

dis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics  
d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis au  
na d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estud  
valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valencian

# revista valenciana d'estudis autonòmics

2016 | n° 61

## Autonomia política i sistema de finançament: les carències d'un model caduc



GENERALITAT  
VALENCIANA

CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA,  
RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ



revista valenciana  
**d'estudis autonòmics**

2016 | n° 61

**Redacció i administració:**

Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.  
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.  
Passeig Albereda, 16. 46010 València  
Tl. 96 192 23 44.  
E-mail: rvea@gva.es

**Distribució i subscripció:**

Llibreria de la Generalitat (LliG)  
C. Navellos, 8. 46003 València  
Tl. 96 392 60 80. Fax 96 391 32 73

**Producció:**

Ártico, S. C.

ISSN: 0213-2206

Dipòsit legal: V-1172-1996

**Nota de redacció:** La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

# Normes per a la publicació de col·laboracions en la Revista Valenciana d'Estudis Autònomic

1. La *Revista Valenciana d'Estudis autònomic* edita treballs originals sobre temes de caràcter jurídic, polític, econòmic, social i cultural, vinculats en general amb el model autòmic que vertebrava l'organització territorial de l'Estat i, en especial, amb el desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i amb la promoció i consolidació de l'autogovern d'esta.

2. Els treballs hauran de complir els requisits següents:

2.1. Amb caràcter general, les col·laboracions hauran de tindre una extensió màxima de 30 pàgines.

2.2. Els treballs es redactaran amb lletra tipus Times New Roman, grandària 12, a doble espai i amb el format que s'indica en els següents apartats.

2.3. L'estructura formal de cada col·laboració serà la següent:

a) En primer lloc figurarà el títol del treball, distingint adequadament, si és procedent, el títol principal dels possibles subtítols o frases acotades que expliquen o matisen el títol principal. Este figurarà en lletra majúscula, mentre que els subtítols i les acotacions figuraran en minúscula.

b) A continuació, alineat a la dreta, figurarà el nom complet de l'autor o de l'autora, així com la seua professió o el càrrec o lloc de treball exercit, que seran les dades identificatives que apareguen en la publicació.

c) A continuació s'inclourà un sumari, en el que apareixeran arreplegats tots els epígrafs i subepígrafs que estructuraven el treball. En la mesura que siga possible, haurà de seguir-se, per a ordenar els epígrafs i subepígrafs, un esquema basat en nombres romans, números àrabs i lletres, destacant els apartats principals en lletra majúscula.

d) El tipus de lletra "negreta" només es podrà utilitzar en els títols, epígrafs i subepígrafs; en els textos només s'utilitzarà lletra "cursiva" quan s'estime procedent per a destacar una determinada expressió.

e) Al final del text, després de la bibliografia a què s'al·ludix específicament en el següent apartat d'estes normes, s'inclourà un breu resum o *abstract*, amb un mínim de cent i un màxim de cent cinquanta paraules, així com una relació d'entre cinc i deu paraules clau. Tant estes com el resum es publicaran en les dos llengües oficials de la Comunitat Valenciana i en anglés. Si la persona autora del treball no facilita les traduccions corresponents, la pròpia Revista proveirà la seua realització.

2.4. Quant a la bibliografia esmentada i les notes a peu de pàgina, hauran de seguir-se els criteris següents:

a) Amb independència de les notes a peu de pàgina que cada autor o autora crega oportú inserir al llarg del seu treball, al final del mateix s'inclourà sempre una relació de la bibliografia esmentada, seguint l'orde alfabètic dels cognoms dels autors els treballs dels quals es citen i amb el mateix sistema que a continuació es ressenya per a les cites bibliogràfiques a peu de pàgina.

b) Les cites bibliogràfiques a peu de pàgina estaran unificades, seguint preferentment estos criteris:

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, *Títol del llibre*, editorial, lloc, any i pàgina o pàgines, si és el cas.

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, "Títol de l'article", *Títol de la Revista*, núm., any i pàgina o pàgines, si és el cas.

3. Els treballs hauran de remetre's per correu electrònic, en formats word i pdf, a esta direcció: **rvea@gva.es**.

4. Cada autor o autora rebrà, una vegada decidida la publicació de la seua col·laboració en la *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, les proves d'impremta perquè, en el termini màxim de quatre dies des de la seua recepció, realitze les correccions que crega oportunes (destacant-les degudament sobre el document rebut) i torne el text per correu electrònic. En tot cas, estes correccions hauran de ser puntuals, mai àmplies o substancials sobre el text original inicialment proporcionat.

# Normas para la publicación de colaboraciones en la Revista Valenciana d'Estudis Autònemics

1. La *Revista Valenciana d'Estudis Autònemics* edita trabajos originales sobre temas de carácter jurídico, político, económico, social y cultural, vinculados en general con el modelo autonómico que vertebra la organización territorial del Estado y, en especial, con el desarrollo del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y con la promoción y consolidación del autogobierno de ésta.

2. Los trabajos deberán cumplir los siguientes requisitos:

2.1. Con carácter general, las colaboraciones deberán tener una extensión máxima de 30 páginas.

2.2. Los trabajos se redactarán con letra tipo Times New Roman, tamaño 12, a doble espacio y con el formato que se indica en los siguientes apartados.

2.3. La estructura formal de cada colaboración será la siguiente:

a) En primer lugar figurará el título del trabajo, distinguiendo adecuadamente, si procede, el título principal de los posibles subtítulos o frases acotadas que expliquen o maticen el título principal. Éste figurará en letra mayúscula, mientras que los subtítulos y las acotaciones figurarán en minúscula.

b) A continuación, alineado a la derecha, figurará el nombre completo del autor o de la autora, así como su profesión o el cargo o puesto de trabajo desempeñado, que serán los datos identificativos que aparezcan en la publicación.

c) A continuación se incluirá un sumario, en el que aparecerán recogidos todos los epígrafes y subepígrafes que estructuran el trabajo. En la medida en que sea posible, deberá seguirse, para ordenar los epígrafes y subepígrafes, un esquema basado en números romanos, números árabes y letras, destacando los apartados principales en letra mayúscula.

d) El tipo de letra "negrita" sólo se podrá utilizar en los títulos, epígrafes y subepígrafes; en los textos sólo se utilizará letra "cursiva" cuando se estime procedente para destacar una determinada expresión.

e) Al final del texto, después de la bibliografía a la que se alude específicamente en el siguiente apartado de estas normas, se incluirá un breve resumen o *abstract*, con un mínimo de cien y un máximo de ciento cincuenta palabras, así como una relación de entre cinco y diez palabras clave. Tanto éstas como el resumen se publicarán en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana y en inglés. Si la persona autora del trabajo no facilita las traducciones correspondientes, la propia Revista proveerá su realización.

2.4. En cuanto a la bibliografía citada y las notas a pie de página, deberán seguirse los siguientes criterios:

a) Con independencia de las notas a pie de página que cada autor o autora estime oportuno insertar a lo largo de su trabajo, al final del mismo se incluirá siempre una relación de la bibliografía citada, siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los autores cuyos trabajos se citen y con el mismo sistema que a continuación se reseña para las citas bibliográficas a pie de página.

b) Las citas bibliográficas a pie de página estarán unificadas, siguiendo preferentemente estos criterios:

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, *Título del libro*, editorial, lugar, año y página o páginas, en su caso.

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, "Título del artículo", *Título de la Revista*, núm., año y página o páginas, en su caso.

3. Los trabajos deberán remitirse por correo electrónico, en formatos word y pdf, a esta dirección: **rvea@gva.es**.

4. Cada autor o autora recibirá, una vez decidida la publicación de su colaboración en la *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*s, las pruebas de imprenta para que, en el plazo máximo de cuatro días desde su recepción, realice las correcciones que estime oportunas (destacándolas debidamente sobre el documento recibido) y devuelva el texto por correo electrónico. En todo caso, estas correcciones deberán ser puntuales, nunca amplias o sustanciales sobre el texto original inicialmente proporcionado.

# Recuperant un instrument per a la reflexió crítica sobre l'estat de les autonomies

La Revista Valenciana d'Estudis Autònoms (RVEA) té una dilatada vida, encara que incloga alguns períodes de silenci o, inclús, d'estranyes opcions que la van conduir arbitràriament a l'abstracció. El seu origen cal buscar-lo en el desig, germinal en l'actualitzat autogovern valencià, d'establir vincles sòlids i estables entre les institucions polítiques i el pensament dirigit a un coneixement responsable i compromès, des de la seua independència, amb el seu temps i amb la seua societat. Malgrat les insuficiències i contradiccions anotades, un repàs a la nòmina de col·laboradors i temàtiques ens dona la imatge d'una publicació oberta i sensible a fenòmens de llarg abast i a la seua repercussió en l'àmbit valencià. Aquest és el millor llegat que ara volem rescatar.

En efecte, és per a mi una gran satisfacció anunciar amb aquestes línies el renaixement de la RVEA. En primer lloc, perquè ofereix consistència a la competència de "desenvolupament estatutari" que té atribuïda la meua Conselleria, entre altres de molt variades. Aqueix plausible desenvolupament no pot concebre's només com reformes o innovacions legals, sinó també com l'impuls múltiple i dinàmic d'iniciatives intel·lectuals de divers origen i intensitat, tendents d'instal·lar en la societat valenciana la convenció que l'autogovern no és una realitat estàtica que ja està clausurada, congelada en el model institucional present.

Això no és així com a resultat d'una opció partidària o de l'actual Govern de la Generalitat, per més que les seues confessades inclinacions reformistes aporten visibilitat a la idea. Perquè, més enllà d'opcions puntuals legítimes, no és difícil defensar que el model autòmic fixat per la Constitució i perfilat pel Tribunal Constitucional en el seu concepte de bloc de constitucionalitat, és una estructura oberta, definida sobretot pel principi de disponibilitat, origen de les interpretacions, tan sòlides com conegudes, que s'han referit a una autèntica desconstitucionalització de l'Estat autòmic. En tot cas, aquesta ha sigut la lectura fàctica juridicopolítica que ha assegurat l'èxit i el reconeixement d'aqueix tipus d'Estat, els fonaments del qual eren tan enigmàtics per als i les constituents que no en

van donar cap definició terminològica precisa en el moment de la creació. I els intents per reconduir aqueixa dinàmica en un sentit uniformitzador és el que alguns critiquem com deriva neocentralista que, moltes vegades en nom de la Constitució, la ignora o pretén ignorar-la.

Sens dubte podem trobar raons purament ideològiques en aqueix centralisme, però no podem ignorar algunes raons d'interès que afloren ací i allà entre l'estrèpit de missatges inconsistents i precipitats. La principal és l'esgotament del sistema, la fatiga de materials. Però, el que amb això s'expressa és el dubte sobre les virtualitats del pactisme entre comunitats i Estat central, perquè un model que negue tota bilateralitat per a enco-manar els macropactes autonòmics als partits és una via morta, tant per la fragmentació -no conjuntural- del mapa de partits, com per la generació de lògiques polítiques pròpies en les comunitats autònomes, que no són una reproducció mecànica de les existents en l'Estat central. L'única manera de reconduir la qüestió seria la d'institucionalitzar un altre sistema global i estable de pacte. I això és el que des de moltes instàncies denominariem pacte federal. Un pacte que atenga a singularitats, que reconega els aspectes derivats de la pertinença a la UE, que regule un Senat i conferències intergovernamentals, que establisca llistats competencials clars amb clàusules d'atribució residual de competències a les comunitats, impedit l'abús del criteri de la legislació bàsica, etc. Per descomptat, això comportaria la reforma constitucional. Com més tardem a reconèixer com és d'inajornable d'aquesta revisió, serà pitjor per a tots, la necessitat més preemptòria i la seua dificultat major.

D'altra banda, el debilitament progressiu de l'Estat autonòmic convergeix amb les respostes de la mal anomenada austeritat, la intensa i prolongada crisi econòmica, que buscant en la reducció del dèficit la resposta taumatúrgica a dècades de polítiques neoliberals, condemna milions de ciutadans i ciutadanes a la pobresa i l'exclusió. L'Estat autonòmic, en molts aspectes, és l'últim baluard de l'Estat social i sobre ell han recaigut, i recauen, els esforços que es neguen en altres àmbits. El discurs neocentralista, des d'aquest punt de vista, adquireix un altre caràcter, més fosc, més inquietant.

En la precipitada enumeració que he fet sobre reformes constitucionals no he inclòs, per a referir-m'hi ara, la del sistema de finançament autonòmic que, per cert, tant té a veure amb les polítiques inclusives, solidàries i d'equitat, és a dir, amb aquelles amb què vénen compromesos tots els poders públics per l'article 9.2 de la Constitució. És un lloc comú que el

sistema de finançament és injust, insolidari i ineficaç per aportar recursos insuficients, en especial en aquesta època de gran recessió. En alguns llocs això ha acumulat tantes deficiències que la preocupació pel finançament, el dèficit, el deute, la impossibilitat de complir amb les normes bàsiques de l'Estat social i, al mateix temps, proporcionar prou al·licients per a una economia basada en el coneixement i la innovació, es converteixen en l'eix del debat públic. Així, és la Comunitat Valenciana, la que pitjor finançament estatal rep des de molts punts de vista.

No sorprendrà, doncs, que aquest primer número de la RVEA es dedique monogràficament a la qüestió. Em permet observar que, no obstant això, d'acord amb la idea adés enunciada, hem intentat situar el problema valencià en el marc referencial més ampli de la necessària reforma general del finançament, requisit sine qua non per a la pròpia sostenibilitat de l'Estat autònom i la seua obertura a futures renovacions.

Altrament, desitgem que tot açò servisca de marc per a futurs volums: una elevada exigència de rigor evidenciat en la selecció d'autors i treballs; temàtiques àmplies que afavorisquen reflexions genèriques des d'una perspectiva valenciana; i diàleg entre la realitat i diverses disciplines acadèmiques, si de cas amb una particular preferència per les jurídiques, per tal com puguen constituir un sòl comú de trobada amb vocació reflexiva, crítica i normativa de futur. No em queda sinó expressar la meua prudent esperança que els lectors i les lectores -en l'edició en paper i en la digital- coincidiran amb les nostres intencions i trobaran d'interès aquest oasi d'estudi sobre matèries que, ben sovint, es despaten amb facilitats sentencioses i arbitristes. Ja veurem.

**MANUEL ALCARAZ RAMOS**

Conseller de Transparència, Responsabilitat Social,  
Participació i Cooperació de la Generalitat Valenciana.  
Professor de Dret Constitucional de la Universitat d'Alacant.



# Presentació de l'Honorable Conseller d'Hisenda i Model Econòmic

La Comunitat Valenciana pateix un problema de finançament que és de tots conegut i per la solució del qual s'ha manifestat unànimement la societat valenciana, per mitjà de les forces polítiques i les institucions públiques i privades. L'actual govern al Consell ha fet d'aconseguir eixa solució uns dels punts claus de la seua acció política, tal com es va establir al punt cinqué de l'Acord del Botànic.

Però no només es tracta de reivindicar. Es tracta també de convèncer a qui puga ser sensible al raonament, i de deixar sense arguments a qui no vulga ser-ho -que també n'hi haurà-. La nostra reivindicació està basada en arguments de justícia i de coherència amb l'ordenament constitucional i jurídic de l'Estat i per posar-los en relleu hem fet i farem tots els esforços que hi calguen, començant per a recopilar i divulgar-ne la informació més objectiva possible i sotmetre-la a tots els contrastes que calguen.

El finançament de les comunitats autònomes és, certament, un problema complex i per tant difícil d'entendre per qui no és expert en la matèria, encara que siguen professionals amb una bona preparació. Eixe és un dels defectes que els especialistes assenyalen sovint en l'actual sistema de finançament autònom: què no és intel·ligible pels ciutadans i, per tant, els "sobirans" de la democràcia no poden fer-se juís sobre el tema per tal que els seus representants puguen prendre decisions que puguen ser enteses per ells.

Un altre defecte, igual o més greu, és que els experts mateixos en el finançament d'unitats administratives subestatals, com són les comunitats autònomes a l'Estat espanyol, no li troben ni caps ni peus al sistema quan s'analitzen els seus resultats: les premisses que es col·loquen al sil·logisme -amb una semblança que pot parer lògica- en realitat donen un resultat que no ho és. O, almenys, no sempre ho és: de vegades funciona i de vegades no. La qual cosa significa que les transferències de recursos que opera no sempre obeeixen a la lògica; fins i tot a la lògica complexa que poden fer servir els especialistes del tema; ni molt menys a la que poden aplicar els ciutadans simplement informats.

La Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, amb aquest número monogràfic, ha volgut aportar la seua contribució al procés de reflexió, clarificació i divulgació del problema que planteja un sistema fallit de finançament autonòmic. Fallit sobretot perquè ha cronificat les deficiències i els seus biaixos sempre operen en el mateix sentit. Per tant, per reduïts que siguen, tenen un efecte acumulatiu que acaba sent demolidor en forma de dèficits crònics i, per tant, acumulació de deute en el cas d'algunes comunitats autònomes com ara la nostra.

Destacats especialistes en el funcionament de la hisenda pública, molts d'ells autors de diferents treballs que han permés esbrinar i posar en relleu la situació de la Comunitat Valenciana envers el finançament autonòmic, hi aporten les seues visions sobre qüestions generals o puntuals del problema amb un propòsit divulgatiu alhora que rigorós.

Per la meua part, en aquesta presentació, vull donar al lector, no necessàriament especialitzat, un marc que el permeta aproximar-se a un tema complex, com he dit, però important perquè pugua fonamentar les seues opinions en un debat important per a la Comunitat Valenciana i per a Espanya en general.

Perquè la primera cosa que cal dir és que el finançament autonòmic, per molt que el sistema actual perjudique la Comunitat Valenciana -i algunes altres-, no és un tema particular d'una o altres comunitats, sinó que és un assumpte d'Espanya com a conjunt: un "assumpte d'Estat" en la seua literalitat. Perquè quan una comunitat autònoma, que és una part de l'Estat, no pot complir degudament les funcions que l'Estat en conjunt li encomana, és l'Estat en conjunt qui està incomplint el seu autoencàrrec i qui ha de proveir una solució a la fallida.

La Constitució Espanyola, aprovada en referèndum el 6 de desembre de 1978, garanteix la igualtat de tots els espanyols per a gaudir de serveis bàsics en matèria de sanitat, d'educació i d'assistència social -hi inclòs l'habitatge-, serveis la gestió dels quals correspon a les Comunitats Autònomes des del moment en què, no totes al mateix temps, van rebre la transferència de cadascuna d'aquestes competències, sense que això haja de suposar desigualtat entre els ciutadans d'unes i altres comunitats a l'hora de disposar de serveis bàsics.

D'altra banda, les comunitats autònomes tenen també la competència de desenvolupar moltes altres polítiques, pot ser menys peremptòries que els serveis bàsics esmentats, però molt importants per a garantir el normal

funcionament de la vida ciutadana i de l'economia al seu territori: les infraestructures -llevat d'aquelles d'interés general de l'Estat, però incloent-hi les de l'Administració de Justícia-, la conservació del medi ambient, la promoció de la cultura, de la investigació, del desenvolupament tecnològic o les accions de suport a la competitivitat de les empreses són funcions dels poders públics que, a l'Estat espanyol, estan encomanades a les comunitats autònomes en virtut dels seus respectius estatuts d'autonomia que, alhora, són lleis orgàniques de l'Estat.

Tot el volum de competències que correspon exercir a les comunitats autònomes requereix un finançament que, evidentment ha de ser adequat, el que significa que ha de ser suficient, però també -i sobretot- equilibrat. Perquè la suficiència depèn de factors exògens: si globalment no hi ha suficients recursos, cal, globalment també, reduir les prestacions, pujar els impostos o endeutar-nos. Però l'equilibri per a garantir que tots els ciutadans espanyols siguem iguals en el dret a rebre iguals serveis públics fonamentals sense que això s'haja de fer en alguns casos a costa de sacrificar les altres polítiques que ha d'executar la comunitat autònoma, depèn únicament de la voluntat interna de l'Estat per a dissenyar i aprovar un sistema de finançament que distribuisca els recursos -molts o pocs- de manera equitativa.

El sistema de finançament autonòmic espanyol falla des del punt de vista de la suficiència. La crisi econòmica encetada el 2008 ho ha posat en evidència: totes les comunitats autònomes s'han vist en la impossibilitat de mantenir el nivell de prestació de serveis públics bàsics a què havien arribat abans de la crisi. Allò que cal plantejar és si, considerant les prioritats dels ciutadans pel que fa a la despesa pública, caldria que les despeses en aquests serveis bàsics guanyaren pes relatiu en el conjunt de la despesa pública i si, per tant, les comunitats autònomes, com els agents públics dispensadors d'aquests serveis que són, haurien de guanyar pes també en el conjunt de la despesa pública del conjunt de les administracions que formen l'Estat. Algú s'ha preguntat si l'Administració Central té diners suficients -o li'n sobren- per fer-se càrrec de les competències que li han quedat? Perquè hem de reconèixer que té la competència molt important de la Seguretat Social... però que per cobrir-la es dedica també a donar-li bons espentons a la vidriola de les reserves.

Però encara hi ha una altra fallida al sistema que és en la distribució horitzontal dels recursos - la distribució entre les diferents comunitats autònomes dels recursos que, en conjunt, s'assignen a totes elles-. Perquè això genera desigualtat a l'hora que les comunitats autònomes puguen prestar

els serveis als seus ciutadans i, per tant fa que els ciutadans -espanyols tots amb iguals drets segons la Constitució- no siguem iguals en la realitat perquè no hi ha els mateixos recursos per a tots.

Evidentment la comunitat autònoma pot intentar la igualació -desviant recursos de les altres polítiques per a suplir el dèficit de finançament relatiu per als serveis bàsics-. És una opció que, en bona mida, estem obligats a prendre perquè els ciutadans valencians no tinguen pitjors serveis que la resta dels espanyols. Però és una opció que ens fa trampa a nosaltres mateixos: perquè estem perjudicant les altres polítiques, les quals pot-ser a curt termini són menys sensibles per als ciutadans, però a la llarga des-cuidar-les relativament -és a dir, cuidar-les menys que altres comunitats autònomes- perjudica -comparativament- la competitivitat de la nostra economia i la sostenibilitat del nostre territori. I, a més a més, ho fa de manera injusta, perquè el sistema de finançament autonòmic ens hauria de donar recursos per finançar els serveis bàsics dels valencians al mateix nivell que a la resta d'espanyols, i de manera poc intel·ligent des del punt de vista general perquè la Comunitat Valenciana s'ha demostrat històricament -i ara mateix- que és un dels motors de l'economia espanyola: una economia amb capacitat de créixer, de fer-ho amb un component elevat de sector exterior per la via de les exportacions i el turisme, i de fer-ho amb poques ajudes al consum.

És a dir, demanant poques transferències de renda a les famílies per part del sistema públic: el nostre sistema de benestar, tant el gestionat per l'Estat (pensions) com el gestionat per la Generalitat (sanitat, educació, assistència social) gasten menys per habitant que la mitjana estatal, la nostra renda per capita és inferior a la mitjana espanyola i, tot i això, la Comunitat Valenciana és contribuent net al sistema de finançament autonòmic. Tampoc per la inversió pública de l'Estat al nostre territori podem dir que s'estiga aplicant molt de "keynesianisme" a la Comunitat Valenciana -perquè també estem per sota de la mitjana espanyola- i pel que fa a la inversió pública de la Generalitat ja m'he referit a l'estretor pressupostària per assignar-hi recursos.

No li sobren a Espanya els motors econòmics capaços d'aportar recursos al sistema de finançament autonòmic en lloc de demanar-ne. La Comunitat Valenciana està sent un d'ells, però està sent-ho injustament, perquè, com ja he dit, la nostra renda per capita està ara mateix al voltant de deu punts per sota de la mitjana espanyola, després d'un procés de deteriorament des de la meitat dels anys 90 quan havia arribat a igualar-se. Les

raons d'aquest deteriorament relatiu de la renda per capita segurament són diverses encara que pot-ser podríem reduir-les a una: l'errada en la formació de capital descuidant el teixit productiu en privilegiar la inversió improductiva -i especulativa- en el sector immobiliari -inversió pública sumptuària inclosa- de baixa productivitat i molt requeridor de mà d'obra poc qualificada. Això, tot junt, va fer que el numerador del PIB de la Comunitat Valenciana des de principis del segle actual cresquera menys que la mitjana espanyola, que la població cresquera molt per damunt de la mitjana i que, davant la crisi iniciada el 2008, la nostra economia estiguera en una posició més feble. Una balança comercial de la Comunitat Valenciana que, per primera volta, des que hi ha registres, es va tornar deficitària i una taxa d'atur que també es va situar per damunt de la mitjana espanyola són clars indicadors en eixe sentit.

No obstant això, en els últims tres anys l'economia valenciana ha recuperat la capacitat de créixer per damunt de la mitjana i general de nou excedent comercial. A costa, tot s'ha de dir, d'una davallada competitiva brutal, més forta que al conjunt d'Espanya, amb una baixada de salaris més accentuada i una precarització més elevada del mercat laboral. La nostra eixida de la crisi ha estat, per dir-ho així, una "reconversió salvatge" amb tancament massiu d'empreses i reciclatge espontani dels treballadors cap a salaris més baixos -o cap a l'emigració-. Una reconversió on l'administració pública ha estat absent disminuint, fins i tot, el seu paper de "matalap" dels danys socials; no diguem res pel que fa a impulsar o donar suport a iniciatives de transformació del model productiu.

Tot això no ha estat exclusiu de la Comunitat Valenciana. La reconversió "salvatge" també s'ha produït a la resta d'Espanya -no parlem de Grècia o Portugal perquè el nostre marc de comparació és el nostre Estat, on tots els ciutadans tenim el dret constitucional d'estar equiparats en serveis bàsics i de rebre recursos per a convergir en renda per capita si estem per sota de la mitjana-. Tanmateix, però, és evident que la reconversió ha estat més salvatge encara al nostre territori: perquè teníem més sector immobiliari, perquè teníem més empreses petites amb menys capacitat de suportar la crisi i menys capacitat de protegir drets laborals... i perquè la Generalitat ha tingut menys recursos per a fer polítiques de suport a les empreses i als treballadors.

Les errades en l'assignació dels recursos són responsabilitat de qui pren les decisions i de qui els dona suport. Per tant, que els recursos siguin inferiors en un Estat que constitucionalment proclama l'equiparació és

responsabilitat de l'Estat. Una responsabilitat que l'Estat ha incomplert i que la Generalitat ha hagut de pal·liar endeutant-se per a suplir el dèficit de recursos abocats a la Comunitat Valenciana pel sistema de finançament autonòmic respecte dels abocats a la mitjana de les altres comunitats autònomes. Eixe és, sens dubte, un dels motius del nostre deute autonòmic acumulat de més de 41.000 milions, el més alt en termes per capita de totes les comunitats autònomes. Un deute que és una llosa molt pesada en termes financers en forma de càrrega d'interessos -i la situació no pot més que empitjorar si els tipus d'interés inicien una remuntada-, i també una llosa en termes polítics i d'imatge: en termes polítics perquè l'endeutament anul·la l'autonomia perquè els diners prestats, que ara per ara, únicament podem rebre de l'Estat, tenen destinataris concrets (els creditors i proveïdors) i ens obliguen a presentar periòdicament programes economicofinancers de retallades de despesa. I en termes d'imatge perquè transmet una imatge negativa de la capacitat d'administració de la Comunitat Valenciana. Tot junt, a més a més, té l'efecte col·lateral de dificultar -fins a impedir-ho del tot- la possibilitat de la Generalitat de trobar finançament creditici alternatiu als mercats, cronificant així la dependència del govern central.

Tot això ho hem de canviar: ho ha de canviar el Govern d'Espanya i les Corts Generals, perquè hi és la competència i perquè és un problema de l'Estat, d'un Estat que no està funcionant com ell mateix diu, al seu ordenament, que hauria de funcionar.

El Consell, les Corts, les institucions públiques i socials de la Comunitat Valenciana hem posat en relleu el problema públicament i també als fòrums on es gesten les propostes que poden acabar fent-se lleis -el Consell de Política Fiscal i Financera, l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, i el Ministeri d'Hisenda- i, fins i tot, n'hem presentat una que hem debatut amb altres comunitats autònomes per tractar de formar una posició comuna perquè el nou govern d'Espanya puga abordar el problema el més prompte i de la manera més àgil possible.

Els trets bàsics de la proposta parteixen de les premisses que el sistema de finançament autonòmic ha de ser compatible amb els escenaris financers del Programa d'Estabilitat que defineix l'horitzó del finançament del conjunt de les administracions públiques; ha de garantir un accés igualitari als serveis públics fonamentals per a tots els ciutadans, amb independència del nivell de renda del territori, sempre que l'esforç fiscal siga igual per a tots els contribuents de tots els territoris segons els seus nivells de

renda; ha de proporcionar recursos a les diferents administracions en proporció a les funcions que tenen encomanades, ha de ser sostenible a llarg termini; i ha de fomentar la responsabilitat fiscal, la lleialtat institucional i la comprensió del model pels ciutadans.

Tot això pensem que es pot aconseguir dividint el sistema en tres trams de finançament:

Un tram de *garantia* de Serveis Públics Fonamentals, definint amb precisió quins serien aquests serveis i quin en seria el nivell garantit, que es finançaria assignant un percentatge de la recaptació per l'Estat pels impostos de l'IRPF, l'IVA i els impostos especials, i la distribució entre les comunitats autònomes es faria per unitat de necessitat, és a dir, per habitant corregit per les circumstàncies d'edat o de dependència. El volum de despesa total per aquests conceptes estaria referit al PIB per tal que la despesa pública no es desvinculara de la capacitat de l'economia per a finançar-la. Però, no obstant això, s'establiria un fons de contingència per a estabilitzar la capacitat de despesa en moments de conjuntura econòmica i recaptatòria adversa.

Un tram de *suficiència* per a la resta de competències que han d'atendre les comunitats autònomes (serveis generals de l'administració, medi ambient, habitatge, assumptes econòmics, cultura, seguretat i ordre públic en el cas de comunitats que tenen aquesta competència, etc.), el qual es calcularia tenint en compte indicadors com la població, el PIB, la superfície o la insularitat, fixant un finançament per unitat de necessitat igual per a totes les comunitats en el moment inicial. Els recursos provindrien de la recaptació dels impostos cedits a les comunitats autònomes i de la participació d'aquestes en la recaptació dels impostos de l'Estat al seu territori que no estiga compromesa per a finançar serveis públics bàsics. Aquest tram no tindria mecanisme de garantia ni assegurament conjunt per la qual cosa les oscil·lacions cícliques haurien de ser assimilades per cada comunitat mitjançant mecanismes propis de precaució o d'ajusts fiscals d'ingrés o de despesa.

I, per últim, un tram d'*autonomia*, el qual resultaria dels recursos addicionals que cadascuna de les comunitats lliurement decidira obtenir exercint la seua capacitat normativa en matèria d'impostos propis o d'establir recàrrecs sobre els impostos estatals, d'acord amb un marc normatiu de distribució de fonts tributàries entre administracions que s'hauria d'establir per les Corts Generals.

Així mateix, el sistema tindria tres instruments complementaris: per a promoure la convergència entre Comunitats Autònomes, els quals es nodririen amb recursos del Fons de Compensació Interterritorial i Fons Estructurals Europeus; per a corregir la situació de les Comunitats Autònomes que per l'infrafinançament acumulat han incorregut en un excés d'endeutament; i una contribució revisada de les comunitats forals que sense vulnerar la seua peculiaritat institucional històrica pel que fa a la recaptació dels impostos de l'Estat al seu territori, fera efectius els principis d'equitat, solidaritat interterritorial i transparència.

Tot això, hauria d'implicar, segurament, també modificacions en els mecanismes de gestió tributària -tant de recaptació com de redistribució- al conjunt de l'Estat. Les comunitats autònomes són Estat per a fer despesa pública i també haurien de ser-ho per a participar en la gestió de la recaptació. En aquest sentit, caldria articular la participació a l'agència encarregada de la recaptació dels impostos de totes les administracions que en reben recursos. I igualment caldria que la gestió del sistema d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera es fera per un organisme on participaren tots els nivells administratius amb atribucions sobre la despesa i l'ingrés públic, amb decisions preses per majoria qualificada sobre una informació objectiva elaborada per una secretaria tècnica permanent.

La participació en els mecanismes d'ingrés i de distribució fiscal amb pressa de decisions col·legiada afavoriria tant la transparència com la responsabilitat i, per tant, també l'objectivitat, la justícia, la lleialtat i la cohesió entre els territoris i els ciutadans.

Vull convidar tots els lectors d'aquest número de la Revista Valenciana d'Estudis Autònoms a llegir amb deteniment les moltes aportacions d'excel·lents autors que han aprofundit en el tema i, des del convenciment que el sistema de finançament autonòmic necessita, per damunt de tot, ser intel·ligible als ciutadans, han fet un encomiable esforç de claredat en les seues exposicions. En un sistema democràtic els ciutadans hem de fer l'esforç de preparar-nos per a ser capaços de prendre les decisions més adequades per a la convivència present i per al futur de les noves generacions. Aquest número de la Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, sens dubte, ens facilita la tasca.

## Estudis

El doble ajust fiscal de la Comunitat Valenciana  
**Francisco Pérez García y Vicent Cucarella Tormo** 20

La sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat  
**Rafael Beneyto Cabanes** 42

Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria  
**Antonio López Díaz** 62

La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social  
**Amparo Navarro Faure** 86

Problemas de nivelación vertical en el Estado autonómico. Gestión de la estabilidad presupuestaria y suficiencia de recursos para el Estado del Bienestar  
**José Antonio Pérez García** 120

La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre los recursos tributarios autonómicos  
**Jesús Ramos Prieto** 150

Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación  
**Germán Orón Moratal** 206

Las tasas autonómicas y su función en la financiación de algunos servicios públicos esenciales  
**Antonia Agulló Agüero** 236

## Jurisprudència

Los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria  
**Luis Manent Alonso** 264



# El doble ajust fiscal de la Comunitat Valenciana

Text de:

Vicent Cucarella Tormo

Investigador de l'IVIE. En l'actualitat, Síndic Major de Comptes de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Francisco Pérez García

Catedràtic d'Anàlisi Econòmica. Universitat de València.  
Director d'Investigació de l'IVIE

SUMARI: I. INTRODUCCIÓ. II. L'EVOLUCIÓ DEL DESEQUILIBRI FISCAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA. III. CAUSES DELS DESEQUILIBRIS. 1. Aritmètica dels desequilibris. 2. Despeses. 3. Ingressos. 4. Determinants del diferencial de dèficit valencià. IV. IMPLICACIONS DEL DOBLE AJUST FISCAL VALENCIÀ. V. CONCLUSIONS.

## I. Introducció

La gravetat dels desequilibris financers públics durant la crisi ha impulsat ajustos fiscals en nombrosos països i abundants anàlisis dels seus efectes a curt i llarg termini. L'objectiu de la consolidació fiscal a curt termini és la recuperació de l'equilibri pressupostari amb la finalitat de limitar les tensions financeres que acompanyen els dèficits excessius i continuats. Però el disseny d'un ajust fiscal ha de contemplar també la capacitat de reduir la vulnerabilitat financera a llarg termini del sector públic i els seus efectes sobre el creixement econòmic, el sosteniment de les polítiques de benestar i la confiança en les institucions<sup>1</sup>.

Els ajustos fiscals als què s'han sotmès les Comunitats Autònomes (CC. AA.) poden enfocar-se des d'aquestes dues òptiques, però en el seu disseny ha predominat clarament l'horitzó de curt termini. Les fortes tensions viscudes per aquestes administracions –derivades de la intensa caiguda dels seus ingressos, el deficient pressupost públic al principi de la crisi i el retard a prendre mesures per a corregir els elevats dèficits fins després de les eleccions autonòmiques de 2011– van enfrontar a moltes comunitats davant d'un tancament dels mercats. Els ajustos realitzats

---

1. Vegeu les anàlisis i revisions de la literatura de Daniel, Davis, Fouad i Van Rijckeghem (2006); Barrios, Langedijk i Pench (2010); Hernández de Cos i Thomas (2012); Hernández de Cos (2013); Courrière, Goujard, Pina i Serres (2012a i 2012b); OCDE (2012); OCDE (2013); de Mello (2013); Larch i Turrini (2014); Darvas i Tschekassin (2015).

des de llavors s'han enfocat fonamentalment des d'una perspectiva financera<sup>2</sup>. No obstant açò, els seus efectes es produeixen també sobre despeses rellevants per al creixement a llarg termini –com l'educació, la investigació i les polítiques de desenvolupament regional– o per al benestar –de nou l'educació i també la sanitat i protecció social– i tenen repercussió sobre els objectius d'equitat associats a elles<sup>3</sup>.

El biaix *financer* en l'avaluació dels ajustos fiscals té conseqüències directes sobre la valoració de la trajectòria de la Comunitat Valenciana, doncs condueix a destacar que els seus resultats són pitjors perquè el seu dèficit segueix sent més elevat, ignorant quines són les causes del seu desequilibri. Una perspectiva més àmplia en la valoració dels ajustos valencians permetria advertir que acostar-se més als objectius de reducció del dèficit sense corregir l'origen dels problemes amenaçaria –encara més del que ja ho està– la igualtat d'oportunitats d'accés dels ciutadans valencians a determinats serveis fonamentals; al temps que reforçaria els efectes contractius dels ajustos sobre una economia amb un PIB per càpita que ja divergeix amb força de la mitjana espanyola.

Una anàlisi de l'ajust fiscal a la Comunitat Valenciana adequat a les seues circumstàncies exigeix considerar els greus desequilibris financers però també les seues causes, és a dir, el nivell i l'estructura dels seus ingressos i despeses. La valoració dels incompliments reiterats dels objectius de reducció del dèficit –fixats de manera pràcticament igual que els de altres comunitats– hauria de tindre present que la seua restricció pressupostària és molt més estricta. Ni els sistemes de finançament ni els instruments de solidaritat la tracten com a altres comunitats pobres, a pesar que la seua renda per habitant solament equival al 88% de la mitjana espanyola.

---

2. La perspectiva financera és la predominant en el Programa d'Estabilitat i l'única perceptible fins al moment en els informes i les recomanacions de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, malgrat que la seua missió és "vetlar per la sostenibilitat de les finances públiques com a via per a assegurar el creixement econòmic i el benestar de la societat espanyola a mitjà i llarg termini".

---

3. Els efectes dels ajustos fiscals depenen del ritme de reducció del dèficit, del nivell al què se situen els objectius d'equilibri dels ingressos i despeses públiques i de la composició de tots dos. En les administracions públiques espanyoles, quan el Programa d'Estabilitat Pressupostària estableix el calendari de reducció del dèficit marca un repartiment d'ell entre administracions més exigent per a les Comunitats Autònomes que per a les Administracions Centrals. Com a conseqüència d'aquest repartiment –escassament justificat–, diferents serveis públics fonamentals s'han vist afectats de manera molt diferent segons les administracions de les quals depenen. Per exemple, mentre la despesa en pensions es manté, el corresponent a educació i sanitat s'ha vist retallat significativament. Vegeu Pérez, Cucarella i Hernández (2015).

Aquest article estudia l'evolució financera pública valenciana des d'una perspectiva comparada amb el conjunt de les CC.AA., i s'estructura de la següent manera. El segon apartat ofereix les dades de l'evolució del dèficit i l'endeutament valencians, constatant l'abast dels seus desequilibris i els incompliments dels objectius d'ajust. El tercer apartat analitza les causes dels majors dèficits valencians, revisant l'evolució d'ingressos i despeses autonòmiques amb el mateix enfocament comparat. El punt quart considera les implicacions dels menors nivells d'ingressos i despeses valencianes per a la prestació de serveis públics fonamentals i el desenvolupament de polítiques de desenvolupament regional. El cinquè apartat presenta les conclusions.

## II. L'evolució del desequilibri fiscal de la Comunitat Valenciana

**A**bs d'abordar l'anàlisi dels desequilibris fiscals de les comunitats autònomes és necessari valorar les fonts d'informació disponibles, ja que existeixen diverses estadístiques oficials elaborades segons criteris diferents i que llancen resultats diferents sobre variables rellevants.

La Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques) ofereix una detallada compilació de les liquidacions de pressupostos de les comunitats autònomes que permet cobrir el període comprès entre 2002<sup>4</sup> i 2014. Aquesta rica font d'informació presenta l'inconvenient del seu enfocament pressupostari, per la qual cosa les seues dades no coincideixen amb el criteri establert pel SEC 2010 (Base 2010). Per a aproximar-nos a aquest últim criteri és necessari recórrer a les dades publicades per la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques), però presenten la limitació que solament existeix informació homogènia del dèficit per comunitats des de 2010 (i amb detall territorial d'ingressos i despeses sols a partir de 2012). Per aquest motiu, aquest treball fa ús també d'una tercera font estadística (De la Fuente, 2015), que estima les variables que ens interessen durant tot el període següent

<sup>4</sup> L'anàlisi s'inicia en 2002 perquè va ser l'any en què es va completar el traspàs de les principals competències de despesa a les comunitats autònomes.

L'enfocament del SEC 2010 a partir d'ajustar les dades de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local. Per a fer-ho, De la Fuente realitza ajustos que incorporen el compte extra-presupostari 413 (409/411) -utilitzat per a aflorar compromisos no reconeguts i "factures en el calaix"-, reconeixen l'excés de bestretes de la liquidació definitiva del sistema de finançament autonòmic de règim comú i inclouen les posteriors retencions per al seu reintegrament per parts.

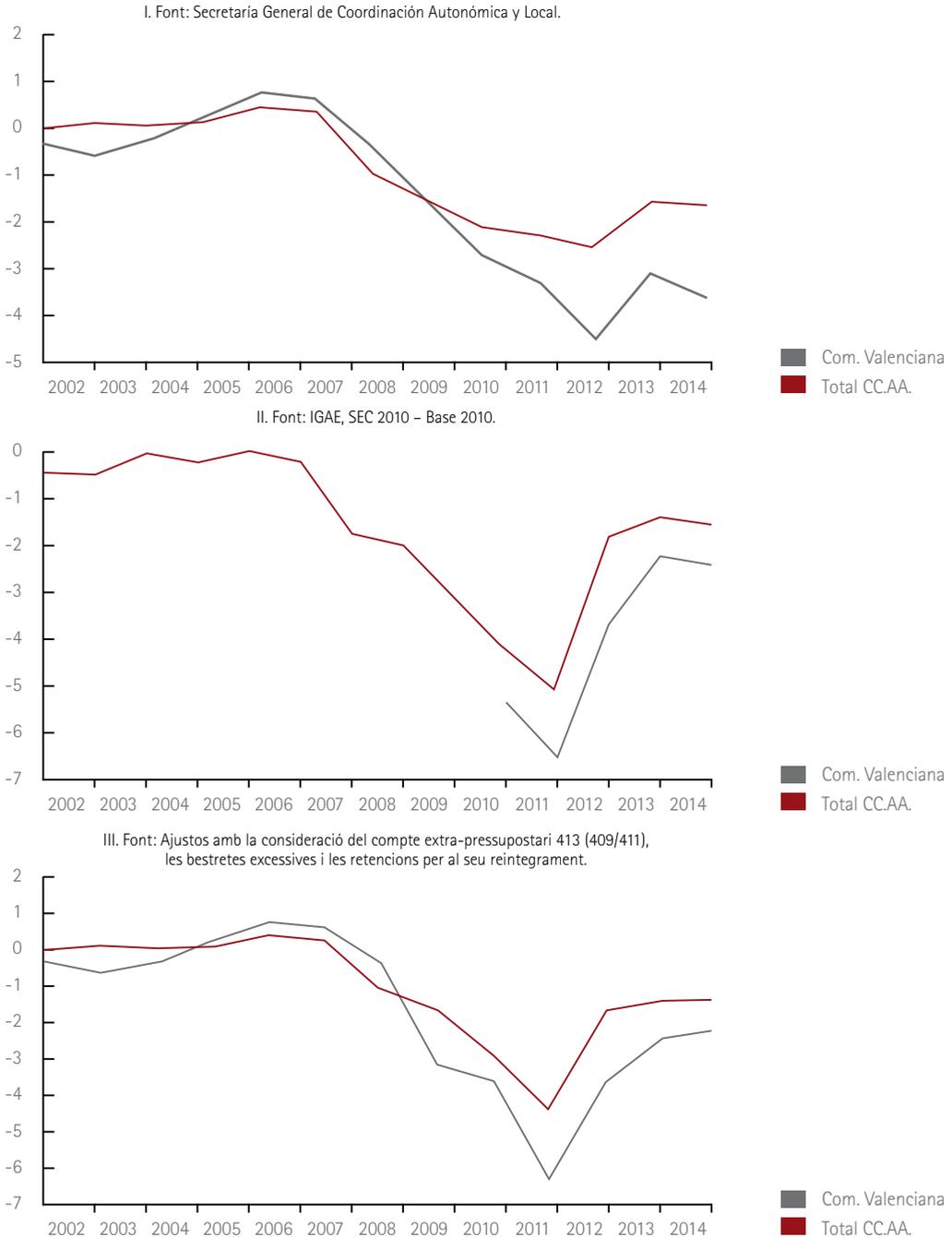
Les característiques de la informació oferida per aquestes fonts són diferents i, per tant, els seus resultats no són els mateixos. Per aquest motiu, l'anàlisi realitzada a continuació mostrarà l'abast de les diferències entre els tres enfocaments indicats amb la finalitat de comprovar si en essència es pot mantindre l'argumentació presentada, tenint en compte les diferents estadístiques disponibles.

A la vista dels resultats que ofereixen els panells del gràfic 1 es pot dir que els comptes de la Generalitat Valenciana no presenten dèficit de manera continuada ni mostren un diferencial significatiu respecte del conjunt de les CC.AA. fins a l'any 2008, quan arriba la crisi. En canvi, la informació disponible per als anys posteriors indica que a partir d'eixe moment els desequilibris fiscals valencians augmenten amb més intensitat que els del conjunt de les comunitats. Aquest canvi es deu a un conjunt de factors que van des de la caiguda d'ingressos a l'augment de despeses, passant per una gestió de les finances públiques inadequada -escassament previsor i falta de transparència-, a la qual contribueixen tant la hisenda autonòmica com la central. En aquest sentit, la comparació entre les diferents fonts apunta que la informació presupostària retarda el reconeixement de despeses compromeses -mantenint comptes "extra-presupostaris" i "factures en el calaix"- i també de part del dèficit. A més, es veu afectada per la incertesa sobre els ingressos de les comunitats derivada dels criteris seguits en l'estimació d'ingressos tributaris dels Pressupostos Generals de l'Estat de 2008 i 2009, de les expectatives i promeses associades a la negociació del nou model de finançament autonòmic i del fraccionament de les devolucions de bestretes sobrevalorades.

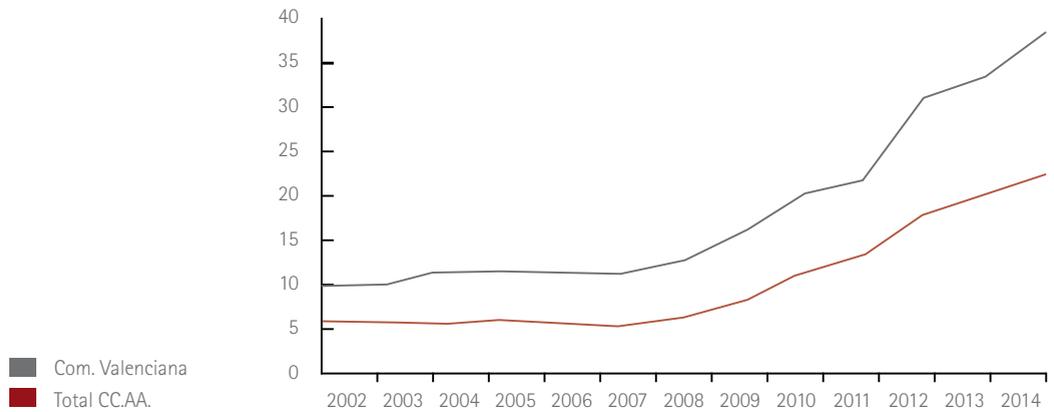
Aquest cúmul de circumstàncies produeix, en diferents comunitats, una acceleració dels desequilibris a partir de 2009, que a la Comunitat Valenciana és enorme i eleva el percentatge d'ingressos financers sobre despesa total fins al 41% en 2011. Eixe any es finançaren amb dèficit 6.442 milions d'euros d'una despesa total liquidada de 15.903 milions. Aquesta trajectòria financerament insostenible va provocar un ràpid creixement de l'endeutament que va desembocar en un substancial empitjorament de les qualificacions de les agències de *rating* i, ja en 2012, en un tancament dels mercats financers que va obligar a adoptar mesures severes d'ajust.

**GRÀFIC 1.** Evolució del dèficit i el deute de les comunitats autònomes i de la Comunitat Valenciana. Percentatge del PIB. 2002-2014

a) Dèficit en percentatge del PIB



## b) Deute en percentatge del PIB



Font: INE, IGAE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ángel De la Fuente (2015), Banco de España i elaboració pròpia.

La trajectòria dels desequilibris fiscals en el cas valencià en els últims anys es caracteritza pels substancials avanços assolits en la seua correcció, però també per la importància que continuen tenint els dèficits –sistemàticament majors que els del conjunt de les CC.AA.– i per les desviacions negatives de les necessitats de finançament efectives respecte als objectius fixats pels programes de consolidació. Segons la IGAE, durant 2014 el dèficit valencià va representar el 2,39 del PIB (enfrent de l'1,66% del conjunt de les CC.AA.) i no es van aconseguir millores addicionals respecte al 2,2% de 2013. En canvi, segons altres estimacions (De la Fuente, 2015), una periodificació diferent dels ajustos comentats condueix a la conclusió que la millora també continua en 2014, situant-se el dèficit valencià d'aquest any en el 2% del PIB. En tots dos casos la xifra equival a menys de la tercera part del percentatge de tres anys abans, però duplica l'objectiu de dèficit fixat en el 1%. El percentatge que representa el dèficit en relació amb el PIB és una referència que té sentit per a comparar països fiscalment autònoms, en els quals els ingressos públics d'un territori es basen de manera exclusiva en la renda generada en ell. Però eixa referència al PIB no té un significat tan clar quan es pretenen comparar comunitats amb uns ingressos d'origen territorial limitat i que depenen en bona mesura de transferències d'anivellament. Des d'aquesta perspectiva, la importància del dèficit pot ser valorada millor posant-lo en relació amb els ingressos de les comunitats. Segons aquesta perspectiva, els 2.370 milions de dèficit valencià que estima la IGAE per a 2014 van representar el 16,8%

dels seus ingressos no financers i el 14,4% dels seus ingressos totals (enfront del 12,0% i el 10,7%, respectivament, del conjunt de les CC.AA.). Aquesta aproximació confirma la major gravetat del desequilibri valencià i condueix a plantejar la qüestió del seu origen tant pel costat dels ingressos com de les despeses, que serà analitzat en el següent apartat. Els dèficits elevats i duradors de les comunitats han provocat increments substancials en els seus nivells d'endeutament des de 2009. El deute valencià al final de 2014 s'elevava a més de 37.000 milions d'euros, una xifra equivalent a quasi el 38% del PIB valencià i al triple del pressupost d'ingressos no financers de la comunitat autònoma. Les conseqüències d'aquest nivell d'endeutament es veuen alleujades perquè el programa d'ajust fiscal en curs ha anat acompanyat de facilitats de finançament de l'Administració Central, canalitzades a través del Fons de Liquiditat Autonòmic (FLA) i el Fons de Pagament a Proveïdors (FPP). Aquests fons han representat un doble avantatge per a les comunitats, en particular per a la Comunitat Valenciana: a) disposar de recursos difícils d'aconseguir per a finançar els seus dèficits i refinançar els seus deutes (en 2015 aquests fons financen aproximadament el 60% del deute valencià); i b) reduir els tipus d'interès (tipus zero en l'exercici 2015). Aquests baixos tipus d'interès que gaudeix la Comunitat fan que el dèficit oficial siga menor del que s'observaria sense aquestes ajudes. Malgrat tot, la càrrega d'interessos és important i adverteix sobre el llarg camí que queda per recórrer a les finances públiques valencianes per a aconseguir un equilibri en el qual les seues despeses siguen sostenibles pels seus ingressos no financers.

## III. Causes dels desequilibris

La gravetat de la situació valenciana no ofereix dubtes: els seus desequilibris fiscals són enormes i sense la respiració assistida facilitada per l'Administració Central la comunitat autònoma no seria financerament viable. Donades les circumstàncies –i vistes les dificultats per a avançar en els ajustos al ritme previst pels objectius de consolidació– és necessari preguntar-se per les causes d'eixos desequilibris. Per a respondre a aquesta qüestió, aquest apartat considera l'evolució dels ingressos i despeses de la Generalitat i els compara amb els del conjunt de les CC.AA.

### 1. Aritmètica dels desequilibris

Ordenarem la informació guiats per una descomposició aritmètica del dèficit de manera que permet mostrar les desviacions del dèficit valencià respecte al del conjunt de comunitats com una suma de les seues desvia-

cions en despeses i en ingressos. Comencem per expressar les variables en relació al PIB i després també en termes per càpita.

Denominem:

$$D_V^t = G_V^t - I_V^t \quad (1)$$

On:

- $D_V^t$  : dèficit de la Comunitat Valenciana l'any  $t$
- $G_V^t$  : despesa de la Comunitat Valenciana l'any  $t$
- $I_V^t$  : ingrès de la Comunitat Valenciana l'any  $t$
- $Y_V^t$  : PIB de la Comunitat Valenciana l'any  $t$

El dèficit valencià, expressat en percentatge del PIB, pot ser escrit com el dèficit del conjunt de les comunitats més la desviació de la Comunitat Valenciana respecte a la mitjana. Les variables corresponents al conjunt de les comunitats es defineixen de manera anàloga a les del cas valencià i es denoten amb el subíndex  $E$ :

$$d_V^t = \frac{D_V^t}{Y_V^t} = g_V^t - i_V^t = d_E^t + \delta_V^t \quad (2)$$

Sent:

- $d_V^t$  : dèficit en percentatge del PIB de la Comunitat Valenciana l'any  $t$
- $g_V^t$  : despesa en percentatge del PIB de la Comunitat Valenciana l'any  $t$
- $i_V^t$  : ingrès en percentatge del PIB de la Comunitat Valenciana l'any  $t$
- $d_E^t$  : dèficit en percentatge del PIB del conjunt de CC.AA. l'any  $t$
- $\delta_V^t$  : desviació del dèficit en percentatge del PIB de la Comunitat Valenciana respecte a la mitjana de les CC.AA. l'any  $t$

Així mateix, el dèficit pot ser escrit en termes de les desviacions valencianes respecte a la mitjana de les comunitats en ingressos i despeses públiques:

$$d_V^t = (g_E^t + \alpha_V^t) - (i_E^t + \beta_V^t) \quad (3)$$

$$d_V^t = (g_E^t - i_E^t) + (\alpha_V^t - \beta_V^t) \quad (4)$$

$$d_V^t = d_E^t + (\alpha_V^t - \beta_V^t) \quad (5)$$

$$\delta_V^t = d_V^t - d_E^t = (\alpha_V^t - \beta_V^t) \quad (6)$$

Sent:

- $g_E^t$  : despesa en percentatge del PIB del conjunt de CC.AA. l'any  $t$
- $\alpha_V^t$  : desviació en percentatge del PIB en la despesa de la Comunitat Valenciana respecte a la mitjana de les CC.AA. l'any  $t$
- $i_E^t$  : ingrès en percentatge del PIB del conjunt de CC.AA. l'any  $t$
- $\beta_V^t$  : desviació en percentatge del PIB en l'ingrès de la Comunitat Valenciana respecte a la mitjana de CC.AA. l'any  $t$

L'expressió (2) pot ser reescrita prenent com a variable de referència la població en compte del PIB. Si denotem amb (\*) aquesta segona definició, tenim:

$$d_V^{t*} = \frac{D_V^{t*}}{Y_V^{t*}} = g_V^{t*} - i_V^{t*} = d_E^{t*} + \delta_V^{t*} \quad (7)$$

i, de la mateixa manera, poden ser reescrites les expressions (3) a (6). Interessa destacar que entre l'expressió (6) i la (7) existeix la següent relació:

$$\delta_V^{t*} = d_V^{t*} - d_E^{t*} = \left( \frac{d_V^{t*}}{y_V^{t*}} \right) - \left( \frac{d_E^{t*}}{y_E^{t*}} \right) \quad (8)$$

Sent  $y_V^{t*}$  la renda valenciana per habitant i  $y_E^{t*}$  l'espanyola. L'expressió (8) adverteix que la desviació del dèficit valencià en percentatge de PIB respecte al del conjunt de les comunitats autònomes depèn tant de les desviacions en termes per habitant com dels nivells de renda per càpita. Com la renda per càpita valenciana és inferior a la mitjana espanyola, si partim d'un diferencial de dèficit en termes per càpita, el diferencial del dèficit en termes de PIB serà encara major perquè el minuend es divideix per un nombre menor en el cas valencià.

L'expressió (6) reescrita en termes per càpita és la següent:

$$\delta_V^{t*} = d_V^{t*} - d_E^{t*} = (\alpha_V^{t*} - \beta_V^{t*}) \quad (9)$$

La descomposició que ofereixen les expressions (6) i (9) permet apreciar que la desviació del dèficit valencià observada l'any (t) pot tindre el seu origen en unes despeses superiors a la mitjana o en uns ingressos inferiors a la mitjana. Que l'origen siga un o un altre és rellevant per a avaluar la causa dels majors dèficits i orientar les mesures d'ajust fiscal des d'una perspectiva de llarg termini que tinga en compte les seues implicacions sobre el creixement i el benestar.

Tenint en compte que el PIB territorial no constitueix l'únic origen dels ingressos de les comunitats, en la resta d'aquest apartat les desviacions de despeses i ingressos es presenten en termes per càpita.

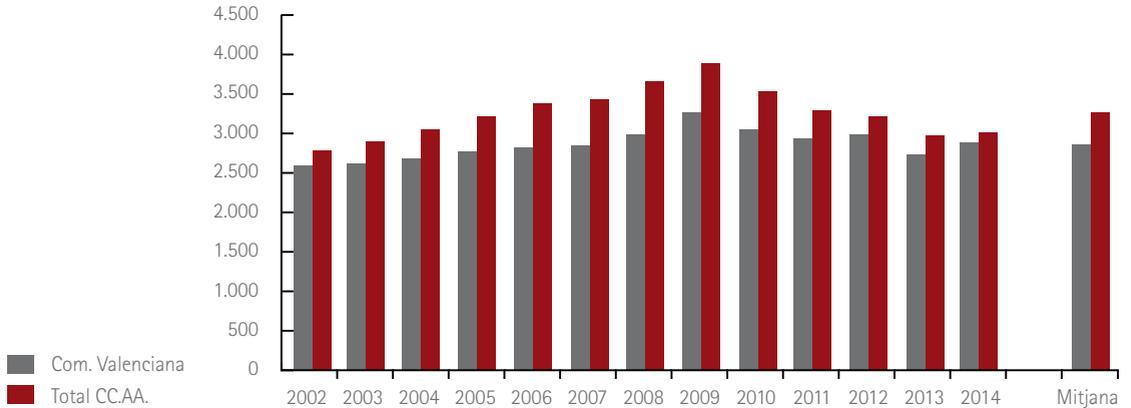
## 2. Despeses

El panell a) del gràfic 2 mostra l'evolució de la despesa per càpita de la Comunitat Valenciana ( $g_V^{t*}$ ) i del conjunt de les CCAA. ( $g_E^{t*}$ ), segons les tres estimacions considerades. La diferència entre les barres es correspon amb la variable ( $\alpha_V^{t*}$ ).

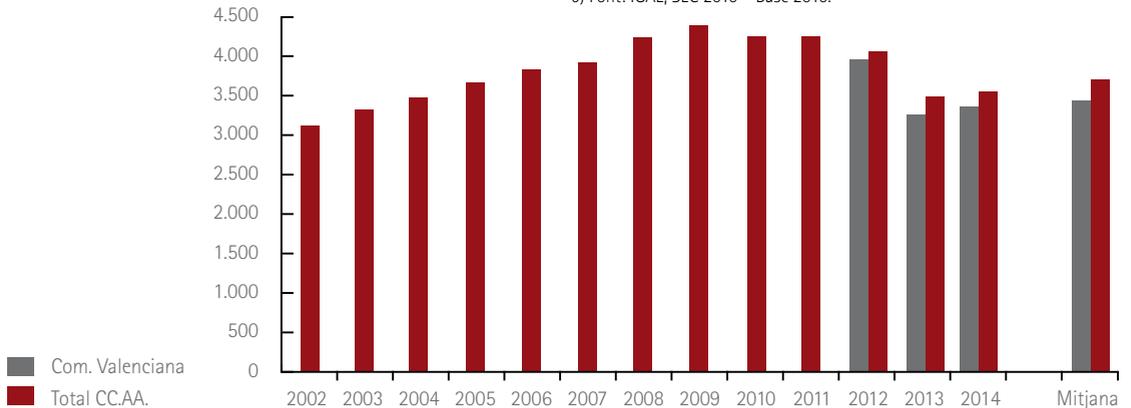
En totes les estimacions i durant tots els anys la trajectòria valenciana se situa per sota de la mitjana espanyola, sense excepció, és a dir, la despesa autonòmica valenciana per habitant és sistemàticament inferior a la despesa mitjana de les comunitats.

**GRÀFIC 2.** Evolució de la despesa per càpita de les comunitats autònomes i de la Comunitat Valenciana. 2002-2014, euros constants de 2014

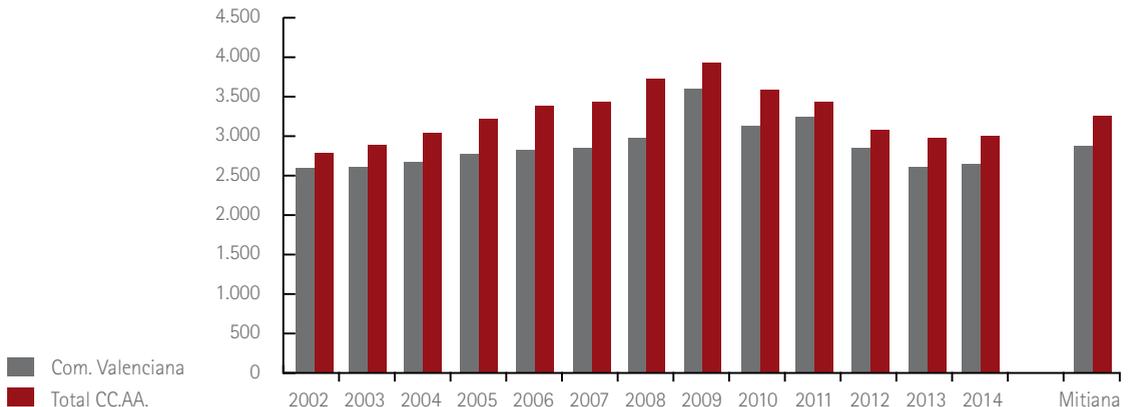
a) Font: Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.



b) Font: IGAE, SEC 2010 – Base 2010.



c) Font: Ajustos amb la consideració del compte extra-pressupostari 413 (409/411).



Font: INE, IGAE, Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, Ángel De la Fuente (2015) i elaboració pròpia.

En el conjunt del període 2002-2014 aquesta desviació és del -12,4% respecte a la mitjana d'Espanya si es considera l'estimació a) i del -11,9% si l'estimació és la c) (l'estimació b solament cobreix tres anys). La comparació de les mitjanes de les estimacions a) i c) permet constatar un diferencial valencià de magnitud similar en tots dos casos, a causa que la consideració conjunta del període corregeix la diferent periodificació en la imputació de les despeses. En aquest sentit s'observa com en l'estimació a) el diferencial valencià amb Espanya s'escurça en els últims anys, quan s'incorporen a la liquidació les despeses contemplades en els comptes extra-pressupostaris i les "factures en els calaixos". Per la seua banda, en l'estimació c) s'escurça el diferencial en els exercicis 2009 i 2011, coincidents amb elevats increments del compte extra-pressupostari (en 2009 de manera simultània amb les elevades inversions públiques incloses en el Pla Confiança, l'equivalent valencià al Plan E).

Segons aquesta informació, en comparació de la resta d'autonomies la valenciana té ajustades les seues despeses des de fa temps per sota dels nivells mitjans actuals –amb l'excepció puntual de 2009 en l'estimació c-. Per tant, l'ajust de despeses valencià ha actuat sobre un nivell de partida ja inferior en despesa per habitant.

**La conclusió que es deriva d'aquesta informació és que el desequilibri financer valencià segueix sent superior malgrat gastar menys i no per gastar més.** Aquest tret és estructural: es manté al llarg de tot el període analitzat, no solament en els anys de crisi ni durant els exercicis en els quals totes les comunitats ajusten les seues despeses per a reduir el dèficit. Per tant, **es pot parlar de dos ajustos de despesa en el cas valencià: el que totes les comunitats han realitzat durant els últims anys i el que realitzen algunes –de manera destacada la valenciana– des de fa més temps i que es reflecteix en una despesa permanentment inferior a la mitjana.**

### 3. Ingressos

L'altre determinant del diferencial de dèficit segons l'expressió (9) és el diferencial d'ingressos per habitant en comparació amb la resta de comunitats. Encara que els ingressos que més atenció mereixen són els derivats del model de finançament de les comunitats autònomes, la restricció pressupostària de cadascuna depèn també d'altres dues fonts d'ingressos: els derivats dels tributs propis de les comunitats i un conjunt de transferències que reben de la resta d'administracions –de l'Administració Central i la Unió Europea en molts casos, i de les diputacions al País Basc-.

