



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Universitat Autònoma  
de Barcelona

Departament de Dret Públic i Ciències Historicojurídiques

Programa de Doctorat en Dret Públic Global

## **TESIS DOCTORAL**

# La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como instrumento de prevención de riesgos y seguridad humana:

La necesidad de rediseñar el Sistema de Financiación Autonómica desde la perspectiva  
humanocéntrica. Propuesta de trabajo.

Autor: María del Pilar López Torralba

**Mayo 2017**

Directora: Dra. Montserrat Iglesias  
Lucía

Codirector: Dr. Antonio Morales  
Plaza



Mi especial agradecimiento a mis padres, a mis Directores, Montserrat Iglesias y Antonio Morales, y a la comunidad académica del Programa de Doctorado en Derecho Público Global de la UAB.



# Índice

## Índice

Índice.....	5
Índice de Tablas .....	8
Índice de Ilustraciones.....	9
Índice de gráficos .....	10
Índice de Anexos.....	11
Lista de abreviaturas .....	12
Nota metodológica .....	13
0. Introducción al análisis de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva humanocéntrica. ....	14
0.1. Objeto del estudio: necesidad de una tesis sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva humanocéntrica.....	14
0.2. Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y modelo territorial español. ....	19
0.3. Íntima conexión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con el control del gasto público. ....	24
0.4. Conexión indisoluble de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con el Sistema de Financiación Autonómica. Debate actual y el sistema de financiación como clave de solidaridad interterritorial.....	30
1. Capítulo primero: Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: concepto, nacimiento y origen histórico. Repercusiones prácticas en el Estado del Bienestar. ....	35
1.1. Qué debe entenderse por autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Del límite de la solidaridad al desarrollo de las competencias autonómicas.....	35
1.2. Breve análisis del nacimiento y origen de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. ....	38
1.3. Reflexión previa: del centralismo al “café para todos”. ....	44
1.4. La autonomía financiera y el Estado Social y Democrático de Derecho. ....	47
1.5. El Estado de Bienestar en el Sistema de Financiación Autonómico de 2009. ....	51
1.6. Perspectiva práctica del Estado del Bienestar financiado por el Sistema de Financiación Autonómico.....	58
2. Capítulo segundo: Sistema de Financiación Autonómico, análisis de su evolución cronológica legislativa desde la perspectiva de la economía conductual y el derecho psicológico. Nociones sobre su composición. ....	69
2.1. Evolución del Sistema de Financiación Autonómico: justificación del análisis de su evolución legislativa y diferentes etapas desde la perspectiva de la economía psicológica,	

neuroeconomía y derecho psicológico. Aproximación a la toma de decisiones en la Administración Pública. ....	69
2.2. Cronología del modelo de financiación autonómico desde la perspectiva de la economía conductual. ....	79
2.3. Composición del Sistema 2009. ....	90
3. Capítulo tercero: Un Sistema de Financiación Autonómico diseñado para fracasar. ....	100
3.1. Contextualización: Interferencias constantes que impiden cumplir sus funciones reales al Sistema de Financiación Autonómico. ....	100
3.2. Análisis del funcionamiento del Sistema. Equilibrio y nivelación. ....	105
3.3. Interferencias derivadas de la coexistencia de regímenes especiales y deudas históricas no saldadas. Otro elemento distorsionador más. ....	111
4. Capítulo cuarto: Necesidad de retorno al humanocentrismo en el diseño de un nuevo Sistema de Financiación Autonómico. ....	122
4.1 Aproximación al humanocentrismo en el campo del derecho presupuestario: el Sistema de Financiación como elemento de seguridad humana económica individual y comunitaria. ..	122
4.2. El origen humanocéntrico del derecho europeo a una existencia digna y la solidaridad europea como instrumento para garantizar la seguridad económica. ....	128
4.3. La conjugación de la cláusula de standstill y el Estado del Bienestar: ¿pro homine o pro Estado? en el diseño de un Sistema de Financiación Autonómica para personas, no para regiones sustentado con el esfuerzo del ciudadano. ....	133
4.4. La importancia de la prevención en un SFA. ....	137
5. Capítulo quinto: Autonomía financiera y Sistema de Financiación Autonómica, hacia un cambio necesario iniciado en 2013. ....	143
5.1. Proceso actual de análisis y modificación del Sistema de Financiación Autonómica en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. ....	143
5.2. Grupos de trabajo regionales. ....	146
5.3. Comité de Expertos para la reforma fiscal convocado en 2014 y sus propuestas de reforma del SFA. ....	151
5.4. Las balanzas fiscales y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Propuesta de nueva metodología para el cálculo exacto de balanzas fiscales. ....	158
5.5. La reactivación del proceso de reforma en el año 2017: el nuevo Comité de Expertos y previsiones para la presentación de una propuesta de reforma consolidada. ....	164
6. Capítulo sexto: Breve reflexión sobre el Sistema de Financiación Autonómico y la responsabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas. ....	168
6.1. Contextualización: un sinfín de reformas por la Estabilidad. ....	168
6.2. Medias concretas adoptadas para la lucha contra el déficit público. ....	173
6.3. Percepción por parte de las Comunidades Autónomas de estas medidas. ....	178
6.4. Reflexión sobre el Sistema de Financiación Autonómica y la responsabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas en un contexto de recesión económica. ....	183
6.5. Percepción en Europa del uso de la autonomía financiera y capacidad normativa en materia tributaria de las Comunidades Autónomas. ....	186

7. Capítulo séptimo: Perspectiva de la economía psicológica y el derecho psicológico aplicados al caso de la financiación autonómica. ....	190
7.1. La psicología (o la falta de psicología) del actual Sistema de Financiación Autonómico. ....	190
7.2. El impacto de la crisis financiera en el SFA. ....	194
7.3. El impacto para las Comunidades Autónomas en términos de ingresos. ....	199
7.4. Medidas legislativas puestas en marcha para paliar los impactos de la crisis financiera. ....	202
8. Capítulo octavo: Panorama actual. Análisis de los principales defectos del Sistema de Financiación Autonómico. Medidas ante la incertidumbre reformista. ....	207
8.1. Panorama actual: una incertidumbre creciente. ....	207
8.2. Los principales defectos del Sistema de Financiación Autonómico de 2009. ....	213
8.3. Posibles medidas que se debieran contemplar en materia de financiación autonómica como elementos de blindaje ante las crisis financieras. ....	222
9. Propuesta de trabajo. ....	228
9.1. Introducción. ....	228
9.2. Propuestas concretas. ....	232
10. Conclusiones .....	246
11. Bibliografía .....	252
Anexos.....	266

## Índice de Tablas

Tabla 1.Evolución en la Prescripción de medicamentos genéricos en hospitales de Madrid. ....	61
Tabla 2 Variables representativas de las necesidades de gasto en cada modelo .....	83
Tabla 3. Estructura de los diferentes modelos de financiación de régimen común.....	91
Tabla 4.Simulación de la financiación para 2014 según SFA 2009 primera fase de nivelación.....	109
Tabla 5 Simulación financiación para 2014 en SFA 2009 tras 2º nivelación. ....	110
Tabla 6.Financiación per cápita en las diferentes regiones de España, año 2014. ....	113
Tabla 7. Deudas históricas reclamadas en base a los estatutos de autonomía.....	117
Tabla 8. Cantidades reclamadas al estado en concepto de " deudas históricas" no reconocidas en los estatutos de autonomía. ....	118
Tabla 9.Tasa de riesgo de pobreza 2009-2015 por comunidad autónoma. ....	139
Tabla 10. Composición del Comité de Expertos (2017). ....	166
Tabla 11.Recopilación de la normativa aprobada en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera tras la reforma del artículo 135 de la Constitución .....	171
Tabla 12.Recopilación de la normativa AIREF .....	172
Tabla 13.Medidas adoptadas en las diferentes Comunidades Autónomas en materia de personal en el año 2012. ....	175
Tabla 14.Tanto por ciento de asalariados del sector público por Comunidades Autónomas en el periodo 2008-2012. ....	176
Tabla 15. PIB regional per cápita a precios de mercado en 2008. ....	197
Tabla 16.Tasas regionales de pobreza. ....	198
Tabla 17.Balance final del fondo de proveedores. ....	204
Tabla 18.Miembros según grupos parlamentarios en la XII Legislatura. ....	208
Tabla 19. Estimación de los resultados finales del SFA 2009. ....	229
Tabla 20.Renta media por hogar en España en el año 2015.....	237
Tabla 21.Reparto del gasto social PGE 2016. ....	239

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Total de recursos percibidos por las Comunidades Autónomas con el SFA de 2009. ....	102
Ilustración 2. Recursos adicionales que perciben las Comunidades Autónomas al margen del SFA 2009. ....	102
Ilustración 3. Recursos totales que perciben las Comunidades Autónomas. ....	103
Ilustración 4. Representación gráfica de la primera fase de nivelaciones en SFA 2009. ....	107
Ilustración 5. Representación gráfica de la segunda fase de nivelaciones del SFA 2009. ....	108
Ilustración 6. El ritmo de las reformas por la estabilidad desde 2012. ....	168
Ilustración 7. Días necesarios de trabajo por habitante para erradicar la deuda en las diferentes Comunidades Autónomas. ....	182
Ilustración 8. Fragmento del programa para el gobierno de España del partido popular. Julio de 2016. ....	210
Ilustración 9. Distribución territorial de las personas de entre 85 y 89 años de edad en el territorio español en 2009 según el INE. ....	220
Ilustración 10. Verdadero nivel de renta de los ciudadanos tras la aplicación del índice del coste de la vida en 2014. ....	238
Ilustración 11. Nuevo SFA de diseño propio. ....	244

## Índice de gráficos

Gráfico 1 Evolución del PIB per cápita en España en el periodo 2000-2013 .....	53
Gráfico 2. Efecto redistributivo de las transferencias. ....	92
Gráfico 3. Representación gráfica de la estructura de la financiación del SFA 2009. Recursos procedentes exclusivamente de los tributos. ....	97
Gráfico 4 .Representación gráfica de la estructura real del SFA 2009 tras la aplicación de los fondos de nivelación. ....	98
Gráfico 5. Enmiendas presentadas por los dos principales partidos durante la tramitación parlamentaria de la Ley 22/2009. ....	104
Gráfico 6. Recursos obtenidos tras la primera fase de nivelación vs. punto de partida (capacidad tributaria) SFA 2009. ....	109
Gráfico 7. Distorsiones resultantes de la nivelación en dos fases. ....	110
Gráfico 8. Representación gráfica de la financiación per cápita en España 2014. Diferencias entre régimen común y régimen foral. ....	114
Gráfico 9 . Comparativa global de las asignaciones per cápita año 2014 por razón del territorio. ....	115
Gráfico 10. Población de 0 a 59 años que vive en un hogar con baja intensidad en el trabajo .....	140
Gráfico 11. Balance de las políticas de austeridad en España.....	141
Gráfico 12. Balanzas fiscales. ....	159
Gráfico 13. Evolución en % del número de asalariados del sector público en las administraciones autonómicas en el periodo 2008-2012. ....	177
Gráfico 14. Financiación estatal sobre deuda total en tanto por ciento. ....	205
Gráfico 15. Representación gráfica del número de miembros en el parlamento según grupo parlamentario.....	209
Gráfico 16. Representación gráfica de la renta media por hogares en España en 2015. ....	238

## Índice de Anexos

Anexo 1. Evolución de los sistemas de financiación autonómica desde 1978 a 2001.....	266
Anexo 2. Resumen esquemático de la composición del SFA de 2001. ....	267
Anexo 3. Resumen de la metodología de las cuentas territorializadas.....	268
Anexo 4. Recopilación de los tipos de IRPF vigentes en 2015 en las Comunidades Autónomas de régimen común.....	270
Anexo 5. Determinación de las cuantías que delimitan el techo de gasto.....	279
Anexo 6. Normativa de auditoría pública. ....	283
Anexo 7. Normativa europea de control de Fondos europeos.....	284
Anexo 8 Entrevistas .....	286
Anexo 9 Recopilación de la principal jurisprudencia analizada. ....	289
Anexo 10 Relación de la principal normativa analizada.....	290

## Lista de abreviaturas

AEAT	Agencia Tributaria del Estado
AIREF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CCLL	Corporaciones Locales
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
FLA	Fondo de Liquidez Autonómico
FFPP	Fondo de Pago a Proveedores
IGAE	Intervención General del Estado
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISy D	Impuesto de Sucesiones y Donaciones
ITE	Ingresos Tributarios del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación Autonómica, 8/1980, de 22 de septiembre
N/D	No disponible
PG	Presupuesto General
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
SFA	Sistema de Financiación Autonómico
SCPT	Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
UE	Unión Europea

## **Nota metodológica**

Las referencias contenidas a lo largo de la tesis al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o al Ministerio de Hacienda y Función Pública han de entenderse en todo caso referidas a este último, y en cualquier caso al Ministerio con competencias en materia de Hacienda Pública.

Esto es así porque a lo largo de la elaboración de esta tesis, se han producido cambios en la estructura y organización ministerial que han conllevado el cambio de denominación del citado Ministerio<sup>1</sup>. En la redacción, se ha respetado la denominación correspondiente a cada momento cronológico, pero, no obstante, y para evitar distorsiones interpretativas, ha de tenerse en consideración esta nota metodológica en la lectura de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Durante el periodo 2004-2011, se denominó “Ministerio de Economía y Hacienda” (Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda-«BOE» núm. 154, de 26 de junio de 2004, páginas 23491 a 23508-), para pasar a denominarse en el periodo 2012-2016 “Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” (Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-«BOE» núm. 24, de 28 de enero de 2012, páginas 8074 a 8112). Actualmente, su denominación es “Ministerio de Hacienda y Función Pública” (Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales - «BOE» núm. 274, de 12 de noviembre de 2016, páginas 78778 a 78789-).

## **0. Introducción al análisis de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva humanocéntrica.**

---

### **0.1. Objeto del estudio: necesidad de una tesis sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva humanocéntrica.**

Este trabajo de tesis tiene como objeto fundamental realizar un estudio integral sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, su origen, su alcance, su historia, y sus retos; pero, ante todo, pretende realizar un análisis de la repercusión que dicha autonomía tiene en la vida cotidiana de los ciudadanos, y de cómo puede llegar a ser un método útil de prevención integral de riesgos y seguridad humana. Puede llegar a pensarse en lo redundante del tema ante una -aparentemente- abundante bibliografía. Sin embargo, tras años de investigación, es posible concluir que, pese a un exhaustivo análisis de artículos, investigaciones y monografías, el mundo académico carece de un verdadero análisis en profundidad sobre la materia y, ante todo, carece del planteamiento de soluciones para los auténticos retos a los que se enfrenta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en una sociedad cada vez más envejecida. Es más, el propio trabajo de investigación que precede a esta tesis versó sobre la misma temática<sup>2</sup>, si bien, desde un aspecto meramente descriptivo de la panorámica nacional e internacional relativa a los diferentes sistemas de financiación regionales. Sin embargo, con este trabajo de tesis, se pretende progresar hacia un estadio más avanzado, aportando a la comunidad académica un documento con un enfoque novedoso humanocéntrico y, lo que es más importante, una verdadera propuesta de trabajo para el legislador.

Hasta el momento, tal y como se ha indicado, se han aportado numerosos estudios descriptivos, numéricos, estadísticos o de Derecho comparado que proporcionan una visión

---

<sup>2</sup> El trabajo fin de máster presentado en el año 2013 «Análisis de la Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas» (Trabajo Fin de Máster Oficial en el Máster de Prevención y Gestión de Riesgos en la Comunidad de la EPSI, 2013), constituye la base previa de investigación de esta tesis.

científica del tema; pero se ha obviado analizar la problemática desde su origen. Esto es así porque reiteradamente se ha tratado de evitar el enfoque social del problema, cosa- en nuestra opinión- del todo necesaria para aportar las verdaderas soluciones a los retos que se plantean en nuestros días.

Hablar de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no sería posible sin un Estado social y democrático de Derecho como el que conocemos. Y un Estado social y democrático de Derecho como el actual no nace sino desde el punto de vista antropológico, y, más concretamente *humanocéntrico*. El artículo primero de nuestra Constitución de 1978 integra la cláusula del Estado social. Lo hace en el sentido que apunta Martín Agudelo Martínez<sup>3</sup> quien señala que:

“Justificar la existencia del derecho a partir de una visión humanista, nos permite concebirlo como un medio para el ejercicio de las libertades públicas”.

Es decir, esta integración, se puede entender, y así lo hace gran parte de la doctrina, como una herencia producto de la suerte de cristalización de la corriente humanista que se extendió en las Constituciones de siglo xx, y que promovió entre otras cosas, el nacimiento de los Derechos Humanos. Por ello, hoy día, no es posible separar las conquistas sociales de la configuración actual del Estado. En este sentido, señalaba, con pleno acierto, Jacques Maritain<sup>4</sup> que :

“El Estado no es la suprema encarnación de la idea, como creía Hegel. No es una especie de superhombre colectivo. El Estado no es más que un órgano habilitado para hacer uno de poder y la coerción y compuesto de expertos o especialistas en el orden y el bienestar público; es un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de este instrumento es una perversión política. La persona en cuanto individuo es para el cuerpo político, y el cuerpo político es para la persona humana en cuanto persona. Pero el hombre no es modo alguno para el Estado, el Estado es para el hombre”.

---

<sup>3</sup> Martín Agudelo Martínez, «El derecho desde una actitud humanista», *Revista de Derecho, Universidad del Norte* núm.17 (2002), 86-117.

<sup>4</sup> Jaques Maritain, «El Pueblo y el Estado», en *El Hombre y el Estado* (Madrid: Encuentro, 2002), 26.

Sin embargo, actualmente, estamos asistiendo a una disminución o regresión en los derechos, sociales (que algunos autores califican incluso como auténtico desmantelamiento, tal y como menciona Luis Rivero)<sup>5</sup>, en parte, inducida por la crisis económica iniciada en 2007. Se ha dejado a un lado el punto de vista humanocéntrico, desplazándolo por completo y amparando en el cumplimiento del déficit y otras obligaciones financieras fijadas desde fuera, los recortes de derechos y prestaciones sociales. La ausencia de una auténtica defensa de los derechos sociales en nuestro texto constitucional, ha puesto en jaque el Estado del Bienestar, en patrocinio de principios meramente económicos. Por este motivo, en un contexto actual permanentemente cambiante resulta necesario preguntarse sobre la efectividad de los modelos hasta ahora adoptados, de la redistribución económica, de su justicia, y de la verdadera finalidad de la política de equidad (en este sentido, cabe referirse a Eduardo Gamero Casado)<sup>6</sup>.

Y es que, el artículo 138 de la Constitución revela un marcado carácter económico (por no decir exclusivamente económico) de la solidaridad interterritorial al especificar que el Estado es el encargado de garantizarla, según señala su tenor literal en la parte que se reproduce a continuación y que dispone:

“(…) Velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

A diferencia de la Constitución alemana donde prima el concepto de lealtad federal, nuestro texto constitucional tan sólo garantiza la ausencia de desequilibrios económicos acusados. Más claramente, en palabras de Hans Joachim Faller:

---

<sup>5</sup> Sitio Web oficial de Luis Rivero, «El desmantelamiento del Estado Social», 2013, <http://www.luisrivero.es/el-desmantelamiento-del-estado-social/> (último acceso: 31 octubre 2016).

<sup>6</sup> Eduardo Gamero Casado, «Desafíos en la dimensión administrativa del Estado social y democrático de Derecho», en *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, ed. por Fundación Real Maestranza de Caballería de Sevilla (Granada: Comares S.L, 2015), 87 y ss..

“La República Federal de Alemania es un «Estado federal cooperativo». Esto significa que la relación entre el Estado central (Bund) y los Estados miembros (Lander), así como la de éstos entre sí, no se caracterizan por una vecindad aislada, sino que exige la cooperación, así como las atenciones recíprocas”<sup>7</sup>.

Aparentemente, cabría pensar que esto es justamente lo que ocurre en nuestro Estado. Sin embargo, existe una profunda diferencia entre la lealtad federal alemana y la lealtad constitucional, que es a la que están sujetas nuestras autonomías. Esta diferencia radica en la concepción y construcción del propio Estado, y que con meridiana claridad explica Paloma Biglino Campos<sup>8</sup>, quien apunta la idea de que en el caso federal esta lealtad surge en un momento determinado, por voluntad de “estados independientes”, con un sentido de pertenencia a una entidad superior, y que tiene por finalidad mantener esa unidad creada. En el caso español, la configuración territorial de las autonomías ha sufrido justamente el proceso contrario y es fruto de una paulatina descentralización. Así, la lealtad constitucional se traduce para nuestro caso en un equilibrio en el ejercicio de las competencias, tanto del Estado hacia las autonomías como de éstas hacia aquél, actuando ambos con plena fidelidad a la Constitución de 1978; lo que, en la práctica, implica velar por limar los desequilibrios económicos que pudieran surgir en base al principio constitucional de solidaridad.

También especialmente relevante a los efectos de esta tesis es que el responsable último de ese equilibrio y solidaridad es el Estado para con las Comunidades Autónomas, no éstas entre sí. En este sentido, Francisco Fernández Segado<sup>9</sup>, al analizar “La solidaridad como

---

<sup>7</sup> Hans Joachim Faller, «El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, julio-agosto (1980), 197.

<sup>8</sup> Paloma Biglino Campos, «La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. Extraordinario (2004), 55 y ss..

<sup>9</sup> Francisco Fernández Segado, «La solidaridad como principio constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, núm. 30 (2012), 139-181.

principio constitucional” habla de un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Ante esta realidad actual de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y en particular del instrumento que la materializa (el Sistema de Financiación Autonómico), se observa que aquélla refleja un concepto difuminado de solidaridad interterritorial. Surgen en consecuencia, algunos interrogantes a los que se pretende responder a lo largo de este trabajo: ¿Dónde se encuadra el papel de las Comunidades Autónomas? ¿Acaso ellas no tienen responsabilidad alguna de solidaridad interterritorial? ¿Basta con los ajustes que realice el Estado para garantizar ese equilibrio o se requiere de una participación más activa por parte de las autonomías? ¿Si las autonomías carecen de intervención en la solidaridad interterritorial resulta indiferente la asignación que hagan de sus recursos económicos? Y, ante todo ¿en qué lugar quedan las personas?

A modo de reflexión, volviendo a Jacques Maritain, éste entendía que la finalidad de la política consistía en resumidas cuentas en la búsqueda del bien común. En este sentido, señalaba:

“La Sociedad Política, requerida por la naturaleza y realizada por la razón, es la más perfecta de las sociedades temporales. Es una realidad concreta y enteramente humana, que tiende a un bien concreto y enteramente humano: el bien común”<sup>10</sup>.

Si bien, el autor continúa señalando:

“El bien común no es solamente la suma de las ventajas y de los servicios públicos (...). El bien común implica asimismo la integración sociológica de todo lo que hay de conciencia cívica (...) en la medida en que todas esas cosas son, en cierto modo, comunicables y retornan a cada miembro ayudándole a perfeccionar su vida y su libertad de persona (...)”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Jaques Maritain, *El Hombre ...*, *op. cit.*, 23.

<sup>11</sup> *Op. cit. supra*, 25.

Sobre lo que se pretende poner el foco, por tanto, en este trabajo es sobre la gran deformación de conceptos jurídicos que ha contribuido a distorsionar la auténtica finalidad de la autonomía financiera como instrumento de justicia, equilibrio, solidaridad e igualdad entre las regiones que conforman nuestro Estado, y sobre todo, entre los ciudadanos del mismo.

En resumidas cuentas, el objeto de esta tesis es analizar los retos actuales a los que se enfrenta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y en particular, analizar las consecuencias que realmente tiene en la vida de los ciudadanos, así como poner sobre la mesa las soluciones que eviten la regresión de los derechos sociales en beneficio de principios o intereses meramente económicos, sin caer por supuesto en el inmovilismo. El ejercicio de la auténtica autonomía financiera por parte de las Comunidades Autónomas asegura un reparto eficiente de los recursos y garantiza la estabilidad de los derechos sociales o de tercera generación<sup>12</sup>, evitando el conflicto entre regiones. Por este motivo, este trabajo pretende llamar la atención sobre la perspectiva de la psicología, la antropología y el humanocentrismo y devolverle a la autonomía financiera y a los instrumentos que la articulan, como es esencialmente el Sistema de Financiación Autonómica, de esa esencia original que nunca deberían haber perdido: la conquista del Estado del Bienestar y la auténtica solidaridad interterritorial, llamando a la responsabilidad de todas las regiones y al diálogo entre ellas. Ello, sin olvidar plantear una propuesta de trabajo que proporcione los medios precisos a nuestro legislador para llevar a cabo tan tediosa tarea.

## **0.2. Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y modelo territorial español.**

No se pretende con este trabajo de tesis realizar un estudio meramente de naturaleza histórico-jurídica. Sin embargo, la complejidad de la materia, unida de manera indisoluble a la realidad territorial de España obliga a situar en la Introducción del trabajo una primera referencia al asunto, sin perjuicio de que sea objeto de un análisis más extenso en el Capítulo

---

<sup>12</sup> La referencia a los derechos de tercera generación, se hace en el sentido de todos aquellos derechos que permiten o contribuyen al desarrollo de una vida digna y que encuentran su antecedente en la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

primero. El análisis de la autonomía financiera en los diferentes textos constitucionales que preceden a la Constitución de 1978, fue objeto de detallado análisis en el trabajo de investigación, aunque simplemente desde el punto de vista descriptivo.

La importancia de abordar el modelo territorial a la hora de estudiar el modelo económico es capital. Con gran acierto, en este sentido destaca la Ponencia “La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómico”<sup>13</sup>. Sobre este asunto, puntualizaron los ponentes:

“La estructura política de un Estado condiciona en gran medida la regulación de su Hacienda, de ahí que el estudio de la financiación de las Comunidades Autónomas no pueda abordarse de manera aislada, sino que es preciso atender al modelo de Estado construido a partir de las previsiones de los Títulos”.

Por lo tanto, hablar de autonomía financiera en nuestro país pasa necesariamente por analizar el modelo territorial español actual, nacido con la Constitución Española de 1978, así como el surgimiento histórico del mismo. Como bien es sabido, la cuestión regional ha sido siempre una cuestión polémica y recurrente en la historia constitucional española, y no siempre atendida. Obviando la diversidad jurídica del Antiguo Régimen, habría que esperar hasta la Primera República, para dejar paso a los sentimientos nacionalistas.

En el artículo primero (párrafo tercero) de la Constitución de 1931 puede considerarse que se encuentra el antecedente más directo de nuestro modelo territorial actual, en el que se combinaban a la perfección los diferentes sentimientos de unidad y diversidad. En dicho artículo se proclamaba que:

“La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de municipios y regiones”.

---

<sup>13</sup> José Luis García Ruiz y Emilia Girón Reguera, «La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómico», *Revista española de derecho constitucional* 17, núm. 51 (1997), 141-158.

No obstante, el fracaso de la Primera República condujo aquella incipiente descentralización de nuevo hacia el tradicional centralismo unitarista. No fue hasta el proceso constituyente de 1978, cuando volviera a plantearse esta cuestión. En el nuevo modelo de organización territorial planteado durante el proceso y materializado en 1978, por fin encontraban cabida las diferentes realidades, y lo hacían desde la postura del consenso.<sup>14</sup>

Es así como finalmente, el modelo territorial español se traduciría en un *collage* compuesto por municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyeran, reconociéndose a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. No obstante lo anterior, innegablemente entendemos con gran parte de la doctrina, que la intención del legislador no fue otra que otorgar cierta supremacía a las Comunidades Autónomas frente al resto de entes<sup>15</sup>. Más claramente lo explica Álvarez Vélez señalando:

“Es así como la Constitución Española de 1978 construyó un modelo territorial que podemos denominar abierto. El objeto perseguido consistió en la transformación de un Estado unitario en un Estado centralizado, mediante la instauración de unos Entes superiores autonómicos”<sup>16</sup>.

De este modo, en España, el sector público autonómico, actualmente, lo forman diecisiete Comunidades Autónomas<sup>17</sup>, constituidas por varias provincias o bien por una única

---

<sup>14</sup> Tal y como señala Varela en Santiago Varela Díaz, «La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional comparado», *Lecturas sobre la Constitución Española* (1978), 12 y ss.: “Ciertamente, el texto se caracteriza por el consenso político de los grupos parlamentarios, de modo que no se trata de la obra de un partido, sino del conjunto de las fuentes políticas”.

<sup>15</sup> En este sentido, nótese que se les concedió el poder para dictar normas con rango de ley, debiendo responder únicamente de su validez ante el Tribunal Constitucional (conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Española de 1978).

<sup>16</sup> M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez, «La configuración del estado constitucional. Breve estudio sobre el estado de las Autonomías y el Senado como Cámara territorial», *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 58, Enero- Abril (2003), 165 y ss..

<sup>17</sup> Cada Comunidad Autónoma cuenta con un Estatuto de Autonomía, en el que se establece la estructura de su organización y las competencias asumidas, consecuencia de las previsiones establecidas en los artículos 143 y 151 de nuestra Carta

provincia. Existen además dos Ciudades Autónomas: Ceuta y Melilla, que obtuvieron tal condición en 1995.

Consecuencia de este modelo de distribución territorial y de delegación de competencias se hace necesaria una materialización por parte de las Comunidades Autónomas para su “puesta en escena”. Para ello, es necesario poner medios económicos y humanos a su disposición. En consonancia, la Constitución Española en su Título VIII (Capítulo III) configura el esquema del sistema de financiación regional. Como decimos, este sistema se perfila en los artículos 156 a 158 de nuestra Carta Magna. Más concretamente, el apartado primero del artículo 157 de la Constitución enumera los recursos que compondrán las haciendas autonómicas. Y para garantizar plenamente y proteger esta autonomía, artículo 158 de nuestra Carta Magna añade en su apartado segundo a modo de garantía que:

“Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el Principio de Solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que el modelo financiero construido alrededor de nuestro modelo territorial, se ha traducido claramente en una asimetría entre principios y funciones. En este sentido Ruiz y Reguera señalan:

“Estas razones explican que en el ámbito político y administrativo la Constitución favorezca una organización del Estado próxima a los principios de un modelo federal, mientras que en el terreno financiero no se exige necesariamente desde la perspectiva de los ingresos la construcción de un sistema descentralizado”<sup>18</sup>.

---

Magna. El Estado ha delegado o transferido a ellas facultades en materia de titularidad estatal susceptibles de transferencia o delegación. Nótese, que, a su vez, estas transferencias, para su correspondiente materialización, necesariamente, deben ir unidas a las correspondientes transferencias de medios personales, materiales y financieros necesarios, de forma que éstas puedan disfrutar de verdadera autonomía financiera.

<sup>18</sup> José Luis García Ruiz y Emilia Girón Reguera, «La incidencia del modelo de Estado...», *op. cit.*, 141-158.

Es decir, actualmente, nos encontramos con una paulatina descentralización fiscal (aún incipiente, en opinión de parte del sector doctrinal) y, sin embargo, contamos con una descentralización administrativa más desarrollada, tal y como señala Iroxe Alonso<sup>19</sup>. Esa paulatina descentralización se ha desarrollado entorno a dos elementos esenciales: la Ley Orgánica de Financiación Autonómica, 8/1980, de 22 de septiembre (en adelante, LOFCA), prevista ya en nuestro texto constitucional<sup>20</sup>, y los Estatutos de Autonomía<sup>21</sup>.

Como hasta ahora se ha expuesto, la Constitución Española articula las bases y los instrumentos de financiación que contribuyen al acercamiento efectivo y real de las Comunidades Autónomas menos desarrolladas o más empobrecida a los niveles que disfrutaban las más avanzadas y con mayor nivel de renta per cápita. Dicho, en otros términos, nuestra Constitución ha surgido como un instrumento que pretende articular la diversidad regional garantizando la solidaridad interterritorial, al menos en un plano teórico.

Uno de los objetivos de este trabajo de tesis, consiste en concretar qué significa la verdadera solidaridad interterritorial y cómo conseguir una verdadera redistribución justa de los recursos entre las diferentes Comunidades Autónomas (y entre los ciudadanos), así como analizar si ello se ha conseguido a través de la autonomía financiera materializada en el Sistema de Financiación Autonómica de las Comunidades Autónomas, o por el contrario se han aumentado las diferencias.

---

<sup>19</sup> Iroxe Sanz Alonso, ASIP (Asociación Internacional de Presupuesto Público), «La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria» (2014), <http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/> (último acceso: 29 de octubre de 2016).

<sup>20</sup> Es el texto legal constitutivo del régimen jurídico general del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, bajo cuyo amparo se han venido aprobando y aplicando sucesivos modelos desde 1980 hasta ahora.

<sup>21</sup> En el trabajo de investigación precedente (Tema Fin de Máster), se llamó la atención sobre los arduos debates doctrinales surgidos al respecto, que han sido clarificados gracias a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Este Tribunal, especialmente en Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, aclara la disputa, señalando que el acatamiento de los Estatutos no es sólo a la Constitución *strictu sensu*, sino también a las normas de remisión en ella incluidas: “a determinadas Leyes orgánicas”.

Por su parte, el Fondo de Compensación Interterritorial contemplado por la Constitución, la LOFCA y posteriormente el Sistema de Financiación Autonómico instrumentalizaron esa solidaridad interterritorial teórica con el objetivo de conseguir una redistribución justa. Sin embargo, analizando la situación actual, y a pesar de los ambiciosos objetivos de estos instrumentos, es necesario, cuanto menos, poner en tela de juicio su efectividad y capacidad real redistributiva.

La eficacia de los instrumentos analizados ha de ponerse en tela de juicio porque a fecha de hoy no se han conseguido disipar esas diferencias entre regiones (sino que, muy al contrario, entendemos que incluso en algunos casos de han visto incrementadas). Aunque también es cierto que, de manera paralela a los mismos, se han utilizado otros métodos para financiar la inversión nueva como los convenios de inversión o los contratos-programas, pudiendo alterar este hecho la pureza de los resultados. Además de lo anterior, la entrada de España en la Comunidad Europea supuso, paralelamente, el acceso a nuevos instrumentos (financieros) para procurar coadyuvar al desarrollo: los Fondos Europeos.

### **0.3. Íntima conexión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con el control del gasto público.**

Resulta imprescindible en esta Introducción justificar las menciones a lo largo de la tesis al déficit y al control del gasto público, la estabilidad financiera y la responsabilidad presupuestaria. Esto es así porque para analizar el origen de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, resulta ineludible pasar por analizar el origen histórico del control del gasto público en España. La razón de ello radica en que la fiscalización de las cuentas públicas y el control del gasto, son por un lado la causa, y por otro, a la vez el resultado de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, descentralización del gasto público y el control a que se somete.

En consecuencia, es posible afirmar sin miedo a errar que, centralizado o descentralizado el poder, el control de las finanzas siempre ha preocupado al legislador, como se resume seguidamente. Para llevar a cabo la labor de sistematización de la presencia de control del legislador sobre las finanzas y gasto público, se realiza a continuación una exposición-resumen de la aportación de García Fresneda<sup>22</sup> al analizar los antecedentes históricos del control de los gastos del Estado en España, que, con gran claridad, expone una amplia panorámica del citado control. Para ello, se respeta el propio orden cronológico que expone en su obra.

El autor retrotrae el análisis a la caída del Imperio Romano, señalando que, tras ella, durante la Alta Edad Media, el poder del Estado se centralizaba en la figura del Rey. Los nuevos reinos reducían exclusivamente el ejercicio del poder político a funciones mínimas tales como la defensa y la seguridad. Habrá que esperar a la Baja Edad Media para, como señala Francisco García-Fresneda, para encontrar:

“El germen de la estructura estatal posterior, cuyo núcleo esencial lo constituye la Cancillería Real”<sup>23</sup>.

Es en esta época cuando empiezan a constituirse órganos especializados de carácter técnico, como por ejemplo el Consejo Real y el futuro Parlamento, que acabaron desterrando a la Curia Real.

Aun así, las continuas reivindicaciones de los procuradores en Cortes acuciaron el nacimiento del embrión de los órganos de control de las finanzas y gastos públicos ya en el reino de Castilla. Es así como el Rey Juan II de Castilla, para un mejor control de las finanzas en el reino, estipuló la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas junto con el Mayordomo Mayor de la Corte, este último relegado exclusivamente

---

<sup>22</sup> En este sentido, consultar la obra de Francisco García- Fresneda Gea, «Antecedentes históricos del control de los gastos del Estado», en *Estudios sobre el control del gasto público en España*, José Antonio Sánchez Galiana, y Daniel Casas Agudo (Granada: Comares,2016).

<sup>23</sup> Francisco García- Fresneda Gea, «Antecedentes históricos...», *op. cit.*, 3.

a la administración de las finanzas en la casa del Rey. En la época de los Reyes Católicos, estas Contadurías se reorganizaron en dos: la Contaduría de Hacienda y la Contaduría de Cuentas.

Con el avance del absolutismo, como señala Fresneda, se retrotrajeron cada vez más las funciones que desempeñaban las Cortes o las Asambleas estamentales. Así, durante el reinado de la casa de Austria tuvieron lugar múltiples modificaciones, entre ellos especialmente destacable resulta la sustitución en 1593 de la Contaduría Mayor de Hacienda por el Consejo de Hacienda, o la refundición con Felipe III en 1602 del Consejo de Hacienda y de la Contaduría Mayor de Cuentas en un único Tribunal. Las modificaciones citadas, resultaron en reducción de personal y de funciones paulatinas en estas instituciones, y, finalmente, en una grave crisis financiera de la Corona.

Es así como en el siglo XVIII la monarquía borbónica creó el actual Ministerio de Hacienda con el objetivo de acabar con la tradicional dispersión y conseguir materializar una auténtica centralización del Reino. En última instancia, el objetivo final era reforzar ese control de las finanzas.

En el Siglo XIX, la era industrial, trae consigo de Estados Unidos el constitucionalismo. De esta manera, nace el Estado constitucional, sobre principios absolutamente contrapuestos al absolutismo. En nuestro país, este movimiento también encuentra su reflejo. La Constitución de Cádiz, de 19 de marzo de 1812<sup>24</sup>, contempla expresamente en su artículo 350 la Contaduría Mayor de Cuentas, encargada del “examen de todas las cuentas de caudales públicos”. Además de ello, en el artículo 348 del mismo texto, se creó las Contadurías Generales de Valores y Distribuciones, considerado el antecedente directo de la Intervención

---

<sup>24</sup> Los distintos periodos de vigencia de la Constitución de Cádiz son los que siguen:

- desde 1812 hasta 1814;
- desde 1820 hasta 1823, y;
- desde 1836 hasta 1837

General de la Administración General del Estado, creado, como indica García de Fresneda<sup>25</sup> para que la Tesorería general pueda llevar su cuenta con transparencia (o pureza). Posteriormente, las constituciones de 18 de junio de 1837 (vigente desde 1837 hasta 1845) y de 23 de mayo de 1845 (vigente desde 1845 hasta 1868) no incluyen de modo específico instituciones o mecanismos de control de las finanzas del Estado.

Durante la etapa de la Constitución de 6 de junio de 1869 (vigente desde ese año hasta 1873) y el sexenio democrático, tuvieron lugar la aprobación de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 25 de junio de 1870 así como la institucionalización de la Intervención General de la Administración del Estado (entre 1873 y 1878). Más tarde, con la Constitución de 30 de junio de 1876 (que preservó su vigencia hasta 1923) se institucionalizó en el año 1881 la Inspección General de Hacienda, creándose a continuación las Delegaciones. Así, durante el siglo XX, continúa, con independencia del signo político la concienciación sobre la necesidad de mantener e incrementar el control sobre el gasto público y las finanzas.

Durante la Primera República, se creó el Tribunal Supremo de Hacienda Pública, mientras que, en la Segunda República, con la Constitución de 9 de diciembre de 1931 (que estuvo vigente hasta 1939) se creó el Tribunal de Cuentas de la República. Finalmente, en la etapa franquista, el Estado organizó sus poderes a través de las Leyes Fundamentales. En lo que al gasto público se refiere, destaca especialmente la Ley Fundamental del Estado de 10 de enero de 1967, que incluyó expresamente al Tribunal de Cuentas del Reino como órgano encargado del control del gasto. En la época de la transición y durante la nueva etapa constitucional, destacan especialmente algunos momentos fundamentales, como es, la aprobación de la Ley General Presupuestaria en 1977.

Ya, tras la aprobación de la Constitución de 1978, el concepto de control y gasto público pasa necesariamente por el artículo 136 de la Constitución Española, que se dedica a definir

---

<sup>25</sup> En este sentido, consultar la obra de Francisco García- Fresneda Gea, «Antecedentes históricos...», *op. cit.*.

el Tribunal de Cuentas como “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” español. Ello, unido a la consolidación del Estado de las Autonomías (con el que nacerían los órganos de control interno autonómicos) supone la implantación definitiva y clara de obligaciones de control del gasto público y rendición de cuentas para el conjunto de las Administraciones Públicas.

De manera casi paralela, a nivel europeo se creó en 1975 el Tribunal de Cuentas Europeo con el Tratado de Bruselas. Imitando al modelo germánico, por la toma de decisiones de manera colegiada, con su creación, se ampliaba el control existente hasta el momento mediante la asunción por parte del Tribunal de funciones de fiscalización y auditoría del presupuesto comunitario. Los objetivos y funciones de este Tribunal se han ido modificando y ampliando posteriormente, por ejemplo, con los Tratados de Maastricht de 1993 y de Ámsterdam de 1999. De esta manera, se le confirió mayor independencia y se amplió su ámbito de actuación, ocupándose en la actualidad no sólo de la mera auditoría financiera sino examinando totalmente los procedimientos de buena gestión y eficiencia con la que trabajan y emplean sus recursos las instituciones europeas. En artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la UE encomienda al Tribunal la función de controlar la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea, de los Fondos Europeos de Desarrollo y de los organismos y agencias de la Unión. Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas Europeo no es sólo un órgano destinado al mero control presupuestario, sino que es un órgano esencial para la Unión Europea, que lo acerca a los ciudadanos y que aporta claridad y transparencia a la gestión de los fondos.

Tanto en el ámbito nacional como europeo, los supuestos controles quedaban limitados al ámbito de la Intervención. En el ámbito europeo se había definido el principio de déficit no excesivo, pero la experiencia estaba demostrando la necesidad de reforzar los instrumentos legales y de control. Es así como en España se decidió dar un paso más en el control del equilibrio presupuestario, prohibiendo incurrir en déficit estructural. Reflejo de esta íntima conexión entre autonomía financiera y control del gasto público, es la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, recogida en la Sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011, y, muy especialmente en su Fundamento Jurídico Octavo, que se reproduce a continuación:

“(…) «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, «no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 14), aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera «las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional» (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4) (FJ 8) ...«la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva<sup>26</sup> (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

Sin embargo, nuestra doctrina también ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado «genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía ... [y] aquellos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto resulta acorde con el orden constitucional de competencia» (STC 118/1996, de 22 de junio, FJ 19). Y ello siempre con el entendimiento de que «no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta» (STC 118/1996, FJ 18). (F.J. 10). Señalando en el FJ siguiente: «Hay que insistir una vez más en que «entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos y, en estos casos, en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia» (STC 76/1983, FJ 13). Pues bien, en este caso inciden de modo directo las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto «han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema» (STC 31/2010, FJ 130), generalidad y homogeneidad que se reflejan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas».

Dicho de otra manera, la verdadera autonomía financiera no es ajena al control “financiero” homogéneo), ni tampoco, al control estrictamente necesario (recalcamos “estrictamente”, para no soterrar esa autonomía financiera), garante del buen desempeño de las competencias.

---

<sup>26</sup> El subrayado se realiza por la autora de la tesis.

#### 0.4. Conexión indisoluble de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con el Sistema de Financiación Autonómica. Debate actual y el sistema de financiación como clave de solidaridad interterritorial.

Finalmente, justificadas la necesidad, y la obligada amplitud temática de la tesis (que hace forzoso analizar temas concomitantes desde una óptica multidisciplinar <sup>27</sup>), resulta imprescindible justificar el momento de producción de la misma. Teniendo en cuenta la íntima conexión de la autonomía financiera con el Sistema de Financiación Autonómica, esta tesis no podría haberse producido en otro momento que en medio del actual contexto social y debate político.

El Sistema de Financiación Autonómico (en adelante SFA, Sistema de Financiación o Sistema de Financiación Autonómico) supone, en la práctica, el medio de materialización de esta autonomía financiera atribuida por consenso cristalizado en nuestro texto constitucional a las Comunidades Autónomas. Mediante el SFA se perfilan los límites de esa autonomía, ya que es el cauce encargado de proporcionar los recursos económicos para su desarrollo. Sin embargo, justamente por lo anterior, el SFA también es reflejo de algunas “irregularidades”: los desequilibrios entre regiones que, a pesar de las diferentes reformas, no se han logrado superar. Los principios legales de la financiación autonómica, están orientados a superar los posibles desequilibrios y se resumen en cuatro: autonomía, solidaridad, suficiencia y lealtad institucional<sup>28</sup>. De su correcta aplicación, depende en gran medida el éxito de un SFA.

---

<sup>27</sup> Por la novedad de la perspectiva humanocéntrica aplicada a la financiación regional, resulta obligado traer principios de otras ciencias como la económica o la psicológica y demostrar su aplicabilidad al campo jurídico.

<sup>28</sup> En Departamento de la Vicepresidencia de Economía y Hacienda, Generalitat de Cataluña, «Fuentes de Financiación», [http://economia.gencat.cat/es/70\\_ambits\\_actuacio/relacio\\_amb\\_inversors/fons\\_de\\_financament/fons\\_de\\_financament/](http://economia.gencat.cat/es/70_ambits_actuacio/relacio_amb_inversors/fons_de_financament/fons_de_financament/) (último acceso: 22 de abril de 2017), se señala:

“La financiación de la Generalitat responde a un modelo constitucionalmente establecido y que se fundamenta, en coordinación con la hacienda del Estado, en los cuatro pilares siguientes:

- Autonomía. El reconocimiento de este principio, desde la vertiente de los ingresos, implica que la Generalitat dispone de poder tributario para actuar en tres ámbitos, el normativo, en el de los rendimientos y en el de la gestión tributaria. Esta

Por lo tanto, el objetivo fundamental pretendido por el legislador es que, en base a esos principios, mediante el Sistema de Financiación Autonómica, se garanticen los medios económicos necesarios para que cada Comunidad Autónoma lleve a cabo sus proyectos, garantizando, de manera inicial, un reparto equitativo de los recursos disponibles según sus particularidades<sup>29</sup>.

Además, hay que tener en cuenta que los recursos económicos asignados son, por propia definición, escasos, de manera que es necesaria (por no decir, imprescindible) una correcta gestión de los mismos. Esto es así porque el desequilibrio que se mencionaba en líneas superiores surge, por un lado, de un reparto desproporcionado causado por un defecto de diseño del SFA, pero, por otro, de la herencia de una mala gestión autonómica asignando los recursos a inversiones ineficientes. El legislador, en cada reforma llevada a cabo, se ha esforzado en superar esos desequilibrios, pero se ha centrado exclusivamente en mantener el reparto de los recursos atribuidos año tras año a cada autonomía, sin entrar realmente en el fondo del asunto. Esto, además, en una tarea nada fácil que ha ido pareja a la carrera por la asunción de cada vez más competencias por parte de las autonomías.

---

autonomía financiera no puede suponer la existencia de barreras a la circulación de bienes y factores a lo largo del territorio español.

•Solidaridad. El sistema persigue la corrección de los desequilibrios territoriales mediante la distribución de recursos entre Comunidades Autónomas.

•Suficiencia. La Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) establece la responsabilidad del Estado de garantizar la suficiencia de recursos a las administraciones autonómicas.

•Lealtad institucional. La Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) establece la obligación de valorar y, si procede, compensar el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

La anterior enumeración, supone una especificación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución, que tras propugnar como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo, que se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles; reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas (artículo 2).

<sup>29</sup> En este sentido, destaca el trabajo de Ángel De la Fuente, «¿Qué reformas necesita el Sistema de Financiación regional?» publicado en mayo de 2012 por el Instituto de Análisis Económico (CSIC). Este trabajo fue financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348 y por la Fundación SEPI.

Desde su diseño, el SFA se ideó para actualizarse a las necesidades de financiación de cada momento, al menos en teoría. Sin embargo, parece que se ha asumido como natural el debate permanente sobre la reforma del SFA<sup>30</sup>. Por ello, es necesario llamar la atención sobre un hecho: si bien es cierto que el SFA debe revestir cierta flexibilidad para afrontar las circunstancias coyunturales y ser capaz de dar respuesta exitosamente a los desequilibrios de un reparto deficiente, tampoco es menos cierto que debe revestir también cierto carácter de permanencia. Y, desde nuestra perspectiva, en estos momentos no cuenta con ninguno de los dos elementos.

Esto es así porque entendemos que el SFA es un instrumento económico, y, en ningún caso político, que debe ponerse al servicio de las necesidades reales de financiación de las autonomías, y en ningún caso al servicio de las necesidades electorales. Y, en primera instancia, debe ponerse al servicio de las personas.

En enero de 2017 saltó a la prensa, publicada por la revista digital “Economía3”, la impactante noticia de que las Comunidades Autónomas precisarán en el futuro Sistema 16.674 millones más que el actual SFA para atender exclusivamente a servicios fundamentales<sup>31</sup>. En el artículo que acogía esta noticia, se resumían los puntos esenciales del documento “Suficiencia financiera de las CC.AA. y Estado del bienestar”, elaborado por Francisco Pérez, catedrático de la Universidad de Valencia y, director de Investigación del

---

<sup>30</sup> Hoy en día, está prácticamente generalizada la idea de que existe una influencia directa del ciclo político en la inversión y en la asignación del gasto público, habiendo sido una cuestión extensamente analizada, tanto en nuestro país como en otros Estados de estructuras territoriales semejantes a la federal. Ello, sin entrar a analizar la cantidad de competencias de índole administrativa que en cada una de ellas se desarrolla y, salvando, por supuesto, las distancias. En este sentido, especialmente ilustrativo es el estudio “Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009”, en el que se realiza un pormenorizado análisis vinculando la agenda electoral a la asignación del gasto público, concluyendo que, en general, existe un comportamiento oportunista de las administraciones, especialmente en el año electoral. (Roberto Ramírez Rodríguez y Alfredo Erquizio Espinal, «Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009», *Paradigma económico*, julio-diciembre (2012), 5-27).

<sup>31</sup> Ana Gil, «Las CC.AA. precisan 16.674 millones más que el actual sistema de financiación para atender servicios fundamentales», *Economía 3*, <http://www.economia3.com/2017/01/31/96901-las-cc-aa-precisan-16-674-millones-mas-que-el-actual-sistema-de-financiacion-para-atender-servicios-fundamentales/> (último acceso: 20 de marzo de 2017).

Ivie<sup>32</sup>. Esencialmente, el documento pone el acento en la insuficiencia crónica de servicios que padecen las Comunidades Autónomas para la prestación de los servicios públicos básicos. Concretamente, el informe incluye un listado de consideraciones a tener en cuenta en el diseño de un nuevo modelo de SFA, que se enumeran y resumen a continuación<sup>33</sup>:

En primer lugar, considera que “sin estabilidad y viabilidad financiera en las comunidades no podrá haberla en las prestaciones del Estado de bienestar”. Es más, entiende que “hay que favorecerla con una adecuada combinación de suficiencia de recursos, previsión financiera y reglas de gasto que respondan a las prioridades de esos servicios y sean viables a medio plazo”. En el informe, se indica que:

“los niveles actuales de gasto en servicios públicos fundamentales de las Comunidades de régimen común no pueden ser considerados excesivos: hacerlo implica ignorar los ajustes realizados, el gasto por unidad de necesidad sustancialmente menor que el de las comunidades forales y el mayor esfuerzo que en esas funciones realizan los países de nuestro entorno. Si, pese a esos menores gastos, las comunidades padecen insuficiencia financiera y tienen déficits, la causa de los mismos son unos ingresos insuficientes”.

Por ello, finalmente, concluye que:

“hay que tener en cuenta que existe un margen amplio de mejora en el lado de los ingresos, a través de una reforma fiscal en profundidad”.

La presentación del documento y de las cinco premisas, coincidía con la primera reunión en cinco años que convocaba el Gobierno alrededor de la reforma del Sistema de Financiación Autonómica en el marco de la Conferencia de Presidentes, punto sobre el que posteriormente se hará una reflexión.

---

<sup>32</sup> Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

<sup>33</sup> Se resumen en este punto las cinco premisas que se enuncian en el artículo de referencia, entrecomillando las afirmaciones literales del mismo. Para evitar reiteraciones en ese sentido, se indica que todas las afirmaciones entrecomilladas corresponden a:

Ana Gil, «Las CC.AA. precisan 16.674 millones...», *op.cit.* (último acceso: 20 de marzo de 2017).

En dicho contexto, han sido muy escasas las manifestaciones al respecto por parte de las diferentes autonomías. Tan sólo se ha pronunciado abiertamente (y en un sentido muy coincidente al que se expone en esta tesis), el Consejero de Hacienda y Administración Pública de Murcia, Andrés Carrillo, para quien la “negociación del nuevo modelo es una oportunidad para responder con calidad a las necesidades ciudadanas”<sup>34</sup>.

Y es que, cuando hablamos de SFA es necesario tener siempre presente que se trata de un elemento dinámico, en perpetuo movimiento, a pesar de las paralizaciones que, en ocasiones, aparentemente, sufre. Por este dinamismo, no debemos dejar la oportunidad que la reforma del actual SFA presenta para integrar, por fin, ese elemento humano céntrico, tan olvidado, poniendo al ciudadano en el centro del mismo.

---

<sup>34</sup> Nota de prensa CAM (Comunidad Autónoma de Murcia), [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=90023&IDTIPO=10&RASTRO=c\\$m122,70](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=90023&IDTIPO=10&RASTRO=c$m122,70) (último acceso: 20 de marzo de 2017).

## **1. Capítulo primero: Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: concepto, nacimiento y origen histórico. Repercusiones prácticas en el Estado del Bienestar.**

---

### **1.1. Qué debe entenderse por autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Del límite de la solidaridad al desarrollo de las competencias autonómicas.**

De manera previa a abordar el estudio del origen de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, es preciso traer a colación la definición que el propio Tribunal Constitucional ha dado para la misma. El Alto Tribunal la define como el “instrumento indispensable” que hace posible la consecución efectiva de la autonomía política atribuida a las Comunidades Autónomas; y así lo ha manifestado en su Sentencia de 30 de diciembre de 2000. Concretamente, en el Fundamento Jurídico Tercero de la referida Sentencia, se señala, refiriéndose a la vertiente de ingresos que supone la autonomía financiera y su alcance para las Comunidades Autónomas:

“La autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado -en términos de suficiencia- de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 de la Constitución. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas<sup>35</sup>; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 de la Constitución”.

Es decir, la autonomía financiera no sólo es un instrumento indispensable para la ejecución de la autonomía política, sino que además, se interrelaciona íntimamente con la suficiencia financiera de las autonomías, pudiendo considerarse que es esta última la que, a fin de cuentas, permite la ejecución de la primera.

---

<sup>35</sup> El subrayado se realiza por la autora de la tesis.

En el mismo sentido, se pronuncia el Alto Tribunal en su Sentencia 192/2000, de 13 de julio (Fundamento Jurídico séptimo), resaltando el alcance de la autonomía financiera en la vertiente de gastos al traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero en el siguiente sentido:

“(…) En cuanto a la autonomía financiera (art. 156.1 C.E.), hemos dicho que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos” (STC 13/1992, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 7)”.

Por lo tanto, es esta autonomía financiera la que permite materializar los objetivos políticos de cada gobierno regional. Así, desde una perspectiva más concreta, la autonomía financiera, para el Alto Tribunal, según se indica en el Fundamento Jurídico noveno de la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de mayo, implica la competencia de las Comunidades Autónomas para:

“elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos”.

Sea como fuere, en definitiva, es posible concluir tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1987, de 13 de noviembre en su Fundamento Jurídico segundo que:

“La autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones”.

Es importante clarificar este punto puesto que no se debe confundir la autonomía política con la autonomía financiera. A pesar de que en ocasiones estos términos se utilicen conjuntamente o, más grave todavía, indistintamente. La autonomía política equivale o se manifiesta en “la pluralidad y en la capacidad de autogobierno” (en este sentido, se pronuncia el Tribunal Constitucional el Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre, Fundamento Jurídico primero) y no tiene que ver sólo con los ingresos y los gastos y la capacidad para obtenerlos y gestionarlos, que es lo que ocurre con la autonomía financiera.

Sin embargo, y a pesar de que son términos completamente diferenciados, en la realidad práctica tampoco es posible obviar la íntima relación que existe entre la autonomía financiera y las competencias autonómicas asumidas (de índole político y administrativo), puesto que la autonomía financiera es premisa básica para su correcto desarrollo. Es una relación de instrumentalidad, tal y como la define Andrés Jiménez Díaz:

“La relación de instrumentalidad entre autonomía financiera y competencias autonómicas ha sido recogida en el artículo 1º LOFCA (“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos”)<sup>36</sup>.

Aclarado este extremo, debe ponerse de manifiesto que la atribución de la autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, no debe interpretarse únicamente desde el punto de vista competencial, sino también desde la obligación de solidaridad entre las Comunidades Autónomas. La autonomía financiera que se les ha atribuido a las Comunidades, constituye un instrumento para el desarrollo de la solidaridad interregional que reconoce el artículo 2 de nuestra Constitución. Por su interés en este aspecto económico de la solidaridad, se mencionan las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio, y , 64/1982, de 4 de noviembre.

En ese mismo sentido, Andrés Jiménez Díaz, deja claro que esa autonomía financiera no sólo se vincula a las competencias atribuidas a las diferentes autonomías vía constitucional o estatutaria, indicando:

“Sino que se halla limitada por los principios ya mencionados de coordinación y solidaridad, que establecen los artículos 2º y 3º LOFCA y ha subrayado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (SSTC 11/1984, 75/1986, 146/1986, 179/1987 y 68/1996).<sup>37</sup>”

---

<sup>36</sup> Andrés Jiménez Díaz, «Sinopsis del artículo 156 de la Constitución Española», *Congreso de los Diputados (web)*, s.f., <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis.jsp?art=156%tipo=2> (último acceso: 29 de octubre de 2016).

<sup>37</sup> *Op. cit. supra* (último acceso: 29 de octubre de 2016).

Recuerda a continuación además el autor, que este principio de coordinación en materia financiera se ha visto reforzado, tras la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como parte de la Unión Económica y Monetaria, concretándose en la aprobación de las Leyes de estabilidad aprobadas a lo largo y ancho de nuestra geografía.

Llegados a este punto, por lo tanto, solo podemos insistir , en que si bien es cierto que la autonomía financiera no es otra cosa que la capacidad de autogestión de ingresos y gastos, tampoco puede entenderse de manera aislada a la cooperación y solidaridad interterritorial, puesto que una postura alejada de esta interpretación, la desvirtuaría.

## **1.2. Breve análisis del nacimiento y origen de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.**

Una vez descritos los límites y alcance conceptual de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, es necesario, en conexión con lo anterior, realizar un breve análisis sobre su origen. Este análisis contribuirá a la mejor exposición de la conexión entre el principio de autonomía financiera y su aplicación práctica por el legislador, y, ante todo, a la exposición de las dificultades y problemas que conlleva.

El nacimiento y origen de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, encuentra su génesis directo en la organización territorial de nuestro Estado. A estos efectos, es necesario recordar que el artículo 2 de la Constitución garantiza “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, recalcando en el artículo 137 (Título VIII) la circunstancia de que las Comunidades Autónomas “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Para muchos autores, el esquema territorial español reproduce esquemas de sentido federal, aunque con ciertas particularidades, como veremos. La cuestión sobre la configuración territorial y su eficiencia económica es una cuestión clave, no exenta de polémica que se ha

completado en la práctica conformando un estado federal incompleto, fruto de un proceso complicado. En este sentido, señala Juan Francisco Corona señala que :

“Los rasgos peculiares de nuestra transición política determinaron una evolución del modelo de descentralización y, en particular, del sistema de financiación autonómica muy poco ortodoxo, cuyos criterios han estado marcados por la falta de coherencia interna. En la etapa inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución, los nuevos gobiernos autonómicos concentraron todos sus esfuerzos en reclamar una creciente descentralización, mientras que el gobierno central pretendía conservar el mayor grado de poder posible. El resultado fue un modelo asimétrico, donde las autonomías obtenían muchas competencias de gasto, pero la Administración central conservaba el control del sistema de financiación”<sup>38</sup>.

Es decir, actualmente existe autonomía financiera atribuida a las Comunidades Autónomas por la propia configuración territorial del Estado, y esta autonomía financiera se materializa por el legislador (y como posteriormente se expondrá a lo largo de este trabajo de tesis) por medio de un sistema de financiación. A este respecto, Corona continúa señalando que:

“El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en España ha conseguido incrementar notablemente y en un corto plazo de tiempo los niveles de descentralización fiscal. No obstante, en su configuración actual, se aleja mucho de los parámetros teóricos y comparados del federalismo fiscal. Por ello no se ha logrado aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece un planteamiento de estas características, y se ha incurrido en costes innecesarios en términos de eficiencia”<sup>39</sup>.

El autor afirma lo anterior porque, como se ha evidenciado a lo largo de los años de aplicación del Sistema de Financiación Autonómico la descentralización territorial en nuestro país se ha producido solamente en términos administrativos “sin disfrutar de sus beneficios más destacados”<sup>40</sup>. La problemática de base, es que, tal y como se ha puesto de

---

<sup>38</sup> Juan Francisco Corona, «Origen de las Comunidades Autónomas y Federalismo Fiscal», *Revista de libros*, Segunda Época (2000), <http://www.revistadelibros.com/articulos/origen-de-las-comunidades-autonomas-y-federalismo-fiscal>, (último acceso: 22 de abril de 2017).

<sup>39</sup> *Op. cit. supra*.

<sup>40</sup> *Op. cit. supra*.

manifiesto, la cuestión territorial en España arrastra herencias históricas difíciles de aproximar, trasladando, desde nuestra perspectiva, erróneamente, al plano financiero estas posturas, lo que se traduce en un sistema de reasignación de los recursos disponibles poco eficiente, y que finalmente, padecen los ciudadanos.

El legislador, por su parte, tampoco ofrece soluciones al descontento generalizado de las Comunidades Autónomas. Por su oportunidad, traemos a colación la recopilación de la jurisprudencia constitucional realizada en 2003 por Julio Castela<sup>41</sup>, en su Sinopsis del artículo 138 de la Constitución Española, destacando de la misma que:

“No existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación», razón por la cual «no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, F. 5; 58/2007, de 14 de marzo F. 3) y 238/2007 de 21 de noviembre”<sup>42</sup>.

La realización efectiva de este principio de solidaridad interterritorial es obligación del Estado, según consta en el apartado 1 del artículo 138 de la Constitución Española. Se trata de una obligación prioritaria en el plano económico, pero, no debe olvidarse tampoco que la realización efectiva de este principio no implica en ningún caso el equilibrio pleno, sino garantizar unos mínimos. Para alcanzar estos mínimos, el legislador ha procurado varios instrumentos en desarrollo del mandato constitucional, como es la Ley Orgánica 8/1980, de

---

<sup>41</sup> Julio Castelo es Profesor Titular en la Universidad San Pablo-CEU.

<sup>42</sup> Julio Castela, «Sinopsis del artículo 138 de la Constitución Española», *Congreso de los Diputados* (web), 2003, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=138&tipo=2> (último acceso: 29 de octubre de 2016).

22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas<sup>43</sup>(en adelante, LOFCA)<sup>44</sup>  
A través de estos instrumentos, es posible desarrollar el mandato constitucional de solidaridad interterritorial, aunque estos instrumentos no dejan en ningún caso claros cuáles son los límites a este principio<sup>45</sup>.

Como se puede deducir de lo expuesto hasta ahora, la problemática no radica en la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de su obligación en relación con la solidaridad, sino con la definición imprecisa que actualmente existe con sus límites. Esta ausencia de delimitación que el legislador estatal no se ha preocupado en definir, es la causante en gran parte, de la insatisfacción permanente y repetida respecto de los diferentes sistemas de financiación y la redistribución equitativa de los ingresos y de la confusión constante de equidad con igualdad. Como ya se indicó en la Introducción de esta tesis, no se trata de que las Comunidades Autónomas cuenten con la misma cantidad de ingresos, sino de que cuenten con los suficientes para desarrollar sus políticas. Si bien, es necesario ir un paso más allá y afirmar que ha de procurarse además de lo anterior, la igualdad entre ciudadanos (no solo entre regiones), por lo que, entendemos que velar por el correcto diseño de un sistema de financiación adecuado que redistribuya no sólo los recursos correctamente, sino que invierta en ciertas políticas preventivas correctamente, es instrumento esencial para evitar el riesgo de exclusión social y aislamiento regional.

---

<sup>43</sup> «BOE» núm. 236, de 1 de octubre de 1980, legislación consolidada.

<sup>44</sup> La LOFCA ha sido modificada en tres ocasiones hasta adquirir su redacción actual, por medio de:

- La Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.
- La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>45</sup> *Wolters kluwer, Guías Jurídicas, «Solidaridad interterritorial»,* [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjcyMTtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAph543zUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjcyMTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAph543zUAAAA=WKE) (último acceso: 29 de octubre de 2016).

Un ejemplo práctico del intento de acotar los límites al principio de solidaridad lo encontramos en la reforma que en 2006 se llevó a cabo en Cataluña de su Estatuto de Autonomía. En el artículo 206 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras la reforma producida por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>46</sup>, que se reproduce a continuación, se establece:

“Artículo 206. Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad.

1. El nivel de recursos financieros de que disponga la Generalitat para financiar sus servicios y competencias se basará en criterios de necesidades de gasto y teniendo en cuenta su capacidad fiscal, entre otros criterios. A estos efectos, los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad.

2. La Generalitat participará en el rendimiento de los tributos estatales cedidos. El porcentaje de participación se establecerá teniendo en cuenta sus servicios y competencias.

3. Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

4. La determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará de acuerdo con el principio de transparencia y su resultado se evaluará quinquenalmente.

5. El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.

---

<sup>46</sup> «BOE» núm. 172, de 20 de julio de 2006, legislación consolidada.

6. Debe tenerse en cuenta, como variable básica para determinar las necesidades de gasto a que se refiere el apartado 1, la población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, por un factor de corrección que será en función del porcentaje de población inmigrante. Asimismo, deben tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social”.

En consecuencia con lo anterior, la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas queda acotada según el esfuerzo fiscal desarrollado por cada región, tal y como se especifica en el apartado tercero del artículo reproducido. En cualquier caso, esa nivelación y solidaridad será aplicable en exclusiva a los servicios públicos educativos, sanitarios y sociales. Merece un comentario favorable el esfuerzo del legislador autonómico, además de considerarlo necesario. Hasta este momento, muchas habían sido las quejas y demandas y ninguna las medidas adoptadas en el sentido indicado. Por todo ello, en nuestra opinión, la reforma transcrita supone un primer paso dado por el legislador autonómico hacia la verdadera corresponsabilidad fiscal.

Por el contrario, y pese al esfuerzo realizado, es necesario puntualizar que entendemos que continúa siendo insuficiente esta delimitación, aunque consideramos en todo caso, que a quien le corresponde hacerla es al legislador estatal y a escala nacional. La falta de delimitación en este campo está convirtiendo el reparto de ingresos mediante los sistemas de financiación en una cuestión política y no jurídica, en detrimento del derecho a la igualdad de los ciudadanos reconocido en el artículo 14 de la Constitución.

En este sentido, Carmen Alemán Bracho señala que:

“el principio de igualdad es otra razón constitucional de la necesidad de articular un sistema de servicios sociales. El artículo 14 establece: «Los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Carmen Alemán Bracho, «La política de asistencia social desde la transición democrática», *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, enero-marzo (1995), 202.

En nuestra opinión, el derecho a la igualdad proclamado por nuestro texto constitucional, debe tenerse en cuenta, más que en ningún otro aspecto en el diseño de los servicios públicos fundamentales, lo que necesariamente obliga a pasar por un sistema de financiación autonómico diseñado desde el punto de vista humanocéntrico.

### 1.3. Reflexión previa: del centralismo al “café para todos”.

El análisis de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no puede llevarse a cabo sin realizar una incursión, aunque sea breve, en su configuración histórica. Sin la mencionada reflexión no es posible realizar una composición de lugar adecuada para comprender la trayectoria pasada y la inercia presente al respecto, arrastrada en todos y cada uno de los Sistemas de Financiación. La configuración de la autonomía financiera actual nace del tradicional “café para todos”, que no es otra cosa que la descentralización autonómica a la que en el año 1978 se dio el pistoletazo de salida. Santiago Muñoz Machado, recoge en su obra “Derecho Público de las Comunidades Autónomas” con magistral claridad el proceso que dio lugar a la actual configuración territorial. Especialmente interesante resulta la “radiografía” que realiza del periodo preautonómico, al que califica como “ensayo general de regionalización”<sup>48</sup>.

En su obra, dedica un apartado<sup>49</sup> a explicar los detalles y el alcance jurídico del proceso (nos referimos al apartado IV. “El Ensayo de la etapa de transición: las preautonomías”). En dicho apartado, el autor expone cómo con anterioridad a la aprobación de la Constitución Española se había comenzado ya la andadura en el sentido autonómico mediante la aprobación de decretos-ley que conllevaban la concesión de lo que se dio a conocer como preautonomías en favor de prácticamente la totalidad de territorios, a excepción de Cantabria, Madrid y La Rioja, que nunca llegaron a disfrutar de este régimen.

---

<sup>48</sup> Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Segunda Edición (Madrid: Iustel, 2007), 135.

<sup>49</sup> En este sentido, Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público ...*, *op. cit.*, 134 y ss..

No obstante lo anterior, es tradicional pensar que el mapa actual autonómico se dibujó entre 1979 y 1981<sup>50</sup>, sin embargo, esta afirmación es falsa, puesto que mucho antes, ya se sentaron las bases y se promovió la eliminación de diferencias conceptuales entre nacionalidades y regiones. Pese a que a punto estuvo nuestra Constitución de contemplar dicha diferencia. Así lo refleja Enric Juliana en su artículo “Así empezó el café para todos”, del que, por su utilidad y claridad al respecto, se reproduce a continuación un interesantísimo fragmento en el que relata lo que hasta ahora pocos se han atrevido a contar y que, desde lo anecdótico, se adentra en lo esencial:

“En marzo de 1977, cuatro meses antes de las primeras elecciones democráticas, Adolfo Suárez celebró un almuerzo en Madrid con su fiel colaborador José Manuel Otero Novas, entonces jefe de la subsecretaría técnica de la Presidencia del Gobierno, y varios técnicos de (...) de la Moncloa. La comida tuvo lugar en el restaurante Casa Gades, propiedad del fallecido bailarín Antonio Gades, en el número 4 de la calle Conde de Xiquena, en la zona ministerial del paseo de la Castellana. Suárez –lo cuenta Morán en un perspicaz pie de página– deseaba celebrar el redactado final del primer borrador de la Restauración. El borrador constitucional que la Unión de Centro Democrático pondría sobre la mesa si lograba ganar las primeras elecciones libres. La sombra protectora de Torcuato Fernández Miranda, el estratega que ideó la ley de Reforma Política para proceder a la autodisolución de las Cortes franquistas, se paseaba por el comedor (...) Y (...) decidieron bautizar el documento como la 'Constitución Gades'. Podían haberle llamado la 'Constitución de Torcuato', pero eran tiempos de reinención (...).

La 'Constitución Gades' consideraba una España distribuida en dos pisos: tres estatutos de corte federativo y de distinta sustancia (Cataluña, País Vasco y Galicia) y una amplia desconcentración administrativa en el resto del país, con regiones sin potestad legislativa. Tres estatutos especiales y catorce o quince regiones sin parlamento. Una asimetría similar a la de la Constitución italiana de 1948 (cinco estatutos especiales: Sicilia, Cerdeña, Valle

---

<sup>50</sup> Sonia Aparicio, «Café para todos», La España de las autonomías (Un especial de El mundo), *elmundo.es*, [http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos\\_autonomia/historia.html](http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html) (último acceso: 20 de marzo de 2017). En el citado artículo se indica:

“El 18 de diciembre de 1979, el Congreso aprueba los estatutos de País Vasco y Cataluña; en 1981, los de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; en 1982, los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra; finalmente, en 1983, los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se aprobarían en 1995”.

de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia), que a su vez se inspiró en la experiencia republicana española. Así lo explica Otero Novas en el libro 'Asalto al Estado' (Biblioteca Nueva, 2005), obra en la que este veterano político democristiano, nacido en Galicia y dos veces ministro con Suárez (Presidencia y Educación), ha querido reivindicar la existencia de un documento que al salir de la flamenco Casa Gades nunca más vio la luz.

El Rey estaba a favor de ese planteamiento, sin duda inspirado desde la lejanía por Fernández Miranda”<sup>51</sup>.

Sin embargo, poco después, Adolfo Suárez nombró como Ministro adjunto para las Regiones a su antiguo profesor de Derecho Administrativo, Manuel Clavero Arévalo, y el proceso avanzó con nuevos vientos. El mismo Clavero se auto-reconoció como el artífice del “Café para todos”<sup>52</sup>, e, incluso llegó a dimitir en 1980 de su cargo “porque el Gobierno negaba a Andalucía el mismo trato dado a las comunidades 'históricas’”<sup>53</sup>.

En su obra, ya advertía Muñoz Machado de las manifestaciones problemáticas que todo ello conllevaría, y más recientemente, el autor se ha pronunciado calificando este café para todos en el proceso constituyente como un error, “porque representó "equiparar unidades políticas que no son equiparables", y ha llegado incluso a lamentar la "uniformización" del modelo”<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Enric Juliana, «Así empezó el café para todos», Opinión, *La vanguardia*, 23 de enero de 2011, <http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20110123/54105053431/asi-empezo-el-cafe-para-todos.html> (último acceso: 20 de marzo de 2017).

