

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA LEY DE PRESUPUESTOS PARA 1986

*Joaquín Romano Velasco
Julián Ibáñez Casado*

RESUMEN.— Este artículo se centra básicamente en uno de los problemas más complejos y difíciles con el que se enfrentan aquellos países que poseen una estructura descentralizada; problema de una incidencia e importancia fundamental para el caso español, consistente en articular de forma eficiente las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Del amplio conjunto de disposiciones que atienden a la configuración y resolución de este problema es, sin duda, la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que nos ofrece una mayor perspectiva cuantitativa de la dimensión del mismo, de ahí el interés e intención que en este artículo mostramos de evaluar las Comunidades Autónomas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Incluye, en primer lugar, un repaso rápido al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, lo que da idea de las fuentes financieras que proceden del Estado, facilitando el seguimiento de este estudio. La segunda y tercera parte evalúa los ingresos corrientes y de capital de las Comunidades Autónomas recogidos en la Ley de Presupuestos. Cerrando este trabajo un conjunto de consideraciones que, a modo de conclusión, se ofrecen; sintetizadas en la demora detectada en la Ley de Presupuestos de implantar el sistema de financiación definitivo que consolide al actual Estado de las Autonomías.

I. Introducción

La Organización Territorial del Estado Español está garantizada por la Constitución de 1978, que recoge la atribución de funciones a los distintos niveles de Gobierno, así como los principios generales y los criterios que se han de utilizar en la selección de los alternativos sistemas de organización. Según el artículo 137

de la Constitución: «el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»; junto a este principio de Autonomía, se hace referencia, en los artículos 138 y 139 respectivamente, a los principios de Suficiencia y Equidad, en base a los cuales se fundamenta la descentralización en España.

Iniciado en 1978 el proceso de establecimiento del Sistema de Autonomías Territoriales en España, no se produce hasta 1983, con la aprobación de los últimos Estatutos, la implantación generalizada de dicho sistema. Este importante camino recorrido entra en 1986 en una etapa que podemos considerar de consolidación del Sistema de Autonomías Territoriales en España, como consecuencia de la conclusión global, para algunas Comunidades en un breve plazo de tiempo, del proceso de traspaso de competencias, al haberse cumplido las condiciones necesarias, bien sea por haber transcurrido seis años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, bien por haberse completado el proceso de transferencias.

De la amplia y compleja normativa que regula las Comunidades Autónomas al comienzo de esta etapa de consolidación, destacamos, por su alcance y excepcional importancia, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, en cuyo articulado así como en sus estados de ingresos y gastos encontramos numerosas disposiciones que afectan directamente a las Comunidades Autónomas¹.

Dicha afección tiene lugar sobre distintos aspectos de las Comunidades Autónomas, y atendiendo a cada uno de ellos podemos realizar diferentes estudios desde distintas perspectivas: económica, jurídica, contable, sociológica, etc... Prestaremos especial atención a los aspectos económicos, que son los que en este trabajo nos están interesando, pudiendo distinguir en él dos bloques relevantes: el referido a la Actividad Financiera de las Comunidades Autónomas, y aquel que condiciona a la política económica general la específica de las Comunidades Autónomas. De ellos limitaremos nuestro estudio a los relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas por ser a las que más directa referencia hace la Ley de Presupuesto, conscientes de haber dejado el análisis de la influencia del presupuesto en la política económica de las Comunidades Autónomas, y al que, lógicamente, correspondería dedicar un tema más allá del que en estas líneas nos ocupa.

Por tanto, nuestro estudio no pretende ser exhaustivo, que no es además posible en el marco del presente trabajo que tiene objetivos más específicos: poner de manifiesto en qué medida los servicios de la Administración General Central ponen a disposición de las Comunidades Autónomas los medios financieros que permitan dar efectividad en 1986 al mandato constitucional, desarrollado ya en la Legislación adecuada, para consolidar el sistema de las Autonomías.

En base a estas notas se ha elaborado este trabajo en el que, tras un estudio introductorio al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, fundamental para un correcto seguimiento del mismo, distinguiremos dar partes: aque-

¹ ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César: «Política y Técnica en los presupuestos del Estado para 1984». Hacienda Pública Española, núm. 85, 1983; pág. 3. En este artículo se contempla, con carácter general, la importancia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

lla que considera la Ley de Presupuestos Generales del Estado como un mecanismo básico de financiación de las operaciones corrientes del presupuesto de ingresos de las Comunidades Autónomas; y una segunda parte, que contempla esa Ley como instrumento de financiación de las operaciones de capital.