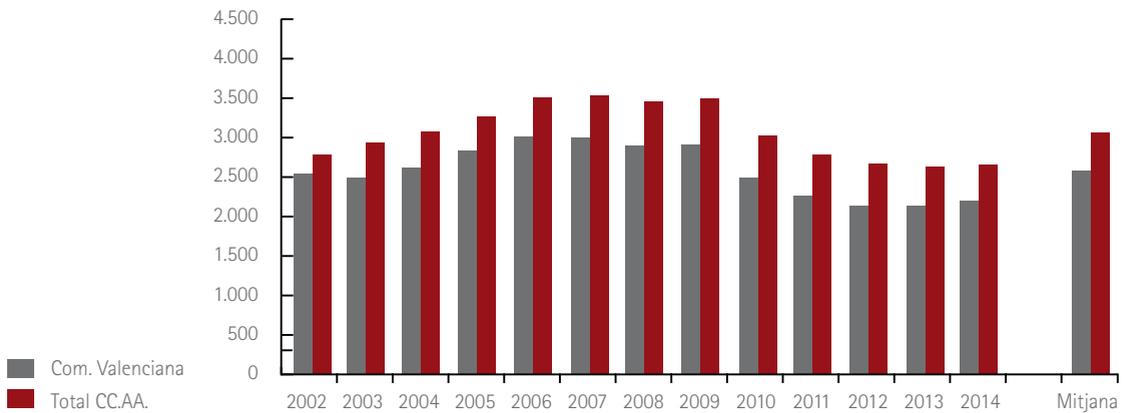
El gràfic 3 mostra l'evolució dels nivells d'ingressos no financers a la Comunitat Valenciana i al conjunt de les CC.AA., expressada en termes per càpita. Cadascun dels panells presenta l'estimació corresponent a les tres

fonts estadístiques considerades. La distància entre les barres representades en el gràfic indica el valor del diferencial d'ingressos per habitant, denotat en les expressions com  $(\beta_V^{L*})$ .

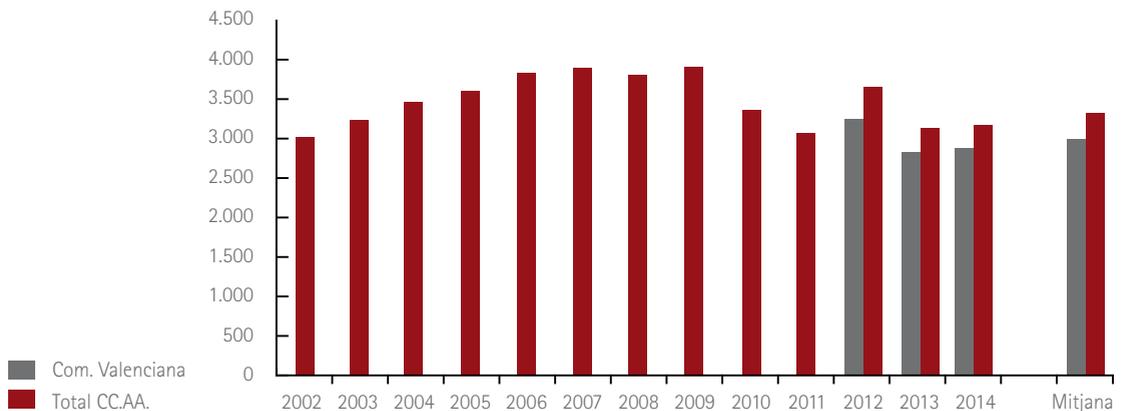
En les tres estimacions la posició valenciana discorre sempre per sota de la mitjana espanyola. La distància dels ingressos de la Comunitat Valenciana a la mitjana durant el conjunt del període analitzat és, en mitjana, del 15,9% si s'utilitza l'estimació del panell a) i del 16,0% si es considera la del panell c).

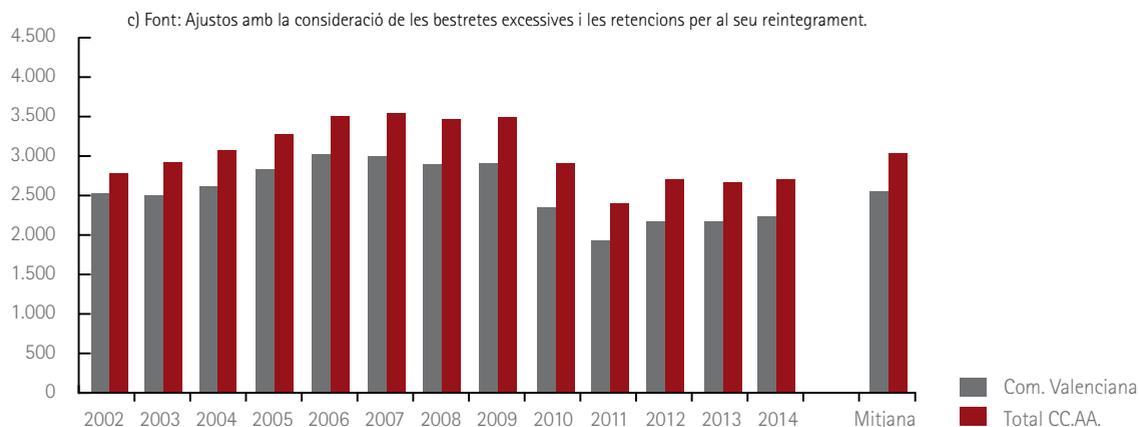
**GRÀFIC 3.** Evolució dels ingressos per càpita de les comunitats autònomes i de la Comunitat Valenciana. 2002-2014, euros constants de 2014

a) Font: Secretaria General de Coordinació Autònómica y Local.



b) Font: IGAE, SEC 2010 – Base 2010.





Font: INE, IGAE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ángel De la Fuente (2015) i elaboració pròpia.

La notable diferència entre els ingressos de la Comunitat Valenciana i el conjunt de les CC.AA. contribueix, per tant, al diferencial que presenta el seu dèficit. Les raons d'aquest menor nivell d'ingressos mereixen ser comentades. En primer lloc, per descomptat, es deu al menor nivell de recursos proporcionat pels sistemes de finançament autonòmic de règim comú, doncs aquesta font d'ingressos representa el 69,6% dels ingressos autonòmics no financers. En el conjunt del període analitzat, a la Comunitat Valenciana els ingressos del model de finançament representen el 8,9% del PIB regional enfront del 9,3% de mitjana de les comunitats, malgrat ser una comunitat amb una renda per habitant inferior a la mitjana. En termes per càpita, la debilitat d'aquesta font d'ingressos es posa igualment de manifest: la Comunitat Valenciana aconsegueix el 86,6% de la mitjana (veure quadre 1)<sup>5</sup>.

### Quadre 1. NIVELL DE RECURSOS OFERTS PER LES DIFERENTS FONTS D'INGRESSOS EN LES COMUNITATS AUTÒNOMES DE RÈGIM COMÚ I EN LA COMUNITAT VALENCIANA. PERCENTATGE DEL PIB I PER CÀPITA. 2004-2012

	Euros de 2012 per habit.		CC.AA.=100	Estructura percentual		En % del PIB	
	CC.AA. règim comú	Comunitat Valenciana	Com. Valen. respecte mitjana	CC.AA. règim comú	Comunitat Valenciana	CC.AA. règim comú	Comunitat Valenciana
Recursos del sistema de finançament	2.175	1.884	86,62	68,42	69,64	9,31	8,86
Tributs propis	561	566	100,99	17,63	20,92	2,40	2,66
Transferències de les AA.PP. diferents a les del sistema de finançament	368	222	60,42	11,58	8,22	1,58	1,05
Transferències de la U.E.	75	33	43,67	2,37	1,22	0,32	0,15
Total recursos no financers	3.179	2.706	85,10	100,00	100,00	13,61	12,73

Font: INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas i elaboració pròpia.

5. Si la dada de població es corregeix pels coeficients de necessitat utilitzats pel sistema de finançament, els recursos de la Comunitat Valenciana per habitant ajustat se situen en el 92,8% de la mitjana.

El pes de les transferències que no formen part del sistema de finançament sobre els recursos de les comunitats (provinents de la UE, del FCI, de l'Administració Central per al cofinançament d'actuacions acordades bilateralment, etc.) és molt menor, però el seu impacte és rellevant per a algunes comunitats amb un baix nivell de renda. En mitjana representen prop del 13,9% del finançament de les CC.AA., però en el cas valencià sols representen el 9,4%, malgrat el seu menor nivell de renda relatiu. Per tant, no contribueixen a equilibrar els menors recursos del model de finançament sinó que accentuen la divergència amb la mitjana. En el període analitzat aquests ingressos representen l'1,2% del PIB valencià –enfront de l'1,9% en l'agregat de les CC.AA.– i se situen, en termes per càpita, en el 57,6% de la mitjana.

El tercer factor de la desviació en els ingressos podria ser la pressió fiscal associada als tributs propis de les comunitats (Transmissions i donacions, Actes jurídics documentats, Taxes afectes als serveis transferits). Si una comunitat exerceix de forma decidida la seua autonomia fiscal a la baixa i la seua renda és inferior a la mitjana contribuirà a incrementar el diferencial d'ingressos respecte a la mitjana de les CC.AA. No obstant açò, les dades no indiquen una menor pressió fiscal en el cas valencià en aquests tributs i taxes: representen el 2,7% del PIB enfront d'una mitjana del 2,4%, i els ingressos per habitant provinents d'aquesta font se situen en el 101% de la mitjana.

La doble conclusió que es deriva de l'evidència mostrada en aquest subapartat és la següent: a) contràriament al que succeïa amb les despeses, **els ingressos per habitant de la Comunitat Valenciana contribueixen a incrementar el diferencial de dèficit** perquè són menors; b) **el menor nivell dels ingressos per habitant no es deriva d'una menor pressió fiscal (és superior a la mitjana de les CC.AA. en relació amb el PIB), sinó dels menors recursos proporcionats pel sistema de finançament autonòmic i per les transferències de la resta d'administracions.**

#### 4. Determinants del diferencial de dèficit valencià

Per a concloure aquesta anàlisi de les causes del diferencial de dèficit observat entre la Comunitat Valenciana i el conjunt de les comunitats, el quadre 2 quantifica els determinants de  $(\delta_{CV}^*)$ , segons l'expressió (9). Després d'arreglar en les dues primeres files els valors del dèficit de la Comunitat Valenciana i el conjunt de les comunitats en termes per càpita, les següents files presenten el valor del diferencial del dèficit valencià, el diferencial de despesa  $(\alpha_{CV}^*)$  i el diferencial d'ingressos  $(\beta_{CV}^*)$ .

## Quadre 2. DIFERENCIAL DEL DÈFICIT VALENCIÀ I ELS SEUS DETERMINANTS, EN EUROS CONSTANTS DE 2014 PER CÀPITA

	<u>2002-2014</u>
Dèficit	
Comunitat Valenciana	332,69
Total CC.AA.	238,82
Diferencial de dèficit	93,87
Diferencial de despesa	-390,50
Diferencial d'ingrés	-484,37

Font: IGAE, INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ángel De la Fuente (2015) i elaboració pròpia.

El diferencial del dèficit valencià amb el conjunt de les CC.AA. és rellevant en el conjunt del període (94 euros per càpita) i el seu origen és el següent. El diferencial de despesa valenciana en el període és negatiu, la qual cosa indica que no contribueix a augmentar el dèficit relatiu sinó a reduir-ho. En canvi, el diferencial d'ingressos valencià és negatiu però la variable té signe (-) en l'expressió (9), de manera que l'aportació d'aquesta variable al diferencial de dèficit resulta positiva. Per tant, **el menor nivell d'ingressos és l'única causa del major dèficit valencià i el seu impacte és tan elevat que la realització d'una despesa menor no resulta suficient per a compensar-ho.**

## IV. Implicacions del doble ajust fiscal valencià

La correcció del desequilibri pressupostari de les CC.AA. a partir de 2012 s'ha produït fonamentalment mitjançant una reducció de les despeses. La via de l'increment d'ingressos no ha sigut pràcticament utilitzada per les CC.AA. –encara que sí ho ha fet l'Administració Central– ni tampoc s'han produït canvis en el model de finançament, a pesar que s'ha posat en evidència de manera reiterada el seu funcionament deficient<sup>6</sup>.

En el cas valencià aquestes circumstàncies han conduït a les reduccions de despesa mostrades en el gràfic 2, en el qual comprovàvem que s'han produït partint d'un nivell de despesa per habitant ja inferior al de la resta de comunitats al principi de la crisi i amb una intensitat similar a la de la

<sup>6</sup> Vegeu IEE (2013) i De la Fuente (2012, 2013).

mitjana d'elles. Així doncs, la Comunitat Valenciana gastava abans menys del que ara gasten les comunitats que ho fan per sobre de la mitjana; però, a causa dels seus menors ingressos, amb prou esforços evitava el dèficit. Partint d'eixa situació, i després d'experimentar en els primers anys de crisi un enorme dèficit, ha dut a terme en aquests anys un segon ajust que manté el seu nivell de despesa *per capita* substancialment per sota de la mitjana i el seu nivell de dèficit allunyat dels objectius de consolidació establits.

Les implicacions d'aquesta situació són diverses. En primer lloc, la menor despesa repercuteix en el nivell al que es presten els serveis públics que són responsabilitat de les CC.AA.<sup>7</sup> Convé distingir en aquest sentit quatre grups de despesa (educació, sanitat, protecció social i resta de funcions), doncs les diferències entre ells són rellevants, com pot observar-se en el quadre 3. En ell es presenten els nivells de despesa valenciana en les diferents funcions, en percentatge de PIB i per habitant, per a la mitjana del període 2002-2013.

### Quadre 3. NIVELL DE DESPESA PER HABITANT DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN RELACIÓ AMB LA MITJANA DE COMUNITATS AUTÒNOMES. PRINCIPALS FUNCIONS DE DESPESA. 2002-2013

	Despesa per capita (euros de 2013)	Com. Valen. respecte mitjana=100	Pes respecte PIB (en %)
Sanitat	1.285,4	97,1	5,78
- Comunitat Valenciana	1.323,7		5,34
- Total CC.AA.			
Educació	955,1	102,5	4,28
- Comunitat Valenciana	931,6		3,76
- Total CC.AA.			
Protecció social	131,4	60,7	0,60
- Comunitat Valenciana	216,5		0,88
- Total CC.AA.			
Resta	555,4	65,0	2,51
- Comunitat Valenciana	854,0		3,44
- Total CC.AA.			
Total despesa no financera	2.927,4	88,0	13,17
- Comunitat Valenciana	3.325,7		13,41
- Total CC.AA.			

Font: IGAE, INE, Fundació BBVA-Ivie (2015), Ángel De la Fuente (2015) i elaboració pròpia.

<sup>7</sup> Vegeu l'anàlisi detallada de les disparitats regionals en els nivells de despesa pública i les seues implicacions per a la prestació de serveis públics fonamentals en Pérez i Cucarella (2014) i Pérez, Cucarella i Hernández (2015).

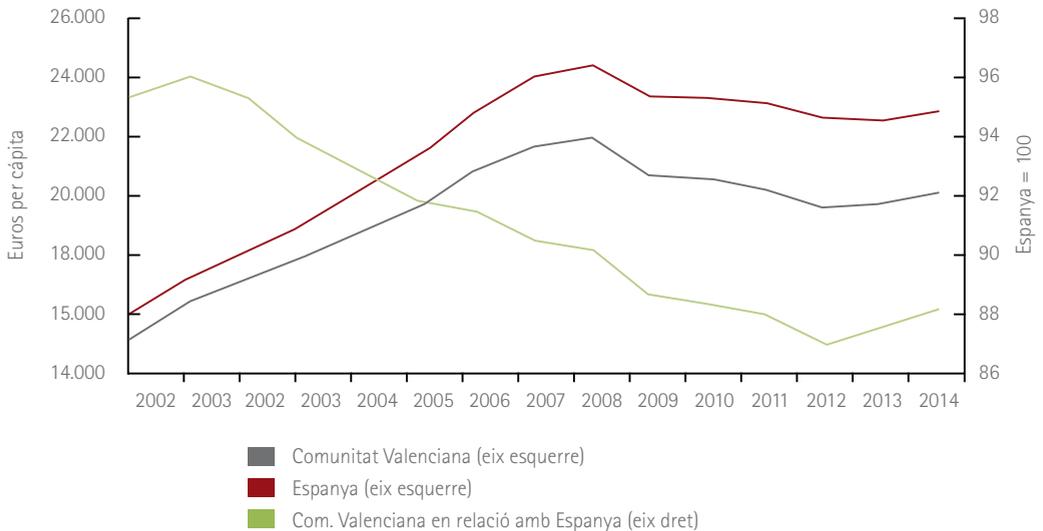
En termes generals, segons les dades, la Comunitat Valenciana protegeix més la seua despesa en sanitat i educació de les desviacions respecte a la mitjana i concentra les diferències en la resta de funcions. En les dues primeres funcions la seua despesa per habitant se situa pròxim a la mitjana: el 97% en sanitat i el 102% en educació. En les altres funcions, en canvi, les desviacions són enormes: la despesa per habitant en protecció social se situa en el 61% de la mitjana i en la resta de funcions en el 65%. Dues conseqüències directes importants d'aquesta doble decisió són un desplegament molt més limitat dels serveis de protecció social (en particular els de suport a la dependència<sup>8</sup>) i de les activitats de suport al desenvolupament regional (infraestructures, R+D+i, ajudes a empreses, etc.).

Aquests resultats són preocupants des de la perspectiva dels objectius de benestar i de creixement, que també han de contemplar els ajustos fiscals. En relació amb el benestar, el nivell de despesa per habitant valencià en el conjunt dels serveis públics fonamentals –educació, sanitat i protecció social– es troba en el 96% del que realitzen en mitjana les comunitats autònomes, però la desviació en protecció social és bastant important per a posar en dubte la igualtat d'oportunitats dels valencians en l'accés a aquests serveis en comparació amb altres comunitats, especialment en matèria d'atenció a la dependència.

D'altra banda, la trajectòria preocupant de l'economia valenciana des de principis de segle –la reculada relativa de la qual respecte a Espanya il·lustra l'evolució de la renda per habitant (gràfic 5)– fa pensar en l'efecte que pot haver tingut sobre ella la debilitat de les polítiques de creixement de la Generalitat. Sens dubte, en la trajectòria recent de l'economia valenciana influeixen múltiples factors, però el nivell de la despesa autonòmica en les funcions de foment del desenvolupament econòmic que té encomanades la Generalitat és tan baix que impedeix el desplegament de polítiques d'oferta mínimament ambicioses, que altres comunitats sí poden desenvolupar.

<sup>8</sup> En aquest punt el disseny del model de finançament aprovat en 2009 és particularment pervers, doncs assigna recursos a les comunitats en funció de com havien desenvolupat l'aplicació de la Llei de Dependència, ignorant que les condicions financeres de les CC.AA. en eixos anys ja eren molt desiguals. Vegeu Pérez et al (2012, 2013).

**GRÀFIC 5.** Renda per habitant de la Comunitat Valenciana i Espanya. 2000-2014



Font: INE i elaboració pròpia.

## V. Conclusions

**M**illorar l'estabilitat pressupostària de la Comunitat Valenciana, greument qüestionada pel seu perllongat i quantiós dèficit i elevat nivell d'endeutament, requereix contemplar la situació des d'una perspectiva financera de curt termini i des dels objectius que han de perseguir els processos d'ajust fiscal a llarg termini en matèria de creixement i benestar. Aquest doble enfocament ha sigut adoptat en aquest treball i les conclusions són les següents:

- 1) La Comunitat Valenciana va ser la primera de les CC.AA. en nivell d'endeutament sobre PIB i la tercera pel seu dèficit en relació al PIB en 2014, trobant-se allunyada de l'objectiu establert pels compromisos del Programa d'Estabilitat. Aquests desequilibris i la ràtio ingressos financers/ingressos no financers testifiquen que la situació financera valenciana no és sostenible i no ho seria ja si no comptara ara amb els instruments d'auxili financer oferits per l'Administració Central (FLA i FPP) a tipus d'interès molt baixos.
- 2) Unes dades tan preocupants solament poden interpretar-se adequadament tenint presents els nivells d'ingressos i despeses dels quals es deriven. La Comunitat Valenciana situa el seu nivell de despesa per habitant molt per sota de la mitjana (un 88% tant en 2014 com en

la mitjana del període 2002-2014) i també en ingressos (un 83% en 2014 i un 84% en el conjunt del període). Així doncs, el major dèficit valencià es produeix malgrat gastar molt menys que la mitjana i es deu al fet que el seu nivell d'ingressos no financers és encara inferior.

3) Els ajustos fiscals realitzats per la Comunitat Valenciana en els últims anys se sumen a un altre ajust més durador, anterior als que han realitzat la majoria de les comunitats durant la crisi: el nivell de despesa per habitant valencià ja era abans de 2009 similar a l'aconseguit per la mitjana de les CC.AA. en 2014, i se situa en l'actualitat en un nivell encara més baix.

4) L'efecte d'aquest doble ajust fiscal sobre la despesa per habitant és tan important que posa en qüestió que els ciutadans residents a la Comunitat Valenciana accedisquen als serveis públics fonamentals de protecció social en condicions similars als de la majoria de les comunitats. La igualtat d'oportunitats queda així molt qüestionada en serveis públics que són fonamentals.

5) L'altre efecte preocupant d'aquest doble ajust fiscal és que les polítiques de foment del desenvolupament regional tenen en la Comunitat Valenciana dotacions molt inferiors a les d'altres regions. Açò succeeix en un període en el qual l'economia valenciana divergeix en renda per càpita, havent-se situat en l'actualitat 12 punts percentuals per sota de la mitjana espanyola, 8 pp. més arrere que en 2001.

6) En l'origen dels desequilibris financers de la Comunitat Valenciana es troba, sens dubte, el perjudici que per als seus ingressos representa l'actual model de finançament autonòmic i els precedents, però també l'escassetat de transferències per al desenvolupament que rep, malgrat la seua significativa distància a la mitjana en renda per habitant.

**En definitiva, la desviació en el compliment dels objectius de dèficit i el nivell d'endeutament aconseguit a la Comunitat Valenciana són molt preocupants. Però aquests desequilibris es produeixen alhora que la comunitat autònoma gasta menys que la mitjana en l'exercici de les mateixes competències. Aquesta combinació de circumstàncies fa necessari contemplar mesures diferents de les coercitives per a complir el dèficit, i en concret apunta a la necessària revisió de les seues fonts de finançament. Si el diagnòstic omet els elements destacats en aquest treball, l'avaluació dels ajustos fiscals realitzats a la Comunitat Valenciana resulta esbiaixada, impedeix entendre la naturalesa dels problemes i dificulta la seua solució duradora.**

## Bibliografia

- BANCO DE ESPAÑA (consulta en línea): *Deuda pública de las comunidades autónomas*.
- BARRIOS, S., LANGEDIJK, S. i PENCH, L. (2010): *EU Fiscal Consolidation after Financial Crisis. Lessons from Past Experiences*. Economic Papers, 418. European Union.
- COURNÈDE, B., GOUJARD, A., PINA, A. i DE SERRES, A. (2013): *Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity*, Economic Policy Papers, 07, OECD
- DANIEL, J., DAVIS, J., FOUAD, M. i VAN RIJCKEGHEM, C. (2006): *Ajuste Fiscal para la Estabilidad y el Crecimiento*, FMI.
- DE LA FUENTE, A. (2015): *Las finanzas autonómicas en 2014 y entre 2003 y 2014*, Fedea.
  - (2013): *El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma*, Document de Treball, n.º 13/03, BBVA Research.
  - (2012): *El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*, Document de Treball, n.º 12/23, BBVA Research.
- DE MELLO, L. (2013): *What Can Fiscal Policy Do in the Current Recession? A Review of Recent Literature and Policy Options*, Hacienda Pública Española, 204, pàgs. 113-139. Instituto de Estudios Fiscales.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. i THOMAS, C. (2012): *El Impacto de la Consolidación Fiscal sobre el Crecimiento Económico. Una Ilustración para la Economía Española a partir de un Modelo de Equilibrio General*. Documentos Ocasionales, 1205, Banco de España.
- IEE (Instituto de Estudios Económicos) (2013): "Propuestas para la reforma de la financiación autonómica", números 1 i 2/2013 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE, consulta en línea):
  - *Contabilidad Nacional de España*.
  - *Estimaciones intercensales de población*.
  - *Cifras de población*.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, IGAE (consulta en línea):
  - *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector comunidades autónomas (COFOG)*.
  - *Contabilidad nacional. Cuentas de las administraciones públicas*.
  - *Contabilidad nacional. Cuentas regionales*.
  - *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector ad-*

*ministración regional. Detalle por comunidades.*

- *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores.*

- OECD (2012): *What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?* OECD Economics Department Policy Notes, No. 12, abril, 2012
- OECD (2013): *How Much Scope for Growth and Equity Friends Fiscal Consolidation?* OECD Economics Department Policy Notes, No. 20, juliol, 2013.
- PÉREZ, Francisco, José Antonio PÉREZ, Vicent CUCARELLA i Rafael BENEYTO (2012): *La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas*, Asociación Valenciana de Empresarios (AVE).
- PÉREZ, Francisco, Rafael BENEYTO, José Antonio PÉREZ, José Ismael FERNÁNDEZ, Vicent PEIRÓ i Vicent CUCARELLA (2013): *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, Comisió d'Experts nomenats per les Corts Valencianes.
- PÉREZ, F. i V. Cucarella (2015): *Necesidades y gastos de las comunidades autónomas*, Papeles de Economía Española, No. 143, pp.52-74
- PÉREZ, F. (dir.), V. Cucarella i L. Hernández (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Madrid: Fundación BBVA, 248 pp.
- SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (consulta en línea):
  - *Ejecuciones presupuestarias de las comunidades autónomas.*
  - *Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas de régimen común a través del sistema de financiación.*
- SUTHERLAND, D., HOELLER, P. i MEROLA, R. (2012), *Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means?*, OECD Economic Policy Papers, No 01, abril 2013.



# La sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat Valenciana

Text de:  
Rafael Beneyto Cabanes  
Analista Financer. Membre de la Comissió d'experts  
sobre finançament autonòmic  
nomenada per les Corts Valencianes

SUMARI: I. RESUM EXECUTIU. II. EL FINANÇAMENT PÚBLIC DE LA GENERALITAT VALENCIANA. III. L'AJUSTAMENT DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT VALENCIANA (2010-2015). IV. OCUPACIÓ PÚBLICA AL PAÍS VALENCIÀ. V. LA SOSTENIBILITAT DE LES FINANCES PÚBLIQUES (2016-2020). 1. Deute públic/PIB. 2. Situació de partida: dèficit i deute de la Generalitat Valenciana (2012-2015). 3. Dos escenaris d'ajustament (2016-2020). A) Resultats escenari A. B) Resultats escenari B. VI CONCLUSIONS

## I. Resum Executiu

D'acord amb les xifres publicades pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MINHAP), la Generalitat Valenciana ha tancat l'exercici 2015 amb un dèficit de 2.548 milions d'euros (en termes de comptabilitat nacional), equivalent al 2,5% del PIB valencià, i amb un deute acumulat de 41.953 milions d'euros –un 41,3% del PIB–.

Recentment, el 29 d'abril de 2016, el govern d'Espanya ha aprovat l'enviament a la Unió Europea de l'actualització del Programa d'estabilitat per al període 2016-2019, després de l'incompliment del objectiu de dèficit per a l'any 2015. El nou objectiu de dèficit per al conjunt de les administracions públiques passa del 2,8% del PIB al 3,6% per a l'any 2016; i per a les comunitats autònomes del 0,3% del PIB al 0,7%. Així mateix l'objectiu del deute queda fixat per a les comunitats autònomes en el 22,5% del PIB per a l'any 2016.

Cal recordar que abans de l'entrada en vigor del Tractat sobre Estabilitat, Coordinació i Governament en la UEM, la Constitució espanyola s'havia reformat per la via ràpida, encetant el procés per a l'aprovació de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (LEPSF). Començava així la pràctica de l'austeritat a totes les administracions públiques, afectant a despeses clau per al creixement econòmic i la cohesió social (Camaño i Fernández, 2016). La reducció prevista al programa d'estabilitat del pes sobre el PIB de les despeses als serveis bàsics de l'estat del benestar són impossibles sense afectar la qualitat dels serveis o la seua universalitat.

El compliment de l'objectiu d'estabilitat per a l'any 2016 sembla massa exigent per al conjunt de les administracions públiques i difícil d'aconseguir per a les comunitats autònomes. Caldria que el pla d'ajustament per a les comunitats autònomes tinguera uns objectius realistes i adaptats a les condicions específiques de les diferents autonomies. L'aplicació unilateral que fa el govern central de la normativa d'estabilitat ocasiona ajustaments més ràpids a les comunitats autònomes, sense considerar que del gruix de les seues despeses depén l'estat del benestar. En aquest sentit, cal ressenyar que el govern central disposa la majoria de vots (51%) al Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) i ha impedit fins ara que s'encarregue un estudi a l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), la qual s'ha mostrat favorable a la realització d'una anàlisi integral que equilibre els recursos financers i les competències de despesa de les diferents administracions públiques (central, autonòmica i local).

És evident que una distribució equitativa i proporcional dels objectius de dèficit mostraria resultats molt diferents: les comunitats autònomes, en la mesura que són responsables del 35% de la despesa pública, podrien tenir un objectiu màxim de l'1,26% en compte del 0,7% fixat. En aquest sentit, el Parlament Europeu, a la seua resolució sobre finances públiques del 16 de gener de 2013, ha recordat que "els esforços de consolidació fiscal cap repartir-los entre les diferents administracions tot i considerant els serveis que presten".

Per altra banda, una distribució també equitativa d'ingressos i competències de despesa entre els diferents nivells de govern haguera reduït el dèficit públic de les comunitats autònomes, ja que aquestes són responsables del 35% de la despesa pública (incloent la majoria dels serveis bàsics de l'estat del benestar) i reben sols el 24% de la recaptació d'impostos, mentre que l'administració central (inclosa la Seguretat Social) manté competències equivalents al 52% de la despesa pública i reté el 65% de la recaptació d'impostos.

Al coincidir els ajustaments fiscals ràpids amb una etapa de recessió, els efectes multiplicadors negatius sobre la renda derivats d'intenses

reduccions de despesa pública són elevats i redueixen a la vegada els ingressos fiscals, tot i obligant a nous ajustaments (Pérez i altres, 2013). I també, el disseny de l'ajustament fiscal cal que contemple la capacitat de reduir la vulnerabilitat financera a llarg termini del sector públic i els seus efectes sobre el creixement econòmic, el sosteniment de les polítiques de benestar i la confiança amb les institucions. (Pérez i Cucarella, 2016).

Finalment, el menor tamany de les actuacions del sector públic al País Valencià podria ser defensat per alguns en el cas que fórem un país independent, però sembla menys probable que ho siga quan formem part d'un model fiscal comú. Per això, el percentatge que representa el dèficit en relació al PIB és una referència que té sentit per a comparar països fiscalment autònoms, en els que els seus ingressos públics depenen de la renda generada en el mateix. Però eixa referència al PIB té un significat menys clar per a comparar comunitats autònomes amb ingressos que depenen en bona mesura de transferències des d'altres administracions. (Pérez i altres, 2012 i 2015)

El treball s'estructura en cinc apartats. A l'apartat 2 es fa un breu anàlisi del finançament públic de la Generalitat Valenciana. A l'apartat 3 es mostra l'ajustament realitzat a les comunitats autònomes, tot i comparant-ho amb el propi de la Generalitat Valenciana. L'evolució de l'ocupació pública al País Valencià s'analitza des de distints punts de vista i mètriques a l'apartat 4, a la vista de les recents valoracions del nou govern valencià. A l'apartat 5 es simulen dos escenaris alternatius per a mesurar la sostenibilitat de les finances de la Generalitat Valenciana. I finalment un últim apartat presenta les conclusions.

## II. El finançament públic de la Generalitat Valenciana

L'economia valenciana mostra una reducció molt preocupant de la riquesa *per capita* i del nombre de persones ocupades. Des de l'any 1990 la renda per capita dels valencians es situa per baix de la mitjana espanyola. Malgrat això som l'única comunitat autònoma que rep un finançament públic inferior a la mitjana i unes inversions inferiors al seu pes per població, que provoca un dèficit fiscal amb l'administració central. A la taula 1 s'hi pot observar el nivell d'ingressos públics no financers del País Valencià des de l'any 2002 al 2014. Som el territori amb menys ingressos, molt lluny de la mitjana (quasi vint punts) i molt més lluny d'altres comunitats autònomes amb un nivell de renda semblant (Galícia, a quasi trenta punts).

**Taula 1. INGRESSOS PÚBLICS NO FINANCERS (Mitjana 2002-2014)**

	Índex per capita (*)	% de PIB
País Valencià	80,5	12,4
Madrid	84,3	9,0
Murcia	86,4	14,5
Illes Balears	87,9	11,2
Canàries	96,4	15,2
Andalusia	101,3	18,6
Catalunya	101,3	12,0
Aragó	105,4	13,5
La Rioja	107,7	13,7
Castella-Lleó	107,8	15,5
Astúries	108,3	16,7
Galícia	108,9	17,9
Castella-La Manxa	110,7	20,1
Cantàbria	110,7	16,0
País Basc	123,5	13,2
Extremadura	124,5	25,6
Navarra	161,1	17,9

(\*) Mitjana=100

Font: INE, Secretaria General de Coordinació Autònomic i Local.

Una menor dotació d'infraestructures al moment del traspàs de competències, el fet d'assumir la responsabilitat en ensenyament i sanitat al moment d'aprovar-se l'Estatut d'Autonomia als anys vuitanta, i uns menors ingressos del sistema de finançament autonòmic, ocasionaren un fort endeutament públic. A la taula 2 es poden observar els resultats del sistema de finançament autonòmic des de l'any 2002, quan totes les comunitats autònomes havien rebut el traspàs de les competències en sanitat i ensenyament. La insuficiència financera històrica ha generat un augment de l'endeutament. El deute històric, conseqüència sols de l'infrafinançament entre els anys 2002-2015 suposa una xifra al voltant dels 15.000 milions d'euros (el 36% del deute a finals de l'any 2015).

**Taula 2. RESULTATS DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC 2002-2013**

	Euros per habitant	Índex
Múrcia	2.089	90,4
Canàries	2.094	90,6
<b>Pais Valencià</b>	<b>2.102</b>	<b>91,0</b>
Illes Balears	2.165	93,7
Madrid	2.214	95,8
Andalusia	2.247	97,2
Mitjana CCAA	2.312	100
Castella-La Manxa	2.362	102,2
Catalunya	2.396	103,7
Astúries	2.477	107,1
Galícia	2.498	108,0
Aragó	2.543	110,0
Castella-Lleó	2.554	110,5
Extremadura	2.592	112,1
La Rioja	2.752	119,1
Cantàbria	2.846	123,1

Font: INE, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Les dades del propi Ministeri d'Hisenda -tant quan les publicava completes mitjançant les balances fiscals de l'any 2008, com ara, com a sistema de comptes públics territorialitzats-, mostren que el País Valencià pateix dèficit fiscal en la seua relació amb l'administració central. En concret 2.018 milions d'euros per any amb les dades referides a l'any 2011, fins als 5.646 milions d'euros amb el màxim de les balances fiscals de l'any 2008 sobre dades de l'any 2005. En tots dos càlculs som l'única comunitat autònoma pobra que presenta dèficit.

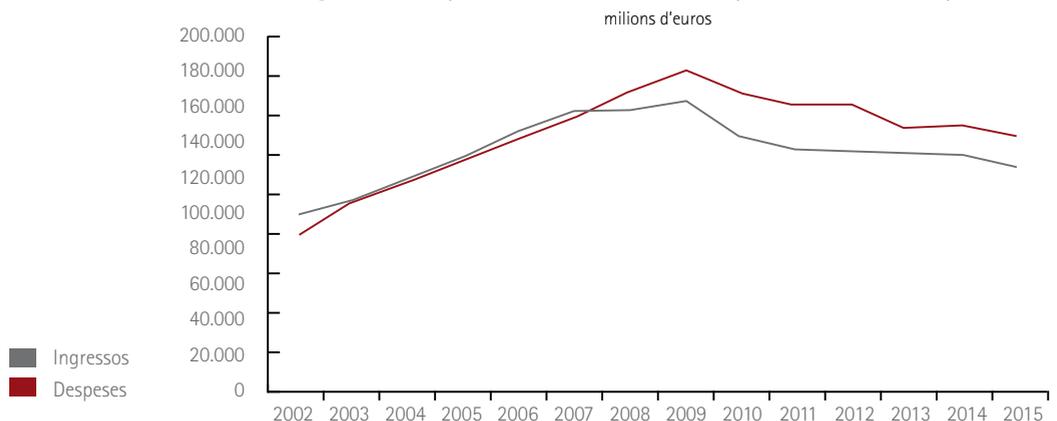
L'AIRef ha afirmat respecte del finançament públic de la Generalitat Valenciana que les seues despeses per habitant estan molt lluny de la mitjana de les comunitats autònomes, conseqüència d'uns ingressos molt inferiors a la mitjana de les comunitats autònomes, malgrat que ha fet recentment una elevada utilització de la seua reduïda capacitat tributària. És per això que proposa objectius de dèficit diferenciats per comunitats autònomes, tot i considerant l'evolució dels recursos facilitats pel sistema de finançament.

### III. L'ajustament del sector públic de la Generalitat Valenciana (2010-2015)

Des que començà la recent crisi econòmica i financera, el comportament de les finances públiques ha passat per diverses situacions. Els primers anys (2007-2010) s'establiren pel govern central potents estímuls fiscals de la demanda agregada mitjançant l'augment del nivell de despesa. Com que el sector privat no acompanyà, a partir del 2010 s'encetà la política d'austeritat, distingint dos fases. De l'any 2010 a 2012 s'aproven per l'administració central mesures de reducció del consum públic (contenció salarial dels empleats públics) i augments dels ingressos tributaris, acompanyades de canvis al sistema de pensions. La segona fase de l'ajust (2012-2014) es dirigeix a les comunitats autònomes i corporacions locals. Cal destacar els canvis a la normativa bàsica als àmbits de la sanitat, l'educació i l'atenció a la dependència.

Els ingressos de les comunitats autònomes resistiren entre els anys 2007 i 2009 per les liquidacions dels darrers anys del boom, ja que els lliuraments a compte del sistema de finançament es basa en previsions de creixement de la recaptació d'impostos i les liquidacions definitives es realitzen amb un retard de dos anys. Els ingressos es desplomen a partir de l'any 2008 i principalment l'any 2009, però les despeses es mantenen invariables fins la meitat de l'any 2010 (quan es coneix la liquidació definitiva a la baixa de l'any 2008). Al no garantir-se la suficiència financera de les comuni-

**GRÀFIC 1.** Ingressos i despeses no financeres. Sector públic autònomic espanyol

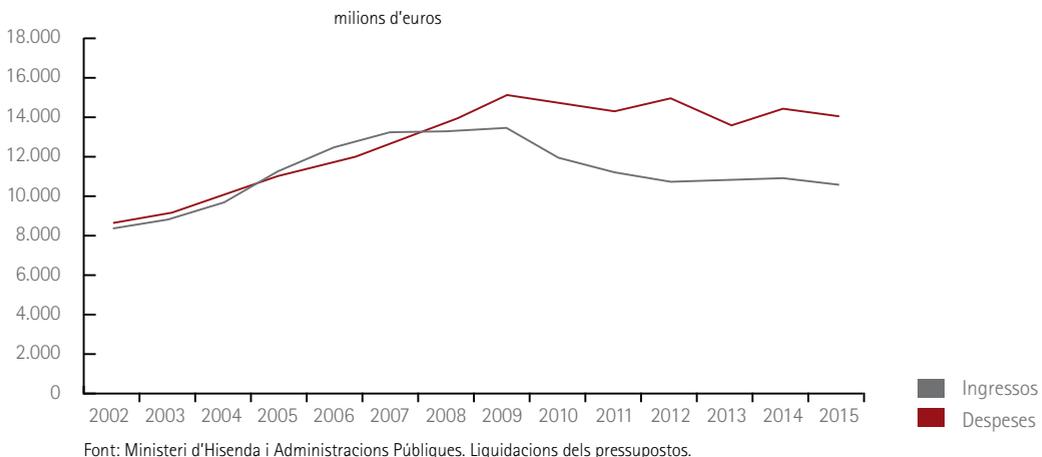


Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Liquidacions dels pressupostos.

tats autònoms, el dèficit augmenta considerablement i en conseqüència l'endeutament. Les tensions financeres de l'any 2012 i les dificultats per accedir al finançament bancari ocasionen que l'administració central fixa mecanismes extraordinaris d'intervenció de les comunitats autònoms, mitjançant els Fons de Liquiditat Autonòmica (FLA) i els fons de pagament a proveïdors.

Al gràfic 1 s'observa l'evolució dels valors liquidats dels ingressos i despeses no financeres (drets i obligacions reconegudes) del conjunt de les comunitats autònoms, calculats en termes de comptabilitat pressupostària. Així podem observar com els ingressos augmentaren encara un 11% entre els anys 2007 i 2009 –malgrat que a la liquidació definitiva del sistema de finançament autònom tingueren que tornar en part- i les despeses un 26%. A partir de l'any 2010 els ingressos es redueixen fortament, i amb les dades d'execució pressupostària del tancament de l'exercici 2015, la reducció acumulada és d'un 22%. L'impacte és brutal, ja que les despeses en serveis bàsics de l'estat del benestar (sanitat, ensenyament i protecció social) no poden reduir-se en funció del cicle econòmic. Malgrat això les despeses segueixen la mateixa senda de reducció fins l'any 2013 (un 17%), amb la qual cosa apareixen expressions d'una notable fatiga social i política amb els efectes de l'austeritat (Caamaño i Fernández, 2016).

## GRÀFIC 2. Ingressos i despeses no financeres. Generalitat Valenciana



Entre els anys 2005 i 2007 els ingressos no financers de la Generalitat Valenciana superaren les despeses no financeres, amb la qual cosa la situació era de superàvit primari. L'any 2010 els ingressos es redueixen un 10% respecte de l'any 2007, mentre les despeses augmenten un 16%, amb la qual cosa el dèficit augmenta. La situació no millora, ja que fins l'any 2012 la informació pressupostària endarrerix el reconeixement de des-

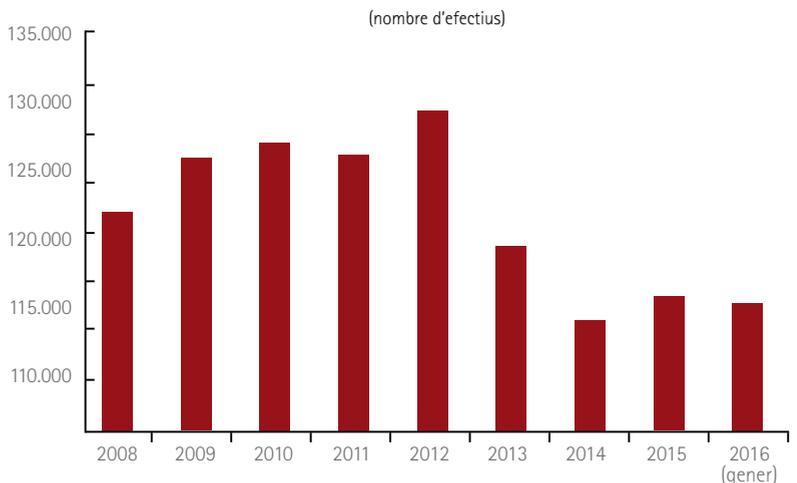
peses compromeses –mantenint comptes extrapressupostàris i factures al calaix– i per tant del dèficit. Així l'any 2012 el dèficit primari arriba a una xifra rècord (4.374 milions d'euros), front a un superàvit de l'any 2007 de 658 milions d'euros, conseqüència d'un augment de les despeses del 19% i una reducció dels ingressos del mateix percentatge. Amb dades de la Intervenció de la Generalitat sobre la liquidació del pressupost de l'any 2015, observem una reducció dels ingressos del 6% respecte de l'any 2012 i de les despeses en un 2 %.

La gravetat de la situació valenciana no ofereix cap dubte, ja que els seus desequilibris fiscals són enormes. Ara bé, convé deixar clar que és el menor nivell d'ingressos la principal causa del major dèficit valencià. De fet, el seu impacte és tan elevat que no pot compensar-se per complet mitjançant la realització d'una menor despesa (Pérez i Cucarella, 2016).

## IV. Ocupació pública al País Valencià

El nou govern valencià ve denunciant certa paràlisi administrativa per la falta de recursos humans, per la qual cosa és oportú analitzar l'evolució dels efectius al servei de l'administració pública autonòmica, des de diferents punts de vista i mitjançant diverses mètriques. El personal al servei de la Generalitat Valenciana contempla els efectius de l'ensenyament, sanitat, administració de justícia, etc.

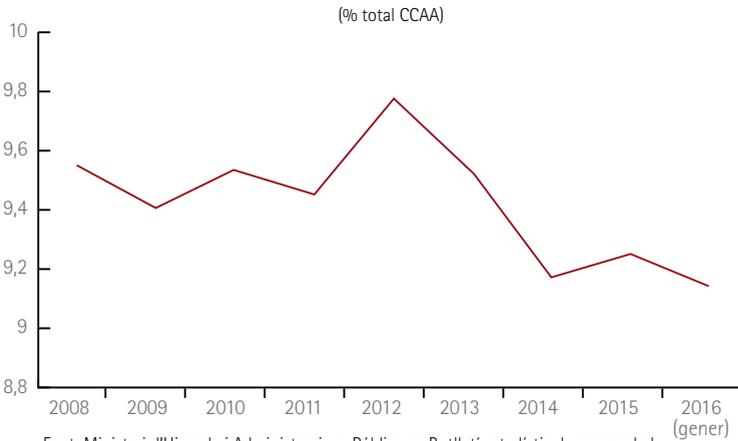
### GRÀFIC 3. Personal al Servei de la Generalitat Valenciana



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Butlletí estadístic de personal al servei de les administracions públiques.

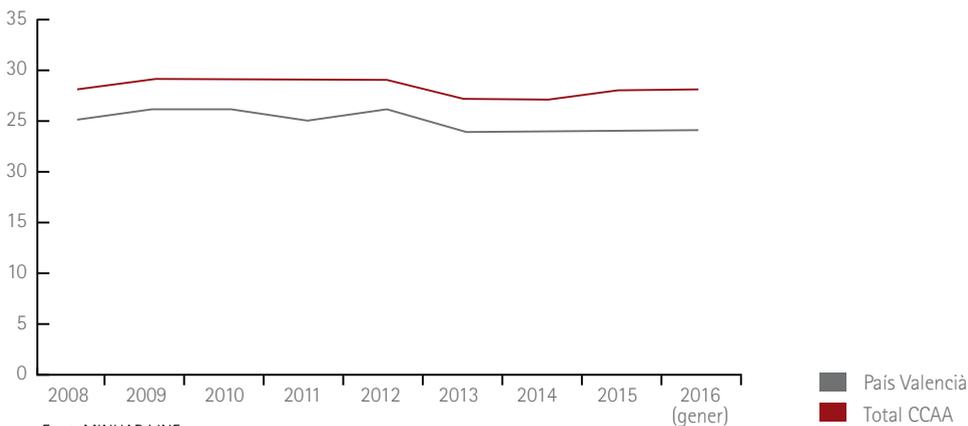
Al gràfic 3 s'hi pot observar l'evolució del nombre d'efectius de la Generalitat Valenciana des de l'any 2008 fins gener de 2016. El personal total augmenta un 5% des que s'enceta la recent crisi econòmica fins l'any 2012, amb taxes anuals entre l'1% i el 3%, excepte l'any 2011 que s'hi dona una reducció d'efectius de l'1%. A partir de l'any 2012 s'observa una forta reducció del 6% l'any 2013 i del 4% l'any 2014, per a recuperar-se lleugerament l'any 2015 en un 1%. Per al total de les comunitats autònomes, els efectius augmenten un 3% entre els anys 2008 i 2012, per a reduir-se un 3% l'any 2013, mantenir-se constants l'any 2014 i augmentar un 1% l'any 2015. Per tant, l'esforç d'ajustament en termes de personal ha estat més intens a la Generalitat Valenciana a partir de l'any 2012 que al conjunt de les comunitats autònomes, com s'observa al gràfic 4.

**GRÀFIC 4. Efectius al servei de la Generalitat**



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Butlletí estadístic de personal al servei de les administracions públiques.

**GRÀFIC 5. Efectius sector públic per cada 1.000 habitants**



Font: MINHAP i INE.

Per a completar la comparació incloem el gràfic 5 on mostrem l'evolució dels efectius del sector públic al País Valencià sobre cada 1.000 habitants i ho comparem a la mitjana de les comunitats autònomes. Trobem una diferència de 3 treballadors públics per cada 1.000 habitants a l'inici del període, que augmenta fins els 4 treballadors al final, la qual cosa torna a reiterar el major ajustament realitzat a la nostra comunitat autònoma, tot i que el País Valencià ja patia inicialment un nombre inferior de treballadors públics en relació amb la seua població.

Si ara analitzem el percentatge que suposa l'ocupació pública sobre el total de treballadors ocupats en cada comunitat autònoma, tenim els resultats de la taula 3. Veiem que l'ocupació pública al País Valencià evoluciona a la baixa entre els anys 2007 i 2013 i sempre se situa prou per baix de la mitjana, una característica que compartim amb Catalunya i les Illes Balears, però havent acurtat les diferències a sols mig punt percentual.

**Taula 3. OCUPACIÓ PÚBLICA SOBRE EL TOTAL**

	2007	2015
Catalunya	12,2	10,6
Illes Balears	12,9	11,0
País Valencià	13,9	11,2
Navarra	15,4	13,1
País Basc	15,5	13,5
Canàries	15,7	15,8
La Rioja	15,8	13,9
Múrcia	15,9	12,5
Madrid	16,3	14,7
Total CCAA	16,6	14,3
Galícia	18,0	16,3
Aragó	18,8	15,8
Cantàbria	19,0	15,5
Andalusia	19,7	16,2
Castella-Lleó	19,8	17,0
Castella-La Manxa	20,3	17,7
Astúries	20,6	16,6
Extremadura	25,7	24,0

Font: INE.

L'anàlisi de les diverses mètriques utilitzades i la coincidència de resultats, ens permet afirmar que l'ajustament de l'ocupació pública al País Valencià a partir de l'any 2012 és més intensa que a la mitjana de les comunitats autònomes, malgrat que presenta un nivell d'efectius inferior i una proporció d'ocupació pública també menor.

## V. La sostenibilitat de les finances públiques (2016-2020)

**E**n aquest apartat s'avalua la sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat Valenciana a llarg termini. Utilitzaré dos criteris complementaris: el saldo primari que caldria assolir per estabilitzar la ràtio deute públic/PIB, i l'objectiu de saldo pressupostari total equilibrat a mitjà termini com figura al programa d'estabilitat del govern espanyol (Cambra de Comerç de Barcelona, 2016).

### 1. Deute públic/PIB

El Tractat sobre Estabilitat, Coordinació i Governament en la UEM fixa en el 60% del PIB el nivell objectiu del deute públic per als estats membres. Malgrat això hi ha experts que consideren que un determinat nivell de deute públic és assumible si la càrrega que representa és suportable i no distorsiona excessivament l'assignació dels recursos al conjunt de l'economia. És una qüestió oberta a debat i que depèn de les perspectives de creixement, dels tipus d'interès, de l'estructura de venciments del deute acumulat i de la naturalesa dels prestadors (nacionals o estrangers).

El deute públic acumulat de la Generalitat Valenciana al mes de desembre de 2015 s'elevava a 41.953 milions d'euros, el que representa el 41,3% del PIB valencià. Pel que fa a l'import som la segona comunitat autònoma, i la primera en percentatge sobre el PIB. L'evolució del deute públic manté creixements importants durant el període, des del 8% l'any 2013, augmenta fins el 15% l'any 2014 i redueix l'augment fins el 12% l'any 2015.

Per a comparar-ho amb l'objectiu fixat per la UEM, caldria considerar que el pes del deute autonòmic en el PIB hauria de tendir a ser proporcional al pes que té la despesa pública autonòmica en la despesa pública total. D'acord amb les dades pressupostàries definitives (any 2013) la despesa no financera de les comunitats autònomes representava el

32,2% del total de la despesa no financera del conjunt de les administracions públiques. Amb esta proporció el nivell objectiu de dèficit públic per a la Generalitat Valenciana d'acord amb la UEM seria del 19,3% del PIB, proporció que supera amplem.

Per una altra banda, al programa d'estabilitat pressupostària del govern espanyol es fixa la següent evolució del límit per al deute de les comunitats autònomes en proporció del PIB: el 22,5% per a l'any 2016, el 21,8% per a l'any 2017 i el 20,9% per a 2018. Per tant els dos càlculs porten a percentatges al voltant del 20% del PIB.

La càrrega financera del deute públic valencià l'any 2014 suposava 1.046 milions d'euros, l'1,07% del PIB valencià i el 7,34% de la despesa no financera. Com a conseqüència dels acords de reducció d'interessos al FLA, la càrrega financera ha passat de 1.046 milions l'any 2014 a 400 milions l'any 2015. Malgrat això, una evolució a l'alça dels tipus d'interès pot tenir un impacte considerable sobre la càrrega que representa el deute públic a llarg termini.

## **2. Situació de partida: dèficit i deute de la Generalitat Valenciana (2012-2015).**

Per a analitzar les condicions que permetrien tendir a estabilitzar el deute públic i assolir l'equilibri pressupostari, es parteix de les dades liquidades d'ingressos, despeses i dèficit del sector públic autòmic consolidat que proporciona el MINHAP, calculades en termes de comptabilitat nacional i ajustades a la metodologia SEC -que és la que correspon aplicar en el marc de la UEM-. Cal recordar que als apartats anteriors s'han utilitzat les dades de la comptabilitat pressupostària perquè la sèrie comparativa era més llarga, i pot ser que existixquen diferències significatives.

A la taula 4 es mostra l'evolució dels ingressos, les despeses i el dèficit de la Generalitat Valenciana, d'acord amb la metodologia de la comptabilitat nacional, entre els anys 2012 i 2015. Es pot observar com el dèficit de la Generalitat Valenciana calculat amb els ajustaments SEC quasi arriba al 4% l'any 2012 i es situa per sobre el 2% al llarg de tot el període considerat. L'ajustament a la despesa és molt intens durant l'any 2013, reduint-se quasi un 18% respecte de l'any 2012, per a després augmentar lleugerament un 2% cada any. Pel que fa als ingressos es redueixen un 12% l'any 2013, es mantenen invariables l'any 2014 i augmenten sols un 1,42% l'any 2015. A la debilitat històrica dels ingressos públics al País Valencià s'hi suma l'efecte del retard al reconeixement de l'augment de la recaptació d'impostos, ja que el sistema de finançament autòmic es liquida sempre dos anys després.

**Taula 4. DÈFICIT I DEUTE DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT SEGONS COMPTABILITAT NACIONAL (MILIONS D'EUROS).**

Any	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf./ PIB	Interessos	Des.-Int.	S.Primari	SP/PIB	Deute	Deute/ PIB
2012	96.731	16.177	19.890	-3.713	-0,038	950	18.940	-2.763	-0,029	30.065	0,311
2013	95.884	14.288	16.373	-2.085	-0,022	1.094	15.279	-991	-0,010	32.459	0,339
2014	97.430	14.259	16.687	-2.428	-0,025	1.046	15.641	-1.382	-0,014	37.376	0,384
2015	101.604	14.462	17.010	-2.548	-0,025	400	16.610	-2.148	-0,021	41.953	0,413

Font: Elaboració pròpia a partir del MINHAP

### 3. Dos escenaris d'ajustament (2016-2020)

Plantege en aquest apartat dos escenaris, sota diferents supòsits d'evolució d'ingressos i despeses:

- El primer (escenari A) respon a la qüestió de quan s'hauria d'ajustar la despesa per a reduir el dèficit l'any 2016 al -0,7% del PIB, tal com figura a la revisió del pla d'estabilitat pressupostaria aprovada pel govern espanyol-, i com es tindria que comportar a partir del 2017 per assolir l'equilibri pressupostari l'any 2020.
- El segon (escenari B) respon a la pregunta de quins ingressos addicionals caldrien, en comparació amb l'escenari A, per tal d'arribar l'any 2016 a un nivell de despesa semblant a la mitjana de les comunitats autònomes, i a partir d'eixe moment conciliar l'objectiu d'equilibri pressupostari a l'any 2020.

Les hipòtesis comunes als dos escenaris plantejats són les següents:

- Creixement real del PIB valencià el 2016 (2,6%) segons previsions de BBVA Research, i a partir de 2017 fins a 2020 segons previsions del Fons Monetari Internacional (FMI) per a Espanya. Per simplificar els càlculs se suposa que les polítiques d'ajustament aplicades no afecten al creixement del PIB.
- Creixement de la inflació (variació interanual de l'IPC a desembre) segons previsions de la Fundació de caixes d'estalvi (Funcas) per a 2016 (0,6%) i a partir de 2017 fins a 2020 segons previsions del FMI per a Espanya.
- Creixement dels ingressos no financers de la Generalitat Valenciana en línia amb el PIB nominal entre 2017 i 2020. L'any 2016 els ingressos no financers derivats del sistema de finançament autonòmic augmenten en 1.048 milions d'euros, segons estimació del MINHAP, i la resta a la mateixa taxa de PIB nominal.

- Un tipus d'interès nominal mitjà aplicable al deute públic de la Generalitat de l'1,07% al llarg de tot el període 2016-2020, el que suposa una càrrega financera similar a la registrada l'any 2015.
- Es dedueixen l'any 2016 despeses no recurrents del 2015 per valor de 708 milions d'euros, d'acord amb la memòria dels pressupostos de la Generalitat Valenciana.

### A). Resultats escenari A

Per a reduir el dèficit al -0,7% del PIB 2016, sota els supòsits anteriors, cal que la despesa no financera es redueixca un 0,34% amb relació a l'any anterior, una vegada descomptats de la base del 2015 els imports no recurrents per valor de 708 milions d'euros. A la Taula 5 es mostra l'evolució simulada dels ingressos, les despeses, el dèficit i el deute per assolir l'equilibri pressupostari l'any 2020 d'acord amb l'evolució inclosa a l'actualització del programa d'estabilitat pressupostària del govern espanyol. A partir del 2017, el creixement de la despesa pública s'hauria de congelar en termes reals durant quatre anys més –fins l'any 2020– per tal d'assolir l'equilibri pressupostari, moment en que el deute públic es reduiria fins el 37,2% del PIB.

**Taula 5. ESCENARI A D'EVOLUCIÓ D'INGRESSOS, DESPESES, DÈFICIT I DEUTE. 2016-2020 (MILIONS D'EUROS)**

Any	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf./ PIB	Interessos	Des.-Int.	S.Primari	SP/PIB	Deute	Deute/ PIB
2016	104.957	16.218	16.953	-735	-0,007	449	16.504	-286	-0,003	42.688	0,407
2017	108.106	16.705	17.461	-757	-0,007	457	17.005	-300	-0,003	43.444	0,402
2018	111.349	17.206	17.762	-557	-0,005	465	17.298	-92	-0,001	44.001	0,395
2019	115.135	17.791	18.021	-230	-0,002	471	17.550	241	0,002	44.231	0,384
2020	118.934	18.378	18.378	0	0	473	17.904	473	0,004	44.231	0,372

Font: Elaboració pròpia a partir del MINHAP.

### B) Resultats escenari B

Aquest escenari parteix d'un volum de despeses calculat per a l'any 2015 semblant a la mitjana per habitant de les comunitats autònomes entre els anys 2011 i 2015, restant els 708 milions d'euros dels imports no recurrents, la qual cosa suposa 998 milions més l'any 2016. A partir de l'any 2017 estimem un creixement de la despesa pública del 2% en termes reals amb l'objectiu de l'equilibri pressupostari l'any 2020, partint d'un dèficit del -0,7% el 2016.

Com s'observa a la Taula 6, caldria un augment dels ingressos d'aproximadament 1.055 milions d'euros l'any 2016, i un augment dels ingressos semblant al del PIB nominal l'any 2017, però a partir de l'any 2018 caldria un 2%, un 4,5% i un 6% per sobre del PIB nominal fins l'any 2020. El saldo primari seria positiu a partir de l'any 2019 i el deute públic cauria al 37 % del PIB.

En aquest escenari el creixement diferencial dels ingressos per sobre del PIB i de la despesa augmenta progressivament els recursos a disposició de la Generalitat Valenciana. Com a conseqüència, l'any 2020 els ingressos de la Generalitat Valenciana serien uns 3.500 milions d'euros superiors als que es preveuen a l'escenari A, el que equival a un 3% del PIB valencià previst el 2020.

### Escenari B d'evolució d'ingressos, despeses, dèficit i deute. 2016-2020 (milions d'euros)

Any	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf./ PIB	Interessos	Des.-Int.	S.Primari	SP/PIB	Deute	Deute/ PIB
2016	104.957	17.273	18.008	-735	-0,007	449	17.559	-286	-0,003	42.688	0,407
2017	108.106	17.792	18.368	-577	-0,005	457	17.911	-120	-0,001	43.264	0,400
2018	111.349	18.546	19.103	-557	-0,005	463	18.640	-94	-0,001	43.821	0,394
2019	115.135	20.019	20.249	-230	-0,002	469	19.780	239	0,002	44.051	0,383
2020	118.934	21.869	21.869	0	0	471	21.398	471	0,004	44.051	0,370

Font: Elaboració pròpia a partir del MINHAP.

## VI. Conclusions

**E**l País Valencià som l'única comunitat autònoma que rep un finançament públic inferior a la mitjana i unes inversions inferiors al seu pes per població, tot junt provoca un dèficit fiscal amb l'administració central. Som el territori amb menys ingressos públics (2002-2014), molt lluny de la mitjana (quasi vint punts) i molt més lluny d'altres comunitats autònomes amb un nivell de renda semblant (Galícia, a quasi trenta punts), la qual cosa ocasiona que el nivell de despesa també se situe per baix de la mitjana, malgrat un esforç fiscal semblant.

En termes de comptabilitat pública pressupostària, durant el període de quatre anys 2010-2013 (ambdós inclosos), els ingressos no financers de la Generalitat Valenciana s'han reduït un 21% i les despeses no financeres

un 10%. L'any 2014 s'observa un canvi de tendència i les despeses augmenten un 5% per a tornar a reduir-se un 2% l'any 2015. Els ingressos segueixen reduint-se un 2% entre l'any 2013 i 2015.

El dèficit de la Generalitat Valenciana calculat en termes de comptabilitat nacional quasi arriba al 4% l'any 2012 i se situa per sobre el 2% al llarg de tot el període considerat. L'ajustament de l'any 2013 és molt intens amb reduccions de la despesa d'un 18% i dels ingressos un 12%, per a després augmentar la despesa lleugerament un 2% cada any, mentre els ingressos es mantenen invariables l'any 2014 i augmenten sols un 1,42% l'any 2015. A la debilitat històrica dels ingressos públics al País Valencià s'hi suma l'efecte del retard al reconeixement de l'augment de la recaptació d'impostos, ja que el sistema de finançament autonòmic es liquida sempre dos anys després.

Els desequilibris fiscals de la Generalitat Valenciana són enormes, ja que ha tancat l'any 2015 amb un dèficit del 2,5% del PIB i un deute públic del 41,3% del PIB. Però l'explicació cal buscar-la més al baix nivell històric dels ingressos, ja que el nivell de la despesa és molt reduït i permet poques baixades sense afectar el nivell dels serveis bàsics de l'estat del benestar. L'ajustament a l'ocupació pública al País Valencià és a partir de l'any 2012 més intensa que a la mitjana de les comunitats autònomes, malgrat que presenta un nivell d'efectius inferior i una proporció d'ocupació pública també menor. D'ahí pot venir la valoració del nou govern valencià de la falta de recursos humans en que s'han trobat.

Malgrat l'esforç fiscal realitzat serà molt difícil complir amb els objectius d'estabilitat pressupostària i garantir la sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat Valenciana a llarg termini amb l'actual sistema de finançament. Aquesta és la conclusió que es desprèn dels dos escenaris analitzats.

El primer escenari conclou que per aconseguir equilibrar el pressupost amb l'horitzó 2020, cal reduir la despesa l'any 2016 un 0,5% en relació amb el 2015, i mantenir la despesa pública congelada en termes reals (descomptant la inflació) durant quatre anys seguits a partir del 2017.

Mantenir congelada la despesa pública quatre anys més és una alternativa poc assumible, ja que la Generalitat Valenciana manté un nivell de despesa baixa en relació amb la resta de comunitats autònomes, i estan apareguent signes d'una notable fatiga social amb els efectes de l'austeritat. L'AIRef ja va advertir (juliol 2015) que el País Valencià necessita una senda d'ajustament més gradual, tot i considerant que els objectius cal que siguin exigents però factibles.

Dos de les condicions bàsiques per a garantir la sostenibilitat de la hisenda pública valenciana, passen per una distribució més equitativa dels

recursos tributaris entre els diferents nivells de l'administració (central, autonòmica i local) en funció del pes sobre la despesa pública de les seues competències; i un repartiment de l'objectiu del dèficit entre les administracions més proporcional al pes relatiu de cadascun en la despesa pública total.

El segon escenari analitzat conclou que és necessari augmentar significativament els ingressos no financers de la Generalitat Valenciana, d'un sol cop per a igualar la despesa a la mitjana de la resta de comunitats autònomes, sense incomplir l'objectiu del dèficit. I gradualment durant quatre anys per a mantenir un creixement moderat de la despesa pública en termes reals.

En tots dos escenaris el deute públic queda molt lluny dels objectius fixats al programa d'estabilitat pel govern espanyol. El cas valencià, encara que es reconeguera el deute històric, finalitzariem l'any 2020 a l'escenari més optimista amb un deute públic equivalent al 22% del PIB, encara dos punts per sobre de l'objectiu proporcional i equitatiu (20%), però nou punts més que el límit assignat pel govern espanyol a les comunitats autònomes.

La situació de les finances a les administracions públiques requereixen actuacions decidides. La concentració de les despeses bàsiques de l'estat del benestar a les comunitats autònomes exigeixen una revisió dels objectius de l'ajustament fiscal. Els desequilibris de la Generalitat Valenciana són enormes i exigeixen urgentment una revisió del sistema de finançament autonòmic que millore apreciablement els seus ingressos, i un reconeixement del deute històric que possibilita una reducció del deute públic. D'altra manera la sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat Valenciana és pràcticament impossible.