<sup>52</sup> Europa press, «El ex ministro de la UCD Manuel Clavero revela que fue el artífice del “café para todos”», *Europapress.es*, 31 de enero de 2011, <http://www.europapress.es/nacional/noticia-ex-ministro-ucd-manuel-clavero-revela-fue-artifice-cafe-todos-20110131180115.html> (último acceso: 20 de marzo de 2017).

<sup>53</sup> En este sentido, Sonia Aparicio, «Café ...», *op. cit.* (último acceso: 20 de marzo de 2017).

<sup>54</sup> Crónica Global Política, «Muñoz Machado propone reformar la Constitución para "reconstruir lo derribado" con la sentencia del Estatuto», *Crónica Global Política*, 2 de febrero de 2015, [http://cronicaglobal.lespanol.com/politica/munoz-machado-propone-reformar-la-constitucion-para-reconstruir-lo-derribado-con-la-sentencia-del-estatuto\\_16162\\_102.html](http://cronicaglobal.lespanol.com/politica/munoz-machado-propone-reformar-la-constitucion-para-reconstruir-lo-derribado-con-la-sentencia-del-estatuto_16162_102.html) (último acceso: 20 de marzo de 2017).

En medio de este contexto, renovado por las demandas autonómicas actuales surgen los sistemas de financiación de cada etapa, también diseñados, en nuestra opinión, como un derivado del “café para todos”. Las demandas federales actuales, vuelven a reactivar el peligroso café para todos y ponen en jaque nuestro estado de las autonomías<sup>55</sup>. Si bien es cierto que las demandas actuales buscan una “discriminación” más positiva, continúan dejando de lado la perspectiva humanocéntrica tan necesaria.

#### 1.4. La autonomía financiera y el Estado Social y Democrático de Derecho.

Hasta el momento, se ha abordado el concepto de autonomía financiera, así como su origen y conexión con la solidaridad interterritorial. No sería afortunado abordar el concepto, nacimiento y origen de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sin hacer mención alguna a la cláusula del Estado Social. Es decir, por la propia configuración del Estado, nuestras Comunidades Autónomas cuentan con una autonomía política y financiera necesaria para el buen gobierno y desarrollo de sus funciones, atribuidas por la Constitución de 1978. Sin embargo, entendemos que esta autonomía también encuentra si no su origen, sí su más íntimo sentido en la cláusula del Estado Social.

Para los juristas, el concepto de Estado Social no se encuentra exento de polémica. Tradicional e históricamente, aparece íntimamente ligado al Estado de Bienestar, (el *Welfare State*), y adopta connotaciones de claro tinte político y sociológico. Para muchos, (y esto es así, entendemos), tiene su origen en la cultura política alemana y trata de ser la cláusula de garantía de los derechos más evidentes para que los ciudadanos puedan tener una vida digna

---

<sup>55</sup> En este sentido, es imprescindible mencionar la obra *Soberanía Dual y Constitución Integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, que contiene una reflexión del asunto constitucional. De especial interés, es el apartado 2 de su capítulo 10, «El mandato integrador del art. 2 de la Constitución española» para el tema que nos ocupa. La referencia completa de la obra es la que sigue:

Manuel Ballbé Malloll y Roser Martínez Quirante, *Soberanía Dual y Constitución Integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana* (Barcelona: Ariel Derecho, 2003).

en base a unos servicios sociales<sup>56</sup> suficientes. Es más, su origen primigenio, puede considerarse que se fragua en el iusnaturalismo, potenciado posteriormente por los ideales del Estado liberal burgués, que nace con el espíritu de promover la igualdad y la dignidad de todas las personas. La posterior cristalización en los textos constitucionales de este principio de Estado Social supone una clara conquista. Entendemos que con ello se superan las tradicionales libertades individuales herencia de la Revolución Francesa, y por primera vez, entendemos, se antepone la dignidad humana de una manera colectiva.

El estricto análisis científico-jurídico que se espera en un trabajo de tesis, obliga a hacer la diferenciación sobre ambos conceptos. Como se observa, se trata de dos conceptos estrechamente relacionados, pero en opinión de un sector doctrinal, obviamente diferentes. En este sentido, Fernández-Miranda Campoamor señala:

“(…) que hay que partir de dos conceptos potencialmente interrelacionados pero perfectamente distinguibles e, incluso, potencialmente independientes. Un concepto estrictamente jurídico —el de Estado social de derecho— que recoge nuestra Constitución, y un concepto no normativo, sino descriptivo, sociopolítico y socio-económico, que es el Estado de bienestar”<sup>57</sup>.

Sobre esta separación, incide el autor:

“(…) aunque el objetivo o la finalidad perseguida por la incorporación constitucional de la cláusula del Estado social sea una “apertura de posibilidades” (sin que falten concreciones jurídicamente consistentes) hacia formas (notablemente indeterminadas) del Estado de bienestar, ni lo garantiza ni, como habremos de ver, podría garantizarlo sin una seria desnaturalización de la función constitucional y sin comprometer el Estado de derecho y la democracia pluralista. Y, a la inversa, la consecución de un Estado de bienestar es perfectamente posible sin que la Constitución incorpore cláusula alguna referida al Estado social de derecho e, incluso (al menos en los aspectos materiales de protección ante el

---

<sup>56</sup> La referencia a los servicios sociales se realiza en relación con los servicios asistenciales públicos básicos: sanidad, educación y prestaciones sociales en caso de riesgo de exclusión social.

<sup>57</sup> Alonso Fernández-Miranda Campoamor, «El Estado Social», *Revista Española de Derecho Constitucional* 23, núm. 69, Septiembre-Diciembre (2003), 139.

infortunio, acceso a la educación y a la cultura y aseguramiento de un mínimo existencial) sin que exista una auténtica Constitución democrática merecedora de tal nombre”<sup>58</sup>.

Por su parte, ha afirmado Rubio Llorente<sup>59</sup> que :

“Es posible un Estado de derecho —con muchas salvedades— sin un Estado democrático. No es posible un Estado democrático, sin un Estado de derecho. Es posible un Estado democrático de derecho sin un Estado social y es posible un Estado social que no sea ni democrático ni de derecho”.

Especialmente relevante desde la perspectiva humanocéntrica<sup>60</sup> que pretende trasladarse con este trabajo de tesis, es la aportación de Rubio Llorente. Coincidimos con Fernández-Miranda en su afirmación de que el Estado de Bienestar “no está directamente vinculado a ninguna realidad jurídica”. No obstante lo anterior, y pese a encontrar adecuada y necesaria la diferenciación científica realizada, entendemos que, indiscutiblemente el mejor cauce para el desarrollo del actual Estado de Bienestar es la cláusula del Estado de Derecho Social y Democrático como garante de la protección social.

Entendemos que esto es así porque, en la realidad práctica, es posible encontrar diferentes dictaduras que consiguen procurar a sus ciudadanos el más básico estado asistencial (un Estado de Bienestar obviamente muy precario). Sin embargo, este estado básico asistencial de algunas dictaduras totalitarias no se puede calificar como un auténtico Estado de Bienestar sino más bien, una aproximación o ejecución imperfecta, o más bien incluso como el recurso a un instrumento que se utiliza como una manera concreta de evitar la revolución social;

---

<sup>58</sup> *Op.cit. supra*.

<sup>59</sup> Francisco Rubio Llorente, «Comentario al Título III. Las Cortes Generales I», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española*, de O. Alzaga, Vol. VI (Madrid: Cortes Generales y Edcrsa, 1998), 53.

<sup>60</sup> La referencia a esta corriente, se hace desde el enfoque construido en la EPSI (Escuela de Prevención y Seguridad Integral, dependiente de la Universidad Autónoma de Barcelona). Cuando se menciona esta perspectiva, se hace en el sentido apuntado en la Introducción, pero con el valor jurídico añadido de esta corriente, que “huye” de la perspectiva estatocéntrica en favor de la humanocéntrica. En este sentido, ver sitio web EPSI, <http://www.uab.cat/web/informacion-academica-de-los-masteres-oficiales/la-oferta-de-masteres-oficiales/informacion-general/prevencion-y-gestion-de-riesgos-en-la-comunidad> 1096480309770.html?param1=1176438616519 (último acceso: 29 de octubre de 2016).

esto, en el sentido que apuntaba Stein: es decir, buscando la alternativa a la revolución en la reforma social<sup>61</sup>.

En el caso de España, los valores proclamados por la Constitución enuncian claros estos principios en su artículo primero (Estado Social y Democrático de Derecho), llenándolos de contenido en el mandato del artículo 9.2 , y obligando a los poderes públicos a velar por su materialización. El sentido pleno de ambos mandatos, se encuentra en el intervencionismo diseñado para asegurar su consecución. En este sentido Carmén Alemán Bracho, indica:

“La importancia a nuestros efectos de estos artículos no es sólo la proclamación en España de un Estado social de derecho, sino la consecuencia que de ello se deriva. Conlleva un Estado intervencionista, comprometido ante las situaciones sociales injustas. Es un Estado de servicios, de bienestar o benefactor, que da lugar a creación de derechos sociales, de medidas de solidaridad social y de criterios de redistribución” <sup>62</sup>.

Así, el Estado, para desarrollar este intervencionismo articula mecanismos de reparto de ingresos, al objeto de asegurar unos mínimos ante esas situaciones sociales injustas. En conclusión, entendemos que la Cláusula del Estado Social queda vacía de contenido si no se articula un adecuado sistema que permita su desarrollo, y a su vez entendemos que este sistema pasa por un adecuado Sistema de Financiación (autonómico), instrumento ejecutor de la autonomía financiera (y, desde la perspectiva de esta tesis, garante de la igualdad).

---

<sup>61</sup> En este sentido, Jinú Carvajaliano Guerrero, «Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz Von Stein», *Revista de Estudios Sociales*, núm. 46, mayo-agosto (2013), 74.

<sup>62</sup> Carmen Bracho Alemán, «La política de ...», *op.cit.* , 201.

## 1.5. El Estado de Bienestar en el Sistema de Financiación Autonómico de 2009.

A la problemática analizada, ya compleja de por sí, se une una variante más: el Estado del Bienestar, sus límites, su vinculación con la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho y su ejecución por medio del SFA. A pesar del candente debate sobre el Estado del Bienestar, su configuración actual, su permanencia y viabilidad, o incluso el rumbo que ha adquirido (llegando en algunos casos a caer en el “subvencionismo”<sup>63</sup>), en el que no se incide en este trabajo de tesis a fin de evitar una desviación de la temática a tratar, parece evidente que la prestación de esos servicios públicos- base del Estado del Bienestar-no sería viable sin un SFA.

El SFA (tal y como se ha apuntado ya, y se analizará en los Capítulos segundo y tercero) redistribuye los recursos disponibles, y mediante diferentes instrumentos de nivelación, trata de equilibrar el volumen de ingresos que compondrán las entregas a cuentas para cada una de las Comunidades Autónomas. Es más, en la propia Exposición de Motivos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía<sup>64</sup> (en adelante, Ley 22/2009) y se modifican determinadas normas tributarias, se señala:

“El título preliminar define el objeto de la Ley, consistente en regular el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde 1 de enero de 2009, **incluyendo la garantía de financiación de servicios públicos fundamentales**<sup>65</sup>, los fondos de convergencia autonómica, el régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y los órganos de coordinación de la gestión tributaria, al mismo tiempo que se modifican determinadas normas tributarias afectadas”.

---

<sup>63</sup> En este sentido, Alfonso A. López Rodríguez, «Subvencionismo: una nueva categoría», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)* 13, núm. 1 (2014), 203-227.

<sup>64</sup> «BOE» núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, páginas 107086 a 107155.

<sup>65</sup> El subrayado y la negrita es realizado por la autora de la tesis.

De hecho, para tal finalidad se inserta en el SFA de 2009 el llamado Fondo de Garantía. Sin embargo, tras el trabajo de investigación realizado, es posible concluir que los denominados servicios públicos fundamentales no se encuentran estandarizados. Social y políticamente se asume que éstos están referidos a la sanidad, la educación o los servicios básicos asistenciales en el nivel que permiten salvaguardar la dignidad y la igualdad en el sentido consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española.

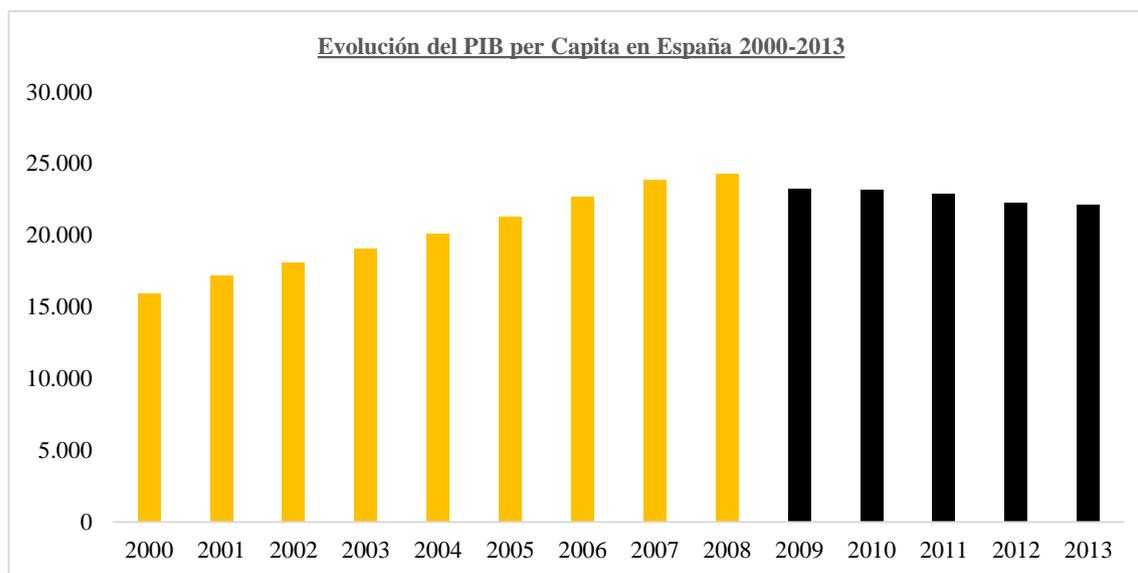
Es en este punto, en el que merece especial atención la cuestión sobre qué debe entenderse por servicio público fundamental y en especial, sobre su alcance. Indiscutiblemente, en el panorama nacional, y a pesar – como se expondrá en el Capítulo tercero de esta tesis- de los mecanismos de nivelación de los ingresos actualmente vigentes y operativos, nos encontramos con profundas diferencias en ocasiones difíciles de amortiguar. Estas diferencias, en la realidad práctica se traducen en un empobrecimiento crónico regional difícil de erradicar. A este apalancamiento económico que sufren algunas regiones, también contribuyen circunstancias que se han convertido prácticamente en estructurales<sup>66</sup>, como por ejemplo el nivel medio de renta de sus ciudadanos; o incluso circunstancias de la propia región ( como por ejemplo, la orografía que impide establecer un sistema de comunicaciones igual de puntero que aquél del que disfrutaban otras autonomías, desincentivando actividades económicas relacionadas con el transporte de mercancías y pasajeros: el comercio y el turismo).

Como muestra de la cronicidad que está adoptando la cuestión, a continuación, se muestra gráficamente la evolución del PIB per cápita en España (como indicador de la calidad de vida de los ciudadanos) en el periodo 2000-2013, observándose un fuerte estancamiento (e incluso retroceso) en el último periodo, en nuestra opinión, difícil de recuperar:

---

<sup>66</sup> Esta afirmación se hace a modo de reflexión, puesto que, innegablemente, el nivel de renta de los ciudadanos ha sufrido en los últimos años un estancamiento en su evolución que influye directamente en la estructura del sistema. Este estancamiento ya parece que no depende de la combinación de factores y circunstancias, sino que se ha convertido en un elemento estructural más a tener en cuenta por el legislador, cosa que no ha hecho hasta ahora.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2000-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados el Instituto Nacional de estadística (INE)<sup>67</sup>.

Comentario de análisis: Se toma el PIB per cápita por considerarse un indicador del nivel y calidad de vida de un país con el que la generalidad de la población se siente familiarizado. En la tabla se observa cómo en los años de bonanza económica se ha producido un considerable y progresivo incremento, que no sólo se ha visto frenado, sino que además se ha visto reducido en el periodo 2011-2013-es decir, durante los años de mayor hostigamiento de la recesión-.

Entendemos que si lo que supone el SFA para el legislador se reduce simplemente a considerarlo un instrumento para equilibrar el volumen de ingresos a entregar a las autonomías mediante el sistema de financiación vigente en cada momento, como se ha venido haciendo hasta ahora, nunca será posible llegar a contar con un verdadero Estado del Bienestar para los ciudadanos igual en todo el territorio nacional (y por igual, no nos referimos a duplicado, nos referimos a igual en cuanto a equitativo en las oportunidades de acceso, como más adelante se explicará).

Llegado este punto, se hace necesario realizar una breve reflexión sobre el alcance del Estado del Bienestar (de sus “garantías”), así como sobre su conexión con la redistribución de los recursos disponibles, que de facto se instrumentaliza en nuestro Estado por medio del SFA, y en especial, en su Fondo de Garantía.

<sup>67</sup> Instituto Nacional de Estadística, «Enfoque funcional. PIB y sus componentes», <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?jsessionid=038E2EF952AA657A136739FCA517F649.jaxi03?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0> (último acceso: 22 de abril de 2017).

Durante el periodo más atroz de la recesión económica, se desplegó un intenso debate todavía inacabado sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar en el futuro a medio y largo plazo, a lo largo y ancho de las autonomías, paralelo al debate que a su vez se estaba produciendo sobre la necesidad y fundamento de la inminente y obligada reforma del Sistema de Financiación Autonómico de 2009. Este debate, representó una de las mayores preocupaciones de los diferentes grupos de trabajo técnico que se formaron en las diferentes autonomías a la hora de elaborar las propuestas de reforma del SFA en vigor<sup>68</sup>. A nadie le sorprende, si se afirma, que la estabilidad del sistema actual se encontraba (y actualmente también se encuentra) en jaque de cara a su sostenibilidad en el largo plazo.

Tal y como se ha dejado apuntado en líneas superiores, el SFA diseñado en 2009, se apoyaba, entre otros ejes, según se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 22/2009, en el “refuerzo del Estado del Bienestar mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria y de las exigencias de la Unión Europea”<sup>69</sup>. Y esta incorporación de recursos adicionales se ejecutaría a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales con los recursos que constituyen este Fondo (el 75% de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas y la aportación del Estado).

La problemática planteada es, desde el punto de vista jurídico, altamente conflictiva. Tradicionalmente, se ha abordado la cuestión de las políticas sociales desde el ángulo constitucional, filosófico o incluso sociológico. Sin embargo, se ha venido ignorando la trascendencia desde el punto de vista financiero. Los instrumentos de reparto de recursos no

---

<sup>68</sup> Información obtenida como consecuencia de la actividad profesional desarrollada como Asesora del Gabinete de la Consejería de Hacienda de Castilla-La Mancha durante el periodo 2012-2015.

<sup>69</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Sistema de Financiación», <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx> (último acceso: 12 de junio de 2016).

son sólo un instrumento que facilitan el desarrollo de la autonomía política autonómica. El destino de los recursos es esencial, no sólo a la hora de controlar el gasto público, sino a la hora de asegurar la igualdad de los ciudadanos. Un sistema eficiente e igualitario, procuraría el acceso a los servicios públicos esenciales de cada ciudadano en función de sus necesidades. No se trataría por tanto de replicar por diecisiete los sistemas de prestación actuales, cayendo en duplicidades y en gastos que en ocasiones no llegarían nunca a ser amortizados, sino, en procurar la mejor atención en función de la necesidad, en un nivel superior al que se está haciendo. De lo que se trata (entendemos), en resumidas cuentas, es de equiparar personas, no de equiparar territorios.

Incorporar esta perspectiva, que desde el punto de vista sociológico está tan extendida al campo jurídico, es una tarea ardua e innovadora. Ardua en cuanto a dotarla de contenido, e innovadora en cuanto al choque cultural que puede suponer enfrentar al legislador a esta realidad y emplazarle a que acote estos principios con unos límites que, hasta el momento, y con todos los respetos sea dicho, no dejan de ser programáticos.

Con el objeto de demostrar el conflicto que se apunta, se ha planteado la cuestión (en entrevista inédita): “¿Asocia la figura del Sistema de Financiación Autonómico al Estado del Bienestar?” a un experto en materia de control y gasto público. Esta entrevista completa se adjunta al final de este trabajo de tesis como anexo (concretamente, Anexo número 8). En este sentido, Alfonso Díaz Vera<sup>70</sup> Funcionario con experiencia en Administración Regional y Órganos de Control de Gasto Público sugirió al respecto:

“En la media en que las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social vienen a representar tres cuartas partes de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas, y el Sistema de Financiación Autonómico un porcentaje similar de sus ingresos no financieros, podríamos decir que la relación entre ambos resulta cuantitativamente evidente. El hecho de dejar estas políticas, que suponen el grueso del así llamado “Estado del Bienestar” (con la excepción del pago de las pensiones), en manos de las Comunidades Autónomas, más que un mandato constitucional, ha sido una decisión avalada por los

---

<sup>70</sup> Alfonso Díaz Vera (Funcionario con experiencia en Administración Regional y Órganos de Control de Gasto Público), entrevista por M<sup>a</sup> del Pilar López Torralba, 20 de octubre de 2016, *vid.* Anexo 8, líneas 59 a 91.

principales partidos, a despecho de las posibles diferencias entre los diferentes niveles de servicios públicos entre unos territorios y otros que pudiera generar.

No considero, en cambio, que las políticas destinadas a amortiguar diferencias entre territorios formen parte del Estado del Bienestar. Se trataría más bien de políticas estructurales y de desarrollo basadas, fundamentalmente, en inversiones públicas. El hecho de que cada ciudadano obtenga niveles similares de servicios y pensiones públicas en todo el territorio nacional no supone una política redistributiva, salvo que estas pensiones fuesen más altas en los territorios más pobres, circunstancia que está fuera de la discusión. El componente redistributivo del Estado del Bienestar se da entre ciudadanos, no entre territorios.

Respecto al Estado del Bienestar, es preciso considerar que se trata de un concepto genérico, relativamente moderno (aparece con ese nombre en la Segunda Guerra Mundial), necesariamente ambiguo y antropológicamente muy cuestionable. Se juntan en él cuestiones como la solidaridad y el derecho a los servicios públicos, con su sostenibilidad, provocando fricciones en las que actitudes populistas y demagógicas pueden acabar produciendo efectos totalmente contrarios a los que, en principio, se pretendían. La gestión centralizada (no respecto a las Administraciones Públicas sino de los proveedores de servicios) y la percepción economicista de las relaciones sociales que conlleva, contrarias al principio original de subsidiariedad del Estado respecto de las familias y otras instituciones menores, produce asimismo fricciones y cambios culturales. Un Estado del Bienestar llevado más allá de los límites de su sostenibilidad, aparte de su quiebra efectiva y la pérdida de los servicios y prestaciones que debería ofrecer, proporcionará tensiones que acabarán precisando, para una mínima y precaria corrección, de un incremento considerable de las horas de trabajo y una reducción generalizada tanto del grado de autonomía del individuo respecto del estado como del nivel efectivo de bienestar”.

Con Díaz Vera coincidimos, tal y como se venía apuntando, en pensar que el componente redistributivo que caracteriza el Estado del Bienestar se da (o se debe realmente dar) entre ciudadanos, no entre territorios. En este sentido, es necesario denunciar que la preocupación actual por equiparar financieramente a todas las regiones está conduciendo, al contrario de lo que pudiera pensarse, a un sistema cada vez menos eficiente y con más duplicidades y que, además, no es capaz de satisfacer las necesidades de prestación asistencial de los ciudadanos. En este sentido, resulta especialmente ilustrativa la nota de prensa “Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas”<sup>71</sup> en el que se analizaron las duplicidades e ineficiencias sobre trece áreas de políticas públicas; y en concreto sobre : Servicios Sociales, Empleo y Formación, Impulso Económico (Industria,

---

<sup>71</sup> Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de Comunicación, «Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas», 5 de octubre de 2011, <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/7556-informe-sobre-duplicidades-ineficiencias-las-administraciones-publicas-vascas> (último acceso: 22 de abril de 2017).

3i+d y Comercio), Transportes, Vivienda, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Educación, Universidades y Formación, Cultura, Juventud y Deporte , Turismo , Sanidad y Salud Pública y Policía.

A lo largo del citado informe, se contienen multitud de ejemplos empíricos sobre estas duplicidades. El caso más relevante, a nuestro parecer, es el caso del emprendimiento, dado que el Informe manifiesta que se localizaron en Euskadi más de 250 agentes, entre públicos, semipúblicos y privados que se dedican a este campo. Del mismo modo, se ha detectado solapamiento en las políticas de empleo, o, por ejemplo, también, en materia de asuntos sociales, se ha determinado que la intervención de varias administraciones dificulta claramente la prestación de estos servicios y disipa la asignación eficiente de recursos.

El Informe, resulta especialmente revelador, puesto que el Gobierno Vasco (con la asistencia del tándem de consultoras Deloitte- Everis) se atreve incluso a cuantificar estas duplicidades en 403.081.410 euros para su región.

Especialmente interesantes son las causas a las que el Gobierno Vasco atribuye esta situación, y que justifica de la siguiente manera en cinco puntos esenciales que se transcriben a continuación:

- “• Porque el entendimiento de la política y los servicios públicos se hace desde el punto de vista del agente que la desarrolla y no del servicio que recibe el ciudadano. No existe un enfoque hacia la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos.
- Por una visión incrementalista que reproduce la máxima de «más y por muchos es mejor», con lo cual se generaliza la práctica de que ayudas, y servicios se superponen al ser provistos por parte de terceros no competentes.
- Por la calidad de la norma y/o su separación respecto a la realidad de la práctica en cuanto al ejercicio de la actuación pública, que genera diferencias entre el modelo competencial, la acción pública y el modelo de financiación
- La ausencia de regulación en determinados ámbitos y políticas, que provoca que los diferentes niveles institucionales incurran en duplicidades.

- Las Administraciones Públicas vascas abordan proyectos estratégicos de país priorizando el resultado sobre el estricto respeto al reparto competencial<sup>72</sup>.

Desde nuestro punto de vista merece una crítica positiva el anterior informe sobre duplicidades impulsado por las autoridades vascas, y, muy en especial su conclusión sobre las duplicidades provocadas por una ausencia de enfoque real de los servicios a la ciudadanía.

## **1.6. Perspectiva práctica del Estado del Bienestar financiado por el Sistema de Financiación Autonómico.**

Desde nuestro punto de vista, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es un auténtico instrumento para la materialización de la autonomía política, en el mismo sentido que se señalaba en el apartado primero de este Capítulo. Indudablemente, en la actualidad, la prestación de los servicios públicos y sociales básicos y de calidad se embebe en el desarrollo de esta autonomía política, aunque con matices. En el ideario colectivo, se asocian automáticamente determinados gobiernos con determinadas iniciativas sociales, pero en ese ideario colectivo, se da sin embargo por sentado el aseguramiento y mantenimiento de los servicios públicos fundamentales de los que hasta el momento se han venido disfrutando en la sociedad, gobierne el signo que gobierne.

No parece discutible ni mucho menos, socialmente admisible, la pérdida de “derechos adquiridos” en este sentido. Por mencionar un ejemplo, nos fijaremos en el caso de la prestación de los servicios sanitarios, no exentos de polémica. La situación actual en relación con las prestaciones sanitarias implica que, consecuencia del reparto competencial llevado a cabo por la Constitución Española, sean las Comunidades Autónomas las que presten tales servicios. Es una evidencia clara que el acceso universal a la salud es una cuestión primordial, y que salvaguardar la equidad de dicho acceso es una tarea capital de las autonomías.

---

<sup>72</sup> Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de Comunicación, «Informe ...», *op. cit.* (último acceso: 22 de abril de 2017).

La configuración territorial, fue diseñada para que la asistencia sanitaria común fuera financiada y prestada por el Estado, y, en la medida que las competencias fueran siendo asumidas por las autonomías, pasaría a prestarse por ellas. En la actualidad, y con la única excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, todas las Comunidades Autónomas desarrollan competencias en este sentido, y así lo han reflejado en sus Estatutos de Autonomía.

Quedando por tanto claro, que la sanidad ya forma parte de las competencias autonómicas y que como tales se ejercen, no es tan claro el Sistema de Financiación diseñado para ejercer dicha competencia<sup>73</sup>, ni mucho menos el Sistema de Financiación proporcionado para la prestación de los que se pueden denominar servicios sanitarios de asistencia común.

Según se dispone en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad<sup>74</sup> (en adelante, Ley General de Sanidad) en su artículo 82, que se reproduce literalmente:

“La financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social transferidos a las Comunidades Autónomas se efectuará según el Sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Las Comunidades Autónomas que tengan asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, elaborarán anualmente el presupuesto de gastos para dicha función, que deberá contener como mínimo la financiación establecida en el Sistema de Financiación Autonómica.

A efectos de conocer el importe de la financiación total que se destina a la asistencia sanitaria, las Comunidades Autónomas remitirán puntualmente al Ministerio de Sanidad y Consumo sus Presupuestos, una vez aprobados, y les informarán de la ejecución de los mismos, así como de su liquidación final”.

---

<sup>73</sup> En este punto no nos estamos refiriendo, como pudiera pensarse, al Sistema de Financiación Autonómico, sino al conjunto de recursos reservado en presupuestación a cubrir este servicio, provenga de donde provenga.

<sup>74</sup> «BOE» núm. 102, de 29 de abril de 1986.

En el artículo reproducido, se establece el sistema ideado para financiar las prestaciones sanitarias, así como el método utilizado para controlar esa financiación presupuestariamente. Sin embargo, es necesario poner de manifiesto que dos cuestiones fundamentales quedan abiertas: en primer lugar, qué servicios son los financiados, y en segundo lugar, cómo se financian realmente.

En relación con los servicios financiados, cabe pensar que éstos son los referidos en la cartera básica de servicios del Sistema Sanitario, regulados mediante Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización<sup>75</sup>. En la actual cartera, se indican los servicios básicos a prestar, que no tienen carácter de mínimos, puesto que cada autonomía puede aumentar esta cartera tanto cuanto quiera. Se trata simplemente de la lista estandarizada de servicios sanitarios cuyo acceso debe asegurarse para la totalidad de la población. Estos servicios básicos, se actualizan en función de los avances técnicos, tal y como se fija en la Exposición de Motivos del citado Real Decreto, se garantiza:

“la protección de la salud, la equidad y la accesibilidad a una adecuada atención sanitaria, a la que tienen derecho todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia, haciendo efectivas las prestaciones a través de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en la que se recogen las técnicas, tecnologías o procedimientos que en estos momentos cubre el citado Sistema”.

No obstante, la actualización, evidentemente no implica la aplicación automática y universal de la mejor técnica disponible, que obviamente, es un término jurídico indeterminado que quizás el legislador debería puntualizar para evitar expectativas frustradas, añadiendo “y económicamente viables”, que, a fin de cuentas es el quid de la cuestión.

No es objeto de debate que las Comunidades Autónomas puedan ampliar tanto como quieran estas prestaciones, siempre y cuando cumplan con los rangos básicos establecidos en el catálogo. No se trata por tanto de una laguna jurídica o científica de ausencia de definición y limitaciones de los servicios descritos en el catálogo. Al contrario, la problemática radica

---

<sup>75</sup> «BOE» núm. 222, de 16 de septiembre de 2006.

en la asociación implícita que conlleva la mejora de la técnica en cuanto a la mejora en la prestación de estos servicios a la que están “acostumbrados” los ciudadanos.

En ocasiones, determinadas técnicas sanitarias se han implementado, “acostumbrando” al ciudadano al acceso a las mismas, y sin que estas formen parte del catálogo mencionado. Es decir, se han aplicado en mejora de las asistencias básicas reguladas que “acostumbran” al ciudadano a recibir un servicio sanitario muy superior al básico (y muy superior al económicamente viable) garantizado. El empleo de muchas de estas técnicas, sobre todo las quirúrgicas suponen un acortamiento del tiempo de recuperación de los pacientes, llegando incluso a disminuir los ingresos hospitalarios de pacientes (las hospitalizaciones evitables, según la jerga sanitaria). La aplicación de estas técnicas puede suponer en ocasiones un coste más elevado en el tratamiento aplicado, si bien, indiscutiblemente, supondrá también un claro ahorro la mayor parte de las veces en los gastos asociados por ejemplo a los ingresos, tiempo de recuperación del paciente y bajas médicas.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se incluye una tabla que muestra la evolución de la prescripción de medicamentos genéricos en el conjunto de hospitales de Madrid en los años 2011-2013.

**TABLA 1. EVOLUCIÓN EN LA PRESCRIPCIÓN DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS EN HOSPITALES DE MADRID.**

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
20,15%	25,97%	28,80%

Fuente: Observatorio de Resultados del Servicio Madrileño de Salud. Informe de Hospitales, página 148.

Comentario de análisis: Como se observa en la tabla, se ha producido un incremento de la prescripción de medicamentos genéricos en hospitales de Madrid desde el año 2011 al año 2013 (los años más duros de la crisis). En el Informe emitido por el Servicio Madrileño de Salud se incide en el hecho de que este incremento se debe a la normalización y consumo habitual de algunos medicamentos por parte de la población (objetivamente, cada vez más envejecida). Sin perjuicio de que parte de ese incremento pueda deberse a esta circunstancia (con lo que habría que llamar la atención sobre la necesidad del uso y prescripción racionalizados de medicamentos), es necesario hacer reflexionar sobre los recortes llevados a cabo en sanidad y muy especialmente en lo que a medicina preventiva se refiere.

En la tabla reproducida, se observa un incremento en la prescripción de medicamentos genéricos, en parte- tal y como indica el propio estudio del que se ha extraído la información-

atribuible al uso generalizado de algunos medicamentos por la población, pero, también, cabe pensar, si detrás de este incremento tan llamativo en un periodo tan breve, puede estar la crisis económica, y el adelgazamiento de las prestaciones ofrecidas. Sería positivo reflexionar al respecto sobre si el ahorro en dichas supuestas prestaciones es real, o si por el contrario tendrán a la larga un coste más elevado: Dado el reciente periodo analizado existe una laguna estadística al respecto que hace difícil justificar esta reflexión, pero resulta una obviedad altamente contrastada el hecho de que utilizar técnicas preventivas, abarata los costes a largo plazo. En este sentido, el 14 de febrero de 2008 el *New England Journal of Medicine* publicó el artículo “Does Preventive Care Save Money?”<sup>76</sup>, demostrando que la medicina preventiva reduce costes en gran medida. O dicho de otro modo: no invertir en este tipo de medicina puede suponer un primer ahorro en un momento de estrangulamiento económico, pero, a la larga, supondrá una inversión mayor en tratamientos, como se ha demostrado que ocurre, por poner un ejemplo, con el tabaquismo. Por otro lado, también, se advierte una acusada falta de medidas preventivas en materia de salud mental, cuando se estima que una de cada cuatro personas padecerá una anomalía de este tipo a lo largo de su vida<sup>77</sup>.

Como se muestra, el carácter de prestación básica regulada jurídicamente puede no coincidir, y, de hecho, no coincide, con el carácter de prestación básica socialmente aceptada. Esta brecha conceptual aumenta cuando además, el carácter de servicio básico se reduce o se amplía exponencialmente en función del territorio, dependiendo, a fin de cuentas, de la cantidad de recursos adicionales que se puedan invertir en estas “mejoras”.

El problema por lo tanto, es definir qué es atención común, porque con el paso de los años, indudablemente, las técnicas quirúrgicas y de diagnóstico han mejorado. Cuando las

---

<sup>76</sup> Joshua T. Cohen, Peter J. Neuman, y Milton C. Weinstein «Does Preventive Care Save Money? Health Economics and the Presidential Candidates», *New England Journal of medicine*, Febrero (2008).

<sup>77</sup> Agencia EFE, «España invierte menos en salud mental que la media de la UE», 9 de octubre de 2016, <http://www.efe.com/efe/espana/sociedad/espana-invierte-menos-en-salud-mental-que-la-media-de-ue/10004-3063121> (último acceso: 22 de abril de 2017).

comunidades han contado con recursos suficientes han decidido ampliar a servicios innumerables la cartera de atenciones sanitarias prestadas, pudiendo exceder de lo que ha de entenderse por “atención común”, o al menos, superando la cartera de servicios sanitarios básicos listados por Real Decreto. La anterior afirmación no debe malinterpretarse. En ningún caso se quiere sugerir que la sostenibilidad de la atención sanitaria pública pase por la prestación de un servicio precario y exclusivamente básico. Esto no es así por dos razones: porque como se trata de evidenciar en este trabajo de tesis, la inversión en prevención a la hora de reasignar los recursos implica un ahorro a medio y largo plazo, y por otro, porque también entendemos que ha de apostarse por la utilización de las mejores técnicas disponibles, puesto que ello representa generalmente un menor impacto energético y medioambiental, lo que también se traduce en ahorro de recursos.

De lo que se trata, es de apuntar la idea de que actualmente resulta evidente la existencia de una grieta de en la prestación de los servicios sanitarios entre diferentes regiones, e, incluso, dentro de una misma región, entre diferentes territorios. Si los ciudadanos responden con sus impuestos de igual manera, cabe preguntarse si no deberían disfrutar de tales prestaciones en la misma medida.

Pero es que, además, se trata de poner de manifiesto que el ciudadano no está protegido ante el “desmantelamiento” de las prestaciones que venía recibiendo, puesto que sólo tiene asegurado por ley poder recibir un servicio de carácter básico. Y la problemática se agrava más todavía al no poder discernir el ciudadano qué tiene carácter “extraordinario” y qué no de aquello que está recibiendo- o dejando de percibir, de manera asimétrica a los tributos que paga-.

En los años de bonanza económica, los programas de inversión en todos los campos se dispararon, y la sanidad también fue uno de ellos (basta recordar el despliegue e inversiones en infraestructuras llevado a cabo). En este sentido, la Fundación BBVA, señala;

“El crecimiento del gasto por habitante en servicios públicos fundamentales fue rápido en los años del *boom*, en especial en sanidad (creció un 40% en términos reales entre 2002 y

2009), pero también en protección social (34%) y educación (21%). Tras llegar la crisis los retrocesos son intensos en las tres funciones hasta 2013, pero de intensidad muy desigual: un 21% en sanidad, un 23% en educación y solo un 3% en protección social”<sup>78</sup>.

A lo largo de los años de bonanza, la brecha asistencial consiguió reducirse notablemente, mejorándose todos los servicios básicos en la práctica totalidad del territorio nacional. Parecía no existir preocupación por la sostenibilidad a largo plazo de estas prestaciones. La única preocupación consistía en invertir en la tecnología más puntera, con independencia de las necesidades de esa población ni de la rentabilidad que fuera a tener. Este último punto es importante, porque la legislación actual no obliga a las autonomías a prestar por sí los servicios, sino a asegurar el acceso a los mismos. Es decir, no les hace falta invertir en determinada tecnología para el tratamiento de algunas enfermedades, sino que pueden derivar a sus ciudadanos a otros territorios. Esta posibilidad que ofrece nuestro legislador supone una oportunidad, -en nuestra opinión- mal aprovechada por las autonomías de diversificar la investigación, aumentando también con esta medida la eficiencia en la asignación de los recursos económicos que, por definición, obviamente son limitados. Ofrecer soluciones al respecto es complicado, pero siempre se puede analizar la introducción de medidas de control en la asignación de gasto público que eviten este tipo de duplicidades, en detrimento de la percepción real de servicios de los que efectivamente disfruta el ciudadano.

Es importante reflexionar en este punto para evitar distorsiones (o torsiones) interpretativas. La anterior disertación, se hace en el sentido de crítica y relacionado con el problema que se enumeraba en segundo lugar: La regulación actual, parece que se preocupa más del hecho de controlar el gasto destinado a sanidad que en asegurar la correcta financiación y destino final del gasto destinado a sanidad para el ciudadano.

El artículo 82 de la Ley General de Sanidad, anteriormente reproducido, deja claro que de la financiación de los servicios sanitarios se encargará el Sistema de Financiación vigente en

---

<sup>78</sup> Fundación BBVA-Ivie, «Los servicios públicos fundamentales ante la crisis. Las Administraciones han mantenido el gasto en pensiones durante la crisis, pero las trayectorias del gasto en salud, educación y otros servicios de protección social han resultado financieramente insostenibles», *Esenciales Fundación BBVA-Ivie* núm. 5 (2016).

cada momento, y que el control del gasto se supervisará mediante el sometimiento al Estado de los Planes Integrales. Sin embargo, existen dos problemas estructuralmente tradicionalmente obviados. En primer lugar, el actual Sistema de Financiación Autonómico, deja extremadamente abierto el destino de los recursos, pues se limita simplemente a asegurar la prestación de los servicios públicos fundamentales, sin preocuparse por la ratio de calidad en dicha prestación.

En segundo lugar, el Fondo diseñado en el Sistema, no incluye un catálogo de servicios fundamentales a prestar. Se resalta esta idea porque, al margen de la sanidad, existe una amplia cartera de servicios asistenciales, fundamentales para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos sanitarios. La legislación vigente, por otra parte, tampoco limita la inversión en el sentido de evitar duplicidades. No puede olvidarse en este sentido que el artículo 2 de la Constitución Española promulga la solidaridad como principio rector. Ello, unido al hecho de que la propia Ley de Sanidad permite la transferencia de pacientes para asegurar una mejor prestación de los servicios obliga, necesariamente, a realizar inversiones eficientes. Ese justamente, consideramos, fue el espíritu del legislador, pero al que, sin embargo, no han acompañado los instrumentos de control presupuestario y de gasto público ya que en la práctica, no han puesto cota.

Lo que se quiere apuntar con lo anterior, es que, como queda evidenciado por los resultados que se muestran en la Tabla 1, durante los años de bonanza económica, las Comunidades Autónomas no han sido capaces de asignar el gasto de la manera más eficientemente posible, que sería aquella que en el medio y largo plazo, les ahorrara costes. Es decir, en vez de invertir en un sistema sanitario basado en mejorar la prevención, se han preocupado en invertir en infraestructuras, cuya construcción en ocasiones se ha visto paralizada por la ausencia posterior de recursos, en detrimento del ciudadano. En el imaginario colectivo, están grabados los veinte hospitales abandonados, inacabados y a medio hacer instalados a lo largo y ancho de nuestra geografía. Ahora se pagan las consecuencias, prestando un servicio más precario que empeora el nivel de vida del ciudadano basado en los tratamientos curativos y paliativos que suponen en realidad, un mayor coste.

Richard H. Thaller, ilustra perfectamente parafraseando a Sendhil Mullainthan y Eldar Shafir en su libro “Scarcity” lo que aquí se pretende explicar<sup>79</sup>. El autor, indica en relación con los costes de oportunidad que justamente las personas que cuentan con poco dinero realizan una asignación de los recursos mucho más eficiente que las personas que viven en una situación más desahogada, justamente porque para las primeras los costes de oportunidad son más importantes. Sin embargo, esta circunstancia presenta por otra parte un aspecto negativo, y es que esa situación de “necesidad” dificulta lo que el autor llama pensamiento global, pudiendo conducir a la toma de malas decisiones fruto, exclusivamente, de esa necesidad.

Salvando las distancias, esto es justamente lo que les ha ocurrido a nuestras Comunidades Autónomas: que cuando contaban con una situación desahogada no han valorado el coste de oportunidad y se han “cegado” por la inversión, y ahora que conviven con la escasez, se han precipitado en adoptar decisiones en ocasiones anti económicas y con un alto coste posterior económico y social. Y como se ha indicado, esto ocurre sin que existan mecanismos para evitarlo. Las soluciones no pasan por vigilar exclusivamente las liquidaciones presupuestarias y las cifras de déficit, esenciales también para la sostenibilidad del modelo territorial español, sino en introducir mecanismos previos que aseguren realmente la asignación más efectiva de un recurso.

Esto ha sido así sin que el legislador haya podido hacer nada<sup>80</sup>, puesto que los instrumentos de reasignación del gasto se encargan simplemente de redistribuir esos ingresos, dejando

---

<sup>79</sup> Richard H.Thaller, *Todo lo que he aprendido con la psicología económica* (Deusto, 2016), 100.

<sup>80</sup> O haya “querido” hacer nada. En este sentido, traemos a colación la entrada que se reproduce a continuación de Manuel Ballbé Mallol, «Cómo defender la soberanía económica frente a los ataques especulativos del monopolio de los 13 megabancos extranjeros y de los Estados del Capitalismo Casino», *Derecho Público Global y Seguridad Humana*, 14 de diciembre de 2014, <https://ballbe.wordpress.com/category/crisis-financiera/> ( último acceso: 7 de mayo de 2017).

“Las causas de la crisis actual no tienen una explicación estrictamente económica, sino fundamentalmente jurídica y administrativa. Hemos comprobado que la estabilidad del sistema económico y financiero durante 75 años se ha debido a la consolidación de un capitalismo regulado y social creado tras los aprendizajes del *crash* del 29.

Los cimientos de este sistema creado por Roosevelt fueron destruidos progresivamente por medidas de desregulación y privatización. Esta destrucción de los cinco pilares jurídico administrativos se articula del siguiente modo:

- Se elimina la separación de los bancos de inversión y los comerciales en 1999 con la *Gramm Act*.

total libertad a las autonomías para asignar el gasto<sup>81</sup>. Esta circunstancia, les ha colocado en situaciones de verdadero apuro y ha puesto en jaque su propia autonomía financiera y política, debiendo someterse para el pago de sus deudas a soluciones proporcionadas por el Estado (como los Fondos de Liquidez Autonómicos o el Plan de Pago a Proveedores), con el grado de intervencionismo que ello supone, contrario en principio a esta autonomía que tienen reconocida y por la que luchan. Por este motivo, entendemos que un adecuado Sistema de reasignación de recursos ha de velar por el correcto desarrollo del Estado del Bienestar, velando por los intereses de los ciudadanos, y no por los intereses políticos de las diferentes Comunidades Autónomas<sup>82</sup>.

Sobre lo que se ha querido llamar la atención en este capítulo, una vez expuestos los orígenes y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, es sobre la importancia que tiene una correcta asignación en los recursos. Evitar las duplicidades, es esencial para preservar la continuidad de nuestro Estado de Bienestar y no comprometer, financieramente hablando, nuestro futuro. La ausencia de un nuevo SFA, y los efectos que la crisis ha tenido sobre el flujo de liquidez de las autonomías, hace, desde nuestra perspectiva, especialmente

- 
- Se elimina para el nuevo mercado de *derivatives* (casino) la obligación de transparencia de información y de revelación de datos.
  - Se elimina el delito de información privilegiada para el mercado de derivados.
  - Se eliminan las competencias de regulación, control y supervisión de las dos administraciones responsables de ordenar el mercado (la *Securities and Exchange Commission* y la *Commodity Futures Trading Commission*, CFTC).
  - La Unión Europea pone en entredicho en 2013, como se ha explicado, la garantía de los depósitos de los ciudadanos.

Este proceso se inicia a partir de la década de los 90, pero juristas expertos coinciden en situarlo en el año 2000, por la promulgación de dos leyes que serán el epicentro de la crisis financiera de 2008”.

<sup>81</sup> En este sentido, recordamos el artículo de Carlos Padrós Reig, «El modelo federal alemán de relaciones financieras (*finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*länderfinanzausgleich*)», *REAF* núm. 17, abril (2013), 55; y especialmente sus conclusiones, en las que indica:

“En definitiva, el sistema alemán de compensación financiera entre territorios, con toda su complejidad, puede resumirse en un solo principio constitucional: todos los elementos de gobierno deben responder al mandato de establecer una igualación razonable entre las distintas capacidades financieras de los territorios”.

<sup>82</sup> También, en este sentido, Manuel Ballbé Mallol y Carlos Padrós i Reig, *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*, (Barcelona: Ariel 2000). Pues, recordemos que en gran medida la competitividad viene determinada por la estructura del Estado.

preocupante que la revisión del actual SFA sea , una vez más, un retorno al “ café para todos”, y ello, además, en un entorno cada vez más desregularizado y privatizado<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> En el sentido indicado por el Dr. Manuel Ballbé Mallol en las obras referidas en este capítulo.

## **2. Capítulo segundo: Sistema de Financiación Autonómico, análisis de su evolución cronológica legislativa desde la perspectiva de la economía conductual y el derecho psicológico. Nociones sobre su composición.**

---

### **2.1. Evolución del Sistema de Financiación Autonómico: justificación del análisis de su evolución legislativa y diferentes etapas desde la perspectiva de la economía psicológica, neuroeconomía y derecho psicológico. Aproximación a la toma de decisiones en la Administración Pública.**

Exponer de manera clara y concisa la evolución legislativa de los diferentes Sistemas de Financiación Autonómicos que han existido en España desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 no es tarea sencilla<sup>84</sup>. Si dicha sistematización no es tarea sencilla, mucho menos lo es desde la perspectiva de la economía conductual, tal y como se pretende hacer en este Capítulo. A lo largo de los trabajos y monografías tomados como referencia para el análisis realizado, se percibe una deficiencia de planteamiento. Tan sólo se exponen en estos trabajos los cambios normativos, en términos cuantitativos traducidos en la cantidad o el porcentaje de asignaciones de recursos a percibir, sin profundizar en las razones de dichos cambios.

Se ha de poner de manifiesto, por tanto, la intención de contribuir por medio de este estudio a reflexionar sobre el hecho de que la evolución legislativa del Sistema de Financiación está íntimamente relacionada, por no decir promovida, por la propia evolución de la economía conductual. No se trata por lo tanto de exponer en qué ha evolucionado o cambiado el SFA aportando cifras o recurriendo a una mera exposición de artículos doctrinales, sino que se

---

<sup>84</sup> La referencia al SFA se hace en relación con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. No obstante, en el Capítulo tercero se hará una mención especial a los regímenes especiales que conviven en nuestro país. En este sentido, se puntualiza que las referencias que a lo largo de este trabajo de tesis se realizan a los términos de financiación autonómica, Comunidades Autónomas, modelo de financiación y similares, se realizan, salvo que se especifique lo contrario, referidas a las Comunidades Autónomas de régimen común y no al conjunto o totalidad de todas ellas.

trata de clarificar por qué ha evolucionado o, incluso, explicar por qué se ha visto obligado a evolucionar de este modo.

No obstante, lo anterior puede resultar altamente llamativo el hecho de que en un estudio de carácter jurídico se aborde tan gigantesco reto, ni más ni menos, que desde la perspectiva de la economía conductual. Sin embargo, esta asociación, no sólo nos parece conveniente, sino también necesaria. En este sentido, ya reflexionó Carnelutti<sup>85</sup> sobre la asociación de lo económico y lo jurídico entendiendo que la conexión entre lo económico y lo ético reside en el Derecho<sup>86</sup>.

En esta dirección ha ido posteriormente la corriente del Análisis Económico del Derecho. En este campo, destacamos esencialmente a los efectos de esta tesis a Ronald Coase (premio Nobel de Economía en 1991), quien propone criterios novedosos tales como la importancia de las leyes en la eficiencia económica<sup>87</sup>.

Sentado lo anterior, es posible afirmar que el SFA es el sistema creado por el Estado para redistribuir los recursos económicos entre las diferentes Comunidades Autónomas. En virtud de esos recursos económicos, por definición escasos, las Comunidades Autónomas deben organizar sus niveles de gasto e inversión, decidiendo cómo y en qué invertir. Por este motivo, el análisis jurídico de la evolución del SFA debe ir de la mano obligatoriamente de la economía, y más en particular de la mano de la economía conductual y la neuroeconomía.

---

<sup>85</sup> Francisco Carnelutti, *Teoría General del Derecho. Metodología del Derecho* (Granada: Comares, 2003).

<sup>86</sup> Se ha popularizado en este sentido, citándole que: “El puente entre lo económico y lo ético está tendido por el Derecho, por lo cual, si bien lo económico es importante en lo individual y social, siempre debe reconocer por encima a la ética como valor superior”.

<sup>87</sup> El telégrafo, «La economía y el derecho en estrecha relación», 29 de octubre de 2012, <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-economia-y-el-derecho-en-estrecha-relacion> (último acceso: 29 de octubre de 2016).

Clarificado esto, es necesario recordar que, como se ha puesto de manifiesto en el Capítulo primero en referencia a la obra de Richard H. Thaller, las Comunidades Autónomas muestran un comportamiento económico similar al de cualquier otro agente, debiendo tomar decisiones de índole económica para gestionar sus recursos. Sin embargo, esta circunstancia se ha ignorado a lo largo de la historia, y no ha sido hasta tiempos recientes con la recesión económica cuando realmente se ha puesto sobre la mesa la preocupación por la asignación de los recursos en el gasto público. Hasta el momento casi actual, la única preocupación por parte de las autonomías ha consistido en asumir cada vez más carga competencial y más recursos, sin preocuparse de la amortización correcta de sus inversiones.

Un producto de creación reciente que ofrecen las empresas consultoras a las diferentes Administraciones es la elaboración de los llamados “estudios de impacto” para servir de ayuda a las Administraciones Públicas a la toma de decisiones sobre proyectos de inversión y de políticas públicas<sup>88</sup>. Al margen de la verdadera utilidad que puedan tener los productos ofrecidos, el hecho de que se brinden en el mercado servicios de esta índole pone claramente de manifiesto la necesidad de que las Administraciones Públicas tomen sus decisiones económicas de manera racional y consciente<sup>89</sup>, y de la preocupación que la adecuada toma de este tipo de decisiones representa para el resto de las instituciones y el conjunto de la ciudadanía.

Y es que, a pesar de que, a lo largo de la historia, se ha percibido por la ciudadanía a las Administraciones Públicas como una suerte de ente dirigido a decidir objetiva y racionalmente, es necesario desterrar esa idea. En este sentido, Jack Denfeld Wood<sup>90</sup> señala

---

<sup>88</sup> Por ejemplo, se puede mencionar el producto “Estudios de Impacto Económico. Cómo valorar la repercusión y el retorno de iniciativas e inversiones públicas” que ofrece PWC.

<sup>89</sup> En el sentido que comprende la corriente de la economía conductual.

<sup>90</sup> Jack Denfeld Wood, «La irracionalidad en la toma de decisiones», *Expansión.com*, 20 de septiembre de 2011, <http://expansion.mx/expansion/2011/09/14/la-irracionalidad-en-la-toma-de-decisiones> (último acceso: 20 de octubre de 2016).

que, en contra de la creencia popular sobre la toma de decisiones esenciales desde la perspectiva de la lógica, tanto en los organismos públicos como en las empresas privadas, esto no es así. Estas decisiones no se toman bajo estrictos criterios racionales, sino muy al contrario, desde las emociones<sup>91</sup>.

Por eso, como ya se ha apuntado, es comprensible el hecho de que inicialmente pueda llamar poderosamente la atención la conexión teórica que en este apartado se pretende hacer de materias a priori tan dispares, como son la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la Economía Conductual o del comportamiento. Sin embargo, la economía conductual resulta clave para comprender la evolución legislativa de los diferentes SFA de nuestro país, tal y como se demostrará a continuación, y el recurso a la misma no es ajeno para la ciencia jurídica. Máxime, cuando tal y como se expuso en el la Introducción de esta tesis el objetivo fundamental que se pretende con el trabajo es devolver a la financiación

---

<sup>91</sup> En este sentido, Denfeld señala en relación con la toma de decisiones, que ésta se basa en una estructura triangular, concretando:

“Descubrí que toda toma de decisión, ya sea individual, en grupo, institucional o parlamentaria adopta la misma modalidad que la solución de conflictos: polarización y síntesis. Las diferencias, desacuerdos y conflictos iniciales son necesarios para que pueda comenzar el proceso. Virtualmente, todo grupo social –desde la tribu hasta la nación-estado– institucionaliza la administración de los conflictos en una especie de sistema judicial. Y es que éste es un procedimiento que regula las diferencias entre individuos y grupos. Casi todos utilizan versiones de procesos de adjudicación, arbitraje y mediación.

La estructura y la dinámica de los tres elementos se basa en una polaridad de conflicto, más un tercer vértice determinante de la decisión. Por lo común, la adjudicación incluye demandante, acusado y juez; el arbitraje implica a los representantes de la compañía a, los de la empresa b y un árbitro. La mediación comprende dos partes en conflicto –esposo y esposa– y un mediador. La función de los jueces y árbitros (pero no la de los mediadores) consiste en romper la polaridad, para lo cual ellos mismos toman la decisión. En los grupos en que el conflicto es considerable y bastante irracional, el proceso se mantiene paralizado hasta que el miembro de mayor jerarquía toma una resolución de manera unilateral.

En un grupo de alta dirección, por ejemplo, el líder formal (el jefe) asume por lo general la tercera posición (el vértice), determinante en la decisión. Es decir, ocupa la función de juez o árbitro. Si el papel se desempeña de manera "decisiva", el director resuelve el conflicto en favor de una u otra de las coaliciones. Así, la estructura triangular se transforma en una polaridad de una dimensión: un subgrupo "gana" y otro "pierde", como en una votación. Las decisiones adjudicadas son significativamente menos eficaces que las obtenidas por mediación.

Si el líder favorece repetidamente a uno de los bandos, el perdedor se sentirá privado de sus derechos y, en el futuro, intentará socavar las determinaciones del grupo; esperará la ocasión de "vengarse" de los ganadores (y del líder). Claro está que ello no es un proceso racional, pero así es como funciona prácticamente toda agrupación. En otras palabras, esa determinación, aunque sea adecuada, es ineficaz si se toma muy aprisa y sin considerar la gama de factores que forman parte del conflicto.

Tal vez lo más importante es que, cuando se facilita la expresión de las diferencias, se da al grupo la oportunidad de sintetizar sus discrepancias y emitir decisiones más razonables. Es decir, las que se basan en un razonamiento consciente y lógico más que en los factores inconscientes e irracionales sobre los que descansa, mayoritariamente, nuestra toma colectiva de decisiones”.

autonómica el punto de vista humanocéntrico perdido. La economía conductual<sup>92</sup> no es sino el fruto de la conexión entre la ciencia de la Psicología y la ciencia de la Economía<sup>93</sup> con el

---

<sup>92</sup> Sobre la conceptualización y evolución de la neuroeconomía nos remitimos al artículo «La revolución de la neuroeconomía, por Robert J. Shiller», [Robert J. Shiller, «La revolución de la neuroeconomía, por Robert J. Shiller», *Pordavinci*, 25 de noviembre de 2011, <http://prodavinci.com/2011/11/25/ciencia-y-tecnologia/la-revolucion-de-la-neuroeconomia-por-robert-j-shiller/> (último acceso: 23 de abril de 2017)], en el que se destaca la juventud de esta ciencia así como los avances más recientes en la misma, como es, en palabras del autor, “la publicación del libro *Foundations of Neuroeconomic Analysis*, del neurocientífico Paul Glimcher”.

Pero, a mayor abundamiento, para responder a la cuestión acerca de la evolución de esta ciencia se reproduce a continuación un fragmento de: Alfredo Martín Navarro, «Progresos recientes en neuroeconomía» (manuscrito inédito obtenido de Internet, s.f), [a-navarro.com.ar/.../PROGRESOS%20RECIENTES%20EN%20NEUROECOMIA.pdf](http://a-navarro.com.ar/.../PROGRESOS%20RECIENTES%20EN%20NEUROECOMIA.pdf) (último acceso: 23 de abril de 2017):

“La neuroeconomía es una disciplina que aparece como tal en los primeros años de la década de los noventa, como una conjunción de la economía y la neurociencia. Estas dos disciplinas tuvieron un desarrollo previo de naturaleza tal que hicieron posible que se produjera su confluencia en el estudio de los procesos decisivos.

La economía tuvo en sus comienzos una posición dubitativa sobre si los principios en que se basa la teoría de la elección debían ser adoptados a priori o si debían ser confirmados con experimentos, y si la psicología debía o no ser tenida en cuenta al formularse los principios básicos de la teoría microeconómica. Edgeworth creía que en algún momento la tecnología permitiría que contáramos con un aparato que llamaba hedonómetro que serviría para medir la utilidad, y Keynes incorpora conceptos originados en la psicología, como el de los *animals spirits*. Posteriormente, a partir del final de la década de los años treinta del siglo pasado, siguiendo las ideas, de entre otros, Robbins, Pareto, Samuelson y Arrow, se descarta totalmente la comprobación empírica de los principios económicos básicos, se supone que los agentes económicos actúan racionalmente y se deja de lado la psicología como elemento útil para el análisis de los procesos decisivos. Esta actitud comienza a ser cuestionada por los economistas que integran la corriente conocida como *behavioral economics*, que en base principalmente a los trabajos de los años ochenta de Kahneman y Tversky, comienzan a reclamar una mayor presencia de la psicología, y logran que la experimentación se propague con fuerza en el campo de la economía.

Por otra parte, los estudiosos de la neurociencia comienzan a preocuparse también por los procesos decisivos y por los efectos de las alteraciones en el cerebro sobre la conducta humana.

(...)

Estos métodos comienzan a utilizarse hacia 1992, y a partir de entonces se realizan las primeras reuniones científicas, mientras que las revistas especializadas, tanto las relacionadas con la neurociencia como las económicas, publican los primeros trabajos sobre estos temas. En el año 2003 se crea la *Society for Neuroeconomics*, de la que Paul Glimcher es el primer presidente, la que comienza a organizar reuniones anuales. A partir de entonces el crecimiento es explosivo y comienzan a aparecer centenares de trabajos científicos y se crean varios centros de investigación. Creo que el trabajo aparecido en el *Journal of Economic Literature*, en 2005, de Camerer et. al., que es un *survey* que cuenta lo avanzado hasta ese momento deslumbró a muchos economistas, entre los que me cuento. En el año 2009 apareció la obra de Glimcher et. al., “*Neuroeconomics: Decision Making and the Brain*”, que recoge la mayoría de los trabajos más relevantes publicados en torno a esta cuestión y pone en las manos de todos los interesados trabajos publicados en revistas que por pertenecer a otra disciplina no son conocidas por todos los que desde la economía o la neurociencia se interesan en estos temas.

Recientemente, dos revistas importantes dedican un número completo a la neuroeconomía. En 2008, *Economics & Philosophy*, y en 2010, *Journal of Economic Methodology*, en los que se discuten las implicancias metodológicas de la neuroeconomía, y la pregunta básica es ¿debe la economía abrir la supuesta caja negra que es el funcionamiento del cerebro, o más bien dejar este tema para la neurociencia y acotar su campo a los problemas decisivos, sin entrar a analizar cuestiones más profundas, como el funcionamiento del cerebro, la interacción entre sus distintos componentes o el efecto de los neurotransmisores sobre la conducta humana?”.

Pues éste es el estado en el que la neuroeconomía se encuentra actualmente”.

<sup>93</sup> Para el Dr. Alfredo Martín Navarro [Alfredo Martín Navarro, Fermín de Schant y Jorge Marcelo Martín, «Neuroeconomía y metodología. Algunas reflexiones iniciales», (Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, el 19 de julio de 2007), 698]:

“El renacimiento de la psicología dentro de la economía se traduce en la corriente de pensamiento que se cobija bajo la denominación de *behavioral economics*, que se difunde y generaliza con el otorgamiento del Premio Nobel de Economía del año 2002 a Kahneman y Smith. Estos autores definen dos tipos de procesos cognitivos: el Sistema 1, al que llaman intuición y el Sistema 2, razonamiento:

objeto de explicar comportamientos de los agentes económicos y contribuir a su estudio, como se verá a continuación. En sus orígenes, economía y psicología aparecían unidas, y respecto a la primera el papel del derecho siempre fue fundamental, fraguándose la economía conductual al amparo de la psicología cognitiva. Encontramos a lo largo de la historia hechos que así constatan esta afirmación. Por ejemplo, el padre del liberalismo neoclásico, Adam Smith (en 1759)<sup>94</sup>, analizó los impulsos psicológicos que regían el comportamiento del individuo- la simpatía-. Por su parte, Jeremy Bentham<sup>95</sup> estudió profusamente los pilares psicológicos de la utilidad.

Como vemos, la psicología y la economía, en origen se presentaban como una suerte de vasos comunicantes (hoy unidas en la corriente de la neuroeconomía, tal y como ya se ha indicado). Sin embargo, al iniciar los economistas el desarrollo de la economía neoclásica, comenzaron a apartarse de la psicología con la intención de elevar a la economía por sí sola al nivel de ciencia natural autónoma. Pese a esta intencionalidad, las explicaciones psicológicas, no pudieron evaporarse completamente de la disciplina económica, recobrando pronto fuerza con diversos autores, que recurrían a ella en sus obras como Francis Edgeworth<sup>96</sup> o John Maynard Keynes<sup>97</sup>.

---

“The operations of System 1 are fast, automatic, effortless, associative, and often emotionally charged; they are also governed by habit, and are therefore difficult to control or modify. The operations of System 2 are slower, serial, effortful, and deliberately controlled: they are also relatively flexible and potentially rule-governed[...].”

Cuya traducción se facilita a continuación: “*Las operaciones del Sistema 1 son rápidas, automáticas, sin esfuerzo, asociativas y a menudo emocionalmente cargadas; también se rigen por el hábito, y por lo tanto son difíciles de controlar o modificar. Las operaciones del Sistema 2 son más lentas, de serie, de esfuerzo y deliberativamente controladas: también son relativamente flexibles y potencialmente gobernadas por reglas[...]*”.

<sup>94</sup> Adam Smith, *La teoría de los sentimientos morales*, Trad. de Carlos Rodríguez Braun, 3ª ed (Madrid: Alianza Editorial, 2013).

<sup>95</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), reimpresión de la obra original de 1780.

<sup>96</sup> Economista y estadístico británico (1845-1926).

<sup>97</sup> 1833-1946.

Economía y psicología han aparecido unidas a lo largo de la historia dando forma a lo que se ha denominado economía conductual. Como señala Ismael Quintanilla Prado:

“Es muy fácil advertir como en la historia de la Economía abundan las teorías y corrientes teóricas que de algún modo han recurrido y utilizado modelos y conocimientos provenientes de la Psicología. La colaboración entre Psicólogos y Economistas, con el fin de explicar la conducta económica contribuyendo al conocimiento científico no es, desde luego una cuestión reciente. Los casos de cooperación entre economistas y psicólogos junto con el préstamo recíproco de constructos, modelos y teorías se han venido reiterando a lo largo del siglo XX, alcanzando bastante notoriedad en los indicios del que ahora comienza”<sup>98</sup>.

Sea como fuere la interdisciplinariedad nunca ha estado exenta de polémicas. El Premio Nobel de Economía de 1978 Hebert Simon,<sup>99</sup> hizo hincapié en este extremo en diversas ocasiones<sup>100</sup>. Es uno de los investigadores más importantes en el terreno interdisciplinario, pese a las dificultades que la colaboración interdisciplinar alberga, y demostró y defendió activamente la necesaria conexión entre Economía y Psicología, entre otros campos, en el de la racionalización de la toma de decisiones.

Ismael Quintanilla Pardo, aglutinando estas ideas señala que:

“La economía neoclásica, se ha visto influida por aquellas perspectivas que integran los modelos económicos de la toma de decisiones con los abordajes de la Psicología, en especial la Psicología Económica, la Psicología Experimental y la Psicología Cognitiva. Hoy, en la investigación científica de las tendencias cognitivas y emocionales del comportamiento económico individual y de las conductas sociales asociadas. Sus principales líneas de estudio se interesan en la investigación de la racionalidad, sus anomalías o su ausencia, y en cómo

---

<sup>98</sup> Ismael Quintanilla Prado, «Crisis financiera y Economía Econductual», *Revista Infocop*, Febrero (2010).

<sup>99</sup> 1915-2001.

<sup>100</sup> En este sentido, H. Heyck Crowther, «Hebert Simon and the GSIA: building an interdisciplinary community», *PublMed.gov*, 2006, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17024682> (último acceso: 23 de abril de 2017).

las decisiones económicas de los ciudadanos pueden influir sobre los precios en el mercado, los beneficios y la asignación de recursos”<sup>101</sup>.

Siguiendo a Javier Otazu Ojer entendemos que:

“La economía conductual sirve para buscar una explicación a los comportamientos humanos entremezclando conocimientos de economía básica (en la economía tradicional ocupan la microeconomía del comportamiento) y de psicología”<sup>102</sup>.

Partiendo de la anterior premisa, es necesario indicar que algunos de los principios básicos de la economía conductual influyen directamente en las políticas públicas, condicionando seriamente algunas decisiones fundamentales, como puede ser la configuración de un sistema de financiación regional. En la práctica, se ha prestado escasa atención a esta conexión, por lo que es necesario indicar la ausencia de una profusa bibliografía al respecto.

Para abordar la cuestión resulta necesario realizar una aproximación preliminar en la materia. Si bien en líneas superiores hemos anunciado el contenido de la economía conductual, no es la misma en bloque la que interesa al caso, sino conceptos muy precisos que la engloban. En nuestro caso, prestaremos especial atención al riesgo moral y a su influencia en los cambios normativos implícitos en la evolución del SFA.

En principio, la economía conductual y en concreto el riesgo moral son conceptos aplicables a la microeconomía, pero su importancia para entender la cuestión abordada es crucial. Por riesgo moral, debe entenderse aquella situación que se da, en palabras de Javier Otazu:

“Cuando un agente económico tiene incentivos a tomar más riesgos de los que debería”<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Ismael Quintanilla Prado, «Crisis financiera y ...», *op. cit.*.

<sup>102</sup> Javier Otazu Ojer, «Nuevas áreas de investigación económica economía conductual (o del comportamiento)», *Revista de Humanidades. Cuadernos del Marqués de San Adrián*. s.f..

<sup>103</sup> *Op. cit. supra.*

Como consecuencia de la acción anterior, son otros agentes quienes tienen que afrontar las consecuencias de esos riesgos asumidos de más. Este concepto, como se ha indicado, viene generalmente ligado a la microeconomía para mostrar cómo el comportamiento en la asunción de riesgos varía cuando las consecuencias serán previsiblemente asumidas por otros.

La doctrina ha aseverado en relación con el riesgo moral que éste reduce la capacidad del mercado para asignar eficientemente el riesgo. Esto es así porque como los riesgos reales serán desviados a otros agentes económicos, lo que hace que el primer agente actúe con ausencia de responsabilidad, o delegación de ella, como lo llamaba Kenneth Arrow<sup>104</sup>. Tradicionalmente, se ejemplifica la materia con el caso de los seguros, ya que están ligados al origen del término en la Inglaterra del SXV.

Sin embargo, fue Adam Smith en su obra “La riqueza de las naciones” (1776), el autor encargado de ligar plenamente este término a la ciencia económica. Específicamente se centraba en la gestión de las acciones sociales. En este sentido, observaba una mayor falta de diligencia por la ausencia de inconvenientes y riesgos en la gestión de este tipo de sociedades, en contra de la que se asumiría en la gestión del patrimonio personal<sup>105</sup>.

En resumidas cuentas, el riesgo moral se presenta cuando un agente económico tiene incentivos “perversos” para actuar. En el artículo referido, Javier Otazu señalaba al respecto en alusión clara a la macroeconomía que:

---

<sup>104</sup> En este sentido, consultar la obra de Joseph Kenneth Arrow, *The limits of organization* (New York: Norton, 1974).

<sup>105</sup> En este sentido, consultar la obra de Adam Smith, *La riqueza de las Naciones* (Madrid: Alianza Editorial, 2011).

“Actualmente, los mercados financieros están pendientes de la situación de Grecia. Muchos analistas estiman que si se les ayuda a los griegos estaremos en una situación de riesgo moral, ya que otros países tendrían incentivos a endeudarse ya que saben que si les va muy mal les rescatará la Unión Europea.

La teoría económica convencional entiende que se da una situación de riesgo moral cuando un agente económico tiene incentivos perversos. Por lo tanto, hay que eliminarlos”<sup>106</sup>.

Al hilo de lo anterior, a modo de reflexión, no podemos dejar de mentar el interesantísimo artículo del Dr. Manuel Ballbé y Yaiza Cabedo, “El ataque alemán desahucia a España”, del que se extractan unos párrafos en relación con el caso que nos ocupa:

“(…) Alemania, además, es quien promovió las apuestas contra la deuda del sur. El Deutsche Bank fue uno de los artífices de este nuevo Merk-ado de deuda soberana —y de su índice de precios Markit— que disparó los ataques especulativos. Goldman Sachs asesoró a Grecia para ocultar su deuda y así logró entrar en el euro, después, con esta información privilegiada, apostó junto con Deutsche Bank que Grecia se hundiría. Atacar a países del sur fue la fórmula del Gobierno y bancos alemanes para recuperar las pérdidas de sus bancos ludópatas.

(…)

Este es el cambio clave del nuevo capitalismo de casino: los rescates y nacionalizaciones han transformado a los Gobiernos alemán, británico, suizo y norteamericano en cobanqueros que ahora disculpan la prolongación de ataques especulativos porque necesitan que estos bancos tengan beneficios rápidos y puedan devolver el dinero inyectado”<sup>107</sup>.

Es decir, cabe preguntarse, a la luz del texto anterior, hasta qué punto las conductas “perversas” e irresponsables son en ocasiones promovidas por los poderosos y hasta qué punto “reprimidas” cuando pueden salir indirectamente favorecidos.

Una afirmación parecida a la de Otazu es la que podríamos trasladar a la realidad de las Comunidades Autónomas en relación con la evolución legislativa de los sistemas de

---

<sup>106</sup> Javier Otazu Ojer, «Nuevas áreas de investigación...», *op. cit.*

<sup>107</sup> Manuel Ballbé y Yaiza Cabedo, «El ataque alemán desahucia a España», *elpais.com*, 29 de noviembre de 2012, [http://elpais.com/elpais/2012/11/27/opinion/1354017582\\_675331.html](http://elpais.com/elpais/2012/11/27/opinion/1354017582_675331.html) (último acceso: 22 de abril de 2017).

financiación regionales que han regido en nuestro país. Si bien el enfoque aquí presentado es novedoso, en la práctica el legislador lleva aplicando el silogismo descrito (sin saberlo) desde el mismo momento de la aprobación de nuestro texto constitucional.

De esta manera, merece una especial atención la evolución legislativa de los diferentes sistemas, pero observada desde el fenómeno de los riesgos morales de la economía conductual, que es el objeto de este capítulo segundo. A continuación, se expone esta evolución, clasificada en los periodos doctrinalmente aceptados, pero estudiando y clasificando esa evolución legislativa del SFA, como decimos, en relación con la economía conductual analizada, que es lo que a efectos de esta tesis, interesa.

## **2.2. Cronología del modelo de financiación autonómico desde la perspectiva de la economía conductual.**

Desde la entrada en vigor de la nueva organización territorial del Estado, han existido en España varios Sistemas de Financiación<sup>108</sup>. Estos sistemas se han ido configurando siguiendo las disposiciones constitucionales y las bases de los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Para realizar una sistematización cronológica de la sucesión de los sistemas, se ha tomado como referencia la sistematización contenida en el Documento técnico publicado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León elaborado por Pablo Gayubo Pérez, Interventor general de la Diputación de Valladolid en el año 2011 y Profesor Asociado del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Derecho Universidad de

---

<sup>108</sup> De manera previa a analizar la evolución cronológica de los diferentes sistemas, es necesario ofrecer una panorámica sobre la circunstancia del Estado Español y el alcance de estos Sistemas. En la actualidad, es posible afirmar que en España conviven cinco modalidades fiscales: la del régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, la de Navarra y las tres correspondientes a los territorios históricos que conforman el País Vasco. También se puede considerar que existen seis, si además tenemos en cuenta las particularidades de las Islas Canarias con su propio régimen fiscal. Pese a lo anterior, este epígrafe se centra exclusivamente en el análisis del sistema diseñado para las Comunidades de régimen común, por ser las que mayores implicaciones tienen en la concepción de la autonomía financiera actual y los retos a los que ésta se enfrenta, de sumo interés para este trabajo de tesis.

Valladolid<sup>109</sup>, así como especialmente el estudio “Autonomía y Corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”<sup>110</sup>. Finalmente, también se ha tomado en consideración la información de la página web del Ministerio de Hacienda. De conformidad con todas estas fuentes y el acuerdo doctrinal existente, diremos que, desde su nacimiento hasta la actualidad, es posible diferenciar seis grandes periodos en el SFA:

El primer gran periodo, es el que va desde 1978 hasta 1986. En esta etapa, se garantiza por parte del Estado la financiación completa de las competencias o servicios trasferidos a las autonomías mediante una suerte de subvención integral. Es decir, existe una dependencia absoluta por parte de las Comunidades Autónomas hacia las transferencias procedentes del Estado. En este sentido, Mut Aguilar y Utande San Juan señalan que:

“Durante los primeros quince años a partir de la aprobación de la LOFCA, el régimen tributario, regulado en la Ley 30/1983, se reducía a la cesión de impuestos con una limitada capacidad recaudatoria y sin posibilidad alguna de que las Comunidades Autónomas adoptaran normas sobre los mismos”<sup>111</sup>.

En estas circunstancias, existía plena equidad y la financiación era idéntica a la que se venía realizando (y percibiendo) con la estructura territorial centralista. Las autonomías ni asumían ni corrían riesgos al ser su gestión financiera extremadamente limitada. Sin embargo, y al contrario de lo que pudiera pensarse, el grado de riesgo moral asumido por las autonomías era escaso. Esto es así, porque el grado de centralismo era aún muy elevado, y las Comunidades Autónomas aún no habían asumido gran parte de sus competencias actuales.

---

<sup>109</sup> Pablo Gayubo Pérez, «Repercusiones para Castilla y León de la evolución del modelo de financiación autonómica», *Consejo Económico y Social*, s.f., 127 y ss..

<sup>110</sup> Inmaculada Mut Aguilar, y José María Utande San Juan, «Autonomía financiera y corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», *Presupuesto y Gasto Público*, Editado por Instituto de Estudios Fiscales (2011).

<sup>111</sup> *Op. cit. supra*.

Durante el siguiente periodo, que comprende los años 1987-1991 se refuerza aún la extremada dependencia de los recursos transferidos por el Estado hacia las Comunidades Autónomas. Hasta este momento, y mientras el traspaso de las competencias era sólo una posibilidad, el legislador diseñó sistemas que cubrían por completo las necesidades de las diferentes Comunidades Autónomas. Esto hacía que todas partieran de una igualdad de condiciones (y en nuestra opinión, de resultados). En cualquier caso, es posible afirmar que no existían incentivos para la competencia fiscal ni tampoco verdadera autonomía fiscal.

En el periodo comprendido entre 1992 y 1996, se basa en un modelo con aspiraciones a un grado de mayor corresponsabilidad fiscal. La Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias<sup>112</sup>, supone un decidido paso hacia delante: se da cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en cuanto a tributos cedidos total o parcialmente. Poco a poco, se van cediendo un mayor porcentaje de los rendimientos de determinadas figuras tributarias. Para ello se establece una participación en el rendimiento territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) del 15 por ciento de la cuota líquida del mismo.

Así, en el modelo del cuarto periodo comprendido entre los años 1997-2001, se establece un amplio sistema de corresponsabilidad otorgando cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en cuanto a tributos cedidos total o parcialmente, incluyendo el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Esta etapa, representa una mejora importante desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, pero es necesario recordar que no fue un sistema aceptado por todas las autonomías, ya que Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha continuaron rigiéndose por el sistema anterior por decisión propia de no adherirse.

---

<sup>112</sup> «BOE» núm. 315, de 31 de diciembre de 1996, páginas 39064 a 39084.

La financiación en el periodo 2002-2009 se rige por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía<sup>113</sup>, cuando se produce una mayor asunción de competencias, con la integración de las competencias sanitarias. Hasta el año 2001, es necesario recordar que las competencias en materia de servicios sociales quedaban excluidas del Sistema de Financiación. Este periodo es considerado por los expertos como el más significativo hasta el momento en materia de corresponsabilidad fiscal autonómica porque los recursos tributarios pasan a representar (aproximadamente) el 66% de la financiación tal y como señalan Mut Aguilar y Utande San Juan en el texto de referencia.

Finalmente, a partir del sexto periodo iniciado en 2009, el modelo de financiación autonómica se regula por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Su rasgo fundamental es el aumento de participación de las Comunidades Autónomas en los tributos compartidos, aumentando así el grado de corresponsabilidad fiscal, una medida que venía siendo reclamada por las Comunidades Autónomas. Su rasgo fundamental es el aumento de participación de las Comunidades Autónomas en los tributos compartidos, aumentando así el grado de corresponsabilidad fiscal, una medida que venía siendo reclamada por las Comunidades Autónomas.

Para una mejor comprensión de lo que hasta aquí se ha expuesto, a continuación, se inserta una tabla representativa de las necesidades de gasto en cada una de las etapas.

---

<sup>113</sup> «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, páginas 50383 a 50419.

**TABLA 2 VARIABLES REPRESENTATIVAS DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN CADA MODELO**

	Años 1987-1991			Años 1992-2001			Años 2002-2008			Años 2009-
	Comunes y educación 151 CE	Sanidad 151 CE	Comunes 143CE	Comunes y educación 151 CE	Sanidad 151 CE	Comunes 143 CE	Comunes	Sanidad	Servicios sociales	Todas CCAA
<b>Población</b>	73,75%		59%	94%		64%	94%			30%
<b>Población protegida</b>		100%			100%			75%		38%
<b>Población mayor de 65 años</b>								24,50%	100%	8,50%
<b>Población entre 0-16 años</b>										20,50%
<b>Superficie</b>	15,42%		16%	3,50%		16,60%	4,20%			1,80%
<b>Insularidad</b>	2,09%		0,70%	1,50%		0,40%	0,60%			0,60%
<b>Unidades administrativas</b>	10,19%		24,30%	0,40%		17%				
<b>Dispersión</b>				0,60%		2%	1,20%			0,60%
<b>Término constante</b>	-1,45%									
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero<sup>114</sup>.

Comentario de análisis: En la tabla anterior se puede observar la evolución de las variables a tener en cuenta para el cálculo de las unidades de necesidad por Comunidad Autónoma y el peso de cada una de ellas en los diferentes modelos.

En relación con el SFA 2009, Jonás Fernández en “Una alternativa progresista”, señala que:

“la última reforma apenas ha servido para retrasar en el tiempo el debate a fondo del modelo, que debe huir de una aproximación puramente casuística para definir unos principios transparentes”<sup>115</sup>.

Continúa el autor señalando que:

“Para ello, habría que definir un gasto per cápita mínimo ponderado por aquellas variables que pudieran afectar decisivamente al gasto público (edad, dispersión, geografía, etc.) de todas aquellas materias transferidas de manera homogénea a las comunidades. A continuación, sería necesario definir una cesta de impuestos, con sus bases imponibles, de cuyos ingresos tributarios se financiara la Comunidad Autónoma. Tales bases deben ser superiores a las actuales para permitir que aquellas comunidades con mayores recursos no compitan por el uso de los fondos de nivelación nacionales. En ese sentido, habría que

<sup>114</sup> Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero, «Un cuarto de siglo de modelos de financiación autonómica. Análisis de los resultados distributivos del sistema», *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. I, (2015), 561-588, <http://www.redalyc.org/html/301/30141391010/> (último acceso: 29 de abril de 2017).

<sup>115</sup> Jonás Fernández, *Una alternativa progresista. Una respuesta a la crisis económica e institucional de España* (Barcelona: Deusto, 2013), 208.

limpiar el actual modelo con tres fondos de difícil encaje para pasar a un único fondo que sería usado para garantizar el mínimo per cápita ponderado”<sup>116</sup>.

Dando un paso más allá, el autor prosigue indicando que:

“Además, la corresponsabilidad exige que los gobiernos regionales tengan competencias normativas sobre parte de esas bases imponibles. Éstas tendrían que conformarse por aquellos tributos más atados al territorio, impidiendo así el arbitraje fiscal, es decir, por aquellas bases imponibles menos deslocalizables”<sup>117</sup>.

En cualquier caso, Jonás Fernández, lo que indica realmente es que esta capacidad normativa sobre estas bases con mayor dependencia del territorio no podría ser plena por dos motivos. El primero de ellos, para evitar la competencia fiscal irresponsable. Y el segundo, para desincentivar comportamientos fiscales oportunistas que pudieran ser generados por la existencia de un fondo de garantía nacional que pudiera generar una especie de riesgo moral.

En este sentido, es necesario indicar que el riesgo moral al que alude Jonás Fernández no es una cuestión exclusivamente ligada a las competencias fiscales. El riesgo moral corrido por las Comunidades Autónomas ha ido creciendo exponencialmente hasta desembocar en un torrente de gestión irresponsable cuya consecuencia más patente es la grave crisis económica e institucional que estalló en 2007-2008.

La deuda autonómica acumulada ha obligado al Gobierno central a poner en marcha mecanismos públicos de financiación conocidos como el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y Mecanismos de Pago a Proveedores<sup>118</sup>. Las tensiones de tesorería autonómicas eran tales que producían un verdadero estrangulamiento de la economía real, haciendo que miles

---

<sup>116</sup> Jonás Fernández, *Una alternativa progresista.....*, *op. cit.*, 208-209.

<sup>117</sup> *Op cit. supra*, 209.

<sup>118</sup> Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, «BOE» núm. 168, de 14 de julio de 2012, páginas 50519 a 50532, y normativa concordante.

de proveedores no vieran satisfechas las obligaciones reconocidas a su favor, generando esta situación una grave espiral con repercusiones nefastas en el crédito y la liquidez, en la estabilidad, en el empleo y en la credibilidad de España de cara a los agentes e inversores internacionales.

El excesivo riesgo moral asumido por las Comunidades obligó al Estado a poner en marcha estos mecanismos, que coloquialmente podemos decir, salvando las distancias, que se traducen en una suerte de rescate. De esta manera, con los mecanismos de pago a proveedores, con una cuantía de 30.219,15 millones de euros, se consiguieron pagar 5.919.154 facturas a un total de 67.129 proveedores<sup>119</sup>.

Gracias a esta acción, el flujo en la economía ha vuelto a fluir, al menos tímidamente. Pero la gestión descontrolada, debe ser vigilada de cerca. Por ello, se han puesto en marcha diferentes mecanismos legislativos al respecto, como la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad<sup>120</sup>, o el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>121</sup>.

Sin embargo, existen otras circunstancias que, consideramos, empujan a las Comunidades Autónomas a adoptar políticas irresponsables, y a pensar que pueden cubrir los “descubiertos” mediante dotaciones extraordinarias del Estado que se creen con “derecho” a percibir, como son las llamadas deudas históricas o aportaciones especiales por retraso en

---

<sup>119</sup> Minsiterio de Hacienda, «Informe sobre los mecanismos de financiación de Comunidades Autónomas. Balance 2012-2014», 2016.

<sup>120</sup> «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012, páginas 32653 a 32675.

<sup>121</sup> «BOE» núm. 184, de 30 de julio de 2014, páginas 60438 a 60447.

el desarrollo de infraestructuras o inversiones. Si bien no existe obligación presupuestaria de consignar dotaciones presupuestarias para estos fines por parte del Estado, como ha señalado el Tribunal Supremo en, Sentencia 13/2007, de 18 de enero de 2007. No existe obligación legal, por tanto, pero, sin embargo, tanto a Andalucía como a Extremadura se les ha reconocido este derecho vía estatutaria e incluso, se les ha abonado sendas deudas históricas, justificando tales hechos en un retraso en el desarrollo histórico de dichas Comunidades.

Estos compromisos adquiridos por el Estado, y los medios de financiación extraordinarios, entendemos que desincentivan la gestión responsable de las autonomías, que a fin de cuentas siempre vuelven al reparto de medios propios de un Estado centralista, reclamando, como se ha expuesto, incluso deudas denominadas históricas.

Es en este punto donde cabe replantear la conexión entre SFA y estabilidad del Estado del Bienestar que ya se expuso en el Capítulo primero. Los servicios públicos fundamentales ligados al Estado del Bienestar se financian directamente mediante el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, o al menos teóricamente. Se apunta la anterior idea en conexión con el debate candente sobre la sostenibilidad del mismo. En este sentido, cabe afirmar que la sostenibilidad del Estado del Bienestar en el estado actual de las cosas se encuentra en tela de juicio. Y es que, el Estado del Bienestar heredado por las autonomías resulta del todo insostenible tal y como lo conocemos hoy en día; esto es, siempre y cuando por Estado del Bienestar se entienda plenos derechos a coste cero, como se ha venido prácticamente entendiendo en España hasta la crisis de 2007.

En sintonía con la dudosa perdurabilidad del servicio de prestaciones sociales a coste cero, e indudablemente, impulsado por el estrangulamiento económico y la situación de apuro en cuanto a liquidez, en plena crisis, se instauró el sistema de copago- con más o menos éxito- en determinados aspectos como son la dependencia o en teleasistencia. Fue en 2012 cuando algunas Comunidades Autónomas, como Madrid o Valencia, iniciaron una carrera por

instaurarlo<sup>122</sup>. Con posterioridad, los Tribunales Superiores de Justicia obligaron a retrotraer esta medida e incluso a devolver las aportaciones realizadas en concepto de copago por dependencia a los beneficiarios (Sentencia 221/2015 del TSJ de la Comunidad Valenciana (sala 4ª)).

Llegados a este punto, cabe preguntarse entonces si el copago no es la solución. Julia Monserrat Codorniu, entiende que se trata de un sistema injusto desde la perspectiva de la equidad social al señalar que:

“El copago no es neutro desde el punto de vista de la equidad social. En términos relativos, el copago establecido en las prestaciones de la dependencia es muy elevado para las personas de rentas medias-bajas, que pueden llegar a tener que aportar casi toda la pensión –o los ingresos que perciba– e incluso tener que hipotecar su patrimonio, si lo tiene. Por ejemplo, el copago de un servicio residencial puede suponer para los usuarios con rentas de entre 300 y 1800 euros mensuales entre el 60% y el 95% de su renta, quedándoles un “dinero de bolsillo” de alrededor de 120 euros al mes (en torno al 20% del IPREM, dependiendo de la Comunidad Autónoma de residencia). Se trata de una cantidad claramente insuficiente para los gastos personales (productos de higiene, ropa, podología, gafas, dentista, peluquería, entre otros).

El copago es abusivo, también, en otros servicios de proximidad como el servicio de ayuda a domicilio o los centros de día, en los que el remanente de renta después del copago es claramente insuficiente para los gastos de subsistencia cuando la persona tiene una renta media-baja. Además, el copago en la Ley de la dependencia es injusto y penaliza a las clases con rentas medias-bajas”<sup>123</sup>.

Asumiendo entonces que el copago no sería la solución al uso racional de los recursos, resulta muy interesante, en relación con la economía conductual y la asunción del riesgo

---

<sup>122</sup> En este sentido, Orden 21/2012 de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.

<sup>123</sup> Julia Montserrat Codorniu, «Efectos perversos del copago en las prestaciones de dependencia», *Agenda Pública, analistas de actualidad*, 16 de julio de 2016, <http://agendapublica.elperiodico.com/efectos-perversos-del-copago-en-las-prestaciones-de-dependencia/> (último acceso: 24 de abril de 2017).

moral, la propuesta de Abilio Izquierdo Golvano<sup>124</sup>. El autor propone el Contrato de Crédito Social como una alternativa a la subvención a fondo perdido tradicional. Este crédito consiste en una ayuda reintegrable en función de la evolución económica del perceptor, pudiendo darse la devolución parcial e incluso total, pero siempre sin poner en riesgo el desarrollo económico futuro de quienes acceden a estos beneficios sociales. Con ello, según el autor, y coincidimos con él, se lograría al fomentar un uso más racional de los recursos y una mayor responsabilidad individual (y consciencia), un sistema más justo y progresivo, evitar ciertos desincentivos al esfuerzo de una buena gestión y, en cualquier caso, disminuir el fraude.

Pero mucho antes, de manera, casi premonitoria, Tulio Rosembuj publicó un artículo en el periódico *El País* en julio de 1983 titulado “Hay que cooperativizar la crisis”<sup>125</sup>, en relación con la crisis que en ese momento atravesaba nuestro país. El autor, realizaba un anuncio de los efectos devastadores de la continuación en la ejecución del Estado del Bienestar en la misma dirección, haciendo una llamada de atención sobre su dudosa sustentación en el futuro, proponiendo, que, bajo la dirección y coordinación del Estado se idearan nuevas formas.

“En la captura del Estado, los ciudadanos deben recuperar lo que les fuera expropiado, porque en caso contrario el derrumbe del sector público nos arrastraría a todos.

El terciario consiente que servicios esenciales hoy en manos del Estado puedan ser mejor servidos desde la organización como usuarios o trabajadores de los ciudadanos, sin que esto suponga que el sector público abdique de sus facultades de coordinación y dirección. Aquí se discute al Estado que emprende servicios para los cuales no está capacitado y que pesan sobre el futuro.

Hay que devolver al ciudadano consumidor, o usuario, o trabajador, el crédito, la sanidad, la educación, los transportes, las comunicaciones. Si nos atenemos a los estudios más recientes, sólo el sector de transporte y comunicaciones, salud y enseñanza, actividades profesionales y tiempo libre serán en el futuro creadores de empleo, mientras que las restantes actividades

---

<sup>124</sup> Abilio Izquierdo Golvano, *El Contrato de Crédito Social* (Sevilla: SL Punto Rojo, 2013), edición en PDF.

<sup>125</sup> Tulio Rosembuj Erujimovich, «Hay que cooperativizar la crisis», *El País*, 25 de julio de 1983, [http://elpais.com/diario/1983/07/25/economia/427932004\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1983/07/25/economia/427932004_850215.html) (último acceso: 7 de mayo de 2017).

eliminarán o no crearán trabajo, y esto también se aplica a la burocracia: la autoorganización social, en otras palabras. La cooperativa como forma de organizar la vanguardia de la economía, antes que como objeto pasivo de su retaguardia.

La Tercera Revolución Industrial es, sin duda, la oportunidad histórica del cooperativismo. Básicamente porque por vez primera la apuesta no es por el capital ni por la máquina, sino por el hombre como portador inteligente de futuro. Y esa apuesta no es, ni más ni menos, que la de la cooperativa. La cooperativa es una oferta bidireccional.

Al sector privado le otorga libertad patrimonial y fortalecimiento voluntario. Al sector público la posibilidad de dirigir sus energías hacia áreas en las que ni el sector privado ni el ciudadano pueden ni deben actuar. Hay que optar. Para que no seamos los agricultores del siglo XIX, sólo la cooperativización del terciario, basada en el despliegue inteligente de la capacidad del hombre, puede alentar nuestra esperanza en una sociedad en la que cada uno será hijo de su propio talento, formación, información y voluntad”.

El cooperativismo que propone el autor, sea quizás la solución más adecuada. No obstante, más de treinta años después, nadie ha hecho nada y ha llegado el momento, tras las experiencias acumuladas, de instar al legislador para que actúe.

En resumidas cuentas, entendemos que el cambio propuesto en la cultura de la subvención debe correr parejo al de la gestión autonómica, puesto que los resultados evolutivos han sido justamente los contrarios a la intencionalidad del legislador. Es decir, a mayor autonomía y mayor grado de corresponsabilidad, mayor es el grado de riesgo moral asumido en su gestión por las autonomías, puesto que el Estado, mediante transferencias, fondos paralelos, o mecanismos especiales de financiación siempre ha acudido a rescatarlas. Pese a que se atisban cambios de gestión inspirados por la reforma de la Constitución Española (nos referimos concretamente a la prohibición de incurrir en déficit estructural que se introdujo en el artículo 135), estos cambios deben introducirse en futuros Sistemas de Financiación, que empujen a una financiación consciente y a una gestión auténticamente responsable por parte de Estado y de autonomías.

### 2.3. Composición del Sistema 2009.

A continuación, y tomando como base la Ley 22/2009<sup>126</sup>, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, nos referiremos a ella también como Ley 2009), se realizará una enumeración y análisis de los diferentes fondos que nutren el Sistema según se define en la Ley de 2009.

Incidir sobre la composición del Sistema resulta imprescindible para aportar una verdadera propuesta de trabajo de cambio<sup>127</sup>. Para mejorar la calidad expositiva de esta tesis y para evitar aumentar la carga para el lector, no se entra aquí a realizar un análisis de la composición y evolución de los diferentes fondos que nutrían los anteriores sistemas. No se pretende tampoco realizar aquí un análisis comparativo de la cantidad de fondos percibidos con uno y otro sistema, porque este asunto ha sido ya ampliamente analizado por diferentes autores (por todos, citaremos a Ángel de la Fuente por sus relevantes estudios utilizados para este trabajo) y, entendemos que, desde la perspectiva humanocéntrica ello carece de interés de cara a elaborar una propuesta de trabajo por haber quedado ampliamente superados<sup>128</sup>.

No obstante, tampoco se puede ignorar la anterior perspectiva, por lo que, de manera muy concisa y breve, se incluye a continuación una tabla explicativa de la composición de los diferentes sistemas de financiación, así como sobre la evolución en el reparto de fondos. Por otra parte, se incluye como Anexo 1 una tabla comparativa de la materia en la que se resume,

---

<sup>126</sup> En este apartado se realiza una sistematización completa de la Ley 22/2009 con el objeto de exponer clara y didácticamente la composición del SFA.

<sup>127</sup> En el Trabajo de investigación previo, se analizaba la composición del Sistema desde la perspectiva de los objetivos que pretendía cumplir, y ello, en comparación con la evolución “matemática” respecto de los fondos asignados con los Sistemas anteriores. Lo que aquí se pretende, sin embargo, es exponer simplemente los diferentes fondos de los que se nutre el actual Sistema de cara a analizar los errores arrastrados y futuros si esta composición no se altera según las directrices que se aportarán en la propuesta de trabajo. A pesar de no querer volver la atención sobre estos aspectos, no podemos dejar de hacer una breve mención a la evolución de los efectos redistributivos de las transferencias en los diferentes sistemas.

<sup>128</sup> Ese fue el objeto del estudio del trabajo de investigación Fin de Máster que precede a esta tesis.

a grandes rasgos y sólo a los efectos de mejorar la comprensión de la temática expuesta, la evolución de la asignación, pero en cuanto a responsabilidad asumida por las autonomías de régimen común).

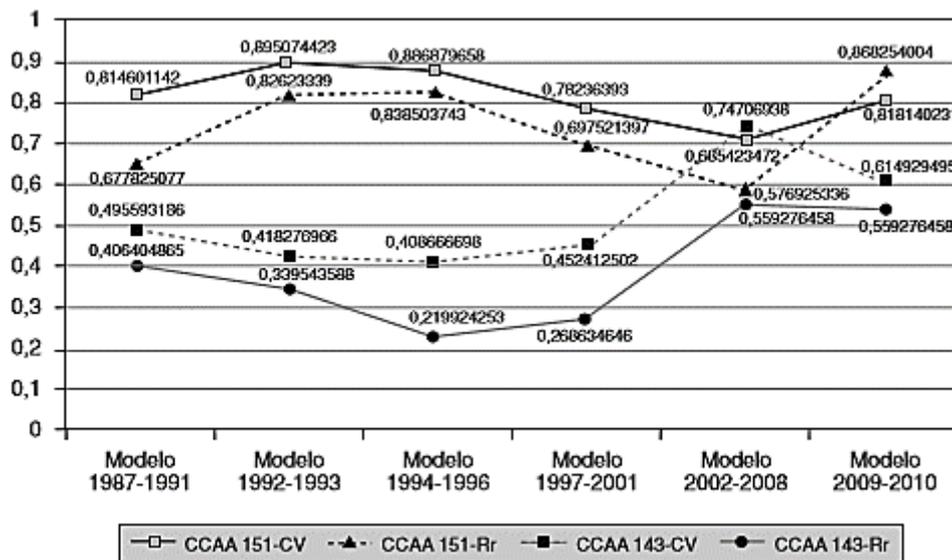
TABLA 3. ESTRUCTURA DE LOS DIFERENTES MODELOS DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN.

Modelo	1987-1991	1992-1993	1994-1996
Estructura básica	$F_t = PIE_t + TE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t)$	$F_t = PIE_t + TE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t)$	$F_t = PIE_t + TE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t) + F_{PIR_t} + F_{IRPF_t}$
Determinación de la PIE/Fondo Suficiencia	$PIE_t = PPIE_t + ITAE_t - PPIE_t \frac{(F_t^* - TCN_t)}{ITAE_t}$	$PIE_t = PPIE_t + ITAE_t - PPIE_t \frac{(F_t^* - TCN_t)}{ITAE_t}$	$PIE_t = PPIE_t + ITAE_t - PPIE_t \frac{(F_t^* - TCN_t - F_{IRPF_t})}{ITAE_t}$
Principales cambios respecto al modelo anterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estiman unas necesidades de financiación en un año base a partir de los recursos de financiación obtenidos en dicho año, donde la población se erige como criterio predominante en el reparto.</li> <li>Se estimaron necesidades de financiación diferentes para las CCAA, con competencias en educación y las que no, lo que conlleva una clara distinción en la financiación de las CCAA, del 151 y 143.</li> <li>Se fija un PPIE fijo para todo el quinquenio.</li> <li>La PIE evoluciona según los ITAE, con un límite mínimo (tasa crecimiento PIB) y máximo (la del gasto equivalente del Estado).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cambian los criterios de reparto (y sus ponderaciones) del montante de financiación inicial (necesidades iniciales de financiación).</li> <li>Se introducen reglas de modulación financiera con la finalidad de que no se produzcan divergencias muy acusadas en el reparto de los recursos respecto al realizado en el año base, 1993.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio más importante: se introduce la participación territorializada en el IRPF (PIR), desglosando la anterior PIE en dos tramos.</li> <li>Consecuencia de lo anterior: se cambia la fórmula de fijación del PPIE</li> <li>Se introducen reglas de modulación financiera para la PIR.</li> </ul>
Modelo	1997-2001	2002-2008	2009-
Estructura básica	$F_t = PIE_t + TE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t) + (PIR_t - F_{IRPF_t}) (GR_t - IZRV_t)$	$F_t = F_{FS_t} \frac{ITE_t}{ITE_t} + TCN_t + IZRV_t + IE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t) + (PIR_t - F_{IRPF_t}) (GR_t - IZRV_t) + (IVA_t - IVA_{10}) + (IE_t - IEN_t)$	$F_t = F_{FS_t} \frac{ITE_t}{ITE_t} + TCN_t + IZRV_t + IE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t) + (PIR_t - F_{IRPF_t}) (GR_t - IZRV_t) + (IVA_t - IVA_{10}) + (IE_t - IEN_t)$
Determinación de la PIE/Fondo Suficiencia	$PIE_t = PPIE_t + ITAE_t - PPIE_t \frac{(F_t^* - TCN_t - F_{IRPF_t} - IZRV_t)}{ITAE_t}$	$F_{FS_t} = F_{FS_0} \frac{ITE_t}{ITE_0} + TCN_t + IZRV_t + IE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t) + (PIR_t - F_{IRPF_t}) (GR_t - IZRV_t) + (IVA_t - IVA_{10}) + (IE_t - IEN_t)$	$F_{FS_t} = F_{FS_0} \frac{ITE_t}{ITE_0} + TCN_t + IZRV_t + IE_t + F_t^* (TE_t - TCN_t) + (PIR_t - F_{IRPF_t}) (GR_t - IZRV_t) + (IVA_t - IVA_{10}) + (IE_t - IEN_t)$
Principales cambios respecto al modelo anterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se produce la cesión parcial del IRPF, en un 15% de la tarifa, lo que da lugar a un cambio en la fórmula de fijación del PPIE.</li> <li>Se cedieron competencias normativas, por primera vez, respecto al IRPF y a los tributos cedidos tradicionales.</li> <li>Se eliminan las reglas de modulación anteriores y se introduce el Fondo de Garantía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con la descentralización de la sanidad a las CCAA, del 143 se produce una homogeneización competencial casi total entre los dos grupos de CCAA: el modelo de financiación, por tanto, es común a ambos grupos.</li> <li>Se cede por primera vez el IVA y los Impuestos especiales, como participaciones en función del consumo en unos porcentajes de su recaudación (35% y 40% respectivamente).</li> <li>Se amplía la capacidad normativa sobre tributos cedidos tradicionales e IRPF.</li> <li>Se sustituye la PIE por el Fondo de Suficiencia, que es el recurso de cierre del sistema y evoluciona según los ITE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se amplían los porcentajes de cesión del IRPF (50%), IVA (50%) y los Impuestos Especiales (53%).</li> <li>Se introduce el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, con función de nivelación parcial de esos servicios en función de la población ajustada.</li> <li>El Fondo de Suficiencia, que sigue funcionando como cierre, pierde valor cuantitativo.</li> <li>Se introducen los Fondos de Convergencia autonómica, con dotación discrecional anual.</li> </ul>

Fuente: Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero<sup>129</sup>.

<sup>129</sup> Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero, «Un cuarto de siglo ...», *op. cit.* (último acceso: 29 de abril de 2017).

GRÁFICO 2. EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS.



Fuente: Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero<sup>130</sup>.

Comentario de análisis: Tal y como señalan los autores del gráfico reproducido, debemos destacar con ellos el menor impacto redistributivo de las transferencias del modelo de 2008. Esto significa, dicho de otro modo, un mayor respeto al principio de ordinalidad.

Retornando el SFA 2009, de manera aproximativa, es necesario apuntar que la disposición del actual Sistema en vigor es diversa. Se compone de varios elementos, concretamente, de la capacidad tributaria de las Comunidades, que constituye la primera fuente de recursos, de los Fondos de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia Global, y, finalmente de los Fondos de Convergencia.

Es decir, la panorámica de la financiación global derivada del SFA 2009 se compone de la suma siguiente:

Recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma+ Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales +Fondo de Suficiencia + los dos Fondos de Convergencia, en su caso.

<sup>130</sup> Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero, «La evolución de los resultados distributivos de los sistemas de financiación autonómica, 1987-2010», *Investigaciones Regionales*, núm. 30 (2014), 141.

A continuación, se realiza una síntesis del alcance de cada uno de estos componentes.

Como se acaba de indicar, la financiación autonómica se nutre en primer lugar de la que se ha dado en llamar Capacidad Tributaria de las Comunidades Autónomas o “tributos cedidos” (artículo 25 “Tributos cedidos” de la Ley 22/2009), que se conforma de las diferentes fuentes de ingresos que se enumeran a continuación<sup>131</sup>:

- “a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- b) Impuesto sobre el Patrimonio.
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- e) Tributos sobre el Juego.
- f) Impuesto sobre el Valor Añadido.
- g) Impuesto sobre la Cerveza.
- h) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
- i) Impuesto sobre Productos Intermedios.
- j) Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
- k) Impuesto sobre Hidrocarburos.
- l) Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- m) Impuesto sobre la Electricidad.
- n) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- o) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.”

Esta cesión se hace con la extensión que determina el artículo 26 de la Ley 2009 , que se resume como sigue:

---

<sup>131</sup> Según el artículo 25.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

En primer lugar, se cede a las Comunidades Autónomas la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.

A continuación, se cede la recaudación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Estos tributos, son gestionados por la Agencia Estatal Tributaria por cuenta de las Comunidades Autónomas a las que aquella transfiere mensualmente la recaudación producida en su territorio.

En relación con la Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se cede el 50%, así como también se cede ese mismo porcentaje en relación con la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.

Finalmente, se realiza la cesión del 58% de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco y del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

Como se ve simplemente de lo expuesto hasta ahora, en comparación con los sistemas anteriores, el SFA de 2009 ya implica una mayor capacidad normativa en materia tributaria para las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, es necesario mencionar el llamado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (que se regula en el artículo 9 de la Ley 22/2009). Se trata de una novedad respecto a la Ley de 2001. Se puede considerar este Fondo como el más relevante, puesto que de su resultado obtendrán las Comunidades Autónomas el mayor porcentaje de

recursos a percibir del “global”. Lo anterior encuentra su sentido en que es un fondo nacido, según se señala en la propia Exposición de Motivos de la Ley 22/2009, para asegurar la prestación de los servicios públicos fundamentales, o, dicho de otra forma, que se percibe por cada Comunidad Autónoma el mismo nivel de recursos por unidad de necesidad. Su composición se basa en dos elementos: por un lado, una aportación básica del Estado, y por otra, el 75% de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas<sup>132</sup>.

Su introducción en el Sistema de Financiación ha tenido importantes repercusiones prácticas. Viene a sustituir el Fondo de Garantía Fijo, que suponía una nivelación total (es decir, se entendía la equidad como sinónimo de igualdad). Con el Fondo actual, nos encontramos ante una nivelación parcial, y que es exclusiva para los servicios públicos fundamentales, desterrándose el sistema de nivelación total instalado en 2001 (que, en términos coloquiales, diremos que era una suerte de “tarifa plana”).

En tercer lugar, se encuentra el Fondo de Suficiencia Global, que es una transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas diseñada con el objetivo de asegurarse de que ningún gobierno autonómico pierda recursos en términos absolutos en relación con el modelo anterior<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Los criterios de reparto se calculan en función de una serie de variables que van a determinar la población ajustada o unidad de necesidad. Estas variables de ponderación, y el peso que se les otorga a cada una, son las siguientes conforme a lo dispuesto en el artículo 9 “Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales” de la Ley 22/2009:

- Población..... 30%
- Superficie..... 1,8%
- Dispersión..... 0,6%
- Insularidad..... 0,6
- Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad..... 38%
- Población mayor de 65..... 8,5%
- Población entre 0 y 16..... 20,5%

<sup>133</sup> Este Fondo se regula en el artículo 10 de la Ley 22/2009, y según consta en la Exposición de Motivos del citado cuerpo normativo “opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia”. Para mayor claridad, a continuación, se reproduce el artículo 10:

Además de estos dos Fondos y de la capacidad tributaria, el Sistema de 2009 diseña dos fondos más, llamados Fondos de Convergencia, que son: el Fondo de Competitividad<sup>134</sup> y el Fondo de Cooperación<sup>135</sup>. Estos Fondos se regulan en el Título II de la Ley 22/2009, concretamente en los artículos 22, 23 y 24. Se trata de Fondos creados con recursos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos<sup>136</sup>.

---

“Artículo 10. Fondo de Suficiencia Global.

1. El Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año.

2. Como consecuencia de lo señalado en el artículo 5, la determinación del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base se realizará inicialmente de forma provisional sin perjuicio de una primera regularización cuando se conozcan las variables y los recursos necesarios para determinar el cumplimiento del objetivo señalado en el mencionado artículo.

Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año 2009, representadas por el cumplimiento del objetivo señalado en el artículo 5. Se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2009, con arreglo a lo establecido en este título. Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2009, cuyo importe se convierte a valores del año base, mediante la aplicación de la variación entre el ITE 2009 y el ITE 2007, determinados con arreglo a lo establecido en el artículo 20.

3. En el momento de la incorporación de los recursos adicionales descritos en el artículo 6 a las necesidades globales de financiación y como consecuencia de la inclusión de estos recursos en la aportación del Estado al Fondo de Garantía en el año base, se procederá a determinar el Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma para el año 2010, regularizándose definitivamente el correspondiente al año base.

Este Fondo de Suficiencia se calcula para el año base y se actualiza anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado.

Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma correspondientes al año 2010, una vez incrementadas con los recursos adicionales establecidos en el artículo 6. Se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2010, calculada esta última a partir de la aportación definitiva del Estado al Fondo de Garantía en el año base, descrita en el último párrafo de la letra a) del artículo 9. Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2010, cuyo importe se convierte a valores del año base, mediante la aplicación de la variación entre el ITE 2010 y el ITE 2007, determinados con arreglo a lo establecido en el artículo 20”.

<sup>134</sup> Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal determinada legalmente, en función de su población ajustada relativa.

<sup>135</sup> Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media o que, teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las Comunidades Autónomas de régimen común.

<sup>136</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Sistema...», *op. cit.* (último acceso: 12 de junio de 2016).

Finalmente, el SFA cuenta con algunos mecanismos de cierre o de nivelación (adicional a la nivelación ya de por sí aplicada). En concreto, la disposición adicional tercera de la Ley 22/2009, prevé una posible compensación estatal para aquellas Comunidades Autónomas que, teniendo signo negativo en su transferencia al Fondo de Garantía y en el Fondo de Suficiencia Global, no alcancen la media de financiación homogénea por habitante ajustado, después de aplicar el Fondo de Competitividad.

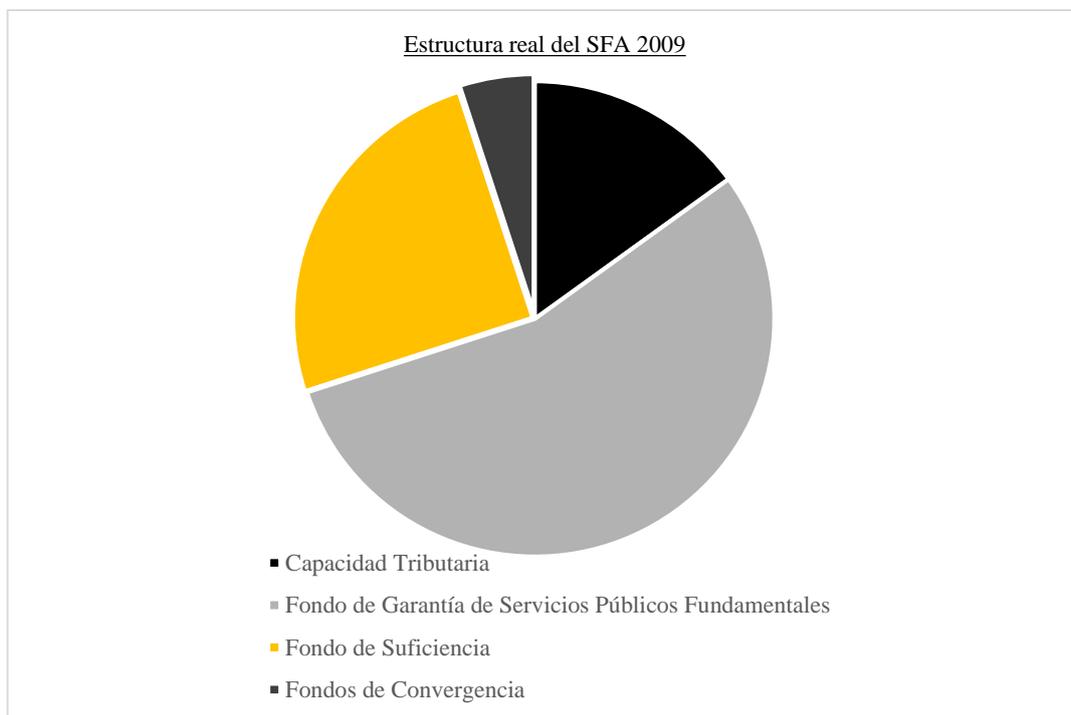
**GRÁFICO 3. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN DEL SFA 2009. RECURSOS PROCEDENTES EXCLUSIVAMENTE DE LOS TRIBUTOS.**



Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: Con el gráfico superior se muestra el gran peso del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que, en teoría, es el único fondo diseñado en el SFA para proporcionar una nivelación total, exclusivamente para estos servicios básicos fundamentales.

**GRÁFICO 4 .REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA ESTRUCTURA REAL DEL SFA 2009 TRAS LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS DE NIVELACIÓN.**



Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: Como se observa en el gráfico anterior, la aplicación de los Fondos de Suficiencia y de los Fondos de Convergencia reduce notablemente en la práctica la financiación procedente de la capacidad tributaria, lo que desincentiva la corresponsabilidad fiscal. Al final, en la práctica, el juego de las nivelaciones desplaza la verdadera autonomía financiera, relegando la corresponsabilidad fiscal a un plano meramente testimonial.

A través de la composición que se acaba de describir, se calcularán las entregas a cuenta. Esas entregas a cuenta se pueden definir como la cantidad de recursos que el Estado, en función de estimaciones iniciales, comunicará<sup>137</sup> previamente y luego transferirá a las Comunidades Autónomas para el ejercicio siguiente y que, a su vez, éstas tomarán como referencia para el diseño de sus presupuestos autonómicos.

Se trata entonces de la primera fase de reparto del SFA, al que posteriormente a la finalización de ese ejercicio que se tome como referencia, le seguirá la liquidación definitiva (unos veinte meses después). Estas liquidaciones pueden ser positivas si la Comunidad ha

---

<sup>137</sup> Consecuencia del ejercicio profesional desarrollado en el Gabinete de la Consejería de Hacienda de Castilla-La Mancha se ha tenido noticia de que es costumbre del Ministerio de Hacienda realizar dos comunicaciones, la primera informal vía fax, alrededor del mes de junio-julio en la que se contienen datos provisionales, y una siguiente formal, alrededor del mes de octubre. A partir de la primera de las comunicaciones, es habitual que las Comunidades Autónomas comiencen a trabajar en sus presupuestos para el siguiente ejercicio.

recibido un importe inferior al que le correspondía, o negativa, si ocurre lo contrario. En este último caso, la Comunidad Autónoma estará obligada a devolver la asignación recibida y no debida.

En conclusión, es posible afirmar que una vez expuesta la composición y funcionamiento del Sistema de Financiación de 2009, actualmente vigente, son evidentes sus deficiencias, en base, fundamentalmente al gran decalage que existe entre la liquidación provisional y la liquidación definitiva. Esta circunstancia, en nuestra opinión, desincentiva la gestión responsable por parte de las Comunidades Autónomas, principalmente, por el ciclo de alternancia político. Indirectamente, este diseño crea un “efecto llamada” a la asunción de riesgos innecesarios (traducido en mayores niveles de endeudamiento) En este sentido, debemos llamar la atención sobre este preocupante hecho. Además, nos atreveremos a decir que si el SFA se diseñase desde un punto de vista humanocéntrico, estos incentivos perversos desaparecerían, incrementando automáticamente la gestión racional de todos y cada uno de los fondos, eliminando duplicidades y mejorando la percepción general del sistema público.

### **3. Capítulo tercero: Un Sistema de Financiación Autonómico diseñado para fracasar.**

---

#### **3.1. Contextualización: Interferencias constantes que impiden cumplir sus funciones reales al Sistema de Financiación Autonómico.**

En el Capítulo segundo se ha realizado una breve exposición de la composición actual del SFA de 2009, sin entrar realmente en el detalle del funcionamiento del mismo. A la vez, que se ha repasado la cronología de la composición e implicaciones de los sistemas anteriores, desde la perspectiva de la Economía Conductual. Sin embargo, no es posible, ni adecuado, aislar el estudio del SFA del estudio del resto de recursos percibidos por parte de las Comunidades Autónomas. Ignorar esta circunstancia conducirá una y otra vez a diseñar sistemas desde el punto de partida erróneo, creando y duplicando fondos con la misma funcionalidad, que a la larga, se traducen en desigualdad.

En este sentido, es necesario recordar, aunque de manera brevísima, que además de los recursos proporcionados por el SFA de 2009, las arcas de las Comunidades Autónomas, se nutren, directa o indirectamente de otras fuentes. En primer lugar, el SFA de 2009 se diseñó en un momento en el que aún quedaban por traspasar algunos servicios a las autonomías. En este sentido, la Disposición transitoria quinta de la Ley 22/2009 “Traspasos de servicios publicados a partir de 1 de enero de 2009”, previó esta circunstancia financiando para esos casos el coste efectivo de los servicios traspasados con posterioridad. Este, sería el primer recurso adicional.

Tampoco debe olvidarse que se establece en el artículo 158.2 de la Constitución española el Fondo de Compensación Interterritorial con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad regional. Su desarrollo legislativo se ha efectuado por Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial<sup>138</sup>, modificada a su vez por Ley 23/2009, de 18 de diciembre<sup>139</sup>. Así, en cumplimiento de este mandato constitucional, en los Presupuestos

---

<sup>138</sup> «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, páginas 50419 a 50422.

<sup>139</sup> «BOE» núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, páginas 107156 a 107157.

Generales del Estado se dotan todos los años los Fondos de Compensación Interterritorial<sup>140</sup>. Este, sería el segundo recurso de carácter adicional.

Además, las Comunidades Autónomas, se nutren en la parte ajena al SFA de 2009 por sus impuestos propios y recargos sobre tributos estatales, sin olvidar tampoco que, también se benefician de la financiación como entidades provinciales<sup>141</sup>. Estos, serían la tercera y cuarta fuente de recursos adicionales. Finalmente, las Comunidades Autónomas pueden percibir fondos provenientes de subvenciones, convenios y contratos programa, así como otros recursos proporcionados por la Unión Europea<sup>142</sup>. Es decir, hasta seis tipos de recursos adicionales pueden percibir las Comunidades Autónomas, interfiriendo en el funcionamiento del SFA. A continuación, se resume gráficamente el panorama de la financiación total:

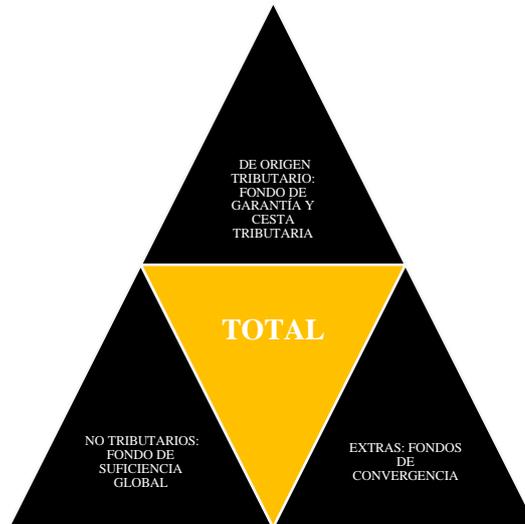
---

<sup>140</sup> Las características esenciales de estos Fondos se resumen básicamente en que su importe no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y Ciudades beneficiarias. Su gestión y solicitud se resume en el artículo 8 de la Ley 22/2001, en el que se señala que, con cargo a las dotaciones, las Comunidades Autónomas realizan solicitudes de Fondos de acuerdo con la ejecución de los proyectos financiados.

<sup>141</sup> En base al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, «BOE» núm. 59, de 9 de marzo de 2004.

<sup>142</sup> En este sentido, José Luis Gonzalez Vallvé y Miguel Ángel Benedicto Solsona, *La mayor operación de solidaridad de la historia. Crónica de la política regional de la UE en España*, Luxemburgo: Comunidades europeas, 2006.

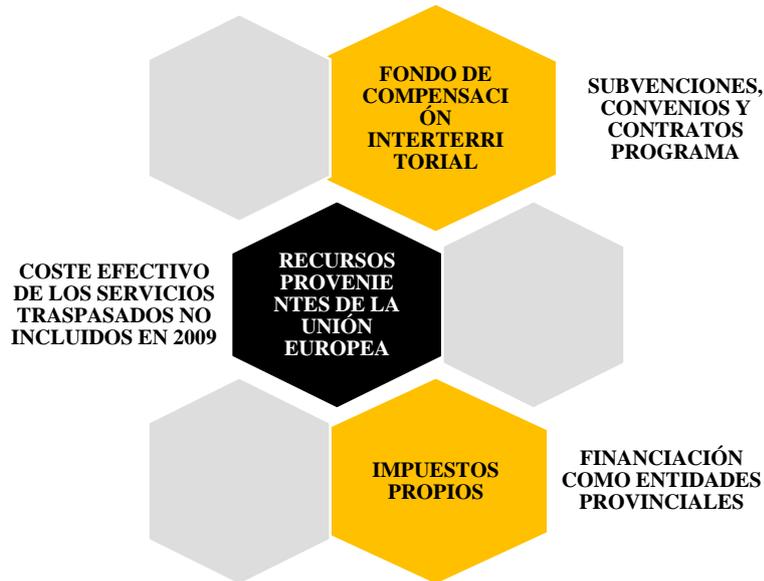
**ILUSTRACIÓN 1. TOTAL DE RECURSOS PERCIBIDOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON EL SFA DE 2009.**



Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se resume gráficamente la financiación total procedente del SFA.

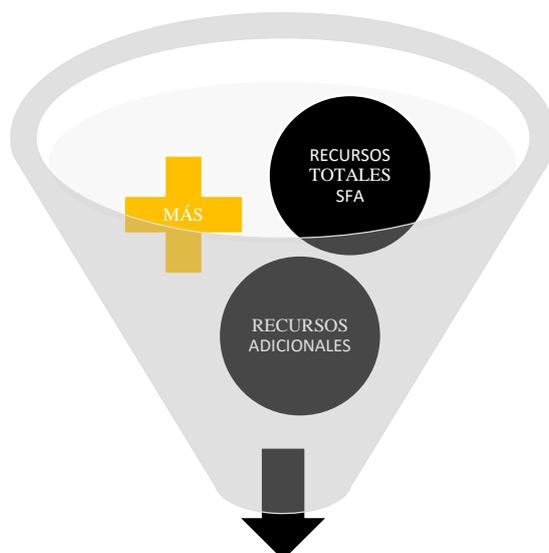
**ILUSTRACIÓN 2. RECURSOS ADICIONALES QUE PERCIBEN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AL MARGEN DEL SFA 2009.**



Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se expone gráficamente la relación de recursos adicionales que perciben las Comunidades Autónomas, ajenos al SFA. Como se aprecia en la imagen, éstas pueden percibir hasta un total de seis fondos o tipos de recursos adicionales.

**ILUSTRACIÓN 3. RECURSOS TOTALES QUE PERCIBEN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**



**RECURSOS TOTALES QUE PERCIBEN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se representa gráficamente la fórmula de financiación total con independencia de su origen.

Lo que en este epígrafe se pretende poner de manifiesto es que, desde nuestra perspectiva, la interferencia constante de fondos y más fondos “equilibradores” distorsiona cualquier SFA que se precie. Resulta altamente compliado destilar el origen y finalidad de cada uno de ellos. Al final, parece que nos encontramos ante un juego de suma cero, de equilibrios que no equilibran, y que sitúan a cada región exactamente en el mismo punto de partida en cada ocasión que se reabre el debate de la financiación.

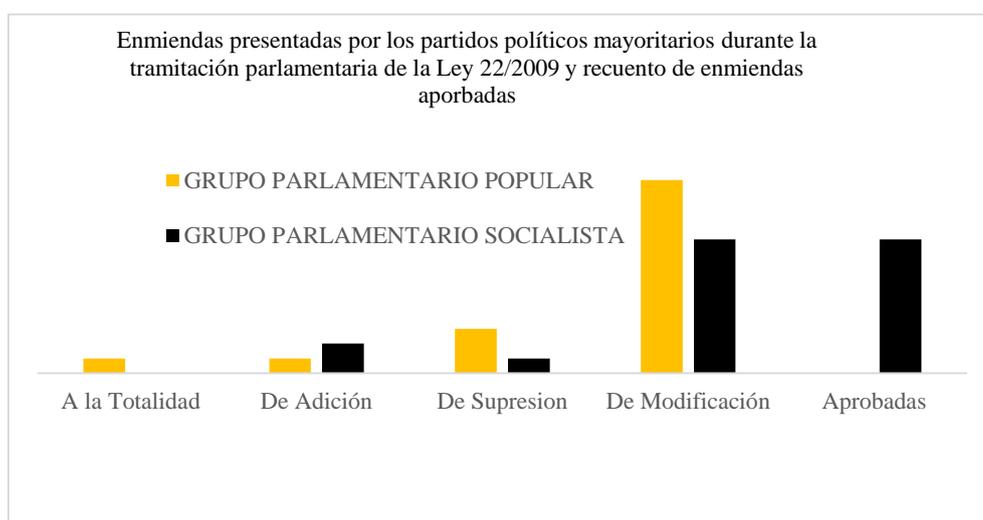
No es momento aquí de entrar a exponer soluciones, puesto que se reservan para el apartado que recoge la propuesta de trabajo; sin embargo, simplemente, se apuntará la idea de que una “depuración” y clarificación de la necesidad y función de cada fondo, es tarea urgente. Posiblemente, la mejor solución, será el pasar por el consenso político a la hora de diseñar y tramitar la aprobación del siguiente SFA.

En nuestra opinión, el SFA debe dejar de percibirse como un elemento a negociar y, sin embargo, comenzar a percibirse como elemento imprescindible de sostenibilidad. Ya en

páginas anteriores se apuntaba la idea de la percepción tradicional del gasto público como un elemento de índole electoral.

Pues en el caso del SFA, parece que se agrava dicha circunstancia y que pese a los esfuerzos por consensuar un diseño objetivo<sup>143</sup>, posteriormente, en su tramitación se pierde ese espíritu.

**GRÁFICO 5. ENMIENDAS PRESENTADAS POR LOS DOS PRINCIPALES PARTIDOS DURANTE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 22/2009.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web del Congreso de los Diputados<sup>144</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se reflejan los resultados de la tramitación parlamentaria del SFA.

<sup>143</sup> El actual SFA nace del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las ciudades con estatuto de autonomía del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En este punto, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que en la etapa de elaboración del SFA 2009, el Gobierno se encontraba en minoría, y que debe plantearse como hipótesis que esta circunstancia puede haber repercutido en su estructura. Si bien es cierto que las leyes nacidas del verdadero consenso son, en la práctica, más perdurables, esta afirmación queda comprometida en el caso de la reasignación de los recursos, puesto que es posible afirmar que “nadie está dispuesto a perder” en este tipo de negociaciones.

<sup>144</sup> Congreso de los Diputados, «Iniciativas», [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000037\\*.NDOC.%29](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000037*.NDOC.%29) ( último acceso: 31 de octubre de 2016).

### 3.2. Análisis del funcionamiento del Sistema. Equilibrio y nivelación.

Hasta el momento, se han expuesto los elementos e ideas básicas entorno al SFA de 2009. Se ha pretendido mostrar, de una manera clara y concisa su composición, y la complejidad que por la misma le acompaña en su ejecución. La confusión generada alrededor de su funcionamiento merece una especial reflexión en este apartado, puesto que es fuente de más de una discusión política y económica. Pero no sólo por eso, sino porque entendemos, que el propio método de funcionamiento del SFA 2009 (y por qué no decirlo, de todos los sistemas anteriores, en mayor o menor medida) representa un auténtico elemento distorsionador e impeditivo de la materialización de una auténtica autonomía financiera para las Comunidades Autónomas.

A las dificultades propias de la temática, se añade la derivada de la escasa literatura producida aplicable al caso español. Son bien pocos los autores que se han atrevido a realizar un análisis comprometido y ante todo, comprensible, sobre el verdadero método de funcionamiento de los diferentes fondos y de cómo operan las distintas nivelaciones. Tampoco contribuye a facilitar esta tarea nuestro legislador, que en una redacción muy poco clara, expone el método. Sin embargo, no es posible pretender elaborar una propuesta de trabajo para la reforma del SFA sin detenerse, aunque sea someramente, en este aspecto<sup>145</sup>.

De manera previa a analizar el funcionamiento concreto del modelo español, es necesario indicar de manera preliminar que el objetivo fundamental del SFA es erradicar los desequilibrios entre regiones para asegurar la equidad<sup>146</sup> entre ellas. Estos desequilibrios, siguiendo a Nuria Bosch<sup>147</sup>, pueden ser de dos tipos: de carácter horizontal y de carácter vertical.

---

<sup>145</sup> La descripción del funcionamiento de la nivelación en general se realiza de manera brevísima, teniendo en cuenta que no es el objeto de este trabajo de tesis.

<sup>146</sup> Es justamente en este punto en el que se perfila la primera interpretación errónea en la aplicación del SFA, y es que no se debe perder de vista que equidad no significa igualdad. Esto, unido a la intención de las diferentes autonomías de no ver alterado a la baja en ningún caso el volumen de recursos que vienen percibiendo, hace que se retrase la adopción de soluciones, “cronificando” el problema.

<sup>147</sup> Nuria Bosch, «El sistema de nivelación fiscal de las Comunidades Autónomas», *Revista de estudios regionales*, Vol. ext. VIII (2009), 73-82.

El desequilibrio de carácter horizontal tiene lugar por la “falta de correspondencia entre la capacidad para generar ingresos tributarios y las necesidades de gasto”<sup>148</sup>. El principio de equidad horizontal persigue corregir los desequilibrios fiscales horizontales, el objetivo es que se puedan prestar un nivel similar de servicios públicos en nuestro caso, en las diferentes autonomías. Como señala Nuria Bosch <sup>149</sup>, el medio para corregir los desequilibrios horizontales son las subvenciones.

El desequilibrio vertical es aquél que aparece cuando en un Estado con características federales en el que conviven diferentes niveles de gobierno, “los gobiernos de carácter subcentral tienen algún tipo de desajuste entre necesidades de gasto agregada y su capacidad fiscal agregada”<sup>150</sup>. Para corregir estos llamados desequilibrios verticales, está el principio de equidad vertical. El principio de equilibrio vertical persigue garantizar que todos los niveles subcentrales cuenten con el grado suficiente de recursos para hacer frente al nivel de gasto. Existen diferentes medios para corregir estos desequilibrios, optando generalmente por solventarlos mediante el incremento de transferencias provenientes del Estado central, aunque esta última solución es a veces más perjudicial al traducirse en la práctica en una gran dependencia de estas transferencias.

El SFA 2009, ha diseñado una nivelación compleja<sup>151</sup>. En una primera fase, tras la asignación de los recursos procedentes de la capacidad tributaria a cada autonomía, se comienzan a

---

y Nuria Bosch, Montserrat T. Bassols, y Maite Vialta, «El modelo de financiación autonómica de 2009», *Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya* Vol. 13/2010 (2010).

<sup>148</sup> Nuria Bosch, «El sistema...», *op.cit.*, 73-82.

<sup>149</sup> Nuria Bosch, Montserrat T. Bassols, y Maite Vialta, «El modelo...», *op.cit.*

<sup>150</sup> Nuria Bosch, «El sistema ...», *op.cit.*, 73-82.

<sup>151</sup> Para sistematizar el funcionamiento de los fondos de nivelación, se toman como referencia los Paper de FEDEA:

nivelar los repartos. La nivelación de nuestro Sistema de Financiación comienza siendo horizontal, y se consigue a través del Fondo de Garantía. Este primer nivel disipa satisfactoriamente las diferencias regionales más severas. Esta nivelación es completa y total, y se otorga en forma de subvención incondicionada, por tratarse de la garantía de los servicios públicos fundamentales. A continuación, y todavía dentro de esta primera fase se introduce una primera nivelación de carácter vertical a través del Fondo de Suficiencia, destinada a que las autonomías mantengan el *statu quo* heredado de los sistemas anteriores.

Finalmente, se introduce una segunda nivelación de carácter vertical también que incluye una batería de recursos adicionales contemplados en los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2009 destinados a “compensar” particularidades regionales (por ejemplo, el bilingüismo). No obstante, estos recursos adicionales, se aplicarían sólo en el periodo transitorio de 2009 y 2010. En estas dos últimas subfases dentro de esta primera, se abandona la nivelación total, y se ejerce una nivelación parcial.

**ILUSTRACIÓN 4. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA PRIMERA FASE DE NIVELACIONES EN SFA 2009.**



Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se muestra cómo operan la nivelación horizontal y vertical en la fase 1.

- Luis Ángel Hierro, y Pedro Atienza Montero, «Analizando críticamente a nivelación en el modelo de financiación autonómica. Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma», *Paper*, FEDEA, 2016.
- Maite Vilalta, «Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas», FEDEA, 2016.

En una segunda fase, se aplican a las Comunidades Autónomas que sean candidatas en función de reunir las características necesarias, en rondas (dependiendo de los casos) los Fondos de Convergencia, también con carácter vertical<sup>152</sup>.

**ILUSTRACIÓN 5. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA SEGUNDA FASE DE NIVELACIONES DEL SFA 2009.**



Fuente: Elaboración propia.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se resume la fase 2 de aplicación de nivelación vertical.

<sup>152</sup> Según se señala en *Ministerio de Hacienda*, <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>, (último acceso: 31 de octubre):

“Los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, son Fondos creados con aportación de recursos del Estado y con los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, contribuyendo a la igualdad y la equidad.

El Fondo de Competitividad se crea con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal y se desincentiva la competencia fiscal a la baja. Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal determinada legalmente, en función de su población ajustada relativa.

El Fondo de Cooperación se crea con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media o que, teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las Comunidades Autónomas de régimen”.

A continuación, y a los efectos de clarificar las conclusiones alcanzadas, se incluye un ejemplo de aplicación práctica de la nivelación descrita. Se toma como referencia el año 2014 por ser el último del que se disponen los datos definitivos de liquidación definitiva a la fecha de depósito de la tesis.

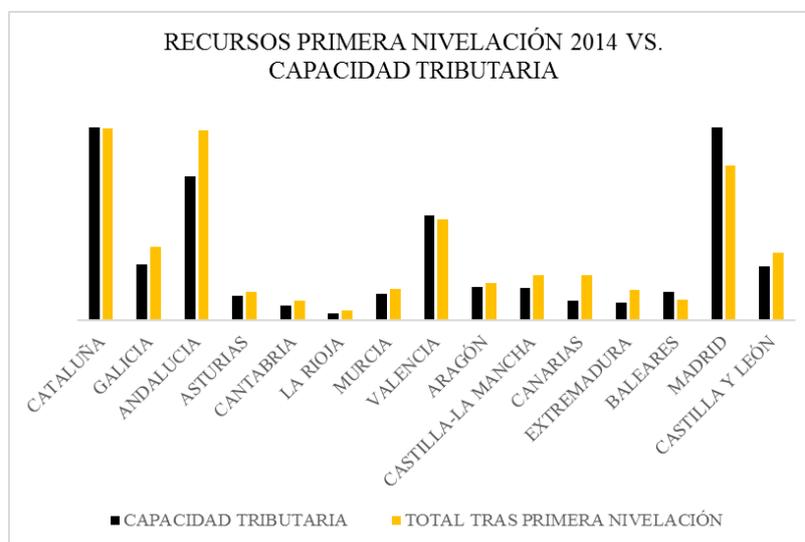
TABLA 4. SIMULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PARA 2014 SEGÚN SFA 2009 PRIMERA FASE DE NIVELACIÓN.

Comunidad Autónoma	Capacidad Tributaria	(+) transferencia de garantía	(+) fondo de suficiencia	TOTAL TRAS PRIMERA NIVELACIÓN
CATALUÑA	18207	-763	732	18176
GALICIA	5231	1184	556	6971
ANDALUCÍA	13611	3909	470	17990
ASTURIAS	2307	212	174	2693
CANTABRIA	1369	2	453	1824
LA RIOJA	682	58	196	936
MURCIA	2495	615	-182	2928
VALENCIA	9908	965	-1318	9555
ARAGÓN	3117	119	258	3494
CASTILLA-LA MANCHA	3061	1082	78	4221
CANARIAS	1820	2341	73	4234
EXTREMADURA	1690	747	413	2850
BALEARES	2715	-126	-642	1947
MADRID	18268	-2909	-681	14678
CASTILLA Y LEÓN	5113	852	405	6370

Fuente: Elaboración propia a partir de Ángel de la Fuente<sup>153</sup>. Unidades: millones de euros.

Comentario de análisis: En la tabla se muestran los resultados tras la aplicación de la nivelación fase 1 para 2014.

GRÁFICO 6. RECURSOS OBTENIDOS TRAS LA PRIMERA FASE DE NIVELACIÓN VS. PUNTO DE PARTIDA (CAPACIDAD TRIBUTARIA) SFA 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ángel de la Fuente<sup>154</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se muestra la representación gráfica de la Tabla anterior.

<sup>153</sup> Ángel de la Fuente, «La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Adenda», FEDEA (2016), 12.

<sup>154</sup> Op. cit. supra.

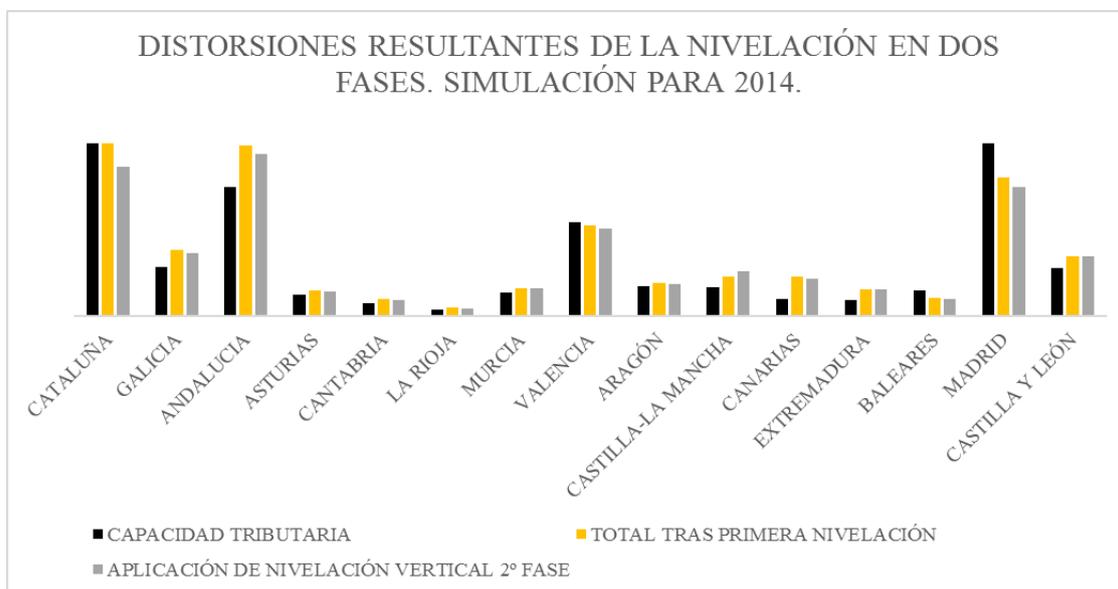
TABLA 5 SIMULACIÓN FINANCIACIÓN PARA 2014 EN SFA 2009 TRAS 2º NIVELACIÓN.

Comunidad Autónoma	CAPACIDAD TRIBUTARIA	TOTAL TRAS PRIMERA NIVELACIÓN	APLICACIÓN DE NIVELACIÓN VERTICAL 2º FASE
CATALUÑA	18207	18176	15729
GALICIA	5231	6971	6657
ANDALUCIA	13611	17990	17143
ASTURIAS	2307	2693	2615
CANTABRIA	1369	1824	1689
LA RIOJA	682	936	863
MURCIA	2495	2928	2910
VALENCIA	9908	9555	9222
ARAGÓN	3117	3494	3407
CASTILLA-LA MANCHA	3061	4221	4748
CANARIAS	1820	4234	3952
EXTREMADURA	1690	2850	2842
BALEARES	2715	1947	1830
MADRID	18268	14678	13601
CASTILLA Y LEÓN	5113	6370	6355

Fuente: Elaboración propia a partir de Ángel de la Fuente<sup>155</sup>. Unidades: millones de euros.

Comentario de análisis: En la tabla anterior se muestran los resultados tras la nivelación finalizada.

GRÁFICO 7. DISTORSIONES RESULTANTES DE LA NIVELACIÓN EN DOS FASES.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ángel de la Fuente<sup>156</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se muestra el resultado y las distorsiones que produce la doble nivelación. En realidad, parece que se trata de reajustar las entregas al punto de partida inicial, excepto para Madrid, Valencia y Cataluña, que pierden recursos.

<sup>155</sup> *Op. cit. supra.*

<sup>156</sup> *Op. cit. supra.*

Como se observa, la multitud de fondos que introdujo el SFA 2009 acaba distorsionando los resultados e impidiendo realizar un reparto equitativo, que es el que se conseguiría, en nuestra opinión, si la nivelación se limitase a la horizontal. Esta circunstancia, en parte es herencia de los sistemas anteriores, no en el sentido de reproducir los fondos de estos sistemas, sino en el sentido de pretender igualar el volumen de recursos final a aquél que con ellos se venían recibiendo sin tener en cuenta que las circunstancias han cambiado. Pero, además, es necesario tener en cuenta que al margen de la nivelación diseñada por el SFA 2009, nos encontramos con una nivelación extraordinaria proveniente de todos los recursos adicionales que pueden llegar a percibir las autonomías. En nuestra opinión, la nivelación vertical del SFA 2009 es, a todas luces, redundante con aquellos recursos extraordinarios.

### **3.3. Interferencias derivadas de la coexistencia de regímenes especiales y deudas históricas no saldadas. Otro elemento distorsionador más.**

No se pretende hacer aquí un estudio exhaustivo de los diferentes regímenes de financiación regional que conviven en nuestro país, puesto que dicho análisis descriptivo ya fue objeto de un capítulo del trabajo de investigación que precede a este trabajo de tesis<sup>157</sup>. Tampoco se pretende aquí discutir ni la constitucionalidad ni la conveniencia de la existencia de estos regímenes especiales, puesto que lo anterior tampoco es objeto de estudio en este trabajo de tesis. El objetivo de este epígrafe, es más ambicioso, y consiste en poner de manifiesto la existencia de los mismos, y llamar a reflexionar sobre su verdadera materialización, pero desde el punto de vista de una posible interferencia con la que desde nuestra opinión sería una adecuada financiación regional desde la perspectiva humanocéntrica.

---

<sup>157</sup> Para realizar esta sistematización se ha tomado como referencia la información proporcionada en:

*Centro de Estudios Fiscales CEF*, «Regímenes forales», <http://www.fiscal-impuestos.com/regimenes-especiales-financiacion-autonomica.html> (último acceso: 30 de octubre de 2016) y Minsiterio de Hacienda, «Régimen foral», <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx> (último acceso: 31 de octubre de 2016).

Como ya se ha apuntado a lo largo de esta tesis, el régimen de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, convive con el de las de régimen especial: Navarra y el País Vasco, que cuentan con un régimen específico denominado régimen foral<sup>158</sup>. Estos regímenes forales cuentan con reconocimiento constitucional en base a la Disposición adicional primera de la Constitución de 1978, que establece:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

A su vez, se recoge en los propios Estatutos de Autonomía, que establecen en ambos casos que las relaciones financieras con el Estado se articularán por el sistema de Concierto o Convenio Económico, en cada caso.

Así, en el caso del País Vasco, el sistema de Concierto y la metodología para la determinación del cupo se regulan en la Ley 12 /2002 de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>159</sup> en su redacción dada por la Ley 28/2007, de 25 de octubre y en la Ley 29/2007 de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo para el País Vasco para el quinquenio 2007-2011. En el caso de Navarra, el Convenio Económico se encuentra regulado en la Ley 28/1990 de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, con sus posteriores modificaciones<sup>160</sup>.

Pero además de los regímenes anteriores, también encontramos dos casos dentro del régimen común que por razones basadas en su geografía e historia representan la existencia en la práctica de dos regímenes especiales más. Son los casos de Canarias y de

---

<sup>158</sup> Se basan en un sistema de cupos que se liquidan al final de cada trimestre (Navarra) o cada cuatrimestre (País Vasco), a aplicar sobre el Presupuesto de Ingresos del Estado.

<sup>159</sup> «BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2002.

<sup>160</sup> Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, «BOE» núm. 151, de 25 de junio de 2015.

las Ciudades Autónomas; sujeta la primera a las peculiaridades establecidas por la normativa de la Unión Europea respecto de las regiones ultraperiféricas. Mientras tanto, la propia Ley 22/2009 regula las especialidades a aplicar a las ciudades autónomas, reconocidas en la Disposición transitoria quinta de la Constitución Española. Como ya se ha indicado, no se trata aquí de poner en tela de juicio la conveniencia de la existencia de estos regímenes, máxime cuando están reconocidos y amparados por nuestro texto constitucional. Sin embargo, se quiere llamar la atención sobre los resultados económicos que arroja su aplicación y que, en comparación con el reparto de recursos que obtienen las Comunidades Autónomas de régimen común, es especialmente llamativo. Para ilustrar la desproporción en el reparto, a continuación, se expone una síntesis de los resultados ofrecidos para 2012 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2015)<sup>161</sup>.

**TABLA 6. FINANCIACIÓN PER CÁPITA EN LAS DIFERENTES REGIONES DE ESPAÑA, AÑO 2014.**

<b>Financiación per cápita 2014</b>	
<b>CCAA</b>	<b>Euros</b>
Andalucía	1.949
Aragón	2.382
Asturias	2.408
Baleares	2.119
Canarias	1.972
Cantabria	2.576
Castilla y León	2.427
Cast.- Mancha	2.194
Cataluña	2.151
Valencia	1.848
Extremadura	2.592
Galicia	2.360
Madrid	2.013
Murcia	1.908
Navarra	3.100
País Vasco	3.863
La Rioja	2.535
Ceuta y Melilla	4.326
España	2.207
Régimen Común	2.103
Comunid. forales	3.690

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública<sup>162</sup>.

Comentario de análisis: En la tabla anterior se muestran los resultados de financiación per cápita de cada una de las Comunidades Autónomas, tanto las de régimen especial como las de régimen común.

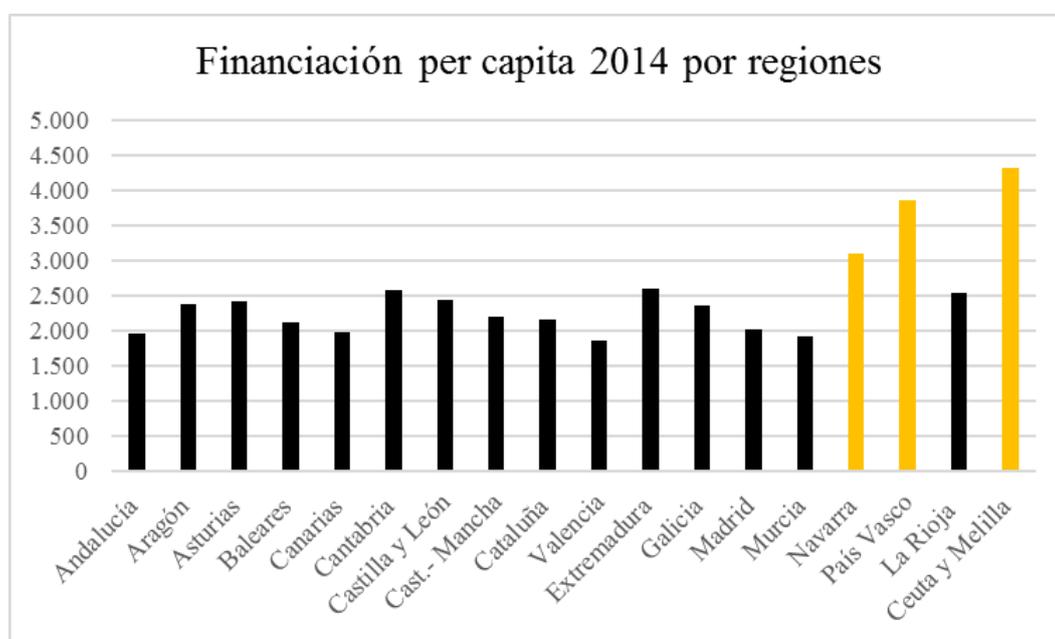
En relación con la tabla anterior, resulta altamente llamativa la diferencia de financiación asignada de media. En las Comunidades de régimen común, la media se estima en 2.103

<sup>161</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2012», 2015. En este sentido, también *El Confidencial*, «Los recursos per cápita del País Vasco y Navarra duplican a los del resto de regiones», *elconfidencial.es*, 21 de julio de 2015.

<sup>162</sup> *Op. cit. supra*.

euros per cápita mientras que en las de régimen foral esta media asciende a los 3.690 euros per cápita. En este sentido, llamar la atención también sobre el hecho de que en las Comunidades Autónomas de régimen común esta cifra esta acomodada a los métodos de nivelación diseñados. Es decir, se otorgan por unidad de necesidad y población ajustada. Lo anterior hace todavía más llamativa la diferencia, puesto que pese al salto de asignación per cápita, y pese a que ello no es objeto de estudio de esta tesis, el nivel de desarrollo de las regiones de régimen foral, hacen pensar que el coste por servicio prestado no difiere tanto del resto de España.

**GRÁFICO 8. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA FINANCIACIÓN PER CÁPITA EN ESPAÑA 2014. DIFERENCIAS ENTRE RÉGIMEN COMÚN Y RÉGIMEN FORAL.**



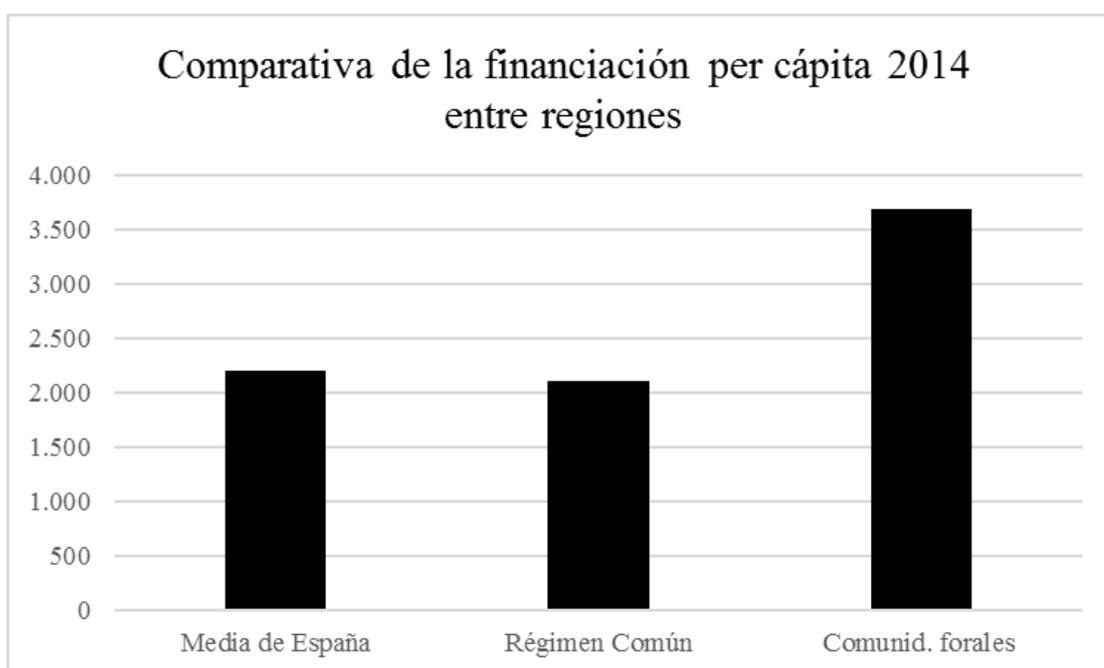
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública<sup>163</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración superior se muestra la representación gráfica de la Tabla anterior.

<sup>163</sup> *Op. cit. supra.*

En relación con la tabla y gráfico anterior, llama especialmente la atención la diferencia entre la financiación per cápita para el año 2014 entre las Comunidades Autónomas de régimen común y las de régimen foral. También resulta especialmente llamativa la asignación realizada a las ciudades de Ceuta y Melilla, por alta; y, en sentido contrario la realizada a Canarias, que pese a disfrutar de un régimen propio por razón de su naturaleza ultraperiférica, recibe una cantidad muy por debajo de la media. Esta circunstancia vuelve a poner de manifiesto lo que ya se viene apuntando en este trabajo, y es que, la distribución de recursos financieros entre los territorios no se hace desde el punto de vista humanocéntrico, sino desde un punto de vista político que pretende cristalizar un determinado *statu quo*.

GRÁFICO 9 . COMPARATIVA GLOBAL DE LAS ASIGNACIONES PER CÁPITA AÑO 2014 POR RAZÓN DEL TERRITORIO.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública<sup>164</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior, se muestran gráficamente los resultados globales de las diferencias de financiación per cápita por razón del tipo de régimen y región.

---

<sup>164</sup> *Op. cit. supra.*

De manera adicional, es necesario prestar también atención al hecho de las denominadas “deudas históricas”<sup>165</sup>. Tampoco se realizará aquí una exposición exhaustiva de la materia, sino simplemente se pretende llamar la atención sobre la “lucha territorial” de las autonomías por obtener ingresos extra. La que más y la que menos, ha reclamado en algún momento alguna cuantía por este concepto (en cierto modo, indeterminado) de la deuda histórica.

Y ello, con independencia de los recursos totales que hubiese percibido. La reclamación de estas deudas históricas se hace, generalmente en base a diferencias generadas por las características intrínsecas de una región, variando en cada caso: por su estructura poblacional, socioeconómica, orográfica o de desarrollo. Hasta se ha llegado a consagrar en los textos de diferentes Estatutos de Autonomía<sup>166</sup>. Sin embargo, y aunque no se quiera entrar en el análisis citado, resulta imprescindible, para situar al lector, realizar una contextualización de la situación actual. Para simplificar la tarea, a continuación se recoge resumidamente el esquema de la panorámica nacional en relación con estas deudas históricas mediante tabla.

---

<sup>165</sup> No se pretende realizar en este punto un análisis expositivo exhaustivo de las diferentes deudas históricas ni de su reconocimiento, en algunos casos (como el de Andalucía y Extremadura) vía Estatutos de Autonomía, ni tampoco entrar en la discusión acerca del bloque de constitucionalidad y la pertinencia o no del reconocimiento de estas deudas. Lo que aquí se pretende es poner de manifiesto lo alejada que se encuentra la planificación financiera actual de la perspectiva humanocéntrica. Por lo anterior, se obvia en este estudio dichas referencias al considerarse que implican una desviación poco acertada de la temática principal a abordar. No obstante lo anterior, a los efectos de incluir una referencia clara al respecto, y por su interés, se menciona la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2003, de 18 de enero, y muy especialmente, su Fundamento Jurídico 9.

<sup>166</sup> Como son los casos de Andalucía y Extremadura.

**TABLA 7. DEUDAS HISTÓRICAS RECLAMADAS EN BASE A LOS ESTATOS DE AUTONOMÍA.**

<b>CCAA</b>	<b>ORIGEN</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>MILLONES DE EUROS RECONOCIDOS POR EL ESTADO</b>	<b>ANTICIPOS OTORGADOS POR EL ESTADO</b>	<b>LIQUIDACIÓN</b>
Andalucía	Estatuto de Autonomía	Hacer frente a las especiales circunstancias socioeconómicas.	1.204,41	420 millones de euros	19 de marzo de 2010
Extremadura	Estatuto de Autonomía	Hacer frente a las especiales circunstancias socioeconómicas	430	50 millones de euros	Pendiente (el plazo expiró el 30 de enero de 2014)

Fuente: Elaboración propia<sup>167</sup>.

Comentario de análisis: En la tabla anterior se esquematizan las deudas históricas que han sido reclamadas al Estado por vía Estatutos de Autonomía.

<sup>167</sup> Para la realización de esta tabla se ha sintetizado la información proveniente de las siguientes fuentes:

- Fernando Rojo, «Las comunidades, al margen de Cataluña reclaman "deudas históricas" de 37.000 millones», *abc.es*, 30 de enero de 2006, [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-01-2006/abc/Nacional/las-comunidades-al-margen-de-catalu%C3%B1a-reclaman-deudas-historicas-de-37000-millones\\_1314077148330.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-01-2006/abc/Nacional/las-comunidades-al-margen-de-catalu%C3%B1a-reclaman-deudas-historicas-de-37000-millones_1314077148330.html) (último acceso: 29 de abril de 2017).
- *Wolters kluwer, Guías Jurídicas*, «Solidaridad...», *op. cit.* (último acceso: 29 de octubre de 2016).

**TABLA 8. CANTIDADES RECLAMADAS AL ESTADO EN CONCEPTO DE " DEUDAS HISTÓRICAS" NO RECONOCIDAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.**

CCAA	ORIGEN	MILLONES DE EUROS	MILLONES EN ANTICIPOS A CUENTA OTORGADOS POR EL ESTADO
Valencia	SFA	13.500	0
Canarias	Incremento de la población y territorio desfavorecido	900	0
Cataluña	Inversión del Estado(desajustes)	3000	n/d
Galicia	Atraso en infraestructuras	14.000	0
Asturias	Atraso en infraestructuras n infraestructuras	2.600	0
Castilla y León	Atraso en infraestructuras, educación y sanidad	400	0
Murcia	Atraso en infraestructuras	800	0
P. Vasco	Atraso en infraestructuras	4.000	4.000
Cantabria	Atraso en infraestructuras	482	0
Aragón	Mermas recaudatorias	400	
Madrid	Crecimiento población	1.414	0
La Rioja	Perjuicios económicos	254,14	
Baleares	Sanidad y educación	529	63
Castilla- La Mancha	Atraso en infraestructuras y sanidad	94	0
Murcia	AVE y aeropuerto	800	

Fuente: Elaboración propia<sup>168</sup>.

Comentario de análisis: en la tabla anterior se cuantifican las deudas solicitadas por distintas Comunidades Autónomas.

Como puede deducirse de la información contenida en las tablas anteriores, la totalidad de las Comunidades Autónomas, con independencia de su régimen de financiación (común o especial) y con independencia del reconocimiento en sus propios Estatutos de Autonomía han reclamado al Estado el abono de altísimas cantidades por este concepto de deuda

<sup>168</sup> Para la realización de esta tabla se ha sintetizado la información proveniente de las siguientes fuentes:

- Fernando Rojo, «Las comunidades...», *op. cit.* (último acceso: 29 de abril de 2017).
- *Wolters kluwer, Guías Jurídicas, «Solidaridad...», op. cit.* (último acceso: 29 de octubre de 2016).

histórica. Incluso, en algunos casos, el Estado ha accedido a atender estas peticiones, cuantificando esas supuestas cantidades adeudadas. Es decir, en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común, el total de recursos adicionales que perciben (es decir, los provenientes del SFA y de otros conceptos), en muchos casos hay que sumarles además esta “inyección” extraordinaria de ingresos, es decir, un elemento distorsionador más que se añade a los ya citados.

Expuesta la realidad, cabe preguntarse por qué ocurre esto. Una vez más encontramos la respuesta en el erróneo enfoque que se le está dando al problema, confundiendo, en nuestra opinión, la cuestión territorial con la cuestión de la financiación. Si bien, obviamente se encuentran indisolublemente unidas, parece que tanto el legislador como la clase política ha olvidado que el punto de partida del equilibrio financiero debe situarse en el ciudadano (como persona) y no en el territorio.

En este sentido, Joaquín Javaloy incide en la idea de que el problema actual deriva de la falta de claridad en la atribución de las competencias, consecuencia de una configuración territorial realizada a la sombra de los estados federales. De manera muy tajante señala el autor:

“En definitiva, el Estado residual español que las Comunidades Autónomas nos han dejado, tras sucesivas oleadas de transferencia de competencias en sus modificaciones estatutarias, se encuentra ya inerme y resulta incapaz de llevar a cabo una política económica que saque a España de la crisis. Pero, si no salimos de la crisis y recuperamos la senda del crecimiento económico no se podrá financiar suficientemente el Estado de las Autonomías, y tanto el Estado como las Comundiades Autónomas, tendrán que recurrir cada vez más a crecientes endeudamientos que acabarán arruinándonos. Entonces, nuestro suicidio económico será la antesala del suicidio político de un insostenible Estado autonómico”<sup>169</sup>.

Todavía más tajante es la cita que realiza de Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuentes<sup>170</sup>:

“(…) De manera que sostenemos que es un hecho anómalo pero cierto que en España el Estado ha dejado en buena medida de disponer de territorio. Ahora bien, el Estado sí tiene

---

<sup>169</sup> Joaquín Javaloy García, *El ocaso de las autonomías. el Libro que ningún partido político quisiera ver publicado*. Edición digital: Bubok Publishing S.L.(2014), 147.

<sup>170</sup> *Op. cit. supra*, 144.

territorio- lo recupera- cuando de repartir fondos, prebendas, rentas, canonjías, o subvenciones se trata. Entonces se alza de pronto como un aparecido y todos los remilgos frente a ese Estado desaparecen como las sombras de un mal sueño”.

Esto viene sucediendo, en nuestra opinión, porque el problema se está desenfocando y perdiendo perspectiva. Bien es cierto que nuestra Constitución, en su artículo 2, reconoce el derecho a las autonomías de las nacionalidades y regiones que integran España, promoviendo la solidaridad territorial entre ellas. Sin embargo, tampoco puede perderse perspectiva en este sentido la obligación de los poderes públicos de garantizar las condiciones óptimas para que se desarrolle esa solidaridad interterritorial, puesto que a continuación, en el apartado segundo del artículo 9 del mismo texto, se lanza un claro mandato a los poderes públicos, estableciendo que :

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Es decir, el propio texto constitucional, en ese mandato, pone en el centro del sistema a la persona, y no a las autonomías. Tal y como se ha expuesto, la Constitución pone en el centro a las personas y, de hecho, deja encargadas a esas autonomías de la realización del principio enunciado. No debe olvidarse que las propias autonomías nacieron para dar satisfacción a las diferentes identidades que se reunían en nuestro país, buscando una solución satisfactoria a todas ellas y promoviendo obviamente la igualdad, pero entre las personas que las integran y que se identifican con cada una de ellas.

Desde nuestra perspectiva, el actual modelo autonómico entendido como un sistema bancario de préstamos y demandas con el Estado, carece de sentido y “enfada” al ciudadano, que constantemente observa cómo se despilfarran los impuestos que con tanto esfuerzo paga. Es más, también observa cómo ese esfuerzo extraordinario que está realizando sobrepasa las fronteras de su autonomía aterrizando directamente en una especie de vertedero financiero, en forma de inversión ineficiente. No debemos olvidar que, si un Estado se sustenta, es por

las aportaciones de los ciudadanos, justamente quienes menos se están beneficiando de su propio esfuerzo<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> En este sentido, consultar la obra de Jaques Maritain, *El Hombre...*, *op. cit.*.

## **4. Capítulo cuarto: Necesidad de retorno al humanocentrismo en el diseño de un nuevo Sistema de Financiación Autonómico**

---

### **4.1. Aproximación al humanocentrismo en el campo del derecho presupuestario: el Sistema de Financiación como elemento de seguridad humana económica individual y comunitaria.**

Como ya se ha indicado en la Introducción, con este trabajo de tesis doctoral, se pretende realizar una aportación que contribuya al diseño correcto de la financiación autonómica en España, incluyendo en dicho diseño el aspecto de la perspectiva humanocéntrica, hasta ahora, totalmente olvidada; así como demostrar cómo un correcto diseño y reparto eficiente de los recursos económicos constituye un instrumento adecuado y eficiente de prevención y seguridad humana. Es más, se pretende llamar la atención sobre el hecho de que diseñar desde otra perspectiva este sistema conducirá a su fracaso reiterado (como de hecho, viene ocurriendo), así como que mantener el actual diseño que concibe que la solidaridad ha de entenderse en términos de regiones y no de personas, promueve la aparición de diversas amenazas que ponen en tela de juicio la seguridad de las personas, situándolas en ocasiones en riesgo de exclusión.

Para desarrollar con éxito tan ambiciosa y novedosa empresa en el campo jurídico, se dedican unas líneas a realizar una aproximación al concepto de humanocentrismo<sup>172</sup>. Especialmente, se dedican estas líneas a contextualizar la vigencia del humanocentrismo y la seguridad humana en el campo de estudio que nos ocupa. Hasta el momento, es posible afirmar que prácticamente, la financiación regional se concibe desde el mero aspecto asistencial o de beneficencia<sup>173</sup>, ignorándose por el legislador el auténtico poder que reviste como instrumento de seguridad y prevención (y no porque, tal y como veremos, no se hayan

---

<sup>172</sup> La referencia al humanocentrismo se hace aquí descargada de connotaciones políticas como las de Andre Gunder Frank, uno de los pioneros en acuñar el término. La referencia al humanocentrismo se realiza en el sentido que, como luego veremos, emplea la Organización de Naciones Unidas.

<sup>173</sup> Lo que se pretende con esta afirmación es llamar la atención sobre el hecho de que todavía no se percibe la financiación regional como un método de prevención de riesgos y seguridad humana.

realizado llamadas de atención sobre la materia<sup>174</sup>). Entendemos, que esto es así, por la tradicional ausencia de la perspectiva humanocéntrica en el campo presupuestario. En la tradición jurídica, el Derecho Presupuestario se ha venido definiendo por Rodríguez Bereijo<sup>175</sup> como:

“El conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto del Estado y de los demás entes públicos”.<sup>176</sup>

De la misma manera que el Presupuesto, sería aquél acto legislativo por el que se aprueba ese Presupuesto del Estado. En esta ecuación, no tiene cabida la persona, tal y como se observa, a pesar de que muchas de las partidas se destinarán a políticas directamente relacionadas con ellas. Por ello, previamente, entendemos necesario realizar una aproximación a la situación que desde nuestro punto de vista, debe otorgarse a la persona en relación con el Derecho, y más específicamente, con el Derecho Presupuestario.

A lo largo de la historia de la filosofía, el debate sobre el significado y extensión del concepto de persona ha sido recurrente. Especialmente ocupados ha mantenido este estudio a los jusfilósofos, puesto que, innegablemente, la persona ha de entenderse como tema fundamental del Derecho, o al menos, así ha de ser en consonancia con lo que hasta aquí se ha venido exponiendo. En este sentido, Carlos Fernández Sessarego en el artículo ¿Qué es ser “Persona” para del Derecho?, señala, trayendo a colación las aportaciones de varios autores y entre ellos, Castán y Klug que:

“En España, el tratadista José Castán Tobeñas, en 1952, sostiene escuetamente “que el hombre es el centro del Derecho”, mientras que el jusfilósofo Ulrich Klug confirma este aserto cuando dice que, “fundamentalmente, el hombre es ciertamente el centro del derecho,

---

<sup>174</sup> En reiteradas ocasiones, y en diversas declaraciones, Naciones Unidas ha puesto el acento sobre el carácter intersectorial de la seguridad humana y de las amenazas para la misma.

<sup>175</sup> Álvaro Rodríguez Bereijo es un jurista español de reconocida competencia en materia de Derecho Financiero y Tributario.

<sup>176</sup> Alejandro Menéndez Moreno, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 16ª ed. (Valladolid: Lex Nova, 2015), 445, citando a Rodríguez Bereijo.

y esto especialmente en la sensibilidad jurídica moderna”. Enneccerus, en Alemania, considera que “la persona constituye la condición previa de todos los derechos”. Savatier, en Francia, expresa, por su parte, que la persona se ha convertido “en el centro de la meditación jurídica contemporánea”<sup>177</sup>.

Es decir, innegablemente, la persona ha de situarse en el centro de nuestras reflexiones y de nuestros objetivos. Sin embargo, lo que en este apartado se pretende no es hacer un exhaustivo estudio del concepto jurídico de persona, ni mucho menos determinar qué ha de entenderse por ello<sup>178</sup>, puesto que opinamos que esta materia ha de quedar reservada a la Filosofía del Derecho. Lo que en este epígrafe se pretende, es realizar una mínima aproximación a la materia, simplemente para reflexionar en el hecho de que, como Castán señala, la persona debe considerarse el centro del Derecho. La anterior posición, nos conduce inexorablemente a la postura humanocentrista.

En cuanto al humanocentrismo, como se desprende del término, trata de poner la atención en el ser humano, o más bien en el individuo, y no tanto en el sistema que éste integra o del que es tomado como parte. Desde el aspecto de la seguridad humana, ya es tradicional oponer, o, al menos comparar las visiones estatocéntricas y humanocéntricas. Es más, casi es posible considerar que se trata de un debate ya superado la necesidad de avanzar desde la perspectiva estatocéntrica hacia la perspectiva humanocéntrica de la seguridad de las personas<sup>179</sup>. Se ha observado un gran desarrollo y extensión del término. Tanto es así, que en la página web de las Naciones Unidas (Dependencia de Seguridad) se puede leer:

“La seguridad humana es un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado con que se enfrentan los gobiernos y las personas. Dado que las amenazas a la seguridad humana presentan grandes diferencias en el

---

<sup>177</sup> Carlos Fernández Sessarego, «Qué es ser “Persona” para del Derecho?», *Derecho PUC*, núm. 53 (2002).

<sup>178</sup> Actualmente, asistimos a un debate sobre el concepto de persona, los derechos de los no nacidos y la influencia en la ciencia jurídica de la inteligencia artificial, debate del que nosotros queremos alejarnos.

<sup>179</sup> Pauline Kerr, «The evolving dialectic between state-centric and human-centric security» (Working Paper, Australian National University, Canberra: Department of International Relations RSPAS , 2003).

plano nacional e internacional y a lo largo del tiempo, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en las personas, específica para cada contexto y orientada a la prevención. Este planteamiento ayuda a centrar la atención en las amenazas existentes y emergentes para la seguridad y el bienestar de las personas y las comunidades”<sup>180</sup>.

Tal y como expone Naciones Unidas en su página web tan acertadamente, el concepto de seguridad humana es intersectorial, y requiere un examen amplio de las amenazas orientado en todo caso a la prevención. La aplicación del concepto de seguridad humana a la seguridad económica comunitaria y personal no es novedosa para la Organización de las Naciones Unidas. Ya en el Informe sobre Desarrollo Humano 1994, se indicaba que el concepto de seguridad humana:

“También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente”<sup>181</sup>.

Más recientemente, la Organización de las Naciones Unidas ha señalado las cuestiones a las que específicamente puede aplicarse el concepto de seguridad humana, indicando:

“La seguridad humana tiene en cuenta amenazas complejas y multidimensionales que representan un desafío para la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas. En cuanto marco, puede aplicarse a una gran variedad de desafíos actuales e inminentes. A través de los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, el concepto de seguridad humana se ha aplicado a situaciones complejas de la seguridad humana, como las siguientes:

- Transición a la paz y el desarrollo sostenible en comunidades frágiles y afectadas por conflictos.
- Víctimas de la trata de personas, su protección y empoderamiento.
- Respuesta a las consecuencias multidimensionales de las amenazas relacionadas con el clima.

---

<sup>180</sup> Naciones Unidas, «United Nations Trust Fund for Human Security», <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana> (último acceso: 3 de diciembre de 2016).

<sup>181</sup> Naciones Unidas, «Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo» (México: Oxford University Press, 1994), 4.

- Violencia urbana y sus efectos en la salud, educación y seguridad económica, personal y comunitaria.
- Reducción de la pobreza, inclusión social y desarrollo de base comunitaria en las zonas aisladas.
- Componentes económicos, ambientales y sociales de las situaciones de inseguridad sanitaria<sup>182</sup>”.

De manera paralela a las Naciones Unidas, la Iglesia Católica<sup>183</sup> ya venía advirtiendo de estos riesgos de exclusión, y reclamando :

“una conversión colectiva de la sociedad española por exigencia de los hechos, por instintode supervivencia y, sobre todo, por imperativo de solidaridad”<sup>184</sup>.

Es decir, tal y como reconocen tanto Naciones Unidas como la Iglesia Católica existe una unión prácticamente indisoluble entre seguridad económica y participación en la sociedad de las personas. Esta seguridad económica, en nuestra opinión se ve indiscutiblemente afectada por el fenómeno del desempleo, y este fenómeno de desempleo se ha visto potenciado – si no, producido- por unas erróneas políticas de inversión y austeridad en nuestro país que han originado un apalancamiento de la economía y un retroceso en los derechos sociales.

---

<sup>182</sup> Naciones Unidas, «United Nations Trust ...», *op. cit.* (último acceso: 3 de diciembre de 2016).

<sup>183</sup> Puede llamar poderosamente la atención la referencia a la Iglesia Católica, sin embargo, para algunos autores, es el auténtico germen de la configuración actual del Estado. En este sentido, no podemos dejar de mencionar la obra de Manuel Ballbé Mallol, «El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la Americanización y la Europeización», *Revista de Administración Pública* núm. 14, Madrid, septiembre-diciembre (2015), 215-276.

En la página 219 del artículo de referencia, el Dr. Ballbé resume perfectamente lo que aquí queremos decir, señalando: “La Iglesia Católica, desde el SX hasta la construcción del Estado absoluto, representó la única Administración perfectamente organizada y articulada a lo largo y ancho de Europa, convirtiéndose en un sistema modélico de organización jerárquica y en red”. Es más, se señala incluso a la Iglesia como germen del Estado proteccionista, postura con la que no se puede mostrar más acuerdo, máxime en lo que a seguridad humana se refiere. No obstante lo anterior, en el siguiente apartado de este capítulo se hará una referencia más concreta a la importancia de la relación existente entre la creación del Estado y la Iglesia Católica.

<sup>184</sup> En referencia a la Conferencia Episcopal Española de Pastoral Social que en 1984 publicó *Crisis Económica y responsabilidad moral: Departamento de pensamiento social cristiano, Una nueva voz para nuestra época* (Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, ICADE, 2001), 149.

En consecuencia, cabe concluir que el Sistema de Financiación Autónoma es un elemento directamente relacionado con la seguridad económica comunitaria y personal<sup>185</sup> y, por lo tanto, debe entenderse como un elemento de seguridad humana. Dicho de otro modo, de su diseño depende el mantenimiento de la paz social. En el mismo sentido que Naciones Unidas, entendemos que los gobiernos (Central y Autónomo) son los “agentes responsables de promover la seguridad humana”<sup>186</sup>. En consecuencia, en el diseño de un Sistema de Financiación Autónomo eficiente, entendemos necesaria la integración por parte del legislador de la perspectiva humanocéntrica para evitar distorsiones así como la irrupción de amenazas que reviertan negativamente en la seguridad de la comunidad (entendida como conjunto de personas). Concretamente, entendemos que el diseño actual del Sistema constituye una vulneración por parte de los poderes públicos de su obligación por velar por el cumplimiento de los principios constitucionales de solidaridad interterritorial recogido en el artículo 2 de nuestra Constitución y de participación pública reconocido en el apartado 2 del artículo 9 del mismo texto. Nos encontramos ante una crisis institucional y social, y para solventarla es necesario emigrar hacia nuevos valores, y es que “a una sociedad henchida de abundancia y confiada en el crecimiento indefinido le ha sucedido otra instalada en la crisis”<sup>187</sup>. La solución a esta crisis, como decimos, pasa por rediseñar el sistema institucional y presupuestario desde la perspectiva humanocéntrica.

---

<sup>185</sup> Juan Pablo Fernández Pereira, *La Seguridad Humana*, (Barcelona: Ariel, 2006). En esta obra, que tiene su origen en un trabajo de tesis dirigido por el Dr. Ballbé, se resume el concepto de seguridad económica y los requisitos que han de confluir en la misma. El autor, menciona como elemento integrador de la seguridad económica el ingreso “básico asegurado” procedente, generalmente del trabajo remunerado.

<sup>186</sup> Naciones Unidas, «United Nations Trust ...», *op. cit.* (último acceso: 3 de diciembre de 2016).

<sup>187</sup> Departamento de pensamiento social cristiano, *Una nueva voz ...*, *op. cit.*, 151.

## 4.2. El origen humanocéntrico del derecho europeo a una existencia digna y la solidaridad europea como instrumento para garantizar la seguridad económica.

Es posible que para muchos haya pasado inadvertido que la normativa europea se ha inspirado para su construcción en la perspectiva humanocéntrica. Es probable incluso que esta circunstancia haya pasado inadvertida también a las propias instituciones europeas. Sin embargo, entendemos que es clara la inspiración humanocéntrica al otorgarle, por ejemplo, en La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea un lugar primordial a la existencia humana digna, señalando en su artículo 34:

### “Seguridad social y ayuda social

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.
2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales.
3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”<sup>188</sup>.

La referencia a la existencia humana digna, no es accidental, sino que se produce consecuencia de la cristalización de la extensa tradición de los valores cristianos en Europa<sup>189</sup>, así como su influencia en la propia formación de los Estados<sup>190</sup>. No obstante, en

---

<sup>188</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas 18 de diciembre de 2000, «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

<sup>189</sup> Casiano Floristán, «Las raíces cristianas de Europa», *El país*, 29 de Mayo de 2003.

<sup>190</sup> Sobre la influencia directa de la Iglesia Católica en la formación del Estado administrativo (europeo) tal y como hoy lo conocemos, ya se ha hecho referencia en el apartado anterior de este capítulo (en relación con la obra de Manuel Ballbé Mallol, «El futuro...», *op. cit.*, 215-276). Sin embargo, conviene de nuevo insistir en esa importancia e indisoluble conexión. Y es que, tal y como indica el Dr. Ballbé, la Iglesia Católica aporta, además de un orden administrativo un orden jurisdiccional supraestatal. Este influjo de la Iglesia Católica trae consigo un orden estatocéntrico, que se opone al orden individuocéntrico consecuencia del influjo de la Iglesia protestante en la formación del Estado de raíces anglosajonas,

la presente tesis se ha destilado toda perspectiva religiosa del asunto que nos ocupa. A pesar de ello, y por su interés y relación, es necesario hacer una breve reflexión sobre la necesidad y el origen del Estado, según la Iglesia, y, que posteriormente, como decimos, desterrada de ideología religiosa, se ha extendido por la teoría política. En este sentido, entendemos imprescindible destacar el siguiente extracto que ejemplifica la anterior afirmación:

“Como ser social, el hombre forma naturalmente sociedades. Aunque no todas las Naciones se constituyen permanentemente en Estados, la mayoría de las veces, para gestionar los asuntos comunes surge el Estado, como una forma histórica de organización política. Nace pues, de la sociedad humana, establecida por Dios. El consenso humano (el “contrato social”) existe y ratifica lo que pide la naturaleza humana. El origen del Estado es, por tanto, el hombre.

Más en concreto, el origen del Estado está en la convicción de que los seres humanos, unidos, consiguen mejor y con más facilidad la satisfacción de las necesidades humanas. Así se expresa Gaudium et Spes 74: «Los hombres, las familias y los diversos grupos que constituyen la comunidad civil son conscientes de su propia insuficiencia para lograr una vida plenamente humana y perciben la necesidad de una comunidad más amplia, en la cual todos conjuguen a diario sus energías en orden a una mejor procuración del bien común. Para ello forman una comunidad política, según tipos de instituciones varios. La comunidad política nace, pues, para buscar el bien común, en el que se encuentra su justificación plena y su sentido y del que deriva su legitimidad primigenia y propia»<sup>191</sup>.

La conformación de los Estados buscando el bien común, es por tanto, una alianza social por una existencia humana más digna. En el caso de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, retomando la idea del derecho a una existencia digna, este derecho encuentra, entre otros aspectos, su principal soporte en la seguridad económica personal, entendida en el sentido que se explicaba en el epígrafe anterior. Con el fin de luchar contra la exclusión

---

donde acaban quedando difusos los límites entre lo público y lo privado. En otro orden de cosas, pero en la misma línea, resulta imprescindible mencionar la obra, y en especial el artículo de la Dra. Roser Martínez Quirante, «Armas en Estados Unidos: sangre y negocio», *Ahora Semanal*, 10 de octubre de 2015, <https://www.ahorasemanal.es/armas-en-estados-unidos:-sangre-y-negocio> (último acceso: 30 de abril de 2017). En el citado artículo, la Dra. Martínez Quirante realiza una comparativa situacional entre Europa y EEUU, que, si bien está referida a la regulación del uso de las armas, incluye una conclusión final que es toda una llamada a una vuelta a nuestros orígenes y que no podemos dejar de reproducir a los efectos que nos ocupan:

“Europa debe preservar este gran patrimonio y diseñar nuevos modelos administrativos intervencionistas y preventivos que velen por una verdadera seguridad humana global”.

Es decir, una vez más, reaparece la cuestión de “redotar” a nuestro ordenamiento jurídico de humanocentrismo en pro de una seguridad humana integral, donde, como ya hemos señalado, también tiene su encuadre la de índole económico.

<sup>191</sup> Departamento de pensamiento social cristiano, *Una nueva ...*, op. cit., 481.

social, la Unión Europea consagra como instrumento de seguridad económica el derecho a la percepción de ayudas sociales en el caso de carecer de suficiencia de ingresos económicos. Esa seguridad económica personal, se constituye por tanto sobre la base del Estado del Bienestar y, en el caso de la Unión Europea, indirectamente (o por qué no, directamente) sobre la solidaridad económica europea.

La idea de solidaridad económica europea, desde nuestra perspectiva, impregna el sistema de financiación de la Unión Europea y la aportación y destino de los fondos que integran el Presupuesto de la Unión Europea entre los Estados miembros. Dicho de otro modo:

“El presupuesto de la UE contribuye al crecimiento y la creación de empleo. Conforme a la política de cohesión, el presupuesto financia inversiones cuya finalidad es acabar con las diferencias económicas entre sus países y regiones. Asimismo, contribuye al desarrollo de las zonas rurales en Europa”<sup>192</sup>.

Para ello, cuenta con tres fuentes principales de ingreso:

“Un pequeño porcentaje de la renta nacional bruta (normalmente en torno al 0,7%) de cada uno de los países de la UE, que representa la mayor fuente de ingresos. Los principios subyacentes son la solidaridad y la capacidad de pago, aunque el importe puede ajustarse para evitar que suponga una carga excesiva para determinados países.

Un pequeño porcentaje del impuesto sobre el valor añadido (IVA) armonizado que cobra cada país miembro, normalmente en torno al 0,3%.

Una gran parte de los derechos de importación sobre los productos procedentes de países no miembros de la UE (el país que recauda el derecho se queda con un pequeño porcentaje).

Además, la UE recauda impuestos del personal que trabaja para ella, las contribuciones de países no miembros a algunos de sus programas y el importe de las multas impuestas a las empresas que vulneran la normativa europea”<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Unión Europea, «¿Cómo se financia la UE?», [https://europa.eu/european-union/about-eu/money/revenue-income\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/money/revenue-income_es) (último acceso: 3 de diciembre de 2016).

<sup>193</sup> *Op. cit. supra*.

Es decir, la Unión Europea se acaba financiando con los impuestos de todos los contribuyentes europeos, que constituyen la mayor aportación. Mediante esa gran contribución colectiva, se financian proyectos que ayudan al desarrollo regional y al levantamiento de barreras entre los Estados miembros, búsqueda del bien común, y, en última instancia, a garantizar esa existencia digna de los europeos a través de las legislaciones nacionales<sup>194</sup>. Pero ¿Cuál es el límite de esa solidaridad?. Para responder a esta pregunta, resulta especialmente ilustrativo el artículo “Los límites de la solidaridad económica europea”, del que por su interés, se reproduce a continuación un fragmento:

“Ser miembro de la Unión Europea es una garantía de que si vienen mal dadas, los otros socios estarán ahí para echar una mano. Pero lo que no quieren países como Alemania o Francia es dar dinero a fondo perdido, ni sufragar políticas que no solucionen nada. Así las cosas, es comprensible que a Grecia se le exijan una serie de ajustes que, por draconianos que puedan parecer, se antojan imprescindibles si de lo que se trata es de la viabilidad del país como tal. Esas exigencias deben servir también como aviso a navegantes de lo que puede pasar si no se hacen bien las cosas; o lo que es lo mismo, España, Portugal e Irlanda deben reducir ya mismo su déficit público. Pero tampoco es de recibo dilatar la aprobación de una ayuda tan urgente que, de retrasarse mucho más, puede llegar demasiado tarde. Cautelas, sí; solidaridad y premura, también. En la Unión compartimos impuestos, es decir, soberanía: el dinero lo ponemos todos: justo es que todos pidamos cuentas del gasto de cada uno y atemos corto cualquier despilfarro<sup>195</sup>”.

Es decir, según el fragmento reproducido, el límite a esa solidaridad, es la responsabilidad presupuestaria y de gestión de cada Estado miembro<sup>196</sup>. También es importante tener en

---

<sup>194</sup> Es importante realizar aquí una distinción sobre lo que se refiere al concepto solidaridad y al Fondo de Solidaridad creado en la Unión Europea, especialmente destinado a ser un fondo de rescate para los casos, generalmente, de catástrofes naturales.

<sup>195</sup> El imparcial, «Los límites de la solidaridad económica europea», 25 de junio de 2014, <http://www.elimparcial.es/noticia/62147/opinion/los-limites-de-la-solidaridad-economica-europea.html> (último acceso: 30 de abril de 2017).

<sup>196</sup> A pesar de la afirmación anterior, es necesario hacer hincapié en que ésta se limita tan sólo al aspecto teórico que inspiró el marco económico de la Unión Europea, y del que no siempre se ha hecho un buen uso. En este sentido, resulta obligado hacer mención a los Mercados Casino del Dr. Ballbé, que reflejan perfectamente el mal uso que de esas facultades se han venido haciendo por los Estados miembros con posición “dominante”. Por su interés, traemos a colación un fragmento de la entrevista al Dr. Ballbé realizada por Fede Durán el 29 de septiembre de 2012 (Fede Durán, «Las culpas de Alemania, Entrevista a Manuel Ballbé, catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Autònoma de Barcelona y experto en ataques especulativos y mercados», *Crónicas de un escéptico*, 29 de septiembre de 2012, <http://blogs.grupojoly.com/esceptico/tag/manuel-ballbe/> (último acceso: 27 de abril de 2017)):

consideración el alcance y avance de dicha solidaridad. No es cuestión baladí, puesto que convergencia económica y solidaridad, necesariamente se retroalimentan, tal y como se ilustra a continuación:

“La solidaridad en la Unión Europea avanzará al ritmo al que lo haga la convergencia de sus economías. Y no se trata de dictaminar aquí si es antes el huevo o la gallina. Es preferible entender que entre solidaridad y convergencia existe un juego de mutua realimentación que concebirlas como valores incompatibles que nos obligan a elegir uno a expensas del otro. La crisis económica tal vez nos haya servido para aprender que los salvamentos excepcionales son siempre peores que una actuación habitual de previsión para evitar crisis futuras”<sup>197</sup>.

El problema, según entendemos es la desviación o sustitución de la búsqueda del bien común personal hacia la búsqueda del bien individualista estatocéntrico. Como se acaba de exponer, el fin del Estado es esa búsqueda del bien común, que hoy, se ha abandonado, siendo inaplazable la reversión al punto de vista humanocéntrico. Hoy en día los ciudadanos se han reducido, a nuestro parecer, a meros activos económicos que aportan ingresos a las arcas estatales, y que, sin recibir nada a cambio, deben obligatoriamente participar en un Sistema que les sitúa automáticamente en riesgo de exclusión al abandonar políticas preventivas e importar políticas de austeridad extrema.

---

“- ¿En qué falla hoy Alemania? Su banca también tiene activos tóxicos, también incurre en malas prácticas... ¿Es acaso su sistema financiero mejor que el nuestro, altamente provisionado?

-Las Bankias alemanas han sido muchas y con grandísimas pérdidas. El problema de España es la burbuja inmobiliaria. Ellos, en cambio, apostaron y jugaron en un nuevo mercado de derivados del crédito y futuros, privado, desregulado y descontrolado que se creó en 2000 y que se conoce como Mercado Casino, donde -a diferencia de en Wall Street- no es necesario identificarse. Los bancos alemanes, como los megabancos de EEUU, los británicos y los suizos hicieron apuestas sobre hipotecas subprime y otros productos tóxicos. Un informe de Merrill Lynch valora los activos tóxicos de Alemania en más de 600.000 millones. Este Mercado Casino localizado en Londres y EEUU está controlado por los mismos megabancos que juegan en él (seis europeos y seis norteamericanos) y se reconocen fácilmente porque la mayoría han sido rescatados. Eran demasiado grandes y poderosos para dejarlos quebrar. En cambio, los grandes bancos españoles - Santander, BBVA, La Caixa- gozan de buena salud y no se han dedicado a este tipo de banca tan especulativa”.

<sup>197</sup> Daniel Innerarity, «Una Europa de la solidaridad», *El país*, 18 de mayo de 2016.

A lo que nos estamos refiriendo es a la brutal desregularización administrativa que, como apuntaba el Dr. Ballbé nos ha conducido a una especie de casino financiero donde los gobernantes se ven dominados por los mercados, impredecibles para ellos<sup>198</sup>.

#### **4.3. La conjugación de la cláusula de *standstill* y el Estado del Bienestar: ¿pro *homine* o pro Estado? en el diseño de un Sistema de Financiación Autónoma para personas, no para regiones sustentado con el esfuerzo del ciudadano.**

Es un debate ya manido la unión de la cláusula *standstill* o de no regresividad junto con el Estado del Bienestar, más en estos últimos años de crisis que España ha atravesado. Tradicionalmente, la doctrina autorizada ha admitido que la cláusula de no regresividad puede estar referida, bien a las políticas públicas o bien a la regresividad normativa (es decir, resultando inaceptable la aprobación de una norma que elimine derechos otorgados anteriormente). Sin embargo, adentrarnos profundamente en esta discusión, entendemos que nos desviará de nuestro objetivo. Resulta innegable que, de uno u otro modo, han existido recortes (o como recientemente se refiere la terminología, “ajustes”) en lo que tradicionalmente conocíamos como Estado del Bienestar.

Dicho lo anterior, también es cierto que la sociedad estaba instalada en un ritmo de crecimiento que parecía no conocer límites, lo que, en consecuencia, conducía a un incremento exponencial del sistema prestacional que no se había conocido antes tampoco. Tras el comienzo de la recesión económica, los diferentes gobiernos, el central y los regionales, comenzaron a rediseñar sus políticas presupuestarias y de gasto, prescindiendo en muchos casos o, reduciendo drásticamente, el factor prestacional o las políticas de inversión preventivas, con las graves consecuencias que ello acarrea. Si bien es cierto, que

---

<sup>198</sup> En el mismo sentido que el Dr. Ballbé, en Fede Durán, «Las culpas...», *op. cit.* (último acceso: 27 de abril de 2017), debemos citar a Alejandro Rubio González, «Soberanía económica y seguridad nacional: Intervención y participación de los Estados en los mercados de capitales globales», Tesis doctoral, UAB, 2016, 539, <http://tesisenred.net/handle/10803/399856> (último acceso: 13 de mayo de 2017), quien señala: “La desregulación y la globalización de los movimientos de capital, junto con el desarrollo de las telecomunicaciones, han transformado profundamente los mercados financieros internacionales. Ello explica que los mercados de capitales hayan pasado a un primer plano en la economía y en la dirección de la política de los Estados”.

quizás existía un error de base: no haber definido previamente las prestaciones mínimas de ese Estado de Bienestar.

A pesar de ello, esta reducción se realizó bajo la premisa de que la cláusula *standstill* no implica inmovilismo ante al cambio de circunstancias. Sin embargo, de lo que los poderes públicos se olvidaron, es de los principios hermeneuticos básicos del Derecho, y, en concreto del *pincipio pro homine*.

Este principio se encuentra embebido en la generalidad de los Tratados y su implicación práctica, conforme a doctrina consolidada consiste, en resumidas cuentas, en estar siempre a favor de las personas. A modo de ejemplo, se trae a colación el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969 (también conocida como “Pacto de San José”), que señala:

“Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

El principio *pro homine* o pro persona, es un principio básico vertebrador de los derechos humanos. El recurso al mismo es frecuente en la cultura jurídica iberoamericana, si bien, en la tradición europea aparece de algún modo disipado. A pesar de ello, no podemos olvidarlo, puesto que entendemos que supone el inicio al retorno del punto de vista humanocéntrico para el diseño de un SFA para personas, no para regiones, construido en base, y, por el esfuerzo del ciudadano. Entendemos que esto es así porque como se ha expuesto ya

aludiendo a Maritain, e incluso a los postulados de la Iglesia Católica y de la tradición de la teoría política el Estado, es una forma superior para alcanzar por el individuo la plena realización. El Estado ha de nacer para potenciar la dignidad humana y no para destruirla. Por este motivo, entendemos que la perspectiva del diseño del Sistema es, y siempre ha sido, errónea, relagando al ciudadano a un segundo plano y considerándolo exclusivamente como un mero proveedor de recursos a través del pago de sus impuestos.

Una vez que se ha expuesto en capítulos anteriores la composición de la cesta tributaria del SFA, la anterior afirmación cobra, si cabe, más sentido. Para ilustrarla de manera gráfica, en el año 2014 Intermón Oxfam publicaba un artículo con el siguiente titular, a propósito de la publicación de su 35º Informe<sup>199</sup>:

“Las familias aportan casi 50 veces más a las arcas públicas que las grandes empresas”

En dicho artículo, señalaba la llamativa realidad que se describe a continuación:

“Las familias aportaron un 91,52% de la recaudación de 2011 (último años del que existen datos desagregados), mientras que las grandes empresas sólo contribuyeron en un 1,98% a la recaudación total del Estado en ese mismo período. Es decir, que las familias aportaron 46 veces más que las grandes corporaciones. En 2012 (últimos datos disponibles pero no desagregados por tipos de empresas) la tendencia se mantiene: los ciudadanos españoles aportaron al Estado 139.737 millones de euros, lo que supone el 90,76% de los ingresos totales del Estado. Sin embargo, en el mismo ejercicio, tan solo el 9,24% de lo recaudado provino del conjunto de las empresas, con un total de 14.529 millones”<sup>200</sup>.

Lo anterior, es la consecuencia directa, en nuestra opinión, del mal diseño del Sistema. Ya en 2009, se auguraba un escenario similar al actual. Por ejemplo, el entonces portavoz de Economía del Partido Popular, Cristóbal Montoro, aseguraba que el modelo de financiación autonómica que se acababa de aprobar suponía "un auténtico monumento a la improvisación"

---

<sup>199</sup> Intermón Oxfam, «Tanto tienes ¿tanto pagas? Fiscalidad justa para una sociedad más equitativa», 2014.

<sup>200</sup> Intermón Oxfam, «Las familias aportan casi 50 veces más a las arcas públicas que las grandes empresas», 2014. <http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/familias-aportan-casi-50-veces-mas-arcas-publicas-que-grandes-empresas> (último acceso: 27 de diciembre de 2016).

y preveía que traería “más crisis económica y más paro”<sup>201</sup>, tal y como realmente se ha demostrado.

El diseño de un Sistema poco flexible a las externalidades y fluctuaciones de la economía, y ello, se ha acabado traduciendo en un Sistema soportado por el ciudadano de clase media que realiza un esfuerzo personal y económico y que se ve obligado a enfrentar enorme presión fiscal (que soportan las familias) para sustentar un SFA basado en el inmovilismo y en la preocupación de equilibrar únicamente los ingresos entre regiones, y viendo reducido cada vez más sus propios derechos y libertades. Cabe preguntarse entonces, dónde van a parar esta gran cantidad de impuestos recaudados y en qué se beneficia el ciudadano de ellos. En este sentido, el artículo de referencia continúa indicando:

“El informe resalta que los beneficios fiscales concedidos a las empresas en 2011 ascendieron a un total de 28.210 millones de euros, lo que equivale al presupuesto para educación de todas las comunidades autónomas excepto Andalucía. Y que el 80% de dicha cifra correspondió a las grandes empresas. Es decir, que obtuvieron ventajas fiscales de 22.687 millones en un ejercicio en el que solo abonaron 3.012 millones en impuesto de sociedades (menos de 7,5 veces la cantidad ‘perdonada’ por Hacienda)”<sup>202</sup>.

El Informe mencionado ahonda aún más en soluciones propuestas para una reforma fiscal social y económicamente efectiva, desde nuestro punto de vista desarposechada puesto que la reforma fiscal llevada a cabo no ha conseguido disminuir la brecha social creciente, sino que una vez más ha abandonado la perspectiva humanocéntrica para basarse en la estatocéntrica. Esta reforma fiscal, se ha realizado bajo las directrices de una política de austeridad, importada.

En este sentido, el Dr. Manuel Ballbé, con gran acierto señala:

---

<sup>201</sup> 20minutos, «Dinero autonómico: de dónde sale, a quién va, en qué se gasta y por qué es tan polémico», *20minutos*, 19 de julio de 2009, <http://www.20minutos.es/noticia/480657/0/financiacion/autonomica/claves/> (último acceso: 13 de mayo de 2017).

<sup>202</sup> Intermón Oxfam, «Las familias...», *op. cit.* (último acceso: 27 de diciembre de 2016).

“Deberíamos dejar de seguir con nuestra “recesión mental” para centrar nuestros esfuerzos en la denuncia de los verdaderos culpables en el exterior de esta economía tóxica, que nos seguirá envenenando y frenando nuestro desarrollo económico y social. Para recuperar un capitalismo social y regulado, es decir, ser winners (ganadores) de una sociedad más humana, debemos dejar esta cultura de ser whiners (quejicas). Nuestro país, que ha tenido una resistencia activa contra el rescate, se lo merece”<sup>203</sup>.

Y es que, sólo conseguiremos retornar a una sociedad más humana si el legislador abandona el acutal inmovilismo y apuesta por el auténtico humanocentrismo.

#### 4.4. La importancia de la prevención en un SFA.

Hasta ahora se han expuesto las deficiencias de diseño del SFA, reservando la propuesta de trabajo para el Capítulo 9. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de que el nuevo SFA que se diseñe desde dos premisas básicas: además de partir del principio pro persona, debe tener en consideración el ahorro de costes y la importancia de reservar ciertos fondos a la prevención. Lo que aquí se pretende poner sobre la mesa es cómo un adecuado SFA reduce el riesgo de exclusión de los ciudadanos que lo sustentan, y que cuanto mayor importancia se otorgue a la prevención, mayor ahorro de costes se producirá en el medio y largo plazo. A este respecto, por su oportunidad, y en la misma línea que el extracto reproducido del artículo del Dr. Ballbé, se transcribe un fragmento de la obra “Por qué la austeridad mata”, al objeto de reflexionar en las consecuencias de los recortes “descontrolados”:

“Desde el inicio de la Gran Recesión, en 2007, a los investigadores de España les preocupaban las estadísticas cada vez más sombrías que iban recopilando. El desempleo había aumentado hasta más del 25 por ciento de la población activa. En Cataluña también los niños estaban padeciendo la crisis: un 3 por ciento más había pasado a vivir bajo el umbral de la pobreza, hasta un total del 23 por ciento de todos los niños de la comunidad autónoma. Por toda España, los psiquiatras y los médicos generalistas habían observado un

---

<sup>203</sup> Manuel Ballbé, «El nuevo capitalismo monopolista financiero... de Estado », *Derecho Global y Seguridad Humana*, diciembre de 2014, <https://ballbe.wordpress.com/2015/01/04/el-nuevo-capitalismo-financiero-de-estado/> (último acceso: 29 de diciembre de 2016).

aumento del 20 por ciento en el número de personas con síntomas de depresión grave, además del número cada vez mayor de pacientes con síntomas de trastornos de humor y ansiedad, y de abuso del alcohol. En el momento en que la presión sobre el sistema de atención sanitaria llegaba al máximo, los hospitales de Cataluña empezaron a cerrar servicios; se obligaba a los médicos y al personal de enfermería a reducir su jornada; y muchos pacientes perdían la capacidad de acceder a la asistencia sanitaria debido a la austeridad presupuestaria impuesta por la Generalitat para cumplir con los objetivos de reducción del déficit marcados por el gobierno central de Mariano Rajoy.

A lo largo y ancho de Europa y Norteamérica los países han tenido que afrontar esta recesión, algunos con una crisis bancaria gigantesca, como Islandia; otros, como Grecia, con una de menor escala; pero todos han sufrido una disminución en el empleo y en los ingresos. Sin embargo, los políticos han reaccionado de formas radicalmente distintas en todos esos países: algunos han incrementado el gasto y han reforzado los sistemas de protección social, como las ayudas al desempleo y los programas de prevención del hambre, mientras que otros han adoptado medidas de austeridad en un intento de reducir sus déficits a corto plazo. Esas respuestas tan sumamente diferentes han creado un «experimento natural», una oportunidad poco frecuente de examinar de qué forma las distintas políticas afectan a la economía y, en última instancia, a nuestra salud nuevas epidemias, y mucho menos mantener programas de salud que podrían ayudar a prevenir muertes evitables»<sup>204</sup>.

Llegados a ese punto, cabe preguntarse si la solución, por lo tanto, pasa por evitar las políticas de austeridad y sustituir las por políticas de incentivación y reactivación económica. El ejemplo contrario, aunque poco ha trascendido, lo tenemos en Estados Unidos con la que se conoce como la “Ley de Recuperación de Obama”, que, aunque insuficiente, en el corto plazo, consiguió amortiguar una caída en picado del sistema social y económico<sup>205</sup>. La

---

<sup>204</sup> David Stucckelr, y Sanjay Basu, *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*, 2013. Edición para Google Pay Libros: Taurus Pensamiento.

<sup>205</sup> En este sentido, Paul Krugman, en «La tragedia del estímulo», Opinión, *elpais.com*, 23 de febrero de 2014, [http://economia.elpais.com/economia/2014/02/21/actualidad/1392998272\\_786966.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/02/21/actualidad/1392998272_786966.html) (último acceso: 29 de abril de 2017), señalaba:

“Y lo más importante, diría yo, es el enorme experimento natural que nos ha ofrecido Europa sobre los efectos que tienen los cambios drásticos en el gasto público. Verán, algunos de los miembros de la eurozona —el grupo de países que comparten la moneda común europea—, aunque no todos, se vieron obligados a imponer una austeridad fiscal draconiana, es decir, un estímulo negativo. Si quienes se oponían al estímulo hubiesen tenido razón acerca del modo en que funciona el mundo, estos programas de austeridad no habrían tenido efectos económicos negativos graves, porque los recortes del gasto público se habrían visto compensados por el aumento del gasto privado. De hecho, la austeridad provocó una caída nefasta (en algunos casos, catastrófica) de la producción y el empleo. Y el gasto privado de los países que impusieron una austeridad muy estricta acabó reduciéndose, no aumentando, lo que amplificó los efectos directos de los recortes gubernamentales.

Por tanto, todas las pruebas indican que el estímulo de Obama tuvo importantes efectos positivos a corto plazo. Y, sin duda, hubo también beneficios a largo plazo: las grandes inversiones en todo, desde las energías renovables hasta los historiales médicos electrónicos.

respuesta, no es obvia ni mucho menos<sup>206</sup>, y la dejamos reservada al ámbito de la economía, pero, lo que resulta indiscutible, es el incremento que estos ajustes han producido en desempleo y riesgo de exclusión. En este sentido, se reproduce una tabla a continuación en la que se muestra la evolución e incremento de la tasa de riesgo de exclusión por Comunidades Autónomas.

**TABLA 9. TASA DE RIESGO DE POBREZA 2009-2015 POR COMUNIDAD AUTÓNOMA.**

TASA DE RIESGO DE POBREZA Y/O EXCLUSIÓN SOCIAL EVOLUCIÓN POR CCAA									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Crecimiento 2014-2015	Crecimiento 2009-2015
Andalucía	33,3	35,0	38,4	36,9	38,3	42,3	43,2	0,9	9,9
Cast. - La Mancha	28,6	32,3	35,3	35,1	36,7	36,9	36,7	-0,2	8,1
Com. Valenciana	26,5	29,6	27,9	30,6	31,7	34,7	32,9	-1,8	6,4
Murcia, Reg. de	33,3	37,5	31,9	33,5	34,1	44,9	38,8	-6,1	5,5
Asturias	18,8	16,5	20,4	24,5	21,8	23,4	24,2	0,8	5,4
Aragón	12,6	17,5	18,6	18,4	19,8	20,7	17,7	-3,0	5,1
Ceuta	37,3	35,9	33,6	38,4	47,0	47,9	41,7	-6,2	4,4
Nacional	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	-0,6	3,9
Cantabria	17,3	22,5	23,0	24,1	25,3	27,4	20,4	-7,0	3,1
País Vasco	14,8	16,3	18,9	17,7	16,8	15,3	17,6	2,3	2,8
Rioja, La	19,5	27,3	26,1	22,6	22,2	20,1	22,1	2,0	2,6
Navarra	10,4	13,8	13,1	12,0	14,5	14,5	13,0	-1,5	2,6
Balears, Illes	24,3	26,0	26,7	25,1	27,8	23,8	26,3	2,5	2,0
Castilla y León	22,1	23,8	22,3	20,4	20,8	26,1	23,3	-2,8	1,2
Galicia	24,6	22,7	21,0	23,8	24,3	23,8	25,7	1,9	1,1
Madrid, Com. de	19,6	19,3	18,6	19,8	20,1	19,2	20,5	1,3	0,9
Cataluña	19,0	19,8	21,6	22,6	20,1	21,8	19,8	-2,0	0,8
Extremadura	35,4	40,3	36,0	35,2	36,1	39,8	35,2	-4,6	-0,2
Canarias	38,2	35,7	37,8	40,3	35,5	37,0	37,9	0,9	-0,3
Melilla	33,9	35,4	34,7	14,5	31,4	25,8	31,8	6,0	-2,1

Fuente: Xosé Cuns Traba<sup>207</sup>.

Comentario de análisis: Tal y como indica Xosé Cuns en el artículo de referencia, “la tasa de pobreza y/o exclusión social varía entre el 13% de Navarra y el 43,2% de Andalucía. En el último año han mejorado Cantabria, Aragón, Murcia, Ceuta, Extremadura, Castilla y León y Navarra. Por el contrario, en Madrid, Galicia, La Rioja, Baleares y País Vasco no tienen razones para alegrarse”.

Entonces, ¿por qué todos —o, para ser más exactos, todos excepto quienes han estudiado este asunto en profundidad— creen que el estímulo fue un fracaso? Porque la economía de EE UU siguió obteniendo malos resultados —no desastrosos, pero sí malos— después de que la ley entrase en vigor.

La razón no es ningún misterio: Estados Unidos estaba haciendo frente a las consecuencias de una gigantesca burbuja inmobiliaria. Todavía hoy, la vivienda solo se ha recuperado hasta cierto punto y los consumidores siguen siendo rehenes de las enormes deudas que contrajeron durante los años de la burbuja. Además, el estímulo fue demasiado pequeño y demasiado corto para hacer frente a ese terrible legado.

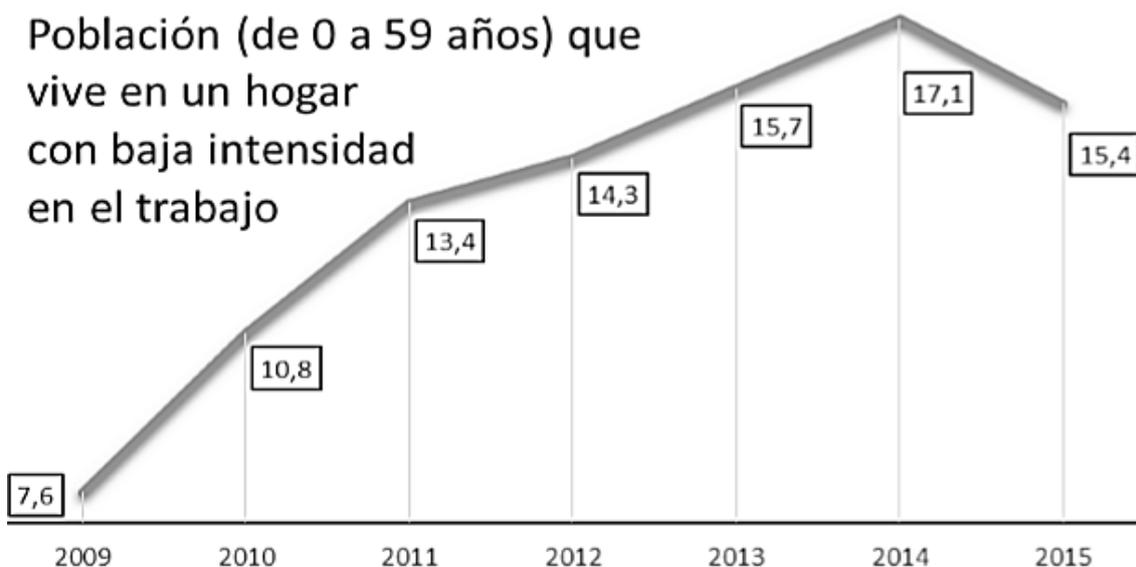
Y no se trata, por cierto, de inventar excusas a posteriori. Los lectores habituales saben que yo, prácticamente, estaba que me subía por las paredes en 2009, advirtiendo de que la Ley de Recuperación era insuficiente y de que, al quedarse corta, la ley acabaría desacreditando la idea en sí del estímulo. Y eso fue lo que ocurrió”.

<sup>206</sup> En el mismo sentido, destacamos el artículo «Entre Merkel y Osborne: seis millones de parado. Son los bancos, estúpidos» (Tulio Rosembuj, «Entre Merkel y Osborne: seis millones de parado. Son los bancos, estúpidos», *El Fisco*, Revista núm. 196, 1 de febrero de 2013, <http://elfisco.com/articulos/revista-no-196-entre-merkel-y-osborne-seis-millones-de-parado-son-los-bancos-estupidos> (último acceso: 7 de mayo de 2017)), en el que el autor señalaba: “La alternativa existe y se llama Obama”.

<sup>207</sup> Xosé Cuns Traba, «Un país desestructurado. Desigualdad brutal entre Comunidades Autónomas», *La voz de Galicia.es* (Blog), <http://blogs.lavozdegalicia.es/nomepidancalma/tag/desigualdad/> (último acceso: 30 de abril de 2017).

De manera más ilustrativa aún, muestra el gráfico siguiente el incremento exponencial de población en desempleo entre 2009 y 2014.

GRÁFICO 10. POBLACIÓN DE 0 A 59 AÑOS QUE VIVE EN UN HOGAR CON BAJA INTENSIDAD EN EL TRABAJO.



Fuente: Xosé Cuns Traba<sup>208</sup>.

Comentario de análisis: En el gráfico superior se observa un exponencial crecimiento de la población en desempleo, coincidiendo con el inicio de la crisis, y, posteriormente, hacia 2015, se aprecia una tímida recuperación.

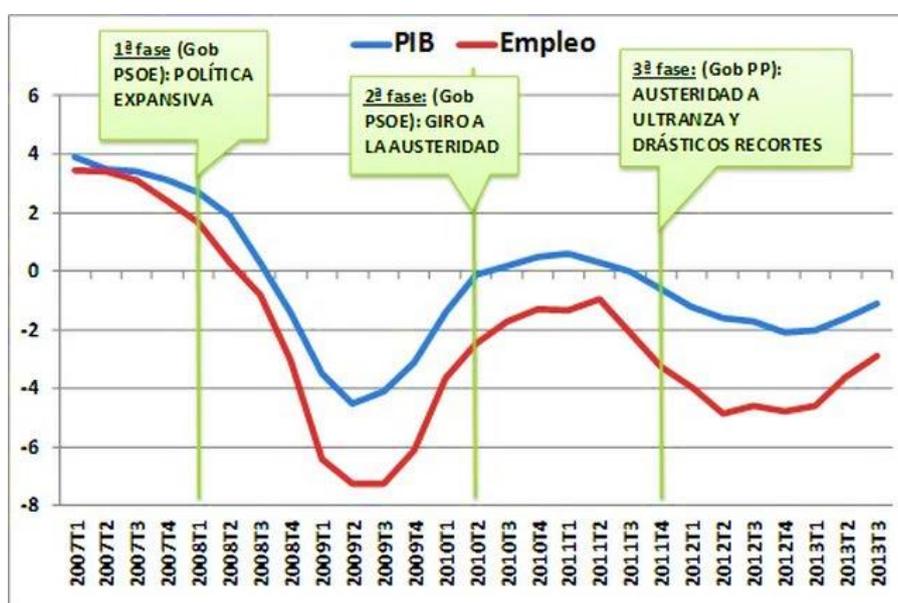
De lo expuesto hasta ahora, se deduce que existe una innegable relación entre la austeridad y el incremento de gastos en desempleo y pensiones. Y esto es así, no porque el Estado decida invertir más en política social, sino porque se ve obligado a ello dado el alto nivel de desempleo generado, en parte por un SFA que ha empobrecido crónicamente a algunas regiones. En marzo de 2016, se publicaba en el periódico Cino Días el artículo “Así fue el gran ajuste”, en el que se ponía de manifiesto que, desde 2007, el presupuesto en desempleo y pensiones había sufrido un incremento del 32%<sup>209</sup>. Esta lectura, no debe hacerse en sentido

<sup>208</sup> *Op. cit. supra.*

<sup>209</sup> Jaime Viñas, «Así fue el gran ajuste», *Cinco Días*, 29 de marzo de 2016.

positivo, ni mucho menos, puesto que es, indudablemente una consecuencia directa de la ralentización de la economía y los ajustes impuestos desde fuera. En esa misma línea, el Lobby Europeo de Mujeres en su estudio “ El precio de la Austeridad”, deja entrever esas mismas consecuencias, analizando el fuerte impacto y la exclusión de la mujer del mundo laboral, víctimas principales de las políticas de austeridad llevadas a cabo<sup>210</sup>. A propósito de lo anterior, a continuación se incluye una ilustración que refleja las diferentes fases de las políticas de austeridad y sus consecuencias sociales.

GRÁFICO 11. BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE AUSTRIDAD EN ESPAÑA.



Fuente: Diario.es<sup>211</sup>.

**Comentario de análisis:** El gráfico anterior resulta altamente interesante porque muestra el encaje cronológico de las políticas de austeridad y las relaciona con el nivel de desempleo.

A modo de reflexión, nos gustaría llamar la atención sobre el gráfico anterior. Observándolo, puede indicarse que las políticas de austeridad, en un primer momento contuvieron el descenso del desempleo, para, posteriormente, volver a la tendencia inicial- aunque parece

<sup>210</sup> Lobby Europeo de Mujeres, «El Precio de la Austeridad. El impacto sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en Europa», s.f..

<sup>211</sup> Diario.es, «Balance de las Políticas de austeridad en España», *Diario.es*, 2 de febrero de 2014, [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/Balance-politicas-austeridad-Espana\\_0\\_225727611.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/Balance-politicas-austeridad-Espana_0_225727611.html) (último acceso: 30 de abril de 2017).

que algo más contenida-. Esto es, en España, tanto las políticas expansivas como las de austeridad han tenido consecuencias parecidas, y cabe preguntarse al respecto si quizás haya sido sólo una cuestión de tiempo, como indicaba Krugman<sup>212</sup> en “ La tragedia del estímulo”.

---

<sup>212</sup> Paul Krugman, en «La tragedia...», *op. cit.* (último acceso: 29 de abril de 2017).

## **5. Capítulo quinto: Autonomía financiera y Sistema de Financiación Autonómica, hacia un cambio necesario iniciado en 2013.**

---

### **5.1. Proceso actual de análisis y modificación del Sistema de Financiación Autonómica en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.**

Como ya se ha expuesto a lo largo de este trabajo, el análisis de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no puede realizarse de manera aislada al del SFA, puesto que, de alguna manera, éste es reflejo de aquélla, y, en consecuencia, no pueden entenderse aisladamente. El desarrollo de este trabajo de tesis, además, se enmarca temporalmente en el mismo proceso de reforma del SFA 2009, que es el vigente al comienzo de los estudios preliminares. Es más, ese propio proceso de reforma es el que en cierto modo ha condicionado la producción de este trabajo, en el que se vuelcan múltiples experiencias profesionales obtenidas durante el periodo 2012-2015<sup>213</sup> y que, en gran parte, componen este capítulo, sin olvidar tampoco, la fuente inestimable de información que sobre esta materia supone la prensa<sup>214</sup>.

Sobre la necesidad de una reforma del SFA vigente, no cabe discusión. Esto es así, en primer lugar, porque así lo predice la propia norma que lo regula; y en segunda instancia, porque a todas luces ha demostrado ser ineficiente, y adolece de numerosos defectos que lo alejan de sus loables objetivos. Para abordar el proceso de reforma, se ha optado por realizar una

---

<sup>213</sup> Periodo en el que se desempeñó el cargo de Asesora de Gabinete del Consejero, Consejería de Hacienda de Castilla -La Mancha.

<sup>214</sup> Fundamentalmente, Javier Tahiri, «Financiación autonómica, la reforma de la que ningún partido político quiere hablar», *abc.es*, 17 de junio de 2016, [http://www.abc.es/economia/abci-financiacion-autonomica-reforma-ningun-politico-quiere-hablar-201606171910\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-financiacion-autonomica-reforma-ningun-politico-quiere-hablar-201606171910_noticia.html) (último acceso: 30 de abril de 2017).

exposición de las medidas adoptadas hasta el momento con el objetivo de contextualizar el cambio futuro que debiera realizarse, en nuestra opinión.

EL SFA 2009 programaba en su articulado el proceso de reforma pasado un periodo de cinco años. De hecho, el propio SFA obliga a realizar una revisión quinquenal en aras de una mejor (y entendemos, más justa) coordinación financiera. Concretamente, la Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, fija la revisión quinquenal del sistema, estableciendo lo siguiente:

“El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema”.

Para la realización de esta revisión, la propia Ley 22/2009 fijaba su propia agenda, estableciendo en la Disposición transitoria tercera que esa primera revisión deberá estar referida al año 2013, tal y como se reproduce a continuación:

“Teniendo en consideración la aplicación gradual de los cambios introducidos en el nuevo sistema, la primera evaluación de los resultados del mismo se realizará con referencia al año 2013. Hasta dicho ejercicio, la financiación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía que no acepten el sistema contenido en esta Ley en los 6 meses siguientes a la aprobación de la misma, se regirá, a todos los efectos, por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, con las adaptaciones que sean necesarias. La posterior adscripción al sistema contenido en esta Ley no contemplará en ningún caso compensaciones por los recursos y fondos adicionales no percibidos respecto al periodo comprendido entre 2009 y 2013.

En todo caso, mediante la presente Ley quedan sin efecto las medidas derivadas de la II Conferencia de Presidentes, relativas a las dotaciones complementarias para la financiación de la asistencia sanitaria y de compensación de Insularidad (Medida 1, apartados 2 y 3) así como el Fondo Presupuestario que instrumenta la actual Garantía de Asistencia Sanitaria (medida 1, apartado 5).

Como consecuencia de lo anterior, las dotaciones complementarias mencionadas que sean percibidas en los años 2009 y 2010 por las Comunidades Autónomas que no acepten el sistema en los 6 meses siguientes a la aprobación de esta Ley, serán consideradas anticipos a cuenta del Fondo de Suficiencia definitivo de los años 2009 y 2010 y, por tanto, descontadas en la liquidación definitiva del mencionado recurso, determinada con arreglo a lo previsto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre”.

Para la correcta consecución de esta revisión quinquenal, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se decidió la creación de dos grupos de trabajo específicos: uno encargado de presentar propuestas para una hipotética reforma fiscal, y otro encargado de presentar propuestas con objeto de la revisión quinquenal del sistema de financiación autonómica.

Así, en el marco de la presentación de propuestas para la reforma, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, encomendó a cada Comunidad Autónoma la elaboración y presentación de un documento de trabajo que contuviese las principales observaciones sobre el Sistema 2009 en su región. Este documento de trabajo se presentó por cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas en fecha 6 de marzo de 2014. De manera paralela, se produjo la presentación de la metodología propuesta para el cálculo de las balanzas fiscales encargada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y dirigida por Ángel de la Fuente, al frente del Instituto de Análisis Económicos, CSIC.

Con todo lo anterior, se extrae necesariamente la idea de que a partir del ejercicio 2014, otro modelo debería regir la financiación autonómica. Sin embargo, esto no ha sido así, y la actual coyuntura política parece apuntar a que tampoco ocurrirá en un futuro próximo inmediato, a pesar de que a comienzos de 2017 parece que el asunto de la reforma del SFA se ha retomado seriamente, como luego se expondrá.

Con estos tres grandes bloques (que se analizarán a continuación), se constituyen los tres pilares fundamentales contruidos para llevar a cabo la reforma del SFA. La revisión establecida legalmente, debía estar supervisada por el Comité Técnico Permanente

conformado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera; sin embargo, en abril de 2014, este Comité no había celebrado todavía ninguna reunión al efecto. Y un año más tarde (en abril de 2015), continuaba en ciernes el proceso, volviendo a retomar el tema y anunciándose por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la “inminente” creación de un nuevo Comité de Expertos<sup>215</sup>.

## 5.2. Grupos de trabajo regionales.

Los documentos elaborados en 2014 por las diferentes autonomías consecuencia del encargo mencionado en el epígrafe anterior, no han sido publicados por el Ministerio de Hacienda, teniendo únicamente acceso a ellos el conjunto de los grupos de trabajo de las autonomías y del propio Ministerio, desde el Comité Técnico permanente de evaluación que se constituyó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. A pesar de ello, consecuencia de la actividad profesional citada<sup>216</sup>, se tuvo acceso durante el mes de marzo del año 2014 a los diferentes informes elaborados por los diversos grupos de trabajo autonómicos. Del análisis de los mismos, se pudo concluir la poca originalidad de las demandas en ellos contenidas, pues finalmente consistían prácticamente en una mera recopilación de las “acusaciones” lanzadas contra el SFA desde su entrada en funcionamiento en prensa.

Esas “quejas” y “demandas” se centraban básicamente en el elevado grado de complejidad del SFA debido a los diferentes métodos de nivelación que obliga a aplicar y, necesaria consecuencia de lo anterior y del sistema de liquidaciones que impone, el altísimo grado de imprevisibilidad de los ingresos que la metodología impuesta representa para las Comunidades Autónomas.

---

<sup>215</sup> Gabinete de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Hacienda mantendrá reuniones bilaterales con las Comunidades Autónomas para poner en marcha las medidas para reducir el déficit», *Nota de prensa*, 15 de abril de 2015.

<sup>216</sup> Asesora del Gabinete en la Consejería de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Con el SFA 2009, tal y como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 22/2009, se pretendía que las Comunidades Autónomas obtuvieran un refuerzo de las prestaciones del Estado de Bienestar, incremento de la equidad y la suficiencia y el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad fundamentalmente. En esos términos, el Sistema 2009 aportaría, respecto del Sistema 2001, una mejora sustancial en la dinámica y estabilidad del propio Sistema, tal y como señalaban Mut Aguilar y Utande San Juan<sup>217</sup> (y como, citándoles, se indicó en el Capítulo tercero, al que nos remitimos en este aspecto).

En este sentido, la experiencia de varias Comunidades Autónomas, demuestran que tales objetivos no sólo no se han cumplido, sino que la reforma tampoco las preservó de los efectos adversos del ciclo económico. La anterior afirmación se realiza porque el Sistema 2009 demostró ser especialmente sensible al ciclo económico, por un lado, y por otro, demostró no proporcionar los recursos suficientes para cubrir los Servicios Públicos Fundamentales asociados al Estado del Bienestar, dejando en precario a los ciudadanos.

Lo que se pudo observar que ocurrió<sup>218</sup> es que, al aumentar la corresponsabilidad fiscal, la disminución en la cantidad total de los ingresos recaudados por las autonomías afectó de manera directa y significativa al nivel de recursos que se les asignaría a cada Comunidad. A esta circunstancia, entendemos que también se han de unir los efectos nocivos que una liquidación negativa con dos años de *impasse* pudiera producir. Dicho en otros términos más coloquiales: se trata de un Sistema que impide salir de la crisis a las autonomías, y que cronifica sus secuelas. Es decir, lo anterior ha provocado una excesiva dispersión y divergencia que ha creado brechas de financiación y posibles déficits de financiación que han obligado, como consecuencia de la grave crisis financiera, a las Comunidades Autónomas a realizar complejos -y no siempre acertados- ajustes presupuestarios.

---

<sup>217</sup> Por citar una de sus obras, Inmaculada Mut Aguilar, y José María Utande San Juan, «Autonomía financiera ...», *op. cit.*.

<sup>218</sup> Conclusión extraída como consecuencia del ejercicio profesional en el cargo de Asesora de Gabinete.

En este punto, parece necesario analizar otro aspecto importante respecto del Sistema 2009 y al que las diferentes evaluaciones del mismo han prestado escasa atención, pero que sin embargo, desde Castilla- La Mancha fruto de este proceso de reflexión encomendado por el Ministerio se quiso poner el foco: las diferencias de esfuerzo fiscal y el principio de lealtad institucional, ambos en conexión con el respeto al principio de responsabilidad fiscal establecido en el Sistema 2009 y solidaridad interterritorial de la Constitución Española. A juicio de esta región, en un hipotético nuevo modelo, deberían articularse mecanismos para promover la auténtica equidad que inspira el modelo 2009<sup>219</sup>.

Sin embargo, esta equidad no puede entenderse sin el principio de lealtad institucional<sup>220</sup>, entendida como el principio de buena fe que debe regir las relaciones interadministrativas y, en este caso concreto, circunscrita al aspecto de la previsibilidad y la seguridad jurídica. Esto es así porque las autonomías deben poder predecir sus gastos, sin verse “sorprendidas” a mitad de la partida con nuevos gastos que afrontar y que no se encuentran previstos en sus presupuestos<sup>221</sup>.

En este sentido, se hace necesario traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2000, de 13 de abril de 2000, aunque si bien referida al ámbito local, analiza detalladamente el principio de autonomía financiera desde la perspectiva de lealtad institucional entendida como principio de buena fe, concretamente en relación con la

---

<sup>219</sup> Así se propuso en el documento presentado por la Consejería de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al Ministerio, el 7 de marzo de 2014 y al que se pudo tener acceso por haber participado en su producción en calidad de Asesora.

<sup>220</sup> Este principio se encuentra consagrado en el artículo 2 de la LOFCA, donde se indica que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado en base a una serie de principios rectores, entre los que prima el de lealtad institucional. Es más, en el artículo único de la Ley Orgánica 3/2009, por el que se modifica la LOFCA, se establece que el principio de lealtad institucional será objeto de una valoración quinquenal, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y en su caso de compensación, mediante modificación del sistema de financiación para el siguiente quinquenio.

<sup>221</sup> Un ejemplo de lo anterior es la normativa en materia educativa, o dependencia, materias con incidencia directa en el corto plazo sobre el gasto autonómico, y que en ocasiones son difíciles de prever por las mismas.

seguridad jurídica de cara a la previsibilidad de percepción de ingresos. En este sentido, el alto Tribunal señala en su Fundamento Jurídico séptimo que:

“(..)Se alega igualmente la vulneración del principio de seguridad jurídica, porque la modificación operada dos años después, respecto del importe correspondiente a las Entidades Locales por el ejercicio 1990, las sume en una situación de incertidumbre jurídica proscrita por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Y tampoco este argumento puede prosperar. Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica, que ésta viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2). Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).

En el caso que ahora nos ocupa, la Ley 5/1993 no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse; tampoco contradice la jerarquía normativa y ha sido formalmente publicada; no incide -como se anticipó anteriormente- en ninguna clase de irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, ni dispone de un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes y consolidadas; o, finalmente, no incurre -como veremos enseguida- en arbitrariedad ni carece de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende, no ya dar respuesta a la cambiante realidad económica, sino someterse a los postulados de una ley previa que le condicionaba su actuación (la LHL en la redacción que le dio la Ley 31/1991). Más concretamente, respecto a la supuesta aplicación sorpresiva de esta Ley 5/1993, no debe descuidarse que la situación que se dice afectada no constituía ningún derecho en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación. Por el contrario, la norma cuestionada sólo concreta o eleva a definitiva una previa liquidación provisional, justificándose su existencia en el hecho de ser una consecuencia previsible del régimen establecido en el Capítulo III de la LHL, por cuanto si la participación en los tributos del Estado -determinada conforme a las reglas contenidas en los arts. 112 a 115 y Disposiciones adicionales décima y duodécima (todos ellos de la LHL)-

se hacía con relación al quinquenio 1989-1993, la fórmula introducida por la Ley de Presupuestos afectaría a cualquier liquidación definitiva a practicar respecto del quinquenio de referencia, pero no lo harían las leyes que, posteriormente, se dirigiesen a la concreción del citado índice. Tanto más cuando, como hemos dicho con anterioridad, la fijación del sistema de ingresos de las entidades locales, en sentido general, y la determinación de su participación en los ingresos del Estado, en sentido particular, es una opción del legislador estatal conforme a sus disponibilidades presupuestarias.”

Lo anterior, resulta sin duda extrapolable a la situación que se reprodujo a nivel autonómico en el ejercicio 2010, cuando se produjo una disminución considerable en las entregas a cuenta comunicadas por el Ministerio a las Comunidades Autónomas para 2011, obligándolas, en consonancia con el principio de rigor presupuestario, a realizar significativos ajustes en sus políticas de gasto. Si bien, esto supuso una merma de sus ingresos innegable y aumentó la imprevisibilidad del sistema, no supone una ruptura con el principio de seguridad jurídica, puesto que estas entregas están, en todo caso, supeditadas a la disponibilidad presupuestaria del Estado<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Casilla y León mostró abiertamente su desacuerdo con las entregas a cuenta comunicadas por el Ministerio de Hacienda e interpuso recurso de inconstitucionalidad, que fue admitido a trámite por providencia de 18 de octubre de 2011. Finalmente fue resuelto por Sentencia del Tribunal Constitucional 163/2014, de 7 de octubre de 2014, que desestimó el citado recurso. La desestimación se realiza remitiendo a la alegación que hace el Abogado del Estado (reproducida en los antecedentes de la Sentencia), y que por su máximo interés y reflejo de la problemática aquí explicada se trae a colación:

“En relación concretamente con el cálculo de las entregas a cuenta reguladas en el artículo 128, se imputa en la demanda insuficiencia cuantitativa, por entender que dichas entregas a cuenta debían haberse calculado de otra manera, lo que no constituye sino su interpretación interesada de la Ley 22/2009, norma que en todo caso no forma parte del bloque de la constitucionalidad. En todo caso, precisamente esta Ley abona la interpretación contraria, y es que resulta preciso que la financiación provisional se adapte y regularice a los datos disponibles en cada momento, de manera que la pretensión actora de que no se regularice ni se revise el fondo de garantía global a efectos de presupuestar las entregas a cuenta de este fondo para 2011 persigue simplemente una financiación provisional superior a la presupuestada. Además destaca el escrito que la demanda, presentada el 16 de septiembre de 2011, tiene por tanto lugar una vez que ya se disponía de las cifras de liquidación definitiva de 2009 que ha venido a demostrar que la presupuestación de las entregas a cuenta se había llevado a cabo de forma correcta, lo que por otro lado es coherente con la estabilidad presupuestaria, en particular tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, que debe regir la interpretación de las normas del sistema de financiación. En concreto, la regularización de las entregas a cuenta contenida en el art. 128 impugnado es coherente con lo establecido en la propia Ley 22/2009. En primer lugar, con el propio tenor del art. 11.2 de la Ley 22/2009, precepto que establece que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Ello es coherente porque habría sido «no sólo financieramente absurdo sino gravemente perjudicial para la estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Estado español que las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de 2011 no tuvieran en cuenta la información disponible en relación con el ejercicio de 2009 en el momento de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos». Y, en segundo lugar, en cuanto a la revisión por el aumento de tipos del IVA, en el último párrafo del art. 21 de la misma Ley 22/2009, que ordena claramente la revisión en ese caso”.

### 5.3. Comité de Expertos<sup>223</sup> para la reforma fiscal convocado en 2014 y sus propuestas de reforma del SFA.

Con fecha 13 de marzo de 2014 se presentó el esperado estudio encomendado a la Comisión de Expertos creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013<sup>224</sup>, que abarcaba 444 páginas a lo largo de las que se proponían 270 propuestas de modificaciones del sistema fiscal tributario vigente concentradas en las 125 conclusiones y que se resumen en este apartado en lo que al SFA se refiere. Con fecha 14 de marzo de 2014, se elevó a Consejo de Ministros la citada propuesta. Específicamente el Capítulo IX<sup>225</sup> del Informe se dedica a analizar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Este capítulo, se adentra en el análisis específico del SFA, pero desde el punto de vista exclusivamente tributario, señalando previamente que:

“No ha sido posible, sin embargo, ni ha resultado deseable, no aproximarse al tema de la financiación autonómica porque (...) esta Comisión ha recibido el encargo de su análisis, aunque desde la limitada y concreta perspectiva de su incidencia en la unidad de mercado y neutralidad fiscal”<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> En cuanto a la cuestión de la reforma fiscal, es necesario indicar que el encargado de dicho estudio, sería un Comité de Expertos, presidido por Manuel Lagares- Catedrático de Hacienda Pública-, cuyo objeto era realizar ese estudio sobre la reforma fiscal encomendado por el Gobierno. Este estudio estaría enfocado a una futura reforma fiscal cuyo objeto último sería el de contribuir a la consolidación fiscal y recuperación económica de España, lo que junto a un diseño adecuado del sistema de financiación coadyuvaría a la reactivación de la economía y recuperación de los flujos. No obstante lo anterior, mediante nota de prensa de abril de 2016, el Gobierno volvió a anunciar un nuevo Comité de Expertos con el mismo propósito, con lo que no parece claro que las conclusiones alcanzadas por el anterior Comité vayan a ser totalmente tenidas en cuenta.

<sup>224</sup> Comisión de Expertos, «Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español», *Informe* (Madrid, 2014).

<sup>225</sup> Comisión de Expertos, «Imposición, Unidad de Mercado y Neutralidad Fiscal», en *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, Informe (Madrid, 2014).

<sup>226</sup> Comisión de Expertos, «Informe ...», *op. cit.*, 409.

A lo largo del periodo de vigencia del SFA 2009 se ha venido observando en la práctica<sup>227</sup>, que el ejercicio de esta capacidad normativa por parte de las Comunidades Autónomas, tiene una repercusión directa en el Sistema de Financiación, y, por ende, en el volumen de recursos manejados por las regiones. Ello se indica en conexión con las propuestas 122 a 125 del documento marco de referencia sobre la reforma fiscal. En las mismas, se incide por el Comité de Expertos fundamentalmente en la necesidad de mantenimiento de la neutralidad fiscal y de la Unidad de Mercado, proponiendo ampliar también la capacidad normativa de las autonomías para establecer el copago en algunos servicios públicos. Es más, se propone incluso un control *ex ante* de las repercusiones que el ejercicio de la capacidad normativa atribuida a las Comunidades Autónomas en materia tributaria tendría en el propio Sistema.

Sin embargo, para el caso de la capacidad normativa para algunos impuestos específicos como el IRPF se propone dejar las cosas en el estado actual y, en relación con algunos impuestos puntuales, se propone incluso su supresión como es el caso del Impuesto sobre el Patrimonio. En consecuencia, parece que la reforma fiscal propuesta en 2014 en materia de SFA se orientaba, a priori, en dirección contraria a los principios contenidos en la Exposición de Motivos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre dejando la corresponsabilidad fiscal en el mismo nivel que está, e incluso reduciéndola, al reducir también la cesta tributaria de los impuestos propios de las autonomías. En nuestra opinión, la anterior postura se ancla en el error permanentemente heredado y asumido, y es que, permanentemente los Sistemas diseñados tratan de igualar las cantidades de recursos entregadas a cada región, dejando de un lado sus verdaderos objetivos y creando ellos mismos interferencias y distorsiones.

Como ya se ha señalado con anterioridad a lo largo de este trabajo al exponer la composición del actual SFA 2009, en el momento presente, las Comunidades Autónomas de régimen común obtienen la mitad de los ingresos recaudados en su territorio de IRPF e IVA y cerca del 60% de los impuestos especiales. Además, sobre algunos de estos tributos, como por ejemplo en el IRPF las Comunidades Autónomas, tienen competencia normativa en relación

---

<sup>227</sup> Ello se ha podido constatar de forma directa en el ejercicio de las funciones de Asesora y, concretamente al analizar la liquidación presupuestaria y la incidencia de las reformas tributarias autonómicas en la recaudación, y, en consecuencia, en el total de los ingresos obtenidos.

con algunos aspectos generales, del mismo modo que cuentan con potestad para establecer sus propios tributos.

Dado el peso específico que los tributos parcialmente cedidos ostentan en el sistema 2009, cabe plantearse las repercusiones que una reforma en el tramo autonómico del IRPF tendría para una Comunidad Autónoma, y cómo estos efectos, en su caso, repercutirían en el volumen de recursos procedentes del SFA manejados por dicha Comunidad en un determinado ejercicio. A pesar de que el Comité de Expertos no se adentra en tal materia, su repercusión es tal que merece un espacio para reflexión propia.

En este sentido, durante el periodo 2012-2015<sup>228</sup>, se detectó en Castilla-La Mancha una especial preocupación por las oscilaciones en los recursos percibidos. Para superar o al menos amortiguar esta circunstancia se barajaron varias alternativas. Sin embargo, una y otra vez se llegaba a la conclusión de que el escaso margen de maniobra de las Comunidades de régimen común les impedía obtener una fuente de ingresos adicionales. Es así como, realizando un sencillo análisis comparado<sup>229</sup>, se detectó que el único recurso flexible para la totalidad de las autonomías procedía del tramo autonómico del IRPF.

Sentadas las anteriores bases, a continuación, se realiza un breve análisis de las posibles consecuencias de una simulada reducción de la tarifa autonómica del IRPF por parte de una Comunidad Autónoma, puesto que es el único margen de maniobra posible para las autonomías. Este análisis se realiza considerando la normativa 2009. A modo introductorio, conviene recordar que la financiación de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del Sistema de Financiación que

---

<sup>228</sup> Información procedente consecuencia de la actividad profesional.

<sup>229</sup> Este análisis consistió en realizar un muestreo sobre las políticas aplicadas por las diferentes autonomías para obtener ingresos extras en el periodo de mayor contracción económica (año 2012).

le sean aplicables. En resumen, la financiación global anual para cada Comunidad Autónoma derivada del sistema se compone de la suma siguiente:

25% proveniente de recaudación tributaria de la comunidad+ Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (que se nutre de: 75% de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas y de una la aportación “extra” del Estado) +Fondo de Suficiencia + los dos Fondos de Convergencia.

Con el Sistema 2009, desde el 1 de enero de ese mismo año, la cesión parcial del IRPF a las Comunidades Autónomas tiene como límite máximo el 50%<sup>230</sup> del rendimiento producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/1989, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley 3/2009, de 18 de diciembre. El IRPF, por tanto, juega un papel fundamental, porque está presente en varias “bolsas de financiación”. Concretamente está presente en bolsa de la capacidad tributaria y en el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos, fundamentalmente.

Por este motivo, es necesario atender, en lo que a la determinación de las entregas a cuenta y de la liquidación definitiva se refiere y a lo que a la tarifa autonómica del IRPF concierne, a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 22/2009. El artículo 12 del citado cuerpo normativo, señala que las Comunidades Autónomas participarán en la recaudación líquida que se obtenga en cada ejercicio mediante la determinación de una entrega a cuenta del rendimiento definitivo<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> En términos fiscales se dice que el IRPF es un impuesto parcialmente cedido, ya que las Comunidades Autónomas sólo gozan de competencia normativa sobre el denominado “tramo autonómico”.

<sup>231</sup> Para la determinación de la cuantía de esta entrega a cuenta se efectuará la siguiente operación:

$$\text{ACTIRi (x)} = \text{RPCPGE (x)} * \text{IaTIRi (x/ua)} * 0,98$$

Siendo:

ACTIRi (x) el importe anual del anticipo que deberá abonar el Estado a la Comunidad Autónoma i en concepto de entrega a cuenta del rendimiento en el año (x) de la tarifa autonómica del IRPF.

En este sentido, es necesario indicar, por lo tanto, que las consecuencias que se derivarían de modificar la tarifa autonómica correspondiente al IRPF tendrían una repercusión clara en la determinación del cálculo aproximativo de las entradas a cuenta, ya que entendemos, de lo dispuesto en el artículo 12, que se verían mermadas en tanto en cuanto esa rebaja se produjera.

Por ende, también entendemos que ello tendría su repercusión en las liquidaciones definitivas posteriores si el cambio se realizara con posterioridad a la comunicación aproximativa de entregas a cuenta que se suele realizar de manera previa a las Comunidades Autónomas por parte del Ministerio y no se tuvo en cuenta el cambio. Es decir, habría que ajustar las entregas con posterioridad, en el momento de la liquidación definitiva, acarreando consecuencias, bien directas, bien indirectas, en la estabilidad presupuestaria de tal autonomía.

---

RPCPGE (x) el importe de la previsión presupuestaria de ingresos de IRPF para el año (x) por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados.

IaTIRi (x/ua) el índice de actualización o incremento previsto, para la tarifa autonómica del impuesto de la Comunidad Autónoma i, entre el último año (ua) con liquidación definitiva practicada y el año (x).

El índice de actualización es el resultado de practicar la siguiente operación.

Siendo:

$CLi (ua) + RNDi (ua)$

$CL (ua) + RND (ua)$  Relación de las cuotas líquidas por tarifa autonómica del IRPF más retenciones de no declarantes de la Comunidad Autónoma i, sobre la cuota líquida total del IRPF más las retenciones de no declarantes totales, en el último año con datos definitivos.

$^{\wedge}CLi (x) / ^{\wedge}CLi (x)$  Relación entre la estimación de la cuota autonómica de la Comunidad Autónoma i resultante de aplicar modificaciones normativas aprobadas por ella para el año (x), respecto al último año conocido (ua), e igual estimación sin considerar dichas modificaciones.

$CL (ua) + RND (ua) / RPC (ua)$  Índice de discrepancia entre la cuota líquida total más las retenciones de no declarantes totales, ambos del último ejercicio conocido y los derechos reconocidos netos correspondientes a retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, por el IRPF, en ese mismo ejercicio.

El importe que se obtenga en concepto de entrega a cuenta, según la fórmula establecida en los párrafos anteriores, se hará efectivo a cada Comunidad Autónoma mediante entrega por doceavas partes mensuales, tramitándose como devoluciones de ingresos en el concepto del IRPF.

La liquidación definitiva se determinará por la diferencia entre el valor definitivo de la Tarifa Autonómica del IRPF definida en el artículo 26.1.B). a) como el importe de la recaudación líquida efectivamente ingresada derivada de la parte de la deuda tributaria cedida correspondiente a cada año y las entregas a cuenta percibidas por este tributo en ese año.

En resumen, se descubrió<sup>232</sup> que las consecuencias serían las mismas: una disminución de los recursos percibidos. La diferencia radicaría en el momento del cambio. Según se realizara en un momento u otro afectaría a las entregas o a las liquidaciones definitivas. Sin embargo, la anterior reflexión no puede reducirse al simplismo, debiendo tener en cuenta que los efectos producidos por una rebaja impositiva tienen repercusiones en otros estratos de la economía. Esto es así porque los diferentes elementos impositivos que configuran el sistema tributario español están interrelacionados entre sí, no siendo compartimentos estancos. Por ejemplo, aunque una rebaja del tramo autonómico del IRPF pudiera considerarse que a priori causaría una rebaja del volumen de recursos manejados para una Comunidad Autónoma en un ejercicio determinado, ello podría ocasionar que el consumo aumentara y obtuviera esos recursos vía IVA, otro impuesto considerado de cesión parcial por el Sistema 2009.

Sea como fuere, la idoneidad de la distribución de la recaudación tributaria entre Administraciones, analizada desde la perspectiva de la autonomía financiera se ha discutido ya profusamente en la literatura económica. En este mismo sentido, el estudio marco tomado como referencia dirigido por el Profesor Lagares nos recuerda que:

“del mismo modo que las Comunidades Autónomas tienen autonomía sobre el gasto público, lo que les posibilita adecuarlo a las preferencias de sus ciudadanos, deberían tener también una cierta autonomía respecto sobre los ingresos públicos con el fin de que los ciudadanos perciban la relación entre la prestación de los servicios públicos y su necesidad de financiarlos”<sup>233</sup>.

En esa línea de investigación, el estudio introduce un análisis de lo que ha dado en llamar “impuestos más adecuados para una cesión” a los gobiernos locales, destacando entre ellos, el cobro por el uso de los servicios- al que no se le presta demasiada atención en nuestro país-, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria- por la poca movilidad de la base impositiva-. En consecuencia, existe consenso, según reseña el Comité de expertos en no

---

<sup>232</sup> Esta es la conclusión que ofrecí a la pregunta planteada ¿Qué ocurre con los ingresos si en Castilla-La Mancha se rebaja el tramo autonómico de IRPF?

<sup>233</sup> Comisión de Expertos, «Informe...», *op. cit.*, 411.

ceder impuestos con bases móviles, por su excesiva elasticidad y sensibilidad al ciclo económico.

Lo anterior cobra relevancia además si tenemos en cuenta, tal y como se señala en el Informe del Comité, parafraseando a Rodden, que:

“existe cierta evidencia empírica que muestra que los gobiernos locales o regionales que se financian en su mayor parte con recursos propios tienden a tener un mejor comportamiento en términos de estabilidad presupuestaria”<sup>234</sup>.

A lo anterior, y con sumo acierto, añade el Comité que esa cesión debe ser complementada con reglas fiscales que limiten la capacidad de generación de déficits y endeudamiento por parte de los gobiernos subcentrales.

En resumidas cuentas, es necesario concluir en este epígrafe que la modificación del sistema tributario vigente no es cuestión baladí puesto que repercute directamente sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Si éstas, además, deben obligarse a mantenerse dentro de unos límites de endeudamiento por imperativo legal, el Estado Central debe ser cauto a la hora de modificar los impuestos que reviertan directamente en el volumen de su cesta tributaria, y esto es así en virtud del principio de lealtad institucional, tal y como ya se ha hecho referencia en este mismo trabajo.

---

<sup>234</sup> *Op. cit. supra.*

#### **5.4. Las balanzas fiscales y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Propuesta de nueva metodología para el cálculo exacto de balanzas fiscales.**

En el mismo marco temporal en el que se encuadran los anteriores grupos de trabajo analizados, se encuadra también la producción, por encargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas y Propuesta metodológica . Este Informe fue elaborado por De la Fuente, Barberán y Uriel en 2014<sup>235</sup>.

El citado informe contiene una nueva propuesta metodológica de enfoque sobre la materia abordada mediante la territorialización de las cuentas públicas en sustitución de las tradicionales balanzas fiscales, diseñando un Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas<sup>236</sup> (en adelante, SCPT). De manera previa a entrar a resumir los puntos principales del Informe, es necesario aclarar qué es y para qué sirve una balanza fiscal y, ante todo, por qué es importante en el contexto de la reforma del SFA. En resumidísimas cuentas, las balanzas fiscales son el instrumento para medir cuánto aportan los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma a las arcas del Estado<sup>237</sup>.

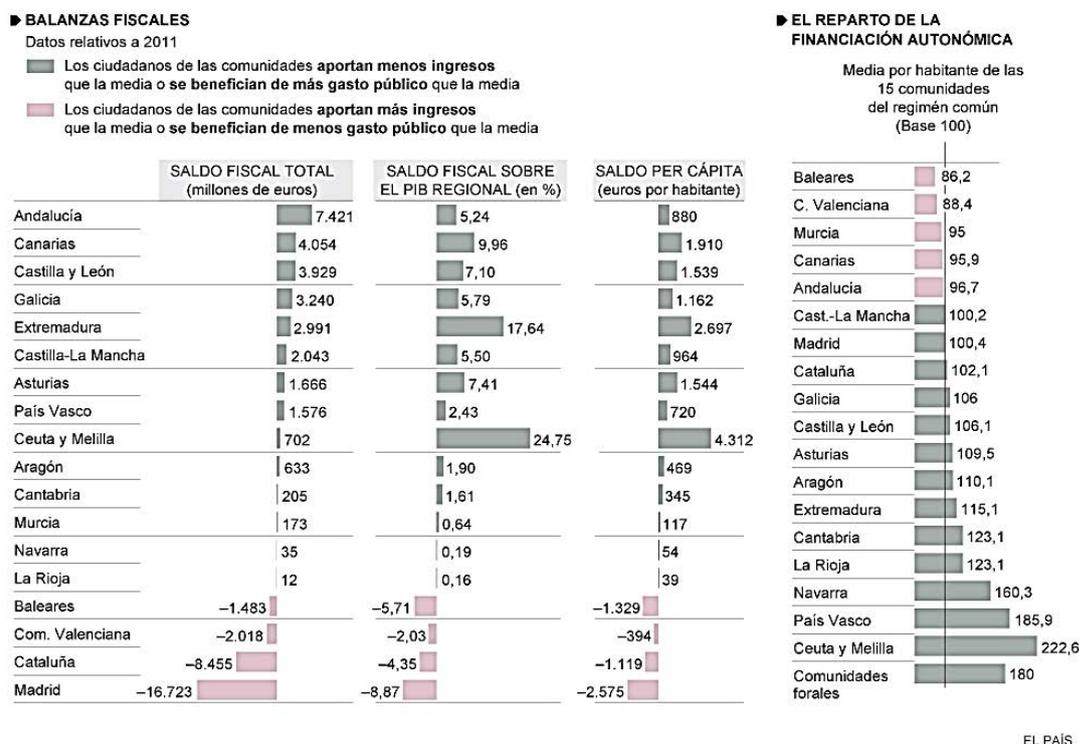
---

<sup>235</sup> Ángel de la Fuente, Ramón Barberán, y Ezequiel Uriel, «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Propuesta metodológica», Informe, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

<sup>236</sup> En este epígrafe se realiza un resumen del documento citado. Por su extensión (636 páginas), se realiza simplemente una breve sistematización de la estructura fundamental en lo que afecta al SFA, que es lo que interesa al objeto de esta tesis.

<sup>237</sup> Jaime Viñas, «Balanzas fiscales, nuevo frente abierto entre Hacienda y Cataluña», *Cinco Días*, 28 de enero de 2014, 25.

GRÁFICO 12. BALANZAS FISCALES.



EL PAÍS

Fuente: El País<sup>238</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior, a partir de los datos del Ministerio de Hacienda, el periódico El País plasma las balanzas fiscales de las diferentes Comunidades.

En relación con el gráfico anterior, llama especialmente la atención que en el sistema de reparto de recursos el ciudadano es el más perjudicado, puesto que se observa que justamente los ciudadanos de las Comunidades que soportan una mayor presión fiscal disfrutan de un menor grado de inversión (ingresos) en su territorio. No se quiere insinuar con ello que la solidaridad territorial no deba ejercerse, sino que lo que se pretende es llamar la atención sobre la responsabilidad presupuestaria y la asignación eficiente de gastos que están obligadas a llevar a cabo las diferentes autonomías.

<sup>238</sup> El País, «Las balanzas fiscales de las comunidades», *elpais.com*, 23 de julio de 2014, [http://elpais.com/elpais/2014/07/23/media/1406145100\\_135175.html](http://elpais.com/elpais/2014/07/23/media/1406145100_135175.html) (último acceso: 31 de octubre de 2016).

Retomando el asunto de las balanzas fiscales, debemos señalar que existen diferentes métodos para calcularlas. Aclarado lo anterior, es necesario indicar en este punto que la propuesta que a continuación se explica consiste, no en un método para calcular las balanzas señaladas, sino para construir unas cuentas territorializadas (por entenderse que este último método atiende mejor a la “lógica territorial” (tal y como indica Jaime Viñas<sup>239</sup>). El valor añadido fundamental que los autores aportan con esta nueva metodología consiste en abordar la cuestión desde la óptica de carga-beneficio. Lo anterior resulta fundamental en el marco del análisis jurídico de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y su materialización a través del Sistema de Financiación Autonómica dado que el recurrente debate político de la equidad en el reparto territorial del gasto público y de las cargas tributarias que lo financian ha sido enfrentado, tal y como señalan los autores en la presentación de la nueva propuesta, tradicionalmente con estudios sobre las balanzas fiscales territoriales.

La importancia radica en el hecho de que con un adecuado sistema de balanzas fiscales se contribuirá a la adecuada y justa revisión del Sistema de Financiación aprobado en 2009. Los estudios tradicionales, se han venido centrado casi exclusivamente en el cálculo de los saldos fiscales agregados de las Comunidades Autónomas con la Administración Central, esto es, en la diferencia entre los beneficios que los residentes de cada región derivan de la actuación de esta administración y su contribución vía impuestos al sostenimiento de la misma.

Para los autores de esta propuesta metodológica, este enfoque presenta una limitación fundamental: el saldo fiscal neto de una región es una cifra particularmente poco informativa por cuanto se obtiene mediante la agregación mecánica e indiscriminada de flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas, procediendo de una forma que lleva casi inevitablemente a valorar el conjunto de la actuación de la Administración Central en términos de un único criterio - su impacto territorial en términos netos- cuya relevancia consideran más que dudosa y que tiene poco o nada que ver con los objetivos de la mayor parte de las políticas públicas. Ante tal tesitura, y como ya se ha anunciado, proponen unas

---

<sup>239</sup> Jaime Viñas, «Balanzas fiscales... », *op. cit.*, 25.

cuentas públicas territorializadas que permitirían realizar, a priori y según sus objetivos, comparaciones válidas entre regiones para el mayor número posible de agregados homogéneos de ingreso y gasto. Para ello proponen el SCPT, que debe cumplir con varios requisitos, en palabras de los propios autores:

“Las cuentas tienen que estar, organizadas de una forma que ayude a identificar aquellas partidas presupuestarias que responden propiamente a una lógica territorial”<sup>240</sup>.

Han de permitir, por tanto, cuantificar el impacto de cada uno de estos grupos de partidas sobre los saldos fiscales de las Comunidades Autónomas, desglosando así el saldo fiscal agregado de cada región en una serie de componentes susceptibles de ser valorados por separado. - Son los saldos fiscales relativos que utilizan los autores, que son aditivamente descomponibles, razón por la que trabajan con ellos-. Por último, las cuentas han de reflejar la peculiar organización territorial de la Administración española, caracterizada por un elevado grado de descentralización y autonomía y por una cierta asimetría territorial en el reparto de competencias dentro de cada nivel administrativo.

Con todo ello, se diseña una metodología para un SCPT. Las fases de la metodología ideada, tras la lectura de la propuesta, entendemos que se pueden clasificar en tres categorías o pasos<sup>241</sup>: En primer lugar, el cálculo y selección de ingresos y gastos que van a formar parte del Sistema, en segundo lugar, la territorialización y obtención de datos homogéneos comparables y, en tercero y último lugar, la imputación a las regiones de ingresos y gastos públicos. Por la complejidad y extensión que implica exponer el funcionamiento de la metodología diseñada, y por la desviación a la temática principal que adentrarnos en el análisis supone, se reserva dicho contenido para el Anexo 3.

El objeto de la metodología diseñada (y expuesta detalladamente en el Anexo 3), a fin de cuentas, era realizar un análisis exhaustivo sobre la equidad en el reparto de recursos

---

<sup>240</sup> Ángel de la Fuente, Ramón Barberán, y Ezequiel Uriel, «Informe sobre la dimensión...», *op. cit.*, 3.

<sup>241</sup> Esta categorización es de elaboración propia y se ha diseñado para facilitar la exposición del funcionamiento del método de territorialización propuesto. Se utiliza a los solos efectos de facilitar la exposición del tema.

disponibles entre las diferentes Comunidades Autónomas en relación con la contribución de las mismas, y la intrínseca relación que ello guarda con la reforma y revisión del SFA. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la metodología descrita no parece la adecuada para cumplir estos objetivos por las causas que a continuación se describen.

En primer lugar, porque para el cálculo se toma como referencia el año 2005. En 2005, la financiación autonómica se regía con el SFA de 2001, con lo que consecuentemente, los Fondos de nivelación horizontal han variado en su estructura. Además, en aquel momento, en relación con el nivel de competencias asumidas por las diferentes autonomías, es necesario indicar que convivían niveles muy diferentes. Simplemente, entendemos que la elección de un ejercicio posterior a 2009 simplificaría muchos cálculos, al haberse completado el proceso de atribución de competencias.

En otro orden de cosas, se han detectado varios elementos que además de dificultar la comprensión del método diseñado, ponen en tela de juicio a nuestro entender, su verdadera utilidad. Por ejemplo, para diseñar el SCPT, los autores construyen una hipotética administración central aumentada, a la que corresponden todos los recursos tributarios que después se canalizan, utilizando una serie de cálculos artificiales posteriormente para “homogeneizar”. Es decir, se ha diseñado un método del todo artificial y ajeno al modelo territorial vigente. Desde nuestro punto de vista, no se trata aquí de discutir sobre la configuración territorial, ni de teorizar sobre la creación de una administración aumentada que canalice los recursos, sino muy al contrario, de, mediante el pleno respeto al modelo territorial vigente y reconocido por la Constitución reconducir la senda de la financiación autonómica hacia el punto de vista humanocéntrico.

Coincidiendo en el tiempo con la presentación de esta propuesta de metodología, algunas Comunidades Autónomas, contribuyeron al debate presentando sus propias metodologías y sus propios cálculos. Por su parte, la Comunidad de Madrid, tomando como referencia la metodología propuesta por el Ministerio de Hacienda, que no es otra que la expuesta en líneas superiores, y tomando como referencia el ejercicio 2005, presentó de la mano de su

entonces Consejero de Hacienda, Enrique Ossorio su propio cálculo del saldo de los recursos aportados *versus* recibidos por cada autonomía<sup>242</sup>.

El resultado en poco varía respecto a los presentados en su día por el entonces Ministro Socialista Pedro Solbes, en el año 2008. En resumidas cuentas, las Comunidades que disponen de más recursos, pagan más de lo que reciben. Es decir, como ya habíamos avanzado en un balance preliminar del Sistema 2009, este tipo de Comunidades son para el Sistema 2009 contribuyentes netas. A grandes rasgos, los cálculos presentados por esta Comunidad indican que Madrid, Cataluña y Baleares presentarían un saldo negativo.

Por su parte, el Gobierno de Extremadura<sup>243</sup>, presentó un informe con fecha 4 de marzo de 2014, bajo el lema “un país, mismas oportunidades”, sobre el cálculo de su balanza fiscal. No obstante, es necesario precisar que no se trata de una balanza fiscal en puridad, sino de una estimación total de los recursos transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas. El Gobierno de Extremadura indica que se trata de la Comunidad Autónoma con menor déficit durante el ejercicio 2012, así como que también se trata de la región que presenta menor deuda por habitante. Por ello, se considera (a ella misma) contribuyente neta del déficit establecido para el conjunto del Estado, logrando cumplir su objetivo de déficit, y todo ello, sin pedir ayuda adicional al Estado.

La propuesta de balanza de Extremadura consiste en una balanza real de financiación autonómica de España, es decir, tener en cuenta tanto la financiación procedente del Sistema de Financiación Autonómica como la que ha dado en llamar financiación OUT, consistente en los recursos procedentes del FLA y de los Mecanismos de Proveedores u otros. En esta

---

<sup>242</sup> Jesús Sérvulo González, «Madrid agita el debate de las balanzas fiscales al presentar su propio cálculo», *elpais.com*, 5 de marzo de 2014, [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/04/actualidad/1393963464\\_146122.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/04/actualidad/1393963464_146122.html) (último acceso: 30 de abril de 2017).

<sup>243</sup> David Vigario, «Monago publica sus propias balanzas fiscales donde Cataluña es la mayor beneficiada del Estado», *elmundo.es*, 5 de marzo de 2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/05/53170ad422601d010a8b456e.html> (último acceso: 30 de abril de 2017).

línea, el presente trabajo de doctorado se muestra hasta cierto punto coincidente en la necesidad de unificar las fuentes de financiación de que se nutren las diferentes Comunidades Autónomas, puesto que el Sistema actual produce duplicidades y serias divergencias que distorsionan la percepción real de los efectos económicos del Sistema.

### **5.5. La reactivación del proceso de reforma en el año 2017: el nuevo Comité de Expertos y previsiones para la presentación de una propuesta de reforma consolidada.**

Tras la interrupción del proceso iniciado en 2014, recientemente, el Consejo de Ministros ha nombrado (por fin) una Comisión de expertos que se encargará de la reforma del actual Sistema de Financiación Autonómica. Desde su nombramiento, cuentan con un plazo aproximado de seis meses para presentar una propuesta consolidada sobre la reforma a llevar a cabo. Una vez finalizado dicho documento, éste se enviará para su supervisión al Comité Técnico Permanente de Evaluación, así como al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por motivos cronológicos, este trabajo de tesis se depositará (y probablemente se defenderá) con anterioridad a que dicha propuesta, o un adelanto de la misma, pueda ver la luz. Sin embargo, a lo largo del proceso de investigación y redacción de esta tesis, se han tomado como referencia los trabajos y publicaciones de una gran parte de los miembros de este Comité de Expertos (cuya composición luego se detallará), por lo que, se puede afirmar que la opinión general del Comité acerca de los sistemas anteriores, indirectamente, ya se ha venido recogiendo a lo largo del trabajo. Pese a que, como decimos, por motivos temporales no vaya a ser posible tener acceso a la propuesta consolidada, nos atrevemos a adelantar que ésta, de nuevo, carecerá de la perspectiva humanocéntrica que aquí se viene demandando y que se considera tan necesaria.

En el Consejo de Ministros celebrado el día 10 de febrero de 2017, se acordó y autorizó la creación de dos Comisiones de Expertos cuya misión sería realizar una revisión intensa de los actuales modelos de financiación autonómica y local. Ambos Comités, funcionarán como órganos colegiados, y se extinguirán una vez presenten la propuesta. En este sentido,

debemos recordar que todavía el SFA se rige por un modelo de 2009 y que, tras una revisión no realizada aún y un periodo de recesión económica, la modificación del mismo parece del todo inaplazable. En la relación sobre dicho Consejo de Ministros publicada por La Moncloa, se señalaba, en relación con los integrantes de dichas Comisiones que<sup>244</sup>:

“Los integrantes de ambas Comisiones son los siguientes:

### **Financiación Autonómica**

A propuesta de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y a propuesta del Estado:

- Presidente: Manuel González Sánchez (Estado)
- Estado: Natividad Fernández Gómez, Ángel de la Fuente Moreno, María Antonia Monés Farré, Manuel Lagares Calvo
- Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas: Santiago Lago Peñas (Galicia), Francisco David Adame Martínez (Andalucía), Carlos Monasterio Escudero (Principado de Asturias), Juan Manuel Rodríguez Poo (Cantabria), Juan José Rubio Guerrero (La Rioja), José Carlos Sánchez de la Vega (Región de Murcia), Francisco Pérez García (Comunitat Valenciana), Alain Cuenca García (Aragón), Jesús Fernando Santos Peñalver (Castilla La Mancha), Arturo Melián González (Canarias), Francisco Pedraja Chaparro (Extremadura), Guillem López Casanovas (Illes Balears), Jorge Onrubia Fernández (Madrid), Jaime Rabanal García (Castilla y León), Miguel Ángel Pérez Castro (Ciudad Autónoma de Melilla), Joaquín Aranda Gallego (Ciudad Autónoma de Ceuta).

### **Financiación Local**

A propuesta de la Administración General del Estado y de la Federación Española de Municipios y Provincias:

- Presidenta: Ana Muñoz Merino (Estado)
- Estado: José Antonio Sánchez Galiana, Daniel Carrasco Díaz, Alfonso Utrilla de la Hoz, Ángel de la Fuente Moreno
- FEMP: César Martínez Sánchez, Javier Suárez Pandiello, Juan José Rubio Guerrero, Pablo Chico de la Cámara.”

Como puede observarse de lo transcrito, todos y cada uno de los integrantes del Comité son profesionales de largo recorrido y reconocido prestigio. A tales efectos, se resume a

---

<sup>244</sup> La Moncloa, «Relación del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017», <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170210.aspx#FINANCIACION> (último acceso: 30 de abril de 2017).

continuación el listado de expertos nombrados por cada Comunidad Autónoma y describiendo su desempeño profesional a grandes rasgos:

**TABLA 10. COMPOSICIÓN DEL COMITÉ DE EXPERTOS (2017).**

- Santiago Lago Peñas (Galicia), catedrático de Hacienda Pública por la Universidad de Vigo, director del grupo RIDFE, una organización de académicos que trabajan en temas de financiación.
- Francisco David Adame Martínez (Andalucía), catedrático de Derecho Tributario de la Universidad de Sevilla y que participó en el anterior libro blanco de la financiación que alumbró el modelo de 2001.
- Carlos Monasterio Escudero (Principado de Asturias), catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo.
- Juan Manuel Rodríguez Poo (Cantabria), catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Cantabria.
- Juan José Rubio Guerrero (La Rioja), catedrático de Economía aplicada en la materia de Hacienda Pública y Régimen Fiscal de la empresa.
- José Carlos Sánchez de la Vega (Región de Murcia), profesor de la Universidad de Murcia.
- Francisco Pérez García (Comunidad Valenciana), catedrático por la Universidad de Valencia y director del IVIE, un prestigioso centro de estudios económicos valenciano.
- Alain Cuenca García (Aragón), profesor de la Universidad de Zaragoza y que participó de forma activa en el actual SFA aprobado en 2009, cuando ocupaba la Dirección General de coordinación con las Comunidades Autónomas en el anterior Gobierno socialista.
- Jesús Fernando Santos Peñalver (Castilla -La Mancha), catedrático de Economía financiera y contabilidad por la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Arturo Melián González (Canarias), ligado a la actividad docente en la Universidad de Las Palmas.
- Francisco Pedraja Chaparro (Extremadura), catedrático por la Universidad de Extremadura.
- Guillem López Casanovas (Illes Balears), catedrático de Economía por la Universidad Pompeu Fabra, consejero del Banco de España, y asesor de la Generalitat de Cataluña.
- Jorge Onrubia Fernández (Madrid), profesor de la Universidad Complutense especializado en temas de distribución de rentas.
- Jaime Rabanal García (Castilla y León), ex consejero de Hacienda en Asturias y especialista en gestión sanitaria.
- Miguel Ángel Pérez Castro (Ciudad Autónoma de Melilla), profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.
- Joaquín Aranda Gallego (Ciudad Autónoma de Ceuta), catedrático de la Universidad de Murcia.
- Nótese que Cataluña no ha nombrado a ningún experto.

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en Cinco Días<sup>245</sup>.

Una vez analizado el panel de expertos designado por Gobierno, y pese a que por los motivos que hemos apuntado con anterioridad no es posible conocer el detalle de las propuestas, nos

---

<sup>245</sup> Cinco Días, «Estos son los sabios que reformarán la financiación autonómica», Economía, *cincodias.es*, [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/02/10/economia/1486713246\\_427715.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/02/10/economia/1486713246_427715.html) (último acceso: 27 de abril de 2017).

parece imprescindible apuntar el sentido que, en nuestra opinión extraída de la información disponible, orientará la nueva reforma del SFA actualmente vigente.

Actualmente, existe cierto grado de consenso por parte del Gobierno y algunos grupos políticos ( PSOE y Ciudadanos), quizás, consecuencia de las demandas de las autonomías “financiadoras”, de respetar el principio de ordinalidad. Ello, obligará, sin duda, a alterar los sistemas de nivelación tal y como los hemos conocido hasta hoy, puesto que implica que en ningún caso pueda alterarse tras la nivelación el volumen de recursos per cápita alterando el orden de reparto. Dicho de otra manera, respetar el principio de ordinalidad implica respetar el estatus inicial de las autonomías sin que se altere en el reparto final el orden de sus posiciones como consecuencia de nivelaciones o repartos<sup>246</sup>.

Como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, el SFA vigente genera acusadas desigualdades del todo injustificables y que traen causa de la cronificación del respeto al status quo. Promover un SFA donde se respete el principio de ordinalidad, entendemos que representa un avance positivo en cuanto al incremento de la corresponsabilidad fiscal, y, en este sentido, nos parece un adelanto en cuanto al verdadero sentido de la solidaridad interterritorial, que también reside en la gestión coordinada y respetuosa con los principios de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Además, entendemos que el respeto a este principio contribuirá indirectamente a evitar duplicidades. A pesar de esta valoración, no podemos dejar de echar en falta la perspectiva humanocéntrica en el diseño de un nuevo SFA.

---

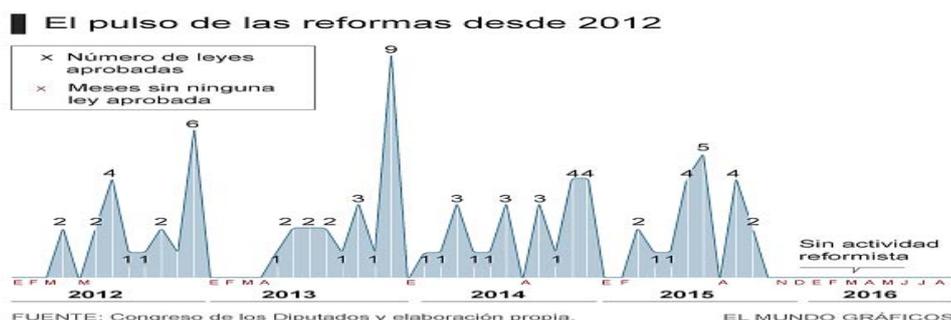
<sup>246</sup> En este sentido, Cinco Días «Las claves del nuevo modelo de financiación autonómica», Economía, *cincodias.es*, [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/01/13/economia/1484336315\\_627834.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/01/13/economia/1484336315_627834.html) (último acceso: 27 de abril de 2017).

## 6. Capítulo sexto: Breve reflexión sobre el Sistema de Financiación Autonómico y la responsabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas<sup>247</sup>.

### 6.1. Contextualización: un sinfín de reformas por la Estabilidad.

Desde la modificación del artículo 135 de la Constitución Española, y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>248</sup> (Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o Ley EPSF en adelante), todas las Comunidades Autónomas iniciaron una carrera por tener su propia normativa en materia de estabilidad, siguiendo la dirección marcada por el Estado.

ILUSTRACIÓN 6. EL RITMO DE LAS REFORMAS POR LA ESTABILIDAD DESDE 2012.



Fuente: Periódico El Mundo<sup>249</sup>.

<sup>247</sup> En este capítulo se realiza una síntesis del panorama actual. Para su elaboración, se ha tomado como referencia la experiencia obtenida durante la actividad profesional como Asesora en el Gabinete de Hacienda, la normativa de referencia y la sistematización de la situación que magistralmente realizan desde el Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá en: José María Domínguez Martínez, y José María López Jiménez, «La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», (Documento de Trabajo, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá, 2012). También se ha tomado como referencia la Sinopsis del artículo 135 de la Constitución: Andres Jimenez Díaz y Vicente Moret, «Sinopsis del artículo 135», *Congreso de los Diputados* (2012), <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2> (último acceso: 1 de noviembre de 2016).

<sup>248</sup> «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012, páginas 32653 a 32675.

<sup>249</sup> Daniel Viaña, «El encefalograma plano de las reformas: más de un año desde el último ajuste económico», *elmundo.es*, 10 de agosto de 2016, <http://www.elmundo.es/economia/2016/08/10/57aa24fee2704e1e598b45d0.html> (último acceso: 30 de abril de 2017).

En términos generales, es posible afirmar que el marco de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria del conjunto nacional se ha reforzado, con especial conciencia desde los ejercicios 2012<sup>250</sup> y 2013 hasta nuestros días<sup>251</sup>. La anterior afirmación encuentra su justificación fundamental en la circunstancia de que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como sus principales modificaciones llevadas a cabo a través de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre<sup>252</sup>, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal<sup>253</sup>; y la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público<sup>254</sup>-, introdujeron las bases de un nuevo sistema de coordinación y compromiso de estabilidad presupuestaria a nivel nacional. En este sentido, es necesario incidir de nuevo, como se ha venido ya haciendo a lo largo de este trabajo, en el hecho de la indisoluble relación de la estabilidad presupuestaria con el Sistema de Financiación Autonómica. Con la aprobación de esta nueva normativa sobre estabilidad, se daba por tanto un paso más hacia adelante y se estrechaba el lazo entre autonomía financiera, responsabilidad presupuestaria y estabilidad y sostenibilidad, hasta ahora ignorado y con consecuencias económicas gravísimas para el conjunto de la sociedad.

---

<sup>250</sup> En este epígrafe no se hace referencia a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que se puede considerar germen de la actual. No obstante, habrá que esperar, en nuestra opinión, a la reforma del artículo 135 de la Constitución para contar con un verdadero instrumento por la Estabilidad y la Sostenibilidad. En su artículo primero, la citada ley establecía: su ámbito de aplicación objetivo, señalando:

“Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

<sup>251</sup> Se incluye como Anexo una recopilación completa de la normativa en la materia. En el Anexo 6 se incluye una referencia a las Leyes de Auditoría Pública, y en el Anexo 7 una referencia a la normativa Comunitaria para el control de los Fondos Europeos.

<sup>252</sup> «BOE» núm. 235, de 29 de septiembre de 2012, páginas 69140 a 69144.

<sup>253</sup> «BOE» núm. 274, de 15 de noviembre de 2013, páginas 91298 a 91310.

<sup>254</sup> «BOE» núm. 305, de 21 de diciembre de 2013, páginas 103127 a 103147.

Si bien la normativa en materia de estabilidad producida hasta la fecha (nos referimos aquí a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria<sup>255</sup>, hoy derogada) se limitaba a remitir a la normativa europea; en la nueva normativa, por el contrario, se aprecia un mayor grado de compromiso al incluir por primera vez la referencia al término “déficit estructural”<sup>256</sup>, así como al introducir también por primera vez la prohibición de incurrir en él. En este sentido, quizás la principal novedad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la representa la introducción de una limitación del gasto público en el artículo 12 (con la llamada Regla de Gasto<sup>257</sup>), y para garantizar su eficacia, la introducción asimismo de métodos coercitivos (concretamente, en los artículos 18 “Medidas automáticas de prevención” y 19 “Advertencia de riesgo de incumplimiento”) con el claro objetivo de velar por su cumplimiento.

Además de lo anterior, es necesario añadir que la modificación del artículo 135 de la Constitución Española también dio lugar a la creación de organismos especialmente diseñados para velar por el rigor presupuestario y la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Así nació la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) con la clara intención de romper con etapas anteriores donde el descontrol del gasto público había sido la tónica dominante. Esta Autoridad se creó mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, “en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española” (según su disposición final tercera) y bajo impulso europeo. Esto es así porque desde la aprobación de los paquetes legislativos “Six Pack” (2011) y “Two Pack” (2013) y la entrada en vigor del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), todos los Estados Miembros

---

<sup>255</sup> «BOE» núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, páginas 46819 a 46825.

<sup>256</sup> “Es aquella parte de un déficit público, que tiene su origen en causas estructurales y, por lo tanto, no desaparece, aunque haya pleno empleo”, en *vocabulario de términos fiscales*, <http://www.ub.edu/gidei/vocabulari/es/node/785> (último acceso: 1 de noviembre de 2016).

<sup>257</sup> Se incluye como Anexo un resumen de elaboración propia a partir de la propia Ley, así como de la normativa SEC (Sistema Europeo de Cuentas) aplicable.

de la Unión Europea<sup>258</sup> deben tener una autoridad fiscal independiente<sup>259</sup>. Finalmente, la modificación del artículo 135 de nuestra Constitución Española trajo consigo una última novedad, no por ello menos importante: la racionalización de la Administración Pública. Para ello se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), ideada especialmente para evitar duplicidades en el sector público en coherencia con una gestión transparente y eficiente de los recursos públicos. Uno de sus principales objetivos era la reforma local. Es así como se aprobó ya en la última etapa de reformas del periodo 2011-2014 la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>260</sup> (en adelante, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local)<sup>261</sup>.

**TABLA 11. RECOPIACIÓN DE LA NORMATIVA APROBADA EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA TRAS LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN**

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)
Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico
Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente

Fuente: Elaboración propia.

<sup>258</sup> A excepción de Reino Unido.

<sup>259</sup> Esther Gordo, Pablo Hernández de Cos, y Javier J. Pérez, «Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM», *Boletín Económico, Banco de España, Dirección General del Servicio de Estudios* (2015).

<sup>260</sup> «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473.

<sup>261</sup> Esta ley pretende conseguir la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, para asegurar la sostenibilidad y estabilidad presupuestarias rompiendo con las duplicidades, Ministerio de la Presidencia, «Reforma de las Administraciones Públicas. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», [transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882.../reforma-AAPP.PDF](http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882.../reforma-AAPP.PDF) (último acceso: 1 de noviembre de 2016).

**TABLA 12.RECOPIACIÓN DE LA NORMATIVA AIREF**

Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
Real Decreto 215/2014 de 28 de marzo, del Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social

Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí, se ha expuesto el grueso de la reforma normativa llevada a cabo tanto por el legislador nacional, como por los diferentes legisladores autonómicos. Estas reformas, en nuestra opinión, se encuadran en el marco de un asfixiante estrangulamiento económico que conllevó una importante reducción en la percepción de ingresos y recursos por parte de las autonomías. Lo anterior, unido a años de inversiones ineficientes, puso en tela de juicio la sostenibilidad del sistema autonómico, llamando al orden a las regiones para intentar reconducir la situación. Las medidas adoptadas suponían un gran esfuerzo para las regiones, pero, ante todo, para los ciudadanos. Desde nuestra perspectiva, primaron los objetivos económicos en esta etapa y, entendemos que se produjo una auténtica ruptura con el ciudadano.

Lo anterior, entendemos que es una consecuencia directa de haber olvidado una y otra vez el enfoque humanocéntrico que nunca debió perder el Estado de las autonomías, más preocupadas de la consecución de sus propios fines que de garantizar el mandato otorgado por el legislador constituyente en el artículo 9.2 de la Constitución Española. Dicho de otra manera: las medidas adoptadas (y que en el futuro se adoptarán) necesariamente fracasarán, en mayor o menor medida en función del ciclo económico por este olvido. En etapas de bonanza económica nuestro legislador, simplemente vela por la permanencia de las cosas. La preocupación auténtica hacia el ciudadano parece residual. No obstante, desde nuestro punto de vista, merece un reconocimiento la reforma por la racionalización de la Administración ideada. Lo haya ideado por iniciativa propia así el legislador, o sea una consecuencia indirecta de las circunstancias económicas, parece que es la primera reforma que realmente va dirigida a reorganizar el gasto público evitando duplicidades, por lo que

entendemos que la presión fiscal que padecen los ciudadanos, si bien no se verá disminuida, al menos, será “útil” en términos de inversión eficiente.

## 6.2. Medias concretas adoptadas para la lucha contra el déficit público<sup>262</sup>.

En el epígrafe anterior se han expuesto la principal batería de medidas adoptadas por el legislador en materia de estabilidad y sostenibilidad. Estas medidas pueden considerarse, desde nuestra perspectiva, como una suerte de mensaje subliminar (y no tan subliminar) a todas las Administraciones llamándolas al orden en cuanto a su permanencia o incluso, posible eliminación. No obstante lo anterior, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que con anterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de la Ley de Racionalización de la Administración Local, ya se habían adoptado medidas destinadas a corregir el déficit público al objeto de garantizar la sostenibilidad de la Administración y erradicar duplicidades. Estas medidas, una vez más, fueron adoptadas desde el ángulo estricto de la preocupación autonómica por el mantenimiento del nivel de obtención de ingresos con el único objeto de continuar el ritmo de inversiones iniciado en la etapa de bonanza económica. Con ello, cabe decir que esta batería de medidas iniciales dejaba también al margen al ciudadano. Lo más preocupante de hecho, desde nuestra consideración, es que justamente, que, tras detectar los primeros signos de recesión, las últimas medidas en adoptarse fueron precisamente, las que podemos llamar (impropiamente) humanocéntricas.

A continuación, se realiza una recopilación de las principales medidas adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>263</sup>. Cabe recordar a estos efectos que, desde mayo de 2010, se realizaron ajustes

---

<sup>262</sup> En este epígrafe se realiza una sistematización cronológica de las medidas adoptadas. Para ello se toman como referencia las distintas leyes aprobadas, extrayendo y resaltando las principales novedades que introducen.

<sup>263</sup> En este sentido, se toma como referencia el hilo conductor de José Manuel Romero, «La hora del sacrificio: Dos minutos que cambiaron a España», *El País*, 16 de mayo de 2010, [http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953_850215.html) (último acceso: 30 de abril de 2017).

en materia de gasto de personal a nivel estatal. En este sentido, en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público<sup>264</sup>, se establecía un recorte medio del 5% interanual en los sueldos públicos de 2010. Continuando con esta línea, en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 se establecían medidas adicionales, que además afectaban a las pagas extraordinarias de diciembre y julio del personal público.

Un año después, en diciembre de 2011 se aprobó el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público<sup>265</sup>, que marcaron los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2012, y por simpatía, también los presupuestos autonómicos. En este Real Decreto se adoptaron medidas para contener el incremento del gasto público durante 2012 en materia de retribuciones y gasto de personal, oferta de empleo público, y reordenación de los tiempos de trabajo, entre otras. Es lo que popularmente comenzó a denominarse como “recortes<sup>266</sup>”. Muchas Comunidades Autónomas adoptaron medidas similares (en nuestra opinión, por pura necesidad).

El año 2012 se perfiló como el año de los recortes por excelencia. A lo largo y ancho de nuestra geografía se adoptaron multitud de reformas que pretendían preservar un nivel, al menos mínimo, de recursos con el que poder garantizar la continuidad del sistema. La elevadísima deuda acumulada por las Comunidades Autónomas, hasta entonces ignorada, y

---

<sup>264</sup> «BOE» núm. 126, de 24 de mayo de 2010, páginas 45070 a 45128.

<sup>265</sup> «BOE» núm. 315, de 31 de diciembre de 2011, páginas 146574 a 146648.

<sup>266</sup> El concepto popularizado “recortes” comenzó a acuñarse en 2010, para denominar a las rebajas de los sueldos de los funcionarios aprobadas, y, posteriormente, se extendió para denominar a cualquier medida de carácter económico que resultara impopular. En este sentido, de los primeros en acuñar este término fue, en nuestra opinión, el periodista Fernando Garea (Fernando Garea, «Zapatero da un vuelco a su estrategia con un recorte de sueldos públicos sin precedentes», *elpais.es*, 13 de mayo de 2010, [http://elpais.com/diario/2010/05/13/espana/1273701601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/05/13/espana/1273701601_850215.html) (último acceso: 27 de abril de 2017)).

la desconfianza generada en las entidades de crédito por una situación de auténtica quiebra y más que dudosa solvencia, puso a las autonomías frente a un espejo. A continuación, se inserta una tabla resumen que refleja las medidas adoptadas en los Presupuestos de 2012 por las diferentes Comunidades Autónomas en materia de personal público, elaborada a partir de los datos del Resumen ejecutivo de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas publicado por la Secretaría de Coordinación Autonómica y Local.

**TABLA 13. MEDIDAS ADOPTADAS EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PERSONAL EN EL AÑO 2012.**

TABLA RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PERSONAL PÚBLICO EN 2012				
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO	REORDENACIÓN TIEMPO DE TRABAJO	RETRIBUCIÓN Y GASTOS PERSONAL	OTRAS
ANDALUCÍA	√ 10% REPOSICIÓN		√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2010	
ARAGÓN	√ DOTACIÓN PRESUPUESTARIA		√ PGE 2012	
ASTURIAS	√ PRESUPUESTOS PRORROGADOS			
BALEARES	√ PGE 2012+ SUSPENSIÓN INTERINOS		√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2011	
CANARIAS	√ 10% REPOSICIÓN		√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2011	
CANTABRIA	√ 10% SALVO 30% DOCENTES		√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2011	
CASTILLA Y LEÓN			√ INTERINOS+ COMPLEMENTOS BAJAS	
CASTILLA-LA MANCHA	√ SUSPENSIÓN	√ 37 HORAS Y 30 MINUTOS/SEMANA	√ REDUCCIÓN 3%	√ REDUCCIÓN ALTOS CARGOS, SUPRESIÓN
CATALUÑA	√ SUSPENSIÓN	√ REDUCCIÓN 15% INTERINOS+ VACACIONES	√ REDUCCIONES COMPLEMENTOS	√
COMUNIDAD VALENCIANA		√ REDUCCIÓN 25H INTERINOS	√ REDUCCIÓN COMPLEMENTOS+ P.PENSIONES	√ SUSPENSIÓN ACCIÓN SOCIAL
EXTREMADURA	√ PGE 2012		√ PGE 2012	
GALICIA	√ SUSPENSIÓN + JUBILACIÓN FORZOSA	√ 37 HORAS 30 MIN/SEMANA	√ REDUCCIÓN CONSELL CRITERIOS OBJETIVOS	√ SUSPENSIÓN ACCIÓN SOCIAL
MADRID		√ 37 HORAS 30 MIN/SEMANA		√ 6 DÍAS ASUNTOS PROPIOS, RECORTES SINDICALES, INCAPACIDAD
MURCIA	√ 10% REPOSICIÓN, SUSPENSIÓN CONCURSOS TRASLADOS	√ EN 2011 36 HORAS 30 MIN/SEMANA+ CONTROL	√ EN 2011 - SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2010	√ SUSPENSIÓN ACUERDOS SINDICALES
NAVARRA			√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2011	
PAÍS VASCO			√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2011	
LA RIOJA	√ 10% REPOSICIÓN		√ SIN VARIACIÓN DESDE DIC. 2011	

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Resumen ejecutivo de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas publicado por la Secretaría de Coordinación Autonómica y Local<sup>267</sup>.

**Comentario de análisis:** En la tabla anterior se enumeran las principales medidas adoptadas en materia de personal público en las diferentes Comunidades. Llama poderosamente la atención que la mayor parte de las medidas adoptadas lo fueron en el campo de la congelación de los salarios.

<sup>267</sup> Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, «Resumen ejecutivo de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2013», 2013.

Sin embargo, consecuencia de la actividad en Gabinete, se observó que resulta altamente complicado comprender o valorar de manera ajustada las medidas adoptadas sin analizar el sobredimensionamiento que venía sufriendo el sector público, tanto a nivel estatal como, sobre todo a nivel autonómico. Justamente, en los años coincidentes con el estallido de la crisis financiera, la Administración Pública experimentó uno de los mayores incrementos en tanto por ciento en cuanto a su personal asalariado. Mientras las empresas privadas reducían sus plantillas y adecuaban su dimensión a la circunstancia económica, la Administración Pública seguía creciendo a un ritmo incluso superior al de los años precedentes de bonanza económica. Sus gastos en inversión aumentaban, así como el número de empleados públicos a su cargo. Tomando como referencia datos del Instituto Nacional de Estadística, se ha elaborado la siguiente tabla en la que se muestra a nivel nacional el incremento de asalariados públicos por trimestres, desde 2008 hasta el primer trimestre de 2012 cuando se adoptaron las medidas más “radicales” en materia de personal público.

**TABLA 14. TANTO POR CIENTO DE ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PERIODO 2008-2012.**

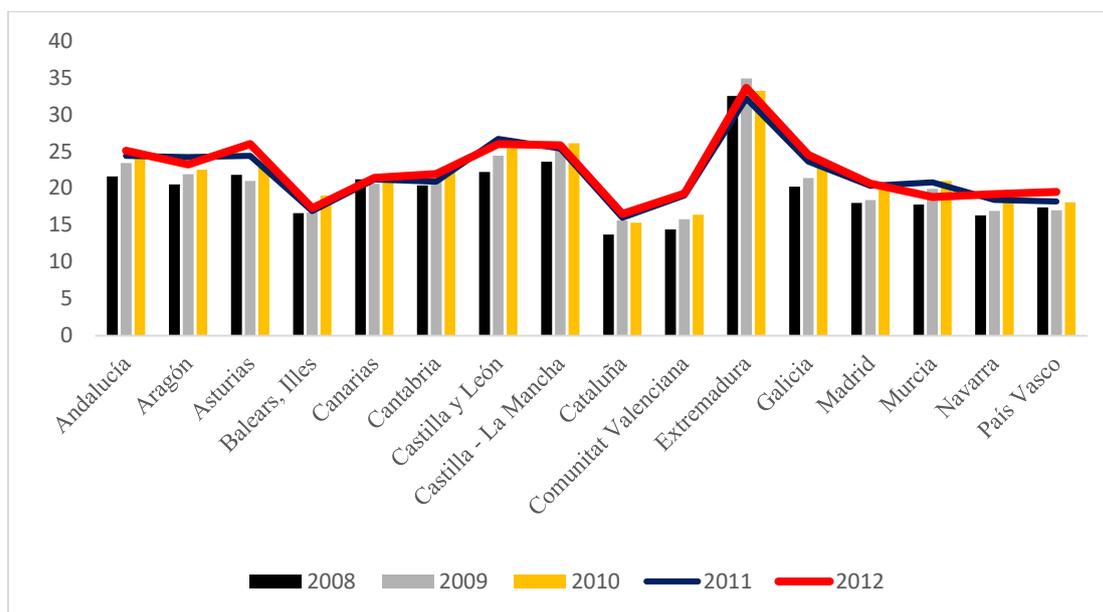
Comunidades Autónomas	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	21,6	23,4	24,1	24,4	25,1
Aragón	20,5	21,9	22,5	24,2	23,2
Asturias	21,8	21	23,8	24,4	26
Baleares, Illes	16,6	16,7	19	16,9	17,3
Canarias	21,2	20,6	22	21,2	21,4
Cantabria	20,4	21,8	22,5	20,9	21,9
Castilla y León	22,2	24,4	25,4	26,7	26
Castilla - La Mancha	23,6	25,1	26,1	25,4	25,8
Cataluña	13,7	15,6	15,3	16	16,5
Comunitat Valenciana	14,4	15,8	16,4	19	19,3
Extremadura	32,5	34,9	33,2	32,2	33,6
Galicia	20,2	21,4	23,4	23,6	24,5
Madrid	18	18,4	20,2	20,3	20,6
Murcia	17,8	19,9	21	20,8	18,8
Navarra	16,3	16,9	18,2	18,4	19,2
País Vasco	17,4	17	18,1	18,2	19,5

Fuente: Elaboración propia a partir de INE<sup>268</sup>.

Comentario de análisis: En la tabla anterior se muestra la evolución de los asalariados públicos por trimestres.

<sup>268</sup> Instituto Nacional de Estadística, «Asalariados por tipo de sector», <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4960> (último acceso: 1 de noviembre de 2016).

**GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN EN % DEL NÚMERO DE ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS EN EL PERIODO 2008-2012.**



Fuente: Elaboración propia a partir de INE<sup>269</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se presenta la representación gráfica de los resultados mostrados en la Tabla 14.

Al comienzo del primer trimestre de 2012 se observa que el número de asalariados del sector público se ha incrementado en un 4,4 % en el total Nacional. Por Comunidades Autónomas, la evolución durante el periodo 2008-2012 refleja un crecimiento constante del número de asalariados del sector público en todas ellas. Si bien esta tónica es generalizada, sí que es cierto que en muchas de ellas se observa que el número de asalariados públicos es notablemente inferior con respecto a la media nacional (como ocurre en Cataluña, Navarra, o Comunidad Valenciana) mientras que en otras es acusadamente superior (como es el caso de Extremadura). De esta manera, el impacto de las medidas de racionalización, entendemos que, indudablemente, ha sido mayor en aquellas regiones con un mayor porcentaje de asalariados públicos entre su población activa.

<sup>269</sup> *Op. cit. supra.*

### 6.3. Percepción por parte de las Comunidades Autónomas de estas medidas.

De esta manera, descrito el panorama general, es necesario indicar que el esquema de compromiso con la estabilidad y la sostenibilidad se ha replicado en todas las Comunidades Autónomas. Al menos legislativamente, las diferentes autonomías se muestran plenamente comprometidas con la prohibición de incurrir en déficit estructural. Cada Comunidad, ha replicado en sus propios términos la legislación básica estatal. No obstante, se incide en el hecho de que, desde nuestra perspectiva, entendemos que ese compromiso es externo y no se ha asumido de manera “interiorizada” y efectiva por las autonomías. Se afirma esto por el reflejo económico-financiero que ello ha tenido en la realidad práctica. Como comentan Violeta Ruiz Almendral y Alain Cuenca en su artículo “Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”<sup>270</sup>, la consecuencia indirecta estos cambios normativos ha sido, en rasgos generales, una elevación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas junto con un decremento del déficit autonómico en relación a 2011. Si se analiza el periodo comprendido entre 2008 y 2014, se observa que el crecimiento de la deuda pública alcanza la increíble cifra del 134%<sup>271</sup>. En este sentido, es necesario destacar que, si bien el aspecto de reducción del déficit resulta positivo, el incremento del nivel de endeudamiento en las diferentes autonomías puede resultar alarmante.

Por ello, en vista del panorama nacional y regional, con el objetivo de facilitar el desatasco de la deuda acumulada en las cuentas públicas y el estrangulamiento que de las diferentes economías regionales se venía produciendo a consecuencia del elevado déficit, el Gobierno central se vio obligado a poner en marcha determinados mecanismos que les facilitaran a las diferentes autonomías hacer frente al problema. Para dar una respuesta a la situación

---

<sup>270</sup> Violeta Ruiz Almendral y Alain Cuenca, «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución», *Cuadernos de Información Económica. Cuadernos FUNCAS* (FUNCAS), núm. 245, julio (2014), 35 y ss..

<sup>271</sup> Crónica Económica, «La deuda de las CC.AA asciende hasta los 236.747 M€ en 2014», *cronicaeconomica.com*, 27 de abril de 2015, <http://www.cronicaeconomica.com/la-deuda-de-las-ccaa-81510.htm> (último acceso: 30 de abril de 2017).

nacieron, como ya se ha comentado con anterioridad, los Mecanismos de pago a proveedores y Planes Financieros de Liquidez Autonómicos (FLA)<sup>272</sup>, con condiciones realmente ventajosos para las autonomías.

Especialmente útiles fueron estas medidas en 2012 para hacer frente al impago por parte de las autonomías a las farmacias. En ese momento, de las 22.000 farmacias que existían en el Conjunto de España, mil se encontraban en peligro de cierre ante la situación derivada de los impagos de los diferentes gobiernos regionales. En ese momento se estimó que esos ingresos suponían el 80% de los totales, dado que la mayor parte de los medicamentos dispensados son de financiación pública<sup>273</sup>.

Como se ha apuntado, el Plan de pago a proveedores contribuyó a solventar la situación de impagos de 2011. En el citado ejercicio, sólo siete de las diecisiete Comunidades Autónomas se salvaron de la situación de impagos: Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y País Vasco<sup>274</sup>. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la práctica generalidad de las autonomías las entendía insuficientes<sup>275</sup>. Ello, unido a que el reparto de recursos derivado del Sistema de Financiación sufrió un importante descenso, especialmente agudizado desde 2011, cuando realmente se hizo efectivo el cambio de modelo (por las particularidades ya comentadas), hizo que muchas de las autonomías buscasen “alternativas” para incrementar el volumen de los mismos.

---

<sup>272</sup> En este sentido, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Nota sobre el mecanismo de financiación de pago a proveedores», Madrid, 28 de marzo de 2014.

<sup>273</sup> Beatriz García, «Más de 1.000 farmacias están en peligro de cierre», *Libremercado*, 6 de noviembre de 2014, <http://www.libremercado.com/2014-06-11/mas-de-1000-farmacias-estan-en-peligro-de-cierre-1276521030/> (último acceso: 30 de abril de 2017).

<sup>274</sup> Europa Press, «El plan de pago a proveedores reduce un 13% el plazo medio de cobro», *elmundo.es*, 13 de febrero de 2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/13/economia/1360760540.html> (último acceso: 30 de abril de 2017).

<sup>275</sup> Percepción obtenida en el desarrollo de la actividad profesional.

Surge aquí la cuestión del uso que de la autonomía financiera han venido haciendo las diferentes Comunidades Autónomas, en especial desde el inicio de la crisis financiera y de la disminución de la bolsa de ingresos que venían percibiendo, en conexión con el grado de compromiso con un Sistema de Financiación cuyo reparto de recursos, pretende, al menos en la teoría, ser plenamente solidario. Para comprender un poco mejor la anterior afirmación, es necesario traer a colación el estudio *“La deuda pública 2015”* de EAE Business School (EAE Business Scholl 2015)<sup>276</sup>. En este estudio se señala que en el año 2014 ninguna Comunidad Autónoma redujo su tasa de deuda pública respecto al PIB. Concretamente, las Comunidades que más se endeudaron, es decir aquellas en las que más creció su deuda pública como % del PIB, fueron Murcia, Andalucía, Extremadura, Comunidad Valenciana y Asturias, con crecimientos en el último año del 22,33%, 17,92%, 16,13%, 14,16% y 13,29% respectivamente. Las que controlaron mejor su tasa de deuda pública respecto al PIB fueron Navarra, País Vasco, Galicia, Castilla y León y Cataluña, con subidas más moderadas del 1,13%, 6,92%, 7,14%, 8,81% y 9,83% respectivamente.

El estudio continúa señalando que, en 2014, la deuda pública en España ascendía hasta los 1.019.883 millones de euros, lo que supone una deuda pública por habitante de 21.930 euros y de un 98,64% sobre el PIB. Ello, se traduce en un crecimiento de la deuda pública en un año (de 2013 a 2014) del 6,16%, al pasar de los 960.640 millones de euros de 2013 a los cerca de 1.020.000 millones de euros en 2014. Si no se rompe esta tendencia, el Informe de EAE preveía además que en 2019 el porcentaje de deuda pública sobre el PIB de España se situará en el 99,64%, prácticamente estable respecto a las cifras registradas en el último año.

Es decir, de lo anterior se deduce que, por primera vez en la historia constitucional, por parte de las Comunidades Autónomas se produce una asunción total de sus competencias y por primera vez, las Comunidades deben ser capaces de “autoorganizarse” financieramente por completo, debiendo hacer frente a una bajada brusca de los ingresos que les venía proporcionando el Estado. Hasta ese momento, los fondos proporcionados por el Estado

---

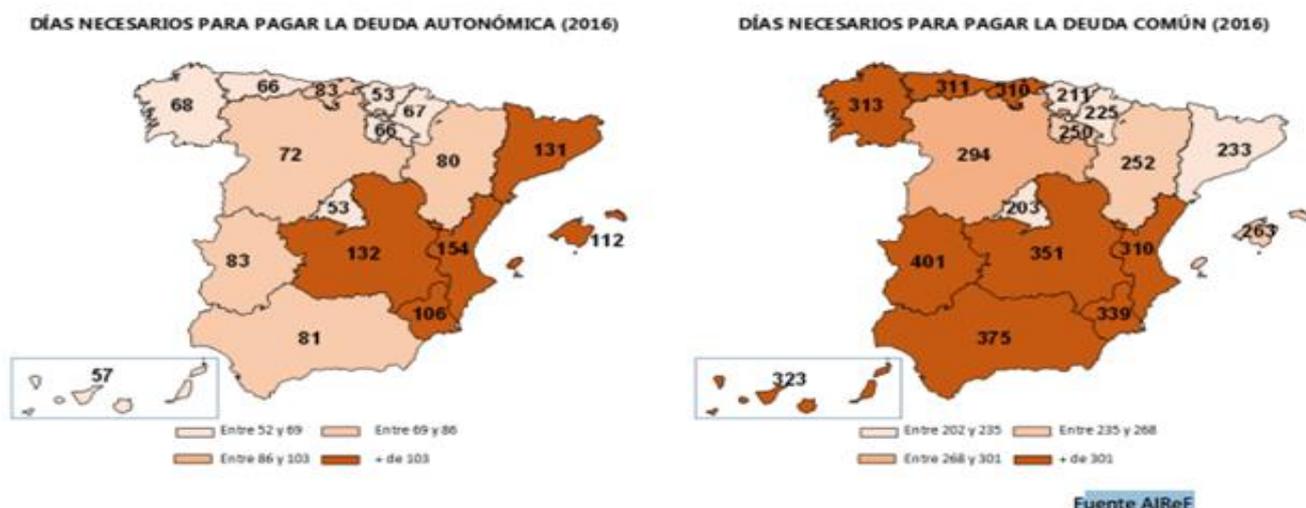
<sup>276</sup> EAE Business School, «La deuda pública 2015, situación internacional, evolución esperada y revisión de la situación nacional y autonómica», *Strategic Research Center Línea Perspectivas*, mayo (2015).

“neteaban” las posibles pérdidas y enmascaraban un engrosado endeudamiento. Pero la última reforma del SFA no contó con los efectos adversos que pudiera provocar una crisis sobrevenida, y ello aumentó el impacto negativo (hablando en términos de pérdida de recursos) que de por sí ya representaba el aumento de la autonomía financiera. Cabe preguntarse pues, cómo han afrontado las Comunidades esa reducción prácticamente sobrevenida de los ingresos que venían obteniendo y, sobre todo, si han estado a la altura de las circunstancias presupuestariamente hablando.

En términos generales, las primeras consecuencias palpables de la reforma del SFA se traducen en una generalizada insatisfacción. Para luchar contra esa disminución drástica de ingresos, agravada por la crisis financiera, las autonomías optaron por hacer uso de sus competencias normativas, encontrando, en nuestra opinión, soluciones “temporales”, incluso de dudosa legalidad. Entre estas alternativas estaba, sin duda, el hacer uso de sus competencias normativas en materia de racionalización, como se ha explicado, aplicando medidas de lo más variopintas, que abarcan desde la supresión de parte de la paga extra a los funcionarios hasta modificaciones de naturaleza fiscal.

Llegados a este punto, sólo cabe reflexionar sobre el SFA y las soluciones que las diferentes Comunidades Autónomas adoptaron para amortiguar la pérdida de ingresos. Este análisis nos servirá para analizar de una manera práctica la auténtica percepción que las Comunidades Autónomas tienen sobre el SFA, al margen de la defensa “política” que hagan del mismo.

**ILUSTRACIÓN 7. DÍAS NECESARIOS DE TRABAJO POR HABITANTE PARA ERRADICAR LA DEUDA EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**



Fuente: El Digital de Albacete<sup>277</sup>.

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se incluye una simulación de los días de trabajo por habitante y Comunidad Autónoma que habría que dedicar para erradicar la deuda.

La imagen muestra lo que se ha venido apuntando; y es, que, como consecuencia de una solidaridad territorial malinterpretada, el peso de la deuda por cada ciudadano aumenta. Llamamos poderosamente la atención los casos de Madrid y Castilla y León en relación con los días necesarios para el pago de la deuda común. Esta perspectiva resulta muy interesante desde el punto de vista humanocéntrico, pues no se puede perder de vista que son las personas quienes, con su contribución, sostienen el sistema (y no las Comunidades Autónomas, que son el ente gestionado por el gobierno autonómico democráticamente escogido en cada momento por los ciudadanos).

<sup>277</sup> El Digital de Albacete, «Más de 130 días de trabajo por habitante para pagar la deuda de Castilla-La Mancha», *El Digital de Albacete*, 26 de septiembre de 2016, <http://www.eldigitaldealbacete.com/2016/09/22/mas-de-130-dias-de-trabajo-por-habitante-para-pagar-la-deuda-de-castilla-la-mancha/> (último acceso: 30 de abril de 2017).

#### 6.4. Reflexión sobre el Sistema de Financiación Autonómica y la responsabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas en un contexto de recesión económica<sup>278</sup>.

Como ya se ha anunciado, el objeto principal de este capítulo es analizar la responsabilidad presupuestaria de las diferentes Comunidades Autónomas a través de las actuaciones normativas llevadas a cabo por ellas, orientadas a obtener ingresos o fuentes de financiación adicionales a los proporcionados por el SFA. Un primer bloque de medidas estaría representado por las adoptadas en materia de personal, explicadas en el apartado anterior, por lo que no se va volver a incidir sobre las mismas.

Con el análisis de medidas “adicionales” adoptadas por las autonomías para obtener ingresos extra, es posible obtener una fotografía fiel del planteamiento y compromiso de cada Comunidad Autónoma con el Sistema de Financiación actual. Para este análisis se ha tomado como referencia la materia tributaria, concretamente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas -IRPF- por ser este impuesto el que más visibilidad tiene en la bolsa de ingresos del Sistema de Financiación. El IRPF es un componente clave de la cesta tributaria, y, además, sobre una parte de este impuesto tienen autonomía las Comunidades Autónomas para aumentar o reducir la presión fiscal sobre el denominado tramo autonómico.

En lo que al Sistema de Financiación se refiere, la capacidad tributaria autonómica, entendida como competencias normativas sobre el tramo autonómico, no parece estar pensada por el legislador con fines de ser un instrumento de mera política económica, o al menos, no exclusivamente, sino con fines de corresponsabilidad fiscal. Esto resulta llamativo porque es posible afirmar que esa intención por parte del legislador de que cada Comunidad Autónoma sea corresponsable fiscalmente hablando, ha fracasado. Esto es así porque la supuesta correlación entre las decisiones de gasto y las de ingreso que habrían de asumir las autonomías en su parte alícuota de corresponsabilidad fiscal ante los ciudadanos, no se ha

---

<sup>278</sup> Este epígrafe es una reflexión personal de las impresiones recabadas a lo largo del periodo 2012-2015 de ejercicio como Asesora.

producido en la práctica, o no se han producido al menos con la responsabilidad presupuestaria que era esperable, como posteriormente se expondrá, por lo que quizá debería replantearse qué se busca con la capacidad normativa en materia tributaria y si ésta ha cumplido con sus fines, o si podrá hacerlo en el futuro una vez atravesada una crisis financiera que ha transformado definitivamente la manera de entender las finanzas públicas.

Es más, en algunos de sus pronunciamientos y balances sobre Sistema de Financiación, alguna Comunidad ha hecho notar que la cesión de determinadas figuras tributarias a las Comunidades Autónomas, incluso entienden, que distorsiona el principio de Unidad de Mercado consagrado en la Constitución Española, al establecer verdaderas barreras fiscales. Es en este punto en el que la autonomía tributaria entra en juego en relación con la responsabilidad presupuestaria<sup>279</sup>.

Es un hecho constatado, y no se puede perder de vista, que las Comunidades Autónomas con mayor nivel de esfuerzo fiscal, cuentan con un margen mucho más reducido para generar ingresos tributarios ajenos al Sistema que permitan financiar sus gastos no cubiertos, e incluso parte de los Servicios públicos fundamentales, que las Comunidades Autónomas con menor nivel de esfuerzo. Por lo tanto, a través de este análisis, lo que se pretende poner de manifiesto es el grado de conformidad con el Sistema y el grado de responsabilidad presupuestaria y solidaridad interterritorial con que cada una de las Comunidades enfrenta sus finanzas, analizando los hechos y no las declaraciones. Es decir, lo que se pretende es mostrar analíticamente cómo la cantidad de recursos asignados por el SFA es insuficiente y hace que las Comunidades Autónomas tengan que nutrirse de fuentes adicionales.

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, la cesta tributaria que nutre al Sistema de Financiación, lleva una importante carga de IRPF, pero de manera paralela, las Comunidades Autónomas cuentan con autonomía sobre una parte de este impuesto: el denominado tramo autonómico. Las autonomías que soporten un menor nivel de esfuerzo fiscal, que cuenten

---

<sup>279</sup> Esta opinión se vertió también por algunas autonomías en los respectivos documentos presentados en marzo de 2014 para la reforma del SFA mencionados en el Capítulo anterior.

con mayor nivel de población y con un nivel de renta per cápita mayor, podrán hacer un uso más flexible de esta parte, pudiendo rebajar sus impuestos, o, por el contrario, incrementando o manteniendo la presión fiscal sobre sus ciudadanos.

En resumidas cuentas, esa capacidad normativa puede llegar a suponer en la práctica un nivel de ingresos adicionales para esas autonomías, en detrimento de otras, que por el contrario, se ven obligadas a mantener el nivel fiscal más elevado que en territorios vecinos al recibir un volumen menor de ingresos derivado de la capacidad tributaria que les asigna el Sistema, consecuencia directa de un menor volumen de población o un menor nivel de renta per cápita. Mediante la autonomía en la gestión que recae sobre este tramo del IRPF disponible, las Comunidades Autónomas son capaces de obtener un plus de recursos, o por el contrario decidir rebajar la presión fiscal directa que recae sobre sus ciudadanos y renunciar a obtener cierto volumen adicional de ingresos. Sin embargo, esto es una alternativa viable sólo para unas pocas Comunidades, ya que el margen de maniobra de aquellas con menor nivel de renta per cápita queda muy limitado.

A lo anterior se añade el hecho de que el mecanismo de liquidación que el propio Sistema de Financiación ha diseñado, implica que la liquidación definitiva se produzca dos años después de la correspondiente entrega a cuenta, y ello, puede originar una toma de decisiones, tanto en gasto adicional como en ajustes, que son consecuencia de una situación coyuntural, sino ligada exclusivamente a un ejercicio. Esta liquidación posterior, además, es un elemento adicional de volatilidad e imprevisibilidad que puede dificultar la gestión presupuestaria, sobre todo si las liquidaciones son negativas. Asimismo, dificulta el cumplimiento de lo establecido en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Expresado de otra forma, determinada Comunidad Autónoma puede decidir rebajar la presión fiscal haciendo uso de su facultad para regular sobre el tramo autonómico del IRPF, y que paralelamente se dé la circunstancia de una liquidación negativa. Esto provocaría, necesariamente, un desajuste presupuestario.

En resumidas cuentas, el uso que de su capacidad normativa tributaria hagan las Comunidades Autónomas, así como el uso que hagan en cuanto a la rebaja, mantenimiento o incremento del tramo autonómico del IRPF, resulta perfectamente legítimo en consonancia con lo dispuesto en la Constitución Española de 1978<sup>280</sup> y en el resto de la normativa.

Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que, en nuestra opinión, el legislador, hasta el momento, no ha prestado la atención suficiente al compromiso adquirido con la responsabilidad presupuestaria y la estabilidad y sostenibilidad financiera que debe asegurar en todo momento el equilibrio de las finanzas públicas. En la práctica, quien más y quien menos buscará las alternativas que estén en su mano para al menos mantener su nivel de ingresos. En este sentido, se incluye en el Anexo 4 una recopilación de las modificaciones tributarias en materia de IRPF que realizaron las Comunidades Autónomas y que demuestra que, en la medida de su margen de maniobra, todas actúan de manera “insolidaria” para incrementar sus recursos. Esto ocurre, desde nuestra perspectiva por el diseño defectuoso del SFA.

## **6.5. Percepción en Europa del uso de la autonomía financiera y capacidad normativa en materia tributaria de las Comunidades Autónomas.**

Estos pasos hasta la consagración legal de la sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria, han sido consecuencia de una labor conjunta con la Unión Europea. Concretamente, tiene su origen último en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en 1997, donde se sientan las bases de una disciplina fiscal común, como clave para la estabilidad del espacio económico europeo. Con este pacto se materializaba el compromiso firme de todos los Estados miembros con unas cuentas públicas equilibradas. Por su parte, y como

---

<sup>280</sup> En este sentido, cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 197/2012, de 6 de noviembre de 2012 (BOE núm. 286, de 28 de noviembre de 2012).

consecuencia de la grave crisis financiera de 2008 en el seno de la Unión Europea y con el objeto de reforzar al máximo la disciplina presupuestaria de los Estados Miembros, el 2 marzo 2012 se firmó el Pacto Fiscal Europeo, formalmente conocido como Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Es así como en el ámbito comunitario, la política presupuestaria debía entenderse a partir de ese momento como un elemento basado en tres pilares fundamentales, a saber: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y plurianualidad. Es decir, la planificación presupuestaria debía entenderse como consecuencia de una planificación estratégica que contribuyese al equilibrio económico general. En el ámbito nacional, como hemos visto, esto se materializó por medio de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>281</sup>.

Tal y como se ha expuesto hasta el momento, aunque legislativamente las Comunidades Autónomas demuestran cierto grado de compromiso con la estabilidad y el control del excesivo gasto público, todavía no planifican sus estrategias tributarias en un marco global y solidario. Por una parte, actúan como si la obtención de ingresos dependiera únicamente de ellas, y por otra, como si dependiera únicamente de las aportaciones del Estado. Para probar lo anterior, y con el objeto de introducir una visión panorámica y multidisciplinar que contribuya a aportar un auténtico valor añadido se ha solicitado opinión de expertos. Como referente en materia tributaria y por su trayectoria, se ha mantenido entrevista con D. Alfonso Díaz Vera, funcionario experto en la materia, que se adjunta en su integridad como Anexo 8<sup>282</sup>. Concretamente se plantearon dos preguntas fundamentales:

La primera de ellas: ¿Cómo se perciben por los expertos las rebajas fiscales en IRPF autonómico ejecutadas por algunas CCAA en los años de primera aplicación efectiva del

---

<sup>281</sup> Lo anterior es una síntesis de la información que figura en: Comisión Europea, «Comisión Europea, Asuntos Económicos y Financieros. Pacto de Estabilidad y Crecimiento», [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm) (último acceso: 1 de noviembre de 2016).

<sup>282</sup> Alfonso Díaz Vera, entrevista de 20 de octubre de 2016, *vid.* Anexo 8, líneas 7-27 y 32-53.

SFA y en especial durante 2014 y 2015- es decir, sin medidas transitorias que amortigüen la caída de entregas-? ¿Cuál sería la solución? A lo que el entrevistado respondió como sigue:

“Resulta bastante claro que la mecánica del Sistema actual, con sus entregas a cuenta y sus liquidaciones dos años después, se presta a incentivar políticas impositivas de este tipo, cuyos efectos negativos sobre la recaudación se difieren hasta el momento de la liquidación definitiva del Sistema de Financiación. Combinadas con el “ciclo político”, que suele limitar el horizonte de planificación a, en el mejor de los casos, cuatro años, estas circunstancias promueven un marco fiscal cortoplacista que aborda los asuntos relativos a las cuentas públicas desde un punto de vista meramente coyuntural. Estos efectos se producen en un momento en el que se precisan reformas estructurales, las únicas capaces de afectar a la sostenibilidad financiera.

Estas rebajas fiscales son tan sólo un ejemplo de la falta de coordinación y de “lealtad institucional” de la política fiscal española, demasiado permeable a intereses partidistas. En el fondo, es un problema de concepción del Estado de las Autonomías, que sólo puede funcionar si es percibido por todos como un marco de cooperación y no de confrontación.

Es difícil buscar soluciones normativas para un problema que trasciende el ámbito de lo económico. Con carácter general, el nuevo Sistema debería llevar incorporado un principio de “prohibición de barreras fiscales” (que se deriva directamente de nuestra Constitución) que impida éstas y otras diferencias que, bajo la apariencia de ejercicio de una legítima autonomía normativa, no hacen sino utilizar los recovecos y fallos de diseño de la norma para atacar sus principios y los de todo nuestro marco normativo y constitucional.”

La segunda de las preguntas planteadas fue: Valore las posibles consecuencias, en su caso, ante Europa de estas actuaciones. En particular: ¿Cómo se perciben las anteriores técnicas en base al Pacto por la Estabilidad y Crecimiento PEC? A lo que el entrevistado respondió como sigue:

“Como es bien sabido, la Unión Europea, tanto en su normativa como en el ejercicio práctico de sus funciones de control, se relaciona exclusivamente con las administraciones centrales Estados miembros, dando por sentado, como no puede ser de otra forma, que éstas representan y coordinan adecuadamente a los distintos niveles administrativos que pudiera haber por debajo de ella. Sucede así, por ejemplo, en el caso de las sanciones, que van al Estado miembro cualquiera que sea la administración causante. La coordinación es exigible, en cualquier caso, y la ausencia de ésta es un problema interno en el que la Unión Europea no puede ni debe intervenir.

Pese a que las instituciones europeas sean conscientes de la existencia de situaciones internas de “riesgo moral”, esto no puede mermar su nivel de exigencia de cara al cumplimiento del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento (PEC).

Podría resultar mucho más práctico, y se están dando pasos en ese sentido desde la reforma constitucional de 2012 y la LOEPSF, incorporar y asimilar esos objetivos (que no son arbitrarios, un endeudamiento inferior al 60% se ha venido considerado desde hace bastantes años, desde el punto de vista teórico, como el nivel sostenible) a la normativa propia y, sobre todo, a la concepción interna de la economía, la política y los asuntos públicos. No deberíamos marcarnos un objetivo de endeudamiento, ahora lejano, del 60% del PIB debido a que “así lo exige la Unión Europea, y si no, nos sancionan” sino por una razón mucho más evidente: estamos hablando de las finanzas de nuestro país y del dinero y la riqueza de todos, y debemos gestionar con la adecuada responsabilidad.”

En conclusión, la percepción proporcionada por el entrevistado coincide con la que aquí se venía exponiendo y recalca, en coincidencia con nuestra opinión, que el actual SFA desincentiva en la práctica las conductas responsables y solidarias por parte de las diferentes Comunidades Autónomas. Esto es así, como ya se ha indicado en ocasiones anteriores, por el defectuoso diseño que hace que la liquidación definitiva no se produzca hasta dos años después, desincentivando, por tanto, una gestión auténticamente responsable y ligándolo al ciclo de alternancia político.

## **7. Capítulo séptimo: Perspectiva de la economía psicológica y el derecho psicológico aplicados al caso de la financiación autonómica.**

---

### **7.1. La psicología (o la falta de psicología) del actual Sistema de Financiación Autonómico.**

Hasta este momento, se ha realizado un exhaustivo análisis de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, del Sistema de Financiación, del curso que éste debería seguir, de las actuaciones que se han realizado al respecto. Sin embargo, se aprecia una ausencia capital. Y es que, es muy necesario entender el por qué se ha llegado hasta aquí. Este por qué sólo puede explicarse, además de como ya se ha apuntado, por enfocar el problema desde una perspectiva lejana al humanocentrismo, desde la psicología. Al comienzo de este trabajo ya se abordó la evolución legislativa del SFA desde la perspectiva de la economía y derecho conductual. En las páginas anteriores de este trabajo, se señalaba que la economía conductual no es sino el fruto de la conexión entre la ciencia de la Psicología y la ciencia de la Economía con el objeto de explicar comportamientos de los agentes económicos y contribuir a su estudio.

Inicialmente, economía y psicología aparecían unidas, y respecto a la primera el papel del derecho siempre fue fundamental, fraguándose la economía conductual al amparo de la psicología cognitiva. Fue en ese contexto en el que se introdujeron conceptos novedosos, o al menos llamativos desde la perspectiva jurídica tales como riesgo moral o la teoría del juego.

Lo que se pretendía en ese instante era mostrar cómo el legislador no había percibido todavía la necesidad de introducir elementos de blindaje, y que esa dejación se tradujo en la recurrente práctica por parte de las Comunidades Autónomas de esperar a que el Estado actuara. Para ilustrar tal circunstancia, se citó a, Jonás Fernández <sup>283</sup> quien, entiende que

---

<sup>283</sup> En este sentido, consultar la obra de Jonás Fernández, *Una alternativa...op. cit.*

última reforma del SFA sólo ha podido retrasar en el tiempo el debate a fondo del modelo. Es más, el autor recalca la necesidad de definir unos principios transparentes y de huir de una aproximación puramente casuística en el proceso. Lo que en resumidas cuentas se pretendía reflejar, es que dicho riesgo moral no se refería tan sólo a las competencias fiscales y al grado de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas, sino que muy al contrario, el riesgo moral corrido por las Comunidades Autónomas ha ido creciendo exponencialmente hasta desembocar en un torrente de gestión irresponsable cuya consecuencia más patente es la grave crisis económica e institucional que estalló en 2007, como indicamos.

Es escasa la literatura en la materia, o al menos presenta escasez en su vertiente aplicable al caso, por lo que, además de obras que se pueden considerar clásicas por su difusión<sup>284</sup>, serán recurrentes las citas a artículos novedosos<sup>285</sup>, y más aún en conexión con la autonomía financiera.

El sentido de este capítulo es tratar de exponer la manera que, entendemos, tienen las Comunidades Autónomas de actuar financieramente conforme a su percepción de la situación y posibilidades. De las diferentes Comisiones y Consejos de Política Fiscal y Financiera, se pueden deducir las principales reclamaciones que para las Comunidades Autónomas implicaría una reforma del actual Sistema.

---

<sup>284</sup> En este sentido: Paul Krugman:

— «Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico», *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre, 1997.

— *La organización espontánea de la Economía* (Barcelona: Bosch, 1997).

<sup>285</sup> Cass R. Sustein, «Análisis Conductual del Derecho» *THEMIS*, núm. 62 (2012): 53 y ss.; y Vera Kosciuczy, «El aporte de la Economía Conductual o Behavioural Economics a las Políticas Públicas: una aproximación al caso del Consumidor real», *Palermo Business Review*, núm. 7 (2012), 23 y ss..

Es así como las principales críticas se centran en la teórica falta de correlación entre los recursos disponibles y el peso de las competencias asumidas entre los distintos niveles administrativos, la ausencia de mecanismos que garanticen la suficiencia dinámica, entendida como recursos suficientes para compensar subidas de gastos de carácter estructural y gastos fijos o bajadas de ingresos como ha ocurrido en los últimos años o la recurrente reclamación relativa a que los recursos proporcionados por el Sistema de Financiación son claramente insuficientes para cubrir las necesidades globales de gasto. También se percibe descontento en cuanto al mecanismo del Fondo de Suficiencia Global se refiere, así como el excesivo peso que la garantía del *statu quo* tiene en el sistema ( de ahí, la preeminencia que parece que tendrá en la futura reforma el principio de ordinalidad).

La garantía del *statu quo* se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 22/2009. Consiste, *grosso modo* en el respeto de los resultados de repartos obtenidos con el mecanismo anterior (2001), con el objeto de que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos con el cambio de modelo. Sin embargo, Es necesario destacar, que resulta contrario al objetivo prioritario de equidad horizontal y es el elemento que más dispersión produce en la financiación por habitante ajustado.

Resulta cuanto menos llamativo que el Sistema haya determinado unos factores, así como su modo de ponderación para establecer de manera, teóricamente objetiva, las necesidades de gasto de cada territorio, para luego asegurar que ninguna región pierda o perciba fondos en menor cuantía de lo que venía tradicionalmente haciendo. Por una parte, es criticada la fuerte atadura del Sistema de Financiación Autonómico al criterio de “reparto histórico”, pero por otro, se demanda su mantenimiento (por las propias autonomías, que temen perder recursos con el rediseño del Sistema). Desde el análisis conductual del derecho y de la economía se ha calificado esta reacción como aversión a las pérdidas, y, consciente o inconscientemente, el legislador español actuó en consecuencia.

Para entender un poco mejor lo que es esta aversión a la pérdida, recurriremos a Cass R. Sunstein, que, en “Análisis conductual del Derecho”<sup>286</sup> expone este principio, señalando:

“La gente muestra especial aversión a las pérdidas. Se encuentra más disgustada frente a las pérdidas, que satisfecha con las ganancias equivalentes -en términos generales, doblemente disgustada-. En contra de lo planteado por la teoría económica, la gente no trata a los costos menores y a los costos de oportunidad como si fueran equivalentes. La aversión a la pérdida tiene implicaciones importantes para el análisis positivo del Derecho. Significa, por ejemplo, que el Teorema de Coase se encuentra equivocado en un aspecto. El Teorema está mal, ya que la asignación del Derecho bien puede importar, en el sentido de que aquellos a quienes inicialmente les es asignado un derecho probablemente lo valoren más que aquellos otros que no cuentan con tal derecho. De esta manera, los trabajadores a quienes se les otorga un derecho (renunciable) para ser despedidos sólo por causas justificadas, bien pueden valorar dicho derecho bastante más de lo que valorarían un derecho (negociable) asignado a los empleadores para despedir por propia voluntad; así, la gente que respira bien puede valorar su derecho (negociable) a respirar aire libre de contaminación mucho más que si a los contaminantes les hubiese sido asignado un derecho (negociable) a emitir sustancias que contaminen el aire.

El Derecho crea un efecto de dotación, esto es, una valoración de mayor gravedad derivada del simple hecho de dotar. Este efecto ha sido observado en muchos contextos. Hay un tema más. La gente muestra aversión a las pérdidas, pero para que un evento “califique” como una pérdida o como una ganancia no depende de simples hechos, sino de una serie de factores del contexto, incluyendo cómo es que el evento se encuentra estructurado. El *statu quo* es generalmente el punto de referencia, de modo tal que las pérdidas son entendidas como tales en referencia a prácticas y distribuciones existentes; pero es posible manipular el marco, al punto de modificar la calificación de pérdida a ganancia, y viceversa. Considere a una compañía que dice “descuentos por pago en efectivo”, en lugar de “sobrecarga por pago con tarjeta de crédito”; o un padre que dice que por el comportamiento X (en lugar del comportamiento Y) el niño será premiado, a diferencia de decir que por el comportamiento Y (en lugar del comportamiento X) el niño será castigado; o los tan conocidos spots publicitarios indicando que “usted no puede permitirse no” usar cierto producto. En regulación ambiental, es posible manipular el punto de referencia insistiendo en que las autoridades están tratando de restaurar la calidad del aire o el agua al estado en el que estaba en el punto x; el tiempo al que la restauración apunta es de suma importancia para la decisión de las personas. Para efectos presentes, el más importante de los puntos de referencia es el Derecho -¿dónde ha fijado el sistema legal el Derecho inicial?-. Mucha investigación ha de hacerse a efectos de esta asignación inicial. Reposa, por ejemplo, en la distinción entre “subsidiados” y “sancionados”, que ha demostrado ser crucial para el Derecho, gobernando disposiciones inconstitucionales; esa distinción puede ser entendida como una respuesta al fenómeno de la aversión a la pérdida, y los efectos estructurales pueden afectar gravemente diferentes juicios acerca de si alguien ha sido subsidiado o, en cambio, sancionado. Asimismo, la aversión a la pérdida plantea serias preguntas respecto al objetivo del sistema de responsabilidad extracontractual. ¿Debe la cantidad de la reparación civil determinarse tratando de restaurar al agraviado al status quo anterior al daño causado?, o, ¿debe ésta ser un reflejo de la cantidad que una parte pediría para someterse al daño antes del hecho? Al

---

<sup>286</sup> Cass R. Sunstein, «Análisis ...», *op. cit.*, 53 y ss..

parecer, los jurados creen que la cantidad que se pida previa al daño es bastante mayor a la que restaure el *statu quo* anterior al daño. El sistema legal generalmente ve la pregunta de la compensación como la última, aunque no parece haber tomado su decisión de ninguna manera sistemática. La disparidad tiene grandes implicancias para la elección entre reglas de responsabilidad y reglas de propiedad. Las reglas de propiedad permiten una toma sólo por la vía de la “disposición a pagar”. La literatura económica sobre la elección entre ambas generalmente no reconoce que las evaluaciones resultantes pueden ser dramáticamente diferentes”.

Tal y como señala Sustain, y trasladando la situación a la que podría darse en las Comunidades Autónomas al conocer el reparto de las transferencias, puede darse la situación de descontento ante “pérdidas”; por eso, el legislador en 2009 blindó el *statu quo*, de manera quizás inconsciente. Sin embargo, ya Sustain nos da la solución. Tal y como afirma, la solución no pasa por el mantenimiento del *statu quo*, sino de la alteración del punto de referencia, de manera que las pérdidas no sean percibidas como tales.

De la anterior afirmación, se deduce la necesidad de modificar el Sistema en el sentido de comprender que un sistema que tan sólo se encargue de mantener el *statu quo* y conservarlo no sólo no es sostenible, sino tampoco es solidario. Cualquier sistema de financiación debe no solo ser justo, sino también debe ser solidario y sostenible.

## 7.2. El impacto de la crisis financiera en el SFA.

Tal y como afirma Juan R. Cuadrado Roura, Catedrático de Economía Aplicada y Titular de la Cátedra J. Monnet “Política Económica y Unión Europea, Universidad de Alcalá”, la crisis ha provocado que aumenten claramente las disparidades económicas entre Comunidades Autónomas<sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> Juan R. Cuadrano Roura, « La crisis ha provocado que aumenten claramente las disparidades económicas entre CCAA (II)», Blogs ABC, La riqueza de las regiones, 10 de diciembre de 2014, <http://abcblogs.abc.es/riqueza-regiones/2014/12/10/la-crisis-ha-provocado-que-aumenten-claramente-las-disparidades-economicas-entre-ccaa-ii/> (último acceso: 2 de julio de 2015).

Sin embargo, tampoco se puede perder de vista los efectos globales de la primera recesión del siglo XXI, su extensión y efectos transversales. Si bien, multitud de informes producidos sobre los efectos de la crisis financiera aseguran distorsiones a nivel europeo, tal y como pone de manifiesto Cuadrano Roura:

“son bastante escasos los estudios dedicados a mostrar los efectos que la crisis ha tenido, y sigue teniendo, en el ámbito social y territorial, cuya relevancia es y debería ser especialmente atendida puesto que afecta al bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto.”

Se trata de una crisis global, con efectos que sobrepasan los límites de nuestras fronteras y que ha traído consecuencias económicas y jurídicas que han transformado para siempre la manera de relacionarse de las regiones. Es más, poco a poco, la Comisión Europea ha ido evidenciando que, cada vez más, la crisis ha ido mostrando menores diferencias económicas interregionales, mientras que, en palabras de Cuadrano Roura:

“se daba paso a un claro aumento de las divergencias entre las regiones de la UE desde 2006 hasta la fecha”<sup>288</sup>.

Esta crisis ha aproximado incluso a regiones europeas en apariencia poco castigadas por los avatares de la misma. Por ejemplo, entre las diez regiones europeas donde la renta per cápita ha registrado caídas más elevadas figuran algunas de las pertenecientes a los países bálticos tales como Hungría, Finlandia, Dinamarca, o Bélgica. Lo anterior sólo reafirma los efectos globales y transversales de la recesión.

En este sentido, el “Octavo Informe de Progreso sobre la Cohesión Económica y Social”<sup>289</sup>, ponía de relieve que la crisis ha provocado un claro incremento de la población europea

---

<sup>288</sup> *Op. cit. supra.*

<sup>289</sup> Comisión de Desarrollo Regional, «Sobre el séptimo y octavo informes de situación de la Comisión Europea sobre la política de cohesión y el Informe estratégico de 2013 sobre la aplicación del programa en el periodo 2007-2013», 2014.

considerada en riesgo de pobreza y de exclusión social. Como se señala en el informe citado, los indicadores para medir el riesgo de exclusión social, a saber: tasa de riesgo de pobreza; tasa de privación material grave e intensidad laboral muy baja, muestran un alarmante empeoramiento, calculándose el porcentaje de población en riesgo de pobreza de la Unión Europea por encima del 25% y el de privación material grave en el 10,1%. Estas tasas superan la media en algunos Estados miembros, que de forma preocupante los sobrepasan (Estonia, Bulgaria, Rumanía, Hungría, Grecia, ...).

En el caso de España, la crisis ha provocado también un giro muy claro de la convergencia por Comunidades Autónomas en términos de PIB por habitante. Los datos de Contabilidad Regional vienen mostrando que las diferencias entre las regiones, o Comunidades Autónomas, más ricas y las más pobres se han incrementado. Sin embargo, los efectos más dramáticos de la crisis se han traducido en los efectos sobre el nivel de desempleo. Cuadrano Roura recuerda al efecto que:

“en 2002 la tasa de desempleo del país era del 11,55% de la población activa, porcentaje que disminuyó hasta el 7,93 % a finales de 2007 como consecuencia de la fuerte expansión económica que registró la economía española, que permitió absorber un aumento de más de un 20% de la población activa, en gran parte debida a la inmigración extranjera. Pero, a partir de 2008, dicha tasa de paro inicia – como es bien sabido – un ascenso ininterrumpido hasta alcanzar el 25,9% a principios de 2014”<sup>290</sup>.

Sin embargo, aunque el aumento del desempleo ha tenido efectos generalizados en nuestro país, no todas las Comunidades Autónomas se han visto afectadas de igual manera, siendo mucho mayor el impacto en aquellas regiones que tenían basada su economía en el sector de la construcción. Unido al nivel de desempleo, y tal y como señala Funcas, en multitud de cuadernos<sup>291</sup>, el lugar de residencia condiciona la manera en que nos afecta la crisis

---

<sup>290</sup> Juan R. Cuadrano Roura, « La crisis... », *op. cit.* (último acceso: 2 de julio de 2015).

<sup>291</sup> Jesús Pérez Mayo, «Crisis económica y territorio: el impacto de la crisis sobre la desigualdad de rentas en las distintas regiones españolas», *Papeles de Economía Española*, núm. 135 (2013), 36 y ss..

económica, ya que la caída del PIB no está teniendo la misma dimensión en todas las Comunidades Autónomas, así, el impacto sobre los ingresos de los españoles, y por tanto su nivel de vida no es igual. De manera paralela, resulta de especial interés analizar la estructura de las tasas regionales de pobreza y su distribución geográfica en nuestro país. Para realizar el mencionado análisis, a continuación, se reproducen dos tablas, la primera de ellas, sobre PIB regional per cápita a precios de mercado y la segunda, sobre la distribución regional de la pobreza que ilustran perfectamente, a nuestro juicio lo que aquí se viene anunciando.

**TABLA 15. PIB REGIONAL PER CÁPITA A PRECIOS DE MERCADO EN 2008.**

<b>PIB REGIONAL PER CÁPITA A PRECIOS DE MERCADO (2008 = 100)</b>				
<i>Comunidad Autónoma</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Andalucía	100	95,19	94,88	95,74
Aragón	100	94,62	95,46	97,72
Asturias	100	94,76	96,06	98,29
Baleares	100	94,60	94,18	96,03
Canarias	100	94,58	94,42	96,99
Cantabria	100	95,60	96,49	99,39
Castilla y León	100	96,97	99,21	102,72
Castilla-La Mancha	100	94,68	94,06	95,24
Cataluña	100	96,09	96,55	99,29
Comunidad Valenciana	100	92,84	93,30	94,78
Extremadura	100	97,56	98,07	98,90
Galicia	100	96,93	97,96	99,86
Madrid	100	97,22	94,99	96,22
Murcia	100	93,67	93,61	93,95
Navarra	100	95,96	97,51	100,41
País Vasco	100	95,94	97,31	100,97
Rioja, La	100	94,62	95,91	98,95
ESPAÑA	100	95,62	95,65	97,54

Fuente: Contabilidad Regional de España. INE.

Fuente: Papeles de Economía española<sup>292</sup>.

Comentario de análisis: En palabras del autor, el cuadro “muestra la extraordinaria magnitud de la crisis iniciada en 2007”<sup>293</sup>.

<sup>292</sup> Jesús Pérez Mayo, «Crisis económica ...», *op. cit.*, 36 y ss..

<sup>293</sup> *Op. cit. supra.*

A continuación, como se acaba de anunciar, se muestra la distribución geográfica en términos reales de la pobreza durante el periodo 2004- 2011. Se trata de los primeros signos de la recesión económica que las Administraciones autonómicas no fueron capaces de atajar.

**TABLA 16. TASAS REGIONALES DE POBREZA.**

<b>TASAS REGIONALES DE POBREZA, 2004-2011</b>						
<i>Comunidad Autónoma</i>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Andalucía	31,1	29,7	28,9	29,3	30,1	31,7
Aragón	12,5	12,9	13,3	12,7	13,6	16,6
Asturias	12,6	13,2	12,5	12,8	12,3	9,9
Baleares	15,2	11,5	13,8	17,3	20,6	18,5
Canarias	24,1	28,3	24,8	27,5	31,1	33,8
Cantabria	11,9	13,3	12,0	13,9	17,2	20,3
Castilla y León	25,1	24,7	20,4	19,2	21,0	23,5
Castilla-La Mancha	29,4	29,3	28,0	27,4	27,8	31,7
Cataluña	12,5	12,1	12,8	12,9	15,3	16,6
Comunidad Valenciana	19,6	17,1	20,2	17,3	20,1	19,0
Extremadura	37,0	38,6	38,4	36,2	38,2	31,9
Galicia	21,2	23,2	21,0	19,1	16,8	18,8
Madrid	9,5	12,9	14,5	13,6	13,6	15,9
Murcia	24,5	26,4	25,0	28,6	29,2	26,4
Navarra	12,7	9,8	6,5	7,4	7,3	8,8
País Vasco	11,2	9,8	8,5	9,4	11,6	10,8
Rioja, La	18,5	20,2	19,3	22,7	20,5	24,4
ESPAÑA	19,9	19,9	19,6	19,5	20,7	21,8
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.						

Fuente: Papeles de Economía Española<sup>294</sup>.

Comentario de análisis: A pesar del incremento generalizado de esta tasa de pobreza en la totalidad de las regiones, se observa para 2011 que en algunas de ellas (como Andalucía) existe una disminución respecto a la media nacional.

A la vista de las anteriores tablas, en resumidas cuentas, y como ya apuntaba Pérez Mayo, lo anterior permite concluir que la fuerza principal que explica la dinámica observada en el

<sup>294</sup> *Op. cit. supra.*

impacto de la crisis sobre las condiciones de vida en las distintas Comunidades es la negativa evolución del mercado de trabajo desde 2008.

### 7.3. El impacto para las Comunidades Autónomas en términos de ingresos<sup>295</sup>.

Hasta este momento, se ha mostrado una reflexión sobre los efectos de la crisis económica en términos de la Unión Europea, así como de los ciudadanos. Sin embargo, resulta imprescindible analizar dichos efectos para las Comunidades Autónomas, sus ingresos y el SFA. Resulta innegable que la crisis ha tenido un efecto negativo en términos de reducción de los ingresos públicos generales y, en consecuencia, en los que reciben las Comunidades para financiar sus servicios.

Los Presupuestos Generales del Estado, designan la partida prevista para las transferencias por la vía del Sistema de Financiación. Esta partida, ha venido sufriendo un importante descenso, materializado en la ejecución de dichos presupuestos, cuando ya no se contienen las previsiones sino las cifras realmente ejecutadas. Así, los recursos previstos en la liquidación de los presupuestos de 2009 fueron inferiores en un 18,5% respecto a los obtenidos en 2007.

La justificación de la circunstancia anterior radica en la caída de la recaudación, que ha venido siendo generalizada en los últimos años como consecuencia de la mayor cesión en materia tributaria que ha recaído sobre los gobiernos autonómicos, por un lado, y por otro, por la disminución en el volumen de recaudación de los tributos compartidos. Expresado de otro modo, en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, por un lado, se produce un acusado descenso en la recaudación de impuestos tradicionalmente cedidos como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, - muy vinculado al sector de la construcción-; y por otro, se aprecia un descenso de ingresos

---

<sup>295</sup> La información de este epígrafe se ha obtenido sistematizando y clasificando las diferentes publicaciones relativas a las liquidaciones presupuestarias que regularmente publica el Ministerio de Hacienda en su página web <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/sgcal/publicacionliquidacion.aspx/menuinicio.aspx> . También se ha tomado como fuente el Resumen ejecutivo de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2013 anteriormente citado.

procedentes de algunos impuestos que se han dado en denominar “compartidos”: IRPF, IVA e Impuestos Especiales<sup>296</sup>.

En palabras de Pérez Mayo<sup>297</sup>:

“Desde la perspectiva de las figuras tributarias concretas, las mayores disminuciones se registran en el IVA, el Impuesto de Sociedades (único atribuido en exclusiva a la Administración Central) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en buena medida como consecuencia de la importante conexión de una parte del sistema tributario con el sector inmobiliario y su crisis. No obstante, las repercusiones de esta caída de recursos se manifiesta de forma diversa entre los Gobiernos afectados, como consecuencia de algunos factores que condicionan de forma clara la disponibilidad de recursos por parte de las Comunidades en el próximo futuro. El análisis más particularizado de los ingresos autonómicos muestra que los impuestos cedidos tradicionales, que alcanzaron la cuantía de cerca de 23.000 millones de euros en 2007, representaban aproximadamente el 20% de los ingresos reales si se tienen en cuenta los diversos tipos de recursos incluidos en el Sistema de Financiación Autonómica. La intensa disminución de la recaudación de los impuestos cedidos, superior al 50% en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, se ha materializado en una caída significativa de los recursos disponibles a partir del año 2008 (11.374 millones de euros menos en 2009). Además, los ingresos obtenidos de los impuestos compartidos con la Administración General del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) acumulan un descenso del 30% en el periodo 2007-2009 (16.680 millones de euros entre 2007 y 2009)”.

Pero el impacto en términos de ingresos en las Comunidades Autónomas no se puede terminar de dibujar sin reflejar las consecuencias que la anterior disminución de ingresos por vía tributaria ha tenido sobre el Fondo de Suficiencia, instrumento de cierre del Sistema de Financiación Autonómica para garantizar, en pro de la igualdad y de la seguridad interterritorial, la nivelación de servicios en todo el territorio español, también seriamente afectado por la disminución de los recursos, iniciada especialmente en 2009<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Información obtenida como consecuencia del ejercicio profesional en el cargo de Asesora durante el periodo 2012-2015.

<sup>297</sup> Jesús Pérez Mayo, «Crisis económica ...», *op. cit.*, 36 y ss..

<sup>298</sup> En este sentido, Ana Herrero Alalde, y José Manuel Tránchez Martín, «El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica», *Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales* (2011), 35 y ss..

En el ejercicio 2009, se produce el cambio normativo del sistema, cuyos efectos “reales” no podrían apreciarse hasta 2011<sup>299</sup>, con la liquidación definitiva. El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera durante el mes de julio de 2009 se tradujo en una herramienta paliativa en el corto plazo del desplome al que habría que hacer frente. Tal y como se ha reseñado con anterioridad, el mayor desplome autonómico de ingresos se produjo en el año 2011, si bien, con posterioridad los efectos también han de calificarse como graves, se preveían soluciones intermedias como el fraccionamiento de las devoluciones derivadas de las liquidaciones negativas a partir de 2012.

Las anteriores circunstancias tuvieron un efecto perverso, y es que consiguieron camuflar la situación real de las finanzas regionales por tiempo prolongado. Mientras el conjunto de los ingresos públicos iba disminuyendo ello no era percibido (o no quería percibirse) por las autonomías, que recibían aportaciones “correctoras”. Estas medidas correctoras iban dirigidas a aumentar la corresponsabilidad de dichas autonomías en un sistema inicialmente pensado para dotarlas de un mayor grado de autonomía, sin embargo, lo que en nuestra opinión consiguieron en la práctica fue disimular una crisis creciente que en sus inicios se confundió con un sistema de reparto ineficiente.

---

<sup>299</sup> Nótese que en 2009 no estaban completamente todas las competencias transferidas, por lo que el SFA preveía una aportación por coste de servicio, lo que en realidad se traduce en un sistema paralelo o transitorio que retrasó los efectos reales del SFA y por tanto su valoración, hasta el año 2011. Tal y como se indica en «El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica», *op. cit.*, 35 y ss., para amortiguar el impacto, el Estado previó en los Presupuestos Generales de 2010 un conjunto de transferencias condicionadas del Estado (3.856,00 millones de euros) con el objeto de aminorar el descenso de ingresos. Gracias a todas estas medidas, se consiguió retrasar en el tiempo los efectos reales de la caída de ingresos.

#### 7.4. Medidas legislativas puestas en marcha para paliar los impactos de la crisis financiera.

La acumulación de elevado déficit y endeudamiento excesivo que venían arrastrando las Comunidades Autónomas, obligó a idear mecanismos que coadyuvaran a amortiguar el estrangulamiento de las economías regionales y las tensiones de tesorería. De manera paralela, se hacía imprescindible poner en marcha herramientas que obligaran a las autonomías regionales a limitar su nivel de gasto público. De esta manera, y con este espíritu vio la luz la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En este cuerpo normativo, además de poner límite al excesivo endeudamiento y un orden hasta entonces desconocido en las finanzas regionales, se introdujo la posibilidad de que las administraciones autonómicas y locales se acogieran a mecanismos de financiación extraordinarios (disposición adicional primera).

En este contexto normativo, se crearon diferentes fondos; a saber, por su repercusión mencionaremos dos- aun teniendo en cuenta sus diferentes “ediciones”-<sup>300</sup> el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP) por el Real Decreto-ley 7/2012<sup>301</sup> y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) por el Real Decreto-ley 21/2012<sup>302</sup>. Si bien, estos mecanismos no nacían con vocación de permanencia y obligaban a las Comunidades Autónomas a acompañar su solicitud de adhesión con un plan de ajuste bien definido que previera la devolución de los fondos adelantados.

---

<sup>300</sup> Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (Título III, Capítulo I: Ampliación de una fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas).

<sup>301</sup> Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, «BOE» núm. 48, de 25 de febrero de 2012, páginas 16604 a 16610.

<sup>302</sup> Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, «BOE» núm. 168, de 14 de julio de 2012, páginas 50519 a 50532 (actualmente derogado).

En este punto, merece especial interés traer a colación las conclusiones contenidas en la publicación del Banco de España “Los Mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España”<sup>303</sup>, que señala que:

“Las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno central desde 2012 con el objetivo de reducir la deuda comercial de las administraciones territoriales se han traducido en una normalización del stock de deudas pendientes de dichas administraciones con el sector privado y de los períodos de pago a los proveedores. Los sucesivos planes han permitido desbloquear pagos y canalizar fondos hacia el sector privado por cerca de 67 mm en algo menos de tres años.

En la medida que estos mecanismos se han puesto en marcha tras un incremento previo significativo de los plazos de pago de CCAA y CCLL y en un contexto de debilidad económica severa, consolidación fiscal y dificultades de acceso al crédito, han podido tener un efecto de estímulo sobre los agentes privados y la economía en su conjunto, que habría ayudado a mitigar algunos de los efectos negativos de la crisis económica. Las distintas estimaciones presentadas en este trabajo confirman un impacto positivo significativo sobre la actividad si bien resulta complejo estimar con precisión su magnitud, dada la variedad de canales sobre los que este tipo de planes han podido operar, que resultan difíciles de captar con los modelos macroeconómicos disponibles.

En conjunto, las medidas puestas en marcha han resultado muy efectivas para dotar de liquidez a los proveedores de CCLL y CCAA, que habían visto incrementar sus facturas pendientes de pago de forma muy significativa durante la crisis económica. En paralelo, han supuesto también un aumento importante del endeudamiento de estas con el Estado. Con el fin de evitar que este tipo de ayudas genere incentivos inadecuados en el comportamiento de las Administraciones Territoriales, los mecanismos de financiación acordados exigen el cumplimiento de unos planes de ajuste. Resulta ahora crucial exigir su cumplimiento estricto”.

En resumidas cuentas, se estima positivo para la economía el impacto que la puesta en marcha de dichos fondos provocó; ahora la cuestión es diferente, puesto que resulta innegable que se trata de una situación indeseable y que no debe establecerse con vocación de permanencia. Se hace urgente presentar blindajes legislativos que impidan el acomodo de estas situaciones de desajuste fiscal.

---

<sup>303</sup> Mar Delgado Téllez , Pablo Hernández de Cos, Samuel Hurtado, y Javier J. Pérez, «Los Mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España», Documentos Ocasionales, Banco de España (2015).

En su balance de 16 de julio de 2014<sup>304</sup> el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, incluía la tabla balance que se reproduce a continuación:

**TABLA 17. BALANCE FINAL DEL FONDO DE PROVEEDORES.**

<b>Balance final del Fondo de Proveedores</b>										<i>Miles de Euros</i>
CCAA	2012			2013			2014			TOTAL 2012-13-14
	FFPP		Total 2012	FFPP		Total 2013	FFPP		Total 2014	
	Prov CCAA	Prov EELL		Prov CCAA	Prov EELL		Prov CCAA	Prov EELL		
ANDALUCÍA	2.693.528,20	2.814.052,62	5.507.580,82	633.695,89	590.889,70	1.224.585,59	1.627.843,15	0,00	1.627.843,15	8.360.009,56
ARAGÓN	428.950,90	225.048,74	653.999,64	9.942,21	2.340,14	12.282,35	73.854,10	0,00	73.854,10	740.136,09
ASTURIAS	243.308,42	76.242,99	319.551,41	0,00	5.994,89	5.994,89	0,00	0,00	0,00	325.546,30
C. VALENCIANA	4.354.793,10	1.113.711,48	5.468.504,58	933.994,78	157.055,35	1.091.050,13	2.230.441,16	0,00	2.230.441,16	8.789.995,87
CANARIAS	231.273,84	442.511,50	673.785,34	24.357,11	59.450,04	83.807,15	59.384,32	0,00	59.384,32	816.976,81
CANTABRIA	326.616,01	50.474,53	377.090,54	0,00	411,34	411,34	0,00	0,00	0,00	377.501,88
CASTILLA-LEÓN	1.052.406,92	426.827,49	1.479.234,41	0,00	26.438,94	26.438,94	0,00	0,00	0,00	1.505.673,35
C.LA MANCHA	2.918.315,92	451.311,00	3.369.626,92	339.256,32	117.925,09	457.181,41	698.944,48	0,00	698.944,48	4.525.752,81
CATALUÑA	2.020.226,25	645.603,41	2.665.829,66	2.168.896,56	142.819,26	2.311.715,82	2.276.502,16	32.051,65	2.308.553,81	7.286.099,29
EXTREMADURA	227.869,24	121.458,60	349.327,84	6.607,44	31.307,64	37.915,08	157.146,23	0,00	157.146,23	544.389,15
ILLES BALEARS	841.612,94	299.772,69	1.141.385,63	84.982,73	150.195,75	235.178,48	347.321,99	0,00	347.321,99	1.723.886,10
MADRID	1.257.382,90	2.277.993,60	3.535.376,50	89.415,32	603.891,75	693.307,07	0,00	0,00	0,00	4.228.683,57
MURCIA	1.037.572,98	367.262,23	1.404.835,21	253.247,26	51.702,22	304.949,48	498.649,57	0,00	498.649,57	2.208.434,26
RIOJA	70.813,27	6.980,93	77.794,20	0,00	153,56	153,56	0,00	0,00	0,00	77.947,76
GALICIA	0,00	196.963,97	196.963,97	0,00	23.349,04	23.349,04	0,00	0,00	0,00	220.313,01
NAVARRA	0,00	0,00	0,00	0,00	1.156,24	1.156,24	0,00	0,00	0,00	1.156,24
CEUTA	0,00	82.124,72	82.124,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	82.124,72
<b>TOTAL</b>	<b>17.704.670,89</b>	<b>9.598.340,50</b>	<b>27.303.011,39</b>	<b>4.544.395,62</b>	<b>1.965.080,95</b>	<b>6.509.476,57</b>	<b>7.979.087,16</b>	<b>32.051,65</b>	<b>8.002.138,81</b>	<b>41.814.626,77</b>

Fuente: Gabinete de Prensa Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>305</sup>.

Comentario de análisis: Según indica el propio Ministerio en la nota referida, se estima que aproximadamente 200.000 proveedores se beneficiaron de esta media legislativa: con la cantidad total abonada de 30.219,15 millones de euros una gran parte de ellos han ido destinados a los proveedores de las Comunidades Autónomas y 11.595,47 millones a los proveedores de Entidades Locales.

El Ministerio de Hacienda, hizo público en esta nota el nivel de adhesión y fondos recibidos por Comunidades Autónomas, sumando tanto los proveedores de las mismas como de las entidades locales de cada territorio. De esta manera, las comunidades que recibieron mayor financiación del Fondo de Proveedores fueron la Comunidad Valenciana, 8.790 millones de euros; Andalucía, 8.360 millones; Cataluña, 7.286 millones; Castilla-La Mancha, 4.525 millones; y Madrid, 4.228 millones. Por el contrario, las que menos recibieron del Fondo de Proveedores fueron Navarra, 1,1 millones; La Rioja, 77,9 millones; y Ceuta, 82 millones.

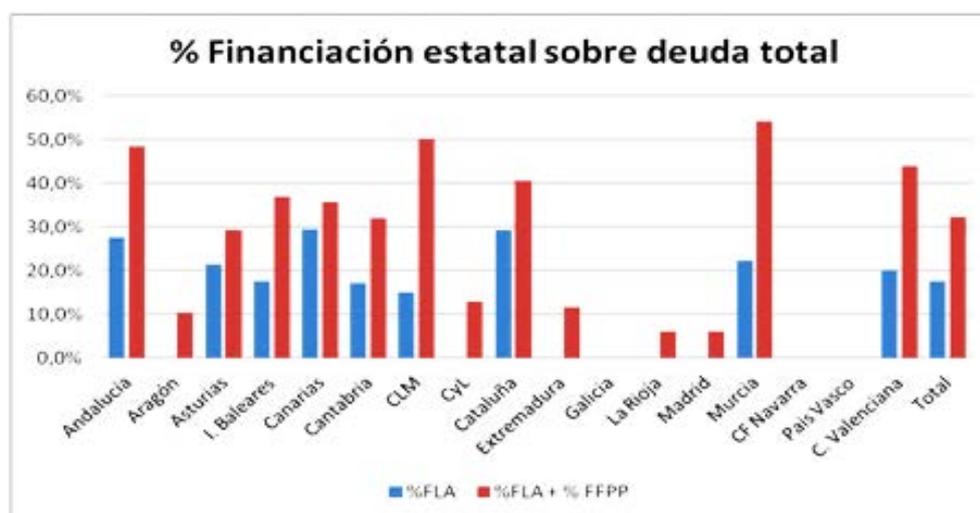
Y, como dato relevante, el Ministerio apuntó que el 98% de los pagos realizados a través del Fondo de Proveedores se destinó a pagar facturas pendientes en los servicios esenciales: sanidad, educación y servicios sociales.

<sup>304</sup> Gabinete de Prensa Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Balance final del Fondo de Proveedores: 41.814 millones de euros para pagar más de ocho millones de facturas», Ministerio de Hacienda, 16 de julio de 2014.

<sup>305</sup> *Op. cit. supra.*

Por su parte – y al contrario que el Fondo para Pago a Proveedores- el FLA es un fondo sin personalidad jurídica instrumentado a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y destinado al pago de vencimientos de operaciones financieras de las Comunidades Autónomas y a la financiación de su déficit. Sin embargo, como señala Alain Cuenca, para Funcas (en su blog)<sup>306</sup>, no todas las Comunidades Autónomas recurrieron por igual al Fondo de Pago a Proveedores (FFPP) y al FLA. Para el autor, existen amplias diferencias en el grado de dependencia de la financiación estatal que resultan del FFPP y del FLA. Así, estima que las Comunidades Autónomas más endeudadas también tienen mayor grado de dependencia, con la excepción de Andalucía, que tiene cerca del 50% de su deuda en manos del Estado sin pertenecer al grupo de las más endeudadas. Por otra parte, apunta los casos de Galicia, Navarra y País Vasco, que no se acogieron a estos mecanismos y Aragón, La Rioja y Madrid, que tienen un grado de dependencia inferior al 10%.

GRÁFICO 14.FINANCIACIÓN ESTATAL SOBRE DEUDA TOTAL EN TANTO POR CIENTO.



Fuente: Funcas<sup>307</sup>, elaborado a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El gráfico anterior de referencia para Alain Cuenca sugiere dos reflexiones para el autor:

<sup>306</sup> Alain Cuenca, «Los nuevos mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas: Fondo de Financiación de Pago a Proveedores y Fondo de Liquidación Autonómica», *funcasBLOG*, 3 de abril de 2014, <http://blog.funcas.es/los-nuevos-mecanismos-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-fondo-de-financiacion-de-pago-a-proveedores-y-fondo-de-liquidez-autonomica/> (último acceso: 1 de noviembre de 2016).

<sup>307</sup> *Op. cit. supra*.

“En primer lugar, hay que preguntarse por el carácter transitorio o permanente de estos mecanismos de financiación. El Ministerio de Hacienda ha anunciado que no habrá más FFPP, lo que se corresponde con el origen y finalidad de dicho mecanismo. Se creó para atender a una situación puntual y su repetición podría generar la expectativa de que un comportamiento irresponsable de una comunidad autónoma podría ser siempre asumido y cubierto por el Estado. Es necesario crear una reputación de *no bail-out* lo que sólo será posible si no se repiten operaciones como el FFPP en los próximos años.

En segundo lugar, en la hipótesis plausible de que el FLA se convierta en un mecanismo permanente, cabe reflexionar sobre el efecto que esta nueva situación puede tener sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”.

Es justamente esta segunda reflexión la que más afecta al presente análisis, y que Alain Cuenca expone y que por su claridad meridiana se extracta en este trabajo a modo de conclusión de este apartado:

“Aquí aparecen dos efectos contrapuestos. Por un lado, al constituirse en la fuente de recursos financieros de algunas Comunidades Autónomas, el gobierno central obtiene un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre prioridades políticas de gasto de las Comunidades Autónomas acogidas. Por otro lado, y en sentido opuesto, el saldo de deuda viva que una comunidad autónoma tenga en el FLA le otorga un cierto poder de negociación si no pudiera hacer frente a dicha deuda. Esta situación tendría consecuencias de índole política entre ambas administraciones, a diferencia de lo que sucedería con un impago de deuda emitida en mercados internacionales de bonos”.

Como conclusión, queremos destacar el efecto claramente que estos mecanismos han tenido sobre la economía regional, ya que han conseguido relajar tensiones y aliviar el estrangulamiento financiero que venían sufriendo, contribuyendo al retorno del flujo normal y, por supuesto, ayudando a hacer frente a las deudas frente a los proveedores. Sin embargo, entendemos con Alain Cuenca que resulta imprescindible que no se instaure esta cultura de los mecanismos extraordinarios puesto que, a la larga, además de suponer un desincentivador de la responsabilidad presupuestaria, acaban desvirtuando la esencia de la autonomía financiera.

## **8. Capítulo octavo: Panorama actual. Análisis de los principales defectos del Sistema de Financiación Autonómico. Medidas ante la incertidumbre reformista.**

---

### **8.1. Panorama actual: una incertidumbre creciente.**

Hasta este momento, se ha realizado una minuciosa exposición del origen histórico de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de su conexión con el SFA (de los anteriores, del vigente y de los futuros que se aprueben), de su diseño desde la perspectiva exclusivamente regional y de su necesidad de retorno hacia un punto de partida humanocéntrico. Expuestas las bases anteriores, y antes de realizar una verdadera propuesta de trabajo, es necesario analizar los principales defectos detectados en el diseño y funcionamiento del SFA, con el objetivo de llamar la atención del legislador y evitar el efecto de arrastre de estos defectos hacia Sistemas futuros.

Sin embargo, antes de exponer el análisis de los principales defectos del SFA 2009, es necesario poner de manifiesto que, en el momento de depositar este trabajo de tesis, continúa candente el debate sobre la reforma del SFA y se comienzan a apreciar los primeros movimientos con un recién formado Gobierno, no obstante, sin contar con una verdadera propuesta, o, al menos con una propuesta acabada y definitiva sobre la que realmente se puedan extraer conclusiones<sup>308</sup>. Desde 2012 acompaña a la necesaria reforma del SFA un sentimiento de inmensa incertidumbre, al que contribuye la falta de claridad en la planificación y el mapa político actual. El contenido final de la reforma y, ante todo, el momento inicial de su aplicación se desconocen. Resulta muy difícil predecir el momento en el que la reforma del SFA se materializará realmente. Es más, a pesar de la hipotética entrada en vigor de manera fulminante de una reforma integral, sus efectos no podrán ser apreciados hasta varios ejercicios presupuestarios después, por lo que, no es posible entrar

---

<sup>308</sup> Por este motivo, no se incluye en este trabajo un apartado de análisis exhaustivo de las propuestas de la reforma que vamos a denominar 2017. Esta circunstancia responde al hecho de que tradicionalmente los SFA introducen mecanismos de amortiguación que provocan efectos distorsionados en los primeros años de su aplicación, lo que impide extraer ideas y previsiones concluyentes. Por otro lado, la propuesta de reforma se encuentra inacabada en el momento de depósito de esta tesis, lo que impide hacer una correcta y completa valoración.

en el análisis detallado de la propuesta. Sin embargo, resulta algo menos complicado predecir la suerte que tendrá. Prácticamente, sin temor a equivocarnos es posible predecir que tampoco satisfará las necesidades reales de financiación.

La primera causa del fracaso que auguramos, es la composición actual del Parlamento. Esta circunstancia hace pensar que la necesaria negociación y cooperación que implicará la aprobación de una nueva Ley de Financiación Autonómica acabará desvirtuando la técnica en beneficio del consenso por las razones que sobradamente han quedado ya expuestas a lo largo de esta tesis y que se deben a la percepción del riesgo moral de cada Comunidad Autónoma. Además, en un mapa parlamentario tan complejo, los pactos serán protagonistas.

**TABLA 18.MIEMBROS SEGÚN GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA XII LEGISLATURA.**

<b>XII Legislatura ( 2016-Actualidad )</b>	<b>Miembros</b>
Grupo Parlamentario Popular en el Congreso	134
Grupo Parlamentario Socialista	83
Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea	67
Grupo Parlamentario Ciudadanos	32
Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana	9
Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNVG)	5
Grupo Parlamentario Mixto	19

Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del Congreso de los Diputados <sup>309</sup>.

Comentario de análisis: En la tabla superior se muestra el número de miembros en el Parlamento nacional según su pertenencia a un Grupo Parlamentario. De la tabla anterior se deduce la dificultad para sacar adelante propuestas normativas en mayoría.

<sup>309</sup> Congreso de los Diputados, 5 de noviembre de 2016, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/GruPar> (último acceso: 5 de noviembre de 2016).

**GRÁFICO 15. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL NÚMERO DE MIEMBROS EN EL PARLAMENTO SEGÚN GRUPO PARLAMENTARIO.**



Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del Congreso de los Diputados <sup>310</sup>.

Unido a lo anterior, es posible prever que se arrastrarán los mismos defectos que en etapas anteriores. Durante las negociaciones llevadas a cabo para formar Gobierno, la reforma del SFA volvió a ponerse sobre la mesa como herramienta al servicio de los fines políticos. Particularmente, el Partido Popular remitió con fecha 13 de julio de 2016 a todas las formaciones políticas un documento base para las negociaciones<sup>311</sup>. En el apartado 2 de este documento al que se ha tenido acceso, se establecían las bases del “Pacto para la reforma fiscal y de la Financiación”<sup>312</sup>. A grandes rasgos, los puntos fundamentales de la propuesta

---

<sup>310</sup> *Op. cit. supra.*

<sup>311</sup> Marisol Hernández, «El PP ofrece al PSOE negociar la reforma autonómica y las pensiones», *elmundo.es*, 14 de julio de 2016, <http://www.elmundo.es/espana/2016/07/14/5786b01dca4741c0668b4674.html> (último acceso: 30 de abril de 2017).

<sup>312</sup> Partido Popular, «Programa para el Gobierno de España», 13 de julio de 2016, <http://www.pp.es/actualidad/documentos?page=2> (último acceso: 5 de noviembre de 2016).

contenida en el documento mencionado se resumen en la definición y acotación de la oferta de los servicios básicos fundamentales garantizando una financiación suficiente para su desarrollo. De manera paralela, también se continúa en la senda del aumento de la corresponsabilidad fiscal iniciada en 2009.

ILUSTRACIÓN 8. FRAGMENTO DEL PROGRAMA PARA EL GOBIERNO DE ESPAÑA DEL PARTIDO POPULAR. JULIO DE 2016.

**2. PACTO PARA LA REFORMA FISCAL Y DE LA FINANCIACIÓN.**

1. Una de las tareas esenciales para la próxima legislatura será la revisión del modelo de financiación autonómica, en particular, para asegurar un nivel mínimo de servicios en todo el territorio, de forma que todos los ciudadanos puedan acceder al mismo nivel y calidad de servicios públicos básicos.

- ✓ Garantizar un ritmo de crecimiento estable del gasto en los servicios básicos (educación, sanidad y servicios sociales), adaptado a la evolución de factores determinantes, de forma que éste no se vea sometido a fluctuaciones discrecionales.
- ✓ Definir y acordar la oferta de servicios básicos en esos tres ámbitos sociales de competencia autonómica.
- ✓ Garantizar una financiación suficiente de esta oferta en todas las CCAA Una financiación que no varíe en el tiempo en función de la evolución puntual de la actividad económica y que logre el objetivo solidario de igualdad en el acceso a servicios sociales básicos.
- ✓ Afianzada la solidaridad y la igualdad de acceso a los servicios sociales básicos y la financiación suficiente de los mismos, las CCAA tendrán una mayor capacidad financiera y corresponsabilidad fiscal para atender el resto de competencias que les son propias.
- ✓ Además, trabajaremos para que las CCAA aporten información en su presupuesto sobre la proporción de sus recursos que destinan a los servicios básicos y las que se destinan a otras competencias.
- ✓ De forma paralela avanzar en la delimitación de las competencias que deben corresponder a las Corporaciones Locales y la garantía de una financiación suficiente y estable para dar los servicios que los ciudadanos demandan.

19

Fuente: Programa para el Gobierno de España, Partido Popular<sup>313</sup>.

<sup>313</sup> Op. cit. supra.

De manera paralela, en el punto quinto del Orden del día del Pleno del Congreso de los Diputados con fecha 18 de octubre de 2016, figura la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, sobre el inicio del procedimiento para la reforma del sistema de financiación autonómica, recogida en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados “serie D, número 11, de 12 de septiembre de 2016”<sup>314</sup>. El contenido íntegro de la Proposición (con número de expediente 162/000055) puede consultarse en dicho Diario. A continuación, por su relevancia, se reproduce la Exposición de motivos:

“La reforma del sistema de financiación autonómica es uno de los principales retos de esta legislatura. Una reforma que debe contribuir a consensuar un sistema que sea más justo y equilibrado. Existen razones más que de sobra para pedir responsabilidad y altura de miras, sobre todo cuando abordamos fondos vitales para el futuro del Estado. Está en juego el Estado del bienestar que tanto esfuerzo nos ha costado alcanzar y que debemos garantizar a toda costa. Y está en juego el actual modelo territorial, que se resquebraja por el inmovilismo y la ausencia de soluciones políticas. El actual sistema mantiene a Canarias a la cola en los ingresos estatales para sufragar la sanidad, la educación y los servicios sociales y, además, amplifica con el paso del tiempo las diferencias entre el Archipiélago y el resto del Estado. Los agravios no desaparecen por sí solos y, mucho menos, se ocultan huyendo del debate. Los agravios se corrigen equilibrando los recursos independientemente de que sean pocos o muchos porque lo que está en juego es la equidad y el principio de igualdad de todos los ciudadanos. Canarias recibe anualmente 800 millones de euros menos de los que nos corresponde. Un déficit causado por un sistema de financiación injusto con las Islas. La decisión del Gobierno del Estado de no actualizar el sistema de financiación aprobado en 2009 ha agrandado la brecha entre Canarias y la media del resto del Estado. La diferencia entre Canarias y la media de las Comunidades Autónomas supera los 300 euros por habitante, que en términos globales supone 3.436 millones durante el periodo 2009-2013. La brecha entre la región mejor financiada, que es Cantabria, y Canarias crece cada año. En 2009 era de 680 euros y en 2013 aumenta hasta 984. El sistema de financiación vigente, a partir de 2009, tiene como objetivo incrementar la autonomía financiera y la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas. Esto afecta a la proporción de recursos que se obtienen en base a la capacidad fiscal, en detrimento de la proporción de los fondos de nivelación asignados presupuestariamente. Este sistema ha generado una disminución de las posiciones canarias en el modelo de financiación, que requería una revisión quinquenal, con efectos 2014, recogida en la disposición adicional octava de la actual ley, en aras a una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las comunidades autónoma y el equilibrio y sostenibilidad del sistema. La convivencia de Canarias dentro del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, en el denominado régimen común, se debe desarrollar con especial atención a sus singularidades. El nuevo diseño del modelo de financiación autonómica debe respetar escrupulosamente el Régimen Económico y Fiscal ya recogido en la propia Constitución. Por todo ello, se presenta la siguiente Proposición no de Ley «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno del Estado a: Abrir,

---

<sup>314</sup> Congreso de los Diputados, 18 de octubre de 2016, [www.congreso.es/backoffice\\_doc/atp/orden\\_dia/pleno\\_008\\_18102016](http://www.congreso.es/backoffice_doc/atp/orden_dia/pleno_008_18102016) (último acceso: 5 de noviembre).

en el plazo de seis meses, para su aplicación en 2016, el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, para garantizar la suficiencia en la financiación de los servicios públicos fundamentales y la equidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas del régimen común; y acabar así con la situación de comunidades autónomas que, como Canarias, se han visto perjudicadas gravemente con el actual sistema.»<sup>315</sup>.

Sometida a votación, la anterior Proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista, se aprobó por 319 votos a favor y 17 abstenciones <sup>316</sup>. Es decir, los Diputados, conscientes de la necesidad de reforma del SFA 2009, instaban al Gobierno a abrir en el plazo de seis meses el debate “para su aplicación en 2016”. Entendemos, que la referencia ha de hacerse al ejercicio 2017 y que, en cualquier caso, no antes de 2018 pueda ser efectiva la mencionada reforma.

---

<sup>315</sup> Contenido íntegro de la Proposición no de ley citada (con número de expediente 162/000055).

<sup>316</sup> Congreso de los Diputados, «Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación permanente», 18 de octubre de 2016, 6.

## 8.2. Los principales defectos del Sistema de Financiación Autonómico de 2009<sup>317</sup>.

Llegados a este punto, es necesario indicar que la distribución de los fondos en el Sistema ideado en el 2009, adolece de ciertos defectos y deficiencias que sin duda deberían ser remediados en la aplicación de un nuevo SFA en el que en la actualidad se está trabajando. Para hablar de defectos técnicos del Sistema, es necesario hacerse dos preguntas. La primera de ellas es por qué unas Comunidades Autónomas, en aparente igualdad de condiciones, reciben más recursos que otras. La respuesta a esta pregunta la encontramos en la existencia de los llamados desequilibrios horizontales y verticales, a los que se ha dedicado un epígrafe expresamente, así como en el mayor peso de la capacidad tributaria en el nuevo Sistema de Financiación *versus* transferencias del Estado.

Esto es así porque, como ya se ha indicado con anterioridad en esta tesis al explicar la composición del SFA 2009, la nivelación del sistema de 2009 es defectuosa en su fase vertical por la introducción de dos nuevos fondos. A esto, hay que añadir el hecho de que por primera vez en 2009 se abandona la nivelación total (excepto para los servicios públicos fundamentales) y se introduce la nivelación parcial. Es necesario hacer aquí una llamada de atención, puesto que tal y como se ha indicado, todo parece apuntar que la reforma del SFA,

---

<sup>317</sup> La sistematización de los principales defectos del SFA 2009 se realiza a partir de la compilación de las siguientes obras fundamentales, así como de las opiniones propias extraídas tras su estudio y tras el ejercicio profesional y participación en la presentación de propuestas particularizadas al caso de Castilla-La Mancha y análisis de los documentos presentados por el resto de las autonomías:

- Ángel de la Fuente, «La liquidación... », *op. cit.*
- Ángel De la Fuente, «¿Qué reformas... », *op. cit.*
- Ángel de la Fuente, «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica», *FEDEA*, abril (2016).
- Ángel de la Fuente, Ramón Barberán, y Ezequiel Uriel, «Informe sobre la dimensión territorial... », *op. cit.*
- José Sánchez Maldonado, y Carmen Molina Garrido, «El sistema de financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común», ensayo en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana, *Siempre la hacienda pública* (2009), 193-234.
- Sandra León, «¿Por qué el Sistema de Financiación es inestable?», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-, núm. 128 (2009), 57-87.

en la que se está trabajando, respetará el principio de ordinalidad, y esto, desde nuestra perspectiva, no puede significar otra cosa que la supresión de los fondos de nivelación, o al menos, su aligeramiento, de manera que tras su aplicación no se altere el ránking resultante del primer reparto.

La segunda pregunta que surge es la de por qué han disminuido año a año las cantidades percibidas por algunas Comunidades Autónomas cuando, en apariencia, sus circunstancias no habían variado. En este sentido, es necesario apuntar que uno de los problemas del Sistema de Financiación autonómica es que, en gran parte, funciona en base a entregas a cuenta que se liquidan con mucha posterioridad. Es decir, el Estado estima cuántos recursos deben ir a cada Comunidad Autónoma y les paga anticipadamente. Casi dos años después (20 meses, aproximadamente), se efectúa la liquidación definitiva y se determina lo que realmente deberían haber recibido esas Comunidades, liquidándose. Esta entrega a cuenta se calcula aplicando las previsiones existentes en la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio que corresponda.

Concretamente, en el caso de la transferencia del Fondo de Garantía, el importe provisional de la aportación del Estado es el resultado de aplicar el índice de crecimiento de los ITE<sup>318</sup> de forma provisional al importe aportado por el Estado en el año base, y para la previsión de participación de cada Comunidad Autónoma se aplicarán las variables de reparto correspondientes al último año publicado en el momento de determinar las entregas a cuenta. La entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global se obtiene actualizando su valor en el año base con los ITEs provisionales para ese ejercicio. A lo anterior, ha de unirse que, como coinciden en señalar los autores consultados (y en especial, Ángel de La Fuente), las entregas a cuenta de todos los recursos son el 98% de los importes provisionales,

---

<sup>318</sup> El Ministerio de Hacienda en su página web dedicada a la Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, varias veces citada en este trabajo: <http://www.minhap.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx> (último acceso: 1 de mayo de 2017):

“El término ITE se define como la caja del Estado en un determinado año derivada de los tributos compartidos (recaudación menos pagos) y se regula la homogeneización de este término en el año base para permitir que la variación estimada lo sea en términos homogéneos”.

excepto la del Fondo de Garantía que es del 100%. Cuando las liquidaciones son positivas, ello favorece a las autonomías, sin embargo, cuando son negativas suponen un grave problema presupuestario de difícil ajuste. Estas entregas fluctúan por defectos que de la mera lectura de la Ley ya afloraban. Son defectos técnicos de base que nacieron de la propia redacción de la Ley. Por todo lo anterior, es posible afirmar que los defectos técnicos del Sistema son fundamentalmente cuatro, se detectan ya en la mera lectura del articulado de la Ley y justifican a priori los resultados desiguales. A continuación, se analizan los principales cuatro defectos que entendemos de que adolece el SFA 2009<sup>319</sup>:

### **Primer defecto: Las desviaciones producidas por la nivelación vertical.**

El modelo actual es relativamente bueno en lo que a la nivelación horizontal se refiere, pero incurre en importantes deficiencias en relación con la equidad vertical, lo que *de facto* repercute en el sistema en su conjunto. Concretamente, el Fondo de Cooperación se reparte de manera arbitraria, máxime si tenemos en cuenta que es un fondo ideado para promover la cooperación al desarrollo regional. Además, en nuestra opinión, entendemos que duplica el Fondo ideado en el artículo 158 de la Constitución Española. Consideramos en consecuencia que el Fondo de Cooperación es un fondo altamente innecesario y que se introdujo en el momento final de aprobación de la Ley fruto de las negociaciones bilaterales para satisfacer a las autonomías que resultarían más desfavorecidas en el nuevo reparto de los recursos. Por su parte, el Fondo de Competitividad se otorga a las Comunidades Autónomas con mayor índice de renta, también como instrumento para satisfacer a las Comunidades Autónomas que podemos denominar “donantes” o “aportantes” por ser las que más recursos aportan y cuentan con un nivel de renta mayor. La vigencia de estos Fondos de segunda nivelación vertical, desde nuestro punto de vista, supone una clara distorsión al espíritu del SFA. Representan finalmente un juego de suma cero que iguala los recursos prácticamente al mismo nivel que el de salida<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> La sistematización de los defectos clasificados es resultado de las evidencias obtenidas en el ejercicio profesional, además de la refundición de las obras enumeradas a lo largo del epígrafe.

<sup>320</sup> Para solucionar esos desequilibrios, y tal y como se expondrá en el apartado específico de propuesta de trabajo, consideramos que sería preciso eliminar el Fondo de Cooperación, ya que duplica el del artículo 158 de la Constitución, o dejarlo sólo para los casos de gran dispersión territorial, ya que la actual fórmula para necesidades de gasto no es adecuada

**Segundo defecto: la fórmula de necesidades de gasto resulta inadecuada y no representa la realidad de las necesidades a cubrir por las Comunidades Autónomas.**

La segunda deficiencia, en nuestra consideración, más llamativa del Sistema de Financiación de 2009 es que la fórmula de necesidades de gasto y población ajustada es inexacta, y ello repercute en el reparto de los fondos, ya que se hace en base a la misma. Para mejorar el sistema de reparto, debería cambiarse, por ejemplo, a una de igualdad pura de recursos por habitante como propone Sánchez Maldonado<sup>321</sup>, que, consideramos que representa una alternativa viable. En definitiva, una nueva fórmula de cálculo de necesidades de gasto objetiva es una necesidad.

**Tercer defecto: no es posible comprobar los resultados aplicados a la capacidad tributaria porque los métodos de cálculo son oscuros y esto impide a las diferentes Comunidades Autónomas solicitar correctivos o compensaciones.**

En tercera instancia, el cálculo de la capacidad tributaria en lo que a los impuestos indirectos gestionados por la AEAT se refiere es oscuro y no se disponen de los parámetros para calcularlos manualmente. Esto impide hacer reclamaciones en el caso de que fuera pertinente, aplicar correctivos, etc., convirtiendo este factor en la tercera deficiencia a solventar. Para ello, sería necesario que se insistiera en una mayor claridad en este reparto.

**Cuarto defecto: la imprevisibilidad del SFA impide programarse presupuestariamente a las Comunidades Autónomas.**

El cuarto defecto, es consecuencia conjunta de los defectos dos y tres anteriores y repercute directamente en las variaciones que sufren las entregas a cuenta año a año y que implican en la práctica que no sea posible conocer, ni siquiera, una estimación de los recursos a percibir

---

para estos casos. Del mismo modo, sería necesario eliminar el Fondo de competitividad. Esto es así porque ninguno de estos fondos es necesario y distorsionan el Sistema.

<sup>321</sup> José Sánchez Maldonado, y Carmen Molina Garrido, «El sistema de financiación ...», *op. cit.*, 193-234.

con la anticipación suficiente. Esta circunstancia deja a las Comunidades Autónomas un estrecho margen de maniobra para poner en marcha medidas correctivas ante posibles desviaciones.

De manera adicional, entendemos que junto con los principales defectos en los que coinciden la totalidad de los autores, existen una serie de interferencias a las que también hay que prestar atención y que debe catalogarse como el principal **quinto defecto** del SFA. Esto es así porque fuera del Sistema, tal y como ya se ha señalado en líneas superiores, tampoco hay que olvidar la existencia de otro Fondo de Compensación Interterritorial, que establece el artículo 158.2 de la Constitución Española de 1978 con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, regulado en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre.

Este Fondo se creó para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 138.1 corrigiendo los desequilibrios económicos interterritoriales. En consecuencia, la LOFCA introdujo este fondo en su artículo 16. En una primera etapa, con la Ley de 31 de marzo de 1984, el Fondo incluía a todas las Comunidades Autónomas. Posteriormente, con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre sólo se beneficiarían del Fondo las autonomías más desfavorecidas. Finalmente, en la Ley de 2001 se reforzó el criterio anterior, pero en base al peso otorgado a las variables de ponderación en juego, como la población de derecho, el saldo migratorio o la población parada.

Sea como fuere, este Fondo debe destinarse a gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso, y sin duda, su convivencia con los Fondos de Convergencia supone una distorsión de la realidad económica regionalizada. Concretamente, consideramos que este Fondo es incompatible con el de Cooperación, ya que, a simple vista, se duplican los recursos de los que las autonomías más desfavorecidas se beneficiarían. Sin embargo, lo que en realidad ocurre es que en el Sistema de Financiación se penaliza justamente a estas autonomías al

introducirse el Fondo de Convergencia, que premia a las autonomías con mayor renta per cápita, “neteando” por tanto parte de los recursos repartidos.

A lo anterior, hay que añadir que la existencia de este Fondo, en convivencia con un total de recursos muy aumentado que perciben las Comunidades Autónomas (tal y como ya se expuso), junto también con las demandas de las llamadas deudas históricas, así como subvenciones de diferente origen, pero con causa también en la diversidad regional, hacen que la distorsión del SFA sea una tónica constante.

Además, hay que considerar la existencia de un **sexto defecto**, en conexión con el tercer defecto que se exponía, que habitualmente pasa desapercibido en el análisis de los defectos del SFA y que Castilla -La Mancha, en el seno interno de su Grupo de Trabajo designado para presentar la pertinente propuesta de reforma al Ministerio en marzo de 2014, puso de manifiesto señalando la falta de dinamismo del SFA. Esta falta de dinamismo para este Grupo se basaba en el hecho de que la fórmula de actualización del SFA no contempla las variaciones de algunos tipos tributarios en la base de cálculo de los recursos, como ocurre con el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o el tipo correspondiente a las Loterías y Apuestas.

Es necesario, desde nuestra perspectiva, añadir un **séptimo defecto** para el SFA diseñado en 2009, consecuencia de la observación del funcionamiento del SFA en la práctica territorial<sup>322</sup>. Si bien es cierto que el SFA incluye elementos de ponderación para procurar calcular las necesidades en función de la población ajustada y también tiene en cuenta la dispersión poblacional, desde nuestro punto de vista, no lo hace de una manera eficiente. Se ha observado que, por las características propias de los territorios rurales, en las zonas de gran dispersión y difícil acceso, se suele condensar población de edad avanzada, a la que tampoco se da un peso adecuado en la ponderación de los recursos.

---

<sup>322</sup> En Castilla-La Mancha.

Desde nuestra consideración, se debería incluir un elemento para amortiguar los factores nocivos de las zonas rurales y el encarecimiento que ello supone en la prestación de servicios en estas zonas; y es que, a pesar de dedicarse más fondos a ellos, los servicios no se prestan con la misma calidad <sup>323</sup>. La dispersión territorial, entendemos debe además equilibrarse con un criterio que amortigüe la extensión territorial.

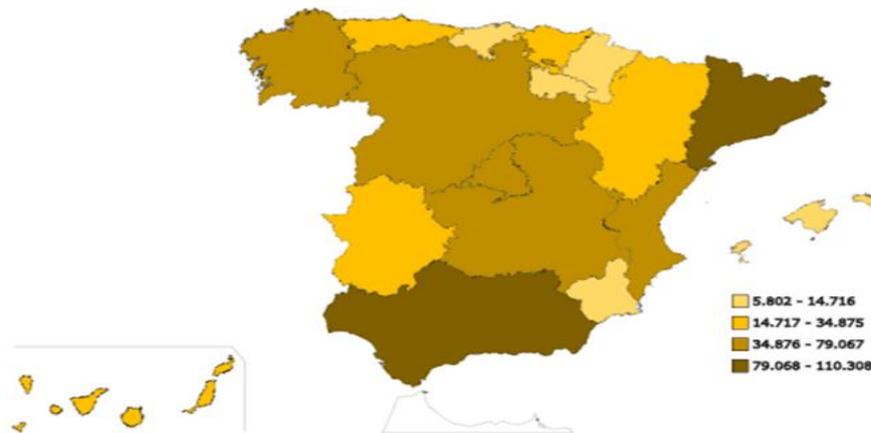
---

<sup>323</sup> EXTENSIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA (de mayor a menor):

1. **Castilla y León**  $\approx$  94 200 km<sup>2</sup>
  2. **Andalucía**  $\approx$  87 600 km<sup>2</sup>
  3. **Castilla-La Mancha**  $\approx$  79 500 km<sup>2</sup>
  4. **Aragón**  $\approx$  47 700 km<sup>2</sup>
  5. **Extremadura**  $\approx$  41 600 km<sup>2</sup>
  6. **Cataluña**  $\approx$  32 100 km<sup>2</sup>
  7. **Galicia**  $\approx$  29 500 km<sup>2</sup>
  8. **Valencia**  $\approx$  23 300 km<sup>2</sup>
  9. **Murcia**  $\approx$  11 300 km<sup>2</sup>
  10. **Asturias**  $\approx$  10 600 km<sup>2</sup>
  11. **Navarra**  $\approx$  10 400 km<sup>2</sup>
  12. **Madrid**  $\approx$  8 000 km<sup>2</sup>
  13. **Islas Canarias**  $\approx$  7 450 km<sup>2</sup>
  14. **País Vasco**  $\approx$  7 250 km<sup>2</sup>
  15. **Cantabria**  $\approx$  5 300 km<sup>2</sup>
  16. **La Rioja**  $\approx$  5 050 km<sup>2</sup>
- Islas Baleares**  $\approx$  5 000 km<sup>2</sup>

Fuente: Saber es Práctico. Estudios de Geografía, «Comunidades autónomas de España ordenadas por superficie», *Saber es Práctico*, <https://www.saberespractico.com/estudios/geografia-estudios/superficie-de-las-ccaa-de-espana/> (último acceso: 5 noviembre 2016).

**ILUSTRACIÓN 9. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS PERSONAS DE ENTRE 85 Y 89 AÑOS DE EDAD EN EL TERRITORIO ESPAÑOL EN 2009 SEGÚN EL INE.**



Fuente: INE<sup>324</sup>.

En íntima conexión con lo anterior, queremos apuntar aquí también varios fenómenos que no son tenidos en cuenta en el SFA a la hora de llevar a cabo nivelaciones en los recursos asignados y que, sin embargo, resultan determinantes para las Comunidades Autónomas a la hora de hacer frente a la asignación de los mismos. Nos referimos a la absorción de movimientos migratorios y del conocido *spillover*<sup>325</sup>.

<sup>324</sup> Instituto Nacional de Estadística, «Distribución territorial de las personas de entre 85 y 89 años de edad en el territorio español en 2009», <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/10/&file=02002.px> (último acceso: 5 noviembre 2016).

<sup>325</sup> Julio Gómez-Pomar, «La descentralización de competencias en las CCAA en España Un análisis de los fundamentos económicos», FAES, s.f..

Finalmente, es posible apuntar un **octavo defecto** en el diseño del SFA 2009. La corresponsabilidad fiscal introducida entendemos que es incompleta puesto que no se atiende realmente a los diferentes niveles de presión fiscal que conviven actualmente entre las diferentes Comunidades Autónomas<sup>326</sup>. En este sentido, cabe referirse a la plataforma Think Tank Civismo<sup>327</sup>, que con Julio Pomés a la cabeza como presidente, publica habitualmente estudios sobre la diferente presión fiscal soportada por los ciudadanos en las Comunidades Autónomas.

Sin creer necesario traer a colación el resultado de tales estudios, sin embargo, sí parece importante llamar a la reflexión en el siguiente sentido: siendo los resultados de presión fiscal, entendida como porcentaje de recaudación sobre el PIB- y siendo desigual el margen de algunas autonomías para aumentar dicha presión sobre sus ciudadanos, la necesidad de estas Comunidades para obtener recursos adicionales del Sistema es mayor, por lo que deberían articularse mecanismos para promover la auténtica equidad que inspira el modelo 2009.

Pero esta variable no debe interpretarse de manera aislada al nivel de renta. Y justamente es este criterio el que entendemos que, desde una perspectiva humanocéntrica debería atenderse en un verdadero SFA equilibrado. En este sentido, el Observatorio Think Tank, y más concretamente su Vicepresidente Cabrillo<sup>328</sup>, señala que:

“Si queremos estimar la carga, en términos de la pérdida de bienestar de los contribuyentes de un determinado país, el "esfuerzo fiscal" -es decir, la presión fiscal ponderada por el nivel de renta per cápita de dicho país- es una medida más adecuada que la presión fiscal. Y cualquier cálculo elemental demuestra que el esfuerzo fiscal que realizamos hoy los

---

<sup>326</sup> Es un hecho evidente que en algunas regiones la presión impositiva es mayor.

<sup>327</sup> *Think Tank Civismo*, <http://www.civismo.org/es/inicio> (último acceso: noviembre de 2015).

<sup>328</sup> Francisco Cabrillo, «Presión fiscal y esfuerzo fiscal», *Expansión.com*, 22 de agosto 2010, <http://www.expansion.com/2010/08/22/opinion/tribunas/1282507689.html> ( último acceso: 1 de mayo de 2017).

españoles es significativamente más elevado que el que soportan, por ejemplo, esos alemanes a los que algunos ponen de ejemplo. Parece increíble que haya que seguir insistiendo en esta idea, pero hay que decir que la solución del déficit público no pasa por subir otra vez los impuestos. Y mucho menos en un país en el que esta mala costumbre parece haberse institucionalizado desde hace algunos años, con resultados que están a la vista de todos”.

### **8.3. Posibles medidas que se debieran contemplar en materia de financiación autonómica como elementos de blindaje ante las crisis financieras.**

Llegados a este punto, se hace necesario reflexionar acerca de los mecanismos legislativos necesarios para lograr impedir que conductas negligentes en la gestión de las finanzas y del gasto público, se vean “recompensadas” o al menos, amortiguadas con medidas paliativas, y, en todo caso, que las consecuencias se paguen por parte de los ciudadanos. Entendemos que se hace imprescindible asegurar que dichas medidas no nazcan con vocación de perpetuidad, en primera instancia porque en sí vulneran la propia autonomía de la gestión que de sus propios recursos tienen las Comunidades Autónomas y que reconoce la Constitución; y en segundo lugar, porque resulta imposible desligar el SFA del principio de estabilidad presupuestaria. En contra de lo que ocurría en épocas anteriores, hoy se trata de un principio fundamental.

A modo de recordatorio, mencionar que, en 2009, ya se podía comprobar la escasa contundencia con la que la Ley de Estabilidad en vigor abordaba el incumplimiento de los pactos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas para con el Gobierno central. De esta manera, para el ejercicio 2010 Extremadura, Castilla-La Mancha, Cataluña y Canarias presentaron unos presupuestos cuyo déficit presupuestario era mayor al comprometido<sup>329</sup>. En vista de lo anterior, el 26 de agosto de 2011 los Grupos Parlamentarios

---

<sup>329</sup> Lucía Abellán, «Cuatro comunidades se saltan el tope de déficit del Gobierno para 2010» *,elpais.com*, 16 de noviembre de 2009, [http://elpais.com/diario/2009/11/16/economia/1258326003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/11/16/economia/1258326003_850215.html) (último acceso: 1 de mayo de 2017).

Socialista y Popular en el Congreso presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única<sup>330</sup>.

A dicha propuesta, se presentaron 24 enmiendas: diez por el Grupo Parlamentario Mixto, cuatro por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds; dos por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y ocho por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). Todas fueron rechazadas en el debate en el Pleno que se celebró el 2 de septiembre de 2011, a excepción de una de carácter gramatical. Finalmente, el texto se aprobó en el Pleno con 321, a favor 316, en contra. Tras los trámites pertinentes de remisión al Senado, con fecha 27 de septiembre de 2011, Su Majestad el Rey sancionó y promulgó la Reforma<sup>331</sup>, sentándose así las bases para la que sería la futura Ley de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera. Había quedado consagrado constitucionalmente el principio de estabilidad, en el artículo 135 de nuestra Carta Magna.

El nuevo artículo 135.1 obliga a todas las Administraciones Públicas a adaptarse al principio de equilibrio presupuestario, lo cual no impide que existan excepciones a este principio: se admite la existencia de déficit siempre que este no exceda unos límites fijados. Este déficit permitido -estructural-, no deberá superar nunca los márgenes establecidos por la Unión Europea. Tampoco deberá superar los límites establecidos en la Ley orgánica de desarrollo (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>332</sup>). Este límite de déficit público está fijado en la Ley de Estabilidad, pero como

---

<sup>330</sup> El proceso de reforma del artículo 135 de la Constitución se resume conforme a la evolución de su tramitación, según se recoge en: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, «Tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española », <http://www.cepc.gob.es/gl/centro-de-recursos/documentacion/boletinsedossiersdedocumentaciongl/dossiers-tematicos/dossier/tramitacion> (último acceso: 12 de septiembre de 2015).

<sup>331</sup> El Boletín Oficial del Estado publicó el texto el día 27 de septiembre (BOE núm.233).

<sup>332</sup> Recientemente reformada con el objetivo de adaptar las revisiones de los objetivos de estabilidad y deuda pública a las decisiones del Consejo de la Unión Europea por medio de la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, «BOE» núm. 264, de 1 de noviembre de 2016, páginas 75910 a 75913.

se ha señalado a lo largo de este capítulo, se puede decir que los esfuerzos del legislador por contener una situación financiera insostenible llegaron tarde, y como suele ser frecuente, se pueden calificar de insuficientes.

No podemos obviar la conexión inseparable que existe entre el Sistema de Financiación Autonómica y las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, y a su vez la conexión de éstos con los Presupuestos Generales del Estado, los cuales indiscutiblemente se ven directamente afectados por la situación económica por la que atraviese el país. En realidad, se tratan de vasos comunicantes y de relaciones indisolubles con efecto espejo, y, en consecuencia, cualquier variación en el Sistema de Financiación Autonómico tiene una gran repercusión en la realidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

Como ya se ha apuntado, para el ejercicio 2011, el Estado redujo considerablemente las cuantías de las entregas a cuenta hacia las Comunidades Autónomas, aumentando este hecho los efectos de la crisis en las diferentes autonomías. Esta circunstancia, dio lugar a situaciones controvertidas en los presupuestos de las diferentes autonomías, que vieron minoradas las cuantías con las que contaban. Algunas reaccionaron ante tales circunstancias; así fue el caso de Castilla y León, que, ante el desacuerdo con las entregas a cuenta comunicadas por el Ministerio de Hacienda, interpuso recurso de inconstitucionalidad, que fue admitido a trámite por providencia de 18 de octubre de 2011. En este recurso, se hacía alusión a la reducción en 724 millones de euros de las transferencias provenientes del Estado central, optando por no incluirlos en sus presupuestos, aunque ello pudiera suponer una “infrapresupuestación” de los ingresos, bajo los criterios de que esa disminución rompía el equilibrio de las cuentas regionales e infringía los principios de suficiencia, solidaridad y autonomía política y financiera previstos en las Constitución y en el estatuto de Castilla y León. Otras autonomías, por el contrario, continuaron presupuestando como lo venían haciendo de costumbre, dando por sentado que se mantendría de una forma u otra el nivel de ingresos que venían recibiendo. Finalmente, esas entregas a cuenta nunca llegaron a las Comunidades Autónomas a lo largo de 2011, lo que tuvo grandes implicaciones también en el objetivo de déficit.

El legislador dio un paso más, apostando por seguir las indicaciones de la Comisión Europea de actuar bajo los principios de prudencia en materia presupuestaria. De este modo, vio la luz la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>333</sup>. Hasta la aprobación de la Ley de transparencia, España era una excepción en Europa, siendo el único país prácticamente que carecía de las herramientas necesarias para exigir responsabilidad a los gestores públicos y transparencia en la Administración Pública.

La Ley de transparencia, inspirada en principios de carácter ético, tales como la transparencia, eficacia y satisfacción del interés general, la buena fe y dedicación al servicio público, la imparcialidad e independencia, la equidad y no discriminación, la diligencia y fomento de la calidad y la responsabilidad; hoy en día su conexión con los principios inspiradores del artículo 135 de nuestra Constitución resulta indisoluble. Se trata del complemento necesario para blindar (o, mejor dicho, erradicar) conductas indeseables en materia de gestión, castigando conductas tales como:

-La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

-La adquisición de compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente o con infracción de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria o en la de Presupuestos que sea aplicable.

-La ausencia de justificación de la inversión de fondos de subvenciones.

-El incumplimiento deliberado del nivel de deuda pública en contra de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

---

<sup>333</sup> «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97922 a 97952.

-La no formulación de los planes económico financieros o de reequilibrio exigidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

-El incumplimiento de medidas de corrección previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio previstos la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La aprobación de medidas que se pueden calificar de coercitivas, supone un complemento clave para contener conductas imprudentes por parte de las autonomías y controlar así por ende el nivel de endeudamiento y de gasto público. Se han sucedido otras medidas, tales como la formación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en adelante AIREF, cuya creación responde a la necesidad de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo.

Concretamente, la misión de esta entidad es garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público. Su ámbito de actuación afecta a elementos clave de todas las Administraciones Públicas y, por tanto, afecta de lleno las decisiones en torno a las cuentas públicas y a los principales capítulos de gasto e inversión, como Educación, Sanidad y Obra Pública, entre otros. Publica numerosas recomendaciones y opiniones acerca de la reducción de la deuda y del cumplimiento del déficit. Así, en su informe emitido con fecha 30 de julio de 2014<sup>334</sup>, la AIREF reitera la tesis hasta ahora expuesta, señalando que:

“Al analizar las causas de este incremento de la deuda, deben tenerse en consideración las circunstancias derivadas de la crisis financiera en la zona del euro, que ha afectado con singular agudeza a la economía española. La crisis financiera se manifestó, en particular, en

---

<sup>334</sup> AIREF, «Cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda », 2014.

la severa restricción de liquidez y la elevada prima de riesgo que sufrió el conjunto de la economía y, con incidencia directa en la deuda pública, se requirió apoyo financiero para preservar la estabilidad del sistema bancario y para facilitar liquidez a las administraciones territoriales con el fin de regularizar sus pagos a proveedores. Todas estas circunstancias no se pudieron prever al elaborar la LOEPySF. En efecto. El PE 2012-2015 presentado tras aprobar esta ley proyectaba una ratio máxima de deuda pública del 82,3% en 2013. Sin embargo, el valor estimado de la ratio de deuda fue de 93,9% a finales de 2013. Este notable incremento que se deriva en su práctica totalidad de la financiación facilitada al sistema financiero, a Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL) (vinculado a los mecanismos extraordinarios de financiación de pago a proveedores), al Fondo Europeo de Estabilidad y al Mecanismo Europeo de Estabilidad.”

En conclusión, lo que se ha querido poner de manifiesto es la ineficacia de las medidas y organismos creados por el legislador alrededor del déficit y del nivel de endeudamiento. Si el Sistema de Financiación no se encontrara expuesto a los caprichos de la economía, las Comunidades Autónomas se verían automáticamente incentivadas para desarrollar una política presupuestaria absolutamente responsable y transparente, y, por su parte, el Estado no se vería obligado a crear sistemas temporales que a modo de “rescate” proporcionen fondos adicionales para que las autonomías puedan seguir prestando las competencias asumidas con cierta normalidad en momentos de crisis.

## 9. Propuesta de trabajo<sup>335</sup>.

---

### 9.1. Introducción.

El verdadero objetivo de este capítulo es presentar una propuesta de trabajo al legislador nacional verdaderamente aplicable y eficaz en el ámbito de diseño de futuros SFA. La propuesta de trabajo aquí presentada es consecuencia directa del análisis elaborado a lo largo del trabajo de tesis y no puede entenderse de manera separada a éste. Se trata de una serie de propuestas, desde nuestra perspectiva, esenciales, para el correcto desarrollo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en el marco de la socialdemocracia de la que hoy se declaran portavoces todos los partidos políticos de la escena nacional.

Tampoco hay que buscar un encuadre político a las propuestas de trabajo que se presentan, puesto que se han “desvinculado” de cualquier tinte político para revestirlas de completa objetividad y universalidad. No se pretende con ellas favorecer a ninguna región, ni desfavorecer a otras. Lo que aquí se presenta es la propuesta de trabajo objetiva sobre las necesidades reales detectadas y que, a nuestro juicio, mientras no se pongan en marcha no se obtendrá un verdadero SFA estable y permanente. Tampoco puede perderse de vista que las propuestas planteadas se hacen desde una perspectiva estrictamente jurídica.

Entendemos importante este ejercicio puesto que, desde nuestra perspectiva, el aplicar los principios fundamentales de nuestro Ordenamiento Jurídico puede evitar resultados numéricos catastróficos. En el caso del SFA 2009, con anterioridad a su aprobación, se realizaron diferentes simulaciones en las que ya se advertía de los nefastos resultados que acarrearía su implantación. Sin embargo, por el impulso del consenso político y la necesidad de aprobar un nuevo sistema, se continuó, aprobándose finalmente. En este sentido, Ángel de la Fuente calculó las previsiones que resultarían de la aplicación del SFA según el diseño

---

<sup>335</sup> De manera preliminar, es necesario indicar que la batería de medidas aquí propuestas debe enfocarse siempre desde una perspectiva jurídica, puesto que se enuncian en pro a la mejor realización del principio de igualdad y solidaridad de nuestra Constitución, así como en sintonía con la Ley 27/2013 erradicando las duplicidades existentes. En ningún caso pretenden demostrar numéricamente su hipotética aplicación, sino que, desde la perspectiva jurídica y desde el respeto a los principios jurídicos básicos, pretende orientar el correcto diseño del futuro SFA.

de 2009 y auguró malos resultados, en especial para Andalucía. Los resultados de su estudio se reflejaron en el artículo del periódico digital *Libertaddigital* “Andalucía, la que más pierde con el nuevo modelo de financiación autonómica”<sup>336</sup>.

**TABLA 19. ESTIMACIÓN DE LOS RESULTADOS FINALES DEL SFA 2009.**

**Cuadro 9: Estimación de los resultados finales del nuevo sistema en 2009 con el procedimiento fijado en el Proyecto de Ley rendimientos definitivos con criterio normativo ajustado, a competencias homogéneas**

	financiación básica	Fondo de Cooperación	Fondo de Competitividad	financiación total a comp homog.	financiación por habitante ajustado	índice
Cataluña	13,860	0	880	14,740	2,001	102.0
Galicia	5,726	250	0	5,976	2,030	103.5
Andalucía	14,577	339	0	14,916	1,831	93.4
Asturias	2,278	93	0	2,371	2,120	108.1
Cantabria	1,282	18	0	1,300	2,225	113.5
La Rioja	711	0	0	711	2,191	111.8
Murcia	2,576	55	51	2,681	1,887	96.3
Valencia	8,653	0	597	9,250	1,851	94.4
Aragón	2,799	36	0	2,835	2,005	102.3
C-La Mancha	4,002	86	0	4,088	1,863	95.0
Canarias*	3,716	0	186	3,902	1,782	90.9
Extremadura	2,311	107	0	2,418	2,084	106.3
Baleares	1,861	0	132	1,993	1,802	91.9
Madrid	12,337	0	726	13,062	2,150	109.7
Cast. y León	5,380	217	0	5,597	2,043	104.2
total	82,068	1,200	2,573	85,840	1,961	100.0
desu est						7.23

\* Incluye recursos REF.

- Fuentes: Financiación básica: Cuadro 8. Fondo de Cooperación: Cuadro A5.5. Fondo de Competitividad: Cuadro A5.17.

Fuente: Tabla elaborada por Ángel de la Fuente y replicada en Pedro de Tena (ver nota a pie de página número 334).

Comentario de Análisis: En la tabla anterior se muestran las previsiones de Ángel de la Fuente para los resultados del SFA 2009 en su primera aplicación.

En el citado artículo se extraían las conclusiones que el autor reflejaban en el estudio y, que por su interés, reproducimos a continuación (en relación también con la tabla anterior):

<sup>336</sup> Pedro de Tena, «Andalucía, la que más pierde con el nuevo modelo de financiación autonómica», *Libertaddigital.es*, 22 de diciembre de 2012, <http://www.libertaddigital.com/nacional/andalucia-la-que-mas-pierde-con-el-nuevo-modelo-de-financiacion-autonomica-1276379741/> (último acceso: 1 de mayo de 2017).

"Algunas de las regiones peor financiadas con el sistema anterior experimentan mejoras significativas, pero no todas ellas lo hacen. Así, Baleares y Valencia se mantienen por debajo de 95, mientras que Madrid y Cataluña se sitúan por encima de 100. El caso de Madrid es, además, realmente llamativo pues gana más de 14 puntos y pasa a situarse entre las regiones mejor financiadas cuando en 2007 estaba el tercero por la cola. También resulta problemática la evolución de Canarias, Andalucía y Castilla la Mancha, que pierden entre 6 y 9 puntos y caen hasta los últimos puestos del ranking de financiación por habitante ajustado.

En conjunto, resulta difícil evitar la sensación de que estamos desvistiendo un santo para vestir otro. Cataluña gana algo más de 5 puntos, lo que podría ser razonable y era en cualquier caso uno de los objetivos centrales de la reforma desde el punto de vista del Gobierno, pero las reglas que hacen esto posible implican en el caso de Madrid una ganancia seguramente excesiva que esta comunidad nunca ha reclamado y no consiguen elevar a Valencia y a Baleares por encima de 95. Para financiar las mejoras de Madrid y Cataluña, alguien tiene que perder posiciones. Una parte del sacrificio viene de regiones muy bien financiadas hasta el momento (Cantabria, Rioja, Extremadura y Aragón) que seguirán estando claramente por encima de la media con el nuevo sistema, pero el resto sale de Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha, que estaban antes en torno a la media y ahora caen por debajo de 95. Un último agravante es que una parte importante de las pérdidas que sufren estas regiones son fruto de ciertos "accidentes técnicos" que acentúan considerablemente el desplome del Fondo de Suficiencia en 2009 y de la decisión arbitraria de no aplicar el criterio general de reparto del Fondo de Competitividad en 2009."

Es decir, de antemano, era posible predecir los malos resultados que traería consigo el SFA 2009 por la plaga de "accidentes técnicos" de que adolece. Lo que no se podía predecir, eran los efectos nocivos que la crisis tendría sobre este sistema, ni mucho menos, las consecuencias que ello traería sobre los ciudadanos, que como ya se ha expuesto a lo largo de la tesis consisten, fundamentalmente, en el padecimiento de los ajustes presupuestarios, traducidos en la exterminación de las políticas de prevención. Sobre lo que se quiere llamar la atención es sobre el hecho de que analizando la composición "jurídica" del SFA es posible adelantar si sus resultados serán o no convenientes. A lo que a este trabajo de tesis interesa, por conveniente no se quiere decir equitativos en cuanto al reparto de recursos, sino equitativos desde una perspectiva humanocéntrica. Entendemos que esto es así porque el ciudadano debe estar en el centro del SFA<sup>337</sup>.

---

<sup>337</sup> En su artículo, Tulio Rosembuj, «Entre Merkel y Osborne...», *op. cit.* (último acceso: 7 de mayo de 2017), cuestiona: "¿Para qué sirve un sector público que no respeta la dignidad y justicia de sus ciudadanos?", y continúa destacando: "El escenario es paradójico: se malgastan recursos financieros y se renuncia a los impuestos que de otra forma se hubieran cobrado; mientras que la estabilidad financiera se busca en los más frágiles, y vulnerables, los menos afortunados", con lo que mostramos total acuerdo.

Por todo ello, se presenta una propuesta diseñada desde la perspectiva humanocéntrica, porque “la igualdad, que no el déficit o la deuda, es la prioridad para salir adelante”<sup>338</sup>. Y para conseguir esta igualdad, es necesario hacer algunas reformas al objeto de garantizar una óptima redistribución de la riqueza. En palabras de Rosembuj:

“La urgencia es la subvención a los más necesitados, en la línea del Earned Tax Credit Income americano, danés o inglés.

La urgencia es la creación de trabajo mediante infraestructuras públicas, ambientales y la búsqueda de yacimientos de trabajo en el turismo, patrimonio histórico y artístico, hasta ahora subvalorados.

La urgencia es la eliminación de las deducciones privilegiadas en el IRPF a las rentas del capital y de actividades económicas.

La urgencia es la reforma del Impuesto sobre Sociedades terminando con la erosión de la base imponible mediante gastos financieros, de representación, parasitarios y ampliando su cobertura hacia la renta íntegra.

La urgencia es un recargo en el IRPF sobre las rentas de vergüenza, como las que perciben los directivos bancarios o de empresas, siempre que superen una relación 1-10 con el salario típico calificado como necesario, v.g. la escala superior de retribución de la Administración Pública.

Y, finalmente, la regulación e intervención, la comisaria, de la gran banca en las operaciones de crédito para la reactivación económica. Es absurdo depender de la voluntad especulativa de la gran banca para dar oportunidad a la creación de empresa. Qué sentido tiene la petición a ella de arriesgar el dinero, cuando pueden ganar más con inversiones carentes de cualquier finalidad social.

Obama, después del Papa, dice en un interesante discurso sobre la desigualdad: “Un imparable y creciente déficit de oportunidad es una amenaza mayor para nuestro futuro que la acelerada reducción del déficit público”<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> Tulio Rosembuj, «La desigualdad es más amenazante que el déficit y la deuda», *El Fisco*, Revista núm. 230, <http://elfisco.com/articulos/revista-no-203-la-desigualdad-es-mas-amenazante-que-el-deficit-y-la-deuda> (último acceso: 13 de mayo de 2017).

<sup>339</sup> *Op. cit. supra*.

Tiene razón. No hay justificación alguna para que se esfumen millones de ilusiones porque no se alimenta la igualdad de recursos en las oportunidades”.

## 9.2. Propuestas concretas.

A continuación se exponen las propuestas de trabajo que entendemos que deberían tenerse en consideración para la reforma del SFA en la actual revisión que se está llevando a cabo del mismo. Estas propuestas se realizan a la vista del estudio de la composición del SFA de 2009 ya que, como se ha indicado con anterioridad, por motivos cronológicos no se han podido conocer con detalle las propuestas del Comité de Expertos para la futura reforma. A pesar de lo anterior, lo que sí parece una evidencia es que se tendrá en consideración el principio de ordinalidad, lo que implicará el respeto de las posiciones entre las regiones más ricas y más pobres. Este respeto, desde el punto de vista de la eficiencia, nos parece positivo, especialmente para el ciudadano, porque entenderemos que incentivará la gestión presupuestaria responsable y evitará duplicidades. Sin embargo, hemos de advertir que no creemos que se materialice realmente puesto que esto implicaría la extirpación del tan arraigado principio del *status quo* y la eliminación de fondos niveladores. Entendemos que esto no será posible porque, más que nunca, el nuevo SFA que resulte, será la suma del consenso. Las propuestas para el cambio que entendemos vitales, son, las que se describen a continuación.

La **primera propuesta** de trabajo, y como no podía ser de otra manera, pasa por el cambio de denominación del Sistema. Tradicionalmente se ha denominado Sistema de Financiación Autonómico. Como puede apreciarse, su sola denominación ya implica de por sí una auténtica exclusión hacia los ciudadanos, que con sus aportaciones mediante el pago de los impuestos, son los que verdaderamente soportan el SFA. Además de lo anterior, de la denominación ya se deducen los objetivos esenciales del mismo: financiar a las Comunidades Autónomas (de régimen común). Lo anterior es evidente, pero cabe preguntarse para qué hay que financiar a las Comunidades Autónomas. Al responder a la anterior cuestión, automáticamente en el ideario colectivo aparece la idea de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sin lograr situar al ciudadano en esa ecuación. Desde nuestra consideración, debe modificarse la denominación del actual SFA con el

objetivo de dejar claro que se trata de un instrumento útil para el cumplimiento y desarrollo de los mandatos de nuestro legislador constitucional respecto a los artículos 9.2 y 14 de la Constitución que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos, y que entendemos base del Estado de Bienestar (y que además, también sea dicho, velar por su garantía, se encomienda a los poderes públicos, esto es, a las Comunidades Autónomas también).

Desde nuestro parecer, expuesta ya sobradamente a lo largo de esta tesis la necesidad de retornar a un punto de partida humanocéntrico en el campo de la financiación autonómica, la denominación actual debería ser sustituida por una que conjugara los siguientes aspectos: humanocentrismo y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. De la misma manera, entendemos que en la denominación del SFA deberían desterrarse todas las ideas que pudieran sugerir oscurantismo en el reparto, y que dejara sin embargo meridianamente clara sus intenciones. Por todo ello, la denominación que se propone es: “Sistema de Reparto y Nivelación de los recursos para la prestación autonómica a la ciudadanía en igualdad de condiciones de los Servicios Públicos Básicos e inversión productiva”.

Con la anterior denominación, entendemos que se despejan multitud de incógnicas que acompañan a la actual denominación del SFA. En primer lugar, se deja claro que una gran parte de los recursos irá destinada a la prestación de los Sevicios Públicos Básicos. En segundo lugar, se sitúa al ciudadano, gran sustentador del SFA, en un lugar capital en la denominación: se aclara que es el benefactor, tanto de los Servicios prestados como de la inversión productiva. En tercer lugar, se hace una clara llamada a la responsabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y a la necesidad de realizar asignaciones eficientes del gasto público. En cuarto lugar, con esta denominación, se aclara desde el principio la posibilidad de existencia de algunas diferencias al aludir a los términos “ Reparto y Nivelación”. En quinto lugar, se hace una mención expresa a la igualdad de los ciudadanos, y no de los territorios. Se aclara también que esa prestación y esas inversiones se realizan como consecuencia directa de la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, puede observarse una deliberada omisión: al término de “ Régimen Común”. Esto es así, porque paralelamente, y con independencia del debate que rodea a los regímenes especiales, entendemos que éstos también deben rectificar su denominación en sintonía con lo señalado. Para ello, se propone la denominación siguiente que, desde nuestra perspectiva conjuga perfectamente lo que se viene aquí exponiendo con sus particularidades históricas: “Sistema de Reparto y Nivelación de los recursos para la prestación autonómica a la ciudadanía en igualdad de condiciones de los Servicios Públicos Básicos e inversión productiva en las regiones con necesidades particulares por razón de su reconocimiento como territorio histórico”.

Finalmente, con esta primera propuesta, por medio de la mención expresa al “Reparto y Nivelación”, entendemos también que se da cumplimiento a la idea de solidaridad interterritorial consagrado en nuestra Constitución, así como que el cambio de denominación constituye el primer instrumento de prevención de riesgos y garantía de seguridad humana. Consagrar y elevar la prestación de los Servicios Públicos Básicos en el propio título del SFA supone, desde nuestra consideración, un blindaje básico para su respeto y garantía.

La **segunda propuesta de trabajo**, íntimamente ligada a la primera, consiste en la delimitación objetiva de la cartera de los Servicios Públicos Básicos, así como del establecimiento de requisitos mínimos que garanticen las inversiones eficientes. A la primera de estas cuestiones ya se hizo alusión en el Capítulo primero de esta tesis. Al respecto, es obligado señalar que, sin perjuicio de la complejidad de la tarea ,y de su impopularidad, resulta altamente necesario definir con claridad dicha cartera, avanzando un estadio más de lo que lo hace la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Se precisa introducir las políticas preventivas en la cartera de Servicios Públicos Básicos, puesto que tal y como se expuso en el citado Capítulo primero, y se reiteró después, se observó en los años de mayor recesión económica un abandono de estas políticas que se tradujo en un incremento directo de los costes en la prestación, en concreto, de servicios sanitarios y prescripción de medicamentos genéricos. Desde nuestra perspectiva, y obviamente excluyendo la Educación de esta premisa, el mejor Servicio es el que no se llega a prestar, en el sentido de que una asignación eficiente de recursos a políticas preventivas incrementa el ahorro y eleva, en consecuencia, la calidad de los Servicios que sí han de prestarse por su carácter o por

circunstancias ajenas y externas a las políticas preventivas. En este sentido, se propone una nueva denominación para el Fondo de Garantía: “Fondo para la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales catalogados”. Entendemos que este Fondo debe contemplar como viene haciendo la nivelación total de estos servicios y comprender una bolsa de recursos para la prestación de servicio por coste efectivo según la fórmula de cálculo de necesidad incluyendo el nivel de renta de los ciudadanos como elemento de ponderación.

En cuanto a la segunda de las cuestiones, y siendo conscientes de su ambición, no resulta posible presentar una propuesta de trabajo que no pase por la responsabilidad. Numerosos trabajos han pretendido encontrar una fórmula objetiva para la asignación eficiente de los recursos en las inversiones, sin éxito. En este sentido Antoni Castels, Daniel Montolio, y Albert Sole en “La inversión en infraestructuras en las CCAA: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto”, señalan:

“El trabajo no ha sido capaz de aportar una solución definitiva a la cuestión de cuál debe ser el equilibrio entre los criterios de eficiencia y equidad en la regla de reparto. Sin embargo, una aportación del trabajo ha consistido en identificar el peso de estos dos criterios para los distintos niveles de gobierno que invierten en infraestructuras. Se ha mostrado cuáles son los índices de necesidades derivados del comportamiento de los mismos, y cuáles son las necesidades definidas según criterios puramente normativos. En este punto, sin embargo, debemos admitir que no existe forma objetiva de seleccionar entre ellos con criterios puramente técnicos y que debe ser el político el que tome la decisión de acuerdo con la evidencia facilitada. Sin embargo, los resultados presentados en este trabajo pueden ayudar a reducir la horquilla de posibles soluciones<sup>340</sup>.”

En consecuencia, entendemos necesario separar del Fondo anterior los recursos que van destinados a la inversión eficiente. Esta inversión, entendemos, que es la necesaria e imprescindible para mantener al día las infraestructuras, por lo que la nivelación debe ser también horizontal y total. Su denominación entendemos que ha de ser: “Fondo para la garantía de inversión eficiente”. Entendemos que este Fondo debe nutrirse del porcentaje que en su caso se acordara del resultado del Fondo anterior.

---

<sup>340</sup> Antoni Castels, Daniel Montolio, y Albert Sole, «La inversión en infraestructuras en las CCAA: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto», *Hacienda Pública/ Revista de Economía Pública* 178 (2006), 23-54.

La **tercera propuesta de trabajo** consiste en poner de manifiesto la necesidad de diseñar una fórmula de necesidad de gasto precisa que considere todos los factores y distorsiones que se dejaron al margen en el SFA 2009<sup>341</sup>. Desde nuestra perspectiva, la actual fórmula de

---

<sup>341</sup> Como ya se ha indicado al analizar la composición del SFA 2009, la fórmula del cálculo de necesidades en base a dicha población ajustada que sirve de indicador para el reparto del Fondo de Garantía, en ocasiones no se ajustan a la realidad.

Recordemos que la población ajustada se calcula con cocientes y variables. Las variables de ponderación son las siguientes:

- *Población (empadronada a 1 de enero de cada año)..... 30%*
- *Superficie..... 1,8%*
- *Dispersión (mide el número de entidades singulares de población)..... 0,6%*
- *Insularidad (partida a repartir entre Baleares y Canarias exclusivamente)..... 0,6%*
- *Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (se calcula restando a la población total los funcionarios y familiares protegidos por mutuas sanitarias de empleados públicos)*
- *Población protegida equivalente (se calcula tomando la variable anterior y ponderando la población protegida por el sistema nacional de salud en cada tramo de edad, que son siete en proporción a su nivel relativo de gasto sanitario per cápita)..... 38%*
- *Población mayor de 65..... 8,5%*
- *Población entre 0 y 16..... 20,5%*

Evidentemente, por las razones que se exponían en el capítulo 8 (inmigración y *spillover*) puede haber población que consume recursos y que no entre en estos parámetros, por lo que tenerlos en cuenta es un aspecto fundamental. En consecuencia, entendemos que deberían aplicarse correctivos en este punto de asignación de los recursos y no posteriormente a través de la aplicación del Fondo de Cooperación (puesto que como posteriormente se expone, entendemos necesaria la supresión de este Fondo).

En conexión con lo anterior, y como también se expuso en el capítulo 8, la fórmula de distribución de la bolsa de los tributos entre las diferentes Comunidades Autónomas no es tan transparente como debería y esto impide a las Comunidades conocer realmente el cálculo aplicado y solicitar en su caso la aplicación de medidas correctivas.

En cuanto al Fondo de Garantía, señalar que esta aportación es provisional hasta la liquidación definitiva y se calcula en base al peso relativo de la población ajustada en cada Comunidad Autónoma. Además, el Fondo se completa con una aportación extra del Estado, son recursos adicionales, donde para su reparto vuelven a tomar fuerza el peso relativo de población dependiente- pero sólo con derecho a prestación-, peso relativo de la población ajustada de una Comunidad Autónoma en relación con el total de las Comunidades para la misma fecha, etc. Como vemos, vuelve a tomar fuerza la propuesta de necesidad de cambio de la fórmula de necesidades de gasto.

En cuanto al Fondo de Suficiencia se calcula para el año base y se actualiza anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado, por lo que será siempre muy variable y resulta complicado hacer previsiones. La variabilidad de los cocientes utilizados para el cálculo de los fondos hace que la liquidación definitiva pueda cambiar radicalmente la previsión, lo que hace que el sistema sea injusto, máxime cuando la liquidación definitiva se dilata tanto en el tiempo.

cálculo presenta distorsiones, y además, no contempla la auténtica realidad de la ciudadanía, determinante para la demanda de las prestaciones de los Servicios Públicos Básicos: el nivel de renta. En este sentido, el SFA tradicionalmente ha ignorado el nivel de renta de los ciudadanos y su verdadero riesgo de pobreza una vez aplicado el índice de coste de la vida. A continuación se refleja gráficamente la importancia de este aspecto:

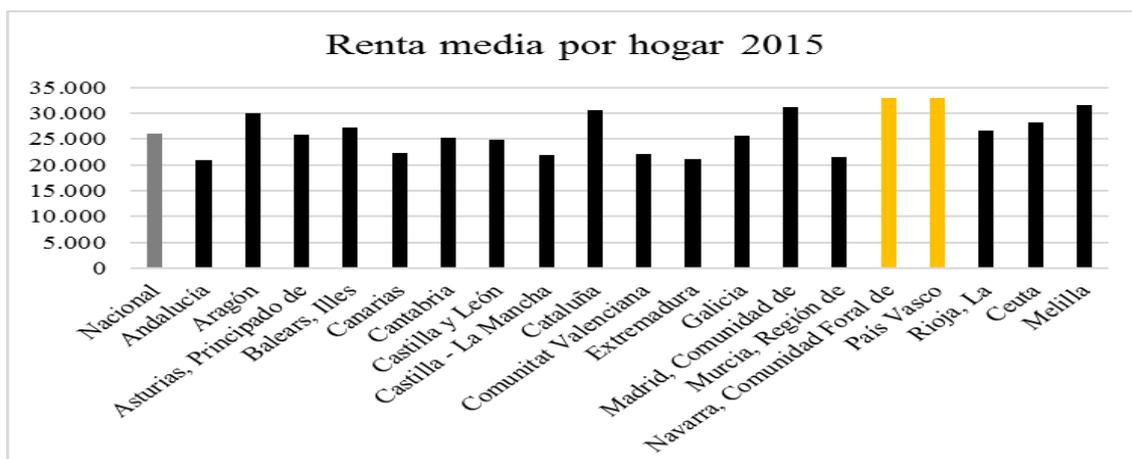
**TABLA 20. RENTA MEDIA POR HOGAR EN ESPAÑA EN EL AÑO 2015.**

Comunidades	Renta media por hogar
	2015
Nacional	26.092
Andalucía	20.851
Aragón	30.058
Asturias, Principado de	25.909
Baleares, Illes	27.284
Canarias	22.261
Cantabria	25.282
Castilla y León	24.838
Castilla - La Mancha	21.939
Cataluña	30.655
Comunitat Valenciana	22.132
Extremadura	21.092
Galicia	25.614
Madrid, Comunidad de	31.243
Murcia, Región de	21.529
Navarra, Comunidad Foral de	32.979
País Vasco	33.053
Rioja, La	26.604
Ceuta	28.280
Melilla	31.526

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE<sup>342</sup>.

<sup>342</sup> Instituto Nacional de Estadística, «Renta media por hogares 2015», <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9949> (último acceso: 1 de mayo de 2017).

**GRÁFICO 16. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA RENTA MEDIA POR HOGARES EN ESPAÑA EN 2015.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE<sup>343</sup>.

**ILUSTRACIÓN 10. VERDADERO NIVEL DE RENTA DE LOS CIUDADANOS TRAS LA APLICACIÓN DEL ÍNDICE DEL COSTE DE LA VIDA EN 2014.**

Tradicionalmente los cálculos de la tasa de pobreza no tienen en cuenta la diferencia del coste de vida entre las comunidades autónomas. El nuevo método sí lo hace, utilizando los datos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares

► **INCIDENCIA DE LA POBREZA CONFORME AL PROCEDIMIENTO ESTÁNDAR**



► **INCIDENCIA DE LA POBREZA TRAS APLICAR EL ÍNDICE DEL COSTE DE LA VIDA**



Fuente: Fernando Ramos Palencia<sup>344</sup>.

<sup>343</sup> *Op. cit. supra.*

<sup>344</sup> Fernando Ramos Palencia, «¿ Cómo medir la pobreza en España?¿Cuál es la comunidad más pobre? ¿Y la ciudad más cara?», *Historia Económica, Globalización y Desarrollo*, 21 de mayo de 2014,

De lo anterior, se deduce la imperiosa necesidad de incluir tanto el nivel de renta medio como el índice de coste de la vida entre los índices de ponderación. Resulta evidente que ambos factores constituyen elementos que distorsionan el reparto de recursos, puesto que un elevado coste de la vida y en consecuencia, un riesgo mayor de pobreza generan una demanda superior de servicios básicos en los territorios en los que confluyen estas circunstancias (como las grandes ciudades o zonas tradicionalmente deprimidas) frente a los que no, que consiguen mantener un nivel de demanda controlado. A lo anterior hay que añadir que la crisis económica, como consecuencia de la destrucción de empleo disparó esta demanda, produciendo un incremento directo en las partidas presupuestarias. A modo de ejemplo, se trae a colación la estructura de los Presupuestos Generales del Estado para 2016, donde toma reflejo la circunstancia descrita.

TABLA 21. REPARTO DEL GASTO SOCIAL PGE 2016.

<b>ASÍ SE REPARTE EL GASTO: AUMENTA EL SOCIAL</b>					
Políticas de gasto. Presupuesto consolidado. En millones de euros					
	2015	% del total	2016	% del total	Variación 2015-2016
Servicios públicos básicos	16.485	4,7%	16.716	5%	1,4%
Gasto social	187.410	53,9%	188.130	53%	0,4%
Gasto social sin desempleo	162.110	46,6%	168.309	48%	3,8%
Actuaciones de carácter económico	30.384	8,7%	28.373	8%	-6,6%
Actuaciones de carácter general	113.564	32,6%	118.640	34%	4,5%
<b>Gasto total</b>	<b>347.843</b>	<b>100%</b>	<b>351.859</b>	<b>100%</b>	<b>1,2%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda Expansión

Fuente: Periódico Expansión<sup>345</sup>.

<https://globalhisco.blogspot.com.es/2014/05/como-medir-la-pobreza-en-espana-cual-es.html> (último acceso: 5 de noviembre de 2016).

<sup>345</sup> B. Amigot, «Presupuestos de 2016: el Gobierno aumenta el gasto social y destina un 21,7% menos a desempleo», *Expansión.com*, 4 de agosto de 2015, <http://www.expansion.com/economia/2015/08/04/55c07695ca4741307d8b4570.html> (último acceso: 1 de mayo de 2017).

La **cuarta propuesta de trabajo**, implica la supresión de los Fondos de Nivelación vertical. De todos, tanto del Fondo de Suficiencia como del los Fondos de Convergencia, por entender, desde nuestra perspectiva, que introducen en el SFA un juego de suma cero que acaba colocando a las Comundiades Autónomas exctamente en el mismo lugar al final del reparto que al comienzo. En particular, entendemos que existen acusadas duplicidades que son contrarias al espíriu de razionalización recientemente puesto en marcha por nuestro legislador (por ejemplo, con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>346</sup>) y que enfrentan directamente los Fondos de Convergencia con el Fondo de Compensación Interterritorial.

La **quinta propuesta** consiste, en conexión con la anterior, en la supresión del Fondo de Compensación Interterritorial recogido en el artículo 158 de nuestra Constitución. Si bien gran parte de la doctrina entiende necesaria su reforma, desde nuestra perspectiva, la mejor solución pasa por su supresión. Entendemos que esto es así por haberse superado sobradamente el contexto en el que surgió y por convivir con otros mecanismos como son los Fondos para el Desarrollo Regional (Fondos FEDER) provenientes de la Unión Europea que surgen con la misma misión. Entendemos que la convivencia de tantos Fondos con idénticas funciones genera un efecto que disipa y distorsiona los objetivos perseguidos cayendo en un reparto arbitrario de los recursos. Esto es así porque aunque no se puede demostrar de manera concluyente, a lo largo del análisis de los resultados de liquidaciones de todos estos recursos se ha observado un efecto “compensador” que parece aplicarse de manera inconsciente. En el caso concreto del Fondo de Compensación Interterritorial se observa en la práctica cómo se ha perdido su esencia vinculada al desarrollo regional y cooperación, para ser una especie de “segunda vuelta” para equiparar la distribicón de los recursos.

La **sexta propuesta** consiste en la creación nuevos Fondos, tal y como se explicará a continuación. El primer Fondo que entendemos necesario crear es el que vamos a denominar “Fondo de Reserva”. En este sentido, desde FEDEA ya se ha apuntado a esta necesidad de

---

<sup>346</sup> «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473.

creación de un Fondo de Reserva o de Estabilización Económica<sup>347</sup>. En la misma línea, la propuesta que aquí se presenta es en parte coincidente con la propuesta de FEDEA, pero su funcionamiento difiere de dicha propuesta. Para FEDEA este Fondo, supone la reforma obligada de la LOFCA y de la LOEPSF (ante lo que presentamos un total acuerdo), y presenta dos alternativas, según se expone a continuación:

“Para el caso español, cabrían dos opciones. La primera pasaría por regular un FEE de las CCAA con carácter general. La otra, por la constitución en cada una de las CCAA de su propio FEE. Probablemente la primera alternativa es preferible, por ser más eficaz, eficiente y equitativa, tanto por el engarce con el cumplimiento de los objetivos europeos (Balassone et. al., 2007), como por su encuadre interno dentro de una interpretación amplia del principio constitucional de solidaridad<sup>348</sup>.”

En nuestra opinión, y por la propuesta de creación de Fondos que se expondrá, entendemos sin embargo que la constitución más adecuada es la individualizada por Comunidades Autónomas y no coincidimos en el funcionamiento diseñado por FEDEA para este Fondo. Entendemos que la aportación a este Fondo de Reserva debe realizarse a partir de la capacidad tributaria. La aportación inicial podrá ir completándose anualmente en caso de tener superávit. El Estado sería la autoridad encargada del control y seguimiento de este Fondo. Entendemos también que los fondos destinados a su creación no podrán ser liberados excepto ante causas muy tasadas que demuestren la existencia de una situación cíclica económica coyuntural que haga peligrar la estabilidad presupuestaria. Por este motivo, se entiende necesario que los recursos puestos a disposición de este Fondo ofrezcan alguna rentabilidad bajo las operaciones que se concierten tutelados por el Estado.

---

<sup>347</sup> EFECOM, «Expertos aconsejan a las CCAA un fondo de reserva similar al de la S. Social», *lavanguardia.com*, 14 de agosto de 2016, <http://www.lavanguardia.com/politica/20160814/403921164426/expertos-aconsejan-a-las-ccaa-un-fondo-de-reserva-similar-al-de-la-s-social.html> (último acceso: 1 de mayo de 2017).

<sup>348</sup> Roberto Fernández Llera, «El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación», *FEDEA* (2016), 18.

La necesidad de la creación de este Fondo reside en evitar que el Estado tenga que recurrir de nuevo a la creación de mecanismos extraordinarios de financiación, con los inconvenientes que ello puede suponer para las autonomías (e incluso, el intervencionismo que puede representar). Además, la propuesta que aquí se presenta consiste en la inclusión de este Fondo como parte integrante del Sistema. Entendemos también que con ello se aumentará la vocación de permanencia del Sistema puesto que las diferentes regiones verán reconocido su esfuerzo por salvar recursos, que luego además tendrán disponibles ante circunstancias de necesidad coyuntural. Con este Fondo entendemos que se perfecciona el sentido de la solidaridad interterritorial.

Junto con este Fondo de carácter individual, entendemos necesaria la creación de un Fondo para el blindaje ante el endeudamiento. Como ya se ha expuesto, el Sistema de Financiación se encuentra expuesto a problemas dinámicos, especialmente en lo que a suficiencia y estabilidad se refiere. El grupo de investigación GEN, de la Universidad de Vigo elaboró en marzo de 2014 para Castilla-La Mancha estudios preparatorios sobre los problemas que la financiación autonómica representaban para la citada región <sup>349</sup>. Entre sus conclusiones afirmaba que:

“La aplicación de techos de gasto a escala autonómica para limitar la expansión del gasto en tiempos de bonanza o la creación de fondos de contingencia (“*rainy funds*”) son buenos instrumentos de cara al futuro que hay que aplicar de forma generalizada, pero no son suficientes ni arreglan a corto plazo los problemas a abordar”<sup>350</sup>.

No se puede mostrar mayor acuerdo con la anterior afirmación. La implementación de mecanismos que por un lado garanticen la estabilidad, y por otro aporten fondos extraordinarios a costa de rígidos planes de ajuste, se traduce en hipotecar a base de intereses la financiación por habitante ajustado. La deuda hasta ahora acumulada, entendemos que es

---

<sup>349</sup> Grupo de Investigación Gen, Universidad de Vigo, «Los problemas de la financiación autonómica: la perspectiva de Castilla-La Mancha. Documento de diagnóstico de problemas», 2014.

<sup>350</sup> Grupo de Investigación Gen, Universidad de Vigo, «Los problemas...», *op. cit.*, 16 y ss..

consecuencia directa de un reparto competencial precipitado, y de un Sistema de Financiación deficiente.

La reforma del actual Sistema, en la actualidad paralizada ha de pasar por la previsión de situaciones económicas desfavorables en el futuro y debe contar con instrumentos de blindaje que aseguren continuidad en los fondos percibidos y pleno ajuste a la realidad económico social de cada región. De esta manera, se propone en idéntico sentido que el Grupo de Investigación Gen, la implementación de un Fondo Extraordinario Coyuntural.

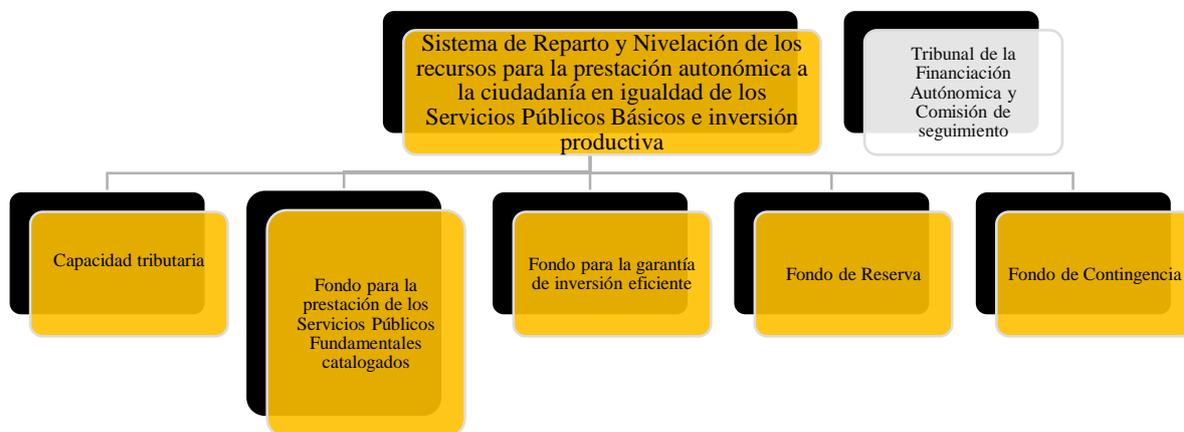
El volumen de deuda acumulada a nivel nacional ha alcanzado niveles estratosféricos, y no se pueden achacar, únicamente, a la presupuestación irresponsable por parte de las Comunidades Autónomas. No es sino consecuencia directa de un reparto de fondos desigual que ha tenido como consecuencia la desincentivación de la gestión eficiente por parte de las autonomías. De esta manera, un verdadero sistema basado en la corresponsabilidad y en la solidaridad en ningún caso expondría al Estado a verse obligado a proporcionar fondos adicionales derivados de una falta de previsión del sistema. Por las circunstancias alcanzadas en la crisis actual, sería interesante la creación de un Fondo para la asunción proporcional de la deuda en términos de porcentaje del PIB por parte de las Comunidades Autónomas, y que permitiera el desatascado de la economía real, al propio tiempo que fomentara la vuelta de la financiación a tipos ventajosos. No se trataría de un fondo con vocación de permanencia, sino una situación transitoria que implicaría o traduciría como innecesaria la propagación como hasta ahora de mecanismos extraordinarios de financiación. La deuda continuaría siendo soportada por las Comunidades Autónomas en su proporción equivalente, pero mejoraría el estrangulamiento actual que el flujo sufre. Entendemos que este Fondo debería estar formado por todas las aportaciones “extra” del Estado que venían destinándose a las nivelaciones verticales.

La **séptima propuesta de trabajo** consiste en proporcionar herramientas para la corrección de desviaciones. En este sentido, se sugiere la creación de una verdadera Comisión activa de seguimiento con competencias exclusivamente en materia de Financiación Autonómica. En

este sentido, se ha observado también que en las ocasiones en las que se han interpuesto recursos de inconstitucionalidad ante, por ejemplo, el reparto considerado injusto de las entregas a cuenta, los Tribunales han presentado verdaderas dificultades en su resolución. Sin que por ello se desmerezca su labor, se entiende necesario la creación de un Tribunal especializado exclusivamente en este campo, de la misma naturaleza que por ejemplo el Tribunal Económico Administrativo (TEAR) y que sea capaz de resolver los conflictos en un primer estadio del problema. Sugerimos su creación porque entendemos que el Consejo de Política Fiscal y Financiera no cumple con esta función y se ha quedado reducido a la categoría de foro interautonómico.

Para reflejar el conjunto de propuestas presentadas, a continuación, se incluye un esquema sobre el aspecto que tendría el nuevo SFA.

**ILUSTRACIÓN 11. NUEVO SFA DE DISEÑO PROPIO.**



Fuente: Elaboración propia

Comentario de análisis: En la ilustración anterior se muestra el mapa de la Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común tras la hipotética aplicación de la propuesta de trabajo desarrollada en este epígrafe.

En conclusión, el objeto de esta tesis era analizar los retos actuales a los que se enfrenta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y en particular, analizar las consecuencias que realmente tiene en la vida de los ciudadanos, así como poner sobre la mesa las soluciones que eviten la regresión de los derechos sociales en beneficio de principios meramente económicos, sin caer por supuesto en el inmovilismo.

A través de las propuestas de trabajo que se acaban de describir, se ha conseguido concretar qué significa la verdadera solidaridad interterritorial y cómo conseguir una verdadera redistribución justa de los recursos entre las diferentes Comunidades Autónomas, así como se ha predicho como las desigualdades regionales continuarán incrementándose mientras el SFA no se rediseñe verdaderamente y en profundidad desde la perspectiva humanocéntrica práctica que se le ha otorgado a la propuesta. Entendemos que la Cláusula del Estado Social queda vacía de contenido si no se articula un adecuado sistema que permita su desarrollo, y que este sistema pasa por un adecuado SFA, instrumento ejecutor de la autonomía financiera, en los términos expuestos, otorgando un papel primordial al ciudadano, así como a las propias Comunidades Autónomas, responsables últimas de una buena gestión presupuestaria, evitando, el riesgo moral mediante incentivos perversos para actuar en la dirección errónea (rescates).

## 10. Conclusiones

---

A continuación, se dedica este apartado a mencionar los resultados obtenidos a lo largo de este trabajo de investigación así como las esenciales conclusiones alcanzadas. A su vez, se pretende resaltar las aportaciones que representa este trabajo para el mundo académico así como los vacíos que, a pesar de ello, quedan por resolver. Como ya se ha indicado, el objeto de esta tesis era analizar los retos actuales a los que se enfrenta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y en particular, analizar las consecuencias que realmente tiene en la vida de los ciudadanos. El más claro reflejo que se ha encontrado de lo anterior, es el SFA, por lo que el segundo objetivo esencial de este trabajo de tesis era demostrar cómo éste puede constituir un verdadero instrumento de prevención de la exclusión y seguridad humana. De manera paralela, el último reto consistía en elaborar una propuesta de trabajo sostenible para la revisión del SFA 2009 que incluyera la perspectiva humanocéntrica.

Por las implicaciones directas con el trabajo a realizar, no se ha podido abstraer la investigación de las realidades concomitantes, y, especialmente del asunto de la reforma del artículo 135 de la Constitución y la producción normativa que, evidentemente, le ha acompañado. Ni tampoco, de las circunstancias producidas por la recesión económica, que, necesariamente, tuvieron reflejo en la economía regional y en las medidas que los diferentes gobiernos autonómicos tuvieron que poner en marcha.

Sentado lo anterior, a continuación se clasifican las principales conclusiones alcanzadas en función del bloque temático en el que se pueden encuadrar, por las razones explicadas arriba.

En primer lugar, analizada la composición y funcionamiento del Sistema de Financiación de 2009, actualmente vigente, son evidentes sus deficiencias, en base, fundamentalmente a los siguientes puntos:

- Se aprecia un gran decalage entre la liquidación provisional y la liquidación definitiva (unos 20 meses aproximadamente, es decir, casi, dos años). Esta

- circunstancia desincentiva la gestión responsable por parte de las Comunidades Autónomas, principalmente, por el ciclo de alternancia político.
- Indirectamente, este diseño crea un “efecto llamada” a la asunción de riesgos innecesarios (traducido en mayores niveles de endeudamiento por parte de las Comunidades Autónomas, ya que “otro” se hará cargo de la situación financiera, que irremediablemente “heredará”).
  - Se percibe un efecto de arrastre de los defectos de los sistemas anteriores y que principalmente se materializa en el respeto del *status quo*. Permanentemente los Sistemas diseñados tratan de igualar (y perpetuar) las cantidades de recursos entregadas a cada región, dejando de un lado sus verdaderos objetivos y creando ellos mismos interferencias y distorsiones.
  - Se han detectado serias duplicidades entre los Fondos de nivelación y el Fondo de Compensación Interterritorial diseñado por nuestra Constitución. A esto, hay que añadir que las Comunidades Autónomas, frecuentemente perciben fondos adicionales de diferente procedencia como los Fondos FEDER. En este sentido, es necesario recalcar que esto debe ser una tendencia a erradicar puesto que evitar las duplicidades es esencial para preservar la continuidad de nuestro Estado de Bienestar y no comprometer, financieramente hablando, nuestro futuro.
  - Además de todo lo anterior, el SFA 2009 ha demostrado ser especialmente sensible a las externalidades de la economía y ya, desde antes de su aprobación (como se expuso en el Capítulo 9), se preveían numéricamente los efectos desastrosos que conllevaría para la economía autonómica.
  - Es decir, de antemano, era posible predecir los malos resultados que traería consigo el SFA 2009 por la plaga de “accidentes técnicos” de que adolece.
  - Finalmente, entendemos que el diseño actual del Sistema constituye una vulneración por parte de los poderes públicos de su obligación por velar por el cumplimiento de los principios constitucionales de solidaridad interterritorial recogido en el artículo 2 de nuestra Constitución y de participación pública reconocido en el apartado 2 del artículo 9 del mismo texto.

En segundo lugar, no podemos dejar de prestar atención a la actual situación. Si bien en 2014 debería haber entrado en vigor necesariamente un nuevo SFA, todavía nos encontramos a la espera de uno nuevo:

- Desde nuestra perspectiva, es especialmente preocupante que la revisión del actual SFA sea , una vez más, un retorno al “ café para todos”.

Por todo ello, ponemos de manifiesto la urgencia de incluir una perspectiva humanocéntrica en el diseño del SFA, en base a lo siguiente:

- El SFA es poco flexible a las externalidades y fluctuaciones de la economía, y ello, se ha acabado traduciendo en que es un Sistema soportado por el ciudadano de clase media que realiza un esfuerzo personal y económico y que se ve obligado a enfrentar enorme presión fiscal (que soportan las familias).
- El actual modelo autonómico entendido como un sistema bancario de préstamos y demandas con el Estado, carece de sentido y “enfada” al ciudadano, que constantemente observa cómo se despilfarran los impuestos que con tanto esfuerzo paga.
- No debemos olvidar que si un Estado se sustenta, es por las aportaciones de los ciudadanos, justamente quienes menos se están beneficiando en este caso de su propio esfuerzo.
- En el diseño de un SFA eficiente, entendemos necesaria la integración por parte del legislador de la perspectiva humanocéntrica.
- Si el SFA se diseñase desde un punto de vista humanocéntrico, estos incentivos perversos de endeudamiento descontrolado desaparecerían, incrementando automáticamente la gestión racional de todos y cada uno de los fondos, eliminando duplicidades y mejorando la percepción general del sistema público.

- Un adecuado SFA reduce el riesgo de exclusión de los ciudadanos que lo sustentan.
- Cuanto mayor importancia se otorgue a la prevención en un SFA definiendo claramente las prestaciones, mayor ahorro de costes se producirá en el medio y largo plazo ( apuesta por la política de la prevención).

Durante el periodo de investigación, tomaron un elevado protagonismo las medidas aplicadas por nuestro legislador, impulsado a su vez por el legislador europeo, para desincentivar conductas perversas y promover la verdadera responsabilidad presupuestaria:

- Este aspecto, lo entendimos como positivo puesto que, en nuestra opinión, el legislador, hasta el momento, no había prestado la atención suficiente al compromiso adquirido con la responsabilidad presupuestaria y la estabilidad y sostenibilidad financiera que debe asegurar en todo momento el equilibrio de las finanzas públicas.
- Junto a lo anterior, es necesario poner de manifiesto la ineficacia de las medidas y organismos creados por el legislador alrededor del déficit y del nivel de endeudamiento.
- Todo lo anterior tiene repercusión directa en el SFA puesto que si el Sistema de Financiación no se encontrara expuesto a los caprichos de la economía, las Comunidades Autónomas se verían automáticamente incentivadas para desarrollar una política presupuestaria absolutamente responsable y transparente, y, por su parte, el Estado no se vería obligado a crear sistemas temporales que a modo de “rescate” proporcionen fondos adicionales para que las autonomías puedan seguir prestando las competencias asumidas con cierta normalidad en momentos de crisis.

El último objetivo del trabajo de tesis era elaborar una propuesta sostenible de reforma del SFA. Coincidiendo en el tiempo con la finalización y depósito de este trabajo, empezaron a emerger las primeras indicaciones del Comité de Expertos sobre el nuevo SFA, y todo apuntaba a una apuesta por el principio de ordinalidad.

- En este sentido, entendemos que promover un SFA donde se respete el principio de ordinalidad, representa un avance positivo en cuanto al incremento de la corresponsabilidad fiscal, y, en este sentido, nos parece un adelanto en cuanto al verdadero sentido de la solidaridad interterritorial.

Finalmente, en relación con la propuesta de trabajo presentada, ésta incluía, en base a todo el análisis anterior, los siguientes puntos:

- El cambio de denominación del Sistema. La denominación que se propone es: “Sistema de Reparto y Nivelación de los recursos para la prestación autonómica a la ciudadanía en igualdad de condiciones de los Servicios Públicos Básicos e inversión productiva”. Con ello, esencialmente, se sitúa al ciudadano, gran sustentador del SFA, en un lugar capital en la denominación: se aclara que es el benefactor, tanto de los Servicios prestados como de la inversión productiva.
- La delimitación objetiva de la cartera de los Servicios Públicos Básicos, así como del establecimiento de requisitos mínimos que garanticen las inversiones eficientes. En este sentido, se propone una nueva denominación para el Fondo de Garantía: “Fondo para la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales catalogados”.
- Rediseñar una fórmula de necesidad de gasto. Por ello, se propone incluir en ella tanto el nivel de renta medio como el índice de coste de la vida entre los índices de ponderación.
- La supresión de los Fondos de Nivelación vertical.
- La supresión del Fondo de Compensación Interterritorial recogido en el artículo 158 de nuestra Constitución.
- La creación de dos nuevos Fondos: un “Fondo de Reserva” y un Fondo para el blindaje ante el endeudamiento.
- Proporcionar herramientas efectivas para la corrección de desviaciones. En este sentido, se sugiere la creación de una verdadera Comisión activa de seguimiento con competencias exclusivamente en materia de Financiación Autonómica, así como la

creación de un Tribunal especializado exclusivamente en este campo, de la misma naturaleza que, por ejemplo, el Tribunal Económico Administrativo (TEAR) y que sea capaz de resolver los conflictos en un primer estadio del problema.

A través de las propuestas de trabajo que se acaban de describir, entendemos, que se ha conseguido concretar qué significa la verdadera solidaridad interterritorial y cómo conseguir una verdadera redistribución justa de los recursos entre las diferentes Comunidades Autónomas. Sin embargo, en tanto en cuanto el nuevo SFA no incluya la perspectiva humancéntrica que se ha reclamado, fracasará. El reto de futuro será analizar el nuevo SFA que, probablemente pondrá el legislador en marcha en el próximo bienio (finales 2017-2018).

## 11. Bibliografía

---

- Abellán, Lucía. «Cuatro comunidades se saltan el tope de déficit del Gobierno para 2010». *elpais.com*, 16 de noviembre de 2009. [http://elpais.com/diario/2009/11/16/economia/1258326003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/11/16/economia/1258326003_850215.html).
- Agencia EFE. «España invierte menos en salud mental que la media de la UE», 9 de octubre de 2016. <http://www.efe.com/efe/espana/sociedad/espana-invierte-menos-en-salud-mental-que-la-media-de-ue/10004-3063121>.
- Agudelo Martínez, Martín. «El derecho desde una actitud humanista». *Revista de Derecho, Universidad del Norte* núm. 17 (2002).
- Aguilar Fernández, Susana. «Contexto político y protesta: el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos». *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, abril-junio (2007).
- AIREF. «Cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda», 2014.
- «La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas». Nota divulgativa, 2015.
- AIREF, [airef.es](http://www.airef.es/), 2016. <http://www.airef.es/>.
- Álvarez Vélez, M<sup>a</sup> Isabel. «La configuración del Estado constitucional. Breve estudio sobre el Estado de las autonomías y el Senado como cámara territorial». *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 58, enero-abril (2003).
- Amigot, B. «Presupuestos de 2016: el Gobierno aumenta el gasto social y destina un 21,7% menos a desempleo». *Expansión.com*, 4 de agosto de 2015. <http://www.expansion.com/economia/2015/08/04/55c07695ca4741307d8b4570.html>.
- Aparicio, Sonia. «Café para todos». La España de las autonomías (Un especial de El Mundo). *elmundo.es*. [http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos\\_autonomia/historia.html](http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html).
- Arrow Kenneth, Joseph. *The limits of organization*. New York: Norton, 1974.
- Ballbé Mallol, Manuel. «El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la Americanización y la Europeización». *Revista de Administración Pública* núm. 14. Madrid, septiembre-diciembre (2015).
- «El nuevo capitalismo monopolista financiero... de Estado». *Derecho Global y Seguridad Humana*, 14 de diciembre de 2014. <https://ballbe.wordpress.com/2015/01/04/el-nuevo-capitalismo-financiero-de-estado/>.
- «Cómo defender la soberanía económica frente a los ataques especulativos del monopolio de los 13 megabancos extranjeros y de los Estados del Capitalismo Casino». *Derecho Público Global y Seguridad Humana*, 14 de diciembre de 2014. <https://ballbe.wordpress.com/category/crisis-financiera/>.

- Ballbé Mallol, Manuel y Roser Martínez Quirante. *Soberanía Dual y Constitución Integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*. Barcelona: Ariel Derecho, 2003.
- Ballbé Mallol, Manuel y Carlos Padrós i Reig. *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*. Barcelona: Ariel, 2000.
- Ballbé Mallol, Manuel y Yaiza Cabedo. «El ataque alemán desahucia a España». *elpais.com*, 29 de noviembre de 2012.  
[http://elpais.com/elpais/2012/11/27/opinion/1354017582\\_675331.html](http://elpais.com/elpais/2012/11/27/opinion/1354017582_675331.html).
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907, reimpresión de la obra original de 1780.
- Biglino Campos, Paloma. «La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías». *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. Extraordinario (2004).
- Bosch, Nuria. «El sistema de nivelación fiscal de las Comunidades Autónomas». *Revista de estudios regionales*, Vol. ext. VIII (2009).
- Bosch, Nuria, Montserrat T. Bassols, y Maite Vilalta. «El modelo de financiación autonómica de 2009». *Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya* Vol. 13/2010 (2010).
- Bracho Alemán, Carmen. «La política de asistencia social desde la transición democrática». *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, enero-marzo 1995.
- Cabrillo, Francisco. «Presión fiscal y esfuerzo fiscal». *Expansión.com*. 22 de agosto 2010.  
<http://www.expansion.com/2010/08/22/opinion/tribunas/1282507689.html>.
- CARM. Nota de prensa, enero 2017.  
[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=90023&IDTIPO=10&RASTRO=c\\$m122,70](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=90023&IDTIPO=10&RASTRO=c$m122,70).
- Carnelutti, Francisco. *Teoría General del Derecho. Metodología del Derecho*. Granada: Comares, 2003.
- Carvajalano Guerrero, Jinú, «Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz Von Stein». *Revista de Estudios Sociales*, núm. 46, mayo-agosto (2013).
- Casiano, Floristán. «Las raíces cristianas de Europa». *El país*, 29 de Mayo de 2003.
- Castelao, Julio. «Sinopsis del artículo 138 de la Constitución Española». *Congreso de los Diputados*. (Página Web), 2003.  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=138&tipo=2>

Castels, Antoni, Daniel Montolio, y Albert Solé. «La inversión en infraestructuras en las CCAA: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto». *Hacienda Pública/Revista de Economía Pública* núm.178 (2006).

Centro de Estudios Fiscales CEF. «Regímenes forales». <http://www.fiscal-impuestos.com/regimenes-especiales-financiacion-autonomica.html>.

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. «Tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española». <http://www.cepc.gob.es/gl/centro-de-recursos/documentacion/boletinsedossiersdedocumentaciongl/dossieres-tematicos/dossier/tramitacion>.

Cinco Días. «Las claves del nuevo modelo de financiación autonómica». *Economía.cincodias.es*. [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/01/13/economia/1484336315\\_627834.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/01/13/economia/1484336315_627834.html).

Comisión de Desarrollo Regional. «Sobre el séptimo y octavo informes de situación de la Comisión Europea sobre la política de cohesión y el Informe estratégico de 2013 sobre la aplicación del programa en el periodo 2007-2013», 2014.

Comisión de Expertos. «Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español». Informe (Madrid, 2014).

Comisión Europea. «Comisión Europea, Asuntos Económicos y Financieros. Pacto de Estabilidad y Crecimiento». [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm).

Congreso de los Diputados. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados pleno y Diputación Permanente», 18 de octubre de 2016.

— «Congreso de los Diputados, 5 de noviembre de 2016». <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/GruPar>.

— «Congreso de los Diputados, 18 de octubre de 2016». [www.congreso.es/backoffice\\_doc/atp/orden\\_dia/pleno\\_008\\_18102016](http://www.congreso.es/backoffice_doc/atp/orden_dia/pleno_008_18102016).

— «Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados». Serie D, 12 de septiembre de 2016.

Consejo de Política Fiscal y Financiera. «Acuerdo 6/2009, de 15 de julio para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía», 15 de julio de 2009.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

- Corona, Juan Francisco. «Origen de las Comunidades Autónomas y Federalismo Fiscal». *Revista de libros*. Segunda Época (2000). <http://www.revistadelibros.com/articulos/origen-de-las-comunidades-autonomas-y-federalismo-fiscal>.
- Crónica Económica. «La deuda de las CC.AA asciende hasta los 236.747 M€ en 2014». *Cronicaeconomica.com*. 27 de abril de 2015. <http://www.cronicaeconomica.com/la-deuda-de-las-ccaa-81510.htm>.
- Crónica Global Política. «Muñoz Machado propone reformar la Constitución para “reconstruir lo derribado” con la sentencia del Estatuto». *Crónica Global Política*, 2 de febrero de 2015. [http://cronicaglobal.lespanol.com/politica/munoz-machado-propone-reformar-la-constitucion-para-reconstruir-lo-derribado-con-la-sentencia-del-estatuto\\_16162\\_102.html](http://cronicaglobal.lespanol.com/politica/munoz-machado-propone-reformar-la-constitucion-para-reconstruir-lo-derribado-con-la-sentencia-del-estatuto_16162_102.html).
- Cuadrano Roura, Juan R. «La crisis ha provocado que aumenten claramente las disparidades económicas entre CCAA (II)». Blogs ABC. La riqueza de las regiones, 10 de diciembre de 2014. <http://abcblogs.abc.es/riqueza-regiones/2014/12/10/la-tesis-ha-provocado-que-aumenten-claramente-las-disparidades-economicas-entre-ccaa-ii>.
- Cuadrano Roura, Juan R., y Andrés Maroto Sánchez. «Unbalanced Regional Impact of the crisis in Spain. An explorative analysis through structural changes, sectoral specialization and productivity». *ECONSTOR.EU*, 2014.
- Cuenca García, Alain. «Los nuevos mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas: Fondo de Financiación de Pago a Proveedores y Fondo de Liquidez Autonómica». *funcasBLOG*, 3 de abril de 2014. <http://blog.funcas.es/los-nuevos-mecanismos-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-fondo-de-financiacion-de-pago-a-proveedores-y-fondo-de-liquidez-autonomica/>.
- De la Fuente, Ángel. «La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: Adenda». *FEDEA* (2016).
- «¿ Qué reformas necesita el Sistema de Financiación regional? ». *Instituto de Análisis Económico (CSIC), Fundación SEPI* (2012).
  - «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: una propuesta específica». *FEDEA*, abril (2016).
- De la Fuente, Ángel, Ramón Barberán, y Ezequiel Uriel. «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Propuesta metodológica». Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).
- Delgado Téllez, Mar, Pablo Hernández de Cos, Samuel Hurtado, y Javier J. Pérez. «Los Mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España». Documentos Ocasionales. Banco de España (2015).
- Departamento de pensamiento social cristiano. *Una nueva voz para nuestra época*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, ICADE, 2001.
- Deusto. *Manual de estilo Deusto-Chicago*. Adaptación y ed. Javier Torres Ripa. Bilbao: Universidad de Deusto, 2013.

- Diario.es. «Balance de las Políticas de austeridad en España». *Diario.es*, 2 de febrero de 2014. [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/Balance-politicas-austeridad-Espana\\_0\\_225727611.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/Balance-politicas-austeridad-Espana_0_225727611.html).
- Díaz Vera, Alfonso. Entrevista por M<sup>a</sup> del Pilar López Torralba (de 20 de octubre de 2016).
- Domínguez Martínez, José María, y José María López Jiménez. «La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». (Documento de Trabajo, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá, 2012).
- Durán, Fede. «Las culpas de Alemania, Entrevista a Manuel Ballbé, catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Autònoma de Barcelona y experto en ataques especulativos y mercados». *Crónicas de un escéptico*, 29 de septiembre de 2012. <http://blogs.grupojoly.com/esceptico/tag/manuel-ballbe/>
- EAE Business School. «La deuda pública 2015, situación internacional, evolución esperada y revisión de la situación nacional y autonómica». *Strategic Research Center Línea Perspectivas*, mayo (2015).
- EFECOM. «Expertos aconsejan a las CCAA un fondo de reserva similar al de la S. Social». *lavanguardia.com*, 14 de agosto de 2016. <http://www.lavanguardia.com/politica/20160814/403921164426/expertos-aconsejan-a-las-ccaa-un-fondo-de-reserva-similar-al-de-la-s-social.html>.
- El Confidencial. «Los recursos per cápita del País Vasco y Navarra duplican a los del resto de regiones». *elconfidencial.es*, 21 de julio de 2015. [http://www.elconfidencial.com/economia/2015-07-21/los-recursos-per-capita-del-pais-vasco-y-navarra-duplican-a-los-del-resto-de-regiones\\_937790/](http://www.elconfidencial.com/economia/2015-07-21/los-recursos-per-capita-del-pais-vasco-y-navarra-duplican-a-los-del-resto-de-regiones_937790/).
- El Digital de Albacete. «Más de 130 días de trabajo por habitante para pagar la deuda de Castilla-La Mancha». *El Digital de Albacete*, 26 de septiembre de 2016. <http://www.eldigitaldealbacete.com/2016/09/22/mas-de-130-dias-de-trabajo-por-habitante-para-pagar-la-deuda-de-castilla-la-mancha>.
- El imparcial. «Los límites de la solidaridad económica europea», 25 de junio de 2014. <http://www.elimparcial.es/noticia/62147/opinion/los-limites-de-la-solidaridad-economica-europea.html>.
- El País. «Las balanzas fiscales de las comunidades». *elpais.com*, 23 de julio de 2014. [http://elpais.com/elpais/2014/07/23/media/1406145100\\_135175.html](http://elpais.com/elpais/2014/07/23/media/1406145100_135175.html).
- El telégrafo. «La economía y el derecho en estrecha relación», 29 de octubre de 2012, <http://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-economia-y-el-derecho-en-estrecha-relacion>.
- Europa Press. «El plan de pago a proveedores reduce un 13% el plazo medio de cobro». *elmundo.es*, 13 de febrero de 2013. <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/13/economia/1360760540.html>.

— «El ex ministro de la UCD Manuel Clavero revela que fue el artífice del 'café para todos'». *Europapress.es*, 31 de enero de 2011. <http://www.europapress.es/nacional/noticia-ex-ministro-ucd-manuel-clavero-revela-fue-artifice-cafe-todos-20110131180115.html>.

Fernández Jonás. *Una alternativa progresista. Una respuesta a la crisis económica e institucional de España*. Barcelona: Deusto, 2013.

Fernández Llera, Roberto. «El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación». *FEDEA* (2016).

Fernández Pereira, Juan Pablo. *La Seguridad Humana*. Barcelona: Ariel, 2006.

Fernández Segado, Francisco. «La solidaridad como principio constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, núm. 30 (2012).

Fernández Sessarego, Carlos. «Qué es ser “Persona” para del Derecho?». *Derecho PUC*, núm. 53 (2002).

Fernández-Miranda Campoamor, Alonso. «El Estado Social». *Revista Española de Derecho Constitucional* 23, núm. 69, septiembre-diciembre (2003).

Fundación BBVA-Ivie. «Los servicios públicos fundamentales ante la crisis Las Administraciones han mantenido el gasto en pensiones durante la crisis, pero las trayectorias del gasto en salud, educación y otros servicios de protección social han resultado financieramente insostenibles». *Esenciales Fundación BBVA-Ivie* núm. 5 (2016).

Gabinete de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. «Hacienda mantendrá reuniones bilaterales con las Comunidades Autónomas para poner en marcha las medidas para reducir el déficit». Nota de prensa, 15 de abril de 2015.

— «Balance final del Fondo de Proveedores: 41.814 millones de euros para pagar más de ocho millones de facturas». Ministerio de Hacienda, 16 de julio de 2014.

Gamero Casado, Eduardo. «Desafíos en la dimensión administrativa del Estado social y democrático de Derecho». En *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*. Ed. por Fundación Real Maestranza de Caballería de Sevilla. Granada: Comares S.L, 2015.

García- Fresneda Gea, Francisco, José Antonio Sánchez Galiana, y Daniel Casas Agudo. «Antecedentes históricos del control de los gastos del Estado». En *Estudios sobre el control del gasto público en España*. José Antonio Sánchez Galiana, y Daniel Casas Agudo. Granada: Comares, 2016.

García Ruiz, José Luis, y Emilia Girón Reguera. «La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómico». *Revista española de derecho constitucional* 17, núm. 51 (1997).

- García, Beatriz. «Más de 1.000 farmacias están en peligro de cierre». *Libremercado*, 6 de noviembre de 2014. <http://www.libremercado.com/2014-06-11/mas-de-1000-farmacias-estan-en-peligro-de-cierre-1276521030/>.
- García, Jordi. «Entre dos luces». *elpais.com*, 24 de junio de 2015. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/06/24/catalunya/1435169139\\_054039.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/06/24/catalunya/1435169139_054039.html).
- Garea, Fernando. «Zapatero da un vuelco a su estrategia con un recorte de sueldos públicos sin precedentes». *elpais.com*, 13 de mayo de 2010. [http://elpais.com/diario/2010/05/13/espana/1273701601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/05/13/espana/1273701601_850215.html).
- Gayubo Pérez, Pablo. «Repercusiones para Castilla y León de la evolución del modelo de financiación autonómica». *Consejo Económico y Social*, s.f..
- Generalitat de Catalunya, Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda. «Fuentes de financiación». s.f.. [http://economia.gencat.cat/es/70\\_ambits\\_actuacio/relacio\\_amb\\_inversors/fonts\\_de\\_financament/fonts\\_de\\_financament/](http://economia.gencat.cat/es/70_ambits_actuacio/relacio_amb_inversors/fonts_de_financament/fonts_de_financament/).
- Gestiopolis. <http://www.gestiopolis.com/lo-racional-lo-irracional-la-toma-decisiones-economicas/>.
- Gil, Ana. «Las CC.AA. precisan 16.674 millones más que el actual sistema de financiación para atender servicios fundamentales». *Economía 3*, 31 de enero de 2017. <http://www.economia3.com/2017/01/31/96901-las-cc-aa-precisan-16-674-millones-mas-que-el-actual-sistema-de-financiacion-para-atender-servicios-fundamentales/>.
- Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de Comunicación. «Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas», 5 de octubre de 2011. <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/7556-informe-sobre-duplicidades-ineficiencias-las-administraciones-publicas-vascas>.
- Gómez-Pomar, Julio. «La descentralización de competencias en las CCAA en España Un análisis de los fundamentos económicos ». *FAES*, s.f..
- González Vallvé, José Luis, y Miguel Ángel Benedicto Solsona. *La mayor operación de solidaridad de la historia. Crónica de la política regional de la UE en España*. Luxemburgo: Comunidades europeas, 2006.
- Gordo Esther, Pablo Hernández de Cos, y Javier J. Pérez. «Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM». *Boletín Económico, Banco de España, Dirección General del Servicio de Estudios* (2015).
- Grupo de Investigación Gen, Universidad de Vigo. «Los problemas de la financiación autonómica: la perspectiva de Castilla-La Mancha. Documento de diagnóstico de problemas», 2014.
- H.Thaller, Richard. *Todo lo que he aprendido con la psicología económica*. Deusto, 2016.

Hernández, Marisol. «El PP ofrece al PSOE negociar la reforma autonómica y las pensiones». *elmundo.es*, 14 de julio de 2016. <http://www.elmundo.es/espana/2016/07/14/5786b01dca4741c0668b4674.html>.

Herrero Alcalde, Ana, y José Manuel Tránchez Martín. «El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica». *Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales* (2011).

Heyck Crowther, H., «Hebert Simon and the GSIA: building an interdisciplinary community». *PublMed.gov*, 2006. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17024682>.

Hierro, Luis Ángel, y Pedro Atienza Montero. «Un cuarto de siglo de modelos de financiación autonómica. Análisis de los resultados distributivos del sistema». *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. I (2015). <http://www.redalyc.org/html/301/30141391010/>.

— «La evolución de los resultados distributivos de los sistemas de financiación autonómica, 1987-2010». *Investigaciones Regionales* (2014).

— «Analizando críticamente la nivelación en el modelo de financiación autonómica. Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma». *Paper. FEDEA*, 2016.

IGAE. «Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Comunidades Autónomas, Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». Nota metodológica, 2015.

Innerarity, Daniel. «Una Europa de la solidaridad». *El país*, 18 de mayo de 2016.

Intermón Oxfam. «Las familias aportan casi 50 veces más a las arcas públicas que las grandes empresas», 2014. <http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/familias-aportan-casi-50-veces-mas-arcas-publicas-que-grandes-empresas>.

— «Tanto tienes ¿tanto pagas? Fiscalidad justa para una sociedad más equitativa», 2014.

Instituto Nacional de Estadística INE. «Renta media por hogares 2015». <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9949>.

— «Asalariados por tipo de sector». <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4960>.

— «Distribución territorial de las personas de entre 85 y 89 años de edad en el territorio español en 2009». <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/10/&file=02002.px>.

Izquierdo Golvano, Abilio. *El Contrato de Crédito Social*. Sevilla: SL Punto Rojo, 2013. Edición en PDF.

Javaloy García, Joaquín. *El ocaso de las autonomías. El Libro que ningún partido político quisiera ver publicado*. Edición digital: Bubok Publishing S.L. (2014).

- Jiménez Díaz, Andrés, y Vicente Moret. «Sinopsis del artículo 135». *Congreso de los Diputados* (2012).  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>
- Jiménez Díaz, Andrés. «Sinopsis del artículo 156 de la Constitución Española». *Congreso de los Diputados* (web), s.f..  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis.jsp?art=156&tipo=2>
- Joachim Faller, Hans. «El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, julio-agosto (1980).
- Juliana, Enric. «Así empezó el café para todos». *Lavanguardia.com*. Opinión, 23 de enero de 2011. <http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20110123/54105053431/asi-empezo-el-cafe-para-todos.html>.
- Kerr, Pauline. «The evolving dialectic between state-centric and human-centric security». (Working Paper, Australian National University, Canberra: Department of International Relations RSPAS, 2003).
- Kpisciuczy, Vera. «El aporte de la Economía Conductual o Behavioural Economics a las Políticas Públicas: una aproximación al caso del Consumidor real». *Palermo Business Review*, núm. 7 (2012).
- Krugman, Paul. *La organización espontánea de la Economía*. Barcelona: Bosch, 1997.
- «Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico». *Desarrollo Económico*, octubre- diciembre (1997).
- «La tragedia del estímulo». Opinión. *elpais.com*, 23 de febrero de 2014. [http://economia.elpais.com/economia/2014/02/21/actualidad/1392998272\\_786966.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/02/21/actualidad/1392998272_786966.html).
- La Moncloa. «Relación del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017». <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170210.aspx#FINANCIACION>.
- León, Sandra. «¿ Por qué el Sistema de Financiación es inestable?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* -Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-, núm. 128 (2009).
- Lobby Europeo de Mujeres. «El Precio de la Austeridad. El impacto sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en Europa», s.f..
- López Rodríguez, Alfonso. «Subvencionismo: una nueva categoría». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)* 13, núm. 1 (2014).
- Maritain, Jaques. *El Hombre y el Estado*. Madrid: Encuentro, 2002.

Martín Navarro, Alfredo. «Progresos recientes en neuroeconomía» (manuscrito inédito obtenido de Internet, s.f.). a-  
navarro.com.ar/.../PROGRESOS%20RECIENTES%20EN%20NEUROECOMIA.pdf:

Martín Navarro, Alfredo, Fermín de Schant y Jorge Marcelo Martín. «Neuroeconomía y metodología. Algunas reflexiones iniciales». (Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires el 19 de julio de 2007).

Martínez Quirante, Roser. «Armas en Estados Unidos: sangre y negocio». *Ahora Semanal*, 10 de octubre de 2015. <https://www.ahorasemanal.es/armas-en-estados-unidos:-sangre-y-negocio>.

Menéndez Moreno, Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 16<sup>o</sup>.ed. Valladolid: Lex Nova, 2015.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2012», 2015.

— «Nota explicativa de la Reforma Local», 2016.

— «Nota sobre el mecanismo de financiación de pago a proveedores», s.f..

— «Informe sobre los mecanismos de financiación de Comunidades Autónomas. Balance 2012-2014», 2016.

— Página web del Ministerio: «Régimen foral». <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx>

— Página web del Ministerio: «Sistema de Financiación». <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>.

— «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2012», 2015.

Ministerio de la Presidencia, «Reforma de las Administraciones Públicas. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas». [transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882.../reforma-AAPP.PDF](http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882.../reforma-AAPP.PDF).

Montserrat Codorniu, Julia. «Efectos perversos del copago en las prestaciones de dependencia». *Agenda Pública, analistas de actualidad*, 16 de julio de 2016. <http://agendapublica.elperiodico.com/efectos-perversos-del-copago-en-las-prestaciones-de-dependencia/>.

Muñoz Machado, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. vol. I, Segunda Edición .Madrid: Iustel, 2007.

- Mut Aguilar, Inmaculada y José María Utande San Juan. «Autonomía financiera y corresponsabilidad en el nuevo Sistema de Financiación Autonómica». *Presupuesto y Gasto Público*. Editado por Instituto de Estudios Fiscales (2011).
- Naciones Unidas. «Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo». México: Oxford University Press, 1994.
- «United Nations Trust Fund for Human Security». <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>.
- Otazu Ojer, Javier. «Nuevas áreas de investigación económica economía conductual (o del comportamiento)». *Revista de Humanidades. Cuadernos del Marqués de San Adrián*, s.f..
- Padrós Reig, Carlos «El modelo federal alemán de relaciones financieras (finanzbeziehungen) y de igualación financiera entre estados (länderfinanzausgleich)». *REAF* núm. 17, abril (2013).
- Partido Popular. «Programa para el Gobierno de España», 13 de julio de 2016. <http://www.pp.es/actualidad/documentos?page=2>.
- Pérez Mayo, Jesús. «Crisis económica y territorio: el impacto de la crisis sobre la desigualdad de rentas en las distintas regiones españolas». *Papeles de Economía Española*, núm. 135 (2013).
- Periódico 20minutos. «Dinero autonómico: de dónde sale, a quién va, en qué se gasta y por qué es tan polémico», 18 de julio de 2009. <http://www.20minutos.es/noticia/480657/0/financiacion/autonomica/claves/>.
- Quintanilla Prado, Ismael. «Crisis financiera y Economía Econductual». *Revista Infocop*, febrero 2010.
- Ramírez Rodríguez, Roberto, y Alfredo Erquizio Espinal. «Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009». *Paradigma económico*, núm. 2, año 4 (julio-diciembre 2012).
- Ramos Palencia, Fernando. «¿Cómo medir la pobreza en España? ¿Cuál es la comunidad más pobre? ¿Y la ciudad más cara?». *Historia Económica, Globalización y Desarrollo*, 21 de mayo de 2014. <https://globalhisco.blogspot.com.es/2014/05/como-medir-la-pobreza-en-espana-cual-es.html>.
- Rivero, Luis. *El desmantelamiento del Estado Social*. Blog, 2013. <http://www.luisrivero.es/el-desmantelamiento-del-estado-social/>.
- Rojo, Fernando. «Las comunidades, al margen de Cataluña reclaman “deudas históricas” de 37.000 millones». *abc.es*, 30 de enero de 2006. [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-01-2006/abc/Nacional/las-comunidades-al-margen-de-catalu%C3%B1a-reclaman-deudas-historicas-de-37000-millones\\_1314077148330.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-01-2006/abc/Nacional/las-comunidades-al-margen-de-catalu%C3%B1a-reclaman-deudas-historicas-de-37000-millones_1314077148330.html).

- Romero José Manuel. «La hora del sacrificio: Dos minutos que cambiaron a España». *elpais.com*, 16 de mayo de 2010. [http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953_850215.html).
- Rosembuj Erujimovich, Tulio. «Hay que cooperativizar la crisis». *El País*, 25 de julio de 1983. [http://elpais.com/diario/1983/07/25/economia/427932004\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1983/07/25/economia/427932004_850215.html).
- «Entre Merkel y Osborne: seis millones de parado. Son los bancos, estúpidos». *El Fisco*. Revista núm. 196, 1 de febrero de 2013. <http://elfisco.com/articulos/revista-no-196-entre-merkel-y-osborne-seis-millones-de-parado-son-los-bancos-estupidos>.
- «La desigualdad es más amenazante que el déficit y la deuda». *El Fisco*. Revista núm. 230. <http://elfisco.com/articulos/revista-no-203-la-desigualdad-es-mas-amenazante-que-el-deficit-y-la-deuda> (último acceso: 13 de mayo de 2017).
- Rubio González, Alejandro. «Soberanía económica y seguridad nacional: Intervención y participación de los Estados en los mercados de capitales globales». Tesis doctoral. UAB, 2016. <http://tesisred.net/handle/10803/399856>.
- Rubio Guerrero, Juan José y Santiago Álvarez García, y David Canatero Prieto. «El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: una valoración crítica». Versión Preliminar, 2014.
- Rubio Llorente, Francisco. «Comentario al Título III. Las Cortes Generales I». En *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española*, de O. Alzaga. Vol. VI. Madrid: Cortes Generales y Edcrsa, 1998.
- Ruiz Almendral, Violeta y Alain Cuenca. «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución». *Cuadernos de Información Económica. Cuadernos FUNCAS*. (FUNCAS) núm. 245, julio (2014).
- Saber es Práctico. Estudios de Geografía. «Comunidades autónomas de España ordenadas por superficie». *Saber es Práctico*. <https://www.saberespractico.com/estudios/geografia-estudios/superficie-de-las-ccaa-de-espana/>.
- Sánchez Maldonado, José, y Carmen Molina Garrido. «El sistema de financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común». *Siempre la Hacienda Pública: ensayo en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*, 2009.
- Sanz Alonso, Iroxe. ASIP (Asociación Internacional de Presupuesto Público). «La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria», (2014). <http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>.
- Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. «Nota sobre el mecanismo de financiación de pago a proveedores». Madrid, 28 de marzo de 2014.
- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. «Resumen ejecutivo de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2013», 2013.

- Servicio Madrileño de Salud. «Observatorio de Resultados del Servicio Madrileño de Salud. Informe de Hospitales», s.f..
- Sérvulo González, Jesús. «Madrid agita el debate de las balanzas fiscales al presentar su propio cálculo». *elpais.com*, 5 de marzo de 2014.  
[http://politica.elpais.com/politica/2014/03/04/actualidad/1393963464\\_146122.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/04/actualidad/1393963464_146122.html).
- Shiller, Robert J. «La revolución de la neuroeconomía, por Robert J. Shiller». *Pordavinci*, 25 de noviembre de 2011. <http://prodavinci.com/2011/11/25/ciencia-y-tecnologia/la-revolucion-de-la-neuroeconomia-por-robert-j-shiller/>.
- Smith, Adam. *La teoría de los sentimientos morales*, Trad. de Carlos Rodríguez Braun, 3º ed. Madrid: Alianza Editorial, 2013.
- *La riqueza de las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial, 2011.
- Stucckelr, David y Sanjay Basu. *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*. Editado por Google Play Libros. Taurus Pensamiento, 2013.
- Sustein Cass R. «Análisis Conductual del Derecho». *THEMIS*, núm. 62 (2012).
- T.Cohen, Joshua, Peter J. Neuman, y Milton C. Weinstein. «Does Preventive Care Save Money? Health Economics and the Presidential Candidates». *New England Journal of medicine*, febrero 2008.
- Tahiri Javier. «Financiación autonómica, la reforma de la que ningún partido político quiere hablar». *abc.es*, 17 de junio de 2016. [http://www.abc.es/economia/abci-financiacion-autonomica-reforma-ningun-politico-quiere-hablar-201606171910\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-financiacion-autonomica-reforma-ningun-politico-quiere-hablar-201606171910_noticia.html).
- Think Tank Civismo. <http://www.civismo.org/es/inicio>.
- Tomé Muguruza, Baudilio. «El control del gasto público en España y en la Unión Europea». *Actualidad Jurídica Uría Menéndez (Tribuna Abierta)*, núm. 32-2012 (2012).
- Traba Cuns, Xosé. «Un país desestructurado. Desigualdad brutal entre Comunidades Autónomas». *La voz de Galicia.es* (Blog).  
<http://blogs.lavozdegalicia.es/nomepidancalma/tag/pobreza>.
- Unión Europea, «¿Cómo se financia la UE?». s.f..  
[https://europa.eu/european-union/about-eu/money/revenue-income\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/money/revenue-income_es).
- «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». 2000.
- Valera, Santiago. «La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional comparado», *Lecturas sobre la Constitución Española* (1978).
- Viaña Daniel. «El encefalograma plano de las reformas: más de un año desde el último ajuste económico». *elmundo.es*, 10 de agosto de 2016.  
<http://www.elmundo.es/economia/2016/08/10/57aa24fee2704e1e598b45d0.html>.

Vigario David. «Monago publica sus propias balanzas fiscales donde Cataluña es la mayor beneficiada del Estado». *elmundo.es*, 5 de marzo de 2014. <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/05/53170ad422601d010a8b456e.html>.

Vilalta, Maite. «Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas». *FEDEA*, 2016.

Viñas Jaime. «Así fue el gran ajuste». *Cinco Días*, 29 de marzo de 2016.

— «Balanzas fiscales, nuevo frente abierto entre Hacienda y Cataluña». *Cinco Días*, 28 de enero de 2014.

Vocabulario de términos fiscales.

<http://www.ub.edu/gidei/vocabulari/es/node/785>.

Wood Denfeld, Jack. «La irracionalidad en la toma de decisiones». *Expansión.com*, 20 de septiembre de 2011. <http://expansion.mx/expansion/2011/09/14/la-irracionalidad-en-la-toma-de-decisiones>.

Wolters kluwer. Guías Jurídicas. «Solidaridad interterritorial», s.f..

[http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjcyMTtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAph543zUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjcyMTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAph543zUAAAA=WKE).

## Anexos

### ANEXO 1.EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DESDE 1978 A 2001.

PERIODO	CARACTERÍSTICAS
1978-1986	<p>El Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia</p> <p>Sólo estaban cedidos determinados tributos: el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y las Tasas y Exacciones sobre el Juego.</p>
1987-1991	<p>Continúa el sistema basándose en los mismos principios.</p>
1992-1996	<p>Se van cediendo un mayor porcentaje de los rendimientos de determinadas figuras tributarias. Se establece una participación en el rendimiento territorial del IRPF del 15 por ciento de la cuota líquida del mismo.</p> <p>Se otorga a las Comunidades Autónomas la capacidad para ejercer algunas competencias normativas sobre tributos cedidos.</p>
1997-2001	<p>Se establece un amplio sistema de corresponsabilidad efectiva y se amplía la parte de cesión del IRPF. Paralelamente, se amplía la capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en cuanto a tributos cedidos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Inmaculada Mut Aguilar, y José María Utande San Juan, «Autonomía financiera...», *op. cit.*.

**ANEXO 2. RESUMEN ESQUEMÁTICO DE LA COMPOSICIÓN DEL SFA DE 2001.**

AÑO BASE	1999
FINANCIACIÓN GLOBAL DEL AÑO BASE	COMPETENCIAS COMUNES+SERVICIOS SANITARIOS+SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS
NECESIDADES TOTALES DE FINANCIACIÓN	CALCULADAS EN BASE A LAS VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y DISTRIBUTIVAS DE DICHAS COMPETENCIAS
ELEMENTOS CORRECTIVOS	EL VALOR DE LOS SERVICIOS QUE CONSTITUÍAN EN ESE MOMENTO COMPETENCIAS SINGULARES PARA DETERMINADAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
COBERTURA DE LAS NECESIDADES DETERMINADAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA	<p>RECURSOS FINANCIEROS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 21/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, CONCRETAMENTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Las tasas afectas a los servicios transferidos.</li> <li>-La recaudación de los tributos totalmente cedidos, a saber: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y Tributos sobre el Juego.</li> <li>-La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.</li> <li>-El rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido.</li> <li>-El rendimiento cedido de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre Cerveza, sobre el Vino, y Bebidas fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos.</li> <li>-El rendimiento cedido del Impuesto sobre la Electricidad.</li> <li>-El Fondo de Suficiencia como mecanismo de cierre del sistema</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Inmaculada Mut Aguilar, y José María Utande San Juan, «Autonomía financiera...», *op. cit.*.

**ANEXO 3. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA DE LAS CUENTAS TERRITORIALIZADAS. RESUMEN<sup>351</sup> DE LA METODOLOGÍA DE CREACIÓN Y CÁLCULO DE CUENTAS TERRITORIALIZADAS SEGÚN ÁNGEL DE LA FUENTE, RAMÓN BARBERÁN, Y EZEQUIEL URIEL, EN INFORME SOBRE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PROPUESTA METODOLÓGICA, INFORME, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2014.**

Tomando como año referencia el 2005, el sistema propuesto se articula en cálculos sobre las bases gastos e ingresos que los autores agrupan y denominan según su propia metodología ideada:

Para ello, **por el lado de los gastos**, se consignan las liquidaciones que los Presupuestos Generales del Estado (PGE), recogen. A esto, hay que añadir los gastos que no se incluyen en los PGE como los de ciertos organismos públicos. En último lugar, se añaden las ayudas comunitarias (en el Informe se indica que se tratan como una transferencia del Estado a las CCAA o entes locales vía cesión de impuestos). A continuación, se sustraen las transferencias internas entre subsectores y las transferencias al Presupuesto de la UE, todo ello para que no se den dobles contabilizaciones.

Todos estos gastos, se han territorializado por los autores a través de ajustes bastante elaborados para poder realizar comparaciones homogéneas entre regiones. Los cálculos para territorializar todos y cada uno de los programas presupuestarios existentes en 2005, se recogen en los anexos I y II del estudio que contiene la nueva propuesta, pero a modo de muestra se expone un breve resumen a continuación, que en ningún caso pretende ser exhaustivo ni sustituir a los anexos referidos. En concreto, en esta territorialización, principalmente, se han aplicado cálculos en relación con la población (ya que el padrón ofrece datos de población sólo a 1 de enero, por lo que se ha hecho la media aritmética de la población a 1 de enero de 2005 y a 1 de enero de 2006). Sin embargo, se han hecho correcciones por materia de competencias atípicas, imprescindibles para homogeneizar el análisis.

También se han tenido en cuenta extremos como la financiación de las corporaciones locales. Se han territorializado además los cálculos en Infraestructuras productivas y ambientales, transportes y comunicaciones. Por ejemplo, el gasto en transporte territorializado lo calculan los autores, en el caso de la inversión, aplicando dos tercios del gasto a la localización física y un tercio en función de un índice de tráfico que resume el tráfico de usuarios del sistema.

Para territorializar las Ayudas regionales se han utilizado los datos del SICOP<sup>352</sup> disponibles. Sin embargo, es necesario puntualizar una circunstancia especial: bajo este epígrafe se incluyen dos tipos de programas de ayuda regional: Uno, relativo a las ayudas de la Unión Europea (que quedan fuera de los PGE). El otro, que integra ayudas muy diversas caracterizadas por responder exclusivamente a criterios regionales (por ejemplo: ayudas a la inversión en las regiones de menor renta canalizadas a través del Fondo de Compensación Interterritorial).

---

<sup>351</sup> Se realiza un resumen del Informe mencionado a los efectos de exponer muy sucintamente sus aspectos generales.

<sup>352</sup> Sistema de información contable público.

Para generar un agregado homogeneizado en Sanidad y consumo, Educación y formación, Seguridad ciudadana y administración de justicia, Vivienda y urbanismo y Cultura y deportes, se han utilizado variedad de fuentes: el SICOP, las publicaciones del Ministerio pertinentes en cada caso, etc.

En materia de Protección social, la territorialización ha sido algo más compleja por existir competencias asimétricas en algunos casos, como ocurre con los servicios sociales y las comunidades forales y Madrid, pero en términos generales, los datos se han tomado de los índices del SICOP, SICOSS<sup>353</sup> y otras fuentes, según determinan los autores. En Asuntos generales de economía y empleo, les ha resultado a los autores imposible desglosar de manera territorializada las partidas del programa. Para Agricultura, ganadería y pesca, los autores utilizan para sus cálculos el SICOP y las provisiones de fondos a recibir del FEOGA por parte de las CCAA. Para Industria, energía, turismo, comercio y otros, de nuevo se toman los datos del SICOP.

Para el cálculo territorializado de los intereses de la deuda estatal, se excluyen las partidas de ingresos tributarios de las CCAA y CCLL, las ayudas europeas y las inversiones de AENA y las sociedades concesionarias de autopistas de peaje, así como los excedentes brutos de estas entidades y de Puertos del Estado. Finalmente, las Operaciones financieras seleccionadas no se tienen en cuenta.

En última instancia, los autores calculan:

- Un índice de tráfico aeroportuario de pasajeros
- Un índice de tráfico portuario de pasajeros
- Un índice de tráfico de pasajeros para las carreteras
- Un índice de tráfico de pasajeros para los ferrocarriles
- Un índice de tráfico de mercancías

Todos, a considerar de manera aproximativa, ya que en muchas ocasiones no se disponen de los datos necesarios.

**En cuanto a los ingresos**, los autores utilizan los datos de la recaudación líquida con criterio de caja, proveniente de las liquidaciones de 2003 y 2005 del sistema de financiación regional. Estos impuestos, a efectos del Informe que aquí se resume, se tratan como si los recaudase el Estado y transfiriese después sus rendimientos a las CCAA o a las corporaciones locales.

A continuación, se realizan determinadas correcciones de la recaudación al alza (como en el ISyD) o a la baja para obtener así un reparto homogéneo de las figuras bajo criterio de "a igual esfuerzo fiscal". Para finalizar el proceso, se imputan finalmente los ingresos y los gastos públicos que estamos considerando a las regiones españolas, incluyendo a Ceuta y Melilla como un territorio único adicional que sumar a las diecisiete Comunidades Autónomas.

---

<sup>353</sup> Tiene idénticas funciones que el SICOP pero referido a la Seguridad Social.

**ANEXO 4. RECOPIACIÓN<sup>354</sup> DE LOS TIPOS DE IRPF VIGENTES EN 2015 EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.**

A continuación, se desarrolla la exposición de los tramos de IRPF vigentes durante el ejercicio 2015 en las Comunidades Autónomas de régimen común. Se toma como referencia el ejercicio 2015 por ser el año que mejor refleja la tendencia en el comportamiento de las diferentes Comunidades Autónomas en cuanto al uso de su capacidad normativa tributaria y responsabilidad fiscal. 2011 fue el primer ejercicio en el que todas las Comunidades Autónomas acusaron una importante reducción de sus entregas a cuenta, mientras que el periodo 2012-2014 fue un periodo de reajuste del gasto por causa la recesión económica. 2015 es el primer ejercicio en el que, debido a la cierta recuperación, todas las autonomías contaban con margen de maniobra para rebajar el tramo autonómico de IRPF. Además, fue un año electoral, con lo que se inició una auténtica carrera por atraer votos rebajando estos tramos, tras años de gran presión fiscal para los ciudadanos.

En primer lugar, es necesario señalar que por medio de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias; se estableció un tipo estándar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, que se reproduce a continuación:

Base liquidable		tipo
desde	hasta	Porcentaje
0	12.450,00	10
12.450	20.200,00	12,5
20.200	34.000,00	15,5
34.000	60.000,00	19,5
60.000	EA	23,5

De manera paralela, las Comunidades Autónomas, haciendo uso de su capacidad normativa tributaria en materia de IRPF, cuentan para el ejercicio 2015 con sus propios tipos de IRPF para este tramo, tal y como se expone a continuación por autonomías- excluyendo a aquellas de régimen foral-:

---

<sup>354</sup> La recopilación se realiza en base a la normativa citada para cada caso.

**a) Andalucía:**

Para el ejercicio 2015 esta Comunidad Autónoma no ha hecho uso de su capacidad normativa y ha mantenido los tipos que entraron en vigor 2012 mediante el apartado 2.º del artículo 2 de la Ley 3/2012, 21 septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía. («B.O.J.A.» 1 octubre) que dio nueva redacción al Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la comunidad autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Los tipos referidos son los siguientes:

	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,5
53.407,20	8.040,86	16.592,80	21,5
60.000,00	9.458,31	60.000,00	23,5
120.000,00	23.558,31	EA	25,5

**b) Aragón:**

La Comunidad Autónoma de Aragón, mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, estableció unos tipos autonómicos nuevos con vigencia a partir del 1 de enero de 2015, más bajos para las rentas de los tramos más altos.

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	12.450	10
12.450	1.245	7.750	12,5
20.200	2.213,75	13.800	15,5
34.000	4.352,75	26.000	19
60.000	9.292,77	EA	21,5

### C) Asturias:

Por su parte, Asturias dispone en el artículo 22 del Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado tramos y tipos diferentes a los establecidos por el Estado, con el objetivo de favorecer las rentas más bajas.

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,5
53.407,20	8.040,86	16.592,80	21,5
70.000,00	11.608,32	20.000,00	22,5
90.000,00	16.108,32	85.000,00	25
175.000,00	37.358,32	EA	25,5

### d) Islas Baleares

Con vigencia desde 1 de enero de 2015, las Islas Baleares también cuentan con tipos y tramos más ventajosos que los impuestos por el Estado, mediante Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en Materia de Tributos Cedidos por el Estado *Artículo 1 redactado por el apartado 1 de la disposición final segunda de la Ley 13/2014, 29 diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2015 («B.O.I.B.» 30 diciembre).*

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	10.000,00	9,5
10.000,00	950	8.000,00	11,75
18.000,00	1.890,00	12.000,00	14,75
30.000,00	3.660,00	18.000,00	17,75
48.000,00	6.855,00	27.000,00	19,25
75.000,00	12.052,50	EA	21,5

**e) Canarias**

Esta Comunidad, también ha hecho uso de su capacidad normativa tributaria para establecer unos tipos más ventajosos favoreciendo a los tramos de rentas más bajas; así, con vigencia desde 1 de enero de 2015 se establecen en la *11/2014, 26 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015* («B.O.I.C.» 31 diciembre)., se establecen los siguientes tipos:

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0	0	12.450,01	9,5
12.450,01	1.182,75	5.257,20	12
17.707,21	1.813,61	15.300,00	14
33.007,21	3.955,61	20.400,00	18,5
53.407,21	7.729,61	36.592,80	23,5
90.000,01	16.328,92	EA	24

**f) Cantabria**

Por su parte, Cantabria también ha impuesto un tipo autonómico diferente al estatal, mediante la Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0	0	12.450	9,5
12.450	1.182,75	7.750	12
20.200	2.112,75	13.800	15
34.000	4.182,75	26.000	18,5
60.000	8.992,75	EA	22,5

**g) Castilla y León:**

Castilla y León también ha rebajado alguno de estos tramos mediante el artículo 1 de la Ley, de 22 diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León («B.O.C.L.» 29 diciembre), con vigencia desde 1 de enero de 2015, tal y como se muestra a continuación:

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	12.450	10
12.450	1.245	5.257	12
17.707	1.875,86	15.300	14
33.007,20	4.017,86	20.400	18,5
53.407,20	7.791,86	EA	21,5

**h) Castilla-La Mancha**

También ha hecho uso de su capacidad normativa y mediante Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, modificada por Ley 9/2014, de 4 de diciembre, optó por imponer unos tramos más bajos y ventajosos para los tramos más bajos que los del Estado.

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	12.450,00	9,5
12.450,00	1.182,75	7.750,00	12
20.200,00	2.112,75	15.000,00	15
35.200,00	4.362,75	24.800,00	18,5
60.000,00	8.950,75	En adelante	22,5

**i) Cataluña:**

En sentido contrario a otras autonomías en 2015, también ha hecho uso de su capacidad normativa, optando por no reducir los tipos y mantener los que ya tenía vigentes, de modo que con Andalucía presenta los tramos más altos de España:

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0	0	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,5
53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,5
120.000,20	22.358,36	55.000,00	23,5
175.000,20	35.283,36	EA	25,5

**j) Comunidad Valenciana**

La Comunidad Valenciana, mediante la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, ha impuesto los siguientes tramos y tipos en materia de IRPF:

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0		17.707,20	11,9
17.707,20	2.107,16	15.300,00	13,92
33.007,20	4.236,92	20.400,00	18,45
53.407,20	8.000,72	66.593,00	21,48
120.000,20	22.304,89	55.000,00	22,48
175.000,20	34.668,89	EA	23,48

**k) Extremadura:**

Con el art. 1 de la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se procede a la modificación del artículo 1 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 21 de mayo. De esta manera, los nuevos tramos y tipos, entraron en vigor a partir del 12 de febrero de 2015.

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0,00	0,00	12.450,00	10,50
12.450,00	1.307,25	7.750,00	12,50
20.200,00	2.276,00	4.000,00	15,50
24.200,00	2.896,00	11.000,00	16,50
35.200,00	4.711,00	24.800,00	20,50
60.000,00	9.795,00	20.200,00	23,50
80.200,00	14.542,00	19.000,00	24,00
99.200,00	19.102,00	21.000,00	24,50
120.200,00	24.247,00	EN ADELANTE	25,00

**l) Galicia**

Para el ejercicio 2015, Galicia no ha hecho uso de su capacidad normativa tributaria manteniendo los mismos tipos, que son los que se reproducen a continuación:

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0	0	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,5
53.407,20	8.040,86	EA	21,5

Estos tipos se fijaban ya en el art. 4 del Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado en redacción dada por la Ley de presupuestos de 2014.

**m) Comunidad de Madrid**

Mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, modificado por el artículo 1 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, Madrid impuso para 2015 los siguientes tramos y tipos, diferentes a los estatales:

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	12.450,00	9,5
12.450,00	1.182,75	5.257,20	11,2
17.707,20	1.771,56	15.300,00	13,3
33.007,20	3.806,46	20.400,00	17,9
53.407,20	7.458,06	EA	21

**n) Región de Murcia:**

Mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en la Región de Murcia en materia de Tributos Cedidos, modificado por el artículo 55 de la Ley 13/2014, de 23 de diciembre de 2014, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015, se establecen los siguientes tipos:

BL hasta	cuota	Resto BL	TIPO
0	0	12.450	10
12.450	1.245,00	7.750	12,5
20.200	2.213,75	13.800	15,5
34.000,00	4.352,75	26.000	19,5
60.000,00	9.422,75	EA	23,5

**o) La Rioja**

Regula sus tipos y tramos en el artículo 1 de la Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales y Administrativas para el año 2015

<b>BL hasta</b>	<b>cuota</b>	<b>Resto BL</b>	<b>TIPO</b>
0	0	12.450,00	9,50
12.450,00	1.182,75	7.750,00	12,5
20.200,00	2.151,50	13.800,00	15,5
34.000,00	4.290,50	26.000,00	19,5
60.000,00	9.360,50	EA	23,5

## ANEXO 5. DETERMINACIÓN DE LAS CUANTÍAS QUE DELIMITAN EL TECHO DE GASTO<sup>355</sup>.

En relación con el límite de gasto no financiero, o techo de gasto, el artículo 30 de la LOEPSF establece lo siguiente:

1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

2. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

3. Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado.

Es decir, el legislador exige a las Comunidades Autónomas aprobar anualmente un techo de gasto no financiero, y que además cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria y con la regla de gasto que impone el artículo 12 de esta misma LOEPSF.

Estas cuantías límite se comunican por parte del Ministerio con competencias en materia de hacienda, tras el acuerdo que se haya adoptado en Consejo de Ministros. Como dato de interés, señalar que este acuerdo se adopta entorno a finales del mes de junio<sup>356</sup>; por lo que normalmente el techo de gasto para la elaboración de los presupuestos, en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas suele hacerse entre julio y septiembre en Cortes.

---

<sup>355</sup> Elaborado a partir de la sistematización de:

- AIREF, «La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas » Nota divulgativa, 2015.
- IGAE, «Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Comunidades Autónomas, Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.»

<sup>356</sup> Para los presupuestos 2015, se establecieron los siguientes límites mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014:

- Objetivo de estabilidad presupuestaria: 0,0 en términos del PIB
- Objetivo de deuda pública 3,8(en porcentaje de PIB)
- Regla de gasto: 1,3 (tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española).

### Cálculo del techo de gasto

La Ley establece que las Comunidades Autónomas deberán aprobar un límite máximo de gasto no financiero, coherente con los objetivos de estabilidad y la regla de gasto, respectivamente, y que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos.

Así, el techo de gasto no financiero para el presupuesto de un determinado ejercicio será el menor de los dos siguientes importes:

- El que cumpla con el límite de la estabilidad presupuestaria.
- El que cumpla con el límite de la regla de gasto.

Por lo tanto, es preciso llevar a cabo dos cálculos.

#### **A) Límite de la estabilidad presupuestaria:**

Es aquí donde entran en juego los ajustes SEC (SEC 95 hasta septiembre de 2014, a partir de entonces SEC 2010).

De esta manera, si un presupuesto sigue el siguiente esquema, atendiendo a la división de sus capítulos y agrupación en ingresos financieros y no financieros:

<b>ESTADO DE INGRESOS -CAPÍTULOS</b>	<b>ESTADO DE GASTOS -CAPÍTULOS</b>
I. Impuestos directos II. Impuestos indirectos III. Tasas, precios públicos y otros ingresos IV. Transferencias corrientes V. Ingresos patrimoniales VI. Enajenación inversiones reales VII. Transferencias de Capital	VIII. Activos Financieros IX. Pasivos Financieros

Resultando que:

A. INGRESOS NO FINANCIEROS (I + II + III + IV + V + VI + VII)

B. INGRESOS FINANCIEROS (VIII + IX)

C. GASTOS FINANCIEROS (VIII + IX)

D. RESULTADO OPERACIONES FINANCIERAS (B – C)

El límite de gasto no financiero determinado por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria será el sumatorio de los conceptos anteriores, pero añadiendo un factor de corrección (E), que son los ajustes derivados del SEC, y que se aplica a la contabilidad “oficial” de todas las administraciones públicas.

$$\text{LGNF}=(\text{A}) +/- (\text{D}) +/- \text{E}$$

## B) Límite de la regla de gasto

La regla de gasto se regula en el artículo 12 de la LOEPSF, que dispone:

Artículo 12. Regla de gasto.

1. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.

2. Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

3. Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.

4. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

5. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública

Para hacer esta operación: se toman los gastos computables del ejercicio anterior, tomando:

<b>GASTOS COMPUTABLES (para las unidades sometidas a contabilidad pública): [La suma de los capítulos I a VII] – [capítulo III (intereses de la deuda)] – [La parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP] – [Estimación incremento ingresos por cambios normativos (por ejemplo, por aumento en la previsión de ingresos tributarios como consecuencia de modificaciones de ordenanzas fiscales) +/- [Ajustes SEC]</b>
---

Por otra parte, la tasa de variación del gasto computable de un ejercicio se calcula, según la IGAE:

<b>Tasa de variación= [(Gasto computable año <math>n</math>) / (gasto computable año <math>n-1</math>)] * 100</b>
---

- El cálculo del gasto computable  $n-1$ , se calcula a partir de los presupuestos liquidados. En caso de no disponerse de la misma se realizará una estimación de ésta.
- El gasto computable del año  $n$  se obtendrá tomando como base la información disponible en el momento de su cálculo: presupuestos, ejecución o liquidación.

Al resultado se le aplicará la tasa de crecimiento media de España (PIB) que comunica el Gobierno.

En conclusión:

- El límite de gasto no financiero debe ser aprobado (en pleno).
- No es una cantidad calculada arbitrariamente.
- Una vez aprobado existe una plena sujeción al mismo y su incumplimiento expone a la aplicación de las medidas coercitivas impuestas en los artículos 20, 21 y 25 de la LOEPSF.

**ANEXO 6. NORMATIVA DE AUDITORÍA PÚBLICA.**

Normas de Auditoría del Sector Público (01-09-1998).

Norma Técnica para la evaluación de la calidad en las auditorías y actuaciones de control financiero (23-11-1999).

Instrucción sobre organización de los papeles de trabajo en las auditorías y actuaciones de control financiero (11-06-2002).

Norma Técnica sobre los informes adicionales al de auditoría de cuentas emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado (25-09-2002).

Norma Técnica para la elaboración del informe de auditoría de los procesos de enajenación de participaciones significativas del Sector Público Estatal (14-03-2003).

Norma Técnica sobre evaluación de la importancia relativa en las auditorías de cuentas realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado (11-04-2007).

Norma Técnica sobre colaboración con auditores privados en la realización de auditorías públicas (11-04-2007).

Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado (11-11-2013).

Resolución IGAE 24 mayo 2016 aprueba NTIACT.

Norma Técnica para la elaboración del informe de la auditoría de la Cuenta de los Tributos Estatales y recursos de otras Administraciones y Entes Públicos (24-05-2016).

## ANEXO 7. NORMATIVA EUROPEA DE CONTROL DE FONDOS EUROPEOS.

Reglamento (CE) 284/2009, del Consejo, de 7 de abril de 2009, que modifica el Reglamento (CE) 1083/2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

Reglamento (CE) 498/2007, de la Comisión, de 26 de marzo, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca.

Reglamento (CE) 1828/2006, de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo y al Reglamento (CE) 1080/2006.

Reglamento (CE) 1198/2006, del Consejo, de 27 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca.

Reglamento (CE) 1084/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1164/94.

Reglamento (CE) 1083/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999.

Reglamento (CE) 1081/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1784/1999.

Reglamento (CE) 1080/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1783/1999.

Reglamento (CE) 1164/94, del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión.

Reglamento (CE) 1681/1994 de la Comisión, de 11 de julio de 1994, relativo a irregularidades y recuperación de sumas indebidamente abonadas en la financiación de políticas estructurales, y a la organización de un sistema de información en esta materia.

Reglamento (CE) 1831/94, de 26 de julio de 1994, relativo a las irregularidades y recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la Financiación del Fondo de Cohesión.

Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos.

Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

Reglamento (CE) 1261/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Reglamento (CE) 1262/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo.

Reglamento (CE) 1263/1999 del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al instrumento financiero de orientación de la pesca.

Reglamento (CE) 1264/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

Reglamento (CE) 1265/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)

Reglamento (CE) 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Reglamento (CE) 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo.

Reglamento (CE) 2792/1999 del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca.

Reglamento (CE) 1159/2000 de la Comisión, de 30 de mayo de 2000, sobre actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.

Reglamento (CE) 366/2001 de la Comisión, de 22 de febrero de 2001, relativo a las disposiciones de aplicación de las intervenciones definidas por el Reglamento (CE) 2792/1999 del Consejo.

Reglamento (CE) 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/1999 en relación con sistemas de gestión y control de ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.

Reglamento (CE) 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/1999 en relación con el procedimiento para correcciones financieras de ayudas otorgadas con cargo a Fondos Estructurales.

Reglamento (CE) 179/2002 del Consejo, de 28 de enero de 2002, que modifica el Reglamento 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca.

Reglamento (CE) 1386/2002, de la Comisión, de 29 de julio de 2002, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1164/94 en relación con sistemas de gestión y control y procedimiento para correcciones financieras de ayudas otorgadas.

Reglamento (CE) 2355/2002 de la Comisión, de 27 de diciembre de 2002 (modifica el 438/2001), que establece disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/1999 (sistemas de gestión y control de ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales).

Reglamento (CE) 2369/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca.

Reglamento (CE) 2370/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se establece una medida comunitaria urgente para el desguace de buques pesqueros.

## ANEXO 8. ENTREVISTAS.

### ENTREVISTA REALIZADA A D. ALFONSO DÍAZ VERA, FUNCIONARIO Y EXPERTO EN GASTO PÚBLICO.

FECHA: 20 DE OCTUBRE DE 2016

1 PREGUNTA 1:

2 — *¿Cómo se perciben por los expertos las rebajas fiscales en IRPF autonómico ejecutadas por algunas CCAA 2.*  
3 *en los años de primera aplicación efectiva del SFA y en especial durante 2014 y 2015- es decir, sin medidas 3.*  
4 *transitorias que amortigüen la caída de entregas-? ¿Cuál sería la solución?*  
5  
6

7 Resulta bastante claro que la mecánica del sistema actual, con sus entregas a cuenta y sus  
8 liquidaciones dos años después, se presta a incentivar políticas impositivas de este tipo,  
9 cuyos efectos negativos sobre la recaudación se difieren hasta el momento de la liquidación  
10 definitiva del Sistema de Financiación. Combinadas con el “ciclo político”, que suele limitar  
11 el horizonte de planificación a, en el mejor de los casos, cuatro años, estas circunstancias  
12 promueven un marco fiscal cortoplacista que aborda los asuntos relativos a las cuentas  
13 públicas desde un punto de vista meramente coyuntural. Estos efectos se producen en un  
14 momento en el que se precisan reformas estructurales, las únicas capaces de afectar a la  
15 sostenibilidad financiera.

16

17 Estas rebajas fiscales son tan sólo un ejemplo de la falta de coordinación y de “lealtad  
18 institucional” de la política fiscal española, demasiado permeable a intereses partidistas. En  
19 el fondo es un problema de concepción del Estado de las Autonomías, que solo puede  
20 funcionar si es percibido por todos como un marco de cooperación y no de confrontación.

21

22 Es difícil buscar soluciones normativas para un problema que trasciende el ámbito de lo  
23 económico. Con carácter general, el nuevo sistema debería llevar incorporado un principio  
24 de “prohibición de barreras fiscales” (que se deriva directamente de nuestra Constitución)  
25 que impida éstas y otras diferencias que, bajo la apariencia de ejercicio de una legítima  
26 autonomía normativa, no hacen sino utilizar los recovecos y fallos de diseño de la norma  
27 para atacar sus principios y los de todo nuestro marco normativo y constitucional.

28

29 PREGUNTA 2:

30 — *Valore las posibles consecuencias, en su caso, ante Europa de estas actuaciones. En particular: ¿Cómo se*  
31 *perciben las anteriores técnicas en base al Pacto por la Estabilidad y Crecimiento PEC?*

32 Como es bien sabido, la Unión Europea, tanto en su normativa como en el ejercicio práctico  
33 de sus funciones de control, se relaciona exclusivamente con las administraciones centrales  
34 Estados miembros, dando por sentado, como no puede ser de otra forma, que éstas  
35 representan y coordinan adecuadamente a los distintos niveles administrativos que pudiera  
36 haber por debajo de ella. Sucede así, por ejemplo, en el caso de las sanciones, que van al  
37 Estado miembro cualquiera que sea la administración causante. La coordinación es exigible,  
38 en cualquier caso, y la ausencia de ésta es un problema interno en el que la Unión Europea  
39 no puede ni debe intervenir.

40

41 Pese a que las instituciones europeas sean conscientes de la existencia de situaciones internas  
42 de “riesgo moral”, esto no puede mermar su nivel de exigencia de cara al cumplimiento del  
43 Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento (PEC).

44

45 Podría resultar mucho más práctico, y se están dando pasos en ese sentido desde la reforma  
46 constitucional de 2012 y la LOEPySF, incorporar y asimilar esos objetivos (que no son  
47 arbitrarios, un endeudamiento inferior al 60% se ha venido considerado desde hace bastantes  
48 años, desde el punto de vista teórico, como el nivel sostenible) a la normativa propia y, sobre  
49 todo, a la concepción interna de la economía, la política y los asuntos públicos. No  
50 deberíamos marcarnos un objetivo de endeudamiento, ahora lejano, del 60% del PIB debido  
51 a que “así lo exige la UE, y si no, nos sancionan” sino por una razón mucho más evidente:  
52 estamos hablando de las finanzas de nuestro país y del dinero y la riqueza de todos, y  
53 debemos gestionar con la adecuada responsabilidad.

54

55 PREGUNTA 3:

56

57 — *¿Asocia la figura del SFA al Estado del Bienestar?*

58

59 En la media en que las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social vienen a  
60 representar tres cuartas partes de los empleos no financieros de las Administraciones  
61 Públicas, y el SFA un porcentaje similar de sus ingresos no financieros, podríamos decir que  
62 la relación entre ambos resulta cuantitativamente evidente. El hecho de dejar estas políticas,

63 que suponen el grueso del así llamado “Estado del Bienestar” (con la excepción del pago de  
64 las pensiones), en manos de las CCAA, más que un mandato constitucional, ha sido una  
65 decisión avalada por los principales partidos, a despecho de las posibles diferencias entre los  
66 diferentes niveles de servicios públicos entre unos territorios y otros que pudiera generar.

67

68 No considero, en cambio, que las políticas destinadas a amortiguar diferencias entre  
69 territorios formen parte del Estado del Bienestar. Se trataría más bien de políticas  
70 estructurales y de desarrollo basadas, fundamentalmente, en inversiones públicas. El hecho  
71 de que cada ciudadano obtenga niveles similares de servicios y pensiones públicas en todo  
72 el territorio nacional no supone una política redistributiva, salvo que estas pensiones fuesen  
73 más altas en los territorios más pobres, circunstancia que está fuera de la discusión. El  
74 componente redistributivo del Estado del Bienestar se da entre ciudadanos, no entre  
75 territorios.

76

77 Respecto al Estado del Bienestar, es preciso considerar que se trata de un concepto genérico,  
78 relativamente moderno (aparece con ese nombre en la Segunda Guerra Mundial),  
79 necesariamente ambiguo y antropológicamente muy cuestionable. Se juntan en él cuestiones  
80 como la solidaridad y el derecho a los servicios públicos, con su sostenibilidad, provocando  
81 fricciones en las que actitudes populistas y demagógicas pueden acabar produciendo efectos  
82 totalmente contrarios a los que, en principio, se pretendían. La gestión centralizada (no  
83 respecto a las Administraciones Públicas sino de los proveedores de servicios) y la  
84 percepción economicista de las relaciones sociales que conlleva, contrarias al principio  
85 original de subsidiariedad del estado respecto de las familias y otras instituciones menores,  
86 produce asimismo fricciones y cambios culturales. Un Estado del Bienestar llevado más allá  
87 de los límites de su sostenibilidad, aparte de su quiebra efectiva y la pérdida de los servicios  
88 y prestaciones que debería ofrecer, proporcionará tensiones que acabarán precisando, para  
89 una mínima y precaria corrección, de un incremento considerable de las horas de trabajo y  
90 una reducción generalizada tanto del grado de autonomía del individuo respecto del estado  
91 como del nivel efectivo de bienestar.

**ANEXO 9. RECOPIACIÓN DE LA PRINCIPAL JURISPRUDENCIA ANALIZADA.**

- STC 54/1982, de 26 de julio.
- STC 64/1982, de 4 de noviembre.
- STC 63/1986, de 21 de mayo.
- STC 100/1984, de 8 de noviembre.
- STC 63/1986, de 21 de mayo.
- STC 179/1987, de 13 de noviembre.
- STC 104/2000, de 13 de abril de 2000.
- STC 192/2000, de 13 de julio.
- STC 13/2003, de 18 de enero.
- STC 163/2014, de 7 de octubre de 2014.
- STC 247/2007, de 12 de diciembre.
- STC 134/2011, de 20 de julio de 2011.
- STC 197/2012, de 6 de noviembre de 2012.
- STS 13/2007, de 18 de enero de 2007.
- STSJ Valencia 221/2015.

## LEYES

- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, «BOE» núm. 236, de 1 de octubre de 1980.
- Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, «BOE» núm. 274, de 15 de noviembre de 2013.
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, «BOE» núm. 305, de 21 de diciembre de 2013.
- Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, «BOE» núm. 264, de 1 de noviembre de 2016.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, «BOE» núm. 102, de 29 de abril de 1986.
- La Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, «BOE» núm. 315, de 31 de diciembre de 1996.
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante, Ley 22/2009), «BOE» núm. 305, de 19 de diciembre de 2009.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, «BOE» núm. 298, de 13 de diciembre de 2001.
- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2001.

- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2001.
- Ley 12 /2002 de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2002.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012.
- Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, «BOE» núm. 235, de 29 de septiembre de 2012.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.
- Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, «BOE» núm. 151, de 25 de junio de 2015.

## REALES DECRETOS

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, «BOE» núm. 59, de 09 de marzo de 2004.
- Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, «BOE» núm. 154, de 26 de junio de 2004.
- Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, «BOE» núm. 222, de 16 de septiembre de 2006.
- Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «BOE» núm. 24, de 28 de enero de 2012.
- Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, «BOE» núm. 48, de 25 de febrero de 2012.
- Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, «BOE» núm. 168, de 14 de julio de 2012 (actualmente derogado).
- Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, «BOE» núm. 47, de 23 de febrero de 2013.
- Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, «BOE» núm. 184, de 30 de julio de 2014.

— Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales,«BOE» núm. 274, de 12 de noviembre de 2016.

## **OTROS**

- Orden 21/2012 de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.
- «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», Diario Oficial de las Comunidades Europeas 18 de diciembre de 2000,
- Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras la reforma producida por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña «BOE» núm. 172, de 20 de julio de 2006.