.

3. Procedimiento de valoración

3.1. Alcance de la valoración

La valoración del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas se hará servicio a servicio, de forma analítica, identificando todos los elementos del mismo para cada Comunidad Autónoma.

Cada Real Decreto de Traspaso de servicios contendrá la valoración del coste efectivo referido a la Comunidad Autónoma de que se trate y al servicio concreto cuyo traspaso se efectúe.

Puede ocurrir en ciertos casos, lógicamente los menos y casi de manera excepcional, que las transferencias de competencias no impliquen un correspondiente traspaso de servicios por tratarse de meras asunciones por la Comunidad Autónoma de la titularidad de potestades o facultades. Pues bien, aun en estos casos es preciso que se determine la fecha de efectividad de la transferencia de la competencia en cuestión y que se efectúe la valoración de coste efectivo, si lo hubiere, del ejercicio de dicha competencia por la Comunidad Autónoma. Ello requerirá la aprobación del pertinente Real Decreto en que se sancione el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias.

La valoración del coste efectivo, bien de los servicios traspasados, bien del ejercicio de las competencias transferidas, se realizará de forma analítica, desglosando dicho coste para cada servicio o competencia y cada Comunidad Autónoma en los distintos elementos que lo integran, y que antes se ha definido, es decir, los costes directos, indirectos y los gastos de inversión. Tal desglose comprenderá en detalle, por un lado, la cuantificación de los créditos presupuestarios que correspondan a los referidos costes y, por otro, la identificación de los medios personales y materiales que sean los agentes productores del gasto.

Para cada Comunidad Autónoma se efectuará una valoración por cada traspaso de servicios o, en su caso, por cada transferencia de competencia que se produzca. Dicha valoración podrá hacerse en dos fases.

a) *Fase provisional*: la valoración será provisional cuando no se disponga de los datos referidos al cierre del ejercicio económico anterior al de la fecha de entrada en vigor del correspondiente Real Decreto o concurren circunstancias que hagan imposible la determinación de los costes de personal o la identificación de los medios a transferir. Ambas circunstancias deberán hacerse constar en acuerdo motivado de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, quien también señalará el plazo en que deberá hacerse la valoración definitiva, plazo que no podrá exceder de cinco meses contados a partir de la entrada en vigor del correspondiente Real Decreto.

b) *Fase definitiva*: la valoración será definitiva cuando se disponga de la totalidad de los datos.

No obstante lo dicho en la fase a) anterior, en ningún caso podrán hacerse valoraciones provisionales en las que no queden debidamente identificados y determinados:

1. Los medios personales a transferir a nivel periférico.
2. Los costes de funcionamiento.

3. Los gastos de inversión.

4. La cuantificación provisional de los ingresos afectados.

Las valoraciones de los Reales Decretos ya publicados en el *BOE* con efectos anteriores al 31 de julio de 1981, deberán ser objeto de revisión, debiendo quedar ultimadas o completadas las correspondientes valoraciones definitivas antes del día 30 de junio de 1982.

3.2. Referencia temporal de la valoración

La valoración del coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad se referirá al momento de la transferencia, por lo que habrán de ser considerados todos los elementos integrantes de dicho coste en que efectivamente hubiera incurrido el Estado durante el año inmediatamente anterior al de la transferencia del servicio, a cuyo fin se tomarán los datos que resulten de las operaciones contables de cierre del Presupuesto anterior a dicha transferencia.

Normalmente, cuando las transferencias se negocian durante los últimos meses de cada año, no se dispone de los resultados obtenidos o a obtener del cierre del Presupuesto correspondiente al ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor del Real Decreto de que se trate (1 de enero del año siguiente). En tal caso, la valoración del coste se realizará partiendo de las previsiones contenidas en el Presupuesto del año corriente, expresándose de forma clara que se trata de una valoración provisional que habrá de tener su concreción definitiva una vez que se conozcan los resultados del cierre de dicho Presupuesto.

A este respecto, hasta que se produzca la valoración definitiva del servicio transferido, no podrá darse por finalizado el trabajo de las Comisiones Mixtas, y la financiación del servicio en cuestión se realizará mediante la cesión, por el Estado, de los créditos presupuestarios correspondientes a la valoración provisional, actualizados en función del incremento medio que hayan experimentado los mismos en el Presupuesto del ejercicio en el que deberá entrar en vigor el traspaso de los servicios.

Excepcionalmente, y como solución de aproximación, cuando no se encuentren datos analíticos para realizar la valoración de las cargas y la identificación de los medios sobre los resultados de las operaciones de cierre del Presupuesto correspondiente al ejercicio anterior a aquel en que tenga lugar la efectividad del traspaso o de la transferencia, podrá determinarse el coste efectivo en función de las cifras previstas en el Presupuesto del ejercicio en que se produce el traspaso. En este caso, y a efectos de la fijación del porcentaje de participación, la valoración provisional así efectuada deberá ser objeto de corrección, reduciendo su cuantificación en función de los incrementos medios globales producidos, según la naturaleza del gasto, tomando como base las cifras del Presupuesto preventivo para ponerlas en relación con las de idéntica configuración del año anterior.

3.3. Trabajos preparatorios y previos a la valoración

Los trabajos preparatorios pueden esquematizarse en las siguientes fases:

- 1.^a Identificar, especificar y delimitar, sin ambigüedad

des, las competencias que asume la Comunidad Autónoma y que constituyen el objeto de la transferencia.

2.^a Determinar, con absoluta precisión, las facultades y funciones que son propias a la competencia transferida.

3.^a Identificar las unidades, administrativas o no, que, directa o indirectamente, ejercitan y desarrollan las facultades y funciones propias de la competencia transferida.

A tal fin han de considerarse no sólo las unidades dependientes orgánica o funcionalmente del Departamento ministerial u Organismo de que se trate, sino también aquellas que, integradas en otros Departamentos u Organismos, realicen funciones que se incardinan en la prestación del servicio que se traspaasa.

4.^a Concretar, dentro de cada unidad administrativa o no, las tareas en que se plasma directa o indirectamente el ejercicio y desarrollo de las facultades y funciones propias de la competencia transferida, así como ponderar la carga de trabajo que representan en relación con la totalidad de las que venía desarrollando.

5.^a Determinar los elementos personales y medios materiales que están adscritos a las unidades que realizan las tareas que, de forma directa o indirecta, correspondan a las facultades o funciones de las competencias que se transfieran.

6.^a Proceder a la evaluación del coste global en que viene incurriendo el Estado respecto a cada una de las unidades que intervienen, directa o indirectamente, en el proceso de producción del servicio, ya que, realizados los trabajos anteriormente expuestos, se dispondrá de la base necesaria para valorar a nivel estatal el coste de los servicios asumibles por todas las Comunidades Autónomas.

Dicho coste incluirá el total de los gastos de personal y de funcionamiento correspondiente a todo el territorio nacional, tanto de unidades centrales como periféricas.

Para la adecuada valoración del coste efectivo y como tarea previa, cada Departamento u Organismo autónomo realizará el cómputo del personal destinado en las unidades orgánicas de él dependientes que intervengan directa o indirectamente en la producción del servicio, con arreglo al modelo de los cuadros números 1 al 10, ambos inclusive, que figuran en el anexo que se acompaña a este documento, y en base a los datos de las nóminas de retribuciones devengadas en 1 de diciembre de 1981.

En dichos cuadros se determinará por razón de pertenencia a un Cuerpo o Escala de origen, el número de funcionarios adscritos a cada unidad, descendiendo en la información a nivel de su estructura orgánica, al menos hasta las subunidades o Subdirectores o Servicios, si se trata de dependencias centrales, y a nivel de dependencia o servicios, si se trata de unidades periféricas.