## Bibliografia

- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Informe 2014 de los planes Económico Financieros de las CCAA*. 2014.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas*. 2015.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las administraciones públicas*. 2015.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Informe de Evaluación del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019*. 2016.

- BENEYTO, Rafael: *El finançament dels valencians, una insuficiència històrica*. Fundació Nexa, València, 2012.
- CAAMAÑO ALEGRE, José y FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquin: "El ajuste del gasto en España: estabilidad, elaboración de los presupuestos y control financiero" en: *Gasto público en España: presente y futuro*. Funcas, Madrid, 2016, ps. 26 a 49.
- GABINET D'ESTUDIS ECONÒMICS I INFRAESTRUCTURES: *Condicions de sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat*. Cambra de Comerç de Barcelona, 2016.
- PÉREZ, Francisco (dir.): *La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas*. AVE, València, 2012.
- PÉREZ, Francisco (dir.): *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*. Corts Valencianes. Valencia, 2013.
- PÉREZ, Francisco y CUCARELLA, Vicent: *El doble ajuste fiscal de la Comunitat Valenciana*. IEE, Madrid, 2016.

## Resum

**E**n aquest treball s'analitza el finançament públic de la Generalitat Valenciana, caracteritzat per una evident insuficiència d'ingressos, i el seu nivell de compliment dels objectius de dèficit i deute fixats pel govern espanyol al programa d'estabilitat. Hi ha un apartat específic destinat a l'ocupació pública al País Valencià, caracteritzada pel seu pes inferior al de la mitjana de les comunitats autònomes i pel seu ajustament més intens els darrers anys. A continuació es mostren els resultats de la reducció d'ingressos i el corresponent ajustament de despeses que ha realitzat la Generalitat Valenciana. S'analitzen dos escenaris per aconseguir complir els objectius d'estabilitat pressupostària, conclouent que o es congelen les despeses o s'augmenten considerablement els ingressos. Finalitzem exigint actuacions decidides, tant per a la revisió dels objectius d'ajustament assignats a les comunitats autònomes, com per a l'equilibri vertical de recursos i competències entre els diferents nivells de l'administració pública.

Paraules clau: austeritat, estat del benestar, estabilitat pressupostària, dèficit, deute públic, infrafinançament, deute històric, ocupació pública, ajustaments fiscals.





# Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria

Texto de:  
Antonio López Díaz  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.  
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA. 1. Descentralización del gasto. 2. Descentralización del ingreso. II. EL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO. 1. Principales políticas de gasto autonómico. 2. Evolución reciente del gasto público autonómico. III. ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS. 1. El déficit de las CCAA. 2. El endeudamiento autonómico. 3. Estabilidad, sostenibilidad y descentralización. IV. CONCLUSIONES.

## I. La descentralización financiera en España

### 1. Descentralización del gasto

España, a partir de la aprobación de la Constitución y la conformación del Estado Autonómico, ha evolucionado muy rápidamente hasta convertirse en uno de los países más descentralizados de Europa, desde el punto de vista del gasto público.

En este proceso descentralizador han jugado un papel esencial las Comunidades Autónomas. Como ponen de manifiesto GIL-RUIZ GIL-ESPARZA e IGLESIAS QUINTANA<sup>1</sup> siguiendo a MONASTERIO ESCUDERO<sup>2</sup>, este proceso de asunción

---

1. Vid. GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, C.L./ IGLESIAS QUINTANA, J.: "El gasto público en España en un contexto descentralizado", *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007. pág. 196 y 197.

2. MONASTERIO ESCUDERO, C.: "El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada, en *El gasto público en la democracia*, IEF, 2003, pág. 80.

progresiva de competencias y, consiguientemente, de mayor participación de las CCAA en el gasto público total puede dividirse en tres subperiodos:

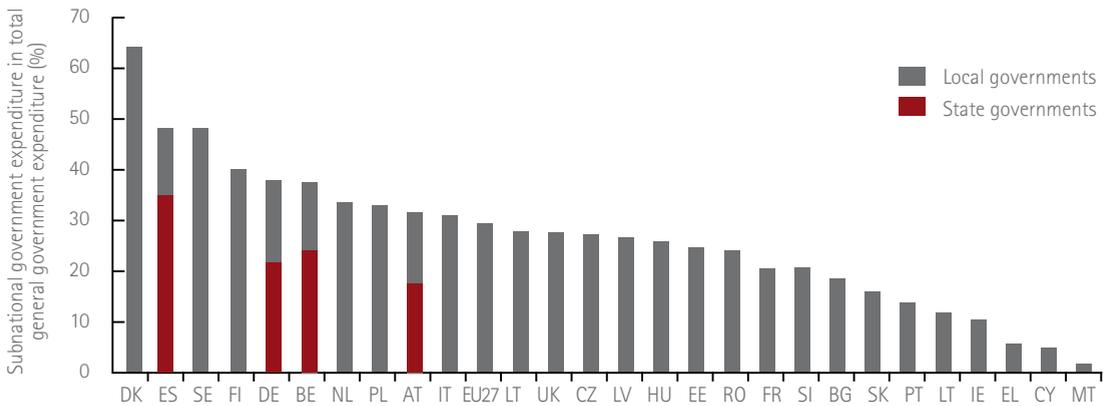
a) Hasta mediados de la década de los 80 se lleva a cabo el grueso de los traspasos, con la excepción de sanidad y educación para las Comunidades de vía lenta, asumiendo en pocos años un 20% del gasto público.

b) Entre 1985 y 1999 se produce un estancamiento en el régimen de traspasos de forma que la participación en el gasto público se estabiliza en torno al 25%.

c) Finalmente, a partir de 1999 se lleva a cabo una segunda oleada de traspasos que abarcan sanidad y educación para aquellas Comunidades que no tenían asumidas tales competencias, lo que supuso otro importante salto en la descentralización del gasto público, hasta situarlo en las cifras que ahora conocemos, por encima de 1/3 del gasto público total

A pesar de que las Corporaciones Locales apenas han variado su participación en el gasto público total, manteniéndose alrededor del 14%, en pocos años se ha alcanzado un nivel de descentralización que nos acerca al 50% del gasto total<sup>3</sup>.

### GRÁFICO 1. Descentralización del gasto público en la UE



Fuente: Comisión Europea: *Public finances in EMU 2012*.

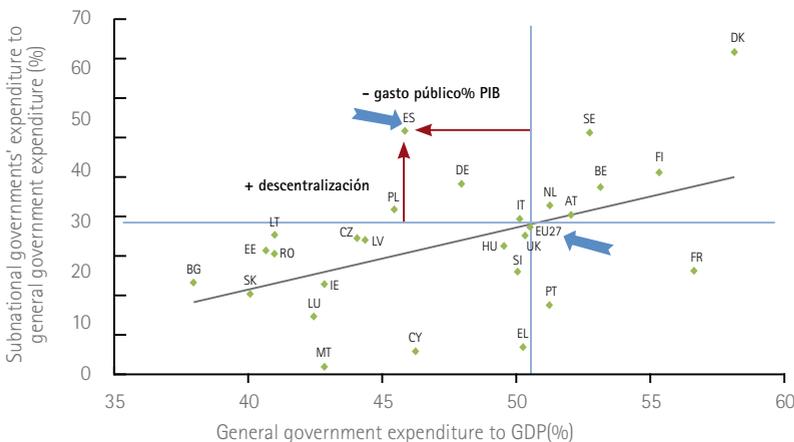
Como se aprecia en el gráfico 1, España, atendiendo a los datos de 2010, se situaba en el segundo puesto de los países más descentralizados de

3. Para el período 1995-2010, España encabeza el incremento del gasto descentralizado, que aumentó en 15 puntos porcentuales, por delante de países como Polonia, Rumanía, Suecia, Dinamarca, Finlandia o la República Checa que incrementaron su descentralización del gasto alrededor de 10 puntos. Vid . EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public finances in EMU, 2012*, pag. 169.

Europa, solo superada por Dinamarca, situándose al nivel de los estados nórdicos, y por encima de países de estructura federal con tres niveles de gobierno, como Alemania, Bélgica o Austria. El conjunto del gasto descentralizado, tanto autonómico como local, roza el 50%, con un reparto desigual que sitúa el gasto a nivel autonómico, alrededor del 35%, mientras que el gasto local se mueve sobre el 14%, siempre según datos de 2010. A su vez, dentro del gasto centralizado se incluye el correspondiente a la Administración General del Estado (21%) así como la Seguridad Social (30%). Por su parte, la crisis financiera ha afectado a esta distribución, incrementando el peso del gasto de la Administración Central, por efecto del aumento de los gastos referidos al creciente endeudamiento público y de la Seguridad Social, como consecuencia del aumento de pensiones y prestaciones de previsión social de diversa naturaleza. Así en 2013 el gasto centralizado representa el 57% de los empleos no financieros, mientras que el descentralizado se reduce hasta el 43% (32% correspondiente a CCAA y 11% a la entidades locales)<sup>4</sup>.

Si atendemos ahora al gráfico 2, se puede apreciar una línea de tendencia hacia un mayor porcentaje del gasto público (en% sobre PIB) a medida que se incrementa la descentralización.

**GRÁFICO 2.** Descentralización y gasto público total en la UE



Fuente: Comisión Europea: *Public finances in EMU 2012*.

4. Todo ello según los datos contenidos en el informe de la IGAE: *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas. Avance 2013*. [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/Informes%20Anuales/Avance\\_AAPP\\_2013.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/Informes%20Anuales/Avance_AAPP_2013.pdf)

España, sin embargo, rompe dicha tendencia. En efecto, mientras presenta un nivel de descentralización (cerca del 50%) que excede en casi 20 puntos porcentuales la media de la UE (30%), sin embargo, el porcentaje de gasto público total en relación al PIB se sitúa en España 5 puntos por debajo de la media de la UE (45,6% frente a 50,4%). Y ese diferencial se incrementaría hasta casi los 8 puntos si nos comparamos con otros países de reparto descentralizado similar como sería Suecia.

## 2. Descentralización del ingreso

La descentralización ha operado también desde el lado del ingreso, si bien, como suele ser regla general, sin alcanzar un nivel similar de gasto, lo que da lugar a que en la financiación de entes subcentrales los recursos propios o cedidos a dichos entes deban complementarse con transferencias o participaciones en los ingresos de la Administración Central. Atendiendo a este esquema general de financiación, se suele utilizar como índice para medir la descentralización de los ingresos el índice de cobertura, entendiendo como el porcentaje del gasto descentralizado que puede ser cubierto con los ingresos propios de los entes subcentrales, dejando fuera las transferencias.

Frente a un tasa media de cobertura del gasto descentralizado que para la media de la UE se sitúa en el 28%, el grado de cobertura del gasto descentralizado en España, incluyendo el sector autonómico y el local, pasó del 26,9% en 1995 hasta el 37% en 2010<sup>5</sup>, recayendo la causa de dicho incremento en la reforma del sistema de financiación autonómica acordado en 2009 y actualmente vigente. En cualquier caso, hay que matizar que dicha tasa de cobertura varía notablemente en el sector local y el sector autonómico. Y, específicamente en el ámbito de las CCAA, debe tenerse en cuenta que, tras el aumento de los porcentajes de cesión de los principales tributos, algunas Comunidades cubren la totalidad de sus necesidades de gasto con los recursos propios y cedidos, mientras que otras siguen dependiendo de la participación en los ingresos del Estado a través de los diferentes fondos previstos en el sistema de financiación.

Si hasta ahora nos hemos referido a las haciendas descentralizadas en general, autonómica y local, a partir de este momento analizaremos de forma específica la evolución del gasto público autonómico.

---

5. Con estos datos, si bien España está por encima de la media de la UE, sigue bastante por debajo de las tasas de cobertura de los países que presentan unas tasas de descentralización del gasto similar a la española. Vid . EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public finances in EMU*, 2012, pag. 179.

## II. El gasto público autonómico

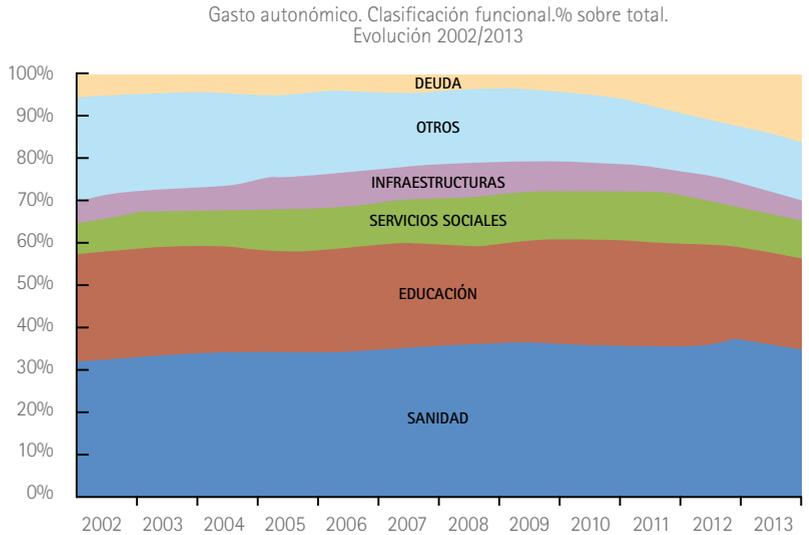
### 1. Principales políticas de gasto autonómico

La descentralización económico-financiera, a la que nos hemos referido, es la consecuencia de la asunción de un amplio régimen competencial por parte de las Comunidades Autónomas, que abarca, entre otros, los que se suelen considerar como servicios fundamentales: educación, sanidad y servicios sociales. Como ponen de manifiesto GIL-RUIZ GIL-ESPARZA/IGLESIAS QUINTANA<sup>6</sup> *“La distribución funcional del gasto público por Administraciones pone claramente de relieve el reparto competencial de nuestro sector público. La Administración central tiene encomendados básicamente la prestación de servicios públicos tradicionales (defensa, servicio exterior, y seguridad ciudadana y administración de justicia de ámbito nacional) y, además, una parte importante de su gasto corresponde a aportaciones a otras Administraciones públicas y a la Unión Europea, así como el servicio de la deuda pública, aspectos éstos a los que es hará referencia más adelante. Las Administraciones territoriales tienen una amplia presencia en la oferta de bienes y servicios más próximos al ciudadano. En concreto, el 60% del gasto de las Comunidades Autónomas corresponde a los servicios de educación y sanidad, y algo más del 12% a servicios económicos, fundamentalmente infraestructuras del transporte y agricultura. En cuanto a las Entidades locales, la oferta de sus servicios públicos está más repartida, correspondiendo el 60% a seguridad ciudadana, vivienda y servicios comunitarios, actividades culturales y recreativas, servicios sociales, transporte y protección del medio ambiente. Existen, no obstante, ámbitos de competencia compartida por las tres Administraciones, por ejemplo en el área de asuntos económicos (transporte, agricultura, asuntos de comercio, industria, etc.), seguridad ciudadana, etc. Finalmente, la Seguridad Social tiene una clara presencia en el ámbito de la protección social, sin perjuicio de la prestación de servicios sociales por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias.”*

6. Vid. GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, C.L./IGLESIAS QUINTANA, J.: “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007. pág. 197 y 198.

Centrándonos ya en las Comunidades Autónomas, en el gráfico 3 se analiza la evolución del gasto público autonómico atendiendo a su clasificación funcional para la serie de 2002 a 2013<sup>7</sup> y expresado en términos porcentuales sobre el gasto autonómico total.

### GRÁFICO 3. Gasto autonómico 2002-2013: Clasificación funcional



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la mayor parte de dicho gasto va destinado a atender las competencias referidas a los mencionados servicios públicos fundamentales y por este orden: sanidad, educación y servicios sociales. Estas tres políticas de gastos han incrementado su porcentaje sobre el gasto total desde el 66% hasta situarse alrededor del 70% en los ejercicios 2009 a 2011. Se ha aproximado, de esta forma, a la estimación que en el nuevo sistema de financiación autonómica, acordado en 2009, ha efectuado para el fondo de atención a servicios públicos fundamentales

7. Los datos tomados en consideración son los contenidos en las liquidaciones de los presupuestos autonómicos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <http://serviciostelematicosex.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionliquidacion.aspx/menulnicio.aspx>. La serie analizada se cierra en 2013, al ser esta la última liquidación definitiva disponible en el momento de elaboración de este trabajo a través de la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

situándolo en el 75% <sup>8</sup> de los recursos tributarios que corresponden a cada Comunidad, con la finalidad de que cada una de las de régimen común reciba los mismos recursos por habitante ajustado para atender tales servicios esenciales del denominado estado de bienestar.

Como otras datos reseñables cabe poner de manifiesto que durante la crisis también se ha visto afectado al destino del gasto público autonómico. Así, a partir del ejercicio 2009 tiende a incrementarse lo destinado a la deuda pública, como consecuencia del incremento del endeudamiento, al tiempo que se reducen muy significativamente partidas como las de infraestructuras y muy especialmente otras políticas de gasto. También, aunque en menor medida, disminuyó el peso porcentual del gasto destinado a los servicios públicos fundamentales, volviendo a situarse en torno al 65% del gasto total, como ocurría en los inicios de la serie.

Mas allá del examen global, el gráfico 4, referido al ejercicio 2013, nos presenta los datos del gasto público per cápita de cada Comunidad Autónoma, en función de su destino

---

8. El artículo 9 de la ley 22/2009, regula las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

*"La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Es un mecanismo de garantía en el cual participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales.*

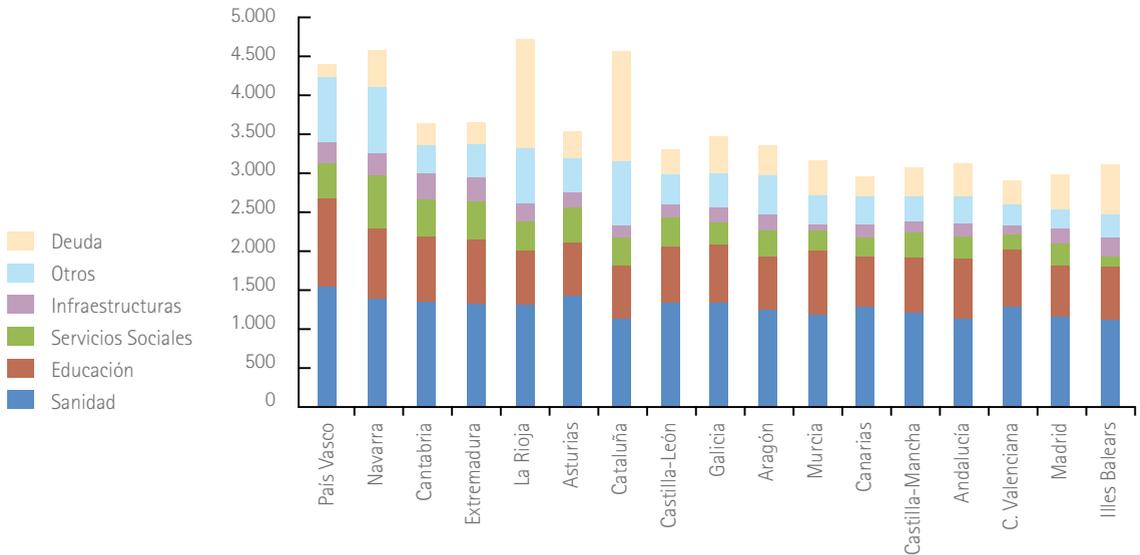
*Este mecanismo de garantía se instrumenta mediante los siguientes elementos:*

*a) Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales: El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en adelante el Fondo de Garantía, se forma en el año base con el 75% de los recursos tributarios anteriormente definidos del año 2007 que corresponden a cada Comunidad Autónoma, en términos normativos y debidamente homogeneizados, y con la aportación provisional del Estado por los recursos adicionales de la letra A y epígrafes I y II de la letra B, ambos del artículo 5, y el importe de la letra g) del artículo 3.*

*Posteriormente, con la incorporación de los recursos adicionales previstos en el artículo 6 a las necesidades globales de financiación, se añadirá el importe de estos recursos adicionales a la aportación provisional del Estado al Fondo de Garantía en el año base, constituyendo la aportación definitiva del Estado en el año base.*

*b) Participación de las Comunidades Autónomas en el Fondo de Garantía: Las Comunidades Autónomas participan en el Fondo de Garantía correspondiente al 2007, con arreglo a su reparto atendiendo a las siguientes variables, que determinan la unidad de necesidad o población ajustada..."* Tales variables son: Población, superficie, dispersión, insularidad, y población protegida equivalente.

**GRÁFICO 4.** Gasto per cápita según funciones por Comunidad Autónoma. 2013



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

De dicho examen pueden extraerse tres conclusiones fundamentales:

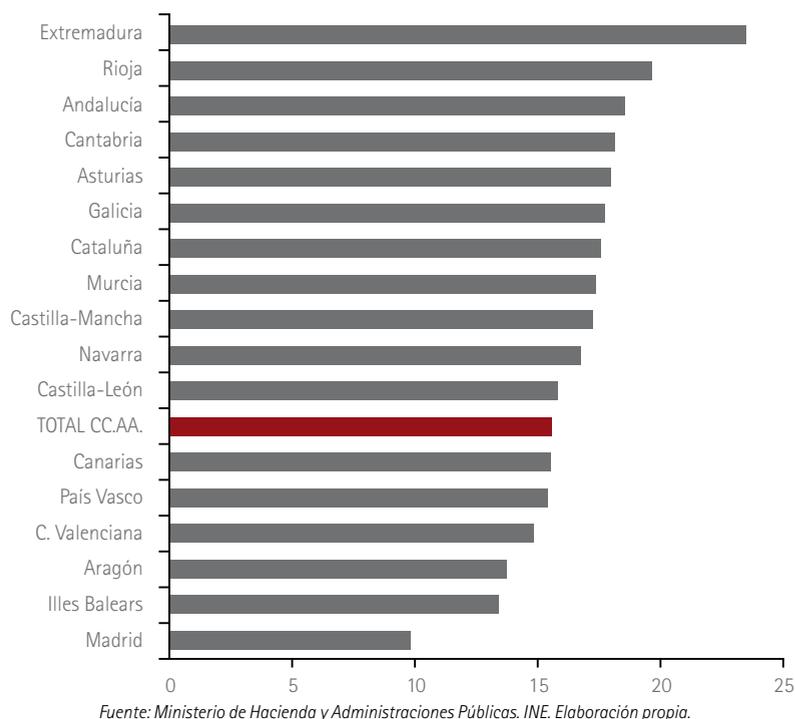
a) Si se excluye el gasto destinado a atender los compromisos derivados de la deuda pública, que tienen un comportamiento cíclico muy acusado, el sistema financia un gasto per cápita medio de 2.869 euros, con una dispersión que va, desde 2.436 de Illes Balears, hasta los 4.060 euros de Navarra y los 4.180 euros del País Vasco. Por tanto, resulta obvio que los regímenes forales ofrecen un sobrefinanciación per cápita del 47,8% sobre la media de las Comunidades de régimen común (2.787 euros).

b) En segundo lugar, cabe resaltar que se puede hablar de una cierta homogeneidad en el gasto per cápita de las CCAA de régimen común, entre los 2.436 euros de Illes Balears hasta los 3.342 euros de Cantabria. Si se toma en consideración los gastos correspondientes a la deuda, el gasto per cápita, que mantiene un comportamiento similar en las diferentes CCAA, se dispara, sin embargo, en el caso de Cataluña y La Rioja hasta superar los 4.500 euros.

c) Finalmente, se aprecia también una similitud en lo que se refiere al reparto funcional del gasto, que se concentra, como ya se ha señalado en los considerados servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales, que suponen, en todos los casos, con la excepción de Illes Balears que destina solo 1.925, más de 2.000 euros per cápita. De estos tres servicios, donde se notan mayores diferencias es en el gasto en servicios sociales.

Otros indicadores que pueden resultar relevantes para analizar el gasto público de las distintas Comunidades es atender a la relación entre el gasto público y el PIB regional tal como se muestra en el gráfico 5 con los datos de 2013.

**GRÁFICO 5.** Gasto público de las Comunidades Autónomas/PIB regional. 2013



El gasto público del conjunto de las Comunidades Autónomas supone el 15,47% del PIB, si bien presenta diferencias muy notables en lo que se refiere al porcentaje sobre el PIB regional de cada Comunidad Autónoma, que van desde el 9,7 de Madrid hasta el 23,47 de Extremadura, en una clara relación inversa al PIB.

En esta misma línea, GIL RUIZ/IGLESIAS QUINTANA<sup>9</sup>, partiendo del gasto público per cápita, y del porcentaje sobre PIB regional, elaboran un indicador sintético del gasto público de las Comunidades Autónomas, llegando a la conclusión de que *la combinación de ambos índices muestra que, en general, el peso del sector público autonómico guarda una relación inversa con el nivel de renta per cápita*.

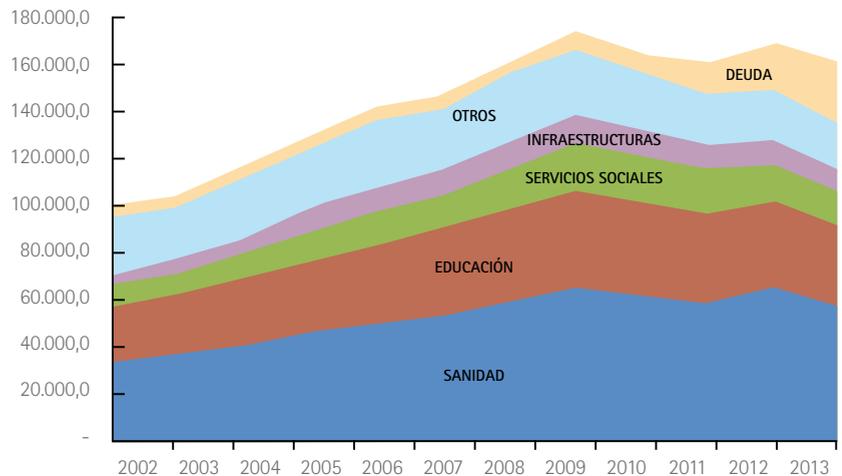
9. Vid. GIL RUIZ/IGLESIAS QUINTANA: "El gasto público en España en un contexto descentralizado", *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007. pág. 202 y ss. En este trabajo efectúa el análisis con los datos del ejercicio 2003.

## 2. Evolucion reciente del gasto público autonómico

Si hasta ahora nos hemos referido a un análisis estático del gasto público descentralizado, y particularmente del autonómico, para mejor entender el impacto que la crisis ha tenido en las cuentas de las Administraciones Públicas, y especialmente del sector público autonómico, merece la pena analizar también cual ha sido la evolución de dicho gasto en terminos absolutos (gráfico 6).

### GRÁFICO 6. Evolución del gasto público autonómico 2002-2013

Gasto autonómico millones de Euros. 2002-2013



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

En el gráfico se aprecia que el gasto público autonómico evolucionó desde 100.000 millones de euros en 2002 hasta alcanzar su tope máximo en 2009 con 172.083 millones de euros.

Se produjeron incrementos que superaban ampliamente el crecimiento del PIB presentando un comportamiento claramente procíclico<sup>10</sup>. Y este crecimiento, tan acelerado en un tan corto espacio de tiempo, no dio lugar, sin embargo, a especiales tensiones en las cuentas públicas que se

<sup>10</sup>. Basta recordar que en este período, el crecimiento real anual del gasto público autonómico fue del 9,5% en 2004; 10,1% en 2005; 9,6 en 2006; 2,6% en 2007; 12,8% en 2008 y 7,7% en 2009. A partir de ahí se experimentaron reducciones del gasto autonómico, con la excepción del ejercicio 2012, que también experimentó un crecimiento del 4,6%. Por su parte los crecimientos experimentados por el PIB nacional fueron del 3,2% en 2004; 3,7% en 2005, 4,2% en 2006 (el máximo crecimiento del período); 3,8% en 2007; 1,1 en 2008, generándose a partir de ese momento evoluciones negativas.

liquidaron con superávit en dichos ejercicios, debido en buena medida a su importantes componentes cíclicos. Sin embargo, una vez iniciada la crisis, a pesar del recorte de gasto llevado a cabo, se generaron importante déficits con el consiguiente incremento del endeudamiento público.

En contextos como estos adquieren la máxima relevancia reglas fiscales, como la regla de gasto, que obligan a contener el gasto en momentos de bonanza económica, para así asegurar que dichos niveles de gasto sigan siendo sostenibles, también, en posteriores coyunturas de recesión económica<sup>11</sup>.

### III. Estabilidad y sostenibilidad de las haciendas autonómicas

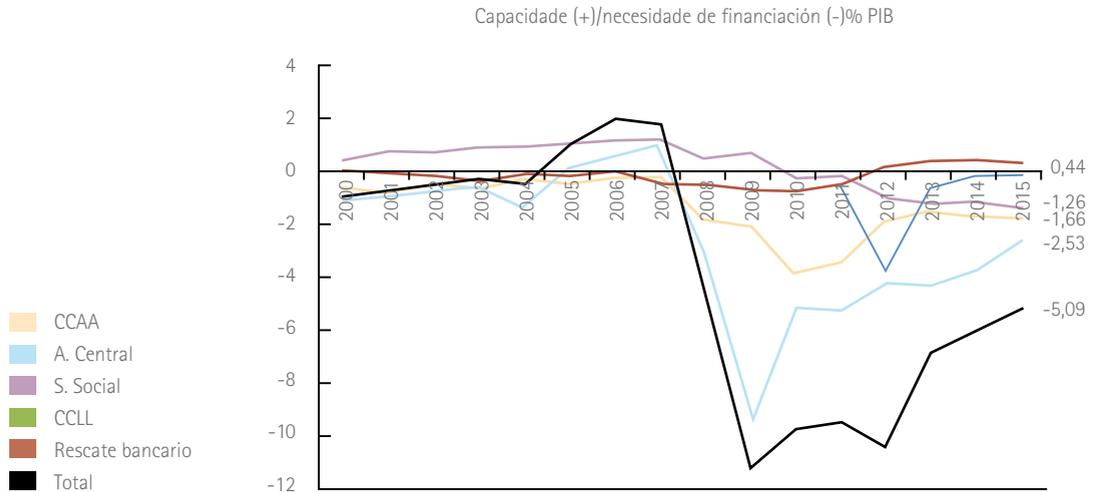
Una vez analizado el comportamiento del gasto público autonómico para el período 2002-2013, procede ahora efectuar algunas consideraciones sobre cual ha sido el comportamiento de las haciendas autonómicas desde el punto de vista de los principios de estabilidad y sostenibilidad o, lo que es lo mismo, como ha evolucionado el déficit y la deuda pública en este sector de la Administración.

#### 1. El déficit de las CCAA

Tal como se aprecia en el gráfico 7, con datos del último ejercicio cerrado, 2015, el déficit público total en España ascendió al 5,09% del PIB. Esta cifra se desagrega entre el 2,53% que corresponde a la Administración central, el 1,26% de la Seguridad Social, mientras que el déficit de las CCAA se cifra en el 1,66%. Frente a esas cifras negativas, las EELL presentaron un superávit del 0,44, confirmando una línea de resultados positivos que ya habían iniciado en 2012. Un patrón similar puede apreciarse en los distintos ejercicios afectados por la crisis económica, especialmente a partir de 2009.

<sup>11</sup>. Es también necesaria afrontar reformas estructurales en aquellos capítulos de gasto más relevantes, como puede ser la sanidad u otros servicios básico para garantizar dicha sostenibilidad. La UE advierte así que "*In conclusion, there remains ample scope for further reforms improving the performance of health systems and improving their fiscal sustainability. In view of the future fiscal challenges, EU Member States are likely to have to broaden reform efforts towards measures more directly affecting the efficiency and effectiveness of health systems*". (EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public finances in EMU*, 2013, pág. 191). La parte IV de dicho informe se dedica al gasto público en sanidad, su creciente importación y las distintas líneas de reforma para su reorientación. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf)

**GRÁFICO 7.** Capacidad o necesidad de financiación según PDE.  
Porcentaje del PIB



Fuente: BDE; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Como elementos diferenciales, además de los resultados positivos de las entidades locales, debe mencionarse que, mientras la Administración Central mantiene la tendencia a la reducción del déficit, se ha incrementado el de la Seguridad Social, y el conjunto de las CCAA han estabilizado sus resultados negativos en los últimos cuatro ejercicios sin variaciones sustanciales. En cualquier caso, la participación del déficit autonómico en el total del sector Administraciones Públicas nunca ha superado el porcentaje de participación en el gasto.

Por otra parte, a la hora de valorar estos datos debe tenerse en cuenta que son las CCAA las que, como ya se ha señalado, tienen competencias sobre servicios esenciales para la ciudadanía como educación, sanidad o servicios sociales, cuyos costes no siempre fueron bien calculados en el momento de su transferencia<sup>12</sup>. Por su parte, es el Estado, como administración central, el que debe hacer frente, tanto a las cargas financieras

12. Como señala ESCRIBANO LÓPEZ, "...se acompaña de una difusa crítica, de otros, acerca de una sedicente opinión generalizada acerca de las manirotas políticas de gastos que han llevado al actual estado de casi quiebra de las haciendas autonómicas, ignorando, al tiempo, las carísimas competencias asumidas por éstas, que con el paso del tiempo han evidenciado un cálculo del costes del servicio mal realizado, si no maliciosamente verificado, en opinión de muchos, de los que no me excluyo, en el momento de realizar las transferencias" ("La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pag. 41).

de la mayor parte de la deuda, como a las prestaciones de la Seguridad Social, partidas que han sufrido el mayor impacto como consecuencia de la crisis económica y son responsables, junto con la caída de ingresos, de buena parte de nuestro déficit.

Si de los resultado del conjunto del sector se desciende a los individuales de cada Comunidad Autónoma, lo primero que cabe resaltar es que esta necesidad de financiación se reparte de forma muy dispar entre las distintas Comunidades, tal como se refleja en la tabla 1.

**Tabla 1. DÉFICIT POR CCAA 2010-2015. OBJETIVOS Y RESULTADOS**

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Objetivo	Real										
CATALUÑA	-2,40	-4,59	-1,30	-4,12	-1,50	-2,23	-1,58	-1,96	-1	-2,75	-0,7	-2,7
MADRID	-2,40	-1,05	-1,30	-1,94	-1,50	-1,06	-1,07	-1,01	-1	-1,38	-0,7	-1,36
ANDALUCIA	-2,40	-3,23	-1,30	-3,49	-1,50	-2,07	-1,58	-1,55	-1	-1,35	-0,7	-1,13
C. VALENCIANA	-2,40	-4,80	-1,30	-5,12	-1,50	-3,70	-1,60	-2,60	-1	-2,48	-0,7	-2,51
PAIS VASCO	-2,40	-2,50	-1,30	-2,72	-1,50	-1,46	-1,20	-1,08	-1	-1,01	-0,7	-0,69
GALICIA	-2,40	-2,34	-1,30	-2,22	-1,50	-1,28	-1,20	-1,10	-1	-1	-0,7	-0,57
CASTILLA-LEON	-2,40	-2,45	-1,30	-2,60	-1,50	-1,39	-1,27	-1,09	-1	-1,12	-0,7	-1,33
CANARIAS	-2,40	-2,44	-1,30	-1,53	-1,50	-1,11	-1,20	-1,10	-1	-0,93	-0,7	-0,54
CASTILLA-LA MANCHA	-2,40	-6,70	-1,30	-8,11	-1,50	-1,54	-1,30	-2,04	-1	-1,80	-0,7	-1,67
ARAGÓN	-2,40	-3,00	-1,30	-2,67	-1,50	-1,46	-1,30	-1,58	-1	-1,81	-0,7	-2,13
MURCIA	-2,40	-4,92	-1,30	-4,68	-1,50	-3,18	-1,59	-2,30	-1	-2,74	-0,7	-2,38
BALEARES	-2,40	-4,12	-1,30	-4,26	-1,50	-1,84	-1,47	-1,30	-1	-1,74	-0,7	-1,52
ASTURIAS	-2,40	-2,76	-1,30	-3,66	-1,50	-1,01	-1,06	-1,05	-1	-1,27	-0,7	-1,52
NAVARRA	-2,40	-3,26	-1,30	-2,58	-1,50	-1,73	-1,20	-1,57	-1	-0,85	-0,7	-1,28
EXTREMADURA	-2,40	-2,58	-1,30	-4,81	-1,50	-1,03	-1,00	-0,92	-1	-2,51	-0,7	-2,64
CANTABRIA	-2,40	-3,91	-1,30	-3,66	-1,50	-1,52	-1,13	-0,99	-1	-1,65	-0,7	-1,38
LA RIOJA	-2,40	-3,87	-1,30	-1,46	-1,50	-1,16	-1,06	-1,04	-1	-1,26	-0,7	-1,13
<b>TOTAL</b>	-2,40	-3,20	-1,30	-3,41	-1,50	-1,84	-1,30	-1,53	-1	-1,74	-0,7	-1,66

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Tomando, una vez más, como referencia el último ejercicio, 2015, el déficit por CCAA va desde el 2,7% del PIB de Cataluña hasta el 0,54% de Canarias. Debe tenerse igualmente en cuenta que solo tres Comunidades Autónomas (Canarias, País Vasco y Galicia) consiguieron cerrar el ejercicio con resultados por debajo del objetivo fijado para el conjunto de las mismas de -0,7% del PIB.

Al respecto cabe señalar que, con la única excepción del ejercicio de 2013, en el que se fijaron objetivos diferentes para cada Comunidad, en función de su situación de partida, se vienen fijado objetivos de déficit idénticos

para todas ellas. Ello hace que, para buena parte de las mismas, tales objetivos resultan inalcanzables<sup>13</sup> pues no parecen viables reducciones del déficit que, para alguna de ellas, debiera ser de 2 puntos sobre PIB en un único ejercicio económico.

Por eso consideramos que sería mucho más razonable, una vez fijado el objetivo último a medio o largo plazo, marcar sendas individuales de convergencia para cada una de las CCAA partiendo de su situación actual, lo que permitiría repartir los ajustes a lo largo de varios ejercicios.

## 2. El endeudamiento autonómico

Veamos ahora que ocurre con la Deuda Pública, componente esencial del principio de sostenibilidad financiera. De acuerdo con los criterios del procedimiento de déficit excesivo, la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó, a 31 de diciembre de 2015, el 99,2% del PIB, repartiéndose entre los distintos subsectores tal como se recoge en la Tabla 2.

**Tabla 2. DEUDA SEGÚN EL PDE EXCESIVO POR SUBSECTORES% SOBRE PIB<sup>14</sup>**

	AD. Central	CCAA	CCLL	S. Social	Total Ad,
<b>1995</b>	52,72	6,00	4,01	0,57	63,30
<b>1996</b>	56,33	6,50	3,99	0,63	67,45
<b>1997</b>	55,19	6,81	3,63	0,50	66,12

13. La AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) considera que "Se aprecian varios grupos de CCAA según la probabilidad apreciada de alcanzar el déficit del 0,7% del PIB (ver Anexos CCAA y gráfico 10). La información aportada en los PEF o en las previsiones de cierre recientemente facilitadas por las CCAA, los datos de ejecución a la fecha y la información sobre la liquidación definitiva de 2014 de los recursos sujetos a entregas a cuenta, determinan que el cumplimiento del objetivo propuesto en la APE se considere:

- muy probable para Canarias y La Rioja,
- probable para Galicia, Andalucía, Madrid, Illes Balears y Asturias,
- factible para Castilla y León, País Vasco, Navarra y Cantabria,
- improbable para Castilla-La Mancha y Cataluña,
- muy improbable para Aragón, Extremadura, Comunitat Valenciana y Murcia.

(Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas, 2016, pág. 36)

14. Los datos recogen la deuda neta por cada uno de los subsectores, es decir, deuda menos los activos financieros frente a Administraciones Públicas. A finales de 2015 tales activos suponen para la Administración Central 150.208 millones (FLA, FFPP y préstamos a la Seguridad Social). En el caso de la Seguridad Social el Fondo de Reserva, que tiene esa misma consideración, asciende a 31.916 millones frente a una deuda de 17.188 millones, por lo que el resultado neto es negativo, es decir, más activos que deuda por importe de 14.184 millones (-1,4%).

	AD. Central	CCAA	CCLL	S. Social	Total Ad,
1998	53,54	6,69	3,55	0,34	64,13
1999	52,21	6,48	3,39	0,31	62,38
2000	46,1	6,1	3,14	2,80	59,38
2001	42,6	6,2	2,96	2,45	55,59
2002	40,6	6,2	2,95	1,61	52,58
2003	37,8	6,1	2,93	0,96	48,79
2004	36,5	6,0	2,83	-0,13	46,26
2005	33,8	6,2	2,71	-0,50	43,16
2006	30,7	5,9	2,70	-0,38	39,68
2007	27,9	5,7	2,73	-0,80	36,30
2008	31,5	6,68	2,82	-1,59	40,17
2009	43,6	8,69	3,2	-2,76	53,98
2010	49,4	11,4	3,3	-4,11	61,66
2011	56,7	13,60	3,4	-4,24	70,48
2012	67,2	18,1	4,2	-4,14	85,96
2013	72,6	20,3	4,1	-3,34	93,91
2014	75,1	22,7	3,7	-2,3	99,3
2015	73,1	24,2	3,2	-1,4	99,2

Fuente: Banco de España: boletín estadístico. Elaboración propia.

A la luz de estos datos, la deuda total de las CCAA se sitúa en el 24,2% del PIB, mientras que la de las CCLL alcanza el 3,2%. Si trasladamos dichas cifras a porcentajes sobre el endeudamiento público total, la deuda autonómica representa el 24,3%, mientras que la local solo el 3,2%, siendo sustancialmente inferior, en ambos casos, al porcentaje de gasto público que gestionan las entidades subcentrales (32% y 13% respectivamente). En sentido contrario, la Administración Central más la Seguridad Social, que gestionan algo más de la mitad del gasto público, presentan un endeudamiento que supone el 73,6 de la deuda pública total.

Este dato, sin embargo, exige alguna matización ya que buena parte de la deuda que se ha utilizado para financiar servicios que luego fueron transferidos a las Comunidades Autónomas, o competencias asumidas por las Corporaciones Locales, quedó residenciada en el Estado, que la había asumido inicialmente. Ya está, sin embargo, imputada a cada Administración destinataria de tales cuantías la deuda correspondiente a los planes de pagos a proveedores y a los fondos de liquidez.

Ahora bien, al igual que se hizo al analizar el impacto del déficit, resulta también necesario evaluar los datos de deuda de forma desagregada entre las distintas CCAA (tabla 3).

**Tabla 3. DEUDA SEGÚN EL PDE POR CCAA.% SOBRE PIB**

13. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

13.10 Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a). Porcentajes del PIB pm (c)

Porcentajes

	Total	Andalucía	Aragón	Princ. de Asturias	Illes Balears	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Comu. de Madrid	Región de Murcia	Comun. Foral Navarra	País Vasco (b)	Com. Valenciana	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
00	6,1	6,1	4,7	4,2	3,1	3,5	3,1	2,8	3,0	8,3	5,7	9,2	2,9	3,7	3,9	5,8	5,2	9,6	
01	6,2	7,7	4,4	4,2	2,9	3,5	3,4	2,6	3,3	8,1	6,2	8,7	3,1	5,5	4,0	5,4	3,7	9,7	
02	6,2	7,1	4,6	5,1	3,5	3,1	3,2	3,1	3,4	7,7	6,4	8,2	3,0	6,4	3,7	5,0	2,9	9,7	
03	6,1	6,8	4,4	5,1	4,4	3,5	3,8	2,9	3,3	7,2	6,0	7,7	3,1	6,3	3,4	4,7	3,1	10,2	
04	6,0	6,3	4,2	4,4	4,5	3,4	3,6	3,6	3,2	7,5	5,6	7,4	3,0	5,8	3,4	4,5	2,7	11,2	
05	6,2	5,7	4,0	4,0	7,0	3,9	3,7	4,2	3,7	8,3	5,1	7,0	2,7	6,1	2,9	4,1	2,0	11,6	
06	5,9	5,3	3,7	3,4	6,7	4,0	3,3	4,4	3,4	7,8	4,8	6,8	2,5	5,6	2,6	3,8	1,5	11,5	
07	5,7	4,6	3,4	3,2	6,9	3,7	3,4	4,7	3,4	7,8	4,5	6,6	3,5	5,2	2,3	3,6	1,0	11,3	
08	6,6	5,4	4,3	3,2	9,9	4,4	3,9	6,4	4,6	10,0	5,0	6,7	4,8	5,2	2,6	4,6	1,5	12,6	
09	8,6	6,9	5,5	4,8	13,7	5,8	5,2	10,9	5,8	12,7	6,1	8,6	6,4	6,0	4,8	6,0	4,1	15,7	
10	11,4	8,6	8,4	7,4	17,0	8,0	7,7	15,6	8,3	17,5	9,7	10,9	9,1	6,8	7,5	9,3	7,7	19,7	
11	13,6	10,2	10,0	9,6	18,3	9,1	10,3	17,8	10,5	22,0	11,5	12,7	11,4	7,8	10,3	13,4	8,6	21,7	
12	18,1	15,0	14,2	12,5	23,8	11,7	16,8	27,2	14,8	26,7	14,5	15,4	13,6	10,2	17,4	16,2	11,4	31,1	
13	20,3	17,6	16,4	14,7	26,6	13,2	18,5	30,8	16,4	29,9	15,6	17,1	15,1	11,4	20,8	18,0	13,2	33,9	
14 I	P	21,8	19,0	18,7	16,5	28,2	13,8	19,5	33,4	18,7	31,2	17,4	19,0	16,2	12,4	22,9	20,5	14,6	35,7
II	P	22,1	19,2	18,8	16,5	29,0	13,5	20,0	34,1	18,1	31,6	17,3	18,5	17,0	12,9	23,9	19,3	15,1	36,0
III	P	22,4	20,0	18,4	16,5	29,0	14,2	20,3	34,4	18,2	32,2	17,6	18,3	17,3	12,8	25,0	19,0	14,5	37,0
IV	P	22,7	20,9	18,3	16,7	29,5	14,8	20,5	35,3	17,9	32,7	18,3	18,5	16,8	12,6	25,5	18,1	14,1	38,4
15 I	P	22,9	20,3	18,5	17,3	29,9	14,9	21,3	35,2	17,8	32,6	19,4	18,3	17,4	13,4	26,8	18,5	14,9	38,0
II	P	23,6	21,0	20,0	17,9	30,6	15,7	21,4	35,5	19,6	33,2	19,7	18,7	17,8	13,2	27,5	20,1	15,3	40,2
III	P	23,6	21,0	19,9	17,7	29,6	15,6	21,2	35,1	19,6	33,8	19,9	18,7	17,5	13,5	27,6	19,4	15,0	40,0
IV	A	24,2	21,6	20,5	18,0	30,2	15,8	22,0	35,6	19,5	35,3	20,3	18,6	18,0	13,6	27,4	18,2	14,4	41,3

Fuente: Banco de España. Elaboración propia.

Como vemos, el 24,2% del PIB, que representa el endeudamiento del conjunto de las CCAA a finales del año 2015, se reparte de forma muy desigual oscilando entre el 13,6% en la Comunidad de Madrid, hasta el 41,3% de la Comunidad Valenciana. En todos los casos se ha producido un incremento muy sustancial de la misma a partir de 2008, como consecuencia de la necesidad de financiar los déficits generados. De ahí que las CCAA que están por encima del 27% de deuda sobre PIB (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia ) deban replantearse sus políticas de ajuste de cuentas y de endeudamiento al desviarse sustancialmente de la media y alejarse del 13%, objetivo para 2020 que, por

otra parte, y según las previsiones de la AIReF en un escenario realista no resultaría factible hasta el 2038<sup>15</sup>.

Por último, para tener una visión más completa, es preciso referirse a la deuda residenciada en empresas públicas que no se consideran como Administración Pública. Tampoco en este caso cabe atribuir una responsabilidad especial a los entes subcentrales. En efecto, la deuda total en manos de empresas públicas que no consolidan<sup>16</sup> se eleva, a 31 de diciembre de 2015, a 43.202 millones, de los cuales la gran mayoría (33.068 millones) corresponden a empresas dependientes de la Administración Central, mientras que las que pertenecen a CCAA solo representan 4.997 millones y las que son propiedad de Corporaciones Locales están endeudadas por 5.137 millones.

### 3. Estabilidad, sostenibilidad y descentralización

A modo de conclusión, se puede señalar que, a pesar de las elevadas cotas de descentralización en materia de gasto, no se puede achacar a los niveles subcentrales de gobierno una especial responsabilidad en las cifras de déficit o de deuda generados durante la crisis. Sin perjuicio de algunos entes en particular puedan presentar cifras preocupantes, creemos que no se puede atribuir, con carácter general, a nuestro sistema de organización territorial la causa principal de los desajustes de las cuentas públicas<sup>17</sup>. Ello no es óbice para reconocer que determinadas decisiones de gasto,

15. "En el medio-largo plazo, la senda de deuda pública muestra un perfil sostenible a medio-largo plazo, pero incumpliendo de nuevo la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF. El nivel de referencia establecido para el subsector CCAA se sitúa en el 13% del PIB. Atendiendo a la evolución de la deuda en porcentaje de PIB estimada por la AIReF en un escenario considerado central (definido en base a los supuestos recogidos anteriormente), el límite previsto en el artículo 13 de la LOEPSF no se alcanzaría hasta el año 2038" (Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas. 2016, pág. 56).

16. Vid. BANCO DE ESPAÑA: *Boletín estadístico*, 11 Administraciones Públicas, 11.14 - Deuda por Administraciones Públicas propietarias de las Empresas Públicas no incluidas en el sector Administraciones Públicas

17. En el mismo sentido afirma RIDAURA MARTÍNEZ que "evidentemente, ha habido políticas autonómicas muy criticables, entre otras, cabe apuntar la existencia de duplicidades institucionales innecesarias; los intentos de emulación del Estado por parte de algunas Comunidades Autónomas; la gestión irresponsable del modelo por parte de otras; y, en general, la escasa corresponsabilidad fiscal. Problemas que, como expondremos a continuación, urge resolver mediante la revisión del modelo.

Sin embargo, no puede afirmarse que el problema económico que tiene planteado nuestro Estado derive exclusivamente del "despilfarro autonómico...". ("La ineludible revisión del modelo territorial como consecuencia de la crisis económica", en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 355.

por otra parte muy llamativas, no han sido ni eficientes ni económicas, y, en determinados casos, tampoco han atendido a auténticas necesidades sociales, lo que debe llevarnos a corregir tales defectos en el futuro.

Se puede afirmar, pues, que no cabe establecer ninguna relación directa entre descentralización y déficit y deuda de los entes públicos. Más bien la relación sería inversa: A mayor descentralización menos crisis de las cuentas públicas, siendo la misma Comisión Europea, en su informe *Report on Public Finances en EMU 2012*<sup>18</sup> la que llega a las siguientes conclusiones, en su parte IV "Fiscal decentralisation in the EU: main characteristics and implications for fiscal outcomes":

- La descentralización del gasto por sí misma aparece asociada con mejores resultados fiscales, en comparación con casos de baja descentralización<sup>19</sup>.
- Resulta también relevante la descentralización de los ingresos. Y así se afirma que la atribución de figuras tributarias propias, y el ejercicio de efectiva autonomía fiscal sobre las mismas incide en mejores resultados presupuestarios, mientras que el predominio de transferencias puede tener un efecto negativo en la consolidación fiscal<sup>20</sup>.

18. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf). Al respecto debe tenerse en cuenta, tal como figura en el gráfico 1, que si descartamos por su tamaño Chipre, Malta o Luxemburgo, resulta que el país más centralizado de Europa, donde la Administración central gestiona el 95% del gasto público total, es Grecia, seguido de cerca por Irlanda y Portugal, con niveles de gasto centralizado del alrededor del 90%. Estos tres países han sufrido con crudeza el impacto de la crisis en sus cuentas hasta el extremo de quedar sometidos a operaciones de rescate financiero.

19. "Expenditure decentralisation per se appears to be associated with better fiscal balances compared to cases of low decentralisation. This reflects a negative effect on expenditures whereas the effect on revenues is not significant according to regression analysis. This finding lends support to a few economic arguments proposed in the literature which underline that subnational governments should be more able to tailor public goods to subnational preferences and that competition and mutual learning among subnational governments should help them select more cost-effective techniques for the production of public goods. This should in turn lead to more efficient expenditure in more decentralised countries ceteris paribus with positive effects on the primary balance". (Report on Public Finances en EMU 2012, pag. 221 )

20. "Regression results suggest that expenditure decentralisation accompanied by low subnational financial responsibility to cover their expenditures with their own resources (i.e. taxes and fees) and by a large share of transfers from the central government in subnational revenues is likely to be overall detrimental for the fiscal balance...

This conclusion is strengthened by the finding on the positive effect on the primary balance of 'effective' tax autonomy, i.e. of a large weight of taxes on which subnational governments can exert autonomy with respect to the rate and/or the base. This suggests that the positive effect of decentralisation on primary balance is improved not only if subnational tax revenues are high and transfers low but also if subnational governments can set those taxes autonomously." (Report on Public Finances en EMU 2012, pag. 221 )

Por todo ello entiende la Comisión, que, pese a algunas afirmaciones que tratan de ligar el deterioro de las cuentas públicas con un incremento de la descentralización en los países de la UE, los datos no soportan tales afirmaciones<sup>21</sup>. Y si hay algún efecto negativo de la descentralización sobre los resultados presupuestarios se debe más a un mal diseño de tal descentralización que a ella en si misma considerada.

Estas conclusiones resultan plenamente aplicables al caso español. Los datos analizados nos permiten afirmar que el alto nivel de descentralización no puede ser considerado como un factor determinante del deterioro de las cuentas del sector Administraciones Públicas en nuestro país durante la crisis económica. Como se ha puesto de manifiesto, han concurrido otras circunstancias que, a nuestro entender, pueden explicar mejor los desajustes presupuestarios experimentados por nuestras CCAA y que también condicionan, en buena medida, los resultados del conjunto del sector público español.

Ello no significa que no deba evolucionarse hacia la mejora del diseño de nuestra organización territorial, en particular hacia una mayor corresponsabilidad en materia de ingresos públicos por parte de los entes subcentrales<sup>22</sup>, lo que, sin duda alguna, serviría también para corregir inequidades en la asignación del gasto público e ineficiencias en su ejecución, de las cuales hemos vivido ejemplos llamativos, especialmente en los momentos de mayor crecimiento. Ahora bien, al mismo tiempo, creemos que hay que denunciar, como hace ESCRIBANO LÓPEZ<sup>23</sup>, los intentos de

---

21. *"Overall, it appears that fiscal decentralisation matters for fiscal outcomes and that the interplay between the expenditure and the revenue side of it is crucial to determine its net effect on fiscal balances. Overly pessimistic statements, often heard recently, on a generalised fiscal deterioration caused by increasing fiscal decentralisation across the EU do not seem to find support in the data. This may have occurred in some Member States, but probably not as a result of decentralisation per se but of a 'bad' design of decentralisation, i.e. one which does not ensure strong financial responsibility of subnational governments". (Report on Public Finances in EMU 2012, pag. 222 ).*

---

22. Coincidimos plenamente con ESCRIBANO LÓPEZ cuando afirma que *"convendrá no olvidar que las Comunidades Autónomas ni hicieron precisamente un ejercicio de responsabilidad en el manejo de las competencias normativas que se les atribuyeron ya desde 2001, en un ejercicio irresponsable de esa posibilidad que se tradujo en una desbocada carrera para presumir de una, progresivamente, más baja presión fiscal en tributos muy proclives a proclamas populistas..."* ("La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pag. 40)

---

23. "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 57. A dicha conclusión se llega después de un minucioso análisis de las medidas normativas aprobadas durante la crisis y también de las decisiones del TC sobre las mismas.

"embridar de modo apreciable la capacidad de gasto de las CCAA" hasta el punto de comprometer la esencial autonomía financiera y, consiguientemente, política de las mismas, lo que supondría una auténtica mutación constitucional<sup>24</sup>.

## IV. Conclusiones

A la vista del análisis efectuado sobre la evolución del gasto público autonómico y el comportamiento de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista de los principios de estabilidad y sostenibilidad cabe extraer las siguientes conclusiones:

- España es uno de los países más descentralizados de Europa. Sin embargo, lejos de lo que pudieran pensarse a primera vista, no puede ligarse sin más la crisis de las cuentas públicas con la alta descentralización. Al contrario, los datos derivados de los estudios en el ámbito de la Unión Europea suelen relacionar mejores resultados fiscales con estados descentralizados. De todas formas, deben articularse aquellas reformas del sistema que refuercen la corresponsabilidad fiscal de las CCAA en aras de la mejora de los resultados presupuestarios.
- El estudio de la evolución del gasto público autonómico revela que el sistema de financiación permite un volumen de gasto público per cápita mayor en las comunidades de régimen foral que en las de régimen común.
- En cualquier caso, para el conjunto de las Comunidades, y sin sustanciales variaciones para cada una de ellas en términos porcentuales, alrededor de un 70% del gasto autonómico se destina a atender servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales.
- Es de resaltar el incremento de los gastos relacionados con la deuda pública a partir del inicio de la crisis, lo que ha supuesto una reducción del gasto en infraestructuras y en otros servicios y, en menor medida, del gasto en los servicios público fundamentales.
- Resulta muy llamativo el crecimiento vertiginoso del gasto público desde el año 2002 hasta 2009, en porcentajes muy superiores a la evolución del PIB, y sin que en ese momento generasen tensiones especiales sobre las cuentas autonómicas. Sin embargo, tal nivel de

24. En este sentido MEDINA GUERRERO habla de un proceso de unitarización ("El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013, págs. 109 y 110. También sobre los procesos de revisión del modelo autonómico vid: MORALES ARROYO, J.M.: "El origen de los problemas del Estado autonómico y las recetas para su solución" en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

gasto se demostró insostenible a partir de 2010 por efecto de la crisis.

- En este contexto han adquirido una relevancia muy especial las reglas fiscales –estabilidad, sostenibilidad y regla de gasto– como instrumentos para corregir, y, sobre todo prevenir, nuevos desequilibrios presupuestarios.

a) Por lo que se refiere a la estabilidad presupuestaria, no consideramos razonable que, con la excepción del ejercicio 2013, se imponga un mismo objetivo de déficit a todas las CCAA cuando las situaciones de partida son muy diferentes. Siendo razonable un mismo objetivo a medio o largo plazo, la senda anual hacia el mismo debiera ser personalizada para cada CA en función de sus circunstancias.

b) En relación a la sostenibilidad, el objetivo previsto constitucionalmente y en la LOEPSF para 2020 no podrá alcanzarse, en circunstancias normales, hasta el año 2038. Por ello convendría revisar los objetivos a medio y corto plazo a la mayor brevedad posible.

c) Finalmente, debe resaltarse el papel importante que la aplicación de la regla de gasto debe jugar, como elemento preventivo de la consolidación de gasto muy por encima del crecimiento tendencial de la economía, para evitar la repetición de la situación expansiva vivida en los años inmediatamente anteriores a la crisis.

## Bibliografía

- AIReF: *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas*. 2016.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F.: "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public finances in EMU*, 2012. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf)
- EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public finances in EMU*, 2014. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee9\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee9_en.pdf)
- EUROPEAN COMMISSION: *Report on Public finances in EMU*, 2013. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf)
- GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, C.L./IGLESIAS QUINTANA, J.: "El gasto público en España en un contexto descentralizado", *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007.

- GOVERNATORI M./YIM, D.: *Fiscal decentralisation and Fiscal Outcomes*, Economic Papers 468, Comisión Europea, 2012.
- [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp468\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf)
- IGAE: *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas. Avance 2013*. [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/Informes%20Anuales/Avance\\_AAPP\\_2013.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/Informes%20Anuales/Avance_AAPP_2013.pdf)
- LÓPEZ DÍAZ, A.: Crisis económica y desajuste de las cuentas públicas. La necesidad de un mayor espacio fiscal, en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- MEDINA GUERRERO, M.: "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.: "El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada", en *El gasto público en la democracia*, IEF, 2003.
- MORALES ARROYO, J.M.: "El origen de los problemas del Estado autonómico y las recetas para su solución" en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M<sup>a</sup>. J.: "La ineludible revisión del modelo territorial como consecuencia de la crisis económica", en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

## Abstract

En este trabajo se afronta el estudio de la evolución del gasto público autonómico durante el período 2002-2013. Al mismo tiempo se analiza el comportamiento de las haciendas autonómicas a la luz e los principios de estabilidad y sostenibilidad. Los datos obtenidos permiten afirmar que el alto nivel de descentralización del gasto no va ligado en España a un excesivo gasto público, medido en relación al PDI ni puede considerarse, sin más, como el responsable de los desajustes de las cuentas públicas autonómicas. Existen otros factores a tener en cuenta como el crecimiento aceleradísimo del gasto experimentado en períodos de bonanza. De ello se desprende la importancia de las reglas fiscales, particularmente la regla de gasto, para prevenir la repetición de fenómenos similares.

**PALABRAS CLAVE:** estabilidad, sostenibilidad, deficit, endeudamiento, descentralización, autonomía, gasto.





# La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y una Hacienda Autonómica social

Texto de:  
Amparo Navarro Faure  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Alicante

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA HACIENDA AUTONÓMICA. III. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. IV. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LA JUSTICIA EN EL GASTO PÚBLICO. V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL: ESPECIAL REFERENCIA AL ART. 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

## I. Introducción

A escasos dos años para que la Constitución Española cumpla 40 años, nadie discute la importancia que el citado texto tuvo para el progreso y modernización de nuestro país, pero también ha resultado evidente que el modelo, o mejor dicho los modelos de financiación autonómica, no han resuelto las expectativas de autonomía política de algunas Comunidades autónomas o han generado más tensiones que resolución de conflictos entre el Gobierno Central y los Gobiernos autonómicos. Este problema que requiere en opinión de muchos una reforma constitucional, se ha visto agravado por las diferentes leyes de estabilidad presupuestaria, por la crisis económica y por las exigencias de la ejecutividad del principio

comunitario de solidez financiera, que desembocaron finalmente en la reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución. No obstante, es necesario tener claro que la resolución del problema no se puede llevar a cabo jurídicamente sólo en clave interna, ya que entran en juego normas y principios establecidos por el Tratado Fundacional de la Unión europea y que se debe encontrar un camino intermedio que no contemple la simplicidad en la resolución de un caso complejo, ni el fatalismo de lo irresoluble.

Digo esto, porque en las siguientes páginas, pretendo defender que el principio de estabilidad presupuestaria no se debe ver sin más como un límite en el gasto autonómico, y que como en todos los aspectos de la actividad financiera de los entes públicos no se puede abordar la reforma de la financiación autonómica sin prestar atención a ambos aspectos: los ingresos y los gastos públicos.

## II. Fundamentos constitucionales y comunitarios de la estabilidad presupuestaria en la Hacienda Autonómica

**E**n una primera aproximación, podemos considerar que el Estado social es un sistema definido por un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas que se propone asumir necesidades colectivas, como públicas, y garantizar derechos, considerados esenciales. Entre esas condiciones se cita generalmente: la sanidad pública, La educación pública obligatoria, condiciones de trabajo dignas, asistencia social etc.<sup>1</sup>

Un Estado social, debe tender por tanto a mitigar las desigualdades sociales a través de una redistribución de la renta y de la riqueza. Y es en este punto donde un Estado social debe ir acompañado de un tipo de Hacienda

---

1. Como se suele poner de manifiesto en las definiciones de la llamada *cláusula social* el Estado no debe limitarse a corregir las disfunciones más graves del mercado y de la sociedad civil, sino que debe asumir la responsabilidad de conformar el orden social en el sentido de promover la progresiva igualdad de todas las clases sociales y de asegurar a todos los ciudadanos el acceso a un cierto nivel de bienestar económico, el disfrute de los derechos culturales y una cobertura de riesgos vitales. En términos jurídicos, equivale a la imposición a todos los poderes públicos de un deber de actuar positivamente sobre la sociedad, en una línea de igualación progresiva y de mejora de las condiciones de vida.

Pública, en que los ingresos y los gastos públicos estén regulados sobre la base de unos principios de justicia redistributiva. Asimismo, también en una primera aproximación y para cumplir estos objetivos, parece que el Estado social debe realizar un gobierno económico que tienda a la intervención en el mercado y la planificación de la economía, esto es, un gobierno económico alejado del liberalismo clásico.

Son estas condiciones, no discutidas al menos programáticamente en la Constitución española,<sup>2</sup> las que no parece que estuvieran en la base de la construcción de la Unión europea, tendente a garantizar las libertades de mercado y la intervención en la planificación presupuestaria de los Estados miembros.<sup>3</sup> El art. 119 del TFUE establece el respeto al principio de "*una economía de mercado abierta y de libre competencia*", principio que se repite asimismo en el art. 120 respecto a la política económica de los Estados miembros. Más recientemente el *Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de UE de marzo de 2012* (TECGUE) establece en su art. 1.1 que: *En virtud del presente Tratado, las Partes Contratantes acuerdan, en su condición de Estados miembros de la Unión Europea, reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social.*

---

2. Art. 1 "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

---

3. Son muchos los autores que han destacado las bases económicas liberales de los Tratados de la UE. Recientemente y entre otros MAESTRO BUELGA, G. mantiene que "no debe olvidarse que lo que algunos llaman la constitución financiera, no es una parte autónoma del proyecto de integración europea inaugurado en Maastricht, sino que se inserta en su constitución económica. En definitiva, las previsiones del Tratado de Lisboa, que son continuación del modelo establecido en Maastricht, son funcionales a la garantía de mercado, del mercado no condicionado. Precisamente, el programa del monetarismo, a la pura intervención financiera, añadía la renuncia a la intervención en el mercado, más allá de los mecanismos de su tutela. En "*La crisis monetaria y financiera de la Unión Europea*". 2012. Pág. 26.

A las bases de la UE, y a partir de 2011, se ha reforzado el gobierno económico de la UE pero en el sentido intervencionista sobre los Estados miembros a través de seis instrumentos legislativos el llamado Six Pack que supone fundamentalmente una reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros: dos reglamentos para fortalecer el Pacto de estabilidad; un reglamento que establece un nuevo régimen de sanciones; y dos reglamentos que crean un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios económicos excesivos y otro regula su procedimiento sancionador. Asimismo se ha dictado una directiva que obliga a que la política fiscal cumpla unos requisitos mínimos. Vid. VV.AA. "*El six Pack de la reforma del Gobierno económico de la Unión europea*". Boletín Económico de ICE nº3022. Enero 2012.