Terminaremos nuestro trabajo con una referencia general al conjunto de límites que en el marco descrito de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 el Estado impone al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, reconocidas en el Texto Constitucional y que pueden dificultar el desarrollo de esta etapa, calificada de consolidación, e incluso llegar a cuestionar el Estado de las Autonomías.

II. El sistema de financiación de las comunidades autónomas

Desarrollamos aquí un breve repaso por el marco general en que la financiación de las Comunidades Autónomas se orienta, deteniéndonos concretamente en el análisis de aquellos medios financieros que proceden del Estado, lo que, de un lado, facilitará el seguimiento de este estudio, y de otro, contribuirá a justificar el criterio adoptado en el desarrollo del mismo, que como antes apuntábamos distingue entre recursos corrientes y recursos de capital de las Comunidades Autónomas que proceden del Estado.

La Constitución regula, básicamente, en sus artículos 156, 157 y 158 el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y lo hace de forma imprecisa y poco detallada, contemplando un sistema que responde, en líneas generales, a un modelo mixto, en el que existen tres componentes fundamentales: capacidad tributaria propia, transferencias y participación en los ingresos del Estado; definiéndose con un carácter marcadamente centralista, que se manifiesta en distintos preceptos; así el artículo 133 de la Constitución establece una reserva en favor del Estado para regular los tributos, y el artículo 149 señala como competencia exclusiva del Estado la Hacienda General.

El desarrollo de este sistema se realiza a través de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), reflejada en los respectivos Estatutos de Autonomía, que contempla en su artículo 4, el siguiente cuadro de ingresos²:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.

² Para un tratamiento más amplio del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas contenido en la L.O.F.C.A., véase: «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: el debate en las Cortes». Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982.

- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado.
- i) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

La L.O.F.C.A. contempla un sistema mixto compuesto por financiación propia y recursos procedentes del Estado, si bien, el mismo se desarrolla sobre estos últimos recursos, delegando de forma absoluta el sistema impositivo en el Estado, por la importancia que este tiene sobre la economía general, lo cual tiene como consecuencia la falta de autonomía e insuficiencia de medios financieros para que las Comunidades Autónomas puedan atender de forma eficaz sus competencias. A nuestro entender, en determinadas condiciones que garanticen la neutralidad impositiva, debería de haberse dado a las Autonomías una cierta potestad impositiva, tal que sin ser el centro de su financiación, permitiese a éstas disponer de medios para mejorar la prestación de determinados servicios públicos³.

La financiación de las Comunidades Autónomas procede, por tanto, básicamente del Estado, a través de los siguientes recursos: tributos cedidos, participación en ingresos del Estado y otras transferencias corrientes del Estado, en lo que a recursos corrientes se refiere, y del Fondo de Compensación Territorial y Otras Transferencias de Capital del Estado, correspondiente a los ingresos de capital de las mismas.

El Artículo 10 de la L.O.F.C.A. define los tributos cedidos como «aquellos establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma»: así mismo hace referencia al procedimiento en virtud del cual se efectúa la cesión, estableciendo la obligatoriedad de efectuar la cesión de un tributo a una Comunidad Autónoma mediante Ley votada en Cortes en la que figuren los términos y condiciones de la cesión, precisando en su Artículo 11 las figuras que pueden ser objeto de cesión.

La Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas viene a completar el alcance y condiciones de la cesión de tributos recaudados en el seno de las Comunidades Autónomas, sin llegar a resolver la compleja problemática que dichos recursos plantean y que se centra en la siguiente:

1. Los tributos cedidos, tanto por las figuras que se ceden como los procedimientos que se emplean, presentan una elevada rigidez que impiden a las Comunidades Autónomas hacer frente en cada momento a la problemática existente.

2. Se trata de tributos directamente relacionados con la Actividad Económica, por lo que la situación de estancamiento de la Economía Nacional afecta negativamente a los mismos.

3. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cedidos corresponde, por delegación del Estado, a las propias Comunidades Autónomas; ello generará en muchos casos deseconomías de recaudación.

³ SEVILLA SEGURA, J.V. y FERNANDEZ MARUGAN, F.M.: "La financiación de las Autonomías en España: situación y perspectiva". Revista de Estudios Regionales, julio-diciembre 1980, pág. 111. Contiene una interesante crítica, en base al excesivo centralismo, del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas adoptado.

4. Como consecuencia de la implantación del IVA desaparecen muchos de estos tributos susceptibles de cesión, lo que implica un descenso de los ingresos de las Comunidades Autónomas por este concepto.

Con similar significado se establecen los recargos sobre los impuestos estatales, que hasta la fecha, en ninguna Comunidad Autónoma han sido puestos en práctica, a pesar del intento habido en una de ellas.

La participación en ingresos del Estado, regulada en el artículo 13 de la L.O.F.C.A., se configura como instrumento de financiación transitorio y complementario a los tributos cedidos para atender al coste efectivo de los recursos transferidos, representa en los ejercicios anteriores la fuente de financiación más importante de las Comunidades Autónomas, perdiendo importancia según éstas reciben los tributos cedidos por el Estado. Adquiere la forma de porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación que se obtenga por los Capítulos I «Impuestos Directos» y II «Impuestos Indirectos» excluidos los tributos susceptibles de cesión y han de ser aprobados por las diferentes Comisiones Mixtas de Transferencias.

El procedimiento de cálculo del porcentaje de participación ha dado lugar a numerosas críticas y ha sido objeto de modificación, así determinado, inicialmente, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en febrero de 1982; fue modificado por el Consejo Fiscal y Financiero en enero de 1984, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda; atendiendo a la siguiente expresión:

$$Pp = \frac{CE - TC}{IE} \times 100$$

Donde:

Pp = Porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

CE = Coste efectivo actualizado al anterior ejercicio de todos los servicios transferidos, a la Comunidad Autónoma de que se trate, en el presupuesto anterior al de la entrada en vigor del Real Decreto que aprueba la transferencia.

TC = Recaudación efectivamente obtenida por el Estado de los tributos cedidos, en el territorio de la Comunidad Autónoma en el último presupuesto.

IE = Recaudación obtenida por el Estado, de los Capítulos I y II, en el último presupuesto.

Ecuación que exige evaluar el coste actualizado de los servicios transferidos en el año anterior al de la entrada en vigor del Real Decreto que aprueba la transferencia; evaluación que puede ser realizada atendiendo a múltiples criterios; siendo el método adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera susceptible de distintas críticas, presentando un amplio conjunto de problemas derivados, principalmente, de la aleatoriedad del comportamiento de las variables que se consideran, cuyo análisis sale fuera de los límites y objeto de este trabajo⁴. El por-

⁴ ESCRIBANO SAEZ, C. y MARTIN ACEBES, A.: "La participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado". Hacienda Pública Española, num. 80, 1983, pág. 149. Este artículo presenta la amplia problemática, en torno a la determinación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, existente.

centaje así calculado se aplicará sobre los ingresos del Estado en el año presupuestado.

Como último recurso corriente de las Comunidades Autónomas procedente del Estado, citábamos las transferencias corrientes del Estado, comprensiva de una serie de fondos que no forman parte del coste efectivo de las distintas competencias asumidas y que procedentes de subvenciones tienen un carácter finalista. Las Comunidades Autónomas tienen una competencia de simple ejecución, disponiendo de un margen de maniobra sobre estos recursos, muy pequeño.

Los ingresos de las Comunidades Autónomas procedentes del Estado para operaciones de capital provienen fundamentalmente del Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.) previsto en el artículo 158 de la Constitución: «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Es desarrollado en el artículo 6 de la L.O.F.C.A., así como por la Ley 7/84 de 31 de marzo del Fondo de Compensación Interterritorial, en sus aspectos de distribución, utilización y control.

El F.C.I., según las citadas normas, será distribuido por las Cortes Generales, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluido el Fondo, y deducidos los gastos de reparación del capital y de defensa, porcentaje que en ningún caso puede ser inferior al 40% de los gastos de inversión así calculados.

La utilización del F.C.I. se determina conjuntamente entre las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado, en el marco de las competencias de aquellas y con destino expreso a gastos de inversión, distinguiendo aquella parte del Fondo que es administrado por la Comunidad Autónoma y aquella administrada directamente por el Estado.

Claramente se observa como las decisiones en torno al F.C.I. corresponden en última instancia a las propias Cortes, estableciendo el punto 4 del artículo 16 de la L.O.F.C.A. la obligación de las Comunidades Autónomas de rendir cuentas a las Cortes Generales del destino de dichos recursos, así como del estado de ejecución de los proyectos financiados⁵.

Finalmente, en desarrollo del artículo 158.1 de la Constitución, la L.O.F.C.A. establece en su artículo 15 otras transferencias de capital que con carácter de subvención pueden establecerse en los Presupuestos Generales del Estado para asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos y cuya gestión es responsabilidad de las Comunidades Autónomas.

A la vista de estas dos fuentes financieras de las Comunidades Autónomas que procedentes del Estado y con destino a operaciones de capital se establece en el Sistema de Financiación que contemplamos, hemos de destacar el carácter claramente específico y condicionado que poseen, con una incidencia fundamental sobre la actividad financiera desarrollada por las Comunidades Autónomas.

⁵ LOPEZ, A. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.: "Sobre el significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial". Hacienda Pública Española, núm. 84. 1983, pág. 217.

III. Recursos corrientes de las comunidades autónomas en la ley de presupuestos generales del estado para 1986.

Anteriormente hacíamos referencia al carácter marcadamente centralista del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, del que, en buena parte, se derivaba la importancia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el alcance a las Comunidades Autónomas, para un determinado ejercicio y muy específicamente sobre los aspectos de financiación de éstas. Ello justifica el prestar una atención especial a la Financiación de las Comunidades Autónomas contenida en el Presupuesto del Estado para 1986, atención que en este apartado va a estar centrado en aquellos artículos y estados de ingresos y gastos de la Ley de Presupuestos que determinan los recursos corrientes que, procedentes del Estado, financian en 1986 las Comunidades Autónomas.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 regula en el Capítulo II, —Comunidades Autónomas—, de su Título V, —De los Entes Territoriales—, los gastos del Estado destinados a financiar las Comunidades Autónomas; comprensiva de los artículos 59 a 63. De ellos destacamos en este apartado el artículo 59, —Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado—, y el artículo 60, —Transferencias a las Comunidades Autónomas por coste de los servicios asumidos—.

Señalábamos el carácter transitorio y complementario de la financiación de las Comunidades Autónomas a través de la participación en los ingresos del Estado. Esta fuente financiera, regulada en el artículo 13 de la L.O.F.C.A., se aplicará durante el período transitorio para cada Comunidad Autónoma, que comprende aquel en que se complete el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde la entrada en vigor de los correspondientes Estatutos. Sin embargo, finalizado dicho período para la mayor parte de las Comunidades Autónomas, no se ha articulado el método de financiación definitivo establecido en la L.O.F.C.A., encontrando en la Ley de Presupuestos prorrogado este recurso para 1986, en su aplicación tradicional.

No obstante, con respecto a los ejercicios pasados, se introducen algunas variaciones en el procedimiento de cálculo de dicha participación, tendentes a incluir los efectos derivados de la implantación del IVA, consistentes en introducir en el denominador del cociente a partir del cual se determina el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, el importe de la recaudación a obtener por aquellos tributos que el IVA suprime y que no estaban incluidos en los Capítulos I y II de Ingresos del Estado, a fin de que el aumento de los ingresos del Estado quede contemplado en la determinación de la correspondiente participación.

La participación en ingresos del Estado, que a partir de este mecanismo de cálculo se determina, no tendrá sino un carácter provisional, estableciendo el artículo 59.5.a), de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 el sistema definitivo, señalando: «La liquidación definitiva de la participación autónoma en los ingresos del Estado para 1986 se determina teniendo en cuenta la recau-

dación líquida obtenida durante el año 1985 por los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión, incrementada en la recaudación obtenida por los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, tasas y exacciones parafiscales y recursos locales e institucionales suprimidos por el IVA, y la recaudación obtenida en 1986 por los Capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado excluidos los tributos susceptibles de cesión».

Siendo la cifra estimada de los Ingresos del Estado para 1986 de 4.471.375 millones de pesetas, y recogidos en el Artículo 59.1 los porcentajes de participación así calculados, se consigna, con carácter provisional, en el correspondiente Estado de Gastos del Presupuesto, en la Sección 32 —Entes territoriales—, las participaciones reflejadas en el cuadro siguiente:

**TRANSFERENCIAS A CC.AA. POR PARTICIPACION EN INGRESOS
DEL ESTADO (En miles de pts.)**

	COMUNIDAD AUTONOMA	Porcentaje de participación	Transferencia	%
04	ANDALUCIA	2,9523469	132.010.501	45,7
05	PRINCIPADO DE ASTURIAS	0,0204580	914.754	0,3
06	CANTABRIA	0,0394390	1.763.466	0,5
07	LA RIOJA	0,0245950	1.099.735	0,4
08	REGION DE MURCIA	0,0123551	552.443	0,2
09	COMUNIDAD DE VALENCIA	1,0432714	46.648.557	16,2
10	ARAGON	0,1254515	5.609.407	1,9
11	CASTILLA-LA MANCHA	0,2964792	13.258.697	4,6
12	CANARIAS	0,7565010	33.825.997	11,7
14	EXTREMADURA	0,1698634	7.595.230	2,7
15	BALEARES	0,0104890	469.003	0,1
16	MADRID	0,5789560	25.887.294	8,9
17	CASTILLA-LEON	0,4385870	19.610.869	6,8
TOTAL			289.245.973	100

Son estas transferencias las que, a cuenta de la liquidación definitiva, percibirán las Comunidades Autónomas por la participación en los ingresos del Estado en 1986; disponiendo de las mismas, por dozavas partes, hasta totalizar un importe igual al 95 por 100 de los citados créditos, tal y como recoge el Artículo 59.3 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

El análisis del cuadro anterior ofrece una información incompleta de los recursos de las Comunidades Autónomas procedentes de la participación de los ingresos del Estado, dado que en la disposición y consignación de estas cantidades concurren diversas circunstancias relativas a la situación del proceso de transferencias de servicios y a la aplicación del procedimiento de cálculo de los costes efectivos de dichos servicios, de forma que según aparezcan los Reales Decretos

de transferencias a cada Comunidad Autónoma, y éstas se hagan cargo de la gestión de los mismos, se realizarán las correspondientes incorporaciones de créditos.

No obstante, del mismo pueden realizarse distintas consideraciones, de las que por su importancia destacamos el carácter desigual que tiene el proceso de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas. Así, mientras Comunidades Autónomas como Cantabria, Principado de Asturias, La Rioja, Región de Murcia y Baleares, apenas si reciben un 1,5 por 100 del total de las participaciones en ingresos del Estado, encontramos Comunidades como Andalucía, que recibe un 45,7 por 100, Comunidad Valenciana, que recibe un 16,2 por 100, Canarias, que recibe un 11,7 por 100, Madrid, que recibe un 8,9 por 100, o Castilla-León, que recibe un 6,8 por 100.

De esta información se deduce claramente que para el ejercicio 1986 las Comunidades Autónomas parten de una situación que presenta, en los servicios transferidos, un distinto efecto financiero, destacando la Comunidad Autónoma de Andalucía, que para compensar la diferencia entre el coste de los servicios transferidos y los tributos cedidos, precisa de unas transferencias del Estado, procedente de la participación en ingresos del Estado, de 132.010 millones de pesetas; un 45,7 por 100 del total de estas transferencias, como ya hemos resaltado.

El segundo tipo de recursos de las Comunidades Autónomas, procedentes del Estado, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 contempla, son las «Transferencias a Comunidades Autónomas por coste de los servicios asumidos», definidos en el Artículo 60.1, de la Ley, como aquellos créditos correspondientes a la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas que no han sido computados para el cálculo de su porcentaje de participación en los ingresos del Estado para 1986.

Estos recursos aparecen consignados en la Sección 32 del Estado de Gastos del Presupuesto, con créditos por este concepto a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña, 64,436 millones, y de la Comunidad Autónoma de Galicia, 57.513 millones; únicas Comunidades que no aprobaron en su día los porcentajes de participación propuestos en las respectivas Comisiones Mixtas Paritarias.

Se observa que estas Comunidades, junto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, son las que reciben unos mayores recursos procedentes de transferencias del Estado, detectando claramente que estas Comunidades son las que han formalizado mayores transferencias de servicios.

Las transferencias que hemos contemplado representan el 99,95 por 100 de las transferencias corrientes del Estado a las Comunidades Autónomas; pero para ofrecer una información completa sobre las transferencias consignadas en el presupuesto de gastos para 1986, con carácter de recursos corrientes destinados a las Comunidades Autónomas, es necesario hacer referencia al programa «otras transferencias a Comunidades Autónomas», de la Sección 32, así como a distintas transferencias a las Comunidades Autónomas procedentes de diferentes Secciones del Presupuesto.

Los créditos del programa «otras transferencias a Comunidades Autónomas» se destinarán para financiar los gastos de primer establecimiento y funcionamiento de los órganos de autogobierno de las mismas, y que como se desprende del

artículo 59.5.b), de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, atienden a créditos provisionales, determinándose a subvención que definitivamente corresponda a cada Comunidad Autónoma teniendo en cuenta el crédito global inicialmente figurado en la Sección 32 para estas atenciones, y la diferencia para cada Comunidad entre la cantidad a que se refiere el Artículo 59.5.a), más, en su caso, la recaudación realmente obtenida por la misma en 1986 en concepto de tributos cedidos, menos el coste efectivo en 1986 de los servicios transferidos que hayan sido computados para la fijación del porcentaje de participación.

La cantidad destinada a tal fin aparece distribuido en el Estado de Gastos del Presupuesto según el siguiente detalle:

	COMUNIDAD AUTONOMA	OTRAS TRANSFERENCIAS	%
02	CATALUÑA	514.950	9,2
03	GALICIA	793.551	14,2
05	PRINCIPADO ASTURIAS	491.678	8,8
06	CANTABRIA	448.215	8,1
07	LA RIOJA	440.025	7,8
08	REGION DE MURCIA	471.691	8,5
10	ARAGON	528.346	9,4
11	CASTILLA-LA MANCHA	284.563	5,1
14	EXTREMADURA	523.811	9,4
15	BALEARES	733.303	13,2
17	CASTILLA-LEON	353.956	6,3
TOTAL		5.584.089	100

De los 430.441 millones, que en concepto de transferencias corrientes a Comunidades Autónomas se recogen en el Presupuesto del Estado para 1986, 13.663 millones proceden de diferentes Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos que no integran el coste efectivo de las distintas competencias asumidas y que tienen un carácter de subvenciones finalistas, destacando, por su peso específico, las efectuadas desde la Sección 19: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para finalizar, y dado el carácter específico del sistema financiero del País Vasco y Navarra, haremos una breve referencia a la incidencia del Presupuesto del Estado para 1986, en estas Comunidades Autónomas, no procediendo, por ese carácter particular, entrar en el estudio de las relaciones que éstas mantienen con el Estado.

Únicamente señalar el carácter contrario de las consignaciones que en el Presupuesto del Estado se realizan, de tal forma que en vez de figurar en el Presupuesto de Gastos del Estado aparecen en el Presupuesto de Ingresos, recogiendo las aportaciones que esas Comunidades tienen la obligación de transferir al Estado, según el régimen de concierto, para contribuir a la financiación de las cargas generales.

En este sentido aparecen consignados en el Estado de Ingresos del Presupuesto del Estado para 1986, en el Capítulo IV, —Transferencias corrientes—, en su artículo 45, —De Comunidades Autónomas—, créditos por importe de 105.417 millones; correspondientes al cupo del País Vasco 97.417 millones, y al de Navarra 8.000 millones.

IV. Ingresos para operaciones de capital de las comunidades autónomas en la ley de presupuestos generales del estado para 1986.

Las transferencias de capital a las Comunidades Autónomas procedentes del Estado se realizan básicamente a través del Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en el Artículo 158 de la Constitución, del cual la Ley de Presupuestos Generales del Estado se hace eco recogiendo la dotación de dicho Fondo para 1986. El Fondo de Compensación Interterritorial, según el Artículo 61.1 de dicha Ley, está dotado por un importe de 196.000 millones de pesetas para el ejercicio 1986, a través de los créditos que figuran en la Sección 33 y con los de Inversiones que figuran en los Presupuestos de Gastos de los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos.

Determinado el Fondo de Compensación Interterritorial según el mecanismo contenido en la Ley 7/1984 de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, a que anteriormente hacíamos referencia; y distribuido entre las distintas Comunidades Autónomas de acuerdo con los criterios recogidos en la propia Ley, ponderados en base a datos del Instituto Nacional de Estadística; la gestión del mismo se realizará por las Comunidades Autónomas según las competencias asumidas, distinguiéndose aquella parte del Fondo que es administrada por las Comunidades Autónomas, recogida en la Sección 33, y aquella que lo es directamente por el Estado, que aparece incluida en el Capítulo VI, —de Inversiones Reales—, de las diferentes Secciones Ministeriales.

A partir de los créditos figurados en la Sección 33, correspondientes a aquella parte del Fondo que es administrada por las Comunidades Autónomas, hemos elaborado el siguiente cuadro:

DISTRIBUCION DEL FONDO POR COMUNIDADES (en miles de pts.)

Comunidades Autónomas	Ponderación según datos del I.N.E.	F.C.I. total	F.C.I. administrada por la C.A.
04 ANDALUCIA	26,9224	52.767.904	50.298.900
10 ARAGON	2,3550	4.615.800	3.476.000
05 ASTURIAS	2,1314	4.177.544	3.139.000
15 BALEARES	0,7984	1.564.864	1.304.400
12 CANARIAS	4,5926	9.001.496	7.111.900
06 CANTABRIA	0,9276	1.818.096	1.377.400
17 CASTILLA-LEON	9,4082	18.440.072	11.390.300
11 CASTILLA-LA MANCHA	7,5713	14.839.748	11.259.000
02 CATALUÑA	7,4774	14.655.704	12.199.700
09 COM. VALENCIANA	5,9543	11.670.428	7.607.000
14 EXTREMADURA	8,5165	16.692.340	13.941.700
03 GALICIA	10,6647	20.902.812	18.201.500
16 MADRID	5,3715	10.528.140	7.311.100
08 MURCIA	2,0063	3.932.348	3.303.600
13 NAVARRA	0,7005	1.372.980	10.500
01 PAIS VASCO	3,6617	7.176.932	5.968.900
07 RIOJA	0,3490	684.040	570.800
CEUTA	0,3234	633.864	
MELILLA	0,2678	524.888	
TOTAL	100	196.000.000	158.471.700

Observamos como, lógicamente, teniendo en cuenta los criterios de distribución del F.C.I., la Región que recibe una mayor asignación por este concepto es Andalucía, con un 26,92 por 100 del total consignado, correspondiendo a la siguiente Comunidad que más recibe un 10,66 por 100, lo que muestra la diferencia existente entre unas y otras Comunidades, diferencia que aún se aprecia mejor al considerar la participación de un total de seis Comunidades que no alcanzan cada una el 1 por 100.

Sin embargo, el mayor problema que, en relación al Fondo de Compensación Interterritorial se presenta para el año 1986, no se deriva tanto de su distribución como de su determinación. La política económica llevada a cabo por el Estado produce un descenso de aquellas inversiones públicas que se consideran en el cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial reduciendo de forma periódica los recursos que por este concepto reciben las Comunidades Autónomas. Así, mientras en 1984 las previsiones de los recursos destinados al Fondo de Compensación Interterritorial fueron de 209.000 millones, en 1985 se reducen a 205.000 millones, dotándose en 1986 con 196.000 millones, un 6,2 por 100 menos que en 1984 y un 4,4 por 100 menos que en 1985.

Además, entre los años 1985 y 1986 esta reducción afecta de forma diferente a cada Comunidad Autónoma. Si observamos en el cuadro siguiente la variación porcentual de los recursos que procedentes del Fondo recibe cada Comunidad Autónoma se detecta claramente que, frente a Comunidades como Extremadura y Valencia, que incrementan sus recursos en un 13,5 por 100 y un 8,1 por 100 respectivamente, existen otras como Cataluña, Murcia o Baleares, que las disminuyen en un 16,9 por 100, un 11,7 por 100, y un 10,5 por 100, respectivamente.

VARIACION DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (en millones de pts.)

COMUNIDADES AUTONOMAS	Año 1985	Año 1986	Variación (%)
01 PAIS VASCO	7.262,5	7.176,0	— 1,2
02 CATALUÑA	17.642,3	14.655,7	— 16,9
03 GALICIA	21.759,1	20.902,8	— 3,9
04 ANDALUCIA	56.849,6	52.767,9	— 7,2
05 ASTURIAS	4.428,4	4.177,6	— 5,7
06 CANTABRIA	1.814,7	1.818,1	— 0,2
07 LA RIOJA	687,4	684,0	— 0,5
08 MURCIA	4.455,0	3.932,3	— 11,7
09 VALENCIA	10.798,4	11.670,4	+ 8,1
10 ARAGON	5.058,6	4.615,8	— 8,8
11 CASTILLA-LA MANCHA	15.569,2	14.839,8	— 4,7
12 CANARIAS	9.602,8	9.001,5	— 6,3
13 NAVARRA	1.380,5	1.373,0	— 0,5
14 EXTREMADURA	14.711,0	16.692,3	+ 13,5
15 BALEARES	1.747,6	1.564,9	— 10,5
16 MADRID	10.940,2	10.528,1	— 3,8
17 CASTILLA Y LEON	19.102,2	18.440,1	— 3,6
18 CEUTA	641,6	633,9	— 1,2
19 MELILLA	530,9	524,9	— 1,1
TOTAL	205.000,0	196.000,0	— 4,4

Junto a estas transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 se establecen otras transferencias de capital, que son subvenciones finalistas procedentes de los Presupuestos de Gastos de los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos. Los recursos que por este concepto recibirán las Comunidades Autónomas en 1986 ascienden a 21.764 millones, destacando los procedentes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por importe de 16.305 millones, que por su cuantía y finalidad no merecen mayor atención.

V. Consideraciones finales

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, prorroga el sistema tradicional de financiación de las Comunidades Autónomas, dando lugar a una demora innecesaria de la etapa de implantación de las mismas, no introduciéndolas en aquella fase de consolidación a la que al comienzo de este estudio hacíamos referencia, y en la que en buena lógica, dadas las transferencias asumidas por las Comunidades Autónomas que les permite desarrollar esta etapa, y en cumplimiento de la normativa vigente, que señala el establecimiento de un sistema definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas, deberían de entrar.

Como consecuencia de esta demora se produce en el conjunto de las Autonomías unos efectos negativos, contrarios a los principios constitucionales de Autonomía, Suficiencia y Equidad, en los que se fundamenta el desarrollo de las Autonomías Territoriales en España.

En la Ley de Presupuestos que hemos estudiado observamos algunos de estos efectos negativos, entre los que destacamos, de un lado, los tradicionalmente denunciados, derivados de la disminución monetaria de las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas por el Estado, y que tienen una especial incidencia en las inversiones de éstas, por la merma experimentada en las transferencias procedentes del F.C.I.; lo que produce una insuficiencia de carácter estructural en las Comunidades Autónomas.

De otro lado, detectamos en la Ley un conjunto de efectos que inciden negativamente en el equilibrio territorial, desvirtuando el Principio de Equidad, y que tiene como consecuencia el ofrecer para 1986 un panorama de la Organización de las Autonomías Territoriales, en el que se detectan claramente Autonomías de distinta categoría.

Es este último conjunto de efectos el que, a nuestro juicio, más se destaca de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, dado que tienen una especial relevancia respecto a ejercicios anteriores al detectarse los mismos sobre el conjunto de transferencias que desde el Estado se realizan a las Comunidades Autónomas.

Así, enfatizamos en lo que a transferencias corrientes se refiere, la falta de una posición negociadora uniforme en la determinación de la participación en los ingresos del Estado, tal y como se pone de manifiesto de la consignación de transferencias en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia por el coste de los servicios asumidos, dado que no aprobaron la participación en ingresos en la Comisión Mixta Paritaria, creando una situación diferente y nociva para el Sistema de Autonomías.

Igualmente se comprueba en lo relativo a transferencias de capital, unas importantes diferencias en la afección a cada Comunidad Autónoma de la disminución que para 1986 experimente el F.C.I., desvirtuándose la finalidad de hacer efectivo el Principio de Solidaridad a que atiende dicho Fondo.

En definitiva, se prorroga un sistema que viene creando entre las Comunidades Autónomas una sensación de malestar derivado del carácter transitorio con

que fue concebido y en el que intervienen una serie de variables que hacen imprevisible los recursos con que cada Comunidad Autónoma cuenta y siendo los mismos determinados independientemente de las propias Comunidades.

Este malestar se acentúa en 1986, dado que ha concluido el proceso de transferencias de servicios, obligando a reflexionar profundamente sobre el sistema de financiación definitivo, no pudiendo demorar más allá de este ejercicio su establecimiento.