

# V. Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos

## CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

12611

ACUERDO 1/1982, de 18 de febrero, 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.º, 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.º, 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 veintidós votos a favor y uno en contra, sobre treinta 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 método y voto particular reservado:

### I. METODO PARA EL CALCULO 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 Autónomas, 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 defectuosa 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 trasposos 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 seguirlo 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, de 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 tercero 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, erodeudamiento, etc.), o 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 obligatoria-

mente, 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 finalización 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 correspondiente al servicio traspasado al que antes se ha hecho referencia.

### 2. Definición del coste efectivo.

#### 2.1. Definición legal.

La disposición 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, consecuentemente, 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.

- Coste directo de unidades centrales.
- Coste indirecto de unidades centrales.
- Coste directo de unidades periféricas.
- Coste indirecto de unidades periféricas.
- 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, es 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 última 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 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 aquéllas se produzcan.

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

- Costes directos centrales.
- 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.

(Continuará.)

## CONSEJO GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN

12612

*DECRETO de 29 de marzo de 1982 del Pleno del Consejo General de Castilla y León sobre asunción de competencias transferidas por el Estado en materia de Capacitación y Extensión Agraria, Sanidad Vegetal, Reforma y Desarrollo Agrario, Ferias Interiores.*

Visto el Real Decreto número 3537/1981, de 29 de diciembre, y el Real Decreto número 3513/1981, de 18 de diciembre, por los que se transfieren, respectivamente, competencias en materia de agricultura y funciones y servicios en materia de Ferias Interiores al Consejo General de Castilla y León, el Pleno de éste, en reunión celebrada el día 29 de marzo de 1982, previa deliberación y haciendo uso de la potestad normativa que le confiere el artículo 8.11 del Reglamento de Régimen Interior, decreta:

Artículo 1.º Quedan asumidas por el Consejo General de Castilla y León, conforme a lo dispuesto por el Real Decreto número 3537/1981, las competencias transferidas por la Administración del Estado en materia de Capacitación y Extensión Agraria, Sanidad Vegetal, Reforma y Desarrollo Agrario, y conforme a lo dispuesto por el Real Decreto número 3513/1981 las funciones y servicios en materia de Ferias Interiores, en los términos que se expresan en los siguientes artículos.

Art. 2.º

1. En materia de Capacitación y Extensión Agraria.

1.1. Funciones y competencias transferidas al Consejo General de Castilla y León.

1.1.1. La dirección y gestión de las unidades periféricas que se transfieren.

1.1.2. La aprobación y dirección de los programas de trabajo regionales para orientar la labor de las Agencias Comarcales encaminadas a capacitar a los agricultores promoviendo y guiando sus acciones para mejorar las explotaciones agrarias y el entorno familiar y comunitario.

1.1.3. El desarrollo, ejecución y seguimiento, en lo que afecta a su territorio, de los programas de extensión de interés general actualmente establecidos y los que elaborados con la participación de los Entes Preautonómicos sean aprobados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

1.1.4. La ejecución de las actividades de divulgación agraria que consideren necesarias para la mejora tecnológica de la agricultura, en su ámbito territorial y, en todo caso, las de difusión e información a los agricultores de aquellas medidas derivadas de la ordenación y regulación de la producción agraria nacional.

1.1.5. La preparación, elaboración y edición de publicaciones y medios audiovisuales de divulgación agraria de interés regional.

1.1.6. La coordinación con la formación profesional y las relaciones con unidades de investigación.

1.1.7. El desarrollo de cursos de perfeccionamiento para el personal adscrito a los Entes Preautonómicos, sin perjuicio de las colaboraciones que puedan establecerse de acuerdo con el apartado B.3.c de este Acuerdo.

1.1.8. La Dirección y gestión de los Centros de Formación Profesional y Capacitación Agraria que se transfieren.

1.1.9. La preparación, actualización y ejecución de los planes y programas de capacitación, respetando, tanto la ordenación general del sistema educativo como las enseñanzas mínimas, cuya fijación a efectos de cumplir las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales corresponden al Estado.

1.1.10. El Consejo General de Castilla y León podrá desarrollar los cursos de capacitación de agricultores de carácter específico, así como los de perfeccionamiento que estime oportunos para el mejor desarrollo de sus programas.

1.2. Funciones y competencias a desarrollar coordinadamente entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Consejo General de Castilla y León.

Entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los Entes Preautonómicos se desarrollarán coordinadamente, con arreglo a los mecanismos que se señalan, las siguientes funciones y competencias.

1.2.1. Para la evaluación por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de los programas de extensión de interés general, los Entes Preautonómicos proporcionarán la información necesaria.

1.2.2. La coordinación de los planes de publicaciones y material de divulgación se hará a través de la Junta Coordinadora creada por Real Decreto 1843/1980, de 24 de julio, sin perjuicio de que su realización corresponda a los Entes Preautonómicos o al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

1.2.3. La coordinación de las actividades de formación y perfeccionamiento del personal adscrito a las funciones de extensión y capacitación se realizará a través del órgano señalado en el apartado anterior, sin perjuicio de que la realización corresponda a los Entes Territoriales o al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

1.2.4. La creación, transformación o supresión de centros de capacitación de agricultores será realizada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante la planificación de las inversiones, teniendo en cuenta las propuestas de los diferentes Entes Territoriales.

1.2.5. La distribución y la asignación territorial de las ayudas económicas para facilitar el acceso de los agricultores a la enseñanza profesional, así como el establecimiento de los criterios generales de las convocatorias serán realizadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por los Entes Territoriales.

1.2.6. La regulación e instrumentación de los programas de formación y crédito supervisado para facilitar el acceso de los jóvenes a las explotaciones agrarias, reguladas por Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de julio de 1968 y los Reales Decretos 1207/1977, de 2 de junio, y 3074/1978, de 1 de diciembre, se hará mediante convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y cada Ente Preautonómico en el plazo máximo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de los presentes acuerdos y en el que se precisarán las obligaciones que, de conformidad con el presente acuerdo, corresponden a cada parte en la promoción, tramitación, ejecución, y seguimiento de los programas.

1.2.7. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación facilitará a los Entes Preautonómicos que lo requieran los servicios de orientación didáctica de las enseñanzas profesionales y la utilización de la información técnica disponible en el fondo documental e informático y prestará, en la medida de sus posibilidades, el apoyo preciso para el desarrollo de sus actividades en las materias transferidas.

2. En materia de Sanidad Vegetal.

2.1. Funciones y competencias transferidas al Consejo General de Castilla y León.

2.1.1. La vigilancia de campos y cosechas para la detección de los agentes nocivos a los vegetales y delimitación de zonas afectadas, así como la prevención y lucha contra tales agentes.

2.1.2. Planificación, organización, dirección y ejecución de campañas para la protección vegetal no reguladas por disposiciones de ámbito estatal.

2.1.3. Organización, dirección y ejecución de las campañas fitosanitarias declaradas de interés estatal.