Al propio tiempo se incluirán los niveles asignados a los complementos de destino y de dedicación exclusiva que están afectos a las unidades y subunidades de referencia.

Con respecto a la determinación de las tareas desarrolladas por cada una de las unidades y subunidades objeto de traspaso, en todo o en parte, se deberán complementar igualmente y con carácter previo los cuadros números 11, 12 y 13 que se acompañan, para poder obtener con referencia a cada Subdirección General, Servicio o Dependencia un cuadro representativo de la carga de

trabajo distribuida en los siguientes porcentajes debidamente justificados:

— Porcentaje de carga de trabajo no transferible.

— Porcentaje de carga de trabajo transferible como coste indirecto.

— Porcentaje de carga de trabajo transferible como coste indirecto.

El total de dichos porcentajes con la desagregación apuntada deberá representar, para cada unidad o subunidad tomada como referencia, el 100 % de la carga de trabajo de la misma. En los casos en los que por existir funciones diferenciadas se origine el traspaso total de una sección, se deberá descender en el análisis a dicho nivel administrativo, procediéndose de manera análoga a lo señalado anteriormente.

Igualmente habrá de realizarse un estudio analítico a nivel total de los costes de funcionamiento correspondientes a cada Departamento y Organismo autónomo. Para ello los conceptos correspondientes al capítulo II de los Presupuestos Generales del Estado se imputarán a cada una de las unidades orgánicas básicas tomadas como referencia en los cuadros 12 y 13 (Subsecretarías, Direcciones Generales, Delegaciones o dependencias provinciales y territoriales), de forma que se pueda obtener un desglose entre gastos de funcionamiento a nivel central y periférico, computables a efectos de traspaso.

En el anexo se reproducen dos cuadros tipo números 14 y 15 utilizables al efecto. Para tener desagregados los costes de funcionamiento no transferibles se incluyen en el mismo una columna en la que se recogerán los correspondientes a organismos internacionales, dietas por comisiones en el extranjero, gastos específicos de naturaleza especial, etc.

7. Determinar la parte del coste global que es efectivamente transferible a las Comunidades Autónomas. Si del anterior coste global se deducen los costes de los servicios no transferidos y los centrales de apoyo, dirección y coordinación no transferibles se obtendrá un coste global transferible a nivel estatal.

8. Desagregar, una vez determinado el coste efectivamente transferible a las Comunidades Autónomas, en función de las cargas de trabajos inherentes a los servicios asumidos, el coste directo central total y los costes directos e indirectos periféricos totales, correspondientes a la prestación del servicio transferido, obteniéndose por diferencia la cuantía que alcanza el coste indirecto central.

9. Como los costes, directos e indirectos, sólo deben incluir los gastos de personal y funcionamiento, es preciso obtener el montante relativo a los gastos de conservación, mejora y sustitución, correspondiente a los servicios transferibles, estableciendo también su medición a nivel estatal.

Respecto a los gastos de inversión se deberá proceder a cumplimentar a nivel de Departamento u Organismo los cuadros 16 y 17 que se acompañan, identificando el destino de la inversión por grupos de proyectos de idéntica naturaleza.

3.4. Valoración del coste efectivo para cada Comunidad Autónoma

Ultimados los trabajos preparatorios y de carácter pre-

vio, ha de pasarse ya a la valoración de los distintos elementos integrantes del coste efectivo del servicio para cada Comunidad Autónoma. El procedimiento para efectuar tal valoración se desarrolla en los apartados de esta metodología que siguen, y pueden sintetizarse en las siguientes operaciones:

1.^a Valoración de los costes directos correspondientes a cada Comunidad Autónoma. La valoración de dicho coste se efectuará computando las partidas correspondientes de los capítulos I y II de la actual estructura presupuestaria, tanto del presupuesto de gastos del Estado como, en su caso, del Organismo autónomo que preste el servicio transferido. Estos costes directos se calcularán de forma analítica en cada territorio si se trata de los correspondientes a las unidades periféricas. Los costes directos centrales transferibles se imputarán para cada servicio y Comunidad según los criterios que más adelante se establecen, una vez determinada su cuantía global.

2.^a Valoración de los costes indirectos correspondientes a cada Comunidad Autónoma. La valoración de dichos costes se efectuará igualmente mediante la suma de las partidas correspondientes a los capítulos I y II del presupuesto de Gastos del Estado o, en su caso, del Organismo autónomo correspondiente. Como ya se ha expresado anteriormente, los costes indirectos corresponden, de una parte, a los órganos de la actual Administración periférica del Estado situados en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas y, de otra, a los órganos de la Administración Central del Estado. Para su completa valoración se procederá de la siguiente manera:

a) Se cuantificará en cada Comunidad Autónoma receptora del servicio transferido el importe de los gastos que en la misma generen las funciones de apoyo, dirección y coordinación (coste indirecto periférico).

b) Se sumarán dichos costes indirectos periféricos para todas y cada una de las Comunidades Autónomas, con lo que se habrá calculado el total de los mismos.

c) Se restará la suma anterior de los costes indirectos totales, con lo que quedarán calculados los costes indirectos centrales, procediéndose a imputar el correspondiente a cada Comunidad Autónoma utilizando los criterios que más adelante se señalarán.

3.^a Valoración de los gastos de inversión correspondientes a cada Comunidad Autónoma. Esta valoración también ha de realizarse partiendo de la evaluación a nivel estatal de los referidos gastos de inversión e imputando a cada Comunidad Autónoma la parte que pueda corresponderle en función de indicadores expresivos del *stock* de capital vinculado al servicio transferido o, en su defecto, en proporción a los costes directos totales del servicio.

4.^a Valoración de la carga neta asumida por cada Comunidad Autónoma. Cuando se transfieran servicios, sean de la Administración Central o sean de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada por tasas o reporte ingresos de derecho privado, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquéllas y éstos, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, minorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido. Dichas tasas, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 7.2. de la LOFCA, se considerarán como tributos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y su rendimiento corresponderá a ésta a partir de la fecha de efectividad de la transferencia o traspaso.

3.5. Valoración de los costes directos del servicio para cada Comunidad Autónoma

Como ya se ha indicado, el coste directo para cada Comunidad Autónoma está constituido por el conjunto de gastos de personal y los de funcionamiento directamente vinculados al servicio transferido.

3.5.1. **Costes directos de personal.**—Dentro de los costes directos tienen especial relevancia, como es obvio, los costes de personal, ya que normalmente será la partida cuantitativamente más importante. En relación con dichos costes, deben computarse exclusivamente aquellos que correspondan al personal realmente transferido. Forman parte de dichos costes:

— Las retribuciones básicas: sueldo base, grado, trienios, ayuda familiar y el coste de la aportación a la Seguridad Social.

— Las retribuciones complementarias correspondientes a cada nivel de personal realmente transferido.

Dado que los sueldos y salarios se computan en términos íntegros, será de cuenta de las Comunidades Autónomas el ingreso de las aportaciones del personal transferido concernientes a las cuotas de derechos pasivos, Seguridad Social y Mutualidades de Funcionarios civiles, a favor de los Organismos de la Administración pública que gestionan dichos fondos.

Con objeto de identificar al personal a transferir es preciso previamente, realizar los siguientes análisis:

1. En el caso de que el personal que realice las tareas esté adscrito íntegramente al servicio transferido, será el portador del coste efectivo relativo a gastos de personal. De esta forma los gastos de personal quedan absolutamente calculados y el personal plenamente identificado.

2. Si el personal está adscrito sólo parcialmente se calculará, en base al porcentaje de distribución de cargas de las tareas tomadas como referencia, el porcentaje que cada una de las personas implicadas en la producción del servicio aporta a la determinación del coste de la unidad o subunidad en forma lineal y valorándose modularmente.

Las unidades modulares incompletas o unidades equivalentes se agregarán por niveles a fin de obtener unidades modulares completas. Estas unidades se utilizarán para identificar en cada nivel al portador o portadores del coste a transferir.

Una vez identificados nominalmente los medios personales, el coste efectivo a transferir será el coste real correspondiente al personal que se transfiera.

A tales efectos se operará de la siguiente manera:

Respecto a los funcionarios de carrera y aplicando los módulos de retribuciones básicas y complementarias normalizados correspondientes a cada Cuerpo o Escala, se podrá obtener un componente primario del coste total de personal de cada subunidad del que quedarán excluidos los trienios computables y complemento familiar, incluyendo en el cálculo, en su caso, la incidencia de la asignación por residencia que no provenga de la aplicación del correspondiente porcentaje sobre los trienios.

En relación con lo expuesto hay que considerar que, respecto a los funcionarios en régimen de incentivo de productividad, deberá tomarse como módulo el incentivo

medio por persona aplicable al Cuerpo o Escala de origen.

Si a estos cálculos se añade el importe de los complementos de destino y gratificaciones por dedicación exclusiva atribuidos a los puestos de trabajo integrados en la subunidad de referencia, se obtendrá una base de cálculo homogénea sobre la que aplicar los porcentajes de carga de trabajo para la determinación inicial del coste transferible capaz de ser transformado en unidades equivalentes de personal de carrera. De esta forma quedará pendiente únicamente la identificación nominal y concreta de los funcionarios a transferir, momento en el cual se habrán de añadir en concepto de ajuste de la valoración practicada las cifras presupuestarias representativas de:

a) Los derechos personales con contenido económico:

— Ayuda familiar a satisfacer a cada funcionario en relación con la situación familiar.

b) Los derechos económicos por razón de las tareas desarrolladas:

— Las gratificaciones especiales que, con carácter fijo, sean percibidas por cualquier circunstancia.

c) Derechos económicos por razón del tipo de servicios prestados:

— Trienios devengados por cada funcionario tras pasado con la incidencia en los mismos de la asignación de residencia si la hubiera.

Respecto del personal contratado y eventual:

La base de cálculo será el importe del contrato tipo aplicable según su asimilación a un Cuerpo o Escala determinada y, en consecuencia, no debe existir problema al aplicar el porcentaje de carga de trabajo determinante del coste directo transferible, sin necesidad de otros ajustes.

En este caso, únicamente habrá que computar además del módulo típico de retribución el importe de las cuotas patronales a satisfacer en base al tipo medio vigente aplicable a toda la Administración del Estado.

En relación con el personal interino ocurre lo mismo que con el personal contratado, a diferencia de que el módulo se obtiene por razón de equivalencia del cuerpo en el que ocupa interinamente la plaza de plantilla.

La base de cálculo del personal laboral será inicialmente la correspondiente a las retribuciones fijas en su cuantía y periódicas en sus vencimientos que puedan devengar los productores según la categoría profesional que ostenten.

Normalmente deberán quedar excluidos del cómputo las horas extraordinarias y pluses de nocturnidad, dado que los demás complementos o gratificaciones por permanencia e incentivos por productividad por asistencia al trabajo, etc., se pueden asimilar a retribuciones fijas en su cuantía o periódicas en su vencimiento, incluso cuando el titular real del puesto de trabajo esté desempeñando un puesto de superior categoría profesional, caso en el que se deben aplicar los módulos de la categoría real que figure en la plantilla de personal de la unidad.

Por tanto, una vez incluidas en el cálculo las cuotas patronales de la Seguridad Social, el único ajuste que queda por realizar es el referente a las horas extraordinarias percibidas y complementos de nocturnidad.

Para ello se computarán los totales cobrados por ambos tipos de retribución, en el año anterior al de entrada en vigor del Decreto objeto de valoración, por el personal laboral de la unidad o subunidad de referencia, para aplicar sobre dicha base los porcentajes de carga de trabajo transferible.

No existirán en estos casos ajuste a nivel personal, dado que la ayuda o plus familiar es deducible de la cuota patronal de la Seguridad Social y, por tanto, aparece cuantificada en términos brutos dentro de dicho módulo.

El resultado final se plasmará en los cuadros siguientes.

Estos cuadros se abren para recoger los datos de los funcionarios de carrera y se desarrollan en dos modelos: uno, para los costes directos centrales (1.a) y otro para los costes directos periféricos (1.b).

El mismo tratamiento se dará a los funcionarios de carrera que reciban sus emolumentos a través de dos o más unidades orgánicas. Para ellos, el cuadro de desarrollo número 2 recogerá, además de los datos personales y de identificación ya reseñados, sus retribuciones con separación de las recibidas del Departamento de que dependan, de aquellas otras que perciban de los restantes Departamentos donde prestan sus servicios. También este cuadro, en atención al agente generador del coste, se abre en dos modelos: uno para reseñar los costes directos centrales (2.a) y otro para los costes directos periféricos.

Tratamiento similar se dará al personal laboral, cuadros números 3.a) y 3.b); personal contratado, cuadros números 4.a) y 4.b), y personal interino, cuadros números 5.a) y 5.b). También aquí, y por las mismas consideraciones anteriores, se abrirán modelos para los costes centrales y periféricos.

En el cómputo del coste de personal no se incluirá el coste correspondiente a las vacantes que existan en el servicio transferido en el momento en que se realiza la valoración, que no estén dotadas presupuestariamente ni tampoco las dotadas cuando no hubieran estado cubiertas efectivamente durante los tres años anteriores. En este último caso, tales plazas dotadas serán dadas de baja en los Presupuestos Generales del Estado.

Costes directos centrales:

Los costes directos de personal, relativos a la Administración Central transferible, una vez calculada la valoración, deberán ser distribuidos entre las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos en función de los costes directos de personal resultantes a nivel periférico para cada servicio transferido.

3.5.2. Costes directos de funcionamiento.—La determinación de los costes directos de funcionamiento se hará, como en el caso de los costes de personal, cuantificando en primer lugar el coste total de funcionamiento de cada unidad que interviene directamente en la producción del servicio. Dicha cuantía se distribuirá en función de la carga de trabajo transferible, por lo que en definitiva se utilizarán los mismos criterios de partida que para la determinación del personal. Por tanto, se puede decir que los datos absolutos obtenidos con respecto al personal sirven de base para la distribución de los gastos de funcionamiento.

En el cómputo de dichos costes deben incluirse tanto

los gastos efectuados con cargo a los créditos de dicha naturaleza directamente adscritos a las unidades transferidas, como los demás consumos corrientes realizados por dichos servicios durante el año tomado como referencia para efectuar la valoración, aun cuando los mismos hayan sido gestionados por otros Centros, generalmente unidades de Servicios Centrales, donde figuran asignados los créditos correspondientes.

Los cuadros números 6.a) y 6.b) se abren para recoger los datos necesarios para la perfecta identificación y cuantificación final de los bienes y servicios tras pasados en atención a la naturaleza del gasto y con especificación de gastos directos centrales y gastos directos periféricos.

3.5.3. Criterio de imputación de los costes directos centrales.—Los costes directos centrales se distribuirán entre las distintas Comunidades Autónomas en función del coste directo periférico.

3.5.4. Resumen.—Ambos componentes, los gastos de personal y gastos de funcionamiento, se resumen en dos cuadros, A y B, que figuran en el anexo número 3, y que recogen, el primero, los gastos de personal con retribuciones anuales diversificadas según los costes centrales y costes periféricos, y el segundo, los gastos de funcionamiento, también con especificación del agente generador del coste con idéntica distribución espacial que la establecida para los gastos de personal.

3.6. Cálculo de los costes indirectos de cada Comunidad Autónoma

La cuantificación de los costes indirectos resulta más difícil que la de los costes directos y obliga a la utilización, como sistema normal, de criterios de imputación en aquellos supuestos de gastos realizados por el Estado atribuibles sólo, parcialmente, como coste indirecto al servicio transferido.

A nivel periférico se procederá de la misma forma indicada que para los costes directos periféricos.

Los costes totales indirectos transferibles de personal a nivel central deberán ser objeto de distribución entre las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos en función de los costes directos e indirectos periféricos resultantes de los cálculos anteriores.

Para el cálculo de los costes indirectos de personal se diseñan los cuadros de desarrollo número 1.c) y 1.d) para funcionarios de carrera que figuran en el anexo número 2 y que, al igual que aconteció en los costes directos, se destinan en sus primeras columnas a recoger los datos personales de identificación y, en las restantes, las retribuciones básicas, complementarias y otras con el detalle ya explicitado.

Cuando en el cálculo de los costes indirectos de un servicio se computen unidades no enteras, se estimarán posteriormente las unidades enteras equivalentes, con objeto de cuantificar los elementos a transferir. Este procedimiento se observará, especialmente, en el caso de los costes de personal tal como queda descrito en los apartados anteriores.

He aquí un ejemplo de estimación de unidad equivalente para una unidad orgánica:

Sea una unidad orgánica formada por 200 funcionarios

de un determinado nivel con un crédito de 3.000.000 de pesetas y afectada en un 15 % calculado (dato a suministrar por el Departamento) de cargas indirectas. El importe de las retribuciones presenta la siguiente estructura interna:

Retribuciones básicas	60
Retribuciones complementarias	30
Otras retribuciones	10
Total	100

En primer lugar, procede fijar el número de funcionarios y la cuantía del crédito afectos por la transferencia, que vienen determinados según las siguientes operaciones:

$$\frac{200 \times 15}{100} = 30 \text{ número de funcionarios a transferir}$$

$$\frac{3.000.000 \times 15}{100} = 450.000 \text{ pesetas, carga indirecta a transferir}$$

Es decir, 30 funcionarios forman la unidad equivalente objeto de transferencia y 450.000 pesetas la carga indirecta a transferir.

El paso siguiente consiste en desagregar dicha cantidad en función del peso de las retribuciones:

$$\frac{\text{Carga indirecta}}{\text{Número equivalente de funcionarios}} = \frac{450.000}{30} = 15.000$$

importe de la carga indirecta por unidad equivalente.

Que, según la estructura interna de las retribuciones, tendríamos:

$$\frac{15.000}{100} = 150$$

Retribuciones básicas	60 × 150 = 9.000
Retribuciones complementarias	30 × 150 = 4.500
Otras retribuciones	10 × 150 = 1.500
Total	15.000

También aquí se diseñan cuadros de desarrollo para los funcionarios de carrera que perciben sus retribuciones con cargo a una o más unidades orgánicas, cuadros números 2.c) y 2.d); personal laboral, cuadros de desarrollo 3.c) y 3.d); personal contratado, 4.c), y personal interino, 5.c) y 5.d).

El segundo componente de los costes indirectos está formado por los demás gastos corrientes diferentes a los gastos de personal. Los cuadros que recogen los datos que hacen referencia a los mismos son los números 6.c) y 6.d), respectivamente, para gastos centrales y periféricos.

Todos los cuadros anteriores figuran en el anexo número 2.

Los cuadros resúmenes C y D que figuran en el anexo número 3 recogen, respectivamente, el total de costes indirectos de personal cuyas retribuciones anuales se agrupan según la localización del agente generador del gasto en centro y periferia y los gastos de funcionamiento con el mismo detalle de localización.

3.6.1. Costes indirectos de funcionamiento.—

Todos los costes de esta naturaleza que se generen en la periferia se distribuirán en función del cuadro de cargas. No obstante, y con respecto a los que se gestionen por Organos Centrales que no puedan ser objeto de adscripción geográfica por vía de determinación analítica habrá que tomar, con carácter previo, el coste total de funcionamiento de todas las unidades susceptibles de producirlos, procediendo a continuación a su distribución territorial entre las Comunidades Autónomas mediante la utilización de medidas objetivas de imputación o en función del coste del personal destinado en las unidades periféricas objeto de traspaso.

Los costes indirectos de funcionamiento de la Administración Central que sean transferibles, pero imputables a la Administración periférica, se distribuirán entre todas las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos en función de la suma de los costes directos e indirectos periféricos calculados a nivel territorial, según los esquemas de cálculo anteriormente descritos.

Los resultados obtenidos se plasmarán en los cuadros adjuntos 6.c) y 6.d) a los que se ha hecho referencia anteriormente.

El sistema de cálculo descrito en el párrafo primero de este apartado será aplicable, en su caso, para la cuantificación de los costes directos de funcionamiento.

3.7. Valoración de los gastos de inversión de cada Comunidad Autónoma

Desde una perspectiva contable, cabría asimilar los gastos de inversión a incluir en el coste efectivo a los gastos de amortización correspondientes a los bienes de capital que se encuentren afectos al servicio transferido.

Aceptada esta idea, el primer y más claro problema que se plantea es la dificultad de determinar la cuota de amortización correspondiente a los bienes de capital transferidos, puesto que para ello debería conocerse:

- a) La fecha de puesta en funcionamiento de los bienes de capital.
- b) La vida media previsible de los mismos, y
- c) Por último, una valoración actualizada del coste de reposición de dichos bienes.

Es más, aun en el supuesto de que resultase factible proceder en la forma indicada, podría plantearse el problema de que las cuotas de amortización así calculadas excediesen, para todas las Comunidades Autónomas, del importe de los gastos de inversión del Estado, riesgo que no puede aceptarse si se pretenden mantener, de acuerdo con los principios generales expuestos en la introducción de esta metodología, los equilibrios necesarios para garantizar la estabilidad del gasto público total.

En lugar de proceder por la vía de la determinación de las cuotas de amortización, ha de acudirse a otra aproximativa, factible y no menos ajustada a la idea del coste efectivo del servicio, cual es la de computar como gasto 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, es decir, aquellos gastos de inversión que, efectivamente, destine el Estado a la

conservación, mejora y sustitución de los mencionados bienes de capital.

Resulta evidente que, para el cálculo de los gastos de inversión, no es posible ceñirse estrictamente a los gastos de tal naturaleza en que efectivamente incurra el Estado en la Comunidad Autónoma de que se trate, puesto que tales gastos no representan, en general, una distribución regular en el tiempo. En consecuencia podría suceder que, en el referido año, el Estado no hubiese efectuado en dicha Comunidad gastos de tal naturaleza, tanto porque los hubiera realizado en el año inmediatamente anterior, como que, por el contrario, el Estado hubiese incurrido ya en gastos de conservación, mejora y sustitución equivalentes a la amortización de varios años.

3.7.1. Valoración, a nivel estatal, de los gastos de inversión del servicio.—Los problemas anteriores se resolverán calculándose en base a los Presupuestos Generales del Estado, referidos al año de valoración, el total de los gastos de inversión incluidos en el capítulo VI de dichos Presupuestos y que efectivamente se destinan a conservación, mejora y sustitución asociados al servicio transferido.

La inversión pública total incluida en los presupuestos de las unidades que intervienen en el ejercicio de las competencias a transferir a las Comunidades Autónomas, y destinada a las tareas de asignación o prestación de servicios, se dividirá, pues, en dos partes: una, la correspondiente a los gastos de mantenimiento del capital público asociado a la prestación del servicio, y otra, al resto de aquella, que sería la inversión «nueva» destinada a ampliar la dotación existente del referido capital público.

Establecida para cada servicio y nivel agregado la cuantía de los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución, habrá que proceder a fijar la parte correspondiente a cada Comunidad Autónoma.

3.7.2. Criterios de imputación de los gastos de inversión a cada Comunidad Autónoma.—Los gastos de inversión, determinados previamente a nivel agregado para cada servicio, se imputarán a cada Comunidad Autónoma en función de indicadores expresivos del *stock* de capital vinculado al servicio transferido, tales como el número de plazas escolares, número de camas de hospital, kilómetros de carretera, etc.

Cuando el anterior criterio no pueda ser aplicado, la imputación de los gastos de inversión se efectuará proporcionalmente a los costes directos totales del servicio para cada Comunidad Autónoma.

Para efectuar la valoración final de dichos gastos de inversión se han confeccionado los cuadros de desarrollo que se adjuntan para las distintas Secciones de los Presupuestos Generales del Estado, en los cuales, y por servicios o unidades orgánicas, se irán incorporando las valoraciones de los distintos gastos de inversión en sus tres modalidades de conservación, mejora y sustitución y que, en atención a la clasificación del gasto, se diversifican, en razón del destino, en modelos distintos para recoger los gastos de conservación, mejora y sustitución. Son los cuadros 7.a) y 7.b), 8.a) y 8.b) y 9.a) y 9.b) del anexo número 2.

3.8. Recursos afectados a los servicios y bienes que se traspasen

Como ya quedó expuesto, cuando se transfieran competencias o se traspasen servicios, ya sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada por tasas o reporte ingresos de derecho privado, o bien se financie a través de otros tributos de carácter finalista o afectados, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquellas y estos, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, minorará la valoración del coste efecto del servicio transferido.

A estos efectos no se considerarán aquellos ingresos de derecho privado que se obtengan de forma notoriamente irregular en el tiempo y los que, siendo irregulares, tengan un ciclo de producción superior al año. Estos últimos ingresos se dividirán, para su cómputo en el ejercicio a que se refiera la valoración del coste efectivo, por el número de años comprendidos en el período en que se hayan generado o se consideren imputables.

Los datos relativos a estos recursos se plasmarán en un cuadro del tipo o modelo que se reproduce a continuación.

RECURSOS OBTENIDOS EN EL AMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA POR TRIBUTOS Y POR INGRESOS DE DERECHO PRIVADO AFECTOS A LOS SERVICIOS Y BIENES QUE SE TRASPASAN

Recaudación líquida elevada al año	
Conceptos	Importe
1. Ingresos de derecho privado:	
1.1. Frutos, rentas e intereses de bienes y derechos patrimoniales	
1.2. Rendimientos, ingresos, participaciones y beneficios líquidos procedentes de la explotación de servicios y actividades que no tengan naturaleza tributaria	
1.3. Venta de bienes y servicios	
1.4. Otros	
Suma de ingresos de derecho privado	
2. Tributos:	
2.1. Tasas por prestación de servicios	
2.2. Tasas por aprovechamientos especiales	
2.3. Contribuciones especiales por realización de obras y establecimiento de servicios	
2.4. Impuestos (por ejemplo, 5 % espectáculos, plagas, etc.)	
Suma de tributos	
Total de recursos afectos	

Nota: las cifras a consignar en este cuadro deberán ser certificadas por los Servicios de Contabilidad, con el visto bueno del Interventor-Delegado.

Es obligado finalizar este apartado señalando que, en los casos que se han citado, la transferencia de competencias y el traspaso de servicios debe incluir también la cesión del rendimiento de los tributos afectados a la financiación del servicio y los ingresos de derecho privado producidos por la actividad o bienes que se traspasan.

Por otra parte, en relación con los tributos afectados, es preciso destacar que, si se trata de tasas por prestación de servicios o por aprovechamientos especiales, éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con lo prevenido en el artículo 7.2 de la LOFCA. En los demás casos, la Comunidad, junto con el rendimiento del tributo, deberá asumir

por delegación del Estado la gestión, recaudación, inspección y revisión del concepto tributario de que se trate, con el alcance y condiciones que establezca la Ley que regule el marco general de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

En el supuesto de que la recaudación obtenida por estos recursos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma supere el importe de los costes directos e indirectos y los gastos de inversión correspondientes al servicio traspasado, deberá computarse la diferencia como un menor coste de los demás servicios traspasados para la Comunidad, o dicho de otro modo, el excedente que reciba la Comunidad debe destinarse a la financiación de otros servicios.

3.9. Especial referencia a las subvenciones y transferencias

La valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, tal como se ha indicado en apartados anteriores, se efectúa a través de las dotaciones presupuestarias contenidas en los capítulos I (gastos de personal), II (compra de bienes y servicios) y VI (inversiones reales), excluyendo las transferencias corrientes y de capital incluidas, respectivamente, en los capítulos IV y VII de los Presupuestos Generales del Estado. En relación con dichas transferencias es preciso efectuar las siguientes consideraciones:

3.9.1. Transferencias corrientes.—Las transferencias del Estado, en tanto se dirigen a financiar Organismos autónomos, no pueden considerarse independientemente. En su caso, será al determinarse los costes del Organismo autónomo transferido cuando se consideren aquellas, pero no en forma de tales transferencias, sino al computar los diferentes elementos del coste de los servicios prestados por el Organismo autónomo.

Cuando el servicio transferido implique la transferencia de un Organismo autónomo, el coste del mismo se determinará según la presente metodología, sumando los costes directos, los indirectos y los de inversión en que incurra el Organismo autónomo en la prestación del servicio, restando de dicho total, en su caso, los ingresos públicos o privados que pudiera obtener el referido Organismo, derivados de la prestación del servicio transferido.

Por tanto, puede decirse que, a estos efectos, los presupuestos de los Organismos autónomos se consolidan con los del Estado, desapareciendo las transferencias internas existentes entre ambos, que son, en definitiva, operaciones entre agentes del sector público.

Las transferencias del capítulo IV del Presupuesto de Gastos del Estado responden a consideraciones distintas a la de la financiación básica de la prestación del servicio transferido, tales como política social, etc., y únicamente podrían formar parte del coste efectivo en el caso de que la competencia para efectuar dicha política social hubiese sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas.

Para ello será decisivo precisar si la transferencia de competencias en la materia de que se trate incluye la facultad de tomar decisiones sobre la distribución de los fondos o bien se limita a considerar funciones de mero pagador. Cuando la competencia asumida incluya la potestad o facultad de distribución de los fondos, su finan-

ciación seguirá el mecanismo normal de garantía de cobertura del coste efectivo a través de tributos cedidos y porcentaje. Cuando la competencia asumida tan sólo comprenda funciones de caja pagadora, la Comunidad Autónoma percibirá el coste de gestión del referido servicio.

En tal caso será el estricto coste derivado de la gestión, nuevamente capítulos I y II y, en su caso, VI del Presupuesto de Costes del Estado, el que deberá computarse, pero nunca podrá considerarse como coste el importe de las propias transferencias.

3.9.2. Transferencias de capital.—En lo que se refiere a las transferencias de capital, la técnica aplicable ha de ser la misma señalada para las transferencias corrientes.

3.9.3. Conclusión.—Cuando en virtud de las transferencias efectuadas a una Comunidad Autónoma ésta asuma la decisión sobre la distribución de fondos, éstos se incluirán en el cálculo del coste efectivo.

Cuando las Comunidades Autónomas asuman la gestión de competencias del Estado vinculadas a subvenciones, éste las dotará de los recursos necesarios para afrontar dicha gestión; sin embargo, no se computará, en ningún caso, el importe de la misma subvención como coste efectivo de la gestión asumida.

3.10. *Determinación del coste efectivo del servicio transferido a cada Comunidad Autónoma*

El coste efectivo del servicio traspasado a cada Comunidad Autónoma se determinará sumando los costes directos, los indirectos y los gastos de inversión correspondientes a dicha Comunidad, restando de la suma, en su caso, los ingresos públicos o privados afectados o derivados de la prestación del servicio que se transfiere.

Con objeto de tener una visión resumida de la valoración de los elementos integrantes del coste efectivo, en un último cuadro resumen y, de tener una visión agregada de la valoración de los elementos integrantes del coste desde un punto de vista económico-financiero, se recoge la identificación de los créditos presupuestarios a nivel de concepto económico, que se ven afectados por el traspaso.

Con este modelo se confeccionarán los cuadros E y F que figuran en el anexo número 3:

1.º Uno, relación con el año tomado como base para conocer la imputación de valoraciones.

2.º Otro, como elemento necesario para proceder a las operaciones de transferencia financiera a la Comunidad o Ente Preautonómico de los recursos necesarios para desarrollar el servicio, en su caso.

En consecuencia, el cuadro deberá ser publicado como anexo a cada Decreto de transferencias.

4. **Procedimiento de cálculo del porcentaje de participación a favor de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos durante el período transitorio a que se refiere la disposición transitoria primera de la LOFCA**

La determinación del porcentaje de participación constituye, prácticamente, una tarea recurrente durante la fase

o período transitorio, esto es, durante el tiempo que se prolonguen las transferencias, dado que el número de los servicios transferidos a una Comunidad variará año tras año y con ello el coste efectivo de los mismos y, en consecuencia, deberá ajustarse simultáneamente el porcentaje de participación sobre los ingresos del Estado.

4.1. *Fijación por vez primera del porcentaje de participación*

El porcentaje de participación en los ingresos del Estado se determinará por vez primera cuando, superada la fase preautonómica, se constituya la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se entenderá constituida una Comunidad cuando entre en vigor la Ley que apruebe su Estatuto de Autonomía.

El porcentaje de participación en ingresos se aplicará por primera vez para el ejercicio siguiente al de constitución de la Comunidad Autónoma, excepto en el supuesto de que la constitución se produzca durante el segundo semestre del año, en cuyo caso la participación en ingresos será aplicable para el segundo año siguiente.

4.2. *Cálculo del porcentaje correspondiente a cada servicio transferido*

El porcentaje correspondiente a cada servicio transferido, a determinar por acuerdo interno de la Comisión Mixta de transferencias, será el que represente el coste efectivo de dicho servicio respecto de los ingresos que efectivamente hubiera obtenido el Estado en el mismo ejercicio económico, al que se refiera temporalmente la valoración del referido coste efectivo, por los capítulos I y II de su Presupuesto, excluidos de los mismos los ingresos provenientes de los impuestos susceptibles de cesión. Cuando este cálculo se refiera a ejercicios anteriores a 1981, deberá excluirse igualmente del denominador la recaudación que por tales ingresos hubiera obtenido el País Vasco de haber estado vigente el Concierto Económico.

4.3. *Cálculo del porcentaje total*

Dicho porcentaje será el resultado de sumar los correspondientes a cada uno de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de referencia. Así, el coste efectivo de cada servicio transferido se expresará en forma de porcentaje sobre los ingresos del Estado y la suma de todos ellos será el porcentaje de participación que en tales ingresos corresponda a la Comunidad Autónoma.

El porcentaje de participación aplicable para el ejercicio siguiente al de la constitución de la Comunidad Autónoma se determinará inicialmente, teniendo en cuenta tan sólo aquellos servicios transferidos para los que se disponga de información definitiva sobre el coste efectivo en que incurrió el Estado en la prestación del mismo, durante el año anterior a aquel en que se produjo la transferencia.

En el caso de los servicios transferidos para los que no se conozcan las cifras definitivas correspondientes a los gastos en que incurrió el Estado durante el año anterior al de su transferencia, así como para los servicios que se vayan transfiriendo en lo sucesivo y en tanto no se posea la información aludida, se seguirá transfiriendo simplemente el crédito del Presupuesto del Estado correspon-

diente. Dicho crédito estará sometido a iguales condiciones de destino a lo que estaba en el Estado. Posteriormente, a medida que se vayan conociendo las cifras definitivas del año base de valoración, se determinarán los correspondientes porcentajes en la forma indicada y se acumularán mediante la oportuna Ley al porcentaje de participación en los ingresos del Estado que ya tuviera consolidado la Comunidad Autónoma de que se trate.

Con la mecánica expuesta, a partir del ejercicio siguiente al de la constitución de una Comunidad Autónoma, ésta dispondrá de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado cuyos fondos podrá destinar libremente y de unos créditos transferidos con carácter provisional y condicionados en su empleo correspondiente a servicios transferidos pero cuyos gastos efectivos en el año anterior al de su transferencia todavía no son definitivamente conocidos. Naturalmente, a medida que esta circunstancia vaya desapareciendo al conocerse las cifras definitivas, desaparecerán los créditos transferidos y pasarán a convertirse en participación en ingresos del Estado.

4.4. *Repercusión de la cesión del rendimiento de tributos a la Comunidad Autónoma, en la determinación del porcentaje de participación*

Como es evidente, la cesión de impuestos a partir del ejercicio en que tenga efectividad vendrá a reducir el anterior porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Dado que en el momento de la efectividad de la cesión de impuestos no se tendrán datos definitivos de cuánto recaudó el Estado en el último año, bien en la Ley de fijación del porcentaje o bien en la propia Ley de cesión deberá fijarse con carácter provisional la cuantía en que se reducirá el porcentaje de participación en ingresos a partir de la cesión de impuestos, concretándose dicha cuantía posteriormente, cuando se pueda determinar con datos definitivos.

La cuantía de la reducción del porcentaje de participación en ingresos como consecuencia de la cesión de impuestos será, lógicamente, equivalente al porcentaje que signifiquen 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 con los ingresos efectivos del Estado durante el mismo período en sus capítulos I y II de los Presupuestos de Ingresos del Estado, excepto los provenientes de impuestos susceptibles de cesión.

5. **Aplicación de la metodología al sistema de concierto o convenio económico**

5.1. *Norma general*

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 expuesta en los apartados anteriores. Es decir, la cuantificación de las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se efectuará tomando iguales componentes, valorados con normas y criterios idénticos a los

seguidos para las Comunidades Autónomas que se financian con arreglo al sistema LOFCA, si bien habrá que considerar algunos aspectos diferenciales y peculiaridades propias del sistema Concierto-Cupo.

5.2. *Peculiaridades de la valoración en el sistema Concierto o Convenio*

5.2.1. **Alcance de la valoración.**—La valoración de las cargas asumidas se hace referida a nivel estatal y no al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. Esto es, se contempla la hipótesis de extrapolar el contenido y el alcance de las competencias asumidas por el País Vasco a todo el territorio del Estado.

5.2.2. **Referencia temporal.**—La valoración de las cargas asumidas se hará sobre el Presupuesto del Estado que se corresponda con el ejercicio en el que se está calculando el Cupo, a diferencia del sistema anterior en que dichas valoraciones se hacían con referencia al ejercicio a aquel en que se produce la transferencia.

La justificación de este hecho se deriva de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Concierto que fija el método para calcular las cargas asumidas. 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.

5.2.3. **Valoración de cargas de Organismos autónomos.**—Dado que el artículo 50 de la Ley de Concierto establece que el cálculo de las cargas no asumidas ha de hacerse únicamente en relación con el Presupuesto del Estado, no teniendo en cuenta los presupuestos de los Organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros, es necesario articular un procedimiento para que la valoración de las cargas asumidas correspondientes a actividades desarrolladas por estos Organismos tengan reflejo en el Presupuesto del Estado.