Hasta la reforma del art. 135, del modelo de Hacienda Pública que diseñó la Constitución de 1978 se podían inferir varias cosas:

En primer lugar, que nuestro modelo de Hacienda en relación con los ingresos, como todas las Haciendas contemporáneas occidentales desde la Revolución francesa, es una Hacienda de tipo contributivo, en la que el recurso por excelencia es el Tributo: así lo establece el art. 35 cuando establece que *todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo*. La justicia tributaria se caracteriza desde un punto de vista formal por el respeto al principio de reserva de ley y desde un punto de vista material por el respeto a los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad.

A ese recurso por excelencia, se puede unir los recursos patrimoniales, escasísimos en una hacienda despojada de patrimonio, ya que las constituciones occidentales establecen el derecho a la propiedad privada y la titularidad privada de los medios de producción, por lo que el Estado renuncia en cierta medida a estos recursos a cambio de hacer tributar las rentas y los beneficios que estos producen.

Y por último la deuda pública, considerada en la Hacienda clásica un recurso extraordinario, cuando el resto de recursos ordinarios no eran suficientes para financiar los gastos públicos, y cuyos únicos límites contenidos en el ahora reformado art. 135 eran el principio de reserva de ley para autorizar al gobierno a contraerla y la obligación constitucional de hacer figurar en los Presupuestos Generales del Estado los créditos necesarios para pagarla. El primero de los principios de la deuda pública, el de legalidad, siempre fue cubierto por la propia Ley de Presupuestos, por lo que teniendo en cuenta el protagonismo que tiene el Ejecutivo en este proyecto de ley y las limitaciones que tienen las Cortes en su debate y enmienda, supone un principio que no ha permitido a las Cortes llevar a cabo una auténtica limitación de este recurso.

El otro principio, el de consolidación de la deuda y por lo tanto la prohibición de un repudio de la misma, ya estaba incluido en nuestro texto constitucional, sin que parezca que haya otorgado mayor seguridad jurídica a los inversores o haya impedido su cada vez mayor prima de riesgo.

Esto en cuanto a los ingresos, ¿Pero qué dice la Constitución de los gastos? Por un lado, establece que el gasto realizará una *asignación equitativa de estos recursos y que responderá a los principios de eficiencia y economía*. Lo cual quiere decir, que el gasto público debe destinarse a las necesidades que también la Constitución considera como públicas, y en esto, una Constitución que refrenda un Estado social y democrático de Derecho, constitucionaliza un Estado intervencionista en materia de gasto, esto es, no un Estado reducido al mínimo, sino que asume como

públicas, la educación, la sanidad, las pensiones, en definitiva, lo que hasta ahora conocíamos como el estado del bienestar; pero por otro lado obliga a que ese gasto sea *eficiente* (realmente satisfaga esas necesidades) y sea *económico* (se utilicen los menores costes posibles para satisfacerlos). Consagra por tanto, para entendernos, la prohibición del despilfarro entendiéndolo por tal el gasto que no es justo, que no es eficiente o que no es económico. Con respecto al gasto público y los principios de justicia en los que debe inspirarse, he de resaltar a nivel jurídico y académico un cierto abandono. En el primer caso porque los controles administrativos y jurídicos se han centrado fundamentalmente en el control de legalidad y presupuestario, del mismo modo que la doctrina se ha centrado con profusión en los aspectos tributarios de la Hacienda Pública.<sup>4</sup>

Y es aquí donde la contradicción está servida, porque si los recursos fundamentales son los tributarios, pero estos están fuertemente limitados por la Constitución, y además su subida conlleva un importante coste político, pero al mismo tiempo no está limitado el gasto, el único recurso que no tiene limitaciones materiales, que no tiene un coste político directo, ya que es voluntario, y cuyo uso en la práctica depende del gobierno a través de las leyes de presupuestos, es el de la deuda pública.

El peligro de la deuda pública no lo es, además, como decían los hacendistas clásicos, cuando se utiliza para financiar gastos de inversión, ya que los beneficios que puede generar una buena inversión pública pueden revertir de nuevo al Estado a través de la tributación de los mismos. El problema, y la espiral en la que se han visto involucrados la mayoría de los países europeos, es cuando esa deuda se utiliza para financiar gastos corrientes, gastos que lógicamente se incrementan para un Estado social en tiempos de crisis, teniendo que emitir nuevas emisiones de deuda para pagar las deudas anteriores, entrando en aquello que se denomina *la espiral de la deuda pública* o el traslado de la financiación del gasto a las generaciones futuras.

---

4. Este abandono científico se acompaña de una laguna legislativa importante en la regulación de este instituto. Frente a leyes generales y especiales que disciplinan los ingresos públicos, las denominadas leyes de gasto más que encauzar jurídicamente los gastos públicos, se limitan principal y esencialmente a aprobar los créditos para atender a los gastos públicos. Por su parte, la Ley General Presupuestaria contempla a los gastos públicos básicamente sólo desde la perspectiva de los créditos autorizados en el Presupuesto. Si desde la Ciencia económica se ha puesto mucho empeño en la explicación del crecimiento y control del gasto público, no se puede decir lo mismo, salvo brillantes excepciones, desde la Ciencia jurídico-financiera. Los estudiosos del Derecho Financiero, o bien se han alejado deliberadamente de un problema cuya naturaleza consideraban política o económica, o bien sus construcciones se han realizado en el ámbito de Derecho presupuestario, limitando, por tanto, el estudio de los gastos públicos a una sola de sus fases o perspectivas.

Si a todo ello le añadimos la desconfianza en prestar a los Estados en crisis, nos encontramos con una situación en la que son los propios mercados los que imponen el límite a la deuda pública. Esto es, el Estado no se puede endeudar más, no porque haya una limitación jurídica a ello, sino porque no hay nadie que le preste el dinero o porque los que se lo prestan lo hacen a un interés imposible de pagar.

Este problema se agrava en el caso de las Comunidades Autónomas, ya que los gastos que asumen, básicamente son los de un Estado social: educación, sanidad y gastos sociales, sin la capacidad tributaria para conseguir una justicia redistributiva. Por eso, todas las reformas del sistema de financiación autonómica han pivotado sobre una mayor corresponsabilidad fiscal, al mismo tiempo que una limitación del déficit.

### III. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria

El texto constitucional además de fijar el modelo de Hacienda respecto a los ingresos y los gastos establece también una Hacienda plural, o mejor dicho, una pluralidad de haciendas. En efecto, en la Constitución se pueden discernir dos partes claramente diferenciadas: la primera, en la que se establecen los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, inherentes a cualquier Estado social y democrático, y la segunda, en la que se diseña una organización territorial basada en un Estado Central, Comunidades Autónomas, y Entidades Locales, entre las cuales se reparten las diferentes competencias.

Los modelos constitucionales de organización territorial descentralizada, conllevan la existencia de diferentes niveles de la Hacienda Pública o diferentes Haciendas Públicas: una Hacienda Estatal, Autonómica y Local. Del mismo modo que los niveles de integración supranacional, suponen la existencia de una Hacienda comunitaria, como en el caso europeo, y pueden no descartar en un futuro una Hacienda globalizada, del mismo modo que se ha diseñado una Constitución comunitaria o se puede llegar a pensar en una Constitución internacional.

En este contexto, parece interesante reflexionar de nuevo sobre el concepto de poder financiero, ligado en su concepción más clásica al concepto de soberanía, pero sobre todo ligado en la Hacienda pública moderna al modelo constitucional, y del que es buen ejemplo, los casi cuarenta años de reparto del poder financiero en el Estado español.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la Constitución garantiza la *autonomía financiera*, y en relación a las entidades locales la *suficiencia*

*financiera*. En ambos casos, era necesario dotar a estas entidades territoriales descentralizadas, no sólo de las instituciones políticas propias que garantizasen su autonomía en el ámbito de sus competencias (un gobierno autónomo y una asamblea legislativa en el caso de las CC.AA), sino que era necesario otorgarles un sistema de recursos con los que financiar la necesidades públicas asumidas, o que en el ámbito de sus competencias decidieran asumir. O dicho en otros términos, había que diseñar también un sistema de reparto del poder financiero, esto es, del poder de establecer un sistema de ingresos y gastos propios. En definitiva, crear diferentes niveles de la Hacienda Pública o diferentes Haciendas Públicas: una Hacienda Estatal, una Hacienda Autónoma y una Hacienda Local.

En este sentido, la Constitución fijó, por un lado, la distribución del poder financiero, esto es, del poder para establecer un sistema de ingresos y gastos; de llevar a cabo, en definitiva, la actividad financiera en un Estado descentralizado como es el caso español. Por otro lado, la Constitución estableció los principios comunes que limitarían el ejercicio de ese poder financiero y del establecimiento y regulación de esos ingresos y gastos (principios de justicia formal y material del sistema tributario y del gasto público) que ya hemos visto, pero además, estableció los principios en los que se debían inspirar las relaciones entre los diferentes niveles de la Hacienda Pública.

La primera cuestión que se tiene en cuenta en el momento actual es que el marco constitucional en el que las Haciendas territoriales se mueven, no es sólo el interno, sino también el comunitario, y que, por tanto, a los principios constitucionales que rigen la actividad financiera de la Hacienda Estatal, Autónoma y Local en la Constitución española, hay que superponer también los establecidos por las normas comunitarias. En definitiva, que el marco constitucional de las Haciendas españolas es actualmente interno y comunitario. Esta última reflexión es especialmente importante de recordar si se analiza la evolución descentralizadora de la Hacienda Pública española, y los posibles conflictos que el ejercicio del poder financiero de las comunidades autónomas puede plantear respecto al cumplimiento de determinados principios comunitarios y en concreto el art. 11 del TCEGUE: *“Con el fin de establecer como referencia las prácticas más idóneas y de cooperar en aras de una política económica más estrechamente coordinada, las Partes Contratantes garantizan que todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo se debatirán previamente y, en su caso, se coordinarán entre sí. Participarán en tal coordinación las instituciones de la Unión Europea según lo requiera el Derecho de la Unión Europea”*.

En los casos en que la organización territorial de un país se basa en un Estado central y territorios autónomos, existen teóricamente varios sistemas de financiación, profusamente estudiados en los países con una estructura federal:

- **Sistemas de separación:** los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos.
- **Sistemas de unión:** el Estado, en cuyos órganos participan los representantes de los diversos territorios, tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio nacional y para recaudarlos. La suma de dinero así recaudada pasa a constituir un fondo común que después se reparte entre Estado central y territorios autónomos.
- **Sistemas mixtos**, en los que pueden identificarse rasgos tanto del sistema de separación como del sistema de unión.

La Constitución estableció un régimen general de financiación para todas las Comunidades Autónomas con la excepción de los territorios históricos del País Vasco y Navarra, respecto de los cuales se mantuvo el régimen de concierto o convenio. El régimen general regulado en la Ley Orgánica de Financiación Autónoma (LOFCA) se calificó como un sistema mixto en el que, preponderando los elementos del sistema de unión, se introdujo dosis de separación.

No obstante, la evolución posterior en el desarrollo del sistema de financiación autonómico, con las reformas de la LOFCA, han puesto de manifiesto una tendencia a aumentar las competencias de las comunidades autónomas en materia tributaria y por lo tanto a aumentar los rasgos del sistema de separación. Esta tendencia se mantiene en el momento presente en que se está volviendo a debatir un nuevo sistema de financiación autonómico tras la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía. El desarrollo del sistema común de financiación se reservaba por la Constitución a una Ley Orgánica y esta fue la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA) En efecto, la LOFCA reguló el **régimen general de financiación** previsto en los artículos 157 y 158 de la Constitución y a él se han adaptado también la generalidad de los Estatutos.

En cuanto al sistema de ingresos, la propia LOFCA en sus disposiciones adicionales primera y segunda, y al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, reconoce que el régimen se excepciona en los casos de los Territorios Históricos que constituyen la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Territorio Histórico de Navarra en los que ha de aplicarse el **régimen especial de Concierto o Convenio**. Así pues, en

nuestro Ordenamiento jurídico, hay dos regímenes de financiación, con diferentes manifestaciones por tanto del poder tributario de las Comunidades autónomas respectivas.

El poder financiero de las Comunidades Autónomas se ordena de acuerdo con los principios constitucionales relativos a las Haciendas territoriales: autonomía financiera, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal.

**La autonomía financiera**, establecida en el art. 156.1, constituye la proyección del principio general de autonomía en relación con el desarrollo de la actividad financiera y se concreta en el reconocimiento de un ámbito financiero propio.

**El principio de solidaridad** también se establece como un principio ordenador de las haciendas autonómicas en el sentido de solidaridad interregional. Esto es, como un principio que busque el equilibrio entre la unidad y la autonomía en los sistemas de financiación, y que sirva de fundamento a mecanismos redistributivos que permitan corregir desequilibrios interterritoriales. Sin embargo, el conflicto entre los principios de autonomía y solidaridad han centrado la historia de las diferentes reformas del sistema de financiación autonómica.

**La coordinación con la Hacienda estatal**, es otro de los criterios de ordenación de estas haciendas y que se manifiesta en materia de gasto público en la delimitación conceptual efectuada en los artículos 148 a 150. En el ámbito de los recursos, se manifiesta en el sistema compartido de determinados tributos como en las limitaciones establecidas al endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito comunitario, podemos empezar a hablar de un cierto esbozo del principio de **suficiencia** a través del **Fondo Europeo de Estabilidad Financiera**, aprobado por los 27 Estados miembros el 10 de mayo de 2010 y cuyo principal objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona euro que se hallen en una situación de crisis económica.

Asimismo, y cuyo corolario, es el TEGUE, se ha avanzado en un **principio de coordinación** entre las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

Por último, el artículo 157.2 también establece otros dos principios a nivel interno: el de **territorialidad**, que supone la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio; y el de **neutralidad**, que consiste en la prohibición de adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios.

Las competencias que integran el poder financiero de las Comunidades autónomas se ejercen de acuerdo con la Constitución, la LOFCA en el caso de las Comunidades de régimen común, y los respectivos Estatutos de autonomía.

En relación con el **gasto público** pueden determinar las necesidades públicas dentro del ámbito de su competencia. En materia de recursos pueden contraer operaciones de crédito con los límites que impone el art. 135 de la CE y las leyes de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. También pueden regular el régimen jurídico de su patrimonio. Las Comunidades autónomas tienen también la competencia para **elaborar y aprobar sus presupuestos**. En relación al control de su actividad financiera y sin perjuicio de que sus propios estatutos contemplen **instituciones propias de control**, la misma está sometida al control del Tribunal de Cuentas.

Tal como hemos visto al analizar el sistema de fuentes, el Derecho comunitario tanto originario como derivado, es directamente aplicable en España como Estado miembro de la UE, y además con primacía respecto al Derecho interno. Por ello, también los principios alojados en el TFUE forman parte de las normas del Derecho Financiero.

A todos estos principios se añaden los establecidos en el Tratado, entre los que destacan aquellos que se proyectan sobre el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros: principio de no discriminación; prohibición de ayudas de Estado; principio de solidez financiera; libre circulación de trabajadores; libertad de establecimiento; libre circulación de capitales; libre prestación de servicios.

Estos principios se pueden clasificar en dos grandes bloques:

- **Principios que limitan la soberanía financiera de los Estados miembros:** Principio de solidez/estabilidad/sostenibilidad financiera; Principio de subsidiariedad; Prohibición de ayudas de Estado.
- **Principios que afectan directamente a los particulares:** Principio de no discriminación; Libertad de circulación.

El principio de **solidez financiera** se encuentra regulado en el art. 119.3 del TFUE que establece que *"Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable"*.

La eficacia de este principio despliega sus efectos sobre el poder financiero de España, como Estado miembro de la Unión Europea, a través de medidas de disciplina presupuestaria y limitaciones al endeudamiento público: exigencias de limitaciones de déficit público excesivo y estabilidad financiera. El principio de solidez financiera inspiró todo el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria en España desde el año 2001, hasta su plasmación constitucional a través de la reforma del art. 135 y el desarrollo de ésta a través de la *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEP) de 2012

Estas limitaciones suponen el respeto por parte de la Hacienda Pública española al marco jurídico establecido en los artículos 123 a 126 del TFUE y al Derecho comunitario derivado, dictado por el Consejo en desarrollo de estos preceptos<sup>5</sup>. En realidad, la estabilidad presupuestaria no ha sido una respuesta a la crisis de 2008 sino que estaba en la base de la Constitución económica europea. A partir de la crisis lo que ha ocurrido es un endurecimiento de la normativa tendente a su cumplimiento, y que ha venido acompañado de medidas de coordinación y limitación del poder financiero de los Estados miembros a través del más alto instrumento: el TEGUE de marzo de 2012. El **principio de subsidiariedad**, así como en relación a él la atribución de competencias, y el **principio de proporcionalidad** recogido en el artículo 5 del TFUE, no son principios específicamente financieros, pero afectan sin duda al desarrollo del poder financiero. El principio de subsidiariedad tiene un alcance general, estableciendo un criterio de delimitación de competencias entre las autoridades comunitarias y nacionales. El mencionado precepto dispone: *"En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá, sólo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local y, sin que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión"*.

En relación con el **principio de proporcionalidad** *"el contenido y la forma de acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados."*

La **prohibición de las ayudas de Estado** es también un principio general del Derecho comunitario, que en materia financiera condiciona la política de subvenciones así como las medidas fiscales beneficiosas para determinados sectores o empresas y que puedan ser consideradas ayudas de Estado de carácter fiscal.

5. Reglamentos del Consejo: reglamento CE n° 3603/93, de 13 de diciembre, del Consejo, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo 104 y el apartado 1 del artículo 104B del Tratado; Reglamento CE n° 3604/93, del Consejo, de 13 de diciembre, por el que se establecen las definiciones para la aplicación de la prohibición del acceso privilegiado a que se refiere el artículo 104A° del Tratado; Reglamento CE n° 3605/93, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad europea; Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (modificado por Reglamento 1056/2005, de 27 de junio; Reglamento( 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.(modificado por Reglamento 1055/2005, de 27 de junio. Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 («el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado»)).

Se encuentra recogido en el art. 107 del TFUE: *"Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones"*.

En relación con el segundo grupo de principios, destaca, ante todo, el principio de **no discriminación** (artículo 18 TFUE) que *prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad*; y el **principio de libertad de circulación** de personas, mercancías, servicios y capitales que constituyen el contenido jurídico esencial del mercado único.

El reconocimiento de estos derechos y libertades supone una limitación importante en el diseño del sistema tributario que debe respetar un **principio de neutralidad** según el cual el sistema tributario no será un obstáculo que impida el ejercicio efectivo de estos derechos y libertades.

Es importante destacar también que la Hacienda comunitaria es muy limitada, y que el reparto del poder financiero en la Unión europea no se plantea en los mismos términos que en la Constitución interna. En efecto, la Hacienda comunitaria es muy limitada, se nutre fundamentalmente de aportaciones de los países miembros y de los escasos tributos comunitarios (exacciones agrícolas). La política fiscal sigue siendo competencia de los Estados miembros. No obstante, si en esa primera aproximación y en los términos del análisis interno podríamos decir que se trata de un sistema federal descentralizado, se imponen unos límites muy precisos, como son los relativos a la armonización de la imposición indirecta y ahora los límites impuestos al poder presupuestario y a la utilización del recurso a la deuda pública.

En efecto, el Estado español a través del Tratado de 2012 ha asumido los siguientes compromisos:

- Principio de **coordinación en materia de política económica** con los restantes países miembros
- **Limitaciones al gasto público**: Según el TCEG *ha de evaluarse si se ha avanzado lo suficiente hacia los objetivos a medio plazo mediante una valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto una vez tenidas en cuenta las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con lo que disponga el Derecho de la Unión Europea, en particular el Reglamento (EC) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo*

y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 («el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado»).

- **Limitaciones a la deuda pública:** Art. 6: *Con el fin de coordinar mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional, las partes Contratantes informarán con antelación al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea de sus planes de emisión de deuda pública.*
- **Limitaciones al poder presupuestario:** Art. 3 TECG: *La situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit.*

Estas limitaciones, según el Tratado, *se incorporarán al Derecho nacional de las partes contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.*

La primera conclusión es por tanto que sobre la base de la competencia exclusiva del Estado para la atribución de competencias a una organización supranacional a través de un Tratado internacional, se deberían revisar las reglas de reparto del poder financiero a nivel interno, ya que algunas de ellas, como la competencia en materia presupuestaria y de gasto público pueden verse vacías de contenido tras la reforma constitucional.

## IV. La financiación autonómica y la justicia en el gasto público

Una de las cuestiones más abandonadas en el análisis del gasto público autonómico y por lo tanto de la necesidad de su financiación, ha sido el estudio del gasto público como un instituto jurídico-financiero diferenciado del Presupuesto. En efecto, y con carácter general, el análisis del gasto público no ha tenido una evolución diferenciada del Derecho Presupuestario y éste ha sido uno de los factores que han contribuido a su escaso desarrollo, así como la consideración de la naturaleza política de las decisiones en materia de gasto y su dispersión normativa. En mi opinión, no se puede analizar el gasto autonómico sin analizar jurídicamente el gasto público desde una perspectiva del respeto a los principios constitucionales y la posible colisión de los principios constitucionales del gasto público con los principios comunitarios.

Por lo que hace referencia al primer problema, esto es, la consideración del gasto público como un instituto jurídico, o como objeto de estudio de otras ciencias por su carácter político o económico, hemos de recordar que estas últimas características no sólo no justifican la exclusión del gasto público del ámbito jurídico sino que corroboran que participa de las mismas características de la actividad financiera en su conjunto.

En efecto, los actos que integran la actividad financiera tienen un contenido económico porque se trata, en definitiva, de satisfacer unas necesidades con unos medios escasos susceptibles de un uso alternativo, y tienen naturaleza política porque tienen tal carácter las decisiones acerca de los medios a emplear, las necesidades que cubrir y los sujetos que toman tales decisiones. Pero ello no impide que tales decisiones estén sometidas al Derecho. Antes al contrario, el otro gran sector de la actividad financiera –el ingreso público– participa de ambas características sin que se haya cuestionado su carácter jurídico.

No obstante, el carácter patrimonial de la Hacienda Pública que se deriva de la propia definición de la misma en el art. 5.1 de la Ley General Presupuestaria<sup>6</sup>, obliga a incluir el aspecto pasivo de ese patrimonio. O dicho en otros términos, si se estudian todos los recursos de la Hacienda Pública dentro del Derecho, es necesario también estudiar los gastos públicos en los tres niveles en que pueden ser estudiados los recursos públicos: como institutos jurídico-financieros (*las necesidades públicas*); como obligaciones de los entes públicos (*las obligaciones públicas*); y como *salidas de flujos monetarios* del Tesoro Público.

Pero además, el Derecho de los gastos públicos se distingue claramente del Derecho presupuestario, con el que frecuentemente se ha confundido. En efecto, el Derecho presupuestario tiene por objeto los gastos públicos, al igual que los recursos, pero sólo a efectos de habilitar a la Administración para el compromiso y satisfacción de los mismos durante un período determinado. Sin embargo, el Derecho de los gastos públicos parte del análisis de las necesidades públicas y estudia los sujetos encargados de su satisfacción así como los requisitos que deben reunir en cada caso los beneficiarios del gasto público. Y todo ello a través de un procedimiento funcionalizado, que adquiere distintos matices según exista o no un derecho subjetivo de los particulares a la realización de cada gasto en concreto.

Por ejemplo, pensemos en la necesidad pública de la enseñanza obligatoria: el Derecho de los gastos públicos estudiará desde su concepción de

---

6. Art. 5.1 "La Hacienda Pública estatal, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus Organismos autónomos."

necesidad pública por su inclusión como tal en la Constitución, así como las leyes de gasto (leyes de educación) que establecerán como se financiará esa necesidad, quienes serán los sujetos encargados de satisfacerla y todo el procedimiento hasta su satisfacción. En el Presupuesto, lo que aparece es la autorización a través de una ley para que la Administración disponga de un nivel de recursos durante un año para la satisfacción de unos determinados gastos.

La explicación de esta posición se basaba en dos datos fundamentales: de una parte la consideración del Presupuesto como el instituto jurídico en el que se recoge el plan financiero del Gobierno durante un periodo de tiempo determinado, y por tanto, el documento en el que se concretan tanto los ingresos que se pueden obtener durante tal plazo de tiempo como las cantidades que se pueden gastar en el mismo. De ahí que, en principio, el objeto de estudio del Derecho presupuestario sea tanto el ingreso como el gasto público. Pero por otra parte se constata que, desde que se produjo la *bifurcación del principio de legalidad financiera*, el Presupuesto actúa como mera previsión de ingresos pero como un auténtico plan de gastos. Consecuentemente se ha sugerido que se denomine esta rama "Derecho de los gastos públicos", por estimar que refleja más el auténtico valor de la institución.

Esta posición implica el inconveniente de contraer excesivamente el tratamiento unitario del instituto jurídico del gasto público, tratamiento que queda reducido a la fase de ejecución del Presupuesto, con lo que se pierde la visión del gasto público como instituto jurídico y, en cierta medida, la visión del procedimiento de gasto público: en otras palabras, con esta sistemática puede reducirse el gasto público a pura consideración como flujo monetario, pero se pierde su perspectiva básica como instituto jurídico.

A la vista de todo ello las construcciones y definiciones que han tratado de dar una explicación al concepto jurídico de gasto público han sido variadas. Una aproximación válida nos conduce entender el gasto público como una actividad consistente en la aplicación por parte de las autoridades públicas de los recursos financieros obtenidos destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que le son propias, y en particular, los fines constitucionalmente asignados.

Desde una primera perspectiva el gasto público puede ser analizado como un conjunto de institutos jurídicos precisamente en su manifestación de necesidades públicas cuya satisfacción exige el empleo de recursos públicos. El segundo de los niveles del gasto público –las diversas relaciones jurídicas de gasto público– parte de la función financiera de gasto público, entiende como el conjunto de potestades atribuidas al ente público en

materia de gasto cuyo ejercicio le es necesario por mandato de la ley. En este nivel del gasto público se generan relaciones jurídicas como consecuencia de la satisfacción de necesidades públicas. Dichas relaciones se producen entre la Hacienda pública y otros sujetos frente a los cuales aquélla ha contraído una obligación pública. Finalmente el tercer nivel de análisis del gasto público se presenta como flujo monetario que representa una salida de fondos de las cajas públicas. Una vez decidida la satisfacción de las necesidades públicas y contraídas las obligaciones públicas éstas han de cumplirse mediante la disposición de fondos públicos que suponen una salida de la caja común.

En este sentido, hay que destacar la reciente y brillante aportación de MARTÍNEZ GINER a través de su elaboración dogmática de las obligaciones de la Hacienda Pública y su posición deudora.<sup>7</sup> Este autor realiza un desarrollo del segundo de los niveles del gasto público propugnado por BAYONA DE PEROGORDO desde dos perspectivas: desde la óptica de la función promocional del Derecho que este sector del ordenamiento cumple, desarrollado a la luz del constitucionalismo postliberal del siglo XX, y por otro lado desde la perspectiva de la protección de los acreedores de la Hacienda Pública y de los correlativos privilegios o prerrogativas de la Hacienda deudora.<sup>8</sup>

A la hora de determinar tales objetivos y al tiempo de precisar las necesidades públicas a satisfacer es imprescindible recordar el principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos que se regula en el artículo 31.2 CE. Este precepto establece que "*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos*", lo cual configura el principio de justicia en materia de gasto público. A la hora de delimitar las necesidades públicas a satisfacer la decisión de gasto ha de ser justa. El artículo 31.2 de la CE recoge los principios constitucionales del gasto público: "*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los principios de eficiencia y economía*".

Estos principios cumplen una función de control del gasto público tanto a priori, porque las decisiones acerca del gasto público y el proceso hasta su satisfacción deben estar informados y limitados, por ellos; como a posteriori, porque el juicio tanto político como jurídico del resultado del empleo

---

7. MARTÍNEZ GINER, LA: "*La Hacienda Pública deudora. Un análisis de Derecho Financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas*". IEF. Madrid, 2002.

8. MARTÍNEZ GINER, LA.: "*Nuevas perspectivas del Derecho de los Gastos Públicos*". I Jornada Metodológica "Jaime García Añoveros". Doc. nº11/02. IEF. Madrid, 2002.

de los recursos públicos, debe hacerse desde la perspectiva del respeto a las normas constitucionales.

La naturaleza política que siempre se ha predicado de las decisiones del gasto público no impide reconducirlo al mundo de los valores jurídicos y el cauce es precisamente el respeto a principios jurídicos. Estos principios del gasto público curiosamente inician su andadura en el ámbito doctrinal y legislativo al mismo tiempo que se eclipsan, por su ya tan manida crisis, los principios clásicos del Presupuesto, poniendo una vez más de manifiesto la separación entre el Derecho presupuestario y el Derecho de los gastos públicos.

La incorporación a nuestra Constitución del principio de justicia material del gasto público supuso un avance importantísimo en la consecución de la justicia financiera, que no se agota en la justicia tributaria. Decía CORTÉS DOMÍNGUEZ, en 1968 que el determinar cuando un gasto es justo o no lo es era el problema capital que tenía el Derecho Financiero, mientras que ese problema no se resuelva, no habrá Derecho Financiero, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica del gasto público pero ese Derecho carecerá de su base fundamental.<sup>9</sup> Desde el prisma de esta justicia financiera es como se debe analizar la superación deliberada del límite de los recursos disponibles.

Con respecto al principio de asignación equitativa de los recursos públicos, es comúnmente admitido por la doctrina que en este principio se recoge el principio de justicia material del gasto público. Las discrepancias surgen respecto a su contenido, a la fase del gasto en la que opera, y a si se trata de un juicio de resultado aplicable a cada una de las decisiones en particular.

En este sentido ha manifestado PASCUAL GARCÍA que *"en relación con el gasto, la Constitución ha expresado la necesidad de que se realice la justicia, pero no ha establecido ningún parámetro con arreglo al cual pueda juzgarse cuando se ha de considerar justo el gasto, mejor dicho, lo ha establecido pero en otros preceptos, al fijar los fines del Estado, respecto de los cuales el gasto público tendrá –aunque no siempre– la condición de medio"*.<sup>10</sup>

CAZORLA PRIETO considera que asignación equitativa es semejante a distribución con arreglo a la equidad, y que por lo tanto, el principio de

---

9. CORTÉS DOMÍNGUEZ, M.: *"Los principios generales tributarios"*. En XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero. Madrid, 1968, pág. 104.

---

10. PASCUAL GARCÍA, J.: *"El procedimiento de ejecución del gasto público"*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1984, pág. 67.

justicia material en el gasto público, al aparecer revestido del ropaje de la equidad, insinúa su temporalidad, su dependencia de las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento; la inconveniencia en definitiva de interpretar de modo rígido el postulado de la justicia material en el gasto público.<sup>11</sup>

En nuestra opinión, no se trata de que la concepción del gasto justo sea cambiante, sino que al igual que el concepto de justicia, dependerá de la voluntad general. Si entendemos por justo aquello que se adecue a la voluntad general, los poderes públicos para ser respetuosos con el principio deberán asignar los recursos públicos a aquellas necesidades que en cada momento histórico se consideren merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos. Y es importante resaltar que la asignación equitativa se refiere a todos los recursos públicos no sólo a los recursos tributarios.

La interpretación más desarrollada de lo que debe entenderse por asignación equitativa de los recursos públicos la ofreció BAYONA DE PEROGORDO<sup>12</sup> cuando estableció que la asignación equitativa de los recursos públicos comporta tres exigencias fundamentales:

En primer lugar, la de garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas. Desde el momento en que las diversas necesidades son consideradas como merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos, deben tener garantizada, en aras de la equidad, un nivel siquiera mínimo de satisfacción.<sup>13</sup>

---

11. CAZORLA PRIETO, L.: "Comentario al artículo 31 de la Constitución". En Comentarios a la Constitución. Civitas. Madrid, 1985, pág. 658.

---

12. BAYONADE PEROORDO, J. J.: "El Derecho de los gastos públicos". Ob. Cit. Pág.241.

---

13. Resulta muy interesante la enumeración que este mismo autor hace de las necesidades contempladas en nuestra Constitución. Dice BAYONA DE PEROGORDO que: "Deben considerarse como justos en nuestro Ordenamiento jurídico lo gasto efectuados para la satisfacción de las siguientes necesidades públicas: protección de las distintas modalidades lingüísticas (art.3.3); enseñanza básica (art.27.4); creación de centros docentes (art. 27.5), sostenimiento de centros escolares con fondos públicos (art.27.7); ayudas a centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establece (art.27.9); indemnizaciones correspondientes a la privación de bienes y derechos por causa justificada (art.33.3); las remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia a los españoles que trabajan al servicio de la Administración (art.35.1); los gastos necesarios para la realización de una política orientada al pleno empleo (art.40.1); promoción de centros adecuados para garantizar el descanso necesario (art.40.2); promoción de ola investigación científica y técnica en beneficio del interés general (art.44.2); promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art.46); promoción de las condiciones necesarias para que los españoles disfruten de una vivienda digna y adecuada (art.47); realización de acciones urbanísticas (art.47); promoción de condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social,

En segundo lugar, el principio de justicia material del gasto público comporta la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto –de unas necesidades respecto a otras– como en sentido relativo –referentes a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública–.

En tercer lugar, la asignación equitativa de los recursos públicos comporta la interdicción de la arbitrariedad.

En cuanto a los principios de eficiencia y economía, la mayoría de los autores interpretan la eficiencia en el sentido de eficacia, es decir, que efectivamente se cumplan las necesidades públicas y la economía como criterio que logra la mayor satisfacción al menor coste, con la utilización del menor número de recursos.

En mi opinión, y por su relación con el tema de la estabilidad presupuestaria, se interpretó el principio de economía en el sentido de utilización mínima de recursos porque se está pensando sólo en los recursos tributarios. De tal forma que se pretendía que la norma tienda a la satisfacción de las necesidades con el menor coste posible para los particulares. Sin embargo, la evolución posterior en la prohibición de déficit excesivo, nos permite interpretar el precepto en relación a cualquier tipo de recurso.

Pensamos que el principio de economía lo que pretende es la combinación más idónea de los recursos para dar satisfacción a la necesidad cuyo cumplimiento debe estar garantizado por el principio de eficiencia.

Es por ello que en relación con **el déficit**, tal como ya pusimos de manifiesto hace años<sup>14</sup>, desde el prisma de los principios constitucionales del gasto público, **puede ser una situación requerida por los citados principios** si la utilización de otros recursos, además de los tributarios, permite la mayor satisfacción de las necesidades, que no se obtendría si el nivel de gasto se ciñera exclusivamente al volumen de los ingresos tributarios previsibles.

---

económico y cultural (art.48); previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art.49); organización de servicios sociales que atienden los problemas de salud, vivienda, cultura y ocio durante la tercera edad (art.50); fomento de las organizaciones de consumidores (art.51); sostenimiento de la familia y Casa Real (art.65); retribución de los funcionarios públicos (art.101.3); sostenimiento de cuerpos y fuerzas de seguridad (art.104.1); indemnizaciones de los particulares por la lesión sufrida como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (art.106.2); cumplimiento de sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales (art.118); indemnizaciones por los daños causados por un error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de justicia (art.121); intervención de empresas y reserva del sector público de servicios esenciales (art.128.2); cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Deuda Pública (art.135.2) y asignaciones a las Comunidades Autónomas (art.157.1 apartado c) y art. 158.17)".

---

14. NAVARRO FAURE, A.: *Aspectos jurídico-financieros del déficit público. Especial referencia al déficit de las Haciendas Autonómicas*. Generalitat Valenciana. Valencia 1993.

Es precisamente esa libertad en la combinación de los recursos la que aparece limitado ahora con el PEC y con el TCEG, ya que la satisfacción de los gastos sólo se puede realizar con un límite de endeudamiento.

De los tres principios constitucionales del gasto público la LOEPSF (*LO 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*), tal como hicieron las anteriores Leyes de estabilidad financiera de 2001 y 2007, sólo recoge el **principio de eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos. Según el art. 7 2.: *La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.*

Parece evidente que el precepto se inspira en el artículo 31.2 de la Constitución. Pero en mi opinión, además de un lenguaje no muy apropiado desde un punto de vista jurídico, que por otro lado, es un defecto global de la ley, debería ser interpretado en el siguiente sentido:

Cuando el apartado 1 del art. 7 establece que *"Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera..."*. Las políticas de gasto podrían entenderse en varios sentidos. En efecto, por un lado podrían hacer referencia a las decisiones en la adopción de necesidades públicas. Como hemos analizado en este epígrafe, muchas de ellas ya están plasmadas en la Constitución, y por lo tanto no pueden subordinarse ni a la situación económica ni al objetivo de estabilidad presupuestaria. El gasto público realizará, como acabamos de analizar, una asignación equitativa de los recursos públicos.

Será la programación y ejecución del gasto la que responda a los principios de eficiencia y economía. En efecto, los criterios de eficiencia y economía no son principios de justicia sino criterios económico-financieros. Como hemos visto, el principio de asignación equitativa de los recursos públicos recoge el principio de justicia material en la vertiente del gasto, los principios de eficiencia y economía responden a los criterios (en principio, económicos) que deben presidir la asignación y empleo de los recursos, es decir, las decisiones relativas a los gastos públicos y su ejecución. Por lo tanto, podía haber utilizado la LOEPSF el concepto de programación del gasto tal como hace el artículo 31, en vez de la de políticas de gastos públicos. Por programación del gasto podemos entender la planificación en la satisfacción de las necesidades públicas, que en este caso sí podrían estar vinculadas por el objetivo de estabilidad presupuestaria recogido en el acuerdo entre el Gobierno y

las Cortes. Consideramos que es el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno el que debe tener en cuenta la situación económica, siendo reiterativo que la programación del gasto tengan en cuenta situaciones económicas.

Por otro lado, también nos llama la atención, que la LOEPSF sólo predica los principios de eficacia, eficiencia y calidad respecto de la ejecución del gasto público. Y en este sentido, podemos hacer las siguientes consideraciones. En primer lugar, no entendemos por qué la LOEPSF no ha hecho referencia en materia de gasto público a los principios que ya están juridificados y al más alto nivel, como son los principios de eficiencia y economía, sino que introduce dos nuevos principios, el de "eficacia" y el de "calidad". Este último principio es impropio del gasto público y predicable del servicio público. En efecto, son los servicios públicos los que deben ser de calidad, pero el gasto público lo que debe ser es eficiente y económico.<sup>15</sup>

A todo ello se le añade el siguiente problema: la eficacia y la economía son principios jurídicos, al igual que la asignación equitativa de los recursos públicos, en la medida en que su inclusión en una norma jurídica, juridifica su contenido. Por lo tanto, normas posteriores que utilicen la citadas expresiones, deberían ser interpretadas de acuerdo con los conceptos ya establecidos previamente.

La LOEPSF ha introducido principios propios de la doctrina económica al margen de la juridificación constitucional que de estos principios existe. En efecto, para la doctrina económica la eficacia muestra la relación entre los objetivos propuestos y el logro efectivo de los mismos. Por el contrario, la eficiencia analiza la relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados. Esta doctrina identifica eficiencia con economía, dotando a ambos conceptos del mismo significado.

---

15. La diferencia entre necesidad pública y servicio público ha sido puesto de manifiesto con especial claridad por BAYONA DE PEROGORDO Y SOLER ROCH, cuando al establecer la diferencia entre función administrativa y función financiera ponen como ejemplo determinados servicios públicos: "El mismo planteamiento puede hacerse con los demás servicios públicos. Así, la función administrativa en materia de educación ejecutará, de acuerdo con las previsiones y preceptos constitucionales, la política educativa, planteándose la selección del profesorado, escolaridad obligatoria, enseñanza oficial o privada, otorgamiento de títulos académicos, convalidaciones de enseñanzas, planes de estudios etc., mientras que existen unas necesidades de educación, consistentes en retribución de los funcionarios de carrera y de empleo, plan de construcción de edificios escolares, adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios, etc. Pues bien, la satisfacción de estas necesidades constituye el objeto de la función financiera de educación o, lo que es lo mismo, la educación es desde el punto de vista del Derecho Financiero, una necesidad a satisfacer". En "Derecho Financiero". Ed. Compas. Alicante. T.I. pág. 73.

Sin embargo, como antes hemos analizado, desde un punto de vista jurídico, esta finalidad está cubierta por el principio de eficiencia y economía. Consideramos que la LOEPSF no ha introducido ningún principio nuevo en nuestro ordenamiento, ya que la eficacia y la eficiencia a la que hace referencia ya estaba garantizada por los principios de eficiencia y economía contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución. Hay que tener en cuenta que interpretamos la economía como sinónimo de eficiencia, en el sentido de la combinación más idónea de los recursos en la satisfacción de las necesidades y no en el sentido de gasto mínimo.<sup>16</sup>

A este respecto, es importante destacar que la estabilidad presupuestaria debe interpretarse como un instrumento a favor de la justicia en el gasto público, en la medida en que pueda garantizar la satisfacción mínima de las necesidades públicas consideradas como justas, pero nunca como el pretexto para no satisfacer ese principio de justicia. Tal como manifiesta MARTÍNEZ GINER<sup>17</sup> *"Sólo con un sistema de racionalidad – eficiencia, economía, eficacia y calidad – global y asumido por todos los operadores jurídicos podrá haber justicia real en la programación del gasto. Es más, las limitaciones del gasto público, en definitiva el principio de estabilidad presupuestaria, lo que aconseja es profundizar más aún en la justicia en el gasto, en la elección de las necesidades públicas a satisfacer, en la prioridad de su ejecución"*.

En nuestra opinión la comprensión de la asignación equitativa de los recursos no debe ceñirse al concepto de redistribución. Compartimos que el Derecho Financiero, en su más amplio entendimiento, desarrolla una función redistributiva, entre otras, pero ése no debe ser el único apoyo en el que se sostenga la exégesis del art. 31.2 CE.

En definitiva, que un desarrollo del régimen jurídico del gasto público debería centrarse en los criterios en base a los cuales realizar una asignación equitativa de unos gastos cuantitativamente limitados por los compromisos comunitarios.

---

16. Para PASCUAL GARCÍA, J.: "Se entiende comúnmente que la eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos, es decir, por su mayor o menor adecuación entre objetivos fijados y los resultados conseguidos. La eficiencia hace referencia más bien a la relación entre el coste y el rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones y la economía la necesidad de que la actuación administrativa cumpla sus fines con la mayor austeridad de medios posibles". En *"El procedimiento de ejecución del gasto público"*. Ob cit, pág.82.

---

17. MARTÍNEZ GINER, LA.: *"El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria"*. CREDF nº115, 2002, pág. 482.

## V. La reforma constitucional: especial referencia al art. 135 de la Constitución española

El principio de estabilidad, es la versión actualizada del principio de equilibrio presupuestario que hasta ahora podía considerarse un principio especial respecto a los tradicionalmente estudiados dentro de la doctrina presupuestaria. Se diferencia de los anteriores en que no ha tenido una positivación hasta ahora en la Constitución por lo que respecta al Estado. En segundo lugar, se le ha calificado como un principio de tipo económico, cuya razón de ser es la máxima de los hacendistas clásicos de controlar el gasto público por el temor a la deuda pública. A partir de ahora, es un principio constitucional, por lo que tiene un contenido jurídico al más alto nivel.

Este principio ha recorrido un zigzagueante camino que le ha llevado de "dogma" del pensamiento liberal de la Hacienda clásica, a principio olvidado y en crisis en las corrientes del pensamiento económico intervencionista de la llamada Hacienda funcional, a finalmente su resurgimiento en las leyes de estabilidad primero, y en la reforma constitucional después.

Con respecto a la positivación del principio de equilibrio presupuestario, como ya hemos manifestado, el principio de equilibrio estuvo presente como meta a alcanzar en todos los estudios económicos del siglo XIX. Algunos autores<sup>18</sup> consideran como primeras manifestaciones del principio de equilibrio el Decreto de 28 de marzo de 1811 de las Cortes de Cádiz en el que se señalaba como meta deseable la observación de "*la más rigurosa economía*" añadiendo el deseo de contener los gastos públicos en sus justos límites, después de "*consultar los recursos*". La limitación del gasto público como medio para obtener el equilibrio, es una constante en el estudio de este principio. Por eso nos parece más interesante el propio artículo 340 de la Constitución gaditana según el cual "*Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público de todos los ramos*". Se observa en este precepto un sentido inverso a la meta del equilibrio, justificando la obtención de los recursos en los gastos contraídos.

18. LÓPEZ-ESCOBAR FERNÁNDEZ, E.: "Los orígenes del Derecho Presupuestario español". Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971.

En los textos constitucionales posteriores del siglo XIX no existe una definición o establecimiento del principio de equilibrio.<sup>19</sup>

En épocas más recientes tampoco ha habido una manifestación clara y explícita del equilibrio tal como lo entendía la doctrina, al menos por lo que hace referencia al Estado. Sin embargo, sí se ha considerado que determinadas normas presupuestarias posteriores eran manifestaciones de un principio tácito de equilibrio presupuestario.

En este sentido, se ha destacado cómo el principio de equilibrio y la no aceptación del déficit presupuestario está presente en toda la normativa financiera. Esta orientación se traslucía en ciertas normas de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911.

Las únicas referencias a la prohibición de déficit inicial, las encontramos en el artículo 54 del TRLGP, que prohíbe el déficit inicial en los presupuestos de Organismos autónomos y la existencia de créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios. En el ámbito de los presupuestos locales, en los que todas las Leyes de Hacienda Local han prohibido el déficit inicial en los presupuestos locales.

En la Constitución española de 1978, se ha querido ver manifestaciones del principio de equilibrio y de contención del gasto en los artículos 134.5 y 134.6, el primero de ellos porque sólo el Gobierno puede presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, mientras que toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos requiere la conformidad del gobierno.

No obstante, la doctrina mayoritaria ha interpretado que las limitaciones a las que hace referencia el artículo 134.6 se refieren a modificaciones posteriores a la ley de presupuestos, como se desprende del tenor literal del precepto. Por lo tanto, lo que se pretende con estos preceptos es el mantenimiento de la relación existente, que no tiene por qué ser equilibrada, entre los estados de gastos e ingresos del presupuesto aprobado.

Las limitaciones al derecho de enmienda en la tramitación de los propios presupuestos no derivan del artículo 134.6 de la Constitución sino de los artículos 133.3 y 134.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y

---

19. LÓPEZ-ESCOBAR destaca durante el siglo XIX la Instrucción General de Rentas de 16 de abril de 1816, que da por supuesto la existencia del desequilibrio presupuestario al disponer que "si para atender a éstas (las obligaciones) no fueran bastantes las rentas ordinarias y los demás ramos productivos de la Corona, me propondrá (el Ministro de Hacienda) los medios y arbitrios para llenarlas". Del mismo modo destaca el autor al ministro Martín de Garay a quien se debe el Real decreto de 30 de mayo de 1817, en cuyo artículo 1º se dice que "los gastos se ajustarán previamente en lo sucesivo a un presupuesto fijo de cada Ministerio y de mi casa Real, al valor líquido de las rentas y contribuciones, a la posibilidad de los contribuyentes de las verdaderas necesidades del Estado". En "Los orígenes del derecho presupuestario español". Ob. Cit. pág. 244.

de los artículos 149.2 y 150.1 del Reglamento del Senado<sup>20</sup>. Curiosamente estas normas, que no derivan de mandato constitucional alguno, y que podrían calificarse como normas de autolimitación de las Cortes Generales, son las únicas que podrían servir para mantener el equilibrio del proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno. El artículo 133.3 del RCD establece que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. El artículo 133.4. por su parte, establece con respecto a las enmiendas que supongan disminución de los ingresos presupuestarios, la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Sin embargo, como puede verse, son todo limitaciones a las Cortes, pero no al Gobierno.

La introducción al más alto nivel de la limitación del déficit público y de la deuda pública se produce con la incorporación a nuestro Ordenamiento de los principios reconocidos en el Derecho comunitario, lo que ha supuesto la adopción de nuevos límites al ejercicio del poder financiero en materia presupuestaria. Dentro de estos principios comunitarios destaca **el principio de solidez financiera**.

Este principio es considerado por el artículo 3º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea TCE, como principio rector de las acciones de los Estados miembros encaminadas a la consecución de la unión económica y monetaria.<sup>21</sup>

El Reglamento 3605/93, de 22 de noviembre, ha definido el concepto de "público" a efectos del déficit, así como las nociones de déficit o superávit desde un punto de vista objetivo<sup>22</sup>. Por déficit o superávit se entenderá la

---

20. El artículo 133.3 del RCD establece que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. El artículo 133.4. por su parte, establece con respecto a las enmiendas que supongan disminución de los ingresos presupuestarios, la conformidad del Gobierno para su tramitación.

---

21. 21 El artículo 4.3 del TCE establece que: "Dichas acciones de los Estados miembros y de la comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable".

---

22. Los conceptos de déficit público más utilizados han sido los de tipo subjetivo, que intentan analizar la atribución del déficit a un determinado ente público. Por conceptos objetivos del déficit entendemos aquellos que, o bien tienen en cuenta el momento o el tiempo en el que se produce el déficit, o bien las partidas de ingresos y gastos que se incluyen para determinar el desfase entre ambas.

necesidad o capacidad de financiación respectivamente. Esto es, el volumen de endeudamiento.

A pesar del término "evitará" que aparece en el artículo 104, se trata de una auténtica limitación. El apartado 2 del artículo 104C establece que la Comisión supervisará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios: si la proporción entre el déficit público previsto o real y el Producto Interior Bruto sobrepasa un valor de referencia. Se admite la superación del valor de referencia cuando la proporción descienda continuamente y se aproxime al valor de referencia, o cuando en el caso del déficit público se sobrepase sólo excepcional y temporalmente (déficit coyuntural).

Los valores de referencia según el protocolo 5TUE, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, serán - 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado; - 60 por 100 en lo referente a la proporción entre la Deuda Pública y el producto interior bruto a precios de mercado. En nuestra opinión, esta es la primera manifestación jurídica vinculante del principio de equilibrio presupuestario, en la medida en que este principio lo sigamos entendiendo como una especial combinación de los recursos públicos. El déficit no es sólo un efecto automático de una determinada coyuntura económica, sino también una decisión política, y hasta ahora jurídicamente posible, y sólo limitada formalmente, de no financiar la totalidad de los gastos públicos a través de los recursos tributarios o patrimoniales. Las normas comunitarias que contienen el régimen jurídico del déficit público excesivo suponen también, por tanto, un límite jurídico similar al que produciría el principio de equilibrio presupuestario, respecto a las decisiones sobre el gasto público y sobre los recursos con qué financiarlo.

Este principio de estabilidad presupuestaria, se introdujo en nuestro ordenamiento a través de las leyes de estabilidad presupuestaria y leyes orgánicas de estabilidad presupuestaria de 2001 y 2007.

Las relaciones entre déficit público y Comunidades Autónomas han estado implícitas tanto en las reformas de la financiación autonómica como en el espíritu de las LEP. En efecto, si para la Hacienda local la estabilidad presupuestaria era una relativa novedad ya que estas haciendas estaban sometidas a una ley muy cercana a la de la estabilidad, y para el Estado, los presupuestos se han aprobado sin déficit, sin necesidad de ninguna ley que lo estableciera, parece que se sitúa en el control del déficit de las Comunidades Autónomas el *quid* de las leyes que estamos analizando. Las leyes de 2001 establecían básicamente: El déficit público como situación excepcional que debe ser justificada; mecanismos de corrección del

déficit: plan económico financiero de saneamiento; establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria referido a tres ejercicios y para el conjunto del sector público Informes sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por la IGAE; responsabilidad financiera derivada del incumplimiento; límite anual de gasto público.

Con respecto a las CCAA las líneas básicas eran las siguientes: Objetivo para el conjunto de las CCAA, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF); El CPFF determinará en el plazo de un mes el objetivo individual de estabilidad correspondiente a cada Comunidad Autónoma; Si no se alcanzase el acuerdo sobre los objetivos individuales, cada CA está obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos al menos en situación de equilibrio. En caso de déficit se debería presentar un plan económico-financiero de saneamiento, y el cumplimiento del objetivo de estabilidad se tendrían en cuenta para la autorización de la deuda. La LOEP fue recurrida por 12 CCAA.

Sin embargo la reforma de 2006, de las LEP y LOEP supuso una flexibilización de la estabilidad presupuestaria. Motivos de la reforma: Eficacia en el ámbito estatal y poca en el ámbito autonómico. Mayor peso de la autonomía financiera de las CCAA, para conseguir una mayor dosis de apoyo a las leyes de estabilidad.

Las líneas de la reforma fueron las siguientes: Modificación del acuerdo sobre el objetivo de estabilidad: negociación bilateral con cada CA. Menor rigidez en la aplicación del objetivo de estabilidad: adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico. Autorización de programas de inversiones que acrediten un impacto significativo sobre el aumento de la productividad con determinadas limitaciones. Objetivo de estabilidad. Nuevo concepto: situación de equilibrio o superávit **a lo largo del ciclo económico. Déficit asociado al ciclo económico.** Déficit asociado a programas de inversión.

Con estos antecedentes, la reforma del art. 135 de la CE y la LOEPSF que la desarrolló, modificaron dogmáticamente los principios constitucionales de la deuda pública.

Esta elaboración dogmática de la deuda pública, se ha visto en nuestra opinión transformada por dos principios, uno de origen comunitario, cual es el principio de solidez financiera y el otro, consecuencia del anterior, como es el de estabilidad presupuestaria y limitación del déficit establecido en el art. 135 de la CE y en el TECGUE.

En efecto, de ambos principios se desprende que se ha otorgado de nuevo a la deuda pública un cierto **carácter extraordinario**, en la medida en que el déficit debe ser una situación excepcional y no deseable que es necesario corregir a través de un plan de estabilidad. Por otro lado, la deuda

pública aparece ahora como el único recurso limitado cuantitativamente. Los principios constitucionales en materia de Deuda pública se encuentran recogidos en el art. 135 de la CE, a ellos se han añadido en desarrollo del citado precepto los contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

En el momento actual son principios constitucionales de la deuda pública:

- Principio de reserva de ley
- Principio de inclusión presupuestaria automática
- Principio de prioridad absoluta en el pago
- Principio de sostenibilidad financiera

El apartado 3 del art. 135 establece que: *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

De este precepto destaca, sobre todo en relación a la redacción anterior, que la reserva de ley se exige no sólo al Estado sino también a las Comunidades autónomas. En realidad, habrá que entender que será el poder ejecutivo tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas los que deberán estar autorizados por el legislativo. Hasta la inclusión en nuestro ordenamiento del principio comunitario de solidez financiera y más tarde en el Derecho interno del principio de estabilidad financiera, que han establecido límites cuantitativos al endeudamiento, el único límite constitucional a la utilización de este recurso lo representaba el principio de reserva de ley.

El fundamento del principio de reserva de ley en materia de deuda pública no se ha visto nunca, al contrario que en el caso de los tributos, como una garantía de los ciudadanos, ya que al ser un recurso de tipo voluntario su utilización no colisiona con el derecho de propiedad. Algunos autores consideran que su fundamento está en evitar la posición preeminente del Estado en el mercado de capitales.

Sin embargo, creemos que tal como en su día manifestó SAINZ DE BUJANDA, es la necesidad de que el legislativo controle y encauce la actuación del ejecutivo en materia de deuda pública la que está en la base del principio de reserva de ley y ello porque el problema del endeudamiento reside en el gasto que inevitablemente lleva asociado. Este gasto acumulado de la deuda pública sólo se puede financiar de tres formas: reduciendo otros gastos (mermando con ello la atención a otras necesidades públicas); aumentando los ingresos tributarios; o recurriendo a un mayor endeudamiento, produciéndose lo que se denomina la "espiral de la deuda" de tal manera que el endeudamiento deja de ser el mecanismo para financiar el déficit sino la causa que lo provoca.

El principio de reserva de ley se ha visto satisfecho hasta ahora a través de la autorización del montante máximo de la deuda fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por eso siempre se ha dicho que es una reserva de ley relativa y no absoluta, ya que dentro del límite fijado es el poder ejecutivo el que ordena la creación de la deuda, su emisión, contratación y gestión.

Esta situación parece lógica sobre todo en el contexto económico actual que impondría unas rigideces difícilmente asumibles el que las condiciones de la emisión se tuvieran que fijar en una ley. Hay que tener en cuenta que los entes públicos tienen que competir con otros títulos en el mercado de capitales para la obtención de este recurso. Asimismo en los últimos años hemos asistido a una situación en que han sido las necesidades de financiación por parte de los Estados las que han marcado las condiciones del endeudamiento.

No obstante, la LOEPSF ha establecido un nuevo límite previo a la autorización de la deuda fijada en la Ley de Presupuestos, a imagen de lo que sucede con el acuerdo de estabilidad en relación a los PGE. En efecto, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará El Objetivo de Deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes.

La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. Para la fijación de los objetivos de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España.

El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo Acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos. El art. 135. 3 de la CE establece que *"Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán*

*siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos (...) Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.*

Esta garantía constitucional de consolidación de los créditos presupuestarios para el pago de la deuda pública aparecía también antes de la reforma del art. 135 de la CE. Según el tenor literal del Precepto, los PGE deben incluir siempre los créditos presupuestarios suficientes para atender la devolución de las cantidades prestadas y la retribución pactada.

Esta garantía se extiende a la deuda pública de todas las Administraciones Públicas, no sólo a la Deuda del Estado y afecta tanto al Ejecutivo en el momento de elaboración de los presupuestos, como al legislativo, que no podrá modificar ni enmendar estos créditos si se ajustan a las condiciones de la ley de emisión.

La mayoría de los autores, siguiendo a DE LA HUCHA, consideran que hay que atender al concepto material de "*ley de emisión*", esto es, la norma, cualquiera que sea su rango jurídico, en la cual se fijan las prestaciones derivadas de la deuda.

El art. 135.3 de la CE, además de garantizar el pago de la deuda a través de la inclusión automática de los créditos presupuestarios necesarios para ello, ha introducido un principio de **prioridad absoluta en su pago**, lo que lleva la garantía constitucional al ámbito también de la ejecución presupuestaria.

El art. 14 de la LOEP establece que "*El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto*".

Nos parece evidente que el alcance de este precepto es de un importante calado, y que requerirá de una importante interpretación en su relación con los arts. 20 y ss. de la LGP, cuando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la deuda pública, que ya por mandato constitucional estarán siempre cubiertas por un crédito presupuestario, puedan colisionar con otras obligaciones también válidamente devengadas según el art. 20<sup>23</sup> de la LGP y exigibles según el art. 21<sup>24</sup> de la misma ley. Sin embargo, el mandato constitucional no parece tener duda, el pago de la deuda pública tendrá prioridad absoluta.

---

23. Art. 20 LGP "*Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen*".

---

24. Art. 21.1 "*Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones presupuestarias legalmente autorizadas*".

Como hemos expuesto en otros apartados de este Manual, el principio de solidez financiera establecido en el TFUE y el principio de estabilidad presupuestaria se proyectan en gran medida sobre el endeudamiento del sector público. En efecto, uno de los parámetros de la solidez financiera, esto es, la *prohibición de déficit públicos excesivos*, se manifiesta en el requisito de que el volumen global de deuda consolidada no supere el 60 por ciento del PIB. Por otro lado, el propio concepto de estabilidad presupuestaria se refiere a la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación y dicha capacidad viene referida al saldo de endeudamiento neto.<sup>25</sup>

Por eso todas las normas tendentes a la contención del déficit público implican el establecimiento de normas limitativas de la deuda pública.

El art. 135.3 de la CE introduce esta limitación cuantitativa al establecer que *"El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea"*.

La LOEPSF, después de definir el principio de sostenibilidad financiera como *la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea (art.4)* ha concretado el mandato constitucional estableciendo en el art. 13 que el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto Nacional.

La Ley orgánica ha distribuido este límite entre las diferentes Administraciones Públicas de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto

25. El TEGC ha ratificado esta limitación cuantitativa en su art 4: *"Cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto de una Parte Contratante rebase el valor de referencia del 60 % mencionado en el artículo 1 del Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados de la Unión Europea, tal Parte Contratante la reducirá a un ritmo medio de una veinteaava parte al año como referencia, según lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011. La existencia de un déficit excesivo debida al incumplimiento del criterio de la deuda se decidirá de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse según el art. 135 de la CE en caso *de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados*.<sup>26</sup>

En estos casos, según la LOEPSF deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Todas estas normas, introducen un límite cuantitativo a la deuda pública del más alto nivel, retornando a un cierto carácter extraordinario del recurso a la deuda pública. En efecto, el temor a la deuda pública que ha propiciado estos preceptos no lo es, como decían los hacendistas clásicos, cuando se utiliza para financiar gastos de inversión, ya que los beneficios que puede generar una buena inversión pública pueden revertir de nuevo al Estado a través de la tributación de los mismos, sino la utilización de la deuda pública para financiar gastos corrientes o para amortizar deuda anterior.

El problema y la espiral en la que se han visto involucrados algunos de los países europeos en los últimos años se ha producido cuando esa deuda se utiliza para financiar gastos corrientes, teniendo que emitir nuevas emisiones de deuda para pagar las deudas anteriores, entrando en aquello que se denomina la espiral de la deuda pública o el traslado de la financiación del gasto a las generaciones futuras. Si a eso le añadimos la desconfianza de los inversores en prestar a los Estados en crisis, nos encontramos con una situación en la que son los propios mercados los que imponen el límite a la deuda pública. El Estado no se puede endeudar más, no porque haya una limitación jurídica a ello, sino porque no hay nadie

---

26. El TCEG establece a efectos de incumplimiento que por «circunstancias excepcionales» se entenderá aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal de la Parte Contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

que le preste el dinero o porque los que se lo prestan lo hacen a un interés imposible de pagar.

Sin embargo, los principios constitucionales que sustentaron una Hacienda redistributiva, propia de un Estado social, deben poner en valor de nuevo los compromisos que en materia de gasto justo asumió la CE de 1978.



# Problemas de nivelación vertical en el Estado Autonómico

Gestión de la estabilidad presupuestaria y suficiencia de recursos para el Estado del Bienestar

Texto de:  
José Antonio Pérez García  
Economista

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. DIMENSIÓN Y DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO, DE LAS POLÍTICAS DE GASTO, DE LOS INGRESOS PÚBLICOS Y DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA. III. LA ESTRATEGIA FISCAL DEL ACTUAL GOBIERNO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA Y SU IMPACTO SOBRE EL ESTADO DEL BIENESTAR. IV. DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN LAS FUNCIONES DE GASTO. COMPORTAMIENTO DINÁMICO. V. GESTIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DISTRIBUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN ESPAÑA. VI. CONCLUSIONES

## I. Introducción

El sistema de financiación de las comunidades autónomas debe ajustarse al marco europeo y español de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, entendida como una situación de equilibrio o superávit estructural que resulte compatible con el crecimiento económi-

co. Asimismo, debe contemplar expresamente su sostenibilidad financiera a largo plazo, es decir, la capacidad de financiar los compromisos de gasto presentes y futuros asumidos para el desempeño de sus funciones dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la normativa europea y en la Ley de Estabilidad.

Para hacer posible este objetivo, se deben definir horizontes plurianuales de ingresos y gastos, basados en compromisos de prudencia financiera, como parte fundamental de la garantía de mantenimiento de los servicios. El nuevo modelo de financiación autonómica deberá construirse desde esta perspectiva y ponerse en relación con el Programa de Estabilidad del Reino de España vigente en cada momento, garantizando la compatibilidad y coherencia con el mismo. La política fiscal en España está apremiada por los problemas de reducción del déficit público. Es relevante detenerse a analizar, tanto las causas del mismo, como la naturaleza de la contribución de cada uno de los niveles de las administraciones públicas a su evolución, pero debemos abordar el problema desde una perspectiva que contemple las competencias que ejercen cada una de ellas y la diferente dinámica de las funciones de gasto que tiene esas competencias gestionadas.

Este trabajo se propone analizar estos aspectos, comenzando por situar el comportamiento de la hacienda pública española en el contexto de la Unión Europea y de la Zona Euro a las que pertenece, para proseguir estudiando la dinámica cruzada entre las diferentes políticas de gastos y los niveles de administración en España, así como, las consecuencias que de esta matriz se derivan para la gestión de las políticas de estabilidad presupuestaria y para un adecuado diseño de la estructura de la financiación autonómica.

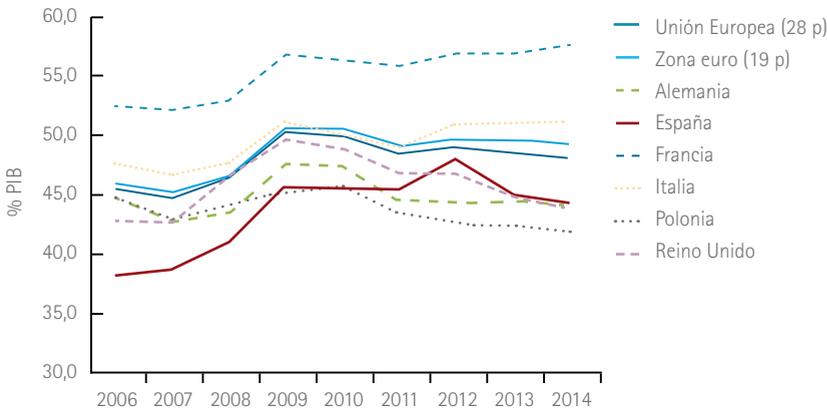
## II. Dimensión y dinámica de los ingresos públicos, del gasto público, de las políticas de gasto y de la capacidad/necesidad de financiación, en España y en la Unión Europea

La dimensión del gasto público en España se sitúa en la franja inferior de los países de la Zona Euro y de la Unión Europea. El Gráfico 1 muestra

su tamaño en % del PIB, en el periodo 2006-2014, recogiendo su comportamiento durante toda la dimensión de la crisis. El Cuadro 1, muestra la evolución de dos bloques de políticas de gasto, en la Unión Europea (28 países), la Zona Euro (19 países) y los grandes países de la Unión Europea:

- a) El de las políticas integrantes del Estado del Bienestar: sanidad, educación y protección social.
- b) El Resto de políticas de gasto: servicios generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, vivienda y bienestar comunitario y cultura, asuntos recreativos y religión.

**GRÁFICO 1. Gastos de las Administraciones Públicas, periodo 2006-2014 (% PIB)**



Fuente: Eurostat 2016. Elaboración propia.

**Cuadro 1. EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN % DEL PIB, EN LOS GRANDES PAÍSES DE LA UE, MEDIA UE Y MEDIA ZONA EURO**

**POLÍTICAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR: SANIDAD, EDUCACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL**

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	29,1	28,6	29,3	32,2	32,0	31,3	31,5	31,7	31,6
Zona euro (19 p)	29,4	28,9	29,6	32,4	32,2	31,7	32,0	32,4	32,5
Alemania	30,2	28,9	28,9	32,0	31,3	29,9	29,9	30,2	30,3
<b>España</b>	<b>22,3</b>	<b>22,5</b>	<b>24,0</b>	<b>27,4</b>	<b>27,7</b>	<b>27,7</b>	<b>27,9</b>	<b>28,1</b>	<b>27,8</b>
Francia	34,6	34,3	34,6	37,3	37,1	37,1	37,7	38,0	38,5
Italia	28,8	28,7	29,5	31,9	31,6	31,0	31,8	32,3	32,7
Polonia	27,6	25,9	26,5	26,9	27,1	25,8	25,8	26,1	26,0
Reino Unido	27,7	27,6	28,8	31,9	31,7	30,7	30,5	29,6	29,3

**RESTO DE POLÍTICAS DE GASTO (S. GENERALES, DEFENSA, O. P. Y SEGURIDAD, A. ECONÓMICOS, P. MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y CULTURA)**

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	16,7	16,5	17,3	18,2	18,0	17,3	17,4	16,9	16,5
Zona euro (19 p)	16,8	16,5	17,1	18,3	18,3	17,5	17,7	17,3	16,9
Alemania	14,5	13,9	14,5	15,5	16,1	15,0	14,7	14,4	14,0
<b>España</b>	<b>16,1</b>	<b>16,5</b>	<b>17,2</b>	<b>18,4</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>	<b>20,0</b>	<b>17,0</b>	<b>16,7</b>
Francia	18,0	18,0	18,3	19,6	19,3	18,8	19,0	19,1	19,0
Italia	18,8	18,2	18,3	19,3	18,3	18,2	19,0	18,8	18,5
Polonia	17,0	17,0	18,0	18,2	18,4	17,9	16,9	16,2	16,1
Reino Unido	15,3	15,2	17,9	17,7	17,1	16,3	16,2	15,2	14,7

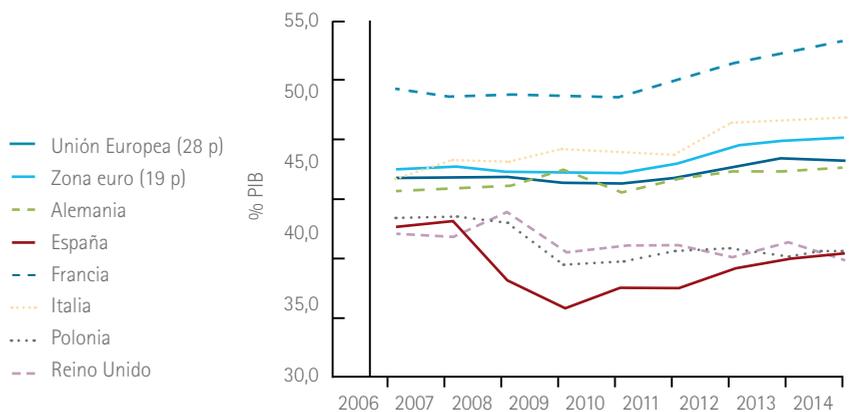
Fuente: Eurostat 2016. Elaboración propia.

De la información aportada, se puede deducir que España tiene una dimensión de políticas de gastos del Estado del Bienestar, que se sitúa entre cuatro y cinco puntos de PIB por debajo de la media de la UE y de la Zona Euro, y que, de los grandes países de la UE, tan sólo Polonia está situada en un nivel inferior. Sin embargo, en el resto de políticas de gastos, España se sitúa en una dimensión algo superior a la media.

En el Anexo se incluye la información individualizada de la evolución de las diez políticas/funciones de gasto, para el periodo 2006-2014, en términos de gasto en % del PIB.

En el Gráfico 2, se visualiza la evolución de la dimensión de los ingresos públicos en % del PIB, en los grandes países de la UE, media UE y media Zona Euro, para el periodo 2006-2014.

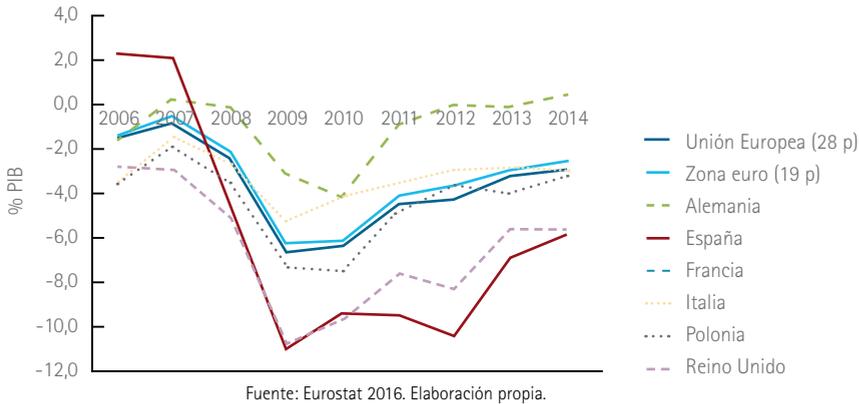
**GRÁFICO 2. Ingresos de las Administraciones Públicas periodo 2006-2014 (% PIB)**



Fuente: Eurostat 2016. Elaboración propia.

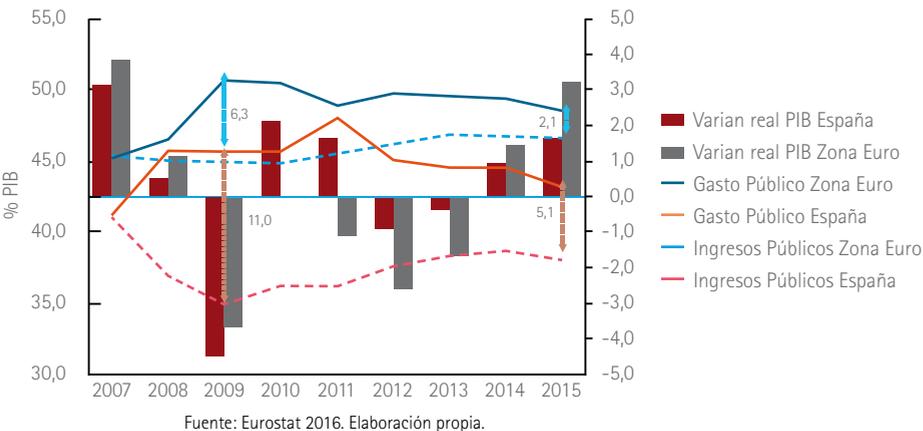
Y en el Gráfico 3, se muestra la evolución de la necesidad de financiación (ingresos públicos no financieros, menos gastos públicos no financieros) en % PIB, en los grandes países de la UE, media UE y media Zona Euro, para el periodo 2006-2014.

**GRÁFICO 3.** Capacidad(+)/necesidad(-) de financiación de las Administraciones Públicas. periodo 2006-2014 (% PIB)



A la vista de la información y como conclusión, ver Gráfico 4, podemos afirmar que España tiene un grave problema de equilibrio de sus cuentas públicas, que se ha acentuado notablemente durante la crisis. Un problema de déficit público, que es – básicamente- consecuencia de una caída de ingresos públicos, desplome que es específico de España y que no se ha producido con la misma intensidad en el contexto europeo. En España se ha producido un comportamiento de la elasticidad de recaudación/PIB muy superior a la de la Zona Euro. En la zona monetaria ante caídas del

**GRÁFICO 4.** Variación real PIB (%), ingresos y gastos publicos (en % PIB). Zona Euro y España. Periodo 2007-2015



PIB con valores similares a las de España, los ingresos fiscales flexionaron a la baja menos de un punto del PIB, mientras que en España la respuesta de los ingresos públicos fue de un retroceso de más de seis puntos del PIB. España no tiene un mayor gasto público que el resto de países europeos. Ni lo tenía en el periodo de expansión anterior a 2008, ni lo tiene ahora. Del lado del gasto público, España ha reaccionado en la crisis de modo similar al resto, ha registrado un crecimiento del gasto de 3,4 puntos del PIB, frente a 4,1 en la Zona Euro. Los estabilizadores automáticos han actuado –en especial el seguro de desempleo– y algunas políticas de gasto ligadas a derechos individuales de prestación social han acentuado la curva de crecimiento hasta alcanzar un máximo en 2011, para retroceder después hasta un nivel de gasto público agregado que se sitúa un 10 % por debajo de la media de los países de la Zona Euro en 2014. En definitiva, el sector público español no gasta más que los otros países de nuestro entorno europeo, gasta menos. Y sin embargo, tiene un déficit superior. En conclusión, lo que explica el comportamiento diferencial del déficit público en España respecto a la Zona Euro no son los gastos, sino los ingresos públicos. Ante la incidencia de la crisis en España con un retroceso de 3,6 puntos del PIB en 2009, la recaudación se desplomó 6,1 puntos de PIB respecto a los recaudados en 2007, un retroceso del 15% de la recaudación tributaria y de casi 60.000 millones de euros, mientras que en la Zona Euro un retroceso del PIB de 4,5 puntos, sólo implicó un retroceso de los ingresos públicos de 0,5 puntos respecto a los recaudados en 2007. Ese comportamiento de los ingresos públicos explica más del 50% del déficit público español en 2009, frente al 15% de incidencia de los ingresos en el déficit de 2009 de la Zona Euro. Como muestra el Cuadro 2, en España la reducción de la recaudación no se ha recuperado seis años después del shock, los ingresos tributarios siguen estando en 2015, 18.667 millones de euros por debajo de la recaudación de 2007, el Impuesto de Sociedades permanece a 24.174 millones de euros de distancia respecto a la recaudación de 2007.

### Cuadro 2. RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS EN ESPAÑA. 2009, 2011 Y 2015. MILLONES DE EUROS

Tributos	Liquidación 2007	Liquidación 2011	Liquidación 2015
Impuesto s/ Renta Personas Físicas	72.614	69.803	72.346
Impuesto s/ Sociedades	44.823	16.611	20.649
Impuesto sobre el Valor Añadido	55.851	49.302	60.305
Impuesto Especiales	19.786	18.983	19.147
<b>Ingresos Tributarios Totales</b>	<b>200.676</b>	<b>161.760</b>	<b>182.009</b>

Fuente: MINHAP 2016. Elaboración propia.

A la vista de los datos, se puede afirmar que el primer problema fiscal del sector público español son los ingresos y no los gastos. La hacienda pública española, con una estructura de tipos impositivos que en muchas figuras tributarias se asemeja a la del contexto europeo, ingresa menos que las de nuestros socios europeos. A la Administración Central, le compete la gestión de la Agencia Estatal de Administración tributaria (AEAT), que es organismo responsable de esta situación y -en consecuencia- de la parte más relevante de nuestro nivel de déficit público.

Los profesionales de la inspección han señalado reiteradamente que nuestra Agencia es raquítica en efectivos y medios, y que la gestión del fraude atiende lo marginal y es tardía. Las soluciones que se han arbitrado para impulsar la recaudación son insuficientes y las señales de "amnistía fiscal" que se han enviado, de nuevo, a los defraudadores son tan equivocadas como indignantes para la mayoría de los contribuyentes responsables. Las rebajas de impuestos aprobadas en 2015, con efectos sobre ese mismo año y 2016, revelan que no existe voluntad para atacar el problema de fondo: recuperar el nivel de recaudación previo a la caída del PIB de 2008, y que la estrategia del gobierno para la corrección de déficit, insiste en lo contrario: reducir notablemente el gasto público español, lo que conduce a una contracción severa de los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y protección social.

### **III. La estrategia fiscal del actual Gobierno para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria en España, y su impacto sobre el Estado del Bienestar**

**E**l Gobierno traza su estrategia fiscal en las sucesivas actualizaciones del Programa de Estabilidad del Reino de España, la última, es la aprobada en el mes de mayo de 2016, para el Periodo 2016-2019. En dicha "Actualización" el Gobierno actual presenta su estrategia del siguiente modo:

"La estrategia fiscal proyectada para el periodo 2016-2019 continúa con el intenso proceso de consolidación realizado por las Administraciones Públicas desde el año 2011, que ha permitido reducir el déficit público en más de 4 puntos del PIB desde entonces". .../...

"La estrategia fiscal en términos de ingresos y gastos para el conjunto de AAPP consiste en mantener la ratio de ingresos sobre PIB ligeramente por encima del 38% del PIB, con una tendencia creciente durante el periodo, y una ratio de gasto decreciente en más de 3 puntos de PIB, desde el 43,2% del PIB de 2015 (sin ayuda financiera) al 40,1% en 2019." .../...

"El cuadro 4.3.1.1., presenta las variables básicas de la estrategia fiscal de 2016 a 2019, así como una nueva senda de consolidación fiscal para el conjunto de las Administraciones y para cada uno de los subsectores, coherente con la revisión del cuadro macroeconómico incluida en el Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta el déficit de cierre de 2015, detallado en el apartado anterior.

### Cuadro 4.3.1.1. ESTRATEGIA FISCAL

Conceptos/Años	Mil euros	% PIB				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-54.965</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>
Sin gastos de reestructuración bancaria	-54.112	-5,0				
<b>Administración Central</b>	<b>-27.323</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>-17.962</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>0</b>
<b>Corporaciones Locales</b>	<b>4.765</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Administración de la Seguridad Social</b>	<b>-13.592</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,7</b>
<b>Total ingresos</b>	<b>413.456</b>	<b>38,2</b>	<b>38,2</b>	<b>38,3</b>	<b>38,4</b>	<b>38,5</b>
<b>Total gastos</b>	<b>468.421</b>	<b>43,3</b>	<b>41,8</b>	<b>41,2</b>	<b>40,6</b>	<b>40,1</b>
<b>Capacidad/Necesidad de Financiación</b>	<b>-54.965</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>
Gastos ligados a la reestructuración bancaria	853	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Necesidad de financiación sin gastos de reestructuración bancaria	-54.112	-5,0	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6
Intereses pagados	33.122	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5
Saldo Primario	-21.843	-2	-0,8	-0,2	0,4	0,9
Medidas Temporales	-6.258	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	0,0

"La ratio de ingresos pasa de 38,2% del PIB en 2015 a 38,5% del PIB en 2019. A pesar del impacto de la reducción de impuestos directos derivados de la reforma fiscal (esencialmente IRPF e IS), en 2015 y 2016 se logra mantener la ratio de ingresos/PIB estable, gracias al crecimiento de la recaudación en impuestos indirectos algo por encima del crecimiento del PIB, y del crecimiento de las bases imponibles tanto de los impuestos directos como indirectos."

"Por el lado del gasto, la ratio se reduce más de 3 puntos debido a la contención del gasto público que se va a acometer, dado que el crecimiento

del gasto nominal en todo el periodo de proyección queda por debajo del crecimiento del PIB. En la clasificación funcional del gasto se observa que la mayor reducción se da en servicios generales como consecuencia de la disminución de los intereses de la deuda que se incluyen en esta partida, así como de la disminución del gasto en desempleo hasta su práctica eliminación. Esta partida de protección social seguirá siendo la más importante en todo el periodo de proyección pues contiene el gasto en pensiones”

En el Anexo, se incluye el “Cuadro A.9b. Cambio en la estructura del gasto por funciones”, que transforma por funciones de gasto la decisión de reducir en 3,2 puntos el % gasto PIB.

### Cuadro A.9b. CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO POR FUNCIONES

												% Variación del gasto	
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015/2011	2019/2015	
	<b>GASTO TOTAL</b>	<b>45,8</b>	<b>47,95</b>	<b>45,13</b>	<b>44,47</b>	<b>43,32</b>	<b>41,88</b>	<b>41,24</b>	<b>40,61</b>	<b>40,07</b>	<b>-5,4%</b>	<b>-7,5%</b>	
01	Servicios públicos generales (Consolidado)	6,2	6,61	7,11	6,92	6,46	6,1	5,93	5,78	5,66	4,2%	-12,4%	
02	Defensa	1,04	0,93	0,96	0,87	0,96	0,86	0,88	0,97	0,93	-7,7%	-3,1%	
03	Orden público y seguridad	2,17	2,03	2,04	2,02	2,04	1,93	1,92	1,89	1,87	-6,0%	-8,3%	
04	Asuntos económicos	5,66	7,95	4,51	4,42	4,21	4,14	4,07	3,92	3,95	-25,6%	-6,2%	
05	Protección del medio ambiente	0,95	0,89	0,84	0,84	0,82	0,78	0,78	0,77	0,77	-13,7%	-6,1%	
06	Vivienda y servicios comunitarios	0,57	0,46	0,45	0,5	0,48	0,45	0,45	0,45	0,45	-15,8%	-6,2%	
07	Salud	6,47	6,2	6,12	6,08	6,17	5,95	5,89	5,81	5,74	-4,6%	-7,0%	
08	Ocio, cultura y religión	1,51	1,21	1,15	1,15	1,11	1,08	1,07	1,06	1,06	-26,5%	-4,5%	
09	Educación	4,4	4,15	4,08	4,06	4,03	3,89	3,86	3,81	3,76	-8,4%	-6,7%	
10	Protección social	16,83	17,51	17,87	17,62	17,04	16,7	16,4	16,16	15,87	1,2%	-6,9%	

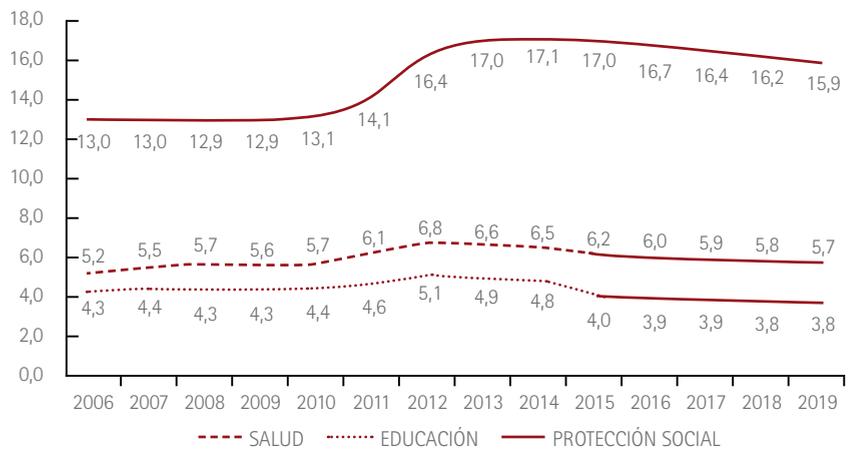
Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019. Elaboración propia de las variaciones de los periodos 2015/2011 y 2019/2015.

En las dos últimas columnas, que analizan las variaciones del gasto ya liquidadas y las previstas. En ellas, se puede apreciar que el Gobierno prevé una reducción del gasto de 7,5% en el Periodo 2016-2019 en términos de % PIB, un ajuste superior al efectivamente realizado en el Periodo 2011-2015, que fue del 5,4%. Necesariamente, el nuevo ajuste afectara de lleno (dada su dimensión dentro del conjunto del gasto público) al despliegue de las políticas de gasto del Estado del Bienestar. Aunque es cierto que, si se cumplen las previsiones de crecimiento del PIB, dicha reducción no se trasladará a una reducción términos nominales, no lo es menos, que supondrán un retroceso de la dimensión de las políticas de gasto público en términos reales.

El Gráfico 5, muestra la evolución real y la prevista, para las tres políticas del Estado del Bienestar: salud, educación y protección social, y revelan que la

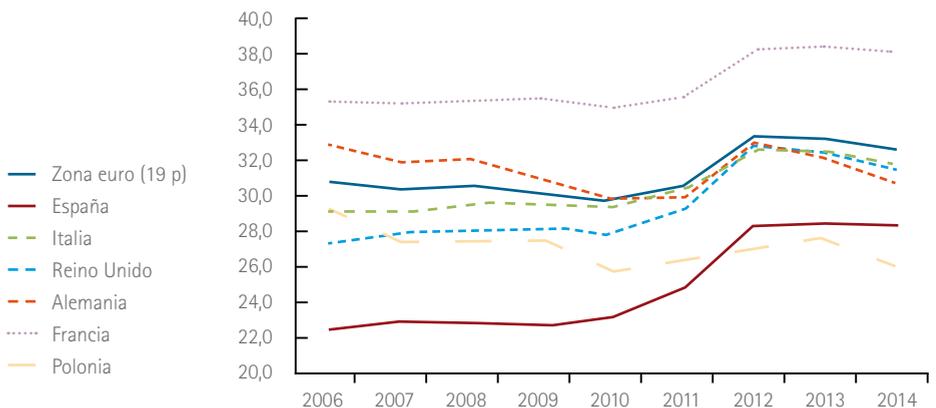
previ3n del Gobierno actual implica desarrollar nuevas reducciones en los niveles reales de prestaci3n de los servicios p3blicos fundamentales. El Gráfico 6, muestra la evoluci3n de el gasto en esas mismas pol3ticas en la Uni3n Europea, la Zona Euro y los grandes pa3ses de la Uni3n, y muestra una posici3n de Espa3a retrasada, retraso que todav3a se acentuar3 m3s cuando se haga efectiva la pol3tica de gasto p3blica prevista en el PERE 2016-2019, respecto a los servicios p3blicos fundamentales.

**GRÁFICO 5.** Evoluci3n del gasto p3blico en salud, educaci3n y protecci3n social en espa3a (en % PIB). Periodo 2006-2015, previsiones del programa de estabilidad 2016-2019



Fuente: Actualizaci3n del Programa de Estabilidad del Reino de Espa3a 2016-2019. Elaboraci3n propia.

**GRÁFICO 6.** Evoluci3n del gasto p3blico en salud, educaci3n y protecci3n social en Zona Euro y Grandes Pa3ses Europeos (en % PIB). Periodo 2006-2014



Fuente: Eurostat 2016. Elaboraci3n propia.

## IV. Distribución de la participación de los niveles de gobierno en las funciones de gasto. Comportamiento dinámico

La clasificación del gasto público denominada COFOG (Clasificación por Funciones de Gasto), proporciona información correspondiente a la clasificación funcional del gasto, de acuerdo a la metodología establecida internacionalmente por la "Clasificación de las funciones de las administraciones públicas". La misma, permite examinar a lo largo del tiempo las tendencias de los gastos públicos en funciones o finalidades determinadas. Por lo común, los datos de la contabilidad convencional de las finanzas públicas no se prestan a esa finalidad porque reflejan la estructura institucional del gobierno y las series cronológicas pueden estar distorsionadas por cambios de organización.

La COFOG permite hacer comparaciones entre países respecto de la medida en que los gobiernos desempeñan funciones económicas y sociales. De igual modo, contribuye a neutralizar los efectos de los cambios institucionales en el gobierno de un país, o en la distribución de competencias entre los diferentes gobiernos subcentrales, y proporciona una evaluación indiferente a las variaciones institucionales entre los países.

Como ya hemos visto en el cuadro A9.b del PERE 2016-2019, la clasificación COFOG identifica diez funciones de gasto, que estamos anizando organizadas en dos bloques (ver Gráficos 5 y 6). El Bloque 1, integrado por las políticas integrantes del Estado del Bienestar: sanidad, educación y protección social; y el Bloque 2, integrado por el resto de políticas de gasto: servicios generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, vivienda y bienestar comunitario y cultura, asuntos recreativos y religión.

El Cuadro 4, muestra la distribución del gasto público (en % del PIB y neto de transferencias entre Administraciones Públicas) entre los diferentes niveles de gobierno en España: Central, Autonómico, Local y Seguridad Social, en el periodo 2002-2014. Como puede apreciarse en la información, para el año 2014, la Seguridad Social es el nivel de administración que más recursos públicos gestiona, un 34 % del total, le siguen las Comunidades Autónomas con un 32%, muy por delante de la Administración Central, 23% y de la Administración Local con un 11%.

#### Cuadro 4. GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% DEL PIB) (SIN TRANSFERENCIAS ENTRE AA.PP.)

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	9,94	9,69	9,54	9,19	9,10	9,12	9,60	10,84	10,56	10,14	10,03	10,56	10,45
Administración Autonómica	12,51	13,01	13,29	13,72	13,78	14,01	15,07	16,46	16,07	15,77	14,73	14,50	14,36
Administración Local	4,94	4,97	4,76	4,88	5,03	5,40	5,49	6,22	6,08	5,56	4,94	4,92	4,96
Administración Seguridad Social	11,52	10,99	11,01	10,89	10,75	10,85	11,54	13,43	14,02	14,31	15,03	15,33	15,11
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>38,62</b>	<b>38,27</b>	<b>38,69</b>	<b>38,31</b>	<b>38,27</b>	<b>38,92</b>	<b>41,15</b>	<b>45,77</b>	<b>45,62</b>	<b>45,65</b>	<b>47,95</b>	<b>45,13</b>	<b>44,47</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

El Cuadro 5, muestra la proporción del gasto (en % del PIB, neto de transferencias entre Administraciones Públicas) que gestionaba directamente cada nivel de gobierno en España en el periodo 2002-2014, en relación con los dos Bloques definidos con anterioridad: Políticas del Estado del Bienestar y Resto de Políticas de Gasto. Los Cuadros 5.1 y Cuadro 5.2 del Anexo, muestran el detalle del comportamiento del gasto (en % del PIB) para cada una de las funciones de gasto en cada uno de los niveles de gobierno.

La información pone de manifiesto, que al final del periodo, en el año 2014, la Seguridad Social gestionaba el 53% del gasto público en políticas del Estado del Bienestar, las Comunidades Autónomas el 37%, y que el restante 10% era gestionado por las Administraciones Central y Local. El 90 % del Estado del Bienestar se gestiona en España por la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas.

#### Cuadro 5. GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% del PIB) (SIN TRANSFERENCIAS ENTRE AA.PP.)

##### POLÍTICAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR: SANIDAD, EDUCACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	1,61	1,65	1,67	1,57	1,55	1,59	1,72	1,89	1,93	1,88	1,89	1,91	1,93
Administración Autonómica	8,42	8,97	9,27	9,40	9,46	9,57	10,26	11,46	11,21	11,07	10,53	10,38	10,32
Administración Local	0,71	0,75	0,80	0,85	0,88	0,90	0,90	1,02	0,96	0,94	0,82	0,82	0,81
Administración Seguridad Social	11,10	10,55	10,58	10,48	10,37	10,43	11,14	13,00	13,54	13,82	14,60	14,99	14,70
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>21,83</b>	<b>21,92</b>	<b>22,32</b>	<b>22,30</b>	<b>22,26</b>	<b>22,50</b>	<b>24,01</b>	<b>27,37</b>	<b>27,64</b>	<b>27,70</b>	<b>27,84</b>	<b>28,10</b>	<b>27,77</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

**RESTO DE POLÍTICAS DE GASTO (S. GENERALES, DEFENSA, O. P. Y SEGURIDAD, A. ECONÓMICOS, P. MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y CULTURA)**

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	8,08	7,71	8,06	7,36	7,27	7,19	7,46	7,94	7,69	7,89	7,94	8,48	8,52
Administración Autonómica	4,09	4,04	4,03	4,33	4,31	4,44	4,81	5,00	4,86	4,71	4,14	3,92	4,04
Administración Local	4,23	4,22	3,96	4,04	4,15	4,49	4,59	5,19	5,12	4,62	4,12	4,09	4,15
Administración Seguridad Social	0,42	0,44	0,42	0,40	0,39	0,42	0,40	0,43	0,48	0,50	0,43	0,36	0,41
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>16,82</b>	<b>16,40</b>	<b>16,46</b>	<b>16,13</b>	<b>16,12</b>	<b>16,54</b>	<b>17,26</b>	<b>18,57</b>	<b>18,15</b>	<b>17,72</b>	<b>16,63</b>	<b>16,85</b>	<b>17,12</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

La información proporcionada suscita una cuestión relevante en relación con la gestión de la política de estabilidad presupuestaria entre diferentes niveles de gobierno: ¿Es distinta la dinámica de las diferentes políticas de gastos? ¿Hay diferencias notables por niveles de gobierno en la gestión de estas políticas? El Cuadro 6 y el Gráfico 7, muestran la dinámica del comportamiento de estas políticas en el periodo 2002-2014.

**Cuadro 6.**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR: SANIDAD, EDUCACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL**

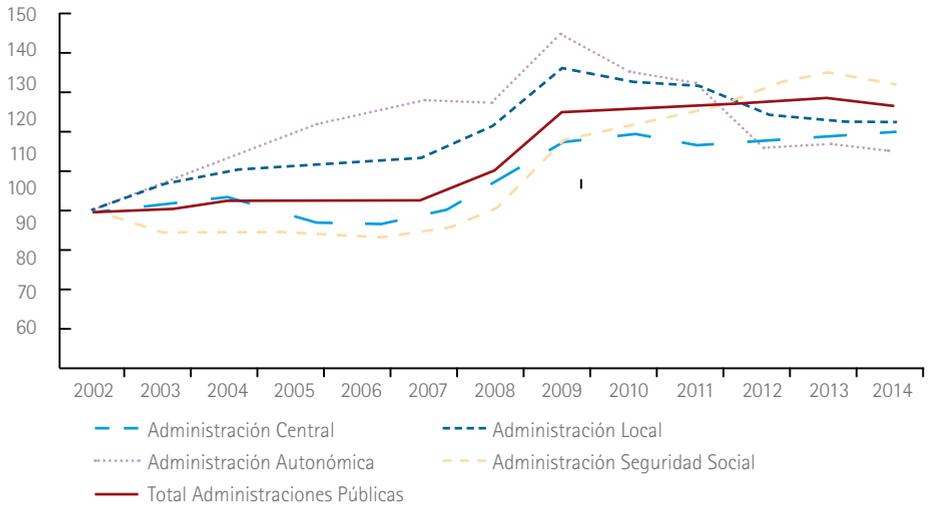
Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	100	103	104	98	96	99	107	118	120	117	118	119	120
Administración Autonómica	100	107	110	112	112	114	122	136	133	131	125	123	123
Administración Local	100	107	113	120	125	128	128	145	136	133	116	117	115
Administración Seguridad Social	100	95	95	94	93	94	100	117	122	124	132	135	132
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>103</b>	<b>110</b>	<b>125</b>	<b>127</b>	<b>127</b>	<b>128</b>	<b>129</b>	<b>127</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

Como puede apreciarse en ambos, la evolución ha seguido una tendencia creciente en el periodo 2002-2009 en todas las Administraciones Públicas, impulsado por un fuerte crecimiento del PIB y de la recaudación tributaria, y un comportamiento diferencial durante el periodo de duración de la crisis 2009-2014. En el transcurso de la misma, tanto en el caso

1. La flexión a la baja del año 2004 de la Administración Central, se debe al efecto de traspasos de competencias de Sanidad a las Comunidades Autónomas, que reducen el flujo de transferencias de la misma a la Seguridad Social.

**GRÁFICO 7.** Evolución del gasto en políticas del estado del bienestar por niveles de gobierno. periodo 2002-2014 (índice año base 2002:100)



Fuente: Eurostat 2016. Elaboración propia.

de la Administración Autonómica, como de la Administración Local se ha producido un ajuste importante en el nivel de gasto, mientras que en el caso de la Administración Central, el gasto se ha mantenido prácticamente estable, y en la Seguridad Social, ha logrado sostener un senda de crecimiento estable.

El Cuadro 7 y el Gráfico 8, muestran la evolución de la dimensión del gasto para el Resto de Políticas de Gasto gestionadas por la diferentes Administraciones Públicas en el Periodo 2002-2014. En los mismos, se aprecia que se repite el comportamiento, mientras la Administración Cen-

**Cuadro 7.**

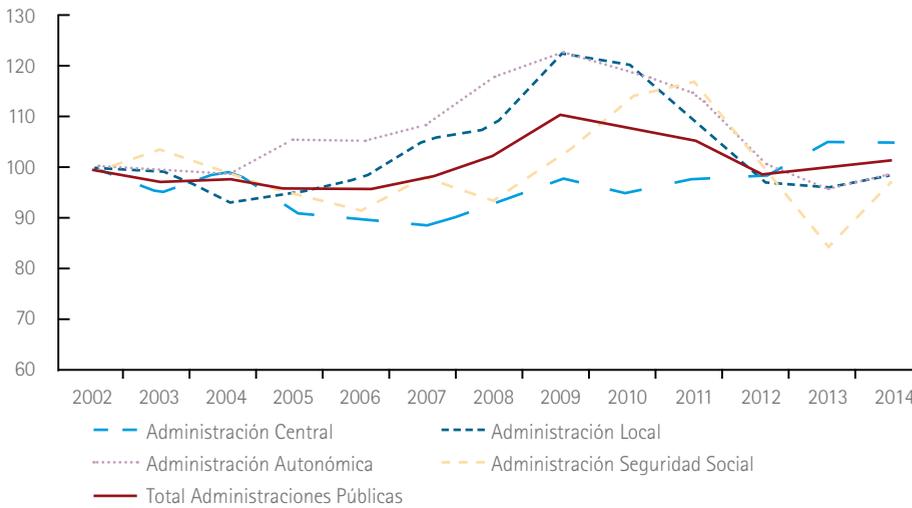
**EVOLUCIÓN DEL GASTO EN RESTO DE POLÍTICAS (S. GENERALES, DEFENSA, O. P. Y SEGURIDAD, A. ECONÓMICOS, P. MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y CULTURA)**

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	100	95	100	91	90	89	92	98	95	98	98	105	105
Administración Autonómica	100	99	99	106	105	109	118	122	119	115	101	96	99
Administración Local	100	100	93	95	98	106	108	123	121	109	97	97	98
Administración Seguridad Social	100	103	99	95	92	98	93	102	114	117	102	84	97
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>98</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>98</b>	<b>103</b>	<b>110</b>	<b>108</b>	<b>105</b>	<b>99</b>	<b>100</b>	<b>102</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

tral, la Administración Central pierde nivel de gasto por el traspaso de competencias en el periodo 2004 a 2009 a las Comunidades Autónomas de la denominada vía del art. 143 de la Constitución, un nivel de gasto que logra recuperar y darle un tendencia creciente entre 2009-2014. Por el contrario, las administraciones sub-centrales, incrementaron su gasto fuertemente en el periodo 2002-2009, y retroceden por debajo del origen de 2002, al finalizar el periodo de la crisis 2009-2014.

**GRÁFICO 8.** Evolución del gasto en resto de políticas por niveles de gobierno. periodo 2002-2014 (índice año base 2002:100)



Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

## V. Gestión de la estabilidad presupuestaria y distribución de los objetivos de déficit entre niveles de gobierno en España

Tras un periodo de rebajas impositivas que se mostró compatible con aumentos de la recaudación (2004-2007), las administraciones afrontaron las reducciones de ingresos fiscales desde una resistencia inicial a subir impuestos. La Administración Central los subió antes, presionada por la gravedad de la situación. Pero la elevación de los tipos impositivos de impuestos que actualmente están compartidos, como el IRPF y el IVA, se realizó sin coordinación con las CC. AA., que no participaron en la decisión ni en el rendimiento financiero de la misma (art. 21.2 ley 22/2009). Esta conducta ha acentuado una

valoración negativa del funcionamiento del principio de lealtad institucional por parte de las CC. AA., lo que hubiera permitido a las diferentes administraciones afrontar la caída de ingresos fiscales que ha puesto en cuestión la misma viabilidad financiera del Estado del Bienestar en España, especialmente en lo que se refiere a los niveles de servicios ofrecidos por las comunidades antes de la llegada de la crisis. Como ya hemos visto, las competencias de mayor dimensión de gasto gestionadas por las CC. AA. corresponden al grupo funcional del gasto público denominado "Producción de bienes de carácter social" -sanidad, educación y prestaciones sociales-, sobre el que se sustenta una gran parte de las prestaciones sociales del Estado del Bienestar. El gasto asociado a estas funciones está en gran medida determinado por el catálogo de servicios legalmente establecido -o consolidado por la práctica de las administraciones públicas-, por el tamaño de la población y por la intensidad con la que los ciudadanos demandan los servicios.

Como también hemos podido observar, el comportamiento de los gastos relacionados con la protección social es muy rígido a corto plazo y en algunos de los servicios -sobre todo los asociados al envejecimiento, como los servicios sanitarios y de atención a la dependencia- presenta tendencias crecientes en el tiempo en muchos países y también en España. La dificultad de modificar esas tendencias expansivas del gasto se deriva de la complejidad organizativa y la rigidez de las instituciones que prestan los servicios, y también de la inercia expansiva de las demandas de los mismos. La experiencia de estos años indica que el control de esas tendencias es una tarea difícil y que la respuesta es muy lenta, incluso aunque se adopten medidas drásticas para mejorar la eficiencia de la gestión e incentivar el ahorro.

El deterioro financiero no ha sido una característica singular de las CC. AA., sino que lo han padecido todas las administraciones y de manera muy especial la Administración Central. En realidad, el desplome de los ingresos fiscales ha afectado a todas las administraciones -excepto a la Seguridad Social, salvo los dos últimos años-, en buena medida dependientes en la actualidad de la misma cesta de grandes fuentes tributarias (IRPF, IVA, Especiales). Aunque la Administración Central reaccionó antes, su endeudamiento no ha dejado tampoco de crecer y supera en mucho al de las CC. AA., sobre todo si se ponen en relación con el tamaño de sus ingresos no financieros y de su responsabilidad en el gasto público directo, en función de sus competencias. Las comunidades han estado más en el punto de mira de los mercados por su tardía reacción a los desequilibrios, pero todas las AA. PP. españolas padecen problemas financieros graves que les obligan a abordar ajustes para frenar la escalada del endeudamiento.

Las condiciones en las que se han planteado los ajustes a los que obliga esta situación han impuesto un calendario rápido que ha obliga a las comunidades a recortes drásticos de gasto. De acuerdo con los escenarios

de las sucesivas Actualizaciones del Programa de Estabilidad realizadas en el periodo 2010 a 2016 y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la senda de reducción del déficit ha de ser recorrida por las comunidades a mayor velocidad que la Administración Central y aproximarse antes al equilibrio presupuestario. La distribución del objetivo de déficit entre Administraciones Públicas no viene sustentada en ningún informe que explique y justifique la misma de forma objetiva y fundamentada, por ejemplo, en función de las capacidades efectivas de las diferentes administraciones para incrementar sus ingresos y reducir sus gastos, o en función de las competencias que tiene atribuidas. Como revela el cuadro 8, durante todo el periodo analizado 2002-2014, con la excepción del año 2011, la Administración Central ha financiado con déficit un mayor porcentaje de sus gastos que la Comunidades Autónomas. Sistemáticamente, y aunque de acuerdo con el reparto competencial, solo gestionara el 6% del gasto del Estado del Bienestar.

### Cuadro 8.

#### CAPACIDAD (+)/NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% del PIB)

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	-0,60	-0,64	-0,95	0,49	0,89	1,28	-2,89	-9,12	-4,79	-3,44	-7,92	-4,77	-3,67
Administración Autonómica	-0,49	-0,48	-0,08	-0,29	-0,06	-0,24	-1,71	-2,01	-3,72	-5,12	-1,86	-1,57	-1,75
Administración Local	-0,11	-0,24	0,01	-0,06	0,08	-0,31	-0,48	-0,55	-0,65	-0,79	0,32	0,55	0,57
Administración Seguridad Social	0,79	0,99	0,97	1,07	1,29	1,27	0,66	0,72	-0,23	-0,10	-0,98	-1,12	-1,04
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-0,41</b>	<b>-0,37</b>	<b>-0,04</b>	<b>1,21</b>	<b>2,20</b>	<b>2,00</b>	<b>-4,42</b>	<b>-10,96</b>	<b>-9,39</b>	<b>-9,46</b>	<b>-10,44</b>	<b>-6,91</b>	<b>-5,89</b>

#### COBERTURA DE FINANCIACIÓN POR EL DÉFICIT (en %) SOBRE EL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	-3,3%	-3,6%	-5,1%	2,8%	5,0%	7,2%	-15,5%	-40,7%	-23,2%	-17,2%	-30,8%	-21,3%	-17,0%
Administración Autonómica	-3,7%	-3,5%	-0,6%	-2,0%	-0,4%	-1,6%	-10,7%	-11,5%	-21,4%	-28,3%	-10,2%	-9,9%	-11,0%
Administración Local	-1,9%	-4,0%	0,2%	-1,0%	1,2%	-4,8%	-7,5%	-7,7%	-9,2%	-11,6%	5,4%	9,4%	9,6%
Administración Seguridad Social	2,0%	2,6%	2,5%	2,8%	3,4%	3,3%	1,6%	1,6%	-0,5%	-0,2%	-2,0%	-2,5%	-2,3%
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>3,2%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,1%</b>	<b>-10,8%</b>	<b>-23,9%</b>	<b>-20,6%</b>	<b>-20,7%</b>	<b>-21,8%</b>	<b>-15,3%</b>	<b>-13,2%</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

La gestión de la estabilidad presupuestaria que ha llevado a cabo el Gobierno, del que dependen la Administración Central y la Seguridad Social, ha sido muy

cuestionable. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (2/2012) establece los principios que son de aplicación en estas materias a todas las administraciones y las empresas públicas. Fija el año 2020 como límite para que ninguna administración incurra en déficit estructural y establece que durante el periodo de transición (2012-2020) los objetivos de déficit para la administración central y las comunidades autónomas deben distribuirse según el porcentaje de déficit estructural que cada administración tenía a 1 de enero de 2012. La Orden Ministerial ECC/2741/2012, de diciembre de 2012 (BOE, 24 de diciembre 2012), establece la metodología para calcular el output gap y el componente cíclico del presupuesto.

De acuerdo con la distribución de los objetivos de déficit que ha venido estableciendo sistemáticamente el Gobierno, las Comunidades Autónomas tendrían que alcanzar un superávit estructural siempre con mucha antelación al objetivo de 2020 que fija la Ley Orgánica 2/2012.

Esta situación refleja que la gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en España en estos años se aplica con una asimetría que pone en cuestión la necesaria objetividad y equilibrio entre administraciones, no teniendo en cuenta adecuadamente la dimensión del gasto gestionado por cada nivel de administración pública, la naturaleza de su composición competencial y la estructura y dinámica de sus ingresos.

**Cuadro 9.**

**ASIGNACIÓN EQUITATIVA DE LA CAPACIDAD (+)/NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% del PIB)**

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	-0,58	-0,64	-0,49	0,06	0,42	0,34	-2,30	-5,72	-4,14	-4,12	-5,08	-2,87	-2,35
Administración Autonómica	-0,41	-0,49	-0,37	0,05	0,35	0,28	-1,98	-4,45	-3,49	-3,71	-3,62	-2,04	-1,72
Administración Local	-0,18	-0,21	-0,15	0,02	0,14	0,12	-0,80	-1,80	-1,42	-1,40	-1,17	-0,76	-0,65
Administración Seguridad Social	0,79	0,99	0,97	1,07	1,29	1,27	0,66	0,72	-0,23	-0,10	-0,98	-1,12	-1,04
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-0,41</b>	<b>-0,37</b>	<b>-0,04</b>	<b>1,21</b>	<b>2,20</b>	<b>2,00</b>	<b>-4,42</b>	<b>-10,96</b>	<b>-9,39</b>	<b>-9,46</b>	<b>-10,44</b>	<b>-6,91</b>	<b>-5,89</b>

**COBERTURA DE FINANCIACIÓN POR EL DÉFICIT (en %) SOBRE EL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Niveles de gobierno / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración Central	-3,1%	-3,5%	-2,6%	0,4%	2,4%	1,9%	-12,4%	-25,5%	-20,1%	-20,5%	-19,7%	-12,8%	-10,9%
Administración Autonómica	-3,1%	-3,5%	-2,6%	0,4%	2,4%	1,9%	-12,4%	-25,5%	-20,1%	-20,5%	-19,7%	-12,8%	-10,9%
Administración Local	-3,1%	-3,5%	-2,6%	0,4%	2,4%	1,9%	-12,4%	-25,5%	-20,1%	-20,5%	-19,7%	-12,8%	-10,9%
Administración Seguridad Social	6,6%	8,8%	8,6%	9,5%	11,6%	11,3%	5,5%	5,2%	-1,5%	-0,7%	-6,3%	-7,1%	-6,8%
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>3,2%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,1%</b>	<b>-10,8%</b>	<b>-23,9%</b>	<b>-20,6%</b>	<b>-20,7%</b>	<b>-21,8%</b>	<b>-15,3%</b>	<b>-13,2%</b>

Fuente: IGAE 2016. Elaboración propia.

La Administración Central, ha actuado en la gestión de la estabilidad presupuestaria como juez y parte, ha asignado la participación en el déficit de las distintas administraciones en unas proporciones que representan una apropiación por la misma de los márgenes de déficit público disponibles, en detrimento de las Comunidades Autónomas. Más allá de debatir sobre los propios objetivos globales de déficit público de España y tener la oportunidad de participar en la formación de la política de Estado sobre el particular, resulta evidente que la distribución entre las administraciones de los esfuerzos asociados a los ajustes fiscales a realizar a corto plazo es muy desigual, teniendo en cuenta la dimensión y estructura del gasto de cada una de ellas. El calendario comporta un reparto injusto de las cargas del ajuste entre administraciones, al imponer una mayor velocidad a la corrección de los desequilibrios de las Comunidades. Asimismo, contradice tanto principios básicos que inspiran la propia revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como las recomendaciones de la Comisión Europea del mes de julio de 2012.

El Cuadro 9 muestra un ejercicio de asignación equitativa de los objetivos de déficit para el periodo 2002-2014, en el que los objetivos se fijan proporcionalmente al nivel de gasto que gestiona cada administración pública. En España, los objetivos de déficit para cada administración no se han fijado proporcionalmente a la capacidades y responsabilidades en el gasto de cada nivel de Administración, tampoco, desde su creación en 2013, se fijan de acuerdo con las recomendaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef), contenidas en su reciente Informe del 4 de abril de 2016: "La realización de un análisis integral del sistema de financiación de los distintos subsectores de las AAPP, de modo que éste se adecúe al nivel de gasto de cada uno de ellos, valorado en términos de eficiencia, y acorde con las competencias ejercidas". También ha señalado la AIRef que, en este análisis, "debería tenerse en cuenta la capacidad de actuación de cada subsector en materia de ingresos propios, así como el cumplimiento de la regla de gasto regulada en la LOEPSF". Nada de esto se cumple en la determinación de los objetivos de déficit en nuestro país. En este sentido, si la fijación del objetivo para los diferentes subsectores de las Administraciones Públicas -Central, Regional, Local y Seguridad Social- fuera proporcional al nivel de gasto de cada uno de ellos, como señala la AIReF, los objetivos de déficit en 2015 y 2016 serían los siguientes: De hecho, y en relación con el gasto, la decisión de asignación de los objetivos iniciales de déficit para 2015 suponía que la Administración Central pudiera financiar el 15% de su gasto con déficit y que las Comunidades Autónomas, solo pudieran hacerlo en un 4,5%. El déficit real finalmente obtenido ha seguido financiando con déficit en mayor proporción a la Administración Central (un 13,5%), que a las Comunidades Autónomas (un 10,6%).

## Cuadro 10.

## ASIGNACIÓN DE OBJETIVOS DE DÉFICIT PÚBLICO A LOS SUBSECTORES DE LAS AA.PP., DÉFICIT REAL Y DESVIACIONES (% PIB)

Niveles de Administración	2015						2016		
	Gasto liquidado 2015	Déficit Real 2015	Objetivo de Déficit fijado por el Gobierno para 2015	Desviación del déficit real, respecto a objetivo de déficit del Gobierno para 2015	Objetivo Déficit proporcional al gasto 2015 (criterio AIRef)	Desviación del déficit real, respecto a objetivo de déficit proporcional al gasto 2015	Objetivo Déficit fijado por el Gobierno para 2016	Objetivo Déficit proporcional al gasto para 2016 (criterio AIRef)	Esfuerzo de reducción del déficit 2016/2015 del criterio AIRef
Administración Central	19,35	-2,61	-2,9	0,29	-1,63	-0,98	1,8	1,40	-153,6%
Administración Autonómica	15,73	-1,66	-0,7	-0,96	-1,32	-0,34	0,7	1,14	-168,4%
Administración Local	5,86	0,44	0,0	0,44	0,00	0,44	0,0	0,00	
Administración Seguridad Social	14,78	-1,26	-0,6	-0,66	-1,25	-0,01	1,1	1,07	-184,9%
<b>Total Administraciones Públicas*</b>	<b>43,32</b>	<b>-5,08</b>	<b>-4,2</b>	<b>-0,88</b>	<b>-4,20</b>	<b>-0,88</b>	<b>3,6</b>	<b>3,60</b>	<b>-170,8%</b>

Fuente: IGAE 2016 y Actualización PERE 2016-2019. Elaboración propia.

Una distribución equitativa del objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas para 2015 y 2016, proporcional al gasto gestionado por cada Administración en el ejercicio anterior, arrojaría unos objetivos de déficit significativamente diferentes a los determinados por el Gobierno. Estos nuevos objetivos, acompañados de una gestión de los ingresos tributarios y de la seguridad social acordes con las necesidades de la estabilidad presupuestaria y cuya gestión depende en un 89% de la Administración Central, serían la mejor garantía de que los españoles no volvieran a ver recortadas las prestaciones del Estado del Bienestar, que deben estar garantizadas y que han sufrido ya un retroceso del gasto por habitante de un 20% (FBBVA/IVIE, 2015) en el periodo 2009-2013.

## VI. Conclusiones

España no tiene un mayor gasto público que el resto de países europeos y, en este ámbito, ha reaccionado en la crisis de modo similar al resto con un crecimiento del gasto de 3,4 puntos del PIB, frente a 4,1 puntos en la Zona Euro. Lo que explica el comportamiento diferencial del déficit público en España respecto a la Zona Euro no son los gastos, sino los ingresos públicos. En España, seis años después del shock de 2009, la caída de la recaudación tributaria no

se ha recuperado los ingresos tributarios, y los mismos, siguen estando -en 2015- 18.667 millones de euros por debajo de la recaudación de 2007. A la Administración Central, le compete la gestión de la Agencia Estatal de Administración tributaria (AEAT), que es organismo responsable de esta situación y -en consecuencia- de la parte más relevante de nuestro nivel de déficit público.

El 90 % del Estado del Bienestar se gestiona en España por la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas. La estrategia fiscal del Gobierno, plasmada en las sucesivas actualizaciones del Programa de Estabilidad del Reino de España, la última es la aprobada en el mes de mayo de 2016 para el Periodo 2016-2019, y consiste en mantener la ratio de ingresos sobre PIB ligeramente por encima del 38% del PIB, y una ratio de gasto decreciente en más de 3 puntos de PIB, desde el 43,2% del PIB de 2015 (sin ayuda financiera) al 40,1% en 2019.

Las condiciones en las que se han planteado los ajustes a los que obligaba esta situación han impuesto un calendario rápido que ha obliga a las comunidades autónomas a recortes drásticos de gasto, la senda de reducción del déficit ha de ser recorrida por las comunidades a mayor velocidad que la Administración Central y aproximarse antes al equilibrio presupuestario.

Las rebajas de impuestos aprobadas en 2015, y con efectos sobre ese mismo año y 2016, revelan que no existe voluntad para atacar el problema de fondo: recuperar el nivel de recaudación previo a la caída del PIB de 2008, y que la estrategia del gobierno para la corrección de déficit, insiste en lo contrario: reducir notablemente el gasto público español, lo que conduce a una contracción severa de los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y protección social. La previsión del Gobierno actual implica desarrollar nuevas reducciones en los niveles reales de prestación de los servicios públicos fundamentales.

La distribución del objetivo de déficit entre Administraciones Públicas no viene sustentada en ningún informe que explique y justifique la misma de forma objetiva y fundamentada, por ejemplo, en función de las capacidades efectivas de las diferentes administraciones para incrementar sus ingresos y reducir sus gastos, o en función de las competencias que tiene atribuidas. Más allá de debatir sobre los propios objetivos globales de déficit público de España y tener la oportunidad de participar en la formación de la política de Estado sobre el particular, resulta evidente que la distribución entre las administraciones de los esfuerzos asociados a los ajustes fiscales a realizar a corto plazo es muy desigual, teniendo en cuenta la dimensión y estructura del gasto de cada una de ellas. El calendario comporta un reparto injusto de las cargas del ajuste entre administraciones, al impo-

ner una mayor velocidad a la corrección de los desequilibrios de las Comunidades. Asimismo, contradice tanto principios básicos que inspiran la propia revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como las recomendaciones de la Comisión Europea del mes de julio de 2012.

Una distribución equitativa del objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas para 2015 y 2016, proporcional al gasto gestionado por cada Administración en el ejercicio anterior, arrojaría unos objetivos de déficit significativamente diferentes a los determinados por el Gobierno. A consecuencia de ello, las responsabilidades en la desviación del déficit se alterarían significativamente si la asignación del objetivo de déficit en el periodo 2009-2014, se hubiera realizado proporcionalmente al gasto gestionado por cada Administración Pública, como ha recomendado en reiteradas ocasiones la Comisión Europea, y no por aplicación del criterio unilateral, y no justificado, del Gobierno.

Estos objetivos, acompañados de una gestión de los ingresos tributarios y de la seguridad social acordes con las necesidades de la estabilidad presupuestaria y cuya gestión depende en un 89% de la Administración Central, hubieran sido la mejor garantía de que los españoles no hubieran visto recortadas las prestaciones del Estado del Bienestar, que deben estar garantizadas, y que han sufrido un intenso retroceso del gasto por habitante en el periodo 2009-2014.

## Bibliografía

- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (MHA, 2016). Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual. Series desde 1995.
- EUROSTAT (2016). Government finance and EDP statistics (EDP and ESA 2010). GOBIERNO DE ESPAÑA (2016). Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE) Ediciones 2012 a 2016. Ministerio de Economía y Competitividad. (Mineco.2016).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MIHAP) (2016) Déficit de las AA.PP. 2015. Presentación 31 marzo 2016.
- PÉREZ, F., BENEYTO, R. y PÉREZ, J.A. (2010). Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la Reforma del Sistema de Financiación de las CC. AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, Generalitat Valenciana.
- PÉREZ, F., PÉREZ, J.A., CUCARELLA, V. y BENEYTO, R. (2012): La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas, Asociación Valenciana de Empresarios.

- PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2013): Determinantes de las diferencias entre CC. AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento, "III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España", Instituto de Estudios Fiscales, en prensa.
- PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2013): Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo, en "Propuestas para la reforma de la financiación autonómica", números 1 y 2/2013 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos, IEE.
- PÉREZ GARCÍA, Francisco (dir) (2013). Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica. Corts Valencianes. Valencia. 2013
- PÉREZ GARCÍA, Francisco (dir) (2015). Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades. Bilbao: Fundación BBVA. 2015
- DE LA FUENTE, Angel (2015). "La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2013." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2015-16, Madrid (2015).
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2016) Evaluación del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019. Informe 4 de abril de 2016
- DE LA FUENTE, Ángel (2016). La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica. Fedea Policy Papers - 2016/08
- MONÉS, María Antonia (Cord.) (2016) Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades. Fedea Policy Papers - 2016/09

## Resumen

Los niveles de ingreso y gasto público, y el despliegue del Estado del Bienestar, en España es inferior al que se produce en la Unión Europea y en la Zona Euro. La especificidad diferencial de la crisis fiscal en España, respecto a su entorno internacional, es de la de una alta elasticidad de caída de la recaudación, respecto al descenso del PIB.

La estrategia fiscal del actual Gobierno no se ha planteado recuperar en nivel de ingresos públicos previos a la crisis, lo que si han logrado muchos países europeos, sino reducir el gasto público para lograr el objetivo de déficit estructural cero antes del horizonte 2020, forzando -con la gestión de la política de estabilidad- a una política de recorte de las políticas de gasto del Estado del Bienestar que gestionan las Comunidades Autónomas.

Uno nuevos objetivos de déficit, que contemplen la capacidad de los ingresos y las competencias de gasto de los diferentes niveles de gobierno (AIREF, 2016), acompañados de una gestión de los ingresos tributarios y de la seguridad social acordes con las necesidades de la estabilidad presu-

puesta, serían la mejor garantía de que los españoles no volvieran a ver recortadas las prestaciones del Estado del Bienestar.

**PALABRAS CLAVE:** Ingresos y gastos públicos, niveles de administración, competencias, gasto por funciones, Estado del Bienestar, estabilidad presupuestaria, gestión del déficit público.

# Anexo

## GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR FUNCIONES (% del PIB)

### SERVICIOS GENERALES

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	6,4	6,4	6,6	6,7	6,7	6,9	6,9	6,9	6,7
Zona euro (19 p)	6,8	6,8	7,0	7,1	7,0	7,1	7,2	7,2	7,0
Alemania	6,2	6,1	6,4	6,6	6,6	6,7	6,5	6,4	6,3
<b>España</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,1</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,6</b>	<b>7,1</b>	<b>6,9</b>
Francia	6,9	7,1	7,2	7,2	6,8	6,8	6,9	6,9	6,7
Italia	8,4	8,6	8,9	8,6	8,3	8,6	9,3	9,0	8,9
Polonia	5,7	5,4	5,4	5,6	5,6	5,6	5,7	5,7	5,0
Reino Unido	4,6	4,6	4,8	4,7	5,5	5,8	5,4	5,6	5,4

### DEFENSA

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Zona euro (19 p)	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Alemania	1,0	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
<b>España</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>
Francia	1,8	1,7	1,7	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7
Italia	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Polonia	1,6	1,9	1,9	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,5
Reino Unido	2,4	2,3	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2

### ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Zona euro (19 p)	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
Alemania	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
<b>España</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
Francia	1,5	1,5	1,5	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Italia	1,9	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Polonia	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2
Reino Unido	2,4	2,4	2,5	2,7	2,6	2,4	2,3	2,1	2,0

### ASUNTOS ECONÓMICOS

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	4,2	4,1	4,6	4,9	5,1	4,5	4,7	4,3	4,2
Zona euro (19 p)	4,4	4,2	4,4	5,0	5,4	4,6	4,9	4,5	4,4
Alemania	3,5	3,3	3,6	4,0	4,8	3,7	3,7	3,5	3,3
<b>España</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,5</b>	<b>7,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>
Francia	4,5	4,3	4,5	4,9	5,1	4,8	5,0	4,9	5,1

Italia	5,1	4,2	4,0	4,7	4,2	4,2	4,1	4,2	4,1
Polonia	4,4	4,6	5,2	5,6	5,9	5,6	4,8	4,1	4,6
Reino Unido	3,1	3,0	5,2	4,4	3,4	3,0	3,5	3,1	3,0

#### PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Zona euro (19 p)	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8
Alemania	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>España</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>
Francia	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Italia	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Polonia	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,9
Reino Unido	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8

#### VIVIENDA Y EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Zona euro (19 p)	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Alemania	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>España</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Francia	1,1	1,2	1,2	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4
Italia	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
Polonia	1,2	1,1	1,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Reino Unido	1,0	1,1	1,0	1,3	1,0	0,8	0,8	0,6	0,6

#### SANIDAD

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	6,6	6,5	6,7	7,4	7,3	7,1	7,1	7,2	7,2
Zona euro (19 p)	6,7	6,6	6,8	7,4	7,3	7,2	7,2	7,3	7,3
Alemania	6,4	6,3	6,4	7,1	7,0	6,8	6,8	7,1	7,2
<b>España</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,8</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>
Francia	7,6	7,4	7,4	7,9	7,9	7,9	8,0	8,1	8,2
Italia	6,9	6,7	7,0	7,5	7,4	7,1	7,2	7,2	7,2
Polonia	4,6	4,5	5,0	5,0	5,0	4,7	4,6	4,6	4,6
Reino Unido	6,8	6,8	7,2	8,0	7,8	7,6	7,5	7,5	7,6

#### CULTURA Y BIENESTAR COMUNITARIO

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Zona euro (19 p)	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Alemania	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>España</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>
Francia	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5

Italia	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,5	0,7	0,8	0,7
Polonia	1,2	1,1	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2	1,1	1,2
Reino Unido	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7

#### EDUCACIÓN

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	5,0	4,9	5,0	5,3	5,3	5,1	5,0	5,0	4,9
Zona euro (19 p)	4,7	4,6	4,7	5,0	5,0	4,8	4,8	4,8	4,8
Alemania	4,0	3,9	3,9	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
<b>España</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>
Francia	5,5	5,3	5,4	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5
Italia	4,5	4,5	4,4	4,6	4,4	4,1	4,1	4,1	4,1
Polonia	6,0	5,7	5,7	5,5	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3
Reino Unido	6,0	5,9	6,1	6,6	6,6	6,0	5,7	5,3	5,2

#### PROTECCIÓN SOCIAL

GEO/AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 p)	17,5	17,2	17,6	19,5	19,4	19,1	19,4	19,5	19,5
Zona euro (19 p)	18,0	17,7	18,1	20,0	19,9	19,7	20,0	20,3	20,4
Alemania	19,8	18,7	18,6	20,6	19,9	18,8	18,8	18,8	18,8
<b>España</b>	<b>12,7</b>	<b>12,8</b>	<b>13,8</b>	<b>16,0</b>	<b>16,6</b>	<b>16,8</b>	<b>17,5</b>	<b>17,9</b>	<b>17,6</b>
Francia	21,5	21,6	21,8	23,7	23,6	23,7	24,2	24,4	24,8
Italia	17,4	17,5	18,1	19,8	19,8	19,8	20,5	21,0	21,4
Polonia	17,0	15,7	15,8	16,4	16,6	15,7	15,8	16,2	16,1
Reino Unido	14,9	14,9	15,5	17,3	17,3	17,1	17,3	16,8	16,5

Fuente: Eurostat 2016. Elaboración propia.

**Cuadro 5.1. BLOQUE COMPETENCIAL 1 (SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES): EMPLEOS NO FINANCIEROS POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN % PIB. PERIODO 2002-2014**

Empleos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Administración Central</b>	<b>1,61</b>	<b>1,65</b>	<b>1,67</b>	<b>1,57</b>	<b>1,55</b>	<b>1,59</b>	<b>1,72</b>	<b>1,89</b>	<b>1,93</b>	<b>1,88</b>	<b>1,89</b>	<b>1,91</b>	<b>1,93</b>
07.Salud	0,26	0,26	0,26	0,24	0,23	0,24	0,25	0,31	0,27	0,27	0,26	0,27	0,26
09. Educación	0,20	0,19	0,21	0,17	0,15	0,15	0,15	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,16
10. Protección social	1,14	1,20	1,20	1,17	1,16	1,20	1,31	1,41	1,49	1,45	1,47	1,49	1,51
<b>Administración Autonómica</b>	<b>8,42</b>	<b>8,97</b>	<b>9,27</b>	<b>9,40</b>	<b>9,46</b>	<b>9,57</b>	<b>10,26</b>	<b>11,46</b>	<b>11,21</b>	<b>11,07</b>	<b>10,53</b>	<b>10,38</b>	<b>10,32</b>
07.Salud	4,15	4,64	4,94	5,15	5,13	5,18	5,52	6,18	6,05	5,96	5,71	5,62	5,60
09. Educación	3,66	3,64	3,61	3,52	3,56	3,61	3,83	4,18	4,06	4,00	3,78	3,75	3,69
10. Protección social	0,61	0,68	0,72	0,72	0,77	0,79	0,91	1,09	1,10	1,10	1,05	1,01	1,02
<b>Administración Local</b>	<b>0,71</b>	<b>0,75</b>	<b>0,80</b>	<b>0,85</b>	<b>0,88</b>	<b>0,90</b>	<b>0,90</b>	<b>1,02</b>	<b>0,96</b>	<b>0,94</b>	<b>0,82</b>	<b>0,82</b>	<b>0,81</b>
07.Salud	0,10	0,09	0,07	0,08	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08	0,07
09. Educación	0,18	0,18	0,26	0,25	0,24	0,26	0,23	0,26	0,26	0,24	0,21	0,21	0,21
10. Protección social	0,42	0,48	0,47	0,52	0,57	0,57	0,58	0,66	0,61	0,60	0,53	0,53	0,53
<b>Administración Seguridad Social</b>	<b>11,10</b>	<b>10,55</b>	<b>10,58</b>	<b>10,48</b>	<b>10,37</b>	<b>10,43</b>	<b>11,14</b>	<b>13,00</b>	<b>13,54</b>	<b>13,82</b>	<b>14,60</b>	<b>14,99</b>	<b>14,70</b>
07.Salud	0,60	0,17	0,17	0,17	0,18	0,17	0,17	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,15
09. Educación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10. Protección social	10,50	10,38	10,41	10,31	10,19	10,26	10,97	12,84	13,39	13,67	14,46	14,85	14,55

Fuente: IGAE.2015.

**Cuadro 5.2. BLOQUE COMPETENCIAL 2 (RESTO POLÍTICAS DE GASTO Y SERVICIOS PÚBLICOS NO FUNDAMENTALES): EMPLEOS NO FINANCIEROS POR AA.PP. EN % PIB. PERIODO 2002-2014**

Empleos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Administración Central</b>	<b>8,08</b>	<b>7,71</b>	<b>8,06</b>	<b>7,36</b>	<b>7,27</b>	<b>7,19</b>	<b>7,46</b>	<b>7,94</b>	<b>7,69</b>	<b>7,89</b>	<b>7,94</b>	<b>8,48</b>	<b>8,52</b>
01. Servicios generales de las Administraciones Públicas (excluidas transferencias a otras AA.PP)	3,82	3,62	3,36	3,28	3,11	2,92	3,04	3,46	3,39	3,95	4,34	4,78	4,74
02. Defensa	1,08	1,04	1,07	1,07	1,02	1,00	1,01	1,01	1,04	1,04	0,93	0,96	0,87
03. Orden público y seguridad	0,99	0,99	0,99	0,98	1,00	1,03	1,09	1,16	1,18	1,17	1,09	1,10	1,08
04. Asuntos económicos (excluidas aportaciones FROB y FGD)	1,72	1,63	2,22	1,63	1,72	1,79	1,85	1,81	1,66	1,34	1,27	1,38	1,55
05. Protección del medio ambiente	0,11	0,09	0,08	0,09	0,10	0,11	0,11	0,15	0,11	0,09	0,07	0,04	0,06
06. Vivienda y servicios comunitarios	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01

Empleos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
08. Actividades recreativas, cultura y religión	0,33	0,30	0,30	0,28	0,29	0,30	0,32	0,29	0,28	0,28	0,23	0,21	0,21
<b>Administración Autonómica</b>	<b>4,09</b>	<b>4,04</b>	<b>4,03</b>	<b>4,33</b>	<b>4,31</b>	<b>4,44</b>	<b>4,81</b>	<b>5,00</b>	<b>4,86</b>	<b>4,71</b>	<b>4,14</b>	<b>3,92</b>	<b>4,04</b>
01. Servicios generales de las Administraciones Públicas (excluidas transferencias a otras AA.PP)	0,93	0,93	0,90	0,92	0,92	0,96	1,03	1,09	1,13	1,29	1,40	1,39	1,54
02. Defensa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03. Orden público y seguridad	0,32	0,34	0,35	0,36	0,36	0,39	0,43	0,48	0,48	0,48	0,47	0,46	0,45
04. Asuntos económicos (excluidas aportaciones FROB y FGD)	1,96	1,84	1,89	2,14	2,10	2,12	2,29	2,35	2,23	2,00	1,55	1,39	1,37
05. Protección del medio ambiente	0,23	0,25	0,24	0,24	0,25	0,24	0,27	0,27	0,27	0,27	0,21	0,20	0,19
06. Vivienda y servicios comunitarios	0,23	0,25	0,22	0,23	0,21	0,24	0,30	0,32	0,31	0,25	0,17	0,20	0,19
08. Actividades recreativas, cultura y religión	0,43	0,42	0,43	0,44	0,47	0,48	0,50	0,49	0,45	0,41	0,33	0,29	0,29
<b>Administración Local</b>	<b>4,23</b>	<b>4,22</b>	<b>3,96</b>	<b>4,04</b>	<b>4,15</b>	<b>4,49</b>	<b>4,59</b>	<b>5,19</b>	<b>5,12</b>	<b>4,62</b>	<b>4,12</b>	<b>4,09</b>	<b>4,15</b>
01. Servicios generales de las Administraciones Públicas (excluidas transferencias a otras AA.PP)	1,05	1,05	0,95	0,99	1,08	1,14	1,15	1,23	1,24	1,20	1,17	1,16	1,15
02. Defensa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03. Orden público y seguridad	0,50	0,47	0,45	0,42	0,44	0,44	0,44	0,42	0,50	0,52	0,47	0,47	0,48
04. Asuntos económicos (excluidas aportaciones FROB y FGD)	0,75	0,70	0,81	0,82	0,77	0,86	0,89	1,11	1,42	1,20	0,95	0,95	0,98
05. Protección del medio ambiente	0,61	0,62	0,58	0,57	0,62	0,64	0,60	0,64	0,67	0,59	0,61	0,60	0,59
06. Vivienda y servicios comunitarios	0,77	0,77	0,54	0,58	0,53	0,63	0,71	0,93	0,37	0,30	0,28	0,26	0,29
08. Actividades recreativas, cultura y religión	0,55	0,62	0,62	0,65	0,71	0,79	0,81	0,85	0,92	0,82	0,65	0,66	0,66
<b>Administración Seguridad Social</b>	<b>0,42</b>	<b>0,44</b>	<b>0,42</b>	<b>0,40</b>	<b>0,39</b>	<b>0,42</b>	<b>0,40</b>	<b>0,43</b>	<b>0,48</b>	<b>0,50</b>	<b>0,43</b>	<b>0,36</b>	<b>0,41</b>
01. Servicios generales de las Administraciones Públicas (excluidas transferencias a otras AA.PP)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,02	0,03	0,01
02. Defensa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03. Orden público y seguridad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
04. Asuntos económicos (excluidas aportaciones FROB y FGD)	0,41	0,43	0,41	0,40	0,38	0,41	0,38	0,43	0,48	0,49	0,42	0,33	0,41
05. Protección del medio ambiente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06. Vivienda y servicios comunitarios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08. Actividades recreativas, cultura y religión	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: IGAE 2015. Elaboración propia.



# La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre los recursos tributarios autonómicos

Texto de:

Jesús Ramos Prieto

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, Acreditado a Catedrático  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PAPEL PREPONDERANTE DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DENTRO DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1. Hacia un sistema de financiación crecientemente cimentado en ingresos tributarios. 2. Evolución entre 2008 y 2013. 3. Perspectivas de futuro. III. LOS TRIBUTOS PROPIOS Y LOS RECARGOS AUTÓNOMICOS: UN POZO CON ESCASAS RESERVAS. 1. Delimitación de los recursos tributarios de creación propia. 2. La gran paradoja de los recursos tributarios propios: fuentes de financiación de notable relevancia cualitativa pero escasa importancia cuantitativa. 3. Situación en 2016 y evolución de su rendimiento durante el período 2008-2015. 4. Análisis comparativo por materias imponibles. 5. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas. 6. Recursos tributarios propios versus recursos no financieros de las Comunidades Autónomas. 7. Perfectivas de futuro de la tributación propia. IV. LOS TRIBUTOS CEDIDOS: EL AUTÉNTICO RESORTE TRIBUTARIO DE LAS HACIENDAS AUTÓNOMICAS. 1. La creciente importancia de la cesión de tributos estatales en la financiación autonómica. A) Puesta en marcha y consolidación de este mecanismo de financiación (1979-1996). B) Revalorización de los tributos cedidos (1997-2001). C) Nueva ampliación de la cesión de tributos en el sistema de financiación 2002-2008. D) Última ampliación de la cesión de tributos en el sistema aplica-

ble desde 2009. 2. Recursos tributarios cedidos versus recursos no financieros de las Comunidades Autónomas. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas. 3. Tributos cedidos totalmente no sujetos a liquidación. 4. Tributos cedidos total o parcialmente sujetos a liquidación: los tributos compartidos. 5. Perspectivas de futuro. A) Posibles ajustes en el elenco de tributo cedidos. B) Posibles ajustes en las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## I. Introducción

Este trabajo tiene por objeto primordial efectuar una delimitación del papel que desempeñan los recursos tributarios dentro del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general, con la finalidad última de extraer algunas conclusiones que pudieran servir de guía a la hora de abordar la reforma de dicho sistema de financiación, reclamada con insistencia por diversas fuerzas políticas y responsables institucionales desde hace varios años. Dada su indudable especialidad se excluyen de nuestro estudio las Haciendas forales de Navarra y el País Vasco, sujetas a los regímenes diferenciados de Convenio y Concierto Económico al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución.

Dentro del marco flexible y abierto diseñado por la Constitución Española de 1978 y los Estatutos de Autonomía (siete de ellos de segunda generación como resultado de las reformas estatutarias ultimadas entre 2006 y 2011), la regulación genérica de los recursos tributarios de que disponen las Haciendas autonómicas se ha mantenido prácticamente intacta, con algunas ligeras variaciones, desde la última modificación global efectuada a finales de 2009 a través de dos textos normativos: la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que modificó parcialmente la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA)<sup>1</sup>, y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

---

1. Con posterioridad la LOFCA ha sido objeto de diversas modificaciones parciales por las Leyes Orgánicas 2/2012, de 27 de abril, 8/2013, de 9 de diciembre, 9/2013, de 20 de diciembre, y 6/2015, de 12 de junio. En realidad, solo la Ley Orgánica 2/2012 ha tenido una incidencia directa, aunque muy puntual, en el sistema de financiación propiamente dicho al retocar algunos aspectos del régimen de los tributos cedidos y los recargos sobre tributos del Estado para acomodarlo a la integración del extinto y malogrado Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos -declarado contrario al Derecho de la Unión Europea por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014, *Transportes Jordi Besora SL contra Generalitat de Catalunya*, asunto C-82/12- en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos. Los restantes cambios introducidos en la LOFCA guardan relación con aspectos del gasto y el endeudamiento autonómicos, como consecuencia de la nueva regulación de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del sector público.

de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante Ley 22/2009)<sup>2</sup>.

Para trazar ese retrato de la importancia que asumen hoy en día los ingresos de naturaleza tributaria en el seno de las Haciendas autonómicas vamos a realizar un breve comentario de los datos estadísticos oficiales sobre recaudación fiscal más recientes de que se dispone, así como un repaso de las principales limitaciones jurídicas que han de tomarse en consideración a la hora de plantear un eventual ensanchamiento del espacio tributario a disposición de las Comunidades Autónomas.

## II. El papel preponderante de los recursos tributarios dentro de los recursos no financieros de las Comunidades Autónomas

### 1. Hacia un sistema de financiación crecientemente cimentado en ingresos tributarios

La Constitución<sup>3</sup>, la LOFCA<sup>4</sup> y los Estatutos de Autonomía articularon desde un primer momento tres cauces diferenciados para procurar que el sistema tributario pueda atender una parte fundamental de las necesidades de gasto que las Comunidades Autónomas han de afrontar en el desarrollo y ejecución de sus múltiples competencias.

En primer lugar, está prevista la atribución directa de la totalidad o de parte del rendimiento generado en su territorio por ciertos tributos del Estado, a través de la cesión total o parcial de su producto recaudatorio. Esta cesión de recaudación puede ir acompañada, en su caso, de la asunción por delegación de la Administración tributaria estatal del ejercicio de competencias administrativas para la aplicación y exigencia de estos tributos a los obligados tributos (gestión, recaudación, inspección, revisión en vía administrativa y potestad sancionadora).

---

2. Este texto legal ha sido objeto de pequeños ajustes por obra de la Ley 2/2012, de 29 de junio, el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, la Ley 17/2014, de 30 de septiembre y el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre.

---

3. Artículos 133.2, 156 y 157.1 y 2.

---

4. Artículos 4.1.b), c) y e), 6 a 12, 17.b), c) y d), 19 y 20.

Asimismo, desde hace ya casi 20 años el Estado ha atribuido a las Comunidades Autónomas un margen limitado de competencias normativas para regular elementos esenciales de algunos de estos tributos cedidos, señaladamente los tipos de gravamen y diversos beneficios fiscales en forma de reducciones de la base imponible y deducciones y bonificaciones de la cuota.

En segundo lugar, las Comunidades Autónomas disponen, dentro de ciertos límites, de una potestad para el establecimiento y exigencia de tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales), así como de recargos sobre la base o la cuota de tributos de otras Haciendas territoriales.

Por último, las Haciendas autonómicas tienen reconocido un derecho de participación indirecta en la recaudación de los tributos estatales a través de la recepción de transferencias. A diferencia de los dos primeros instrumentos, que se sustancian en la disposición de ingresos tributarios, esta participación no les aporta ingresos de esa naturaleza, sino simples transferencias corrientes con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

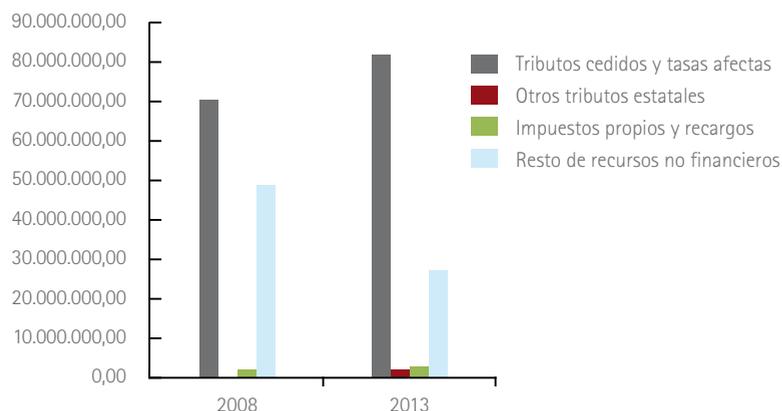
Pues bien, como consecuencia de la progresiva aceleración del proceso de descentralización tributaria que han propiciado las sucesivas reformas legislativas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aprobadas por las Cortes Generales en 1996, 2001 y 2009, los recursos tributarios y, de modo muy destacado, los tributos estatales cedidos total o parcialmente han cobrado un protagonismo cada vez más acentuado dentro del elenco de fuentes de ingresos de las Haciendas autonómicas. El Tribunal Constitucional se ha hecho eco en varias ocasiones de esta significativa evolución, que aparece sintetizada con claridad en la Sentencia 204/2011, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 8): "Junto a esta perspectiva, debe además tenerse en cuenta la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica en los últimos años, en relación con los recursos de que disponen las Comunidades Autónomas y las posibilidades de actuar sobre estos mismos recursos. En efecto, si inicialmente el sistema de financiación descansaba, casi en su integridad, en los mecanismos de financiación establecidos por el Estado, y en particular en diferentes tipos de transferencias, en la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las Comunidades Autónomas, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. De esta manera, el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado. Por ello, si bien es cierto que en sus orígenes

la autonomía financiera se configuraba más en relación con la vertiente del gasto (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7 y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4) «no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los presupuestos generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de 'corresponsabilidad fiscal' y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001..., para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas 'corresponsables' del mismo... Concepto éste el de la 'corresponsabilidad fiscal', que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3)."

## 2. Evolución entre 2008 y 2013

Los datos estadísticos confirman de modo inequívoco esa apreciación sobre el retroceso de las transferencias en favor de los ingresos tributarios vinculados al territorio de cada Comunidad Autónoma.

**GRÁFICO 1.** Composición de los recursos no financieros de las CCAA (miles de euros). Ejercicios 2008 y 2013



Fuente.- Elaboración propia a partir de los documentos *Haciendas Autonómicas en cifras 2008* y *Haciendas Autonómicas en cifras 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En las tablas 1.A, 1.B y 2 del anexo y en el gráfico 1 se detalla el desglose de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas (excluidos por tanto los ingresos procedentes de las operaciones de endeudamiento) en dos años que, a nuestro juicio, pueden tomarse como referencia muy indicativa. Se trata de 2008, ejercicio previo a la entrada en vigor del sistema de financiación aprobado por la Ley 22/2009, y de 2013, último año en el que estando vigente dicho modelo se han publicado estadísticas generales por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Salta enseguida a la vista la evolución al alza de los ingresos tributarios que ha propiciado el sistema de financiación de 2009, a pesar de los efectos adversos que ha experimentado la recaudación fiscal en España durante los años de crisis económica. En 2008 la suma de los recursos tributarios de procedencia estatal contemplados en el sistema de financiación (recaudación real de los tributos cedidos no sujetos a liquidación, rendimiento de los tributos cedidos sujetos a liquidación y recaudación normativa de las tasas afectas a los servicios transferidos por el Estado) y de la tributación propia (impuestos propios y recargos) ascendió a un importe de 71.340.004,48 miles de euros, que representaron el 59,66% del total de ingresos no financieros (119.586.462,45 miles de euros).

Un lustro más tarde, en 2013 los ingresos tributarios de las Haciendas autonómicas, computando de manera separada el Impuesto sobre el Patrimonio (tributo cedido suprimido en 2008 y reintroducido en 2011 a través del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre) y el Impuesto sobre las actividades del juego (creado por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, cuya recaudación corresponde en parte a las Comunidades Autónomas)<sup>5</sup> se han incrementado notablemente. La ampliación del porcentaje cedido del rendimiento de varios tributos estatales (IRPR, IVA e Impuestos Especiales) se traducido en una elevación de tales recursos hasta 84.234.512,64 miles de euros, es decir, un 75,79% del total de sus recursos no financieros (111.147.314,99 miles de euros). Dicho con otras palabras, en 2013 menos de una cuarta parte de los ingresos de las Comunidades Autónomas tienen su origen en las diversas modalidades de fondos, transferencias o subvenciones aportados por el Estado y por Unión Europea.

No obstante, es preciso matizar que la situación resulta bastante heterogénea si se desciende a un examen comparativo entre las distintas Comunidades Autónomas.

---

5. Véase el artículo 49.11 de la Ley 13/2011, relativo a la distribución de la recaudación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

- En una Comunidad Autónoma los ingresos tributarios superan al total de ingresos, desfase que se traduce en una transferencia negativa a favor del Estado a través del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y del Fondo de suficiencia global contemplados en la Ley 22/2009: Madrid (116,62%).
- En dos Comunidades Autónomas la proporción de los ingresos tributarios supera el 90% del total: Baleares (98,74%) y Cataluña (91,47%).
- En otras tres Comunidades Autónomas más del 70% de los ingresos no financieros provienen de recursos tributarios: Comunidad Valenciana (83,36%), Aragón (72,93%) y Asturias (71,90%).
- El grupo más numeroso está integrado por siete Comunidades Autónomas que superan con mayor o menos amplitud el límite del 50%: Murcia (68,37%), Cantabria (67,52%), La Rioja (63,83%), Galicia (63,63%), Castilla y León (63,05%), Andalucía (62,07%) y Castilla-La Mancha (55,20%).
- Finalmente, en dos Comunidades Autónomas la aportación de los recursos tributarios al presupuesto de ingresos de la Hacienda autonómica continúa por debajo del umbral del 50%: Extremadura (43,71%) y Canarias (37,88%).

### 3. Perspectivas de futuro

Es cierto que esos datos estadísticos sobre la composición de los ingresos de las Comunidades Autónomas no son exhaustivos, por cuanto no incluyen algunos recursos de Derecho público o de Derecho privado de importancia secundaria como los ingresos patrimoniales, las tasas (solo está computada la recaudación normativa de las tasas en su día transferidas por el Estado) y los precios públicos o el producto de las multas o sanciones, entre otros. Sin embargo, creemos que ofrecen una imagen bastante fidedigna. En particular, esta aproximación panorámica nos permite ya sentar una primera conclusión: el actual sistema de financiación autonómica no adolece de falta de vinculación de los ingresos que obtiene cada Comunidad Autónoma con su capacidad tributaria, entendiendo por tal la recaudación generada por bases imponible localizadas en su territorio. Hasta en once de ellas los ingresos tributarios producidos en su territorio contribuyen en una proporción superior al 60% del montante total de sus recursos. Por consiguiente, hace tiempo que pasó a la historia la excesiva dependencia de las transferencias estatales que hasta mediados de los años 90 se achacaba de forma recurrente al sistema.

Cuestión distinta, como iremos apuntando en los próximos apartados, es que no todos esos recursos tributarios contribuyen de igual modo al desarrollo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La

capacidad de modulación de sus ingresos alcanza su máxima expresión en los tributos propios. Se sitúa en un nivel intermedio en aquellos tributos estatales cedidos en los que la atribución total o parcial del producto recaudatorio lleva aparejado el ejercicio de competencias normativas y/o administrativas. Y es simplemente inexistente en aquellos otros tributos cedidos en los que estos entes territoriales no pueden asumir ningún tipo de competencias normativas ni administrativas, como sucede en el IVA o en varios de los Impuestos Especiales, y que la Administración tributaria del Estado recauda y transfiere mediante entregas a cuenta de la posterior liquidación definitiva que se practique para cada ejercicio.

En cualquier caso, reiteramos que en el momento presente no pueden considerarse justificadas las reclamaciones de una mayor conexión de su financiación con la recaudación territorializada de los tributos que conforman la columna vertebral de nuestro sistema fiscal. La evidencia de que más del 75% de los ingresos públicos de las Haciendas autonómicas tienen su origen directo en fuentes tributarias priva de razones a las propuestas maximalistas que a veces se plantean en la escena política.

### III. Los tributos propios y los recargos autonómicos: un pozo con escasas reservas

#### 1. Delimitación de los recursos tributarios de creación propia

Como ya hemos adelantado, las normas integrantes del bloque de la Constitucionalidad facultan a las Comunidades Autónomas para establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como recargos sobre determinados tributos del Estado.

Además, las cinco Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja) tienen reconocida la potestad de crear un recargo sobre un impuesto municipal. Se trata del recargo sobre las cuotas municipales del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), previsto como recurso de las Provincias, con un tipo máximo del 40%, en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (artículo 134 y disposición adicional séptima), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo<sup>6</sup>.

---

6. En 2016 sólo mantienen un gravamen efectivo por este recargo sobre la cuota del IAE las Comunidades del Principado de Asturias (33%), Región de Murcia (15%) y La Rioja (12%). Por el contrario, en Cantabria y la Comunidad de Madrid se aplica un tipo cero.

Los comentarios que siguen se centran en los impuestos propios y a los recargos autonómicos sobre tributos estatales o locales, por lo que dejaremos fuera a las tasas y las contribuciones especiales. La razón principal de tal exclusión es que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no publica una información periódica tan detallada sobre el rendimiento de estas categorías tributarias en el ámbito autonómico.

En el caso de las tasas es evidente que todas las Comunidades Autónomas se valen de su potestad tributaria para financiar servicios o actividades públicas de su competencia a través de ellas, en los términos previstos en el artículo 7 de la LOFCA y en otras disposiciones legales. Las Administraciones autonómicas exigen múltiples tasas por la realización de cualquiera de las dos modalidades de hecho imponible legalmente definidas (utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes integrantes del dominio público autonómico y prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado). En 2013, último ejercicio respecto del que disponemos en el momento de redactar estas líneas de datos consolidados a nivel nacional de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, el capítulo 3 de sus presupuestos de ingresos arrojó los resultados siguientes:

Código	Ingresos	Derechos reconocidos Euros	Ingresos líquidos Euros
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.581.484.996,72	3.549.128.922,66
30	Tasas y precios públicos	2.186.469.983,25	1.949.852.553,24
300	Tasas sobre el juego	754.628.039,19	653.156.476,74
309	Otras tasas y precios públicos	1.431.841.944,06	1.296.696.076,50
39	Otros Ingresos	2.395.015.013,47	1.599.276.369,42

Como puede observarse, los datos recaudatorios no aparecen suficientemente desglosados de otros conceptos igualmente incluidos en el capítulo 3 del presupuesto de ingresos, como los precios públicos y, en general, otros ingresos contributivos satisfechos por los usuarios de bienes y servicios públicos.

Por lo que respecta a las contribuciones especiales, son una clase de tributo que desempeña un papel muy residual entre las fuentes de ingresos de las Haciendas autonómicas y que hoy en día sólo subsiste

con una mínima entidad en el ámbito de las Haciendas locales. El artículo 8 de la LOFCA otorga a las Comunidades Autónomas un amplio margen para su creación y regulación, ya que sólo les impone que la recaudación que obtengan con ellas no supere el coste de las obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos que fundamenta su exigencia a los contribuyentes. Sin embargo, en la práctica es una figura muy escasamente utilizada en el ámbito autonómico<sup>7</sup>. De hecho, ni siquiera son objeto de una mención específica dentro del capítulo 3 del presupuesto de ingresos antes reproducido.

## **2. La gran paradoja de los recursos tributarios propios: fuentes de financiación de notable relevancia cualitativa pero escasa importancia cuantitativa**

Mucho se ha escrito y debatido desde la puesta en marcha del Estado autonómico, tanto en foros políticos como en sede académica, sobre la importancia de los recursos tributarios propios desde la perspectiva de la autonomía financiera que reconoce a las Comunidades Autónomas el artículo 156.1 de la Constitución. La discusión, que se centró durante los primeros años en la delimitación de la naturaleza del poder tributario de estos entes territoriales<sup>8</sup>, ha ido desplazándose con el paso del tiempo hacia el análisis de los límites que la Constitución y, sobre todo, la LOFCA marcan al ejercicio de la potestad de creación de nuevas figuras tributarias, de la mano de la abundante jurisprudencia que ha sentado el Tribunal Constitucional sobre el tema.

Los tributos propios pueden definirse, con arreglo a los artículos 133.2 y 157.1.b) de la Constitución y al artículo 6.1 de la LOFCA, como aquellas figuras que cada

---

7. Como excepción, diversas disposiciones legales autonómicas prevén genéricamente la exigencia de contribuciones especiales o incluso crean directamente esta figura para financiar ciertas obras o la puesta en marcha o ampliación de servicios. Como ejemplo de esto último puede verse la Ley cántabra 4/2012, de 15 de octubre, de Creación de la Contribución Especial por el establecimiento, mejora y ampliación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamento de Cantabria.

---

8. Resuenan ya bastante lejanos en el tiempo los ecos de la polémica, que tantos ríos de tinta provocó durante los primeros años ochenta, acerca del carácter originario o derivado del poder tributario autonómico, alentada en gran parte por el propio artículo 133.2 de la Constitución al emplazarlo aparentemente a un mismo nivel que el asignado a las Corporaciones Locales. Como recuerda ADAME MARTÍNEZ, F. D.: *Tributos propios de las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 1996, págs. 7-10, donde efectúa una completa síntesis de los principales pronunciamientos doctrinales sobre el tema) hace tiempo que la doctrina mayoritaria abandonó esta discusión para conceder prioridad al examen de los límites que deben respetar las Comunidades Autónomas en su ejercicio. Ello es debido, en esencia, al expreso reconocimiento constitucional de este poder tributario y a la disponibilidad de potestades legislativas por parte de estos entes territoriales, factores ambos que se contradicen con la calificación de derivado promovida en un primer momento por algunos autores ante la literalidad del precepto constitucional.

Comunidad Autónoma establezca, regule y exija dentro de los límites marcados por el texto constitucional y las leyes del Estado. Por tanto, corresponden íntegramente a las Comunidades Autónomas las competencias normativas para su establecimiento, regulación, modificación y supresión, las competencias administrativas para su aplicación (gestión, recaudación e inspección), su revisión en vía administrativa y el ejercicio de la potestad sancionadora y, claro está, la titularidad plena del rendimiento<sup>9</sup>.

Como tales recursos de creación o invención genuinamente autonómica, de forma independiente a los tributos estatales o locales, suponen la expresión cualitativamente más visible de la autonomía financiera en su proyección a la vertiente de los ingresos públicos. Una prueba inequívoca de tan estrecho nexo la encontramos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Entre las medidas coercitivas que su artículo 25.1 prevé aplicar en determinados supuestos se incluye la posibilidad de que el Estado recupere el ejercicio de las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos, "cuando ello resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea". Sin embargo, no existe ninguna autorización similar respecto de los tributos propios, donde no se admitiría injerencia alguna del Estado con el argumento de asegurar la observancia de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto.

Pese a su trascendencia cualitativa, desde una perspectiva cuantitativa la capacidad recaudatoria de la imposición propia es muy reducida, a pesar de la proliferación de nuevos impuestos que se ha producido en los últimos años. La causa de tan escasa pujanza se halla en las severas limitaciones que deben respetarse para su establecimiento. Junto a los límites generales a la creación de tributos que marcan la Constitución (especialmente la reserva de ley y los principios de justicia fiscal del artículo 31), el Derecho Internacional (convenios de doble imposición y de intercambio de información tributaria) y el Derecho de la Unión Europea (en particular, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge diversos principios o prohibiciones que condicionan directamente las legislaciones fiscales nacionales), las Comunidades Autónomas han de respetar otro límites específicos cuya interpretación está siendo objeto de numerosos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional. De manera telegráfica cabe mencionar, entre otros, la prohibición de doble imposición con tributos estatales y con tributos locales (artículo 6, apartados 2 y 3, de

---

9. Artículos 17.b), 19.Uno y 20.Uno de la LOFCA.

la LOFCA), así como los principios de territorialidad, neutralidad, libertad de circulación y establecimiento e igualdad (artículos 139, apartados 1 y 2, 149.1.1.<sup>a</sup> y 157.2 de la Constitución y artículo 9 de la LOFCA)<sup>10</sup>.

De cualquier forma, debemos puntualizar que el escenario semidesértico que caracterizó inicialmente a la imposición propia de las Comunidades Autónomas ha experimentado poco a poco una tímida transformación. Durante una primera etapa aquella apenas se concretó en diversas modalidades de cánones o impuestos sobre el tratamiento o saneamiento del agua, en gravámenes sobre el juego del bingo y en algunos impuestos extrafiscales encaminados a penalizar fiscalmente la infrautilización o el deficiente aprovechamiento de las explotaciones agrarias (estos últimos sin resultado en la práctica al no aportar recaudación efectiva alguna). En contraste con esa actitud de moderación, en los últimos años hemos asistido a un paulatino resurgimiento del interés de las Comunidades Autónomas por explorar parcelas ignotas de la fiscalidad, lo que ha conducido a que bastantes de ellas hayan implantado nuevos impuestos.

Cabe hablar, por ello, de un tímido renacer de la imposición propia mediante la creación de figuras que inciden sobre manifestaciones de capacidad económica o materias imposables que se supone no están sujetas a los impuestos estatales o locales. El mejor exponente de esta tendencia es, sin duda, la proliferación de impuestos ecológicos en sus diversas modalidades, gravando en general el ejercicio de determinadas actividades (producción, transporte y suministro de energía) o ciertas instalaciones en razón de su incidencia negativa sobre el medio ambiente o acciones concretas como la producción, abandono, depósito o almacenamiento de diversos tipos de residuos en instalaciones controladas, la emisión de gases a la atmósfera, los vertidos a las aguas litorales, la instalación de transportes por cable, la utilización de bolsas de plástico o las estancias en alojamientos turísticos. También deben mencionarse los impuestos sobre depósitos en entidades de créditos (operativos hasta que esta materia imponible fue reclamada por el Estado) y sobre grandes establecimientos comerciales o áreas de venta establecidos por varias Comunidades Autónomas. Aunque los resultados recaudatorios de estas novedosas figuras impositivas autonómicas no son en general demasiado significativos, su implementación ha propiciado un ligero cambio de tendencia.

En cuanto a los recargos, al reconocer a las Comunidades Autónomas la potestad de girarlos sobre la base o la cuota de tributos del Estado se les despejó el camino para poder sacar provecho de materias imposables gravadas por la tributación estatal, obteniendo ingresos adicionales. En teoría abrían una perspectiva de interés para el desarrollo efectivo de la autonomía financiera y la

10. Para un repaso general de tales límites nos remitimos a nuestro trabajo RAMOS PRIETO, J.: *El Sistema Tributario en el Estado Autonomico*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012, págs. 263 y siguientes.

corresponsabilidad fiscal, según puso de relieve un nutrido sector doctrinal. Pero nunca tuvieron éxito, pues el temor a las posibles repercusiones políticas, económicas y sociales de un agravamiento de la presión fiscal provocó que tuviesen desde el principio mala imagen, hasta el punto de que vamos a ver que en la actualidad no existen recargos sobre tributos estatales en ninguna Comunidad Autónoma. La concepción amplia de la cesión de tributos del Estado que ha terminado imponiéndose, con asunción creciente de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas en orden a subir o bajar la carga tributaria, ha supuesto un arrinconamiento casi definitivo de este recurso. En la lógica que presidía el sistema de financiación antes de la reforma de 1996 los tributos cedidos y los recargos se hallaban ligados por una relación de complementariedad, porque los segundos eran el canal para obtener mayores ingresos de las materias impositivas gravadas por los primeros. Si ya entonces las Comunidades Autónomas no mostraron ningún entusiasmo por acudir a ellos, menos aún lo han hecho desde que se ha roto ese vínculo, al haberles sido atribuidas competencias normativas para modificar directamente al alza o a la baja la cuantía de los impuestos cedidos. Por consiguiente, los recargos parecen haber entrado en un callejón sin salida, con la única salvedad ya mencionada del recargo sobre las cuotas del IAE asignado a las Comunidades Autónomas uniprovinciales en sustitución de las Diputaciones.

### **3. Situación en 2016 y evolución de su rendimiento durante el período 2008-2015**

La tabla 3 que incluimos en el anexo de este trabajo recoge una radiografía pormenorizada de la evolución de la recaudación de los impuestos propios y los recargos autonómicos durante los ocho años comprendidos entre 2008 y 2015<sup>11</sup>, así como un elenco actualizado de las figuras que se hallan vigentes en 2016. La revisión atenta de esos datos pone de manifiesto varios aspectos de interés. En primer lugar, en 2016 hay nada menos que sesenta y tres figuras tributarias autonómicas formalmente en vigor, sesenta de las cuales son reconducibles a la categoría de impuestos propios y tres a la de recargos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales sobre las cuotas mínimas del IAE. Sin embargo, varias de esas figuras impositivas no rinden recaudación alguna a pesar de mantenerse vigente su regulación legal; el caso de los impuestos extrafiscales de Andalucía y Asturias sobre tierras o fincas infrautilizadas resulta paradigmático. Por otro lado, en los últimos años varios de los impuestos establecidos por

---

11. No obstante, hemos de advertir que los datos referentes a 2014 y 2015 no están completos, pues respecto de algunos tributos propios relevantes (por ejemplo, el canon del agua de la Comunidad Autónoma de Cataluña) no aparece detallada la recaudación en la información publicada hasta la fecha por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

las Comunidades Autónomas han quedado sin efecto, al haber ordenado la legislación autonómica que se suspenda su regulación y aplicación o por haber sido objeto de declaración de inconstitucionalidad, en ambos supuestos a causa del solapamiento de sus hechos imponibles con otros impuestos del Estado. La primera situación se ha dado cuando el Estado ha estrenado la facultad de absorción de materias imponibles previamente ocupadas por la imposición autonómica, reconocida en el artículo 6.2 de la LOFCA desde 1980 como una de las manifestaciones más visibles de su potestad tributaria originaria (artículo 133.1 de la Constitución) y que hasta fechas recientes no había sido utilizada. Así ha acontecido con el impuesto sobre depósito de residuos radioactivos de Andalucía<sup>12</sup> y con los impuestos sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito establecidos por Andalucía<sup>13</sup>, Canarias y Extremadura, vaciados de contenido por la aparición sobrevenida de los impuestos estatales sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas (Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética) y sobre los depósitos en las entidades de crédito (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica), respectivamente. La declaración de inconstitucionalidad por vulneración de la prohibición de coincidencia con el hecho imponible de impuestos estatales (artículo 6.2 de la LOFCA) ha afectado recientemente al impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear de Cataluña<sup>14</sup>, así como a los impuestos sobre depósitos en entidades de créditos de la Comunidad Valenciana, Asturias y Cataluña<sup>15</sup>.

---

12. La disposición adicional decimoquinta de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, dejó sin efecto desde el 1 de enero de 2013 la regulación de este impuesto propio, contenida en los artículos 56 a 64 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, "mientras exista un tributo estatal que grave el mismo hecho imponible".

---

13. La disposición adicional decimosexta de la citada Ley 7/2013, de 23 de diciembre, dejó sin efecto desde el 1 de enero de 2013, de nuevo "mientras exista un tributo estatal que grave el mismo hecho imponible" la regulación de este impuesto autonómico (artículo 6 de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad).

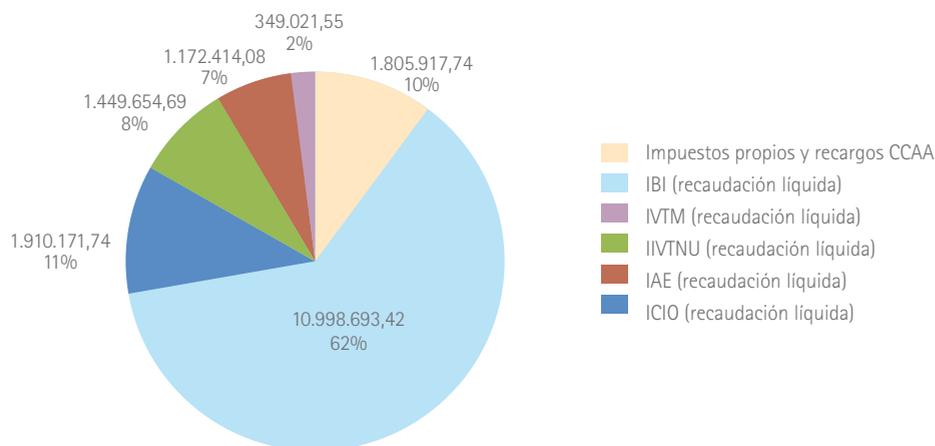
---

14. Declarado inconstitucional por la STC 74/2016, de 14 de abril, por apreciarse la existencia de vulneración del artículo 6.2 de la LOFCA en razón de la coincidencia con el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica.

---

15. Vid., respectivamente, las SSTC 30/2015, de 19 de febrero, 108/2015, de 28 de mayo y 111/2015, de 28 de mayo.

**GRÁFICO 2.** Impuestos propios y recargos de CCAA versus impuestos municipales (2013). Miles de euros



Fuente.- Elaboración propia a partir del documento *Haciendas Autónomas en cifras 2013* y de la base de datos *Presupuestos de las Entidades Locales*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ciertamente, el volumen recaudatorio de los recursos tributarios propios de las Haciendas autonómicas resulta muy limitado en comparación con los ingresos generados por las restantes fuentes de financiación de que disponen las Comunidades Autónomas. Por otro lado, el rendimiento de la tributación autonómica no resiste comparación con el que proporciona la imposición municipal, según se deduce el gráfico 2. En 2013 la suma del producto de todos los impuestos y recargos de las Comunidades Autónomas apenas supuso un módico 10% del conjunto de la recaudación de los impuestos de las Haciendas autonómicas y municipales, muy lejos por tanto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (con una capacidad recaudatoria seis veces superior) y por detrás también del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

#### 4. Análisis comparativo por materias imposables

Dada la ocupación de las manifestaciones de riqueza más destacadas (renta, consumo, titularidad de elementos patrimoniales y tráfico de bienes y servicios) por parte de la imposición estatal y local, las Comunidades Autónomas se han visto obligadas a explorar la senda de la extrafiscalidad, con tributos concebidos primordialmente al servicio de objetivos de política social y económica que van más allá de la finalidad estrictamente contributiva. Por ello, un número muy elevado de los impuestos propios existentes hoy en día responden, con mayor o menor acierto en su configuración técnico-jurídica, a la idea de tributos

extrafiscales. Y de ahí, justamente, que muchos de ellos generen una recaudación bastante exigua, lo cual podría tomarse paradójicamente como un indicio de un cierto éxito desde la perspectiva del logro de su pretendida finalidad extrafiscal.

La fiscalidad medioambiental ocupa, sin duda, el puesto preeminente dentro de la imposición autonómica, tras la paulatina pérdida de importancia de los tributos sobre el juego y la neutralización de figuras que habían abierto nuevos horizontes como los impuestos sobre depósitos en entidades financieras. Pero dentro de los tributos ecológicos son, con gran diferencia, los impuestos sobre el uso, consumo, tratamiento, saneamiento, depuración o vertido de agua (denominados en no pocas legislaciones autonómicas como cánones, pero de naturaleza sustancialmente impositiva) los más representativos. De los 1.952.849,47 miles de euros recaudados por los impuestos propios y recargos en 2015, 1.133.699,76 miles de euros (es decir, el 58,05%) corresponden a los tributos de estas características existentes en casi todas las Comunidades Autónomas: Cataluña (470.948,35 miles de euros), Galicia (43.670,62 miles de euros), Andalucía (102.089,44 miles de euros), Asturias (70.631,71 miles de euros), Cantabria (26.304,70 miles de euros), La Rioja (10.519 miles de euros), Murcia (46.503,35 miles de euros), Comunidad Valenciana (220.561,79 miles de euros), Aragón (46.096,28 miles de euros), Extremadura (18.911,99 miles de euros) e Islas Baleares (77.462,53 miles de euros). Si excluimos del cómputo los impuestos sobre combustibles y labores del tabaco de Canarias (cuya recaudación en 2015 ascendió a 294.213,93 y 123.529,92 miles de euros) por la singularidad que después mencionaremos, estos gravámenes sobre el agua concentran más de tres cuartas partes (78,61%) de la recaudación autonómica (1.535.105,62 miles de euros).

A larga distancia encontramos los demás gravámenes medioambientales en sus diversas variantes: emisiones de gases y partículas, depósito, almacenamiento o eliminación de residuos, instalaciones y actividades con incidencia sobre el medio ambiente (aprovechamiento de agua procedente de embalses, parques eólicos, elementos de transporte o suministro de energía eléctrica, etc.) o grandes superficies comerciales o áreas de venta.

Por otra parte, habrá que estar atentos al comportamiento del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, que en 2015 recaudó en Cataluña 43.124,36 miles de euros y que acaba de ser reimplantado en el presente año 2016 (ya existió un gravamen similar entre 2001 y 2003) en las Islas Baleares, territorio donde la intensa actividad turística pueden originar un volumen de ingresos nada desdeñable.

## 5. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas

La tabla 3 ya mencionada permite una comparación entre las Comunidades Autónomas en un doble sentido. Por lo que respecta al número de impuestos propios y recargos con vigencia y aplicación efectiva en 2016, Cataluña aparece muy destacada a la cabeza con once impuestos propios, seguida de Andalucía (seis impuestos propios), Asturias y Murcia (cinco impuestos propios más el recargo sobre las cuotas municipales del IAE) y Galicia y Aragón con cinco impuestos propios. En el extremo contrario, cuatro Comunidades Autónomas mantienen operativas en 2016 sólo dos figuras tributarias propias: Castilla-La Mancha, Canarias (si bien en este caso se trata, como ya hemos subrayado, de dos exacciones con notable potencia recaudatoria), Islas Baleares y Castilla y León. Esta última Comunidad Autónoma presentaba, además, la particularidad hasta el ejercicio 2012 de ser la única que no había establecido ningún impuesto propio, pero desde ese año ha implantado dos tributos medioambientales.

No obstante, esa visión puramente cualitativa de los recursos tributarios propios de las Haciendas autonómica debe completarse con una valoración de su capacidad recaudatoria y su importancia presupuestaria. Desde este punto de vista, en el ejercicio 2015 Cataluña (576.478,24 miles de euros), Canarias (417.743,85 miles de euros), Comunidad Valenciana (242.660,79 miles de euros), Extremadura (124.376,39 miles de euros) y Andalucía (111.322,45 miles euros) son las Comunidades Autónomas que obtuvieron mayores ingresos de estas fuentes de financiación. A la inversa, las Comunidades de Madrid (4.534,00 miles de euros), La Rioja (14.492 miles de euros), Castilla-La Mancha (15.630,66 miles de euros), Cantabria (26.304,70 miles de euros) y Murcia (50.894,85 miles de euros) tuvieron, en términos absolutos, resultados más modestos.

## 6. Recursos tributarios propios versus recursos no financieros de las Comunidades Autónomas

La tabla 4 del anexo recoge información detallada sobre la evolución entre 2008 y 2013 del volumen total de los recursos no financieros de las Comunidades Autónomas y de la recaudación de sus recursos tributarios propios, incluyendo dentro de ellos como hemos dicho tanto los impuestos propios como los recargos sobre impuestos estatales y locales.

Las cifras no llaman a engaño, puesto que los presupuestos autonómicos distan mucho de tener en el producto de los recursos impositivos propios y de los recargos una de sus principales vías de sostenimiento. En contra de lo que pudiera pensarse ni siquiera constituye una excepción la Comunidad Autónoma de Canarias, donde la recaudación de sus impuestos propios alcanza en 2013 un máximo del 7,71 por 100 del total de sus recursos

no financieros. Aun cuando tal porcentaje conlleva que la contribución de la tributación propia sea bastante significativa, se trata de una situación que obedece a la existencia en el archipiélago de un régimen económico-fiscal especial, amparado en la esfera interna por la Constitución, el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) y la LOFCA y considerado compatible con el Derecho de la Unión Europea en razón de la consideración de las islas como región ultraperiférica. Dicho régimen posibilita, entre otras cosas, la exigencia de dos Impuestos Especiales autonómicos sobre combustibles derivados del petróleo y las labores del tabaco sustitutivos de los correspondientes gravámenes estatales regulados en la Ley 38/1992, de 27 de diciembre (Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco).

Si dejamos de lado el caso canario y tomamos como referencia el ejercicio 2013, la media de la proporción entre los recursos no financieros y los recursos tributarios propios es de un 1,62%. Extremadura (3,96%), Cataluña (2,88%), Asturias (2,85%), Islas Baleares (2,78%) y la Comunidad Valenciana (2,27%) aparecen como las Comunidades Autónomas que obtienen valores más altos. En cambio, Madrid (0,04%), Galicia (0,50%) y Castilla y León (0,80%) se colocan en el tramo inferior, como Comunidades Autónomas en que los impuestos propios y recargos realizan una menor contribución relativa a la financiación de sus respectivas Haciendas.

Ahora bien, no puede pasarse por alto que se ha producido una ligera pero significativa evolución al alza durante el periodo examinado. En 2008 los recursos tributarios propios suponían apenas un 0,99% del total de recursos no financieros de las Comunidades Autónomas. En 2013, cinco años después, representaron ya un 1,62%.

No obstante, esa variación al alza ha de valorarse en su justa medida, porque no sólo es atribuible a un evidente incremento de la recaudación por estos conceptos (de 1.184.663,82 millones de euros en 2008 a 1.805.917,74 millones de euros en 2013), el cual ha sido fruto sin duda de la expansión que ha experimentado la fiscalidad autonómica durante en los últimos años. El ascenso ha coincidido en el tiempo con una paralela minoración de los recursos totales de las Haciendas autonómicas, que ha sido provocada por una caída de la recaudación de los tributos estatales cedidos y del importe de las transferencias del Estado y es fiel reflejo de los efectos nocivos que ha producido la crisis económica sobre la financiación pública.

De cualquier modo, como se refleja en las tablas 1.A y 1.B y en el gráfico 1 la aportación de la tributación propia sigue siendo muy inferior a la de los recursos contemplados en la Ley 22/2009 (tributos cedidos o transferencias de fondos estatales); o a la de otros recursos canalizados al margen

de ese texto legal, como las subvenciones o los fondos proporcionados por la Unión Europea, si bien debemos reseñar que en la actualidad ha superado a los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyo peso ha caído ostensiblemente en los últimos años (de 1.317.299 euros en 2008 a 562.831,04 euros en 2013).

## 7. Perspectiva de futuro de la tributación propia

En el horizonte de una futura revisión del sistema de financiación autonómica son varios los aspectos de la tributación propia de las Comunidades Autónomas que convendría tener presentes.

En primer lugar, no cabe prever a corto o medio plazo que la financiación de estos entes territoriales pueda encontrar en ella un sustento principal. El carácter extrafiscal de la mayor parte de las figuras impositivas autonómicas hoy en día existentes, barnizadas por una impronta de protección medioambiental, se traduce en un rendimiento muy modesto con la única excepción de los impuestos o cánones sobre el agua. Por ello, salvo que se produzcan cambios muy significativos en la estructura del sistema tributario español y, en particular, en los límites que han de observar las Comunidades Autónomas para la creación de impuestos propios y recargos, los ingresos obtenidos a través de esta parcela de espacio fiscal propio continuarán teniendo una relevancia cuantitativa bastante reducida y secundaria.

Por otro lado, tampoco parece vislumbrarse un ensanchamiento muy significativo del espacio fiscal susceptible de ser ocupado por la tributación propia. Antes bien, la experiencia de la imposición sobre los depósitos en entidades financieras (materia imponible inicialmente ocupada por algunas Comunidades Autónomas pero que el Estado ha reclamado posteriormente para sí en el ejercicio de su poder tributario originario) parece apuntar en la dirección opuesta. Relegada prácticamente al olvido, como ya hemos visto, la figura de los recargos sobre tributos estatales, tal avance solo podría sobrevenir bien como consecuencia de una poco esperable flexibilización de los límites marcados por la LOFCA (artículos 6 y 9)<sup>16</sup>, bien por la vía de un nuevo reparto de impuestos entre los niveles de gobierno central y autonómico. Esta segunda opción requeriría que el Estado cediese espacios imponibles otorgando un mayor margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para ejercer su

---

<sup>16</sup>. En nuestra opinión, resulta poco probable esta hipótesis en el momento presente, pues más bien asistimos a una corriente crítica respecto de la incidencia jurídica y económica de la tributación autonómica. A título de ejemplo pueden verse las consideraciones sobre sus efectos negativos desde la óptica de la unidad de mercado y la neutralidad fiscal que se recogen en el *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014, págs. 407 y siguientes.

poder tributario<sup>17</sup>. En orden a lograr tal reasignación el Estado podría suprimir algunos tributos con el fin de que aquellas pudiesen instaurar y regular, a continuación, figuras impositivas sobre las materias imposables hasta entonces gravadas por aquel. En esta dirección se alinea justamente la propuesta específica de convertir en impuestos propios algunos de los tributos estatales cedidos (Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tributos sobre el juego), alternativa vista con buenos ojos por no pocos autores por permitir una revaloración ostensible de los impuestos autonómicos<sup>18</sup>, pero cuya puesta en práctica no estaría tampoco exenta de importantes inconvenientes<sup>19</sup>.

17. En este sentido ADAME MARTÍNEZ, F. D.: «Le système de financement des Communautés Autonomes espagnoles pour le période 1997-2001», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 62, 1998, pág. 195.

18. La posibilidad de hacer de los citados tributos cedidos "el núcleo de un sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas" ya fue apuntada por RODRÍGUEZ BEREJO, A.: "Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, pág. 74. Entre otros autores, se han mostrado a favor de su posible transformación en impuestos propios FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Régimen jurídico de la financiación autonómica: la corresponsabilidad fiscal y la S.T.C. 150/1990, de 4 de octubre de 1990", *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 61, 1991, pág. 82; PEDRÓS ABELLÓ, A.: "La visión del contribuyente de la cesión de tributos a las CCAA", en AAVV, *Seminario sobre el papel de los tributos cedidos en la financiación autonómica: un balance*, Quaderns de Treball, núm. 41, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1993, págs. 79-80; ADAME MARTÍNEZ, F. D.: *Tributos propios...*, *op. cit.*, págs. 603-605; FALCÓN Y TELLA, R.: "El sistema de financiación en los modelos de Estado: una visión general", en AAVV, *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, págs. 62-63; CALVO ORTEGA, R.: "Los tributos propios de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre su futuro", *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2006, págs. 23 y siguientes; y CHECA GONZÁLEZ, C.: *Propuestas para un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en materia de impuestos propios y cedidos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 83-123.

19. Para RAMALLO MASSANET, J.: "Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal", *Autonomías-Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 20, 1995, págs. 25-26, concurren tres inconvenientes. En primer lugar, el Estado no contaría con mecanismos jurídicos para obligar a las Comunidades Autónomas a establecer impuestos propios sobre las materias imposables vacantes. En segundo término, tampoco podría impedir que cada Comunidad Autónoma dictase, dentro de los límites materiales y formales formulados por la Constitución, la regulación que tuviese por conveniente, por lo que surgirían de manera inevitable notables disparidades entre las normas aprobadas en los distintos territorios, con los conflictos subsiguientes. Por último, dado el concepto de tributo propio que se deriva del texto constitucional y, sobre todo, de los Estatutos de Autonomía, si el Estado quisiese retener alguna capacidad normativa al objeto de preservar un mínimo grado de uniformidad, sólo cabría la opción de utilizar, invocando la presencia de un interés general, el excepcional expediente de las leyes de armonización del artículo 150.3 de la Norma Fundamental. Sin embargo, este mecanismo no ha sido nunca utilizado desde la negativa experiencia del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, tras ser calificado por el Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) como una "una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general".

En tercer término, en los últimos años la doctrina académica ha comenzado a prestar singular atención a la posible colisión de la imposición autonómica con algunos de los límites marcados por el Derecho Europeo a la soberanía fiscal de los Estados miembros, como la libertad de establecimiento, el principio de no discriminación, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales o la prohibición de ayudas de Estado; por ejemplo, los impuestos sobre establecimientos de venta están siendo cuestionados por la Comisión Europea desde este prisma<sup>20</sup>. Sin duda, será un aspecto al que habrá que estar muy atentos en adelante para evitar innecesarios varapalos judiciales ante el Tribunal de Luxemburgo<sup>21</sup>.

Por último, sería de sumo interés indagar e implementar posibles soluciones tendentes a minorar al máximo la notable litigiosidad que se aprecia entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto de esta parcela del sistema de financiación, poco relevante desde un punto de vista cuantitativo pero que se está mostrando cualitativamente muy conflictiva en la práctica. Como ha alertado un sector doctrinal, es muy frecuente que las disposiciones autonómicas de creación de tributos propios sean objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación, con el consiguiente coste en términos de seguridad jurídica que ello comporta para los obligados tributarios afectados hasta que el Tribunal Constitucional dicta su correspondiente pronunciamiento.

En nuestra opinión, una primera alternativa preventiva que cabría sopesar para atenuar este problema consistiría en la posibilidad de que el Estado se reserve de manera explícita el establecimiento de tributos sobre determinados hechos imponible, en la medida en que se estime que su ocupación mediante impuestos autonómicos (por esencia propicios a producir ostensibles diferencias interterritoriales) pueda vulnerar principios constitucionales o del Derecho europeo. Desde una óptica jurídica tal reserva debería operar de manera muy selectiva y restringida, con el fin de no aparejar una anulación del poder tributario de las Comunidades Autónomas, y podría introducirse mediante ley orgánica en el articulado de la propia LOFCA como una limitación adicional al ejercicio de sus competencias tributarias. Por esta vía se podrían evitar situaciones un tanto anómalas como la acontecida con el impuesto estatal so-

---

20. No en vano, mediante Auto de 10 de marzo de 2016 el Tribunal Supremo acordó elevar cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en orden a dilucidar la compatibilidad del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales de Asturias con la libertad de establecimiento y la prohibición de ayudas de Estado.

21. Sobre el tema pueden consultarse las interesantes aportaciones recogidas en la obra colectiva ESCRIBANO LÓPEZ, F. et. al. (Coordinadores): *El impacto del Derecho de la UE en el poder tributario de las CCAA*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

bre depósitos en entidades de crédito, establecido formalmente por el Estado mediante la Ley 16/2012 con la intención exclusiva de expulsar los impuestos similares creados previa o paralelamente por varias Comunidades Autónomas. Esta maniobra legislativa recibió el visto bueno del Tribunal Constitucional (Sentencia 26/2015, de 19 de febrero y otras posteriores). Pero ha sido muy criticada con razón por cuanto que el tributo estatal no supuso inicialmente un gravamen efectivo (el tipo impositivo fue del 0% hasta que la Ley 18/2014 lo fijó en un 0,03% con efectos de 1 de enero de 2014).

En el plano institucional, esta excesiva litigiosidad podría combatirse igualmente si se implantase algún mecanismo de alerta temprana o resolución previa y extrajudicial de controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando estas anunciaran su intención de establecer nuevas figuras tributarias. Cabría pensar a tal efecto en articular un procedimiento *ad hoc*, previo a la tramitación legislativa, que podría residenciarse bien en órganos multilaterales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (que a nuestro juicio podría intervenir al estar configurado, según el artículo 3.2 de la LOFCA, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera), bien en órganos bilaterales como las Comisiones Mixtas previstas en los diferentes Estatutos de Autonomía o incluso en la Junta Arbitral de resolución de conflictos prevista en los artículos 23 y 24 de la LOFCA (cuyas funciones, hasta ahora limitadas a las disputas suscitadas en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos, deberían ser lógicamente redefinidas con el fin de dar cabida a este nuevo cometido).

## IV. Los tributos cedidos: El auténtico resorte tributario de las Haciendas Autónómicas

### 1. La creciente importancia de la cesión de tributos estatales en la financiación autonómica

El instrumento de la cesión de tributos estatales se ha convertido con el paso del tiempo en el cauce más importante para hacer frente a la financiación de las Haciendas territoriales. El proceso comenzó en los años ochenta en cuanto se constituyeron las diferentes Comunidades Autónomas, con el fin de dar un desarrollo inmediato a la explícita previsión recogida en el artículo 157.1.a) de la Constitución. Pero en fechas más recientes (2004) se ha extendido también a las Haciendas locales, que

han pasado así a ser copartícipes directas de una parte de la recaudación producida en su territorio por determinados tributos del Estado.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, los tributos cedidos han constituido el soporte tributario básico de sus necesidades de gasto desde que empezaron a serles adscritos tras la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía. Pero su papel dentro de los recursos autonómicos experimentó una ostensible revalorización a partir del año 1997, acentuándose aún más desde el ejercicio 2002 y recibiendo un nuevo impulso en 2009. En este sentido, cabe distinguir cuatro etapas en la evolución de esta vía de financiación<sup>22</sup>.

### **A) Puesta en marcha y consolidación de este mecanismo de financiación (1979-1996)**

Con la aprobación sucesiva del primer Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979), la LOFCA y los Estatutos de las demás Comunidades Autónomas de régimen general se sentaron las bases normativas para que el Estado diese cumplimiento al artículo 157.1.a) del texto constitucional, iniciando una primera oleada de cesión de tributos a las Haciendas autonómicas, regulada con carácter general en la Ley 30/1983. Los rasgos más destacados de esta primera etapa fueron los tres siguientes:

- Aunque la Constitución habla en su artículo 157.1.a) de impuestos cedidos, la LOFCA, los Estatutos, la LOFCA y la legislación de desarrollo optaron preferentemente por emplear la expresión *tributos cedidos*. Lejos de suponer una ampliación del elenco de exacciones estatales susceptibles de cesión, esta sustitución obedeció sólo al deseo de dar cobertura a la cesión de las formalmente denominadas *tasas* sobre el juego, gravámenes cuya naturaleza jurídica de impuestos es, sin embargo, admitida por la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria.
- Se cedió de forma efectiva el rendimiento de algunos tributos importantes como el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre el Lujo recaudado en destino (suprimido a partir de 1 de enero de 1986); y los indicados tributos sobre el

22. Del tema ya nos ocupamos en profundidad hace unos años en nuestro trabajo RAMOS PRIETO, J.: *La cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 2001, en especial págs. 57 y siguientes. Entre otros trabajos posteriores sobre esta vía de financiación pueden verse MORA LORENTE, M. D.: *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; RUIZ ALMENDRAL, V.: *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; DE LA PEÑA AMORÓS, M. M.: *Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos*, Universidad de Murcia, 2005; y RIBES RIBES A.: *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

juego. Por el contrario, quedaron fuera de la cesta de tributos cedidos las grandes piezas de la imposición directa (Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre Sociedades) e indirecta (IVA e Impuestos Especiales, a pesar de la previsión inicial de ceder la recaudación en fase minorista de la imposición general y específica sobre el consumo).

- La cesión total o parcial del rendimiento fue acompañada de la delegación del ejercicio de una parte sustancial de las competencias administrativas de gestión, recaudación, inspección y revisión, sin perjuicio de que algunas competencias importantes (por ejemplo, el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas) quedasen reservadas íntegramente al Estado.

### **B) Revalorización de los tributos cedidos (1997-2001)**

Mediante el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001. Para la consecución de la ansiada corresponsabilidad fiscal se optó por una redefinición de los tributos cedidos en una doble dirección:

- Desde una perspectiva cuantitativa, mediante la adición a la cesta de tributos susceptibles de cesión de un tributo de tanto significado y capacidad recaudatoria como el IRPF, que pasó a ser transferible con el límite del 30 por 100 de su recaudación.

- Desde una perspectiva cualitativa, retocando el propio concepto de tributo cedido que se deduce de los artículos 10 y 19.2 de la LOFCA, al objeto de posibilitar la atribución de un margen de capacidad normativa a las Haciendas autonómicas sobre elementos esenciales, como los tipos de gravamen -incluyendo la regulación de una tarifa o escala autonómica en el IRPF- y algunos beneficios fiscales (reducciones de la base y deducciones de la cuota).

Para poner en funcionamiento esas innovaciones se procedió a la modificación parcial de la LOFCA mediante la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, mientras que Ley 14/1996, de 30 de diciembre, reemplazó a la Ley 30/1983 y realizó las adaptaciones necesarias en la normativa reguladora de los distintos tributos con el fin de despejar el camino para la asunción de competencias normativas por los legisladores autonómicos. El alcance y condiciones de la cesión para cada Comunidad Autónoma fueron concretados en su respectiva Ley específica de cesión de tributos del Estado. No obstante, debe advertirse que Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura quedaron al margen de esta reforma al oponerse, primero en el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y luego en las

respectivas Comisiones Mixtas, al sistema de financiación adoptado para ese quinquenio y a su componente central, el nuevo régimen de la cesión de tributos. En consecuencia, continuaron rigiéndose por la Ley 30/1983, sin recibir la cesión parcial del IRPF ni asumir competencias normativas sobre el mismo ni sobre el resto de tributos cedidos.

### **C) Nueva ampliación de la cesión de tributos en el sistema de financiación 2002-2008**

En julio de 2001 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, con el voto unánime de todas las Comunidades Autónomas, un nuevo sistema de financiación aplicable a partir del ejercicio 2002. Su plasmación normativa se realizó mediante la reforma de LOFCA, a través de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, y la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre y de nuevas leyes específicas de cesión. Estas disposiciones redefinieron otra vez el marco regulador del alcance y condiciones de la cesión tributos estatales, incorporando como novedades más sobresalientes las siguientes:

- Ampliación de la cesión parcial del IRPF hasta el 33 por 100.
- Inclusión entre los tributos cedidos totalmente de tres nuevas figuras (Impuesto Especial sobre la Electricidad, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos).
- Configuración como tributos cedidos parcialmente del IVA (35 por 100) y de los demás Impuestos Especiales de fabricación (40 por 100).
- Ampliación del alcance de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, si bien dejando fuera de tal atribución la imposición indirecta sujeta a armonización en el ámbito de la Unión Europea (IVA e Impuestos Especiales de fabricación).

### **D) Última ampliación de la cesión de tributos en el sistema aplicable desde 2009**

Por influencia fundamentalmente del Estatuto de Cataluña de 2006, el objetivo de ampliar cuantitativa y cualitativamente la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se reflejó en el Acuerdo 6/2009 para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, adoptado el 15 de julio de 2009 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a propuesta del Gobierno de la Nación. De este acuerdo trajeron causa las citadas Ley Orgánica 3/2009 y Ley 22/2009, de 18 de diciembre. El marco normativo quedó completado con la aprobación de las Leyes 16 a 30/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a

las quince Comunidades Autónomas de régimen común y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Los aspectos más relevantes de este nuevo escenario, que es el actualmente vigente, son los siguientes:

- Incremento de los porcentajes de cesión del IRPF (50 por 100), IVA (50 por 100) e Impuestos Especiales de fabricación parcialmente cedidos (58 por 100).
- Ampliación del alcance de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas con relación al IRPF para regular la escala autonómica aplicable a la base liquidable, el tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual, otras deducciones autonómicas por subvenciones o ayudas públicas en determinadas condiciones y, por último, incrementos o disminuciones en las cuantías del mínimo personal y familiar.
- Posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman, por delegación del Estado, la competencia para la revisión en vía económico-administrativa de los actos por ellas dictados en relación con los tributos totalmente cedidos tradicionales, sin perjuicio de la labor unificadora de criterio que se reserva al Estado.

A la vista de esta evolución y del concepto de tributo cedido que formula el artículo 10 de la LOFCA, queda claro que la transmisión de la titularidad de toda o parte de la recaudación territorial de estos tributos estatales es el efecto esencial de la cesión. La misma puede ir o no acompañada de la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas. Y además, aunque no se refleja en el artículo 10 pero sí en el 19.2 de la propia LOFCA, la cesión puede completarse con una delegación por el Estado del ejercicio de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión. No obstante, la amplitud de las competencias tributarias asignadas a las Comunidades Autónomas varía ostensiblemente de una figura a otra, tanto en el plano gestor como en el plano normativo. Frente a tributos en que el traspaso de facultades normativas y administrativas es casi pleno -así sucede con los tributos sobre el juego-, hay tributos cedidos parcialmente en los que la cesión se limita a la atribución del rendimiento territorial, sin competencia adicional alguna (así sucede con el IVA y la mayor parte de los Impuestos Especiales).

## **2. Recursos tributarios cedidos versus recursos no financieros de las Comunidades Autónomas. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas**

Las anteriores afirmaciones sobre la actual consideración de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado como pilar fundamental sobre el que reposa la suficiencia de las Haciendas autonómicas vienen avaladas

por los datos. En las tablas 5 y 7 puede apreciarse el salto considerable que ha dado en los últimos años su peso relativo dentro del conjunto de recursos no financieros. En 2008, la cesta de tributos cedidos ya aglutinaba el 57,91% de tales recursos, pero como resultado de la ampliación de dicha cesta operada a partir de 2009 en 2013 ese porcentaje se elevó más de quince puntos hasta un 73,18%.

En esta evolución han confluído dos circunstancias simultáneas y de signo contrapuesto, en un contexto económico general en el que la recaudación del sistema tributario español en su conjunto ha tenido un comportamiento negativo, resintiéndose notablemente a causa de la crisis.

De una parte, se aprecia un llamativo retroceso en el rendimiento de los tributos cedidos totalmente que no están sujetos a liquidación, que si en 2008 supusieron el 15,50% de los recursos de las Comunidades Autónomas en 2013 cayeron hasta un 9,16%.

De otra parte, se observa en paralelo un avance innegable en el protagonismo asumido por los tributos cedidos totalmente (Impuesto Especial sobre la Electricidad) o parcialmente (IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación) por el Estado cuya exacción corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que transfiere a las Comunidades Autónomas entregas a cuenta de la posterior liquidación definitiva que se practica una vez cerradas las cuentas de cada ejercicio. Su peso específico ha pasado de un 42,41% en 2008 a un 64,02% en 2013. Pese a la merma recaudatoria experimentada desde 2008 por el IRPF, el IVA y, en menor medida, por los Impuestos Especiales, los ingresos de que disfrutaban las Haciendas autonómicas por estos conceptos impositivos han crecido de forma considerable al haberse aumentado de forma sustancial el porcentaje de cesión (del 33 al 50% en el IRPF, del 35 al 50% en el IVA y del 40 al 58% en las accisas).

Al igual que vimos que sucedía con la tributación propia y los recargos, la comparación entre Comunidades Autónomas ilustra diferencias bastante acentuadas de capacidad fiscal. La tipología es muy parecida:

- De nuevo la Comunidad de Madrid obtiene con los tributos cedidos ingresos superiores a las necesidades de gasto cubiertas por el sistema de financiación, generándose así un excedente de recursos (115,30%) que ha de devolver a través de los Fondos de garantía de servicios públicos fundamentales y de suficiencia global.
- Las dos siguientes Comunidades Autónomas en el orden de proporción de los ingresos tributarios cedidos vuelven a ser las Islas Baleares (95,18%) y Cataluña (87,82%).
- En otras dos Comunidades Autónomas más del 70% de sus ingresos no financieros provienen de recursos tributarios cedidos: Comunidad Valenciana (79,44%) y Aragón (70,86%).

- El grupo más numeroso está integrado por ocho Comunidades Autónomas que superan con mayor o menos amplitud el límite del 50%: Asturias (67,76%), Murcia (66,32%), Cantabria (65,63%), Galicia (62,16%), La Rioja (61,93%), Castilla y León (61,03%), Andalucía (59,67%) y Castilla-La Mancha (57,67%).
- Finalmente, en dos Comunidades Autónomas la aportación de los tributos estatales objeto de cesión al presupuesto de ingresos de la Hacienda autonómica continúa por debajo del umbral del 40%: Extremadura (39,00%) y Canarias (29,41%).

### 3. Tributos cedidos totalmente no sujetos a liquidación

La regresión de los ingresos provenientes de estos tributos, cuyo núcleo básico está conformado por las figuras cedidas desde los años 80 (IP, ISD, ITPAJD y tributos sobre el juego), se hace patente en las tablas 6.A y 6.B del anexo, así como en el gráfico 3. La cesión total de su rendimiento no se ha alterado, mas por diversos motivos todos ellos han sufrido una merma recaudatoria drástica, de la que solo cabría excepcionar a la imposición sobre sucesiones y donaciones.

La crisis económica se ha sentido sin piedad en el denominado Impuesto de matriculación, que ha visto muy menguada su operatividad al caer en picado las ventas de vehículos, y en el ITPAJD, como consecuencia de la parálisis del mercado inmobiliario y de la formalización de préstamos hipotecarios para la adquisición de viviendas. El sector del juego tampoco ha podido escapar a la recesión y ello ha afectado ineludiblemente a los tributos que las Comunidades Autónomas exigen por la realización de estas actividades lúdicas.

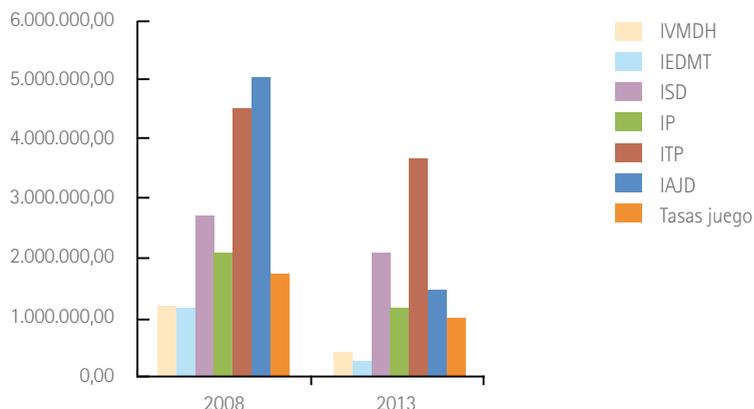
En cambio, el descenso en el extinto Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos no es más que el reflejo de su desaparición como tal gravamen independiente, previa al varapalo dado por el Tribunal de Luxemburgo, y de su integración desde el inicio de 2013 en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

Por último, la variación a la baja en la recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio pone de relieve el estrechamiento de su ámbito de aplicación, tras haber decidido el Estado su reintroducción a la baja en 2011 (con elevación del mínimo exento hasta 700.000 euros y de la exención de la vivienda habitual hasta 300.000 euros) y aplicarse rebajas de carga fiscal por diversas Comunidades Autónomas<sup>23</sup>.

---

23. La medida autonómica más destacada con relación al IP es la bonificación del 100% de la cuota para todos los sujetos pasivos, que en la actualidad solo mantiene la Comunidad de Madrid tras su supresión en la Comunidad Valenciana y Baleares.

**GRÁFICO 3.** Evolución de los tributos cedidos totalmente no sujetos a liquidación (miles de euros). Ejercicios 2008 y 2013



Fuente.- Elaboración propia a partir de los documentos *Haciendas Autónomas en cifras 2008* y *Haciendas Autónomas en cifras 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

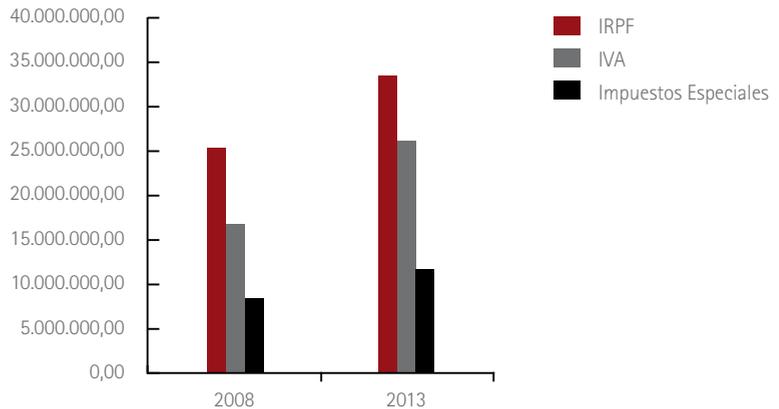
#### 4. Tributos cedidos total o parcialmente sujetos a liquidación: los tributos compartidos

En el momento presente no cabe duda de que en ellos radica la clave de bóveda del edificio de la financiación autonómica. Como ya hemos adelantado, en 2013 el 64,02% de los recursos no financieros de las Comunidades Autónomas tienen su origen en estos tributos, con el desglose que se aprecia en la tabla 8 del anexo y en el gráfico 4: un 30,02% corresponde al IRPF, un 23,36% al IVA y un 10,64% a los Impuestos Especiales. Todos ellos tienen una capacidad recaudatoria superior a los otros tributos cedidos totalmente y, por supuesto, a los impuestos propios y recargos sobre impuestos estatales y locales.

Además, estos tres impuestos son la prueba concluyente de la evolución imparable hacia un sistema de tributos compartidos, en el que todos los niveles de Hacienda participan en su recaudación (también los municipios y provincias). Como se ha descrito atinadamente, la necesidad de financiar con sumas crecientes a las Comunidades Autónomas ha roto "la concepción secular de la Hacienda del Estado como única beneficiaria de las figuras impositivas más relevantes y de la ley estatal como única fuente de su regulación", planteamientos que dos décadas de rápida evolución han relegado al mundo de los antecedentes históricos del sistema fiscal actual. De ahí que en gran medida haya perdido sentido hablar de impuestos estatales o autonómicos, expresiones que sólo son apropiadas para referirse a figuras residuales por su baja significación en el sistema fiscal (con excepción del Impuesto sobre Sociedades), desde el momento

en que ya no existen "compartimentos estancos a la hora de la financiación estatal y autonómica; los tributos compartidos los comunican y vinculan inexorablemente"<sup>24</sup>.

**GRÁFICO 4.** Evolución de los tributos cedidos total o parcialmente sujetos a liquidación (miles de euros). Ejercicios 2008 y 2013



Fuente.- Elaboración propia a partir de los documentos *Haciendas Autonómicas en cifras 2008* y *Haciendas Autonómicas en cifras 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## 5. Perspectivas de futuro

### A) Posibles ajustes en el elenco de tributo cedidos

A la hora de analizar una posible reordenación del listado de tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas convendría tomar en consideración dos condicionantes principales.

Para empezar, la propia pervivencia de algunos de las figuras que actualmente integran dicho listado está en entredicho. Es el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, del que hace tiempo se anuncia su desaparición definitiva<sup>25</sup>. Tampoco faltan quienes abogan por una supresión o reducción

24. LASARTE ÁLVAREZ, J.: "La posible reforma de los Estatutos de Autonomía y su incidencia en el sistema de financiación", en AAV, *Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, págs. 265-267.

25. La Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (artículo 66), ha prorrogado el gravamen para este ejercicio. Pero al mismo tiempo ha previsto su supresión a partir de 1 de enero de 2017, estableciendo de nuevo una bonificación del 100% de la cuota para todos los sujetos pasivos y otra vez sin proceder a la derogación de la Ley 19/1991. Habrá que ver si la exigencia de cumplimiento de los estrictos objetivos de déficit público que nos impone la Unión Europea permitirá o no respetar esta prometida rebaja impositiva

a la mínima expresión de la imposición sobre sucesiones y donaciones. E incluso un sector doctrinal demanda una profunda revisión de la imposición sobre las transmisiones patrimoniales y los actos jurídicos, que ciertamente se ha quedado desfasada, formulando propuestas de eliminación de algunos de sus componentes (gravámenes sobre operaciones societarias y sobre documentos notariales e, incluso, sobre transmisiones patrimoniales)<sup>26</sup>.

Como segunda limitación hay que tomar conciencia de que el margen para un desplazamiento de mayor espacio impositivo desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas es cada vez más estrecho. Por efecto de las tres oleadas sucesivas de nuevas cesiones de tributos o de ampliación del alcance de la cesión efectuadas en 1997, 2002 y 2009, en el momento presente quedan pocos impuestos estatales cuyo producto no sea ya compartido de modo directo con las Haciendas territoriales (autonómicas o locales).

De los tributos más tradicionales únicamente restan el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de no Residentes y el Impuesto sobre las Primas de Seguros<sup>27</sup>. Como cabe imaginar, no han faltado voces reclamando la cesión de todos o algunos de ellos. De ellos, el que presenta una capacidad recaudatoria elevada es el Impuesto sobre Sociedades, aun cuando la misma se ha visto ostensiblemente mermada a raíz de la crisis económica y financiera. Pero se trata de la modalidad de imposición respecto de la cual la doctrina se ha mostrado mayoritariamente más reacia a admitir cualquier tipo de protagonismo de las Haciendas autonómicas, ya sea a través de impuestos propios, de la cesión del impuesto estatal o del establecimiento de recargos sobre el mismo. En teoría, su inclusión entre los recursos tributarios que alimentan los presupuestos autonómicos enriquecería el sistema de financiación con una fuente de ingresos sólida y dinámica. Amén de robustecer de manera considerable la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, las equipararía con las Haciendas forales de Navarra y el País Vasco, competentes para la exacción

---

26. Véase al respecto la propuesta de supresión gradual del ITPAJD formulada en el *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014, pág. 263.

27. En cuanto a los gravámenes sobre el tráfico exterior de mercancías, tradicionalmente denominadas renta de aduanas, los ingresos que proporcionan tienen en la actualidad la condición de recursos propios del Presupuesto de la Unión Europea. En el marco de la unión aduanera existente en territorio comunitario los derechos de importación y exportación son recaudados a través del arancel aduanero común por los Estados miembros, que deben poner las cantidades percibidas a disposición de la Comisión.

del impuesto en los términos previstos en el Convenio Económico y el Concerto Económico. Sin embargo, la doctrina ha detectado una larga serie de inconvenientes, tanto en el campo de la atribución del rendimiento como en el de las competencias normativas y de gestión, que hacen que esta solución se antoje muy poco recomendable<sup>28</sup>.

Por el contrario, una eventual cesión total o parcial a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre las Primas de Seguros, incorporado al sistema fiscal estatal a través del artículo 12 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, no tropezaría con especiales dificultades, aunque aportaría a éstas un volumen de ingresos mucho menos relevante. No existen, a nuestro juicio, especiales dificultades técnicas para atribuirles el rendimiento, delegarles las competencias de gestión, recaudación e inspección e incluso atribuirles competencia para fijar los tipos de gravamen.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta de no Residentes, su cesión no se presenta como una alternativa sencilla. El gravamen de las rentas obteni-

---

28. Los argumentos objetados en su contra son varios:

- 1) La utilidad del impuesto como herramienta de la política de crecimiento económico y de estabilización, función que, de acuerdo con los postulados tradicionales del federalismo fiscal, debe permanecer preferentemente bajo la responsabilidad de la Hacienda central.
- 2) La dificultad de adoptar un criterio de reparto de la recaudación sencillo y que no produzca distorsiones, pues el criterio del domicilio fiscal no llevaría a una distribución equitativa al salir netamente beneficiadas aquellas Comunidades Autónomas donde tienen su sede social las grandes empresas, aun cuando la actividad de éstas se desarrolla en todo el territorio nacional. Resulta, además, complicado determinar en qué territorio se entienden generados los beneficios sometidos a tributación en el supuesto, bastante frecuente, de que una sociedad desarrolle sus actividades en varias Comunidades Autónomas o lo haga a lo largo de todo el territorio nacional.
- 3) El riesgo palpable de que con la asignación territorializada de este impuesto se produzcan fenómenos de exportación impositiva, dada la relativa facilidad con que las entidades sujetas al mismo pueden trasladar, mediante los precios, la carga fiscal a los contribuyentes residentes en otras Comunidades Autónomas.
- 4) La necesidad de impedir que los gobiernos subcentrales puedan servirse del Impuesto sobre Sociedades para enzarzarse en estrategias de competencia fiscal lesiva. A causa de la movilidad que caracteriza al factor capital, este tributo podría ser manejado por las Haciendas autonómicas como instrumento orientado a atraer hacia su territorio la localización de las explotaciones económicas, a cambio de un tratamiento fiscal menos gravoso en forma de tipos impositivos más bajos, de mayores incentivos y bonificaciones o de un escaso empeño en las labores de gestión tributaria.
- 5) La complejidad y el aumento de la presión fiscal indirecta que conllevaría confiar su gestión a las Administraciones autonómicas, en especial para aquellas entidades que operan en más de una Comunidad Autónoma.

A la vista de este cúmulo de motivos, no cabe sino alinearnos con el nutrido grupo de autores que desaconseja la descentralización del Impuesto sobre Sociedades a los entes subestatales y, en particular, su cesión a las Comunidades Autónomas de régimen general. De ello se hizo eco en su día la Memoria del Proyecto de LOFCA, que insistía en la complejidad de la gestión, en el riesgo de traslación interregional y de distorsión de la localización industrial y, por último, en su vinculación a la función estabilizadora que es propia de la Hacienda central. Véase *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid, 1982, págs. 29-30.

das por las sociedades y demás entidades no residentes (en especial en el caso de que operen a través de establecimientos permanentes) debe permanecer centralizado en manos del Estado, por razones similares a las que hemos expuesto para desechar la cesión del Impuesto sobre Sociedades. La cesión podría afectar entonces al rendimiento imputable a las rentas obtenidas por personas físicas no residentes y aunque ello sería técnicamente viable tendría un interés recaudatorio escaso.

¿Qué opciones quedan entonces para un eventual aumento de los ingresos autonómicos por tributos cedidos? No muchas.

En primer lugar, cabría dar el paso de incluir formalmente en la cesta de tributos susceptibles de cesión dos recientes impuestos estatales cuya recaudación ya es distribuida entre las Comunidades Autónomas, pese a no ostentar la condición de tributos cedidos. Nos referimos al Impuesto sobre los depósitos de las entidades de créditos y al Impuesto sobre las actividades del juego.

Como segunda opción aparecerían los impuestos de corte medioambiental aparecidos en los últimos años:

- El Impuesto Especial sobre el Carbón, creado por la Ley 22/2005, de 18 de noviembre<sup>29</sup>.
- Los tres impuestos para la sostenibilidad energética establecidos por la ya citada Ley 15/2012, de 27 de diciembre (Impuestos sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas)
- Y el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, creado desde 1 de enero de 2014 por la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

---

**29.** Según la exposición de motivos de ese texto legal, en un principio se llevó a cabo la creación formal de un nuevo tributo estatal, insertando su regulación en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, con la intención de proceder a la transposición a nuestro Derecho interno de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Pero el propio legislador confesó su intención de que "con arreglo a las posibilidades de no sujeción o de exención que la propia Directiva 2003/96/CE ofrece, su creación no ha de representar, con carácter general, una carga tributaria efectiva para el carbón que se consume en España". Sin embargo, tras las modificaciones efectuadas en sus tipos de gravamen desde 2013 ha comenzado a rendir una pequeña recaudación (147,6 millones de euros en ese ejercicio) que bien podría asignarse a las Comunidades Autónomas, solución que sería factible desde una perspectiva técnica a la vista de su configuración como gravamen del consumo específico de este mineral, utilizando indicadores de consumo territorial como criterio de atribución de la recaudación.

En un tercer y último escenario cabría sopesar un posible incremento del porcentaje de cesión de los tributos que hasta la fecha sólo han sido atribuidos parcialmente a las Comunidades Autónomas. Tal hipótesis no es descartable en el IVA y los Impuestos Especiales de fabricación, mas no resulta bastante más compleja en el IRPF dada la amplitud de las competencias normativas ya asumidas por los legisladores autonómicos.

### **B) Posibles ajustes en las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas**

Este es un tema de gran relevancia en el que, por razón de la extensión limitada de este trabajo, nos limitaremos a dejar apuntadas de modo casi telegráfico algunas ideas básicas.

Con carácter general y en la línea de lo que arriba propusimos para los tributos propios, convendría apostar por algún mecanismo de alerta temprana o resolución previa y extrajudicial de controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para evitar no sólo recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones legales aprobadas por estas respecto de los tributos cedidos<sup>30</sup>, sino colisiones con el Derecho de la Unión Europea<sup>31</sup>. Con el fin de evitar reiteraciones nos remitimos a lo antes expuesto.

---

30. Al igual que sus predecesoras, las vigentes Leyes 16 a 30/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las quince Comunidades Autónomas de régimen común y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión prevén que cada Comunidad Autónoma deba remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como resultado de la asunción de competencias normativas sobre los tributos cedidos, "antes de la aprobación de las mismas". En la práctica, no parece que esta fórmula preventiva este dando ningún resultado positivo, como lo demuestra la anulación de varias disposiciones autonómicas por el Tribunal Constitucional en pronunciamientos recientes. Véanse al respecto las Sentencias 161/2012, de 20 de septiembre, y 197/2012, de 6 de noviembre (relativas a deducciones autonómicas de la cuota del IRPF aprobadas por Andalucía y Asturias), 60/2015, de 18 de marzo (referente a una bonificación de la cuota del ISD de la Comunidad Valenciana) y 25/2016, de 15 de febrero, y 33/2016, de 18 de febrero (sobre normativas en materia de gestión de tributos cedidos de las Comunidades de Asturias y Galicia).

---

31. El precedente de lo sucedido con el ISD debería marcar un punto de inflexión. La Sentencia de 3 septiembre de 2014, *Comisión/España*, asunto C-127/12, ha concluido que la regulación española discrimina a los no residentes en España pero residentes en otros Estados miembros de la Unión y se opone, por ello, al Derecho europeo. Como puso de manifiesto la Comisión en el procedimiento de infracción incoado con carácter previo al recurso ante el Tribunal de Luxemburgo, el hecho de que la Ley 29/1987 no permitiera a los no residentes, contribuyentes por obligación real, aplicar los beneficios fiscales aprobados por las Comunidades Autónomas para los sujetos pasivos residentes en España supone una vulneración de la libre circulación de capitales (artículo 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Nuestro legislador tuvo una reacción rápida, modificando a la carrera la disposición adicional segunda de la Ley 29/1987 a través de la Ley 26/2014, con el fin de fijar nuevos criterios de sujeción para que los no residentes, que tengan su residencia habitual en otro Estado de la UE o del Espacio Económico Europeo, puedan aplicar la normativa de las Comunidades Autónomas. No obstante, enseguida han surgido voces auto-

En la agenda reformista debería incluirse también la búsqueda de soluciones a los fenómenos de competencia fiscal que se han detectado en los últimos años, bien entre las Comunidades Autónomas y el Estado (bastantes Comunidades han hecho un uso de muy dudosa legitimidad de sus competencias normativas en el ITPAJD con el fin de desincentivar la tributación de determinadas operaciones inmobiliarias por el IVA), bien entre aquellas<sup>32</sup>. Con respecto a esto último la carrera hacia la supresión del ISD que se ha producido en bastantes territorios resulta paradigmática, al haber generado diferencias interterritoriales de carga fiscal en un tributo estatal que provocan perplejidad entre los ciudadanos y que, en nuestra opinión, son contrarias a los principios constitucionales de solidaridad y lealtad institucional. Para la salida del maremágnum en que se ha visto inmerso el impuesto contamos ya con propuestas técnicas bastante plausibles, por lo que solo falta que concurra la voluntad política de deshacer el entuerto.

Finalmente, somos muy escépticos con respecto a la posibilidad de que la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas pueda extenderse al IVA o a otros Impuestos Especiales de fabricación. La razón última es que al tratarse de figuras que han sido objeto de un proceso de armonización de las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, las disparidades normativas internas que generaría esa atribución de poderes legislativos a los entes autonómicos resultarían contrarias al ordenamiento europeo<sup>33</sup>. Las sugerentes propuestas lanzadas desde diversos ámbitos en orden a convertirlos en instrumentos de la política fiscal autonómica no sólo parecen obviar los posibles inconvenientes que llevaría aparejados una ruptura del marco

---

rizadas que denuncian que estamos ante una modificación insuficiente, que no resuelve toda la casuística que puede darse en la práctica por cuanto se mantiene una diferencia de tratamiento respecto de los no residentes extra UE-extra EEE que podría vulnerar el artículo 63.1 del Tratado (que ampara la libertad de movimientos de capitales entre Estados miembros y terceros países).

---

32. Sobre la competencia fiscal en el ámbito autonómico pueden consultarse las numerosas aportaciones recogidas en la obra RAMOS PRIETO, J. (Director): *Competencia fiscal y sistema tributario: dimensión europea e interna*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, segunda parte ("La competencia fiscal en el ámbito interno"), págs. 617 y siguientes.

---

33. Los argumentos que sustentan esta visión quedaron explicitados con claridad en el *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, págs. 40-42 y 50-51. Véase también las certeras valoraciones críticas de LASARTE ÁLVAREZ, J., y ADAME MARTÍNEZ, F.: "Cesión del IVA a las Comunidades Autónomas" y "Cesión de los Impuestos Especiales a las Comunidades Autónomas", ambos recogidos en LASARTE, J. (Director): *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2003, págs. 150-155 y 223-227.

legislativo homogéneo, sino que además chocan con la cruda realidad de que la previsible divergencia de tipos de gravamen que abonaría esta solución resultaría irreconciliable con las Directivas. Por otro lado, no desconocemos que algún sector de la doctrina económica ha formulado propuestas imaginativas como la idea de creación de un tramo de IVA autonómico mancomunado, cuyo tipo de gravamen sería fijado de manera consensuada por todas las Comunidades Autónomas. Sin embargo, creemos que ello sería muy difícil de cohonestar con la actual realidad institucional de nuestro país.

## V. A modo de conclusión

A nadie se le oculta que el actual sistema de financiación adolece de una serie de deficiencias a las que es de esperar que el legislador inerte poner adecuado remedio con motivo de su anunciada reforma. Los problemas y retos pendientes aparecen en ámbitos muy diferentes. Hay, por supuesto, aspectos generales que vienen coleando desde mucho tiempo atrás, como la equitativa distribución vertical de recursos entre los tres niveles de gobierno, la definición de un modelo estable que equilibre con finura los principios de autonomía y solidaridad, la adecuada evaluación de necesidades de financiación de Haciendas autonómicas, la asimetría entre el régimen común de financiación y los regímenes forales de Navarra y el País Vasco, la interconexión de los sistemas de financiación territorial (en especial entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales por la vía de la participación de las segundas en los tributos de las primeras, como exige el artículo 142 de la Constitución) o cuestiones de corte institucional que se plantean de forma recurrente como el papel del Senado en su condición de cámara parlamentaria de representación territorial y del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Hay asimismo problemas concretos que afectan a los distintos mecanismos de financiación. Aunque los fondos de transferencias a las Haciendas autonómicas no han sido objeto de nuestro estudio, no son pocas las voces que han reclamado una mayor simplicidad y transparencia en su configuración; la oscuridad del denominado Fondo de Competitividad, que supuestamente debería servir para luchar contra la competencia fiscal a la baja, o la proliferación de fondos al margen del sistema durante la etapa de crisis son dos ejemplos ilustrativos.

También hay deficiencias que subsanar en el terreno de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas, propios o cedidos por el Estado, según hemos ido advirtiendo a lo largo de las páginas precedentes. Sin

embargo, el grado de asentamiento de nuestro modelo de descentralización fiscal parece bastante aceptable, por lo que no creemos, más allá de algunas propuestas maximalistas alejadas de los razonamientos técnicos, que sea necesario dar ningún giro copernicano. Una posible redistribución del rendimiento de algunos de los tributos compartidos, la introducción de mejoras técnicas en la delimitación de las competencias normativas autonómicas, con el fin de evitar indeseables colisiones con principios constitucionales o del Derecho de la Unión Europea, y el mantenimiento del actual modelo de Administración tributaria, evitando una fragmentación territorial que poco aportaría, deberían ser a nuestro modo de ver las pautas básicas a seguir.

## Bibliografía

- ADAME MARTÍNEZ, F. D.: *Tributos propios de las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 1996.
  - «Le système de financement des Communautés Autonomes espagnoles pour le période 1997-2001», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 62, 1998, págs. 175-196.
- CALVO ORTEGA, R.: "Los tributos propios de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre su futuro", *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2006, págs. 9-30.
- CHECA GONZÁLEZ, C.: *Propuestas para un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en materia de impuestos propios y cedidos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- DE LA PEÑA AMORÓS, M. M.: *Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos*, Universidad de Murcia, 2005.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F. et. al. (Coordinadores): *El pacto del Derecho de la UE en el poder tributario de las CCAA*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011.
- FALCÓN Y TELLA, R.: "El sistema de financiación en los modelos de Estado: una visión general", en AAVV, *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, págs. 55-63.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Régimen jurídico de la financiación autonómica: la corresponsabilidad fiscal y la S.T.C. 150/1990, de 4 de octubre de 1990", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 61, 1991, págs. 75-84.
- *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014.
- <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>
- *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

- LASARTE ÁLVAREZ, J.: "La posible reforma de los Estatutos de Autonomía y su incidencia en el sistema de financiación", en AAV, *Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, págs. 245-279.
- LASARTE ÁLVAREZ, J., y ADAME MARTÍNEZ, F.: "Cesión del IVA a las Comunidades Autónomas", en LASARTE, J. (Director): *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2003, págs. 107-184.
  - "Cesión de los Impuestos Especiales a las Comunidades Autónomas", en LASARTE, J. (Director): *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2003, págs. 185-246.
- MORA LORENTE, M. D.: *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- PEDRÓS ABELLÓ, A.: "La visión del contribuyente de la cesión de tributos a las CCAA", en AAV, *Seminario sobre el papel de los tributos cedidos en la financiación autonómica: un balance*, Quaderns de Treball, núm. 41, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1993, págs. 67-86.
- RAMALLO MASSANET, J.: "Contenido, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal", *Autonomies-Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 20, 1995, págs. 17-34.
- RAMOS PRIETO, J.: *La cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, 2001.
  - *El Sistema Tributario en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012.
- RAMOS PRIETO, J. (Director): *Competencia fiscal y sistema tributario: dimensión europea e interna*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- RIBES RIBES A.: *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- RUIZ ALMENDRAL, V.: *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

# Anexo

**Tabla 1.A. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN GENERAL. EJERCICIO 2008. MILES DE EUROS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Sistema de financiación Ley 22/2001		Otros recursos										Total
	Recursos tributarios	Recursos no tributarios (1)	Recursos adicionales financiación sanidad	Impuestos propios y recargos sobre tributos estatales	Servicios traspasados por el ISM	Coste efectivo servicios traspasados 2008	Fondos de Compensación Interterritorial	Financiación como Entidades provinciales	Subvenciones, convenios y contratos programa	Recursos proporcionados por la Unión Europea			
Cataluña	14.597.963,44	2.541.851,59	126.866,31	354.476,00	2.643,50	519.510,01	-	34.963,53	1.524.249,30	462.481,62	20.165.005,3		
Galicia	3.890.238,97	3.290.531,40	77.042,49	39.854,04	39.059,06	1.446,38	203.298,90	-	555.503,98	319.890,50	8.408.865,72		
Andalucía	10.676.712,12	8.176.481,04	225.475,35	17.912,51	-	121,09	481.618,05	-	1.388.362,47	2.132.456,26	23.099.138,88		
Asturias	1.765.165,73	1.007.133,48	21.941,38	33.838,62	-	-	56.564,87	164.976,16	287.602,16	138.442,40	3.475.664,81		
Cantabria	1.007.383,16	645.763,55	10.754,52	9.542,41	-	-	10.630,61	87,30	117.056,84	68.577,24	1.869.795,63		
La Rioja	540.976,24	338.409,22	4.895,53	8.826,10	-	-	-	554,09	52.867,16	41.433,16	987.961,50		
Murcia	1.997.992,46	990.932,11	40.956,72	49.723,86	-	5.804,26	61.135,90	164.610,75	184.470,09	120.021,23	3.615.647,38		
C. Valenciana	7.525.831,59	2.369.438,16	237.767,61	184.848,04	6.255,07	-	116.884,02	21.007,83	627.543,03	407.451,39	11.497.026,74		
Aragón	2.417.919,13	997.875,02	21.361,77	33.863,26	-	33.544,78	-	-	302.635,43	508.061,38	4.315.260,77		
Castilla-La Mancha	2.854.827,91	2.116.010,71	32.237,54	19.737,15	-	-	114.341,62	20.244,65	331.985,68	905.488,30	6.394.873,56		
Canarias	1.455.878,20	2.862.457,58	82.249,44	252.135,24	5.879,38	-	90.564,38	34.050,31	530.541,82	317.286,17	5.631.042,52		
Extremadura	1.223.963,94	1.730.398,95	20.758,05	71.358,60	-	-	97.203,57	-	259.090,59	785.862,36	4.188.626,07		
Islas Baleares	2.273.997,53	-186.270,26	55.417,30	50.093,25	-	2.926,68	-	-	154.088,56	38.098,59	2.388.331,6		
C. Madrid	14.024.812,17	-162.256,38	92.258,42	58.454,74	-	-	-	13.932,21	1.057.131,65	83.513,81	15.167.846,62		
Castilla y León	3.901.678,09	2.762.179,38	49.423,16	-	-	-	85.056,06	69.731,33	482.795,33	1.032.509,96	8.383.375,30		
<b>Total CCAA</b>	<b>70.155.340,66</b>	<b>29.470.935,56</b>	<b>1.099.405,59</b>	<b>1.184.663,82</b>	<b>53.837,01</b>	<b>563.353,20</b>	<b>1.317.299,98</b>	<b>524.158,17</b>	<b>7.855.894,09</b>	<b>7.361.574,37</b>	<b>119.586.462</b>		

Fuente: - Las Haciendas Autonómicas en cifras 2008. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(1) Incluyen el Fondo de suficiencia y la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

**Tabla 1.B. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN GENERAL. EJERCICIO 2013. MILES DE EUROS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Sistema de financiación Ley 22/2009					Otros recursos					Total
	Recursos tributarios	Recursos no tributarios (1)	Fondos convergencia autonómica	Impuestos propios y recargos sobre tributos estatales	Otros tributos (2)	Fondos de Compensación Interterritorial	Financiación como Entidades provinciales	Subvenciones, convenios y contratos programa	Recursos proporcionados por la Unión Europea		
Cataluña	16.397.936,46	-104.730,85	684.358,53	551.866,02	567.351,69	-	-	709.308,45	344.418,90	19.150.509,19	
Galicia	4.805.391,36	1.635.104,05	262.336,19	38.810,45	93.136,12	61.159,11	56.825,11	255.173,19	551.054,39	7.758.989,97	
Andalucía	12.679.769,43	4.040.099,05	420.012,23	232.595,95	102.204,68	204.591,87	-	748.706,95	2.540.762,21	20.968.742,37	
Asturias	2.149.236,93	354.010,70	100.217,17	89.671,29	24.249,37	16.221,80	197.567,60	93.023,82	123.401,94	3.147.600,62	
Cantabria	1.231.576,15	410.865,98	54.498,69	20.835,82	18.784,62	4.419,06	99,43	63.300,82	78.268,72	1.882.649,31	
La Rioja	607.378,66	235.411,59	27.061,91	13.342,00	14.443,64	-	672,15	33.740,53	63.028,88	995.079,36	
Murcia	2.277.470,22	390.912,29	130.841,80	51.791,62	26.749,62	28.715,53	197.255,24	119.106,15	223.284,73	3.446.127,19	
C. Valenciana	8.432.129,54	-75.198,02	1.080.654,06	239.224,49	123.786,60	72.833,67	25.576,77	303.968,99	348.382,70	10.551.358,78	
Aragón	2.775.268,32	361.668,05	42.334,60	46.752,58	29.608,66	-	-	134.273,33	520.287,22	3.910.192,77	
Castilla-La Mancha	3.366.023,55	1.073.012,83	207.366,17	-192.528,02	20.301,66	46.202,30	24.647,61	171.055,82	1.070.229,74	5.786.311,65	
Canarias	1.580.970,69	2.275.826,69	202.288,24	414.716,19	40.721,19	69.222,64	71.193,31	284.715,34	436.676,84	5.376.331,13	
Extremadura	1.578.258,11	1.094.617,94	115.619,27	157.839,71	5.506,11	34.427,43	42.567,65	130.236,75	825.588,31	3.984.661,28	
Islas Baleares	2.539.571,20	-690.186,36	588.132,80	74.849,32	45.884,63	-	-	75.123,00	62.953,31	2.694.327,90	
C. Madrid	16.084.489,26	-3.238.420,07	239.547,33	5.143,00	39.576,06	-	16.904,10	558.471,44	124.112,18	13.830.823,31	
Castilla y León	4.723.527,27	1.152.351,16	230.440,20	61.007,32	47.293,11	26.037,63	84.897,02	237.106,08	1.101.950,36	7.663.610,16	
<b>Total CCAA</b>	<b>81.228.997,15</b>	<b>8.915.345,01</b>	<b>4.383.709,19</b>	<b>1.805.917,74</b>	<b>1.199.597,75</b>	<b>562.831,04</b>	<b>718.206,00</b>	<b>3.918.310,66</b>	<b>8.414.400,44</b>	<b>111.147.314,99</b>	

Fuente: - Los Hacendados Autonómicos en cifras 2013. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.  
 (1) Incluyen la transferencia del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y el Fondo de suficiencia global.  
 (2) Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre las actividades del juego.

**Tabla 2. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA / RECURSOS TRIBUTARIOS (DE PROCEDENCIA ESTATAL Y PROPIOS). EJERCICIOS 2008 Y 2013**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2008			2013		
	Recursos no financieros Miles de euros	Recursos tributarios		Recursos no financieros Miles de euros	Recursos tributarios	
		Miles de euros	Valor relativo		Miles de euros	Valor relativo
Cataluña	20.165.005,30	14.952.439,44	74,15%	19.150.509,19	17.517.154,17	91,47%
Galicia	8.406.865,72	3.930.093,01	46,75%	7.758.989,97	4.937.337,93	63,63%
Andalucía	23.099.138,88	10.694.624,63	46,30%	20.968.742,37	13.014.570,06	62,07%
Asturias	3.475.664,81	1.799.004,35	51,76%	3.147.600,62	2.263.157,59	71,90%
Cantabria	1.869.795,63	1.016.925,57	54,39%	1.882.649,31	1.271.196,59	67,52%
La Rioja	987.961,50	549.802,34	55,65%	995.079,36	635.164,30	63,83%
Murcia	3.615.647,3	2.047.716,32	56,63%	3.446.127,19	2.356.011,46	68,37%
C. Valenciana	11.497.026,74	7.710.679,63	67,07%	10.551.358,78	8.795.140,63	83,36%
Aragón	4.315.260,77	2.451.782,39	56,82%	3.910.192,7	2.851.629,56	72,93%
Castilla-La Mancha	6.394.873,56	2.874.665,06	44,95%	5.786.311,65	3.193.797,19	55,20%
Canarias	5.631.042,52	1.708.013,44	30,33%	5.376.331,13	2.036.408,07	37,88%
Extremadura	4.188.626,07	1.295.322,54	30,92%	3.984.661,28	1.741.603,93	43,71%
Islas Baleares	2.388.331,65	2.324.090,78	97,31%	2.694.327,90	2.660.305,15	98,74%
C. Madrid	15.167.846,62	14.083.266,91	92,85%	13.830.823,31	16.129.208,32	116,62%
Castilla y León	8.383.375,30	3.901.678,09	46,54%	7.663.610,16	4.831.827,70	63,05%
<b>Total CCAA</b>	<b>119.586.462,45</b>	<b>71.340.004,48</b>	<b>59,66%</b>	<b>111.147.314,99</b>	<b>84.234.512,64</b>	<b>75,79%</b>

Fuente: - Elaboración propia a partir de los documentos *Las Haciendas Autonómicas en cifras 2008* y *Las Haciendas Autonómicas en cifras 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**Tabla 3. IMPUESTOS PROPIOS Y RECARGOS AUTONÓMICOS. LISTADO EN 2016 Y EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN 2008-2015**

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Cataluña	Impuesto sobre el juego del bingo ( <i>suprimido</i> )	1,66	-31,07	-1,07	3,10	-	-	-	-	-	-
	Gravamen de protección civil	2.250,74	2.166,72	3.542,76	3.625,53	3.188,21	7.211,42	23.883,46	3.512,80		
	Canon del agua	321.796,37	331.912,41	340.057,81	334.150,31	495.325,86	452.944,84	ND	470.948,35		
	Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales	75,22	348,15	243,31	447,61	7.093,17	57.171,65	30.367,53	21.199,50		
	Canon sobre la deposición controlada de los residuos municipales	30.355,30	25.933,49	23.501,91	21.146,64	21.038,42	ND	ND	ND		
	Canon sobre la incineración de los residuos municipales	-	2.515,84	3.447,79	3.226,61	3.358,71	ND	ND	ND		
	Canon sobre la deposición controlada de residuos de la construcción ( <i>suspendido</i> )	-	4.934,97	4.413,76	3.275,77	0	-	ND	ND		
	Canon sobre la deposición controlada de residuos industriales	-	-	-	-	-	-	ND	ND		
	Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos	-	-	-	-	0	34.538,11	40.572,74	43.124,36		
	Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito ( <i>declarado inconstitucional</i> )	-	-	-	-	-	-	2.682,51	-		
	Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial	-	-	-	-	-	-	ND	ND		
	Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria	-	-	-	-	-	-	ND	113,36		
	Impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear ( <i>declarado inconstitucional</i> )	-	-	-	-	-	-	ND	30.278,23		
Impuesto sobre la provision de contenidos por parte de prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital	-	-	-	-	-	-	ND	7.301,64			
Impuesto sobre las viviendas vacías	-	-	-	-	-	-	-	0			
<b>Total recaudación Cataluña</b>	<b>354.476</b>	<b>367.780,51</b>	<b>375.202,60</b>	<b>365.875,57</b>	<b>530.004,37</b>	<b>551.866,02</b>	<b>97.506,24</b>	<b>576.478,24</b>			

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Galicia	Impuesto sobre el juego del bingo (suprimido)	4020,73	3.436,79	3.289,34	2.389,36	1.704,26	1.548,87	-	-		
	Canon de saneamiento	32.388,91	35.042,05	31.929,91	31.319,17	30.823,27	ND	42.539,95	43.670,62		
	Impuesto sobre contaminación atmosférica	3.444,40	2.167,89	2.131,86	2.492,74	3.556,59	2.922,08	2.888,05	4.534,11		
	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada	-	7.947,70	10.631,87	10.622,42	10.623,35	11.407,60	11.950,88	13.939,32		
	Canon edílico	-	-	22.645,40	23.009,40	22.835,90	22.931,90	22.876,41	23.162,07		
	Impuesto compensatorio ambiental minero	-	-	-	-	-	-	ND	ND		
	<b>Total recaudación Galicia</b>	<b>39.854,04</b>	<b>48.594,43</b>	<b>70.628,37</b>	<b>69.833,09</b>	<b>69.543,37</b>	<b>38.810,45</b>	<b>80.255,29</b>	<b>85.306,12</b>		
	Impuesto sobre tierras infrutilizadas	0	0	0	0	0	0	0	0		
	Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera	7.650,07	5.403,29	3.782,02	5.614,39	4.634,16	4.297,11	4.626,56	4.952,86		
	Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales	4.296,85	3.008,27	3.117,71	3.988,86	3.607,93	3.330,80	3.573,82	3.833,19		
Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efecto)	5.117,16	6.355,36	4.982,62	5.026,32	5.154,45	1.453,36	-	-			
Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos	848,43	388,58	381,92	358,65	173,93	154,56	150,71	104,19			
Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma	-	-	-	4.039,66	54.850,33	74.210,11	88.539,97	102.089,44			
Impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito (sin efecto)	-	-	-	18.957,88	7.441,65	148.704,36	75.940,71	-			
Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso	-	-	-	529,92	735,01	445,65	388,38	342,77			
<b>Total recaudación Andalucía</b>	<b>17.912,51</b>	<b>15.155,50</b>	<b>12.264,26</b>	<b>38.515,68</b>	<b>76.597,46</b>	<b>232.595,95</b>	<b>173.220,15</b>	<b>111.322,45</b>			

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Asturias	Impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrutilizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Impuesto sobre el juego del bingo	4.191,56	3.685,53	3.448,94	2.283,60	907,65	2.210,50	2.093,31	2.071,38		
	Canon de saneamiento ( <i>suprimido</i> )	21.990,03	26.611,52	20.653,56	27.209,01	58.067,78	70.631,71	-	-		
	Impuesto sobre las afectaciones ambientales del uso del agua	-	-	-	-	-	-	70.631,71	70.631,71		
	Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales	764,26	0	-20.653,56	739,88	1.404,34	4.190,06	18.657,44	6.887,65		
	Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente	-	-	-	0	2.237,66	1.393,46	1.393,46	2.246,49		
	Impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito ( <i>declarado/inconstitucional</i> )	-	-	-	-	-	4.839,76	1.564,16	-		
	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	6.892,77	7.055,97	7.017,62	7.398,53	7.107,43	6.405,80	7.596,30	1.832,94		
	<b>Total recaudación Asturias</b>	<b>33.838,62</b>	<b>37.353,02</b>	<b>27.096,77</b>	<b>37.631,02</b>	<b>69.724,86</b>	<b>89.671,29</b>	<b>101.936,38</b>	<b>81.598,79</b>		
	Cantabria	Canon de saneamiento ( <i>suprimido</i> )	9.542,41	9.998,49	13.114,87	16.973,01	18.022,52	20.318,53	22.823,98	-	
Canon del agua residual		-	-	-	-	-	-	-	26.304,70		
Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos		-	-	1.277,17	1.398,67	810,49	517,29	486,77	302,90		
Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso ( <i>suprimido</i> )		-	-	-	83,12	17,48	-	-	-		
Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas ( <i>tipo 0%</i> )		0	0	0	0	0	0	0	0		
<b>Total recaudación Cantabria</b>		<b>9.542,41</b>	<b>9.998,49</b>	<b>14.392,04</b>	<b>18.454,80</b>	<b>18.850,49</b>	<b>20.835,82</b>	<b>23.310,75</b>	<b>26.607,60</b>		

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
La Rioja	Canon de saneamiento	8.093,75	7.602,99	7.402,44	7.635,89	8.900,76	10.176,00	9.987,44	10.519		
	Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales	-	-	-	-	-	0	351	-		
	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos	-	-	-	-	-	328,00	401	331		
	Impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas	-	-	-	-	-	1.812,00	2.412	2.382		
	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	732,35	886,47	969,76	905,0	958,64	1.026,00	1.337	1.260		
	<b>Total recaudación La Rioja</b>	<b>8.826,10</b>	<b>8.489,46</b>	<b>8.372,21</b>	<b>8.540,89</b>	<b>9.859,40</b>	<b>13.342,00</b>	<b>14.488,44</b>	<b>14.492</b>		
	Impuesto sobre los premios del juego del bingo	3.422,65	2.778,98	2.351,18	1.766,39	1.363,46	767,52	236,80	238,49		
	Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales	334,49	384,65	290,19	375,32	258,24	223,98	71,04	223,23		
	Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera	699,56	610,63	433,00	407,00	457,00	1.260,00	1.166	1.161		
	Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos	3.882,61	2.921,41	2.200,78	1.530,89	1.166,93	1.076,76	1.337,94	943,70		
Murcia	Canon de saneamiento	36.366,00	36.993,08	37.454,50	39.893,11	41.850,32	43.898,14	45.637,44	46.503,35		
	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	5.018,55	4.224,85	2.104,30	2.314,69	2.650,11	4.565,22	1.784,62	1.825,08		
	<b>Total recaudación Murcia</b>	<b>49.723,86</b>	<b>47.913,60</b>	<b>44.833,95</b>	<b>46.287,40</b>	<b>61.721,81</b>	<b>51.791,62</b>	<b>50.233,84</b>	<b>50.894,85</b>		

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
C. Valenciana	Canon de saneamiento	184.373,65	196.987,90	199.601,55	200.064,22	210.663,56	227.312,49	260.452,95	220.561,79		
	Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente	-	-	-	-	-	11.371,00	24.305	21.162		
	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos	-	-	-	-	-	541,00	706	937		
	Recargo sobre la Tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar en casinos	474,39	277,42	72,26	126,97	-	-	-	-		
	Impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito (declarando inconstitucional)	-	-	-	-	-	-	N/D	-		
	<b>Total recaudación C. Valenciana</b>	<b>184.848,04</b>	<b>197.265,32</b>	<b>199.746,24</b>	<b>200.191,19</b>	<b>210.663,56</b>	<b>239.224,49</b>	<b>285.463,95</b>	<b>242.660,79</b>		
	Canon de saneamiento de aguas (sursu-primido)	22.590,63	34.754,73	34.732,36	32.749,36	37.862,25	42.079,03	-	-		
	Impuesto sobre la contaminación de las aguas	-	-	-	-	-	-	45.148,18	46.096,28		
	Impuesto medioambiental sobre la emisión de gases contaminantes a la atmósfera	7.392,24	1.705,17	2.513,12	-690,79	5.430,26	1.229,33	530,12	2.208,36		
	Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable (suspendido)	992,65	1.608,86	1.653,27	1.399,54	294,81	-	-	-		
Aragón	Impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta	2.887,74	3.299,56	3.443,07	3.588,70	3.508,71	3.444,22	8.725,93	8.649,87		
	Impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada (2016)	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión (2016)	-	-	-	-	-	-	-	-		
	<b>Total recaudación Aragón</b>	<b>33.863,26</b>	<b>41.368,32</b>	<b>42.341,84</b>	<b>37.046,81</b>	<b>47.096,03</b>	<b>46.752,58</b>	<b>54.404,23</b>	<b>56.954,51</b>		
	Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente	19.737,15	16.973,30	16.939,16	17.471,68	23.303,82	-204.915,99 (*)	940,12	1.534,12		
Castilla-La Mancha	Canon edílico	-	-	-	9.500,92	16.926,14	12.387,97	13.296,68	14.096,54		
	<b>Total recaudación Castilla-La Mancha</b>	<b>19.737,15</b>	<b>16.973,30</b>	<b>16.939,16</b>	<b>26.972,60</b>	<b>40.229,96</b>	<b>-192.528,02</b>	<b>14.236,8</b>	<b>15.630,66</b>		

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
<b>Canarias</b>	Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo	252.135,24	226.881,98	219.893,74	216.027,33	239.668,20	267.439,98	283.914,82	294.213,93		
	Impuesto sobre las labores del Tabaco	-	-	-	34.102,41	92.472,72	108.638,72	117.694,42	123.529,92		
	Impuesto sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades (suspendido)	-	-	-	-	0	-	-	-		
	Impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito de Canarias (suspendido)	-	-	-	-	23.732,32	38.637,49	102.979,75	-		
	Impuesto sobre el impacto medioambiental causado por los grandes establecimientos comerciales (suspendido y suprimido)	-	-	-	-	0	-	-	-		
	<b>Total recaudación Canarias</b>	<b>252.135,24</b>	<b>226.881,98</b>	<b>219.893,74</b>	<b>250.129,74</b>	<b>355.873,24</b>	<b>414.716,19</b>	<b>504.588,99</b>	<b>417.743,85</b>		
	Canon de saneamiento	-	-	-	-	-	17.997,49	22.387,72	18.911,99		
	Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos	4.327,58	4.645,14	4.704,80	4.698,21	5.329,39	5.140,65	5.097,32	4.972,09		
	Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente	63.328,53	25.825,29	63.644,86	69.381,91	71.494,12	98.358,02	97.173,69	97.244,54		
	Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (suprimido)	3.278,34	243,27	313,06	-	-	-	-	-		
<b>Extremadura</b>	Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito (sin efecto)	424,15	352,64	684,03	545,83	1.60.075,73	34.759,87	3.699,94	-		
Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero	-	-	-	-	48,75	1.583,68	3.857,22	3.247,77			
<b>Total recaudación Extremadura</b>	<b>71.358,60</b>	<b>31.066,34</b>	<b>69.346,75</b>	<b>74.625,95</b>	<b>236.947,99</b>	<b>157.839,71</b>	<b>132.215,89</b>	<b>124.376,39</b>			
<b>Islas Baleares</b>	Impuesto sobre los premios del juego del bingo (tipo 0%)	0	0	13.844,87	0	0	0	0	0		
	Canon de saneamiento de aguas	50.093,25	52.425,74	89.878,21	54.269,52	51.065,30	74.849,32	79.569,31	77.462,53		
	Impuesto sobre estancias turísticas (2016)	-	-	-	-	-	-	-	-		
<b>Total recaudación Islas Baleares</b>	<b>50.093,25</b>	<b>52.425,74</b>	<b>103.723,08</b>	<b>54.269,52</b>	<b>51.065,30</b>	<b>74.849,32</b>	<b>79.569,31</b>	<b>77.462,53</b>			

Comunidad Autónoma	Impuestos propios y recargos vigentes entre 2008-2016 (entre paréntesis situación en 2016)	Recaudación. Miles euros									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
C. Madrid	Tarifa de depuración de aguas residuales	3.503,52	2.425,30	1.830,71	1.700,89	ND	ND	ND	ND		
	Impuesto sobre los premios del bingo (suprimido)	3.622,74	500,02	273,36	516,90	328,15	-	-	-		
	Impuesto sobre la modalidad de juegos colectivos de dinero y azar simultáneos (suprimido)	223,29	-	-	-	-	-	-	-		
	Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados	4.612,36	4.332,47	2.971,46	2.780,71	89,73	3.452,00	3.444	2.237		
	Impuesto sobre depósito de residuos	6.065,23	3.102,26	2.488,27	2.064,90	2.034,08	1.691,00	1.998	2.297		
	Recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas (tipo 0%)	40.427,60	36.231,75	33.938,28	10.704,41	28.584,85	0	0	0		
	<b>Total recaudación Madrid</b>	<b>58.454,74</b>	<b>46.591,80</b>	<b>41.502,07</b>	<b>17.767,81</b>	<b>31.036,81</b>	<b>5.143,00</b>	<b>5.442</b>	<b>4.534,00</b>		
	Castilla y León	Impuesto sobre la afectación medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques edificados y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión	-	-	-	-	42.505,04	54.216,10	56.180,44	58.445,41	
		Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos	-	-	-	-	5.229,80	6.791,22	7.579,63	8.341,28	
		<b>Total recaudación Castilla y León</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>47.734,84</b>	<b>61.007,32</b>	<b>63.760,07</b>	<b>66.786,69</b>	
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>Total recaudación</b>	<b>1.184.663,82</b>	<b>1.147.857,59</b>	<b>1.246.210,82</b>	<b>1.246.142,07</b>	<b>1.856.949,49</b>	<b>1.805.917,74</b>	<b>1.680.632,33</b>	<b>1.952.849,47</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos *Las Haciendas Autonómicas en cifras 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013* y *Libro Electrónico de Tributación Autonómica 2015 y 2016*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(\*) La recaudación negativa en 2013 del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente se debe a que la STC 60/2013, de 13 de marzo, declaró inconstitucionales y nullos los hechos impositivos "producción termonuclear de energía eléctrica" y "almacenamiento de residuos radiactivos" de este impuesto, lo que motivó las correspondientes devoluciones.

**TABLA 4. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA / RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS (IMPUESTOS PROPIOS Y RECARGOS SOBRE IMPUESTOS ESTATALES Y LOCALES) EJERCICIOS 2008 Y 2013**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2008			2013		
	Recursos no financieros Miles de euros	Recursos tributarios propios		Recursos no financieros Miles de euros	Recursos tributarios propios	
		Miles de euros	Valor relativo		Miles de euros	Valor relativo
Cataluña	20.165.005,30	354.476,00	1,76%	19.150.509,19	551.866,02	2,88%
Galicia	8.406.865,72	39.854,04	0,47%	7.758.989,97	38.810,45	0,50%
Andalucía	23.099.138,88	17.912,51	0,08%	20.968.742,37	232.595,95	1,11%
Asturias	3.475.664,81	33.838,62	0,97%	3.147.600,62	89.671,29	2,85%
Cantabria	1.869.795,63	9.542,41	0,51%	1.882.649,31	20.835,82	1,11%
La Rioja	987.961,50	8.826,10	0,89%	995.079,36	13.342,00	1,34%
Murcia	3.615.647,3	49.723,86	1,38%	3.446.127,19	51.791,62	1,50%
C. Valenciana	11.497.026,74	184.848,04	1,61%	10.551.358,78	239.224,49	2,27%
Aragón	4.315.260,77	33.863,26	0,78%	3.910.192,7	46.752,58	1,20%
Castilla-La Mancha	6.394.873,56	19.737,15	0,31%	5.786.311,65	-192.528,02	-3,33%
Canarias	5.631.042,52	252.135,24	4,48%	5.376.331,13	414.716,19	7,71%
Extremadura	4.188.626,07	71.358,60	1,70%	3.984.661,28	157.839,71	3,96%
Islas Baleares	2.388.331,65	50.093,25	2,10%	2.694.327,90	74.849,32	2,78%
C. Madrid	15.167.846,62	58.454,74	0,39%	13.830.823,31	5.143,00	0,04%
Castilla y León	8.383.375,30	0	0,00%	7.663.610,16	61.007,32	0,80%
<b>Total CCAA</b>	<b>119.586.462,45</b>	<b>1.184.663,82</b>	<b>0,99%</b>	<b>111.147.314,99</b>	<b>1.805.917,74</b>	<b>1,62%</b>

Fuente: - Elaboración propia a partir de los documentos *Las Haciendas Autonómicas en cifras 2008* y *Las Haciendas Autonómicas en cifras 2013*; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**TABLA 5. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA / TRIBUTOS CEDIDOS TOTALMENTE NO SUJETOS A LIQUIDACIÓN. EJERCICIOS 2008 Y 2013**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2008			2013		
	Recursos no financieros Miles de euros	Tributos cedidos totalmente (1)		Recursos no financieros Miles de euros	Tributos cedidos totalmente (2)	
		Miles de euros	Proporción		Miles de euros	Proporción
Cataluña	20.165.005,30	4.027.830,57	19,97%	19.150.509,19	2.199.388,14	11,48%
Galicia	8.406.865,72	931.100,74	11,08%	7.758.989,97	529.147,24	6,82%
Andalucía	23.099.138,88	2.771.812,43	12,00%	20.968.742,37	1.713.977,57	8,17%
Asturias	3.475.664,81	403.892,18	11,62%	3.147.600,62	260.203,97	8,27%
Cantabria	1.869.795,63	262.759,49	14,05%	1.882.649,31	188.491,09	10,01%
La Rioja	987.961,50	144.514,43	14,63%	995.079,36	74.582,20	7,50%
Murcia	3.615.647,3	574.315,83	15,88%	3.446.127,19	273.616,67	7,94%
C. Valenciana	11.497.026,74	2.063.167,22	17,95%	10.551.358,78	1.062.112,33	10,07%
Aragón	4.315.260,77	624.140,35	14,46%	3.910.192,7	325.278,26	8,32%
Castilla-La Mancha	6.394.873,56	796.062,37	12,45%	5.786.311,65	399.817,27	6,91%
Canarias	5.631.042,52	537.496,76	9,55%	5.376.331,13	361.278,00	6,72%
Extremadura	4.188.626,07	263.069,11	6,28%	3.984.661,28	172.608,85	4,33%
Islas Baleares	2.388.331,65	616.506,47	25,81%	2.694.327,90	442.875,25	16,44%
C. Madrid	15.167.846,62	3.642.139,20	24,01%	13.830.823,31	1.564.502,98	11,31%
Castilla y León	8.383.375,30	875.952,03	10,45%	7.663.610,16	511.503,77	6,67%
<b>Total CCAA</b>	<b>119.586.462,45</b>	<b>18.534.759,19</b>	<b>15,50%</b>	<b>111.147.314,99</b>	<b>10.179.383,58</b>	<b>9,16%</b>

Fuente: - Elaboración propia a partir de los documentos *Las Haciendas Autonómicas en cifras 2008 y Las Haciendas Autonómicas en cifras 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (1) Incluye Impuestos sobre Ventas Minoristas, Hidrocarburos, Determinados Medios de Transporte, Sucesiones y Donaciones, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Asesoramiento. (2) Se incluye el Impuesto sobre el Patrimonio, suprimido en 2008 (no incluido por ello entre los recursos del sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009) pero reintroducido en 2011, manteniendo su condición de tributo cedido totalmente.

**TABLA 6.A. RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS TOTALMENTE NO SUJETOS A LIQUIDACIÓN. EJERCICIO 2008. MILES DE EUROS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IVMDH	IEDMT	ISD	IP	ITP	IAJD	Tasas sobre juego	Recaudación pendiente
Cataluña	295.537,87	212.286,58	972.416,00	537.033,11	819.561,00	887.434,00	302.276,00	1.286,00
Galicia	92.158,86	56.593,91	229.836,00	81.512,97	176.893,00	222.955,00	70.321,00	830,00
Andalucía	148.757,08	166.951,94	323.548,00	162.421,42	760.216,00	960.713,00	263.093,00	-1.3888,00
Asturias	37.751,65	22.635,26	75.254,00	43.014,27	183.864,00	0	41.373,00	0
Cantabria	13.743,48	13.624,25	33.837,00	42.716,76	53.659,00	80.880,00	24.299,00	0
La Rioja	7.756,71	7.051,77	16.513,00	25.039,96	29.669,00	45.114,00	13.370,00	0
Murcia	33.931,94	30.359,27	45.828,00	41.354,61	128.332,00	235.894,00	57.737,00	879,00
C. Valenciana	154.881,51	120.634,22	133.805,00	215.925,49	516.891,00	619.341,00	256.910,00	44.779,00
Aragón	37.506,32	26.460,91	138.135,00	74.182,12	129.602,00	149.142,00	68.659,00	453,00
Castilla-La Mancha	114.729,87	38.553,48	81.561,00	42.484,02	178.403,00	286.764,00	53.567,00	0
Canarias	0	0	52.339,00	46.516,76	180.945,00	152.553,00	105.143,00	0
Extremadura	25.900,39	17.561,39	34.554,00	11.109,33	68.340,00	72.835,00	32.769,00	0
Islas Baleares	20.632,02	33.765,69	59.527,00	58.577,75	231.898,00	157.044,00	55.062,00	0
C. Madrid	157.420,80	355.456,60	409.126,00	632.398,80	867.031,00	907.818,00	291.911,00	20.975,00
Castilla y León	84.699,07	49.460,60	124.202,00	82.992,36	186.736,00	244.319,00	99.404,00	4.139,00
<b>Total CCAA</b>	<b>1.225.407,57</b>	<b>1.151.397,89</b>	<b>2.730.481,00</b>	<b>2.097.279,73</b>	<b>4.512.040,00</b>	<b>5.022.806,00</b>	<b>1.735.894,00</b>	<b>59.453,00</b>

Fuente: - *Los Hacimientos Autonómicos en cifras 2008*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.  
 IVMDH: Impuesto sobre Ventas Minoristas Hidrocarburos; IEDMT: Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; IP: Impuesto sobre el Patrimonio;  
 ITP: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales; IAJD: Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

Tabla 6.B. RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS TOTALMENTE NO SUJETOS A LIQUIDACIÓN. EJERCICIO 2013. MILES DE EUROS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IVMDH (1)	IEDMT	ISD	IP (2)	ITP	IAJD	Tasas sobre juego	Recaudación pendiente
Cataluña	91.506,89	50.395,25	298.347,00	558.538,00	717.038,00	286.970,00	196.717,00	-124,00
Galicia	21.325,56	11.733,68	156.520,00	89.768,00	120.670,00	75.004,00	50.828,00	3.298,00
Andalucía	87.630,09	32.945,47	344.795,00	95.251,00	730.709,00	279.420,00	168.267,00	-25.040,00
Asturias	8.391,26	4.776,71	121.152,00	22.785,00	51.231,00	24.427,00	25.558,00	1.883,00
Cantabria	7.270,66	3.600,43	76.429,00	17.960,00	44.224,00	23.135,00	15.872,00	0
La Rioja	1.651,02	1.791,18	17.896,00	13.887,00	22.405,00	10.343,00	6.609,00	0
Murcia	17.231,08	7.016,59	42.959,00	25.502,00	102.785,00	54.014,00	23.941,00	168,00
C. Valenciana	52.636,00	31.635,33	142.933,00	18.472,00	513.227,00	165.741,00	128.159,00	9.309,00
Aragón	8.561,63	5.691,63	123.816,00	28.150,00	79.655,00	40.898,00	38.508,00	-2,00
Castilla-La Mancha	31.110,11	7.226,15	65.327,00	18.497,00	159.217,00	80.586,00	37.854,00	0
Canarias	0	0	54.651,00	38.930,00	162.618,00	44.633,00	60.446,00	0
Extremadura	14.750,92	3.425,93	53.958,00	4.665,00	49.453,00	21.978,00	24.378,00	0
Islas Baleares	10.892,80	13.540,45	65.260,00	44.644,00	222.827,00	55.796,00	29.915,00	0
C. Madrid	39.596,85	113.077,13	424.815,00	30.306,00	544.016,00	245.611,00	166.056,00	1.025,00
Castilla y León	38.348,85	10.503,92	133.982,00	44.087,00	139.137,00	75.134,00	65.991,00	4.320,00
<b>Total CCAA</b>	<b>430.903,73</b>	<b>297.359,85</b>	<b>2.122.840,00</b>	<b>1.151.442,00</b>	<b>3.659.212,00</b>	<b>1.483.690,00</b>	<b>1.039.099,00</b>	<b>-5.163,00</b>

Fuente: - Los Hacimientos Autonómicos en cifras 2013. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

IVMDH: Impuesto sobre Ventas Minoristas Hidrocarburos; IEDMT: Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; IP: Impuesto sobre el Patrimonio; ITP: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales; IAJD: Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

(1) Se incluye el rendimiento de IVMDH el último trimestre de 2012 del tramo estatal que se recauda en 2013, pues a partir de 01/01/2013 este tributo la recaudación del tramo estatal especial se integró en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

(2) Se incluye el Impuesto sobre el Patrimonio, suprimido en 2008 (no incluido por ello entre los recursos del sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009) pero reintroducido en 2011, manteniendo su condición de tributo cedido totalmente.

**Tabla 7. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA / TRIBUTOS CEDIDOS PARCIAL O TOTALMENTE SUJETOS A LIQUIDACIÓN. EJERCICIOS 2008 Y 2013**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2008			2013		
	Recursos no financieros Miles de euros	Tributos cedidos sujetos a liquidación (1)		Recursos no financieros Miles de euros	Tributos cedidos sujetos a liquidación (1)	
		Miles de euros	Proporción		Miles de euros	Proporción
Cataluña	20.165.005,30	10.455.502,65	51,85%	19.150.509,19	14.619.340,58	76,34%
Galicia	8.406.865,72	2.896.158,42	34,45%	7.758.989,97	4.293.528,4	55,34%
Andalucía	23.099.138,88	7.677.777,78	33,24%	20.968.742,37	10.799.724,52	51,50%
Asturias	3.475.664,81	1.327.151,28	38,18%	3.147.600,62	1.872.535,39	59,49%
Cantabria	1.869.795,63	732.465,63	39,17%	1.882.649,31	1.047.042,24	55,62%
La Rioja	987.961,50	392.064,83	39,68%	995.079,36	541.624,46	54,43%
Murcia	3.615.647,3	1.408.501,91	38,96%	3.446.127,19	2.011.896,07	58,38%
C. Valenciana	11.497.026,74	5.402.755,37	46,99%	10.551.358,78	7.319.560,05	69,37%
Aragón	4.315.260,77	1.765.412,41	40,91%	3.910.192,7	2.445.502,73	62,54%
Castilla-La Mancha	6.394.873,56	2.017.602,11	31,55%	5.786.311,65	2.937.342,12	50,76%
Canarias	5.631.042,52	884.925,85	15,72%	5.376.331,13	1.220.028,53	22,69%
Extremadura	4.188.626,07	935.822,84	22,34%	3.984.661,28	1.381.467,33	34,67%
Islas Baleares	2.388.331,65	1.640.394,14	68,68%	2.694.327,90	2.121.608,05	78,74%
C. Madrid	15.167.846,62	10.236.884,39	67,49%	13.830.823,31	14.382.553,16	103,99%
Castilla y León	8.383.375,30	2.947.622,25	35,16%	7.663.610,16	4.166.224,22	54,36%
<b>Total CCAA</b>	<b>119.586.462,45</b>	<b>50.721.041,85</b>	<b>42,41%</b>	<b>111.147.314,99</b>	<b>71.159.977,90</b>	<b>64,02%</b>

Fuente: - Elaboración propia a partir de los documentos: *Los Haciendas Autonómicas en cifras 2008* y *Los Haciendas Autonómicas en cifras 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(1) Incluyen IRPF (gravamen autonómico), IVA, Impuestos Especiales de fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Productos Intermedios, sobre la Cerveza, sobre las Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos e Impuesto Especial sobre la Electricidad.

**Tabla 8. RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA / TRIBUTOS CEDIDOS TOTAL O PARCIALMENTE SUJETOS A LIQUIDACIÓN. EJERCICIO 2013**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Recursos no financieros		Gravamen autonómico IRPF		IVA		Impuestos Especiales (1)	
	Miles de euros (1)	Miles de euros (2)	Proporción (2 sobre 1)	Miles de euros (3)	Proporción (3 sobre 1)	Miles de euros (4)	Proporción (4 sobre 1)	
Cataluña	19.150.509,19	7.391.095,44	38,59%	5.010.089,33	26,16%	2.218.155,81	11,58%	
Galicia	7.758.989,97	1.807.649,57	23,30%	1.640.434,60	21,14%	845.444,28	10,90%	
Andalucía	20.968.742,37	4.172.728,27	19,90%	4.635.133,07	22,10%	1.991.863,18	9,50%	
Asturias	3.147.600,62	876.005,79	27,83%	668.525,32	21,24%	328.004,29	10,42%	
Cantabria	1.882.649,31	453.322,31	24,08%	405.877,40	21,56%	187.842,54	9,98%	
La Rioja	995.079,36	240.511,00	24,17%	204.737,58	20,58%	96.375,88	9,69%	
Murcia	3.446.127,19	763.789,60	22,16%	786.038,94	22,81%	462.067,53	13,41%	
C. Valenciana	10.551.358,78	2.884.226,64	27,34%	3.042.295,87	28,83%	1.393.037,54	13,20%	
Aragón	3.910.192,7	1.113.138,80	28,47%	844.049,50	21,59%	488.314,43	12,49%	
Castilla-La Mancha	5.786.311,65	1.091.413,40	18,86%	1.178.184,02	20,36%	667.744,70	11,54%	
Canarias	5.376.331,13	1.140.287,96	21,21%	0	0%	79.740,56	1,48%	
Extremadura	3.984.661,28	496.889,76	12,47%	561.293,99	14,09%	323.283,58	8,11%	
Islas Baleares	2.694.327,90	828.572,85	30,75%	913.564,55	33,91%	379.470,64	14,08%	
C. Madrid	13.830.823,31	8.328.274,51	60,22%	4.515.889,90	32,65%	1.538.388,76	11,12%	
Castilla y León	7.663.610,16	1.775.572,86	23,17%	1.559.270,96	20,35%	831.380,39	10,85%	
<b>Total CCAA</b>	<b>111.147.314,99</b>	<b>33.363.478,76</b>	<b>30,02%</b>	<b>25.965.385,02</b>	<b>23,36%</b>	<b>11.831.114,12</b>	<b>10,64%</b>	

Fuente: - Elaboración propia a partir del documento *Los Hacimientos Autonómicos en cifras 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(1) Incluyen Impuestos Especiales de fabricación sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Productos Intermedios, sobre la Cerveza, sobre las Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos e Impuesto Especial sobre la Electricidad.





# Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación<sup>1</sup>

Texto de:  
Germán Orón Moratal  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universitat Jaume I de Castelló

*"...tal vez mi hígado y mi vesícula sospechaban ya lo que mi razón aún desconocía  
o no se atrevía a creer: que escribía esas líneas para la nada".*

*Sándor Márai, Lo que no quise decir.*

SUMARIO: I. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y GASTO PÚBLICO: CONCU-  
RRENCIA DE RESPONSABILIDADES. II. HIPÓTESIS DETERMINANTES DE  
RESPONSABILIDADES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA  
DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. 1. Infracciones y sanciones de Derecho  
interno. 1.1. Infracciones semejantes a los supuestos de responsabilidad de  
la LGP. 1.2. Infracciones coincidentes con comportamientos o incumplimi-  
mientos de la LOEPSF. 1.3. Sanciones. 1.4. Procedimiento sancionador y me-  
didas coercitivas. 2. Infracciones de Derecho comunitario. III. DERIVACIONES  
DE RESPONSABILIDAD Y RESPONSABLES CULPABLES.

1. El presente trabajo ha sido realizado en el marco de los proyectos de investigación DER2014-56804-P, titulado "La financiación de las entidades locales: innovaciones para garantizar la auto-  
nomía local y la sostenibilidad financiera", y "La protección de las libertades fundamentales y los  
derechos fundamentales en el ordenamiento financiero y tributario", con referencia DER2015-  
65832-P, financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

# I. Financiación autonómica y gasto público: concurrencia de responsabilidades

La financiación de las Comunidades Autónomas desde su reconocimiento en la Constitución de 1978, podemos decir que ha estado, está y seguirá en tránsito. Desde un primer momento, la proyección de los sucesivos sistemas de financiación ha sido provisional, aunque al inicio de cada nuevo sistema se haya deseado definitivo, estando actualmente en un momento temporal en el que se está demorando con exceso la revisión del modelo de financiación, cuya última revisión es de 2009<sup>2</sup>.

La evolución de esos sistemas ha evidenciado una progresiva reducción de la responsabilidad del Estado en el resultado final de su cuantificación, pues de una situación inicial en la que el Estado asumía la transferencia de fondos que no fuera cubierta por la recaudación de los al principio pocos tributos cedidos, se pasó poco a poco a una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas, al estar cedidos, total o parcialmente, la mayoría de impuestos estatales (la excepción más relevante es el impuesto sobre sociedades), e incluso en muchos de ellos con competencias normativas que pueden incidir en la cuantificación de los mismos. Y debe decirse que el establecimiento de beneficios fiscales, que es una de las prácticas más destacables en el ejercicio de esas competencias normativas, ya supone una decisión de gasto por el menor ingreso público que se generará.

Al margen de los problemas de cuantificación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, cuya responsabilidad es compartida por Estado y CCAA, aun cuando es el Estado quien finalmente aprueba las leyes que normativizan los acuerdos previos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la financiación a través de ingresos tributarios ha ido creciendo en sus posibilidades por parte de las Comunidades Autónomas, sin

---

2. Durante la breve legislatura del primer semestre de 2016, la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 16 de marzo de 2016, acordó aprobar con modificaciones la Proposición no de Ley sobre la corrección del sistema de financiación autonómica, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y publicada en el "BOCG. Congreso de los Diputados", serie D, núm. 24, de 29 de febrero de 2016. La proposición, dirigida al Gobierno que se constituya y que no llegó a existir, instaba, entre otros puntos, a "1. Empezar de manera urgente la reforma del sistema de financiación autonómica, para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales en todas las Comunidades Autónomas, de manera que todos los ciudadanos, con independencia de donde vivan, accedan en igualdad de condiciones a dichos servicios".

dejar de estar condicionada por el Estado, tanto por lo establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), como la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común.

Por otro lado, si la modificación en 2009 del art. 6 de la LOFCA, pretendía facilitar la posibilidad de establecimiento de tributos propios por las CCAA, la realidad es que el efecto no se ha producido, si bien por causas no siempre homogéneas, pues en unos casos, cuando se ha tratado de impuestos con carácter extrafiscal, el Tribunal Constitucional no siempre ha estado situado en la misma posición de facilitar ese comportamiento (quizá el caso más relevante, pero no el único, de interpretación restrictiva del TC sea el de la reciente sentencia 74/2016, de 14 de abril de 2016, en la que como es habitual en los últimos años también hay votos particulares discrepantes), mientras que en otros casos, ante nuevos impuestos autonómicos con clara vocación recaudatoria, como sucedió con el que gravaba los depósitos en entidades financieras, el Estado podemos decir que lo expropió a las CCAA que lo habían establecido, compensando por ello, e impidió que lo crearan aquellas que aún no lo habían hecho.

Por tanto, el Estado sigue ocupando una posición preminente en la posibilidad de financiación autonómica, así como en la determinación de las respectivas necesidades de gasto, con la circunstancia de que la liquidación definitiva de cada anualidad en los últimos años, ha venido provocando una minoración respecto de las previsiones tomadas como referencia para cuantificar los anticipos, con el devastador efecto que ello supone.

La insuficiencia del sistema de financiación para un gran número de Comunidades Autónomas -entre las que ocupa un lugar destacado la Comunidad Valenciana<sup>3</sup>-, inicialmente sólo tenía un efecto claramente económico, el déficit, y la posibilidad de obtener recursos por otras vías, que no evitaban el déficit, pero sí permitía disponer de liquidez, que empujaba a la financiación a crédito, y que no es otra la situación actual con el Fondo de Liquidez Autonómico, siendo el Estado el prestamista. Mayor deuda y mayor déficit fueron muchos años una circunstancia exclusiva-

3. Al margen de los resultados estadísticos anualmente facilitados tanto por el Ministerio de Hacienda, que así lo confirman, en el Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana, 2013, de la Comisión de Economía del Alto Consejo Consultivo de la Comunidad valenciana, se afirma que "los ingresos quedaron siempre, en la CV, por debajo de la media de todas las CC.AA", pág. XIX (accesible en <http://www.presidencia.gva.es/documents/80920710/80950149/Informe+Financiaci%C3%B3n+Final+12+11+13.pdf/1f966b00-0147-42d9-bcd7-2c966afd9bcb>).

mente económica, que también afecta al Estado, y que periódicamente se podía corregir con la privatización de servicios o enajenación de bienes patrimoniales.

Sin embargo, la situación cambió cualitativamente cuando se juridificó el déficit excesivo como consecuencia de las obligaciones asumidas en el ámbito de la Comunidad Europea, fundamentalmente con el objetivo de disponer de la moneda única, que a día de hoy aún seguimos teniendo muchos países de la Unión Europea.

La prohibición de déficits excesivos ha pasado por diversos momentos, con cierta elasticidad, pues tras un inicial rigor, cuando los incumplidores fueron países como Alemania y Francia se pasó a un mayor relativismo, aunque la excesiva relajación llevó a la adopción de nuevas medidas en el Ordenamiento Comunitario europeo cuando los incumplidores comenzaban a ser otros, medidas que se identifican habitualmente con el Six-Pack y el Two-Pack. Pues bien, como ha señalado RUIZ ALMENDRAL, ninguna de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica ha tenido "en cuenta el endeudamiento o los objetivos de déficit y deuda, que se establecen por vez primera en 1997 en la Unión Europea... La desconexión entre gasto e ingreso es evidente, de forma que no hay comunicación entre los acuerdos de consolidación presupuestaria y las diferentes reformas del sistema, ni desde luego tampoco al sistemático incumplimiento de las reglas de endeudamiento establecidas en la LOFCA"<sup>4</sup>.

La doctrina del TC, reafirmada con más intensidad en los últimos años y de la que se hace eco la reciente sentencia 101/2016, de 25 de mayo, insiste en la corresponsabilidad en el sistema de financiación y la no exclusividad estatal en la determinación de los recursos, como se desprende del siguiente razonamiento:

"que la autonomía financiera de los entes territoriales queda 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» (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Ahora bien, para valorar si una determinada Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer y a las competencias que le han sido atribuidas (SSTC 13/2007, FJ 5, y

4. En "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", en la obra colectiva *Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales*, European inkings (EUI) I, IVAP-UPV, 2013, pág. 178.

109/2011, FJ 5). Dicho de otro modo, la suficiencia financiera depende de muchas variables, tales como «las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas» (SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8; y 13/2007, FJ 5). «Por otra parte, la suficiencia financiera, como principio ligado a la autonomía financiera, se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose limitada, por tanto, a un único recurso, como son, las transferencias garantizadas por el Estado (SSTC 13/2007, FJ 5; 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; y 213/2012, de 14 de noviembre, FJ 5), lo que implica que no resulta determinable «en función de una singular fuente de ingresos individualmente considerada y su eventual reducción» (SSTC 32/2012, de 15 de marzo, FJ 7; y 123/2012, de 5 de junio, FJ 7).

»Además, encuentra un límite evidente en la propia naturaleza de las cosas y, en particular, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto (SSTC 13/2007, FJ 5; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; 133/2012, de 19 de junio, FJ 4, y 213/2012, FJ 5), garantizando sólo un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de las competencias autonómicas (SSTC 13/2007, FJ 5; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 32/2012, de 15 de marzo, FJ 7). En cualquier caso, no hay que descuidar que aun cuando el endeudamiento es uno de los recursos posibles que nutren a las haciendas autonómicas de conformidad con el art. 157.1 e) CE, este instrumento de financiación «tiene siempre una contrapartida que no puede obviarse, pues supone siempre un mayor gasto futuro en concepto de intereses, por lo que un endeudamiento descontrolado pone también en peligro, si cabe incluso más, la propia suficiencia financiera» (STC 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6)".

El TC, pues, ante la diversidad de fuentes de financiación, y en relación con la estabilidad presupuestaria, viene a distinguir entre el gasto y el pago, partiendo de que las CCAA tienen un margen más que suficiente para decidir sus políticas de gasto, seleccionando las prioridades y en caso de necesidad acordando las medidas de reducción de gastos o incremento de ingresos que consideren oportunos, adquiriendo relevancia la legislación de estabilidad presupuestaria para el cumplimiento cuando no se atiende a los pagos de las obligaciones previamente contraídas, y surgidas de la libre decisión autonómica.

Los procedimientos de déficit público excesivo pueden concluir con la imposición de sanciones a los Estados miembros, pero también pueden

conllevarlas otros comportamientos que se separen de las exigencias de la supervisión presupuestaria europea. A su vez, el Estado, tras la modificación del art. 135 CE en el verano de 2011, aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en la que también se prevén determinadas situaciones que pueden comportar sanciones aunque no se califiquen así, del mismo modo que en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se tipificaron infracciones en materia presupuestaria.

Estas sanciones u otras responsabilidades que pueden darse, es posible que tengan un claro autor del comportamiento que ha merecido tal respuesta, mientras que en otros casos esa responsabilidad puede ser compartida o concurrente, como compartido es el sistema de financiación autonómico. La citada LOEPSF, en su art. 8 contempla el denominado Principio de responsabilidad, en los siguientes términos:

*"1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.*

*En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada".*

En la misma dirección, la D. Ad. 2ª de la propia Ley establece la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte, cuyo régimen de derivación se desarrolla en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, y sobre el que la Comunidad de Canarias presentó un conflicto positivo de competencia, que fue desestimado por el TC en sentencia 31/2016, de 18 de febrero, y cuya legalidad también ha sido confirmada por el TS en la sentencia 1524/2016 de 24 de junio de 2016 (rec. 346/2013). El sistema de repercusión de responsabilidades tiene su antecedente en la previa legislación de estabilidad presupuestaria, establecido por primera vez en el art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, que en su redacción

original estableció que en caso de incumplimientos por las Comunidades Autónomas que «provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado». Con posterioridad, tras su reforma mediante el artículo único.5 de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, dicho procedimiento se trasladó al artículo 7.4, manteniéndose la redacción. Junto a esa previsión también se incorporaron otras de similar naturaleza en distintos ámbitos sectoriales, tal y como ha sintetizado ORDÓÑEZ SOLÍS<sup>5</sup>.

Sin embargo, la redacción del art. 8 transcrito es censurable por las hipótesis que contempla como causantes de derivación de responsabilidad. En efecto, comienza refiriéndose a *Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, que las une a las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España*, para prever en ambas hipótesis que *asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado*. En el caso de incumplimientos de las obligaciones establecidas en la propia Ley, cabe pensar que cada uno responderá de las que la misma Ley prevé, y en caso de que esos incumplimientos comporten otras responsabilidades ante la Unión Europea o por vulnerar tratados internacionales, será cuando se podrá dar la circunstancia de derivar la responsabilidad a una o varias Administraciones distintas de la del Estado, o asumir la parte en caso de que concurran con ésta en el incumplimiento causante de la responsabilidad.

Por tanto, en relación con las CCAA, cabe distinguir distintas hipótesis que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidad y a la derivación de la responsabilidad. La exigencia de responsabilidad se dará por los incumplimientos que lo sean del derecho interno, fundamentalmente de la LOEPSF, y en su caso de la Ley de transparencia. En cambio, la derivación de responsabilidad requerirá que por la UE se haya sancionado o impuesto una medida que cause un daño al Estado, quien después trasladará la responsabilidad a quien hubiera podido ser causante del mismo, de forma exclusiva, o en su caso concurrente<sup>6</sup>.

5. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, pág. 537 y ss.

6. Vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, M., "¿Quién ha de pagar el incumplimiento del derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, N.º 15, 2012, págs. 85-123.

## II. Hipótesis determinantes de responsabilidades de Administraciones públicas en materia de estabilidad presupuestaria

Como ya se ha indicado, nos centraremos en supuestos o incumplimientos relacionados con la estabilidad presupuestaria que pueden dar lugar a responsabilidad por vulneración del Derecho Comunitario Europeo, o del Derecho interno, si bien no son estos los únicos incumplimientos que en relación con la actividad financiera de las Administraciones Públicas han podido darse, y como ejemplo podemos citar las correcciones financieras de los fondos europeos o el del régimen de la recuperación de ayudas de Estado así calificadas y el incumplimiento, pues al amparo de los arts. 108 y 260 del TFUE, y del Reglamento 659/1999 pudieron dar lugar a la imposición de multas coercitivas o multas globales a los Estados incumplidores, circunstancia que desde la derogación del Reglamento citado por el 1589/2015 del Consejo, de 13 de julio de 2015, que establece normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya no es posible sancionar a los Estados, pues como se dice en el antecedente 16, "Las multas y las multas coercitivas no son de aplicación a los Estados miembros, ya que estos tienen la obligación de cooperar lealmente con la Comisión, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del TUE, y de facilitarle toda la información que la Comisión necesite para el desempeño de sus funciones en el marco del presente Reglamento". Actualmente, dichas sanciones solo pueden imponerse a las empresas incumplidoras, y que son distintas de la devolución del importe de las ayudas. En el caso de las correcciones financieras de fondos europeos, tampoco se trata de sanciones cuyos importes se derivan a los gestores de los mismos, sino de la devolución de las cantidades previamente percibidas y gastadas<sup>7</sup>, si bien habrá menos recursos disponibles para otros fines.

Distinguiremos, exclusivamente en el ámbito sancionador, entre las hipótesis que pueden generar responsabilidades que derivan del Derecho

---

7. Sobre toda esta problemática, y sobre cuestiones relacionadas con la imposición de multas por incumplimiento de la recuperación de ayudas cuando así podía ser, véase el trabajo anteriormente citado de ORDÓÑEZ SOLÍS. También con el régimen ya derogado, PÉREZ BERNABEU, B., *La recuperación de las ayudas de Estado. Principios y procedimiento.*, IEF, 2013.

interno, en primer lugar, y las del Derecho comunitario, en segundo lugar. La ratificación por la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado el 2 de marzo de 2012 (en adelante TCEG), no constituye auténtico Derecho Comunitario europeo, pues el TCEG es un tratado internacional no suscrito por todos los Estados miembros.

Por las disposiciones de Derecho Comunitario se había establecido y definido el principio de déficit público no excesivo, que comporta que el déficit no exceda del 3% del PIB, y la deuda pública no exceda del 60% del PIB. Sin embargo, el citado TCEG ha modificado sensiblemente el límite que se refiere al déficit, pues ahora se exigirá que la situación presupuestaria de cada Estado (Parte contratante) sea de equilibrio o de superávit, lo cual se considera respetado, como dispone el art. 3.1,b), «si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado. Las Partes Contratantes garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo».

Las referencias comunitarias y las del TCEG no son coincidentes, aun cuando sean estas últimas vinculantes para los signatarios. De hecho, en los límites que se han fijado por el art. 11 de la LOEPSF, se admite una desviación del 0,4 % del PIB si concurren las circunstancias legalmente previstas, y en relación con la deuda pública ha mantenido la referencia del 60%, sin perjuicio de que la redacción del art. 135 CE establece que no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ese es el objetivo para 2020, siendo la DT 1ª la que establece los criterios para el periodo transitorio hasta entonces, estableciéndose anualmente los objetivos de estabilidad, en el marco de los objetivos que el Estado se compromete o asume cumplir ante la Unión Europea, y cuya fijación para las CCAA tampoco ha estado exenta de problemas, como pusieron de manifiesto las diversas sentencias del TS de 10 de mayo de 2016 (recursos 374, 383, 385, 511/2013 y 241/2014).

La circunstancia de que unas mismas conductas, como se verá, puedan tener cabida en presupuestos contemplados en la legislación española, tanto como tipos infractores, como generadores de responsabilidad administrativa o contable, y también en el Derecho comunitario, obliga a esta diferenciación, para así determinar en qué casos no puede haber una exigencia doble de responsabilidad, o si tras la exigencia de responsabilidad, y eventual derivación a otra Administración, ésta pudiera también llevar a cabo otros procedimientos cerca de responsables culpables que puedan reducir o evitar el daño.

## 1. Infracciones y sanciones de Derecho interno

En relación con el Derecho interno, en la LOEPSF se establecen una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Entre las correctivas hay alguna que pudiera suponer un efecto equivalente al daño por lucro cesante, pues el comportamiento por la Comunidad Autónoma, o en su caso la Corporación local, puede suponer que se dejen de percibir subvenciones, aunque como daño emergente, es en las medidas coercitivas (arts. 25 y 26) donde puede producirse, y que se aplican de forma escalonada según se vayan dando incumplimientos, pudiendo consistir en depósitos con intereses del 0,2% de su PIB nominal; depósito sin intereses (cuando no se adoptan medidas a los 3 meses); y conversión en multa coercitiva del depósito e intervención de una "comisión expertos".

Sin duda estas últimas medidas tienen una clara repercusión en los ciudadanos de la respectiva Administración, pues se detraerán recursos disponibles inicialmente para otras finalidades, que deberán destinarse al pago de la multa.

Pues bien, todas estas medidas se asientan sobre el incumplimiento de los objetivos de estabilidad, o de deuda, o de la regla de gasto o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la alerta dada por el Ministerio.

Ciertamente, las posibilidades de control por parte de la Administración del Estado sobre las conductas y comportamientos de las CCAA en este punto son discutibles, si bien han venido recibiendo el respaldo de la mayoría del TC, como resulta de las distintas sentencias dictadas hasta la fecha<sup>8</sup>, con interesantes votos particulares, siendo la última de ellas la STC ya citada 101/2016. La realidad es que puede llegarse a los efectos legalmente previstos, y que no son más que una medida que reprocha los comportamientos habidos por la Administración pública afectada.

Hasta la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y al margen las normas autonómicas en las que es habitual relacionarlo con la responsabilidad disciplinaria, las únicas previsiones de conductas reprochables fuera del ámbito penal estaban en la Ley General Presupuestaria, donde los arts. 176 y siguientes contienen la regulación de lo que se califica como infracción, pero donde no hay una verdadera sanción, pues la reacción del ordenamiento es que se produzca la indemnización del daño. También en

---

8. Sobre ello me permito la remisión a mi trabajo "Sobre la constitucionalidad de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y la ausencia de valoración del art.153 CE," FORO-UCM (Madrid). Num. 1 (18), 2015, pp. 395-407.

la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la que los arts. 52 y siguientes se contemplan infracciones con sus respectivas sanciones. Es más, de conformidad con el art. 176 LGP, cualquier vulneración de la misma con dolo o culpa grave puede conllevar la consecuencia de indemnizar<sup>9</sup>.

Se trata de supuestos de responsabilidad personalizados que afectan a autoridades, funcionarios o personal al servicio del sector público, a diferencia, en principio, de las conductas que pueden comportar las medidas correctivas o coercitivas anteriormente indicadas, y cuyas consecuencias se proyectan sobre la misma Administración.

La ley de transparencia introdujo una serie de infracciones con sus sanciones<sup>10</sup> en relación con la gestión económico-presupuestaria, considerándose todas como muy graves, pero únicamente si son culpables (art. 28). Obviamente el elemento subjetivo de la culpabilidad es necesario que concurra para considerar realizado el tipo de cualquier infracción, pero en ocasiones, entre la simple negligencia y el dolo, en otros ámbitos se diferencia entre infracciones leves, graves y muy graves. Ante la ausencia de distinción, aquí todas serán muy graves sea cual sea el grado de culpabilidad, sin perjuicio de que la propia conducta pueda recibir otras respuestas de conformidad con lo establecido en otras normas, que en la medida que no sean sanciones, no podrá plantearse la hipótesis de una doble sanción y su prohibición por el principio *ne bis in idem*. De hecho, la misma Ley 19/2013 en su art. 30.7, establece la suspensión de este procedimiento sancionador cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial hasta la terminación del que se sustancie por la otra norma, pero también establece que no se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.

---

9. Dicho precepto dispone: "Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder"

---

10. Sobre estas cuestiones se ha ocupado también HERRERO PRIETO, A., "Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aproximación al ordenamiento jurídico autonómico", en *Revista jurídica de Castilla y León*, N.º. 33, 2014, accesible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4700257&torden=1&info=link>

Sin embargo, a efectos de fijar la responsabilidad, en la LGP sí se distingue entre si ha habido dolo (en cuyo caso la responsabilidad alcanzará a todos los daños y perjuicios que conocidamente deriven de la resolución adoptada con infracción) o culpa grave (sólo se responderá de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal), no exigiéndose la responsabilidad si la culpa no fuera grave o si es simple negligencia.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el ámbito subjetivo de infractores de la Ley de transparencia son los altos cargos, mientras que la responsabilidad establecida en la LGP es más amplia, pues afecta tanto a altos cargos, que son autoridades, como a demás personal al servicio del sector público. Dice HERRERO PRIETO que "han de resultar excluidos, y por lo tanto no afectados por estas previsiones, aquellos altos cargos que tengan la condición de cargos electos"<sup>11</sup>. Entendemos que ello no debe ser exactamente así, los altos cargos electos pueden cometer las infracciones que después veremos, si bien lo que deriva de la ley es que no puedan ser sancionados con la pérdida del cargo electo. El art. 25.3 dispone que "La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar". Esto es, la condición de alto cargo -y como ejemplo evidente por citarlos el propio art. 25, los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales-, pueden ser sujetos activos de la infracción, pero si son sancionados no podrán perder la condición de cargo electo.

A continuación veremos de forma singular las distintas infracciones tipificadas y las relaciones que guardan con otras conductas previstas en las leyes de carácter presupuestario, y que en muchos supuestos concretan actuaciones que se separan de los principios a que debe someterse la actuación de los altos cargos. En realidad hay dos grupos, pues parte de las infracciones del art. 28 se corresponden, bien con las calificadas como infracciones en la LGP (apartados a, b, c, d, e, p), de las que nos ocuparemos en primer lugar, bien con incumplimientos de previsiones de LOEPSF (restantes apartados). De las sanciones propias de la Ley de Transparencia y del procedimiento para su imposición, nos ocuparemos tras el análisis de las distinguidas conductas tipificadas.

---

11. "Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria... cit., pág. 13/23, accesible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4700257&torden=1&info=link>

### 1.1. Infracciones semejantes a los supuestos de responsabilidad de la LGP

Las infracciones que tipifica el art. 28 de la Ley 19/2013, que tienen esta característica<sup>12</sup>, en muchos casos también coinciden con la redacción de leyes autonómicas reguladoras de su propia hacienda. La primera es una infracción similar a la del art. 177, a) LGP (Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos), y que conforme la propia LGP establece, esa responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica. El art. 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dispone que se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

La consecuencia en la legislación presupuestaria en estos casos es la indemnización del daño y perjuicio causado, medido según el grado de culpabilidad. Por lo que si no hay daño no habrá responsabilidad, mientras que en el ámbito de la auténtica infracción se realizará y se podrá sancionar aunque no haya daño.

En general se trata de incumplimiento culpable de las normas que afectan a los recursos públicos, donde no sólo están los tributarios, sino también los patrimoniales y la deuda pública, y también en derechos que deriven, por ejemplo, de la imposición de multas, y en cuya percepción se infrinja la correspondiente norma, insistimos, de forma culpable. O el incumplimiento de normas referidas al empleo de los recursos, esto es, al gasto público, a la infracción de normas reguladoras del procedimiento de gasto y pago, pues incluye conductas que pueden comportar irregularidades aunque hubiera

---

**12. a)** *La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.*

**b)** *La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.*

**c)** *Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

**d)** *La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.*

**e)** *La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.*

**p)** *El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

crédito suficiente, como por ejemplo ordenar un pago por importe superior al comprometido, aunque inferior al disponible; o no reconocer culpablemente una obligación, o una vez reconocida no pagarla de forma culposa, y donde los intereses devengados será el daño. O también la existencia de pagos reintegrables por indebidos, que es el supuesto que el art. 177, d) LGP contempla como generador de responsabilidad indemnizatoria del daño.

La nulidad del acto no comportará necesariamente la devolución por el particular, singularmente si cumplió su obligación.

La infracción del art. 28 letras d) y p), son una especificación de conductas que suponen un incumplimiento de determinadas disposiciones reguladoras del procedimiento de gasto y pago y que en la LGP no está singularizada como infracción que comporte responsabilidad, como no lo está la falta de contabilización de obligaciones, aunque ello no significa que no pueda exigirse aquella si se produce un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, pues por partida doble podemos encontrar tal posibilidad en la LGP. Por un lado el art. 177, entre las infracciones incluye en el apartado f) la de "Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley", cuando concurren dolo o culpa grave, y el art. 176 LGP ya citado.

Al margen de otros efectos, con ello se puede reforzar la posición del interventor, que con frecuencia tantos problemas encuentra en el desarrollo de su actividad, singularmente en algunas Entidades locales, pero no sólo. Ahora bien, no debe desconocerse que con el paso de los años los supuestos de intervención previa se han ido reduciendo, como he puesto de relieve en otro lugar<sup>13</sup>, sin perjuicio de que la tipificación como infracción administrativa de la omisión de la fiscalización previa cuando sea obligatoria, o la omisión del procedimiento de resolución de discrepancias si hay reparos, pueda tener un mayor y mejor cumplimiento de la normativa presupuestaria.

La ausencia de justificación de fondos se refiere a la falta de justificación de los anticipos de caja fija, fondos de maniobra y pagos a justificar, coincidiendo parcialmente con el contenido del art. 177,e) LGP, pues de conformidad con éste también dará lugar a responsabilidad y se deberá indemnizar el daño o perjuicio por la ausencia de justificación de subvenciones.

Se echa en falta la tipificación como infracción de no presentar los presupuestos para su discusión y en su caso aprobación. En efecto, si la ausencia de rendición de cuentas tiene consecuencias jurídicas, la no presentación de los

---

13. En "Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de Derecho interno y control europeo" en *I Encuentro de Derecho Financiero y Tributario*, IEF, Doc. nº 18/2012, Madrid, pág 49-58, accesible en [http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/documentos\\_trabajo/2012\\_18.pdf](http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_18.pdf) y en "Control a posteriori (interno y externo) y control europeo", en *El alimento del estado y la salud de la res pública: orígenes, estructura y desarrollo del gasto público en Europa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, pág. 459-472.

proyectos de presupuestos, como mucho las tienen políticas, y en ocasiones se ha asistido a abusos en entidades locales en las que se han prorrogado en varias anualidades los últimos presupuestos aprobados, y ello no por rechazarse el proyecto de presupuestos, sino por no haberse presentado el correspondiente proyecto, y por tanto incumpliendo la ley reguladora de haciendas locales. Algo, no obstante, se avanzó con la introducción de la Disposición Adicional 16ª de la LBRL, al permitir la aprobación de determinadas medidas, como la aprobación del presupuesto cuando haya uno prorrogado, pero claro, ello presume la existencia de la previa presentación y rechazo por la mayoría.

## 1.2. Infracciones coincidentes con comportamientos o incumplimientos de la LOEPSF

En los restantes apartados del art. 28, la ley tipifica como infracciones el incumplimiento de una serie de conductas previstas en la LOEPSF<sup>14</sup>, que se

**14. f)** *El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.*

**g)** *La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

**h)** *La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

**i)** *La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

**j)** *La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

**k)** *El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.*

**l)** *La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

**m)** *La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

**n)** *La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.*

**ñ)** *La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

**o)** *El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 LOEPSF.*

deben adoptar en el marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que la propia Ley establece, y cuya omisión, con esta tipificación, también se puede sancionar, además de ser causa para pasar de una fase a otra en la LOEPSF y que puede llegar a la imposición de multas coercitivas. La constatación de la realización de la conducta coincidente con el tipo infractor irá vinculada a la adopción de las medidas que la LOEPSF prevé, y a tal efecto el eventual informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, previsto en el art. 21 de su ley reguladora (Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre) las puede condicionar<sup>15</sup>, en la medida que la ausencia de dicho informe puede indicar la ausencia del elemento subjetivo de culpabilidad. Como ya se ha dicho, una de las últimas consecuencias de la no adopción de medidas, o de su incorrección, puede dar lugar a multas coercitivas del 0,2% del PIB, e incluso la ausencia de constitución del depósito puede ser constitutivo de infracción.

La infracción de no reducir la deuda o el endeudamiento, cabe decir que se trata de una infracción que está pensada, aunque no se exprese así, para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, por incumplimiento de reducción de la deuda pública si tienen mayores ingresos, o del endeudamiento si tienen superávit en la liquidación del presupuesto. Además, también hay que apuntar las complejidades que presenta la aplicación de lo previsto en el art. 32 LOEPSF, y en lo que no podemos entrar aquí, y que llevó a que se hiciera público por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una nota informativa sobre la aplicación del mismo<sup>16</sup>, y todo ello sin perjuicio de que gran parte del contenido de la D. Ad. 6ª es transitorio, y aunque previsto inicialmente para 2014, se ha venido prorrogando, y para 2016 así lo hace la disposición adicional 82 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre.

---

15. *Artículo 21 Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá informar sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado, especialmente por parte de las Administraciones que ejerzan la tutela financiera de las Entidades Locales, con ocasión de la publicación trimestral en términos de contabilidad nacional de las operaciones no financieras del conjunto del sector de las Administraciones Públicas, por cada uno de sus subsectores y de cada comunidad autónoma, o de los informes de seguimiento de los planes económico financieros.

---

16. Puede verse en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Normativa/Art%C3%ADculo%2032%20LOEPSF-Aplicaci%C3%B3n-Circular%20\(02-07-13\)-Env%20a%20SGCAL.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Normativa/Art%C3%ADculo%2032%20LOEPSF-Aplicaci%C3%B3n-Circular%20(02-07-13)-Env%20a%20SGCAL.pdf)

Las operaciones de crédito y emisiones de deudas sin autorización es obvio que la infracción es propia de Comunidades Autónomas y Entidades locales, pues son las que pueden necesitar autorización para emitir deuda. Ahora bien, en la medida que las operaciones de crédito se realicen existiendo una aprobación de los respectivos Parlamentos o Plenos de las corporaciones, difícilmente se le podrá considerar culpable al alto cargo, en la medida que la concreta emisión se habrá hecho en cumplimiento de lo acordado por los titulares del poder financiero, autonómico o local. No adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento advertido, también es una conducta de Comunidades Autónomas y Entidades locales, pero a diferencia de la infracción anterior, aquí se está ante una infracción por omisión, lo que dificulta considerablemente la identificación del autor de la misma, pues las hipótesis pueden ser muy variadas, partiendo de la ausencia de previsión sobre a quién le compete la adopción de las medidas, o incluso que habiéndolo intentado el correspondiente alto cargo, no hayan recibido la aprobación por órganos colegiados si fuese necesario, lo que excluiría la culpa.

A diferencia de las circunstancias previstas en el art. 19 LOEPSF, que al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas no le parezcan adecuadas las medidas adoptadas, no podrá dar lugar a la infracción, sin perjuicio de que sí se pueda pasar a adoptar medidas correctivas.

En los casos de convenios o subvenciones sin informe del Ministerio, la aplicación del régimen establecido en el art. 20.3 LOEPSF debe completarse con lo dispuesto hoy en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, rubricada, "Concesión de subvenciones o suscripción de convenios con Comunidades Autónomas que incumplan su objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto". En estos casos, el infractor típico será el alto cargo que firme el convenio u otorgue la subvención, y a diferencia de los supuestos anteriores lo propio es que lo sea de la Administración estatal, en la medida que el informe previo y favorable solo se exige para las relaciones entre la Administración Central con Comunidades Autónomas.

En la falta de presentación o de puesta en marcha de los planes financieros o de reequilibrio, nos encontramos ante una infracción que puede proyectarse en los tres ámbitos territoriales, pero el art. 23 sólo establece qué compete a quién en el ámbito del Estado, y la aprobación por parte de las Entidades locales que corresponde al pleno de la corporación. No se establece, pues, a quien corresponde la presentación del plan –si al presidente de la Comunidad, al consejero de Hacienda, al presidente de la Corporación, al concejal de Hacienda–, si bien si la infracción es por no

ponerlo en marcha, el propio Plan, si ha sido aprobado, sí pueda identificar a quien le corresponde, y por tanto poder identificar al autor de la infracción.

La falta de publicación o de suministro de información, para consumarse, requiere que haya habido requerimiento, esto es, que el mero incumplimiento de facilitar la información, que en esencia será la que deriva del art. 8 de la propia Ley 19/2013 y de los arts. 17 y 27 LOEPSF, no sería infracción. Sobre el requerimiento tampoco se identifica quién debe hacerlo, pero no debe bastar cualquiera, deberá ser un requerimiento cualificado, esto es, efectuado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, o el Ministerio de Hacienda en aquellos casos en que la información sea necesaria para llevar a cabo determinadas actuaciones.

La falta de justificación de la desviación, o no inclusión de nuevas medidas en los planes<sup>17</sup> son dos conductas bien distintas, pues la ausencia de justificación supone una omisión, que puede ser relativamente sencillo identificar al autor, como en relación con la aplicación de las medidas previamente aprobadas, que en su definición evidenciarán a quien corresponde aplicarlas, mientras que en relación con la inclusión de nuevas medidas, como en casos anteriores, habrá que estar a la competencia que en cada caso esté atribuida, y en relación con las CCAA esta no se especifica en la LOEPSF.

Las Administraciones que pueden verse en la circunstancia de tener que aprobar los planes económico-financieros y de reequilibrio son distintas, pues los planes de reequilibrio son exclusivos del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues son las únicas que excepcionalmente pueden incurrir en déficit estructural. Las Entidades locales, como el Estado y las CCAA, pueden tener que aprobar planes económico-financieros. Como se ha indicado anteriormente, al referir la infracción por la no presentación del plan, si este es aprobado, el mismo identificará las medidas que deben adoptarse y a quién le incumben, y cuya omisión deparará la comisión de la infracción.

En las conductas de no adopción del acuerdo de no disponibilidad, o la no constitución del depósito, la identificación del autor es sencilla a la vista

---

17. Conforme al art. 24.3 LOEPSF, "En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad".

de las competencias de ejecución presupuestaria<sup>18</sup>. Pudiendo haber nueva infracción por la reiteración en un momento posterior, esto es, cuando se mantiene la inacción tras el requerimiento efectuado por el Gobierno, inacción que también debe dar lugar a la comunicación al Senado para que el Gobierno pueda adoptar las medidas necesarias conforme a las previsiones del art. 155 CE y el mismo art. 26.1 LOEPSF. Por tanto, la comisión de esta infracción comporta que se haya cometido la anterior, tal como ocurre con la de la letra o), lo que hace se trate de una serie de infracciones en cascada, pues supone que se hayan cometido otras previamente, dado que las instrucciones que se hayan debido dar sólo serán posibles si se han dado los presupuestos de hecho necesarios, que como hemos visto están tipificados como infracción. Ahora bien, llegados al punto de poder cometerse esta infracción quizá pueda pensarse que lo menos relevante, incluso desde un punto de vista social y no sólo para el autor o autores de la conducta, sea la comisión de esta infracción.

---

**18.** Conforme al art. 20.5.a) citado, "Cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.4, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lo comunicará a la Comunidad Autónoma indicando que partir de ese momento:

**a)** Todas aquellas modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma".

Por su parte el art. 25.1 dispone: "1. En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 la Administración Pública responsable deberá:

**a)** Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Dicho acuerdo deberá detallar las medidas de reducción de gasto correspondientes e identificar el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares, a cuyo efecto esta información será objeto de un seguimiento específico. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.

**b)** Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

Como elemento común a todas las infracciones de este grupo, debe indicarse que la constatación de los hechos que la ley 19/2013 ha seleccionado como infracciones, es llevada a cabo a los efectos de aplicar las consecuencias que la misma LOEPSF prevé, algo que es sustancialmente distinto a la acreditación de los hechos y sus circunstancias a los efectos de integrar la consumación de la infracción y la procedencia de la correspondiente sanción.

Ahora bien, teniendo en cuenta el diseño normativo efectuado, con sucesivas infracciones que tienen como presupuesto necesario la comisión de una anterior, cabe preguntarse si sería posible que se diera la circunstancia de convertir el depósito previo del 0,2% en multa coercitiva, que recaerá sobre la Administración en su conjunto, sin haberse producido el inicio de procedimientos sancionadores resultado de las previsiones de la Ley de Transparencia.

Junto a estas infracciones del art. 28, el art. 29 tipifica otras conductas como infracciones disciplinarias, donde entre las muy graves, y muy indirectamente, en las letras c) y f)<sup>19</sup> podría caber el despilfarro, que no ha sido objeto de consideración anteriormente al no haber sido tipificado de forma expresa en el art. 28.

### 1.3. Sanciones

Las infracciones, sin duda, son más o menos relevantes en función de la sanción que puedan tener aparejada. Ya sabemos que las infracciones descritas son únicamente tales si se cometen por las personas que entran dentro de la delimitación objetiva del art. 25, esto es, de aquellos que son altos cargos. De conformidad con el art. 30, las infracciones muy graves se sancionan con las sanciones que corresponden a las infracciones graves y leves y las específicas de las muy graves. Por tanto, se sancionarán con una amonestación, que es la sanción para las leves, y también con la declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda y la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo, que son las sanciones que corresponden a las infracciones graves.

Como sanción propia de las infracciones que ocupan nuestra atención se producirá la destitución del cargo salvo que ya hubiera cesado y la inhabi-

---

19. Las dos conductas son: **c)** La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

**f)** El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

litación para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años. Como ya hemos indicado, esta sanción no puede afectar a la condición de cargo electo.

El mismo art. 30 establece que en la graduación de las sanciones se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles, además de criterios de la ley 30/1992, si bien todos estos criterios donde únicamente pueden ser relevantes con entidad serán en la determinación de los años de inhabilitación, pues en el resto de sanciones, incluida la amonestación, no hay posibilidad de medición, se impone la sanción o no se impone.

Además, las infracciones del art. 28 conllevan la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Esta indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la LGP se cuantificará en función del grado de culpa, pues se distingue entre si ha habido dolo (en cuyo caso la responsabilidad alcanzará a todos los daños y perjuicios que conocidamente deriven de la resolución adoptada con infracción) o culpa grave (sólo se responderá de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal).

En estos términos, pues, si la conducta ha sido imprudente, será susceptible de ser sancionada, por existir el elemento subjetivo de la culpabilidad, y en su caso se deberá restituir lo percibido, pero es dudoso que proceda la indemnización, pues la LGP sólo la exige si ha habido dolo o culpa grave, y en definitiva es a la LGP a la que se remite en este punto la ley 19/2013, y todo ello sin perjuicio de que esta pretensión de indemnización sea una quimera en el caso de infracciones correspondientes a vulneraciones de la LOEPSF, salvo que se lleguen a imponer multas coercitivas o sanciones por la Unión Europea, a las que después nos referiremos y que sí generan un daño.

Tanto la reparación como la indemnización, en los términos indicados, son una consecuencia de la comisión de la infracción, no son en puridad una sanción, por lo que cabe distinguir entre lo que es una cosa y otra. Las sanciones son personalísimas, el fallecimiento impide su exigencia, lo cual no sucede con las indemnizaciones, pues la responsabilidad contable se transmite a los causahabientes hasta el límite de la herencia (38.5 LOTC), y la administrativa es un derecho de la Hacienda Pública (art. 181 LGP), que puede apremiar, y no siendo sanción sí se puede transmitir, en principio con el mismo límite.

#### **1.4. Procedimiento sancionador y medidas coercitivas**

Ya se indicó que las infracciones que nos ocupan solo pueden ser cometidas por quien ostente la condición de alto cargo. Y dicha condición se tiene dentro de una Administración pública, y será dentro de la misma, conforme al régimen establecido en el art. 31 donde deberá instruirse y resolverse el procedimiento. Las infracciones que coinciden con las responsabilidades de la LGP no presentan especial problema, pues la propia Administración afectada es conocedora de los hechos. En cambio, las infracciones relacionadas con comportamientos exigidos por la LOEPSF, solo en el ámbito de la Administración del Estado se tiene constancia y certeza de las actuaciones u omisiones, por lo que no será probable que una Comunidad Autónoma o una Entidad local inicie un procedimiento sancionador sobre un alto cargo de las mismas, máxime si todavía lo es, si bien no deja de ser posible y más con el periodo de prescripción de cinco años establecido, coincidente con el de las responsabilidad contable, nada impedirá que se pueda iniciar con posterioridad a haber abandonado el cargo, sobre todo si es pasado un tiempo cuando se constata o se pone de manifiesto el daño causado con aquella conducta.

Por tanto, si las medidas coercitivas son adoptadas por el Estado sobre las CCAA, y en su caso Entidades locales, y los procedimientos sancionadores deben ser instruidos por la Administración en cuyo seno se han producido las conductas tipificadas, es perfectamente posible que se llegase a dar sobre una Administración la multa coercitiva del 0,2% sobre el PIB, y no se hubiera impuesto sanción, ni instruido en su seno procedimiento alguno de la ley de transparencia. Conforme al art. 31, el procedimiento sancionador se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. En el caso de la denuncia, pues, no se inicia por su presentación, se deberá tomar la correspondiente decisión de iniciarlo, y si no se hace, en principio no hay mayores consecuencias, aunque sí podría haberlas y quizá en el orden penal. La responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

En principio, el procedimiento es distinto y simultáneo al procedimiento previsto para determinar la responsabilidad en la LGP. De hecho el art. 30.7, dispone que cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003,

de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador. No obstante, si se trata de alcance o malversación deberá ser el Tribunal de Cuentas quien instruya el correspondiente procedimiento.

Los resultados de cada procedimiento pueden ser distintos, pero en caso de que en ambos se constaten los hechos que comporten la culpabilidad y la responsabilidad administrativa y contable, lo que no será posible es que se indemnice dos veces, esto es, si ha habido una declaración de responsabilidad en el procedimiento seguido de conformidad con la LGP, no se puede exigir una nueva indemnización por la consecuencia prevista en el art. 30.8, sin perjuicio de que sí proceda la restitución de las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.

## 2. Infracciones de Derecho comunitario

El art. 126 del TFUE, y también de acuerdo con lo que deriva del conjunto normativo que integran los denominados Six-pack<sup>20</sup> y Two-Pack<sup>21</sup>, en caso de déficit excesivo por parte de los Estados miembros, pueden exigirse depósitos sin intereses que pueden convertirse en multas, así como imponerse éstas directamente. Del mismo modo que también es posible la suspensión de percepción de Fondos comunitarios y no sólo los de cohesión prevista en el Reglamento 1264/99 de 21 de junio de 1999. Es el Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presu-

20. Reglamento 1173/2011, de 16-11, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento 1174/2011, de 16-11, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; R. 1175/2011, de 16-11, del Parlamento y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento 1176/2011, de 16-11, del Parlamento Europeo y de Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento 1177/2011, de 8-11 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

21. Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro; y Reglamento (UE) n° 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

puestaria en la zona del euro el que establece un sistema de sanciones para potenciar el cumplimiento de los componentes preventivo y corrector del Pacto de estabilidad, y en el mismo se contempla también la posibilidad de imponer sanciones por manipular estadísticas tergiversando los datos relativos al déficit y la deuda.

Estas sanciones se impondrían al Reino de España, siendo el Estado quien deberá hacer frente ante la Unión Europea. En el mes de julio de 2016 España ha estado a punto de ser sancionada como consecuencia de un procedimiento de déficit excesivo seguido de acuerdo con el Reglamento 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (componente corrector)<sup>22</sup>, y que de momento llevó en día 27 de julio de 2016 a una Recomendación de Decisión del Consejo (COM(2016) 518 final), y asumida en 9 de agosto, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, y que no excluye de futuro las sanciones, así como la suspensión de percepción de fondos europeos, dando nuevo plazo hasta 15 de octubre.

La sanción que sí es definitiva es la contenida en la Decisión 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por la que se impone una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana, sanción que consiste en una "multa de 18,93 millones EUR a España por la tergiversación, debido a una negligencia grave, de los datos de déficit público, tal como se establece en el informe de la Comisión Europea sobre la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento (UE) no 1173/2011".

### III. Derivaciones de responsabilidad y responsables culpables

En este punto cabe diferenciar diversas hipótesis a partir de las consecuencias vistas, que son la imposición de sanciones y, en su caso, la

---

22. Sobre las consecuencias de la aplicación de estos Reglamentos, junto a otras cuestiones, me he ocupado en "El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos" en *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pág. 929

suspensión de percepción de fondos europeos, que puede asimilarse al lucro cesante, y que no deja de ser un daño<sup>23</sup>.

Las Comunidades Autónomas y Entidades locales pueden ser objeto de multas o privarles de subvenciones por el Estado, y sus altos cargos pueden ser sancionados por la Administración a la que pertenecen por la realización de conductas que en algunos casos pueden haber sido las determinantes de que el Estado les haya impuesto una multa coercitiva o sanción directa por déficit excesivo.

El Estado puede ser sancionado por la Unión Europea por la realización de conductas que permiten la imposición de multas o los efectos que se equiparan a sanciones, y éste derivar la responsabilidad en los términos previstos en el art.8 y D. Ad. 2ª de la LOEPSF, y en el RD 515/2013, de 5 de julio.

Como supuesto real tenemos ya el caso de la multa por manipulación de estadísticas por la Comunidad Valenciana, cuyo importe más intereses devengados, a pesar de estar recurrida por el Estado y también la Generalitat Valenciana, ya se derivó la responsabilidad<sup>24</sup>. En este caso no se trata de incumplimiento de objetivos de déficit, sino de tergiversación del mismo, porque la Intervención General de la Generalitat Valenciana no registró los gastos sanitarios ni cumplió el principio de devengo en las cuentas nacionales, razón por la que la Comisión apreciaba negligencia grave, al no haberse contabilizado obligaciones reconocidas y pendientes de pago. Como hipótesis tenemos las sanciones por déficit excesivo, que si se dieran podrán valorarse en sus concretos aspectos para ver en qué medida se puede derivar la responsabilidad, pero sin duda, esa responsabilidad entiendo que no podría derivarse si el Estado ya hubiera convertido en multa el depósito del 0,2% si se hubiera exigido. Si la Comunidad Autónoma hubiera atendido todos los requerimientos preventivos, correctivos e incluso coercitivos, es dudoso que se pudiera derivar la responsabilidad, pues una

---

**23.** A efectos de derivar se la responsabilidad se considera sanción en el art. 3 del RD 515/2013, de 5 de julio, dado que dispone: "tendrá la consideración de sanción para el Reino de España la imposición, mediante sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas, de una multa a tanto alzado o una multa coercitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 260 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, las correcciones financieras adoptadas mediante decisión de la Comisión Europea, la minoración de las cuantías de las transferencias o fondos que a España le puedan corresponder del presupuesto de la Unión Europea o cualquier otro acto adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión Europea que implique responsabilidades financieras para el Estado o la merma de cualquier cantidad que le hubiera sido reconocida".

---

**24.** Resolución de 9 de marzo de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2016).

de las razones que pudieran dar lugar a esa situación se encontrará en las deficiencias del sistema de financiación, del que es responsable principal el Estado. Otra cosa será si las medidas preventivas y correctivas no se han adoptado.

Ahora bien, la no adopción de esas medidas, que corresponde a altos cargos, ha de ser culposa, y podría dar lugar si se inicia el correspondiente procedimiento a la imposición de sanciones conforme a la Ley de transparencia, siendo una de las consecuencias que el autor deba reparar e indemnizar el daño causado.

¿Serían las multas de la UE al Reino de España un daño cuya indemnización pudiera exigirse al alto cargo? Algunas sin duda. El momento inicial del cómputo de prescripción sería el de la comisión de la conducta infractora, pero también es cierto que el daño y el conocimiento del mismo puede tardar tiempo en producirse, por lo que sería oportuno que la norma diferenciase para aplicar el régimen general de la prescripción, o uno singular como el de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas a partir de la producción del daño.

Pero es que incluso sin haberse cometido una infracción tipificada como tal, sino por haberse vulnerado las disposiciones de la LGP podría también exigirse la reparación e indemnización del daño causado, siempre que hubiera concurrido dolo o negligencia grave, pues así deriva de los arts.176 y 177 de citada Ley. La Comisión Europea calificó la acción de la Generalitat Valenciana como negligencia grave, si bien, en un procedimiento de responsabilidad contable/administrativa, es más que probable que se evidenciara que la decisión de no contabilizar no fuera de exclusiva responsabilidad de la Intervención.

En definitiva, pues, el complejo sistema de infracciones y sanciones, con el régimen de competencias para sancionar, y unas sanciones que sólo son relevantes si hay daños, como ocurre con las responsabilidades indemnizatorias que existen en nuestro ordenamiento, son papel mojado en tanto no se activen los correspondientes procedimientos, o lo que es lo mismo, ante la existencia de hechos de los que con frecuencia se hacen eco hasta los medios de comunicación, no iniciar los procedimientos es equivalente a la inexistencia del régimen de sanciones y responsabilidades, al menos en el derecho interno, lo que constituye una nueva manifestación de lo que vengo denominando como acuerdo tácito de que las leyes se cumplen<sup>25</sup>. Todos los ciudadanos soportarán las consecuencias, aunque solo

---

25. En "Derecho Financiero y financiación de necesidades fundamentales: perspectiva española", en la obra colectiva dirigida por J.M. DOMÍNGUEZ OLIVEIRA, *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, Editora GZ, 2015, Rio de Janeiro.

sean la mayoría de ellos los que determinan en cada periodo los representantes políticos y gestores de la cosa pública, y estos últimos no parece que tengan temor a que se pueda dar lugar a las eventuales consecuencias contempladas. El tiempo dirá si en este caso se puede aplicar o no el pensamiento de Sándor Márai que encabeza este trabajo, de quien su obra perdura con éxito. De momento nos seguiremos preguntado, ¿A qué estamos, a setas o a Rolex?

## Bibliografía

- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., "¿Quién ha de pagar el incumplimiento del derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, N.º. 15, 2012, págs. 85-123.
  - Comisión de Economía del Alto Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, *Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana*, 2013, (accesible en <http://www.presidencia.gva.es/documents/80920710/80950149/Informe+Financiaci%C3%B3n+Fin+al+12+11+13.pdf/1f966b00-0147-42d9-bcd7-2c966afd9bcb>)
- HERRERO PRIETO, A., "Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aproximación al ordenamiento jurídico autonómico", en *Revista jurídica de Castilla y León*, N.º. 33, 2014, accesible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4700257&torden=1&info=link>
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015.
- ORÓN MORATAL, G.:
  - "El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos" en *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pág. 929
  - "Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de Derecho interno y control europeo" en *I Encuentro de Derecho Financiero y Tributario*, IEF, Doc. n.º 18/2012, Madrid, pág 49-58, accesible en [http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/documentos\\_trabajo/2012\\_18.pdf](http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_18.pdf)
  - "Control a posteriori (interno y externo) y control europeo", en *El alimento del estado y la salud de la res pública: orígenes, estructura y*

*desarrollo del gasto público en Europa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, pág. 459-472.

- "Sobre la constitucionalidad de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y la ausencia de valoración del art.153 CE," FORO-UCM (Madrid). Num. 1 (18), 2015, pp. 395-407.

- "Derecho Financiero y financiación de necesidades fundamentales: perspectiva española", en la obra colectiva dirigida por J.M. DOMÍNGUEZ OLIVEIRA, *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, Editora GZ, 2015, Rio de Janeiro.

- PÉREZ BERNABEU, B., *La recuperación de las ayudas de Estado. Principios y procedimiento.*, IEF, 2013.
- RUIZ ALMENDRAL, V., "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", en la obra colectiva *Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales*, European inklings (EUi) I, IVAP-UPV, 2013.

## Resumen

Los ingresos públicos condicionan los posibles gastos, y en el caso de las CCAA así ocurre con el sistema de financiación, cuya insuficiencia puede ser relevante en las causas de incumplimientos de los objetivos de déficit, aunque también pueden obedecer a otras causas, que a su vez pueden ser constitutivas de infracciones o supuestos que causan daños indemnizables, que pueden dar lugar a sanciones y a reparar el daño. La exigencia de responsabilidades y la derivación de las mismas entre Administraciones, es ya una realidad, pero la posible proyección sobre los altos cargos y autoridades responsables de las conductas culposas que lleven a la imposición de sanciones, es algo que de momento sólo está previsto en la norma, siendo el futuro quien nos dirá si también llega a ser realidad.

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica; déficit excesivo; gestión presupuestaria; infracciones; multas; altos cargos; derivación de responsabilidad.





# Tasas sobre servicios públicos esenciales transferidos: Elementos para la distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas<sup>1</sup>

Texto de:  
Antonia Agulló Agüero  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario  
de la Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: COMPLEJIDAD, RELEVANCIA Y CRISIS DEL PRINCIPIO "LA TASA SIGUE AL SERVICIO". II. LOS PROBLEMAS Y SU CONTEXTO: TASAS AUTONÓMICAS SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES TRANSFERIDOS. 1. Principales problemas. 2. El escenario: Situación general de los servicios públicos esenciales y papel de las tasas que inciden sobre los mismos. 2.1. Relevancia del contexto. 2.2. Descentralización y tasas. 2.3. Causas de la actual proliferación de tasas y otras modalidades de pago por el usuario de los servicios públicos. 2.4. Dos derivadas: Concurrencia de tasas y relevancia del coste del servicio. 2.5. La reacción del Tribunal Constitucional: La prevalencia de la materia sobre el servicio. III. VIRTUALIDAD Y EFICACIA DEL PRINCIPIO "LA TASA SIGUE AL SERVICIO". 1. Insuficiencia y consistencia del principio "la tasa sigue al servicio". 1.1. Insuficiencia del principio. 1.2. La contradicción de acudir al principio de igualdad. 1.3. El acceso al servicio público esencial. 1.4. Consistencia del principio. 2. Atribución y distribución competencial. 2.1 Atribución y distribución. 2.2. El principio de atribución competencial en materia de tasas.

---

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto DER2013-48005-R del Ministerio de Economía y Competitividad.

# I. A modo de introducción: Complejidad, relevancia y crisis del principio “la tasa sigue al servicio”

Existe una conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de tasas que contrasta con la aparente claridad del criterio de distribución competencial en esta materia. Una conflictividad que amenaza con hacerse más y más importante cuanto más crece la importancia de las tasas como instrumento de financiación de la actividad de los entes públicos y, en particular, de los servicios públicos, gran parte de los cuales han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, si bien, conservando el Estado algunas competencias sobre los mismos.

Partiendo de que el criterio de atribución competencial para el establecimiento de tasas es el de la competencia material para prestar el servicio o desarrollar la actividad que genera la tasa (el principio según el cual “la tasa sigue al servicio”, tal y como se configuró en el mundo local donde ha sido preferentemente aplicado), lo cierto es que el territorio de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el que ahora se aplica, es bastante más complejo.

La competencia material sobre el servicio y su titularidad dista de ser una cuestión sencilla en la arquitectura constitucional de distribución competencial. Además, los servicios públicos suelen englobar diferentes prestaciones, con regulaciones y atribuciones competenciales muy diversas. Por último, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, a quienes corresponde la prestación de los principales servicios, incluye transferencias no finalistas para asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales transferidos sin establecer limitación alguna respecto al poder autonómico para el establecimiento de tasas.

El resultado de esta confluencia de factores es la concurrencia de tasas en la prestación de los servicios públicos, la sobreimposición, y, en particular, la concurrencia de tasas estatales y autonómicas que generan conflictividad. Una situación con importantes costes para el ciudadano, que la controversia constante contribuye a hacer más gravosos, incrementado el sentimiento de injusticia o de desigualdad, y que hacen más virulento el conflicto competencial.

Por ello, urge clarificar la cuestión de la distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas. Sobre todo cuando, como se ha dicho, corren vientos favorables para la figura de la tasa, cuya uti-

lización por los poderes públicos va en claro ascenso, y cuando los servicios afectados por las mismas son los más maltratados por la crisis, los que han sufrido los más importantes recortes, los que son utilizados por la práctica totalidad de los ciudadanos y los que constituyen los pilares básicos de un amenazado Estado del Bienestar que cimienta la cohesión social. Esto es, cuando los servicios afectados son los servicios públicos esenciales de sanidad, educación y servicios sociales.

El caso del servicio público de la Administración de Justicia, muy afectado también por el establecimiento de tasas y por la cuestión competencial, merece ser tratado aparte -aunque deba ser utilizado como referencia en algunos aspectos-, por su no vinculación directa con el Estado del Bienestar, diferente sistema de financiación, y características del servicio, tanto respecto de las prestaciones como respecto de la distribución constitucional de la competencia material sobre el mismo.

En este contexto, las últimas decisiones del Tribunal Constitucional en materia de sanidad, concretamente, las relativas a las tasas autonómicas conocidas como "euro por receta"<sup>2</sup>, apuntan a una *insuficiencia* del principio "la tasa sigue al servicio" como criterio de distribución competencial, que va más allá de los problemas que plantea su aplicación, su eficacia práctica, y que afecta, por consiguiente, a la propia *consistencia* del principio, a su virtualidad como criterio exclusivo de distribución del poder tributario.

Es más, a la vista de tales decisiones, cabe incluso plantear si existe, en sentido propio, un criterio de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas entre el Estado y las Comunidades Autónomas; o sí, por el contrario, se está aplicando, pura y simplemente, a la distribución competencial entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado descentralizado y compuesto, lo que sólo es un principio de atribución, que no de distribución, del poder tributario, nacido en un contexto diferente y con otra finalidad, con un resultado poco satisfactorio.

En el ámbito de la sanidad -servicio público esencial transferido a las Comunidades Autónomas, sobre el que el Estado detenta ciertas competencias, y financiado con transferencias no finalistas que se incluyen en el sistema de financiación autonómico-, el establecimiento de las tasas autonómicas citadas ha supuesto para el Tribunal Constitucional una invasión competencial que resulta difícilmente explicable o, más aún, que resulta *incompatible*, con el mantenimiento del principio "la tasa sigue al servicio" como criterio exclusivo de distribución competencial del poder tributario entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

---

2. STC 71/2014, de 6 de mayo, y STC 85 /2014 de 29 de mayo.

El principio "la tasa sigue al servicio" ha servido para solucionar algunos conflictos competenciales en una primera etapa del Estado autonómico, en realidad, falsos conflictos, como los relativos a la cesión de las tasas y a la doble imposición; y también ha permitido dirimir este tipo de controversias cuando lo que estaba en juego era la titularidad o la competencia sobre el servicio gravado, que es lo planteado en la mayoría de los conflictos enjuiciados; pero no ha permitido, sin embargo, resolver los problemas de invasión competencial en los últimos conflictos.

Conviene, pues, efectuar una reflexión sobre esta crisis del principio de distribución competencial del poder tributario entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de tasas, por las razones expuestas; y conviene, asimismo, situar dicha reflexión dentro del contexto en el que la crisis del principio de distribución competencial se ha producido, que es el de los servicios públicos esenciales transferidos.

A estos dos temas, situación de los servicios públicos esenciales transferidos, y consistencia del principio "la tasa sigue al servicio", se dedican los dos siguientes apartados.

En ellos se aborda, en primer lugar, el contexto de la crisis del principio de distribución competencial, es decir, una aproximación general a la situación de los servicios públicos esenciales transferidos y al papel que desempeñan en este momento las tasas que inciden sobre los mismos, tras una breve descripción de los principales problemas en que se concreta esta crisis. En segundo lugar, se analiza el principio "la tasa sigue al servicio" como criterio de distribución competencial.

En el bien entendido de que, en esta breve contribución, sólo se trata de presentar algunos elementos a tener en cuenta para una construcción de la distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas que pretenda ser eficaz.

## II. Los problemas y su contexto: Tasas autonómicas sobre servicios públicos esenciales transferidos

### 1. Principales problemas

**A**demás de la percepción ciudadana de una situación de *sobreimposición desigual*, el problema que ha hecho saltar las alarmas sobre la virtualidad y eficacia del principio de distribución competencial del poder

tributario para el establecimiento de tasas "la tasa sigue al servicio", ha sido la *inseguridad jurídica* a la que se enfrentan las Comunidades Autónomas a la hora de establecer tasas sobre servicios de su competencia que incidan o se relacionen con servicios públicos esenciales transferidos (SPET). Una inseguridad, que es consecuencia de la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional y que afecta especialmente a los SPET; pues, ha sido en este terreno, concretamente, en el ámbito de la sanidad y de la prestación farmacéutica, donde el *Tribunal ha corregido o enmendado este principio, limitando su eficacia con argumentos no muy precisos, basados en el principio de igualdad*.

Esta nueva aproximación del Tribunal Constitucional a la cuestión de la distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas ha supuesto *la quiebra* de la exclusividad del criterio de distribución competencial, e implica una serie de consecuencias que exceden el caso concreto y sobrepasan el ámbito de los SPET. Por mucho que su relevancia práctica tenga lugar, casi exclusivamente, en este terreno.

Me refiero a la dificultad teórica de reconstruir el criterio exclusivo de distribución competencial del poder para el establecimiento de tasas, e, incluso, de complementarlo con los nuevos límites que declara el Tribunal Constitucional; y a la paradójica quiebra, o mejor, al riesgo, que esta construcción del Tribunal puede suponer para la efectividad del principio de igualdad.

Son palabras mayores, efectivamente, y cabría pensar que se extraen demasiadas consecuencias de sólo una o dos resoluciones. Pero las consecuencias graves de hechos aparentemente insignificantes o irrelevantes no son, precisamente, una realidad infrecuente, y éste podría ser el caso. Así, la dificultad teórica de reconstruir el criterio de distribución competencial en materia de tasas como criterio exclusivo, o de complementarlo con los nuevos criterios que aparecen en estas sentencias, derivan, respectivamente, de la existencia de nuevos límites y de la incompatibilidad entre el criterio y el fundamento de dichos límites; tema que se aborda en el apartado tercero de este trabajo, dedicado a la consistencia y virtualidad del principio "la tasa sigue al servicio".

En cuanto a la afectación al principio de igualdad, estrechamente relacionada con la consideración anterior, la cuestión esencial se puede resumir como sigue: El recurso al principio de igualdad que utiliza el Tribunal Constitucional para limitar el poder autonómico de establecimiento de tasas en las sentencias aludidas, en la medida en que prescinde de cualquier consideración relativa a la existencia y coste del servicio autonómico financiado con la tasa objeto de controversia, implica la renuncia al parámetro clásico o medida de la igualdad en este terreno, que es la referencia

a la existencia y coste del servicio, lo que pone en riesgo la efectividad del propio principio invocado. Una consecuencia paradójica, sin lugar a dudas, que acentúa la necesidad de clarificar el, o los, criterios de distribución competencial para el establecimiento de tasas.

Pero es en el ámbito concreto de los SPET donde los problemas apuntados cobran dimensión práctica, por lo que parece conveniente referirse a ellