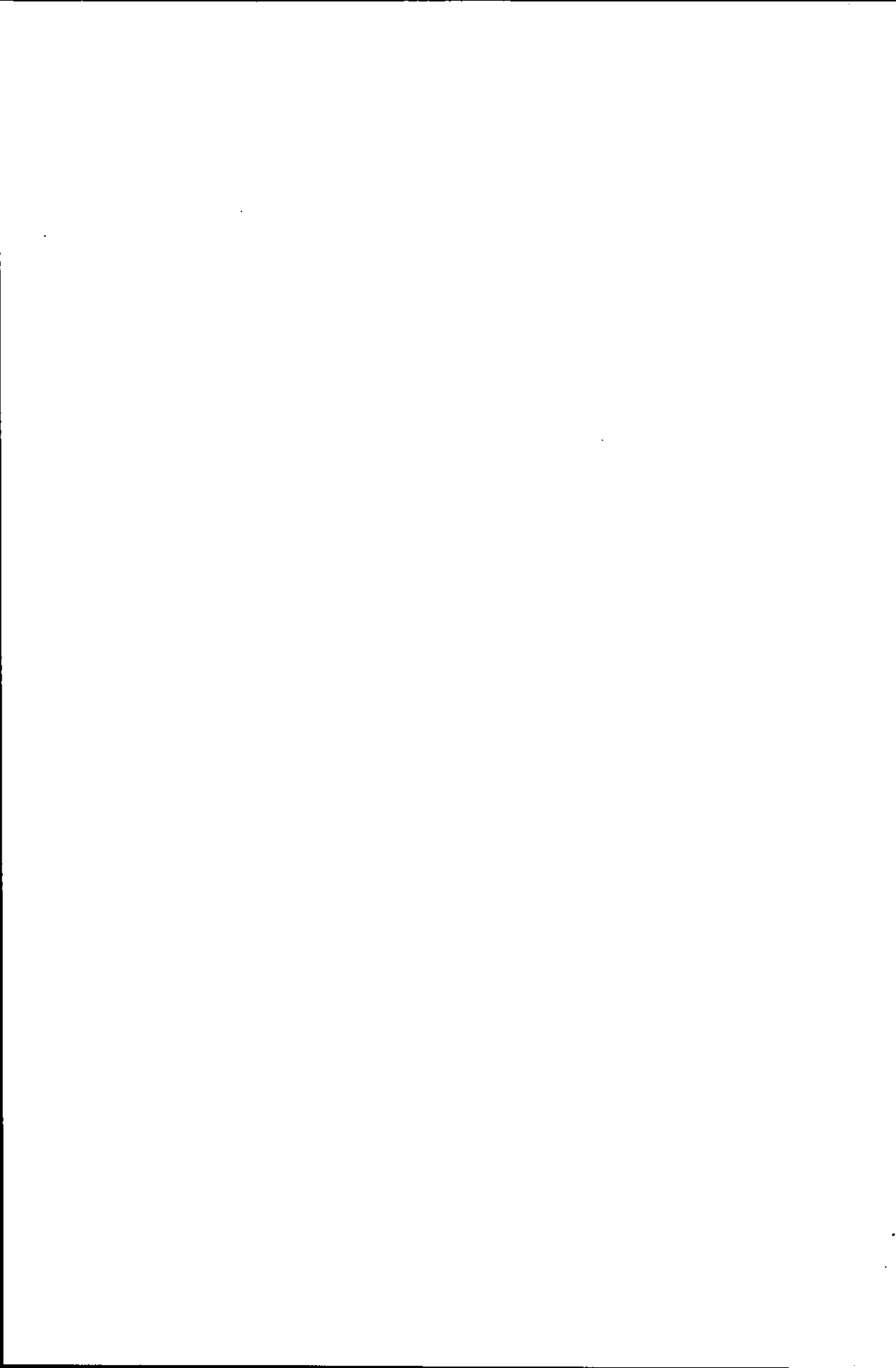


## COMENTARIS I NOTES



# RESSENYA DELS PRECEPTES REGULADORS DEL FINANÇAMENT DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN LA LLEI 21/1986, DE PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT PER A 1987

Montserrat Peretó Garcia  
Professora de Dret financer (UAB)

## 1. Introducció

El propassat 24 de desembre de 1986, el *Boletín Oficial del Estado* va publicar la Llei 21/1986, de 23 de desembre, reguladora dels Pressupostos Generals de l'Estat per a 1987.<sup>1</sup>

L'objecte d'aquest treball és realitzar un examen de la regulació que l'esmentada llei fa sobre els ingressos assignats a les Comunitats Autònomes, amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat, per a l'exercici de 1987. Concretament, la participació de les Comunitats en els ingressos de l'Estat, les transferències a aquestes, corresponents al cost dels nous serveis traspassats, i la dotació del Fons de Compensació Interterritorial.<sup>2</sup>

Abans d'entrar directament en l'objecte abans descrit (anàlisi de l'articulat i contingut dels preceptes legals reguladors del tema), convé realitzar una sèrie de precisions que ajudin a centrar el tema. És ben conegut per tothom que el sistema de finançament de les Comunitats Autònomes<sup>3</sup> havia de passar per dos períodes diferents, el primer transitori i el segon definitiu, tal com establí la Disposició transitòria primera de la LOFCA. El primer període, el transitori, havia de durar a tot estirar sis anys, però per causes derivades de la situació de fet existent en els traspassos de competències i per la dificultat de trobar un sistema definitiu, aquest període «transitori» es va prorrogar en el temps.

Per fi, el 4 de novembre de 1986 es va signar a Madrid el nou model de finançament de les Comunitats Autònomes per al període «definitiu»<sup>4</sup> (aprobat pel Consell de Política Fiscal i Financera el 7 de novembre de 1986 i ratificat per les diferents Comissions Mixtes de les Comunitats Autònomes). L'aplicació del mètode proposat

1. Igual com fan els Pressupostos Generals de l'Estat per a 1986, l'actual Llei reguladora dels Pressupostos per a 1987, pel que fa a la seva estructura, recull les interaccions derivades de la plena incorporació d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea.

2. Normes recollides al Títol VI, capítol II de «Comunitats Autònomes», articles 62, 63, 64, 65 i 66 de la Llei 21/1986, de 23 de desembre, reguladora dels Pressupostos Generals de l'Estat per a 1987.

3. Existeixen dos tipus de sistemes de finançament de les Comunitats Autònomes (segons preveu la Constitució espanyola): el règim especial, aplicable a Euskadi i a Navarra, i el règim general, que s'aplica a la resta de Comunitats Autònomes.

4. El qualificatiu «definitiu» és molt *sui generis*, ja que el mètode que es proposa s'aplica en un termini de temps determinat prèviament, a saber, el quinquenni que va des de 1987 fins a 1991. De tota manera, pretendre construir un sistema de finançament de les Comunitats Autònomes que sigui definitiu és, al nostre parer, una «utopia» ja que, a diferència dels problemes matemàtics, que generalment tenen una solució, els problemes socials són sempre provisionals: rarament satisfan totes les parts implicades i mai no poden considerar-se definitives.

s'acordà que es realitzaria per a un període de temps determinat, concretament per al quinquenni que va des de 1987 fins a 1991.

Aquest nou sistema de finançament per a les Comunitats Autònomes ha quedat ja reflectit a la Llei 21/1986, reguladora dels Pressupostos Generals de l'Estat per a 1987. Per tant, és convenient examinar, encara que sigui succintament, aquest mètode proposat a fi de comprendre millor els preceptes continguts a la Llei de Pressupostos de l'Estat que regulen el tema en qüestió.<sup>5</sup>

## 2. El nou sistema de finançament de les Comunitats Autònomes per al període definitiu (quinquenni 1987-1991)

### 2.1. *Introducció*

En primer lloc, cal destacar que el nou sistema de finançament parteix de tres premisses bàsiques:<sup>6</sup>

Primera: la voluntat que existia per part del Govern que es complís el principi d'economia legislativa.

Segona: El nou mètode de finançament de les Comunitats Autònomes s'havia de realitzar a partir del principi que cap Comunitat no havia de rebre menys recursos que els que actualment rebia per l'aplicació del sistema transitori.

Tercera: Es tracta d'aplicar i complir la legislació vigent reguladora del tema de finançament de les Comunitats Autònomes.

### 2.2. *Objectius i blocs de finançament de les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991*

En el sistema definitiu de finançament, els recursos que les Comunitats Autònomes han de percebre amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat responen a la necessitat d'assolir els objectius següents:

1. Proporcionar a les Comunitats Autònomes els recursos per a la realització dels serveis públics ja assumits.
2. Fer efectiu el principi de solidaritat.
3. Fer compatibles l'exercici de les competències de l'Estat en matèria de política econòmica i social i les competències de les Comunitats Autònomes en allò que fa referència a l'execució i la gestió d'aquestes polítiques.

D'acord amb aquests objectius proposats, l'Estat proporciona recursos a les Comunitats Autònomes amb càrrec als seus pressupostos a través de transferències financeres dividides en dos blocs, a saber:

5. Explicació que es donarà a partir de la proposta de «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament per a les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991», text de l'Acord facilitat pel Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, concretament el personal adscrit a la Comissió Mixta de Valoracions.

6. Premisses al·ludides en la conferència oferta pel senyor Culler, aleshores conseller del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, pronunciada el 2 de desembre en el Col·legi d'Economistes de Barcelona.

1. Bloc de finançament incondicionat, a través del qual es dota les Comunitats Autònomes dels recursos necessaris per prestar serveis transferits<sup>7</sup> i cobrir els costos que ocasionen.
2. Bloc de finançament condicionat, constituït per aquells recursos que l'Estat proporciona a les Comunitats Autònomes perquè siguin utilitzats amb una finalitat concreta.

Aquest bloc de finançament condicionat es divideix en dos grups:

- a) Recursos que tenen com a objectiu fer efectiu el principi de solidaritat i corregir els desequilibris econòmics interterritorials, i que són transferits amb càrrec al FCI.
- b) Recursos a través dels quals es realitzen determinats objectius generals de política econòmica o social la gestió i execució dels quals correspon a les Comunitats Autònomes.<sup>8</sup>

### 2.3. *El finançament incondicionat*

Un cop establert a l'apartat anterior què s'entén pels recursos que conformen el finançament incondicionat i quina és la seva destinació, cal determinar, a continuació, el volum total de recursos que el sistema ha de repartir entre les diferents Comunitats en concepte de finançament incondicionat.

Abans que res, constatarem que el repartiment d'aquest volum total de recursos s'ha de realitzar des de la perspectiva de la restricció bàsica de garantia de mínims, o el que és el mateix, que cap Comunitat Autònoma no ha de rebre menys recursos dels que actualment rep pel sistema transitori, és a dir, que el volum de finançament que el nou sistema ha de repartir ha de ser, com a mínim, la suma dels recursos que les Comunitats Autònomes vénen rebent pel sistema transitori.

Els recursos de finançament incondicionat estan constituïts per la suma de les partides següents:

1. Participació en els ingressos de l'Estat per a 1986 de les Comunitats Autònomes, calculada com si cada Comunitat Autònoma hagués assolit el seu sostre estatutari.
2. Quantitat corresponent a l'objectiu fixat per a 1986 en concepte de recaptació a obtenir per cada Comunitat Autònoma pels tributs cedits i taxes afectes als serveis transferits.
3. Una quantitat igual al 25 per cent del FCI de 1986.<sup>9</sup>
4. Subvencions pressupostades en l'execució de 1986: subvencions que tinguin per beneficiaris les Comunitats Autònomes (que responen a un cost de finançament dels serveis) o subvencions d'índole recurrent i amb vocació de permanència lligades a la mateixa prestació de serveis transferits.

---

7. Les Comunitats Autònomes disposen de plena autonomia respecte a la utilització dels recursos que constitueixen el finançament incondicionat.

8. Aquests recursos es concreten en subvencions corrents i subvencions de capital.

9. La gestió d'aquesta quantitat serà competència de les Comunitats Autònomes un cop assolits els corresponents sostres competencials.

5. El crèdit que figura a la secció 32 del Pressupost de l'Estat per a 1986, destinat a subvencions dels òrgans d'autogovern de les Comunitats Autònomes.<sup>10</sup>

Aquestes cinc partides enumerades anteriorment es redueixen en la realitat a dues, en virtut de l'experiència obtinguda durant el període transitori; així, els dos mecanismes de finançament que conformen el volum d'ingressos a repartir entre Comunitats Autònomes en concepte de finançament incondicionat són:

1. Mecanismes de gestió pròpia: taxes afectes als serveis transferits i tributs cedits.
2. Participació en els ingressos de l'Estat fixats en funció de les variables socio-econòmiques de l'article 13 de la LOFCA.

A continuació, analitzarem com queda regulat per al període definitiu el mecanisme de participació en els ingressos de l'Estat.

### 2.3.1. Participació en els ingressos de l'Estat

És potser en aquest concepte on s'ha produït el canvi fonamental en el pas del període transitori al definitiu. Durant el període transitori el criteri bàsic del repartiment del volum total de recursos era el de garantia del cost efectiu dels serveis transferits;<sup>11</sup> en el període definitiu, en canvi, es tracta de repartir els recursos totals en funció de les variables socio-econòmiques recollides a l'article 13 de la LOFCA.<sup>12</sup>

Per a l'aplicació dels criteris continguts a l'article 13 de la LOFCA, s'han de tenir en compte abans de res les premisses següents:

1. Que es garanteixi com a mínim el finançament que rebia cada Comunitat Autònoma durant el període transitori.
2. Que s'estableixi un adequat ventall en el finançament per càpita a igualtat de nivells competencials i que tingui un cost assumible per a l'equilibri financer de l'Estat.

10. Per tal d'homogeneïtzar entre les diferents Comunitats Autònomes els costos dels serveis transferits, s'inclou també en el volum total de recursos la subvenció a la gratuïtat de l'ensenyament, que haurà de ser posteriorment sotreta del finançament incondicionat que correspongui a cada Comunitat Autònoma amb competències en matèria d'educació, ja que en l'exercici de 1987 aquesta subvenció es transferirà a les Comunitats Autònomes com a finançament condicionat.

11. Cost efectiu, entès com a cost real en el moment de la transferència.

12. L'article 13 de la LOFCA estableix:

*«Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los Impuestos estatales no cedidos, que se negociará de acuerdo con las siguientes bases:*

- a) *Coefficiente de población.*
- b) *Coefficiente de esfuerzo fiscal en el IRPF.*
- c) *La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.*
- d) *La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.*
- e) *Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.»*

3. Cal tenir en compte, a l'hora d'aplicar l'article 13, la diversitat d'àmbits competencials de les Comunitats Autònomes (hi ha dos tipus de Comunitats Autònomes en funció del seu sostre competencial: aquelles que tenen competències en virtut de l'article 151 de la Constitució i aquelles que no, és a dir, totes les altres).

En relació amb el que acabem de dir, l'aplicació de les variables contingudes a l'article 13 de la LOFCA es realitza mitjançant dues funcions, per tal de tenir en compte aquests dos diferents sostres competencials abans al·ludits; la primera explica la forma de finançar les competències comunes i la segona explica el finançament de les competències en matèria d'educació. Totes dues funcions se sumaran per determinar el finançament de les Comunitats Autònomes de l'article 151.

### 2.3.1.1. Variables socio-econòmiques de l'article 13 de la LOFCA

El següent punt que tractarem, com indica el mateix títol, consisteix a establir quins han estat els criteris escollits i com es defineixen i es valoren aquestes variables socio-econòmiques de l'article 13 de la LOFCA.

1. *Població*. És el criteri fonamental sobre el qual es basa la distribució del volum global de finançament. En aquest criteri es recull la població de dret de cada Comunitat segons el cens de 1983, d'acord amb les dades facilitades per l'Institut Nacional d'Estadística.
2. *Riquesa relativa*. És un índex de la inversa de la renda de cada Comunitat Autònoma que ve determinat per la diferència entre població i renda.
3. *Esforz fiscal*. Índex que representa l'esforç fiscal de cada Comunitat Autònoma a l'IRPF.
4. *Superfície*. Índex que expressa la superfície territorial en quilòmetres quadrats de cada Comunitat Autònoma.
5. *Insularitat*. Índex aplicable a les Comunitats Autònomes insulars, i s'expressa per la distància en quilòmetres existent entre Madrid i les capitals illenques respectives.
6. *Unitats administratives*. S'assigna a cada Comunitat Autònoma i a cada província el 0,5.

Aquestes variables socio-econòmiques es ponderen d'una manera determinada,<sup>13</sup> aquests criteris i ponderacions determinen el finançament de cada un dels blocs competencials d'acord amb dues funcions, una aplicable al finançament de competències comunes i una altra per a les competències específiques d'Educació i Treball.

13. Les ponderacions dels criteris continguts a l'article 13 de la LOFCA i efectuades en el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991»; concretament a la p. 15 són les següents:

<i>Competències comunes</i>	%
Població .....	59,00
Insularitat .....	0,70
Superfície .....	16,00
Unitats administratives .....	24,30
Riquesa relativa .....	4,20
Esforz fiscal .....	5,00

### 2.3.1.2. Determinació del percentatge de participació

L'aplicació d'aquests criteris i d'unes fórmules determinades<sup>14</sup> permet de determinar el finançament incondicionat inicial que correspondria a cada Comunitat Autònoma, en el cas que hagués assolit el seu sostre competencial estatutari. La part que cada Comunitat ha d'obtenir per participació en els ingressos segons l'article 13 de la LOFCA es calcula sostraint d'aquesta quantitat inicial les partides següents: a) finançament dels serveis encara no transferits; b) la quantitat fixada com a objectiu de recaptació de tributs cedits i taxes afectes als serveis; c) les quantitats corresponents a la gratuïtat de l'ensenyament (que formen part de les subvencions que les Comunitats Autònomes han de gestionar el 1987).

El resultat determina el finançament inicial de cada Comunitat Autònoma en concepte de participació en els ingressos de l'Estat.

El percentatge de finançament s'obté del quocient entre el finançament inicial de cada Comunitat Autònoma i els ingressos tributaris de l'Estat el 1986. Aquest quocient constitueix provisionalment el percentatge de participació per al quinquenni 1987-1991, el qual ha estat aprovat per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1987.<sup>15</sup>

#### Competències d'educació

Població .....	84,40
Insularitat .....	3,10
Superfície .....	15,00
Constant .....	-2,50
Riquesa relativa .....	0,40
Esforz fiscal .....	1,70

#### Finançament total

Població .....	73,75
Insularitat .....	2,09
Superfície .....	15,42
Constant .....	-1,45
Unitats administratives .....	10,19
Riquesa relativa .....	1,99
Esforz fiscal .....	3,08

14. D'acord amb els criteris i les ponderacions assenyalades a la nota precedent es determina el finançament de cada un dels dos blocs competencials. Les funcions que s'utilitzen són les següents:

Per al bloc de finançament de competències comunes:

$$FFi \times 2.859,57 UA_i + 0,0059856 N_i + 1,095 I_i + 0,1179 S_i + 188.641,39 IR_i + 186.029,15 EF_i$$

Per al bloc corresponent al finançament de les competències específiques d'Educació i Treball:

$$FFF_i = -2.487,595 + 0,02046855 N_i + 8,8333843 I_i + 0,4164268 S_i; 24.364,001 IR_i + 161.052,3079 EF_i$$

On: FFF = finançament incondicionat o «finançament fora Fons», que reben les Comunitats Autònomes addicionalment a la seva participació dels recursos del FCI.

El finançament incondicionat ve donat per la fórmula primera i el finançament total «fora fons» de les Comunitats Autònomes de l'article 151 s'obté per la suma de les dues fórmules.

15. Un cop conegudes el 1987 les xifres reals de recaptació del Pressupost d'Ingressos de l'Estat i el resultat de la liquidació definitiva de la participació d'aquests ingressos per a 1986, es procedirà a la fixació definitiva dels percentatges del quinquenni per aplicació de la fórmula següent:

$$PPI_j 1987/1991 = \frac{Bo^j + (p^j 1986 - Ep^j 1986)}{ITAE_{1986}}$$

On:  $Bo^j$  = Finançament inicial de la Comunitat j per participació en els ingressos.



### 2.3.1.3. Evolució del finançament per percentatge de participació

En l'acord sobre el mètode de finançament de les Comunitats Autònomes per al quinquenni 1987-1991, s'estableixen unes regles d'evolució del finançament per percentatge de participació, a saber:

1. El concepte d'ingressos de l'Estat comprèn la suma de les partides següents: recaptació d'impostos directes i d'impostos indirectes (dels quals s'exclouen els tributs susceptibles de cessió i els ingressos que constitueixin ingressos de la CEE), recaptació per cotitzacions de la Seguretat Social i recaptació per cotitzacions a la desocupació; aquests ingressos són els anomenats ITAE (ingressos tributaris de l'Estat ajustats estructuralment).
2. L'increment màxim que pot experimentar el finançament per percentatge de participació cada any del quinquenni estarà limitat pel creixement nominal del PIB. Per tant, aquells exercicis del quinquenni en què l'increment de l'ITAE resulti superior a l'increment del PIB en termes nominals, el creixement de finançament per percentatge de participació serà el mateix que l'experimentat pel PIB.
3. En tot cas, l'increment que experimenti el finançament per percentatge de participació serà, en cada exercici, com a mínim el mateix que s'hagi produït en les despeses equivalents de l'Estat (s'entén per aquest concepte les despeses corresponents als capítols I, II i VI d'una sèrie de departaments ministerials i organismes autònoms).<sup>16</sup>

De la consideració conjunta de les tres regles anteriors es dedueix el sistema implícit per determinar l'evolució del finançament per participació en els ingressos de l'Estat. En l'Acord que aquí comentem es determina la forma en què s'aplicaran les esmentades regles d'evolució al llarg dels cinc períodes anuals.<sup>17</sup>

Pi 1986 = Participació de la Comunitat Autònoma j en els ingressos de l'Estat de 1986, segons la liquidació definitiva.

EPi 1986 = Estimació de la participació de la Comunitat j en els ingressos de l'Estat de 1986, efectuada el dia de la signatura del document del «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament...».

ITAE<sub>1986</sub> = Valor dels ITAE el 1986, segons les xifres definitives de recaptació.

Un cop fixats els percentatges definitius del quinquenni, seran aprovats per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1988.

16. Com hem indicat, es consideren despeses equivalents de l'Estat les corresponents als capítols I, II i VI (incloses les inversions conjuntes amb la CEE) dels següents departaments ministerials i organismes autònoms:

Departament	Organismes autònoms
Economia i Hisenda	
Obres públiques	
Treball i Seguretat Social	
Indústria	
Agricultura	ICONA, IRYDA, INIA, SEA
Administracions públiques	
Transports (excepte Comunicacions)	
Cultura	
Sanitat	AISNA
Educació	Construccions escolars

17. Les regles que determinen l'evolució del finançament per participació en els ingressos de l'Estat s'apliquen al llarg dels cinc anys de la forma següent:

Segons es desprèn del que acabem de dir, es podria donar el cas que el PIB tingués un creixement escàs mentre que l'increment de les despeses equivalents de l'Estat fos alt; en aquest cas hi hauria dues condicions que entrarien en contradicció. Com es resol la situació? No es diu res al respecte.

#### 2.3.1.4. Casos de revisió del percentatge de participació

La regla general és que el percentatge de participació és fix i quinquennal, és a dir, es revisarà cada cinc anys; hi ha, però, excepcions a aquest principi general, que sorgeixen quan es produeixin determinats fets econòmico-financers, els quals constitueixen causa de revisió, tal com estableix l'article 13 de la LOFCA, que són, a tall d'exemples: per cessió de nous tributs o per transferència de nous serveis.<sup>18</sup>

#### 2.4. El finançament condicionat

Aquest bloc de finançament el constitueixen els recursos que reben les Comunitats Autònomes destinats a fins concrets, com ara promoure el desenvolupament regional i corregir els possibles desequilibris interregionals entre les diferents Comunitats Autònomes, o exercir funcions de gestió i execució respecte a les subvencions pressupostades per l'Estat amb fins de política social o econòmica.

Finalment, destacarem que en el sistema definitiu de finançament la quantia del FCI es fixarà en el 30 % de la inversió pública (entesa tal com la defineix la Llei reguladora del FCI). D'altra banda, l'ingrés d'Espanya a la CEE comporta que les Comunitats amb una participació més gran en el FCI puguin beneficiar-se de l'acció del nou instrument de desenvolupament regional, el FEDER. Cal que el FCI i el FEDER es coordinin, ja que tots dos organismes tenen com a objectiu el desenvolupament regional i també perquè la Llei reguladora del FCI exigeix l'elaboració dels respectius plans, alhora que per obtenir ajuts provinents del FEDER cal que les actuacions estiguin incloses en els plans de desenvolupament regional.

La coordinació del FEDER i el FCI es realitza a partir de les dues regles següents:

1. Les Comunitats Autònomes amb territoris qualificats com a zona assistida podran proposar projectes FEDER i aconseguir el finançament fins a un límit màxim d'un 30 % del seu respectiu FCI.

1. Per a un dels cinc períodes es calcularan les tres possibles alternatives de finançament per participació en els ingressos per a cada Comunitat.

2. Per a cada un dels cinc anys, es determinarà quina de les tres alternatives de finançament anteriors preval, mitjançant l'aplicació de les citades regles d'una manera determinada (vegeu «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991», p. 26).

18. L'article 13.3 de la LOFCA estableix: «El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes casos:

a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando transcurridos cinco años, después de su puesta en vigor, sea solicitada su revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.»

2. Les Comunitats Autònomes cofinançaran els projectes que hagin proposat elles mateixes i que hagin rebut l'ajuda FEDER, utilitzant els recursos del seu respectiu FCI.
3. Examen de l'articulat de la Llei 21/1986, de 23 de desembre, reguladora dels Pressupostos Generals de l'Estat, referit al finançament de les Comunitats Autònomes

### 3.1. *Introducció*

Després de la referència al sistema de finançament per a les Comunitats Autònomes que s'aplicarà durant el quinquenni 1987-1991, analitzarem tot seguit, com indica el títol de l'epígraf, els preceptes legals que recull la Llei reguladora dels Pressupostos Generals de l'Estat per a 1987, pel que fa referència a la matèria de finançament de les Comunitats Autònomes.

La justificació de l'anàlisi que acabem de fer sobre el finançament definitiu de les Comunitats Autònomes ve motivada pel fet que els articles que a continuació citarem recullen les disposicions de l'acord sobre el finançament.

Els preceptes legals que comentarem són concretament els números 62, 63, 64, 65 i 66 de la Llei 21/1986, del 23 de desembre, els quals es refereixen o regulen el finançament condicionat i incondicionat per a l'exercici de 1987, en concret els aspectes següents: la participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat, les transferències a aquestes corresponents al cost dels nous serveis traspassats i la dotació del FCI.

### 3.2. *Participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat per a l'exercici de 1987*

Com ja hem indicat abans, amb el pas del període transitori al període definitiu es produeix un canvi fonamental en relació amb aquesta font financera. Per als anys 1987-1991 es tenen en compte les variables socio-econòmiques recollides a l'article 13 de la LOFCA.

A l'article 62.1 de la Llei reguladora dels Pressupostos Generals per a 1987 s'estableixen quins seran els percentatges «provisionals» de participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat per al quinquenni 1987-1991; aquests percentatges fixats per les Comissions Mixtes són els següents:

Catalunya	1,3416643
Galícia	0,9213514
Andalusia	2,2851292
Astúries	0,0617819
Cantàbria	0,0545355
La Rioja	0,0332746
Múrcia	0,0527278
País Valencià	0,8195630
Aragó	0,1179631
Castella-la Manxa	0,2538671
Canàries	0,5819250

Extremadura	0,1725452
Balears	0,0319516
Madrid	0,4746384
Castella-Lleó	0,3417939

L'apartat tercer de l'esmentat article 62 estableix que es realitzaran mensualment a cada Comunitat Autònoma lliuraments a compte del finançament que resulta d'aplicar els anteriors percentatges en els ingressos de l'Estat per a l'exercici de 1987, sense perjudici de la posterior liquidació definitiva de la seva participació; aquests lliuraments a compte es faran amb càrrec a crèdits establerts en el Pressupost (concretament, secció 32, Direcció General de Coordinació amb les Hisendes Territorials, «participació de les Comunitats Autònomes en els ingressos de l'Estat per a 1987», programa 911-B); l'import total dels crèdits esmentats es dividiran en dotzenes parts fins a totalitzar el 95 % dels citats crèdits i aquesta quantitat resultant serà la que es lliurarà a compte mensualment a cada Comunitat Autònoma.

Un cop liquidats els pressupostos Generals de l'Estat per a 1987, es farà la liquidació definitiva de la participació en els ingressos de l'Estat per a 1987 de cada una de les Comunitats Autònomes. Aquesta liquidació definitiva es portarà a terme d'acord amb les normes establertes a l'apartat quart de l'article 62. Aquestes normes són:

1. Es determinaran els índexs d'increment que hagin experimentat els paràmetres següents entre els exercicis 1986 i 1987:

a) La suma de la recaptació líquida pels capítols I i II del Pressupost d'Ingressos de l'Estat (impostos directes i impostos indirectes), llevat dels tributs susceptibles de cessió i els que constitueixin recursos de la Comunitat Econòmica Europea, més la recaptació líquida per cotitzacions a la Seguretat Social i la recaptació per cotitzacions de desocupació.<sup>19</sup>

b) Les despeses equivalents de l'Estat, tal com es defineixen en el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991».<sup>20</sup> Tot seguit s'assenyala que s'utilitzaran les xifres que en la liquidació per als Pressupostos Generals de l'Estat de 1986 i 1987 figurin en concepte d'«obligacions reconegudes».

c) El PIB del cost dels factors en termes nominals segons dades proporcionades per l'Institut Nacional d'Estadística.

2. En segon lloc, es calcularà el finançament definitiu que correspon a cada Comunitat Autònoma en l'exercici de 1987 (FD 1987) aplicant la norma següent:

$$\text{FD 1987} = \text{PPI j.o.} \times \text{ITAE 1986} \times \text{IEP.}$$

On:

PPI j.o.: Percentatge definitiu de participació que es fixi per a cada Comunitat per al quinquenni 1987-1991.

19. Aquestes partides són les que constitueixen el concepte d'Ingressos de l'Estat o, més concretament, «Ingressos tributaris de l'Estat ajustats estructuralment», denominats ITAE en el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991».

20. Es consideren despeses equivalents de l'Estat les corresponents als capítols I, II i VI (incloent-hi les inversions conjuntes amb la CEE) d'una sèrie de departaments i organismes autònoms, ja referits a la nota 16 d'aquest article.

ITAE 1986: Valor al 1986 del paràmetre definit a l'apartat a) de la norma 1 precedent (art. 62.1), segons el pressupost liquidat.

IEP: Índex d'evolució (o increment) que preval entre els tres definits a la norma 1 precedent per l'aplicació de les normes o criteris d'evolució aprovats pel Consell de Política Fiscal i Financera el 7 de novembre de 1986.

Aquest darrer concepte (IEP) requereix unes puntualitzacions. Com ja hem indicat anteriorment, en el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes per al període 1987-1991» es preveuen unes regles o criteris d'evolució del finançament per percentatge,<sup>21</sup> que en resum són:

«El finançament per percentatge creixerà a la mateixa taxa que els ITAE, a menys que aquesta taxa superi la taxa de creixement del PIB; en aquest cas, el creixement creixeria igual que el PIB. Tanmateix, si l'aplicació d'aquesta regla donés lloc a una taxa de creixement inferior a la taxa de creixement dels GE, el finançament creixeria igual que aquests GE.»

3. En tercer lloc, una vegada calculat el finançament definitiu, es practicarà la liquidació definitiva de la participació en els ingressos de l'Estat per a 1987 per diferència entre: el finançament definitiu que resulti per a cada Comunitat Autònoma (segons la norma 2 precedent: article 62.4.2) i els lliuraments a compte fets efectius durant tot l'any 1987.

Una vegada establert quin serà el percentatge de participació en els ingressos de l'Estat per a l'exercici de 1987 i la forma de calcular-lo, la llei que aquí comentem regula, en els apartats cinquè i sisè del mateix article 62, els mecanismes que s'hauran d'aplicar si, un cop realitzada la liquidació definitiva, hi hagués un saldo creditor, o bé deutor, per a les Comunitats Autònomes.

Si l'import que doni la liquidació definitiva és de saldo creditor a favor de la Comunitat Autònoma, aquest saldo s'haurà de fer efectiu en el termini dels quinze dies següents a la pràctica d'aquesta liquidació, amb càrrec als crèdits que amb aquesta finalitat figurin en el Pressupost General de l'Estat; el romanent que figuri el 31 de desembre de 1987 s'incorporarà automàticament a l'exercici de 1988. Si, en canvi, una vegada practicada la liquidació definitiva resultés un saldo deutor per a alguna de les Comunitats Autònomes, es procedirà a l'anul·lació del romanent que hi hagi el 31 de desembre de 1987, i aquest saldo deutor serà compensat en el primer o successius lliuraments que es facin a compte a aquella Comunitat Autònoma en concepte de «participació en els ingressos de l'Estat» per a l'exercici de 1988.

Les Comunitats Autònomes uniprovincials participaran en els ingressos de l'Estat per partida doble: per una banda, rebran la participació en els ingressos de l'Estat establerta a l'article 62 de la llei que comentem i, a més, ingressos de l'Estat en els mateixos termes que les diputacions provincials (segons els articles 58 i 59 de la Llei de Pressupostos per a 1987).

Els dos últims aspectes regulats que tenen relació amb la participació en els ingressos de l'Estat per a 1987 són els que fan referència a la fixació del percentatge de

21. «Amb la finalitat d'aïllar la participació en els ingressos de l'Estat de l'efecte de decisions conjunturals de política tributària adoptades per l'Estat i simultàniament garantir l'automatisme del sistema i l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes», extret de l'Acord sobre el «Mètode per a l'aplicació del sistema de finançament...».

participació per a les Comunitats Autònomes catalana i gallega en els ingressos de l'Estat per a 1986, per tal de procedir a la liquidació definitiva de l'exercici de 1986, i en segon lloc al que diu l'apartat novè de l'article 62, que preveu que, «*como consecuencia de los servicios que se han considerado transferidos a las Comunidades Autónomas, a efectos de la fijación por las respectivas Comisiones Mixtas de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado que figuran en el número uno precedente, se procederá a practicar en los Departamentos ministeriales las bajas que procedan.*»

### 3.3. *Transferències de les Comunitats Autònomes corresponents al cost dels nous serveis traspassats*

Les esmentades transferències són regulades per l'article 63 de la llei que comentem. A l'efecte, aquest article estableix on se situaran, pel que fa al Pressupost, els crèdits que es destinin a nous serveis transferits a les Comunitats Autònomes a partir de l'1 de gener de 1987 (a saber, secció 32, Programa 911-A, «Transferències a Comunitats Autònomes per cost de serveis assumits»).

En el paràgraf segon del mateix article 63 s'estableix una colla de requisits que hauran de complir els reials decrets que aprovin les noves transferències de serveis que es realitzin a partir de l'1 de gener de 1987. Les condicions que hauran de complir són les següents:

a) Data en què la Comunitat Autònoma hagi d'assumir de manera efectiva el servei transferit.

b) El finançament (en pessetes de l'exercici de 1987) per cada concepte del Pressupost de Despeses del citat exercici del departament o organisme que transfereix el servei, que correspongui des de la data en què la Comunitat Autònoma assumeixi de manera efectiva el servei transferit fins al 31 de desembre de 1987.

c) El finançament, en pessetes de l'exercici de 1987, per cada concepte del Pressupost de Despeses del citat exercici del departament o organisme que transfereixi el servei, corresponent al cost efectiu anual d'aquest.

### 3.4. *El Fons de Compensació Interterritorial*

Tal com hem indicat abans, el Fons de Compensació Interterritorial és una de les partides que constitueixen el bloc de finançament condicionat, la qual cosa significa que els seus recursos van destinats a fins específics: fins que serveixen per fer efectiu el principi de solidaritat, promoure el desenvolupament regional i al mateix temps corregir els desequilibris interterritorials.

En el règim transitori de finançament de les Comunitats Autònomes existia una desnaturalització dels fins a què el Fons anava destinat. En el nou model de finançament hi ha indicis per creure que el FCI complirà els objectius per als quals fou constituït i servirà per al que ha de servir; aquests avenços es fan palesos en la nova Llei reguladora dels Pressupostos Generals de l'Estat per a 1987. També queda plasmada en aquesta llei la nostra incorporació a la Comunitat Econòmica Europea, atès que el nostre ingrés comporta que les Comunitats amb una participació més gran en el FCI puguin beneficiar-se de l'acció d'un nou instrument regional, el FEDER.

El Fons de Compensació Interterritorial disminueix actualment en un 25 %; aquesta quantitat es reparteix entre totes les Comunitats Autònomes en funció dels

paràmetres de l'article 13 de la LOFCA (constitueix una partida del finançament incondicionat). Això significa que una quantitat de diners pertanyents al Fons de Compensació arriba a les Comunitats Autònomes sense cap mena d'«etiquetes», és a dir, que no van destinades a cap projecte d'inversió, la qual cosa significa un avenç en l'autonomia de la «despesa» per a les Comunitats Autònomes i un primer pas perquè el Fons torni a servir pel que ha de servir.

Per a l'exercici de 1987, el FCI està dotat d'un import de 141.000 milions de pessetes segons que disposa l'article 64.1 de la Llei 21/1986, de 23 de desembre. Aquesta quantitat es destinarà a finançar els projectes que es trobin a l'annex dels crèdits que figuren a la secció 33.

A l'apartat segon es regula el cas que es transfereixin serveis a les Comunitats Autònomes, transferència que comportarà l'assumpció per part d'aquestes de competències d'execució de projectes del Fons; en aquest cas, el Ministeri d'Economia i Hisenda transferirà els crèdits que no hagin estat compromesos al concepte que procedeixi per situar-los a disposició de la Comunitat Autònoma corresponent.

Abans del dia 1 de juliol de 1987, totes les Comunitats Autònomes hauran de tenir aprovat un programa de desenvolupament regional, el qual ha de comprendre el període que va de 1987 a 1991 (de conformitat amb el que preveu la Disposició addicional segona de la llei 7/1984, de 31 de març, del Fons de Compensació Interterritorial). Aquest programa de desenvolupament regional haurà de ser elaborat d'acord amb la metodologia aprovada pel Consell de Ministres el 20 de febrer de 1985, i en coordinació amb el programa d'inversions públiques elaborat per l'Administració per al mateix període.

I finalment, pel que fa referència al Fons de Compensació Interterritorial, l'apartat quart del mateix article 64 regula on han de transferir-se els crèdits que correspongui gestionar a les Comunitats Autònomes corresponents a projectes que hagin obtingut l'ajuda financera del Fons de Desenvolupament Regional.<sup>22</sup>

### 3.5. Subvencions: el pagament i el control de la gestió

L'article 65 de la llei que és objecte d'aquest comentari estableix les normes per al pagament i el control de la gestió de les subvencions.

L'apartat primer estableix que les Comunitats Autònomes gestionaran els fons procedents de les subvencions que no formin part del cost efectiu d'acord amb la normativa general de l'Estat que reguli cada classe de subvenció en relació amb la seva destinació finalista i de la normativa dictada per les Comunitats en l'exercici de les seves competències.

L'apartat segon estableix els criteris d'acord amb els quals s'ha de procedir a la distribució, entre les Comunitats Autònomes, de les subvencions que com a conse-

22. L'article 64.4 estableix:

*«Los créditos que correspondan gestionar a las Comunidades Autónomas correspondientes a Proyectos que hayan obtenido ayuda financiera del FEDER se transferirán desde la Sección 63. «Fondo de Compensación Interterritorial-Fondo Europeo de Desarrollo Regional», programa 911-C. «Otras transferencias a Comunidades Autónomas», «Servicios. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», correspondientes a las distintas Comunidades Autónomas. Simultáneamente, se procederá a situar en dicha sección el crédito que con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial debe de cofinanciar los proyectos, a cuyo efecto se tramitará el oportuno expediente de modificación presupuestaria, con baja en la sección 33. «Fondo de Compensación Interterritorial», programa 911-C. «Otras transferencias a las Comunidades Autónomas», servicio que corresponda.»*

qüència del traspàs de serveis hagin de ser gestionades per aquelles; a més, aquestes subvencions es realitzaran abans de l'1 de març de 1987.<sup>23</sup> Al final del període pressupostari, si resulta que existeixen romanents de fons procedents de les subvencions en poder de les Comunitats Autònomes, aquests diners continuaran mantenint la destinació específica per a la qual van ser transferits i s'utilitzaran en els exercicis següents com a situació de Tresoreria en l'origen per a la concessió de les noves subvencions que correspongui distribuir d'acord amb les normes pressupostàries que a l'efecte es dictin a cada exercici. En el cas que se suprimeix alguna subvenció en el pressupost següent i si s'escaigués que hi havia romanent, aquest s'haurà de reintegrar a l'Estat, el qual queda autoritzat a realitzar les compensacions que consideri pertinents.

### 3.6. *Préstecs a les Comunitats Autònomes*

Finalment, l'article 66 dóna autorització al Tresor per efectuar préstecs a les Comunitats Autònomes a compte dels recursos que hagin de percebre dels Pressuposts Generals de l'Estat corresponents a la cobertura financera dels serveis transferits, com a conseqüència de les diferències de venciment dels pagaments i ingressos derivats de l'execució del Pressupost. Aquestes quantitats, en concepte d'acomptes, han de ser reemborsades abans de finalitzar l'exercici econòmic de 1987.

---

23. Els criteris per procedir a la distribució entre les Comunitats Autònomes de les subvencions que com a conseqüència de traspàsos de serveis hagin de ser gestionades per aquelles, són, segons l'article 65.2, els següents:

*a) El Gobierno determinará los criterios objetivos que servirán de base a la distribución territorial de las subvenciones, oídas las Comunidades Autónomas, por el correspondiente Departamento Ministerial.*

*b) En cualquier caso se podrán establecer reservas generales de créditos presupuestarios, no distribuidos en el origen, con el fin de cubrir nuevas demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del Presupuesto.»*