En relación con lo anterior se presentan los siguientes supuestos:

1. Organismos autónomos que no reciben subvenciones del Presupuesto del Estado.

En el caso de que se trate de un Organismo que no reciba subvenciones corrientes ni de capital, no hay posibilidad de reflejo en el Presupuesto del Estado, ya que normalmente cuando se produce esta circunstancia nos encontramos ante un Organismo que se financia totalmente con ingresos propios (prestación de servicios, tasas, etc.). Es decir, dicho Organismo tiene competencia para recaudar esos recursos.

2. Organismos autónomos que reciben subvenciones del Presupuesto del Estado.

En este supuesto es necesario proceder a un análisis de los presupuestos de los Organismos desarrollando la misma metodología que se aplica en el Presupuesto del Estado y determinar porcentualmente el grado de asunción de competencias ejercitadas por ese Organismo.

Una vez obtenida dicha relación porcentual de competencias, se considerará como carga asumida en el Presupuesto del Estado la cantidad que resulte de aplicar dicho porcentaje a las subvenciones corrientes que aparecen

en los Presupuestos Generales del Estado financiando la actividad de dicho Organismo.

En relación a las transferencias de capital que reciba el Organismo Autónomo previamente es preciso separar en el capítulo VI del presupuesto del Organismo las inversiones nuevas y las de conservación, mejora y sustitución. Una vez determinado el montante global de estas últimas se cuantificará el porcentaje que este gasto representa sobre el total de las inversiones programadas. Dicho porcentaje se aplicará sobre la transferencia de capital global que el Organismo percibe de los Presupuestos Generales del Estado.

Sobre la cantidad que resulte se aplicará la relación porcentual de competencias asumidas, tal como se explica en el apartado anterior.

En este caso la financiación del mencionado Organismo ha ido por vía diferente a la del Presupuesto del Estado y, por tanto, la Comunidad Autónoma del País Vasco financiará la actividad de este Organismo con los ingresos propios del mismo, recaudados por dicha Comunidad Autónoma en el ámbito territorial en que se desarrollan sus competencias.

5.2.4. Doble valoración a efectuar.—El sistema de Concierto o Convenio exige que se practique la valoración en dos momentos distintos:

a) Valoración inicial y provisional, a realizar partiendo de las cifras contenidas en los Presupuestos del Estado que se aprueben para el ejercicio correspondiente.

b) Valoración definitiva, a realizar una vez terminado el ejercicio y efectuada la liquidación de los presupuestos del Estado.

Esta doble valoración se repetirá todos los años.

INDICE DE CUADROS

Cuadros números del 1 al 5

Determinación por unidades físicas del número de funcionarios adscritos a las unidades centrales, con indicación de los complementos de destino, dedicación exclusiva y horas extraordinarias del personal laboral, etc.

Cuadros números del 6 al 10

Determinación por unidades físicas del número de funcionarios adscritos a las unidades centrales, con indicación de los complementos de destino, dedicación exclusiva y horas extraordinarias del personal laboral, etc.

Cuadro número 11

Identificación de tareas.

Cuadro número 12

Determinación de porcentajes de carga de trabajo a nivel de unidades centrales.

Cuadro número 13

Determinación de porcentajes de carga de trabajo a nivel de unidades periféricas.

Cuadro número 14

Distribución de los gastos totales de funcionamiento a nivel central.

Cuadro número 15

Distribución de los gastos totales de funcionamiento a nivel periférico.

Cuadro número 16

Distribución de los gastos totales de inversión a nivel central.

Cuadro número 17

Distribución de los gastos totales de inversión a nivel periférico.

II. Voto particular reservado que formula el Consejo de Hacienda del Gobierno Vasco

1. Introducción

La actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera en materia de determinación del coste efectivo de los servicios transferidos se basa en teoría en el artículo 3.2.c) de la LOFCA, precepto que atribuye a dicho Consejo «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos». En la práctica la fundamentación real, de la que el documento mencionado en su desarrollo, habría que buscarla en los llamados pactos autonómicos, firmados el 31 de julio del pasado año entre el Presidente del Gobierno y el Secretario general del PSOE, y, más concretamente, en los puntos 10 a 22 de los Acuerdos políticos en materias económico-financieras (III).

Por tanto, este acuerdo público y formal del Gobierno con el principal partido de la oposición condiciona la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera reduciendo su papel a ratificar obedientemente unos acuerdos que se han tomado fuera de este órgano consultivo y deliberante del Estado en materia financiera. No se niega con ello, evidentemente, la capacidad que tiene el Gobierno de establecer pactos con quien desee, sino que se critican los efectos que dichos pactos imponen sobre la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Es preciso señalar, en último lugar, que los partidos más representativos de las dos primeras Comunidades Autónomas constituidas, que forman Gobierno en ambas y que, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, disfrutaban de mayoría de hecho en el Parlamento, han sido excluidas de estos acuerdos, viéndose reducido su papel en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

ra al de meros espectadores de las decisiones tomadas en otro lugar.

2. Comentario general para las Comunidades Autónomas de régimen común

Tal como establece la disposición transitoria 1.^a.2 de la LOFCA, en el método a seguir en la financiación de los servicios transferidos se tendrán en cuenta los gastos directos, los indirectos y los gastos de inversión. Expresión esta, gastos de inversión, que también aparece en el artículo 16.1, párrafo 3.º, al referirse al Fondo de Compensación Interterritorial, así como en el artículo 14.2, al referirse al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, ambos del mismo precepto legal. En el Proyecto de Metodología presentado se establece la distinción a nuestro modo de ver arbitraria entre inversión «nueva» que corresponderá siempre al Estado, excepto en el caso del Fondo de Compensación Interterritorial, y el resto de la inversión.

De hecho esta interpretación a todas luces discutible de la LOFCA, que no encuentra fundamentación lógica a nuestro entender, reduce considerablemente la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen no foral. Hemos de recordar que cerca de 450.000 millones de pesetas corresponden a lo que el Proyecto de valoración de los costos de las transferencias denomina «inversión nueva», en los Presupuestos Generales para el año 1982, cantidad que en su gran mayoría se refiere a competencias transferibles. El resultado final es inaceptable habida cuenta de que, como señala textualmente la propia exposición de motivos de la LOFCA, «la autonomía financiera debe implicar la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos cuyas competencias haya asumido». Es obvio que un recorte en la autonomía en el gasto atenta al principio de la autonomía real, hasta el punto en que con la interpretación *sui generis* mencionada se corre el riesgo de llegar a una mera descentralización administrativa.

Idénticos argumentos son aplicables al elevado grado de indefinición en que se sitúa todo lo relativo a las transferencias de los capítulos IV y VII (Subvenciones) de los Presupuestos Generales del Estado, en los que, de hecho, se posibilita el que tampoco estos gastos, y específicamente los que hacen referencia a actuaciones de las Comunidades Autónomas como «mero pagador», queden excluidos de la valoración de los servicios transferidos y, por tanto, disminuida la capacidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

A la luz de estas consideraciones, concluimos señalando que el «Proyecto de metodología de valoración de transferencias» no puede ser aceptado desde la perspectiva de una Comunidad Autónoma de régimen común, que no desee ver su actuación reducida a una simple descentralización de tipo administrativo.

3. La postura del País Vasco

Se estima que el documento objeto de crítica presupone una clara intromisión en la metodología de determinación del cupo, metodología que se desarrolla en la sección 2.^a del capítulo II del Concierto Económico actualmente en vigor. A mayor abundamiento, queda per-

fectamente establecido en el artículo 48.1 de dicho capítulo II que «cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo a que se refiere el artículo siguiente, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio».

En otro orden de ideas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera es competente, como ya se ha señalado en virtud del artículo 3.2.c) de la LOFCA, para «el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas». Es cierto, en mi opinión, que la expresión «costos» no puede referirse al País Vasco habida cuenta de que en virtud del Concierto Económico lo que se determina no es el «costo» sino la valoración de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, tal como puede verse en el artículo 50 de la sección 2.^a del capítulo II del Concierto Económico. Confirma además esta opinión el hecho de que el Proyecto de metodología, en su página 4, al referirse a la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos menciona, expresa y únicamente, a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Galicia.

La disposición adicional 1.^a de la LOFCA recoge precisamente la especificidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que será de aplicación el sistema foral tradicional del Concierto Económico, que incluye con precisión y claridad la metodología de valoración de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma.

En el artículo 26 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) se establece que: «El coste efectivo de los servicios transferidos estará formado por cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan... Dicho coste efectivo se determinará de acuerdo con la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno, previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera...». Entiende el Consejo informante que lo que estipula el citado artículo no es de aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que en este caso la metodología del coste efectivo se aprueba por Ley, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo. Por lo que respecta a la metodología de la determinación del cupo resulta forzoso advertir que está aprobada por Ley de las Cortes Generales para el País Vasco, a diferencia de lo que ocurre con el resto de las Comunidades Autónomas.

Por último, señalar que aunque el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera es preceptivo, a tenor del artículo 3.2.c) de la LOFCA para las Comunidades Autónomas de régimen común, en el caso del País Vasco, no lo es. Dado que se trata de un informe de carácter facultativo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera solamente podría actuar ante el requerimiento formal del órgano competente, que es, en este caso, la Comisión Mixta del Cupo en virtud del artículo 48 del Concierto Económico. Por ello, al no haberse solicitado el citado informe, la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en lo que se refiere directa o indirectamente al cupo, sería nula de pleno derecho, por tratarse de un órgano manifiestamente incompetente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1958.

4. Sobre algunos aspectos técnicos

Comprendiendo el enorme esfuerzo realizado por el equipo técnico de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales es preciso reconocer que el documento repetidas veces citado contiene un elevado grado de convencionalismo. El empleo sistemático de criterios de imputación podría conducir a resultados totalmente aberrantes.

No obstante, es más importante señalar el hecho de que el Proyecto de metodología deja en manos de la Administración Central parcelas básicas de determinación del costo, permitiéndole ajustar las variaciones de transferencias a su propia voluntad y, más específicamente, a conveniencia de sus propios Departamentos. Si transferir un servicio determinado o una competencia específica significa la pérdida automática de la correspondiente partida presupuestaria es obvio que existe un claro incentivo a minimizar la cuantía de lo transferido.

Aun cuando se contempla a nivel de principio la necesidad de deducir el aparato central de la Administración en Madrid, en opinión del Consejero informante esta intención no se garantiza convenientemente en la práctica, con lo cual se reduce de forma indirecta la capacidad de desviar recursos a las Comunidades Autónomas. En este sentido viene produciéndose ya lo que el Proyecto de metodología denomina «remodelación artificial» de la dimensión de los servicios, tal como lo prueban situaciones de hecho producidas en el proceso de transferencias de servicios de las que esta Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido testigo.

En otro orden de cosas, el deseo de efectuar los cálculos con un nivel de detalle amplio es loable en sí mismo; no obstante, con la metodología propuesta solamente podrán efectuarse los oportunos cálculos únicamente por parte del Estado, ya que las Comunidades Autónomas no dispondrán de los antecedentes precisos para hacerlos. Únicamente será posible efectuar verificaciones precisas de carácter intuitivo. Es más, puede asegurarse, con la experiencia que en este momento se posee, que la metodología propuesta ocasionará problemas prácticamente insalvables a la propia Administración del Estado.

Abundando en este tema, se cree además que la necesidad de llegar a acuerdos de detalle en las negociaciones prolongará excesivamente las discusiones, ya de por sí poco fructíferas, cuando, como ya ha ocurrido hasta el presente, se han tratado aspectos «de principio».

La metodología citada plantea abiertamente el tema de la inversión «nueva», cuestión sobre la que, con independencia de lo ya señalado anteriormente, el Consejero informante desea puntualizar algunos extremos. En primer lugar, la expresión «nueva inversión» es convencional en sí misma, ya que viene a ser complicado en la práctica definir cuándo es, en realidad, nueva una inversión. Son muchos los casos en los que una determinada inversión es en parte nueva, en parte vieja o de reposición, problema éste que no se contempla en el Proyecto. Tampoco se contempla, y esta es la segunda puntualización, si los gastos de gestión, tanto en personal como en material de las inversiones nuevas, se consideran como transferidos o no, ni cuál es el tratamiento que se da a estos mismos gastos en ambos casos, el de una inversión nueva y el de reposición. En tercer lugar, no se tiene en cuenta que en muchos casos concretos se desconoce la naturaleza exacta de muchas inversiones con los datos del Presu-

puesto, incluso acudiendo al correspondiente anexo de Inversiones Reales.

Asimismo, es digno de mención el hecho de que no incluye el Proyecto de metodología procedimiento alguno de comprobación o verificación de los minuciosísimos cálculos que se propone. Evidentemente estamos ante un reparto; el propuesto constituye el todo que se distribuye entre competencias transferidas y no transferidas y, en todo reparto, lógicamente la suma de las partes ha de igualarse al todo que se distribuye. Estima, a este respecto, el Consejero informante que lo no transferido es el complemento de lo que se ha valorado ya, es decir, lo transferido. Constituiría un ejercicio muy revelador que dos equipos independientes estimasen los costos directos e indirectos de lo transferido y de lo no transferido, respectivamente, con objeto de comprobar si realmente el total llegaba a cuadrar.

Haciendo abstracción del País Vasco, cuyo régimen vendrá determinado por lo establecido en su Concierto Económico y lo que, en desarrollo del mismo, señale la futura Ley de Cupo, es de resaltar que el mecanismo dispuesto no corrige los posibles desequilibrios territoriales existentes en la dotación de servicios públicos, o lo que es igual, se está perpetuando la situación anterior: quien gozaba de una posición aceptable seguirá disfrutando de ella y a la inversa.

No se tiene en cuenta, por otro lado, algo tan elemental como que en el reparto de los gastos de inversión a cada Comunidad Autónoma el costo del servicio puede venir determinado no sólo acudiendo a indicadores de naturaleza exclusivamente física, tales como número de plazas o número de camas, sino también apelando a otro tipo de razones. A título de ejemplo, sirva el diferente costo de las carreteras, atendiendo a circunstancias orográficas diversas, a condiciones de congestión de tráfico distintas o a climatologías distintas.

Para terminar, resulta obligado advertir la escasa fundamentación en que se basa la distinción entre subvenciones —corrientes o de capital— incluidas en los costes efectivos y las excluidas de los mismos, así como los innumerables conflictos a que en la práctica puede dar lugar la apreciación de si la Comunidad Autónoma ha asumido la facultad de decisión de distribución de los fondos o tan sólo la mera función de caja pagadora.

Es indudable que resulta de muy difícil comprensión que unas transferencias corrientes o de capital que el Estado incluía entre los créditos presupuestarios necesarios para el desarrollo de un servicio, mientras él era el titular de la competencia, al producirse el traspaso de ese servicio a una Comunidad, con todas las funciones correspondientes al Estado (como ocurre necesariamente en todos los casos de competencias exclusivas), se establezca que tales créditos no integran el coste del servicio y por ende no son transferibles, quedando el poder de disposición de los mismos en manos de quien ya no ostenta la titularidad de ninguna función en esa competencia.

En Vitoria-Gasteiz para Madrid, a 18 de febrero de 1982.

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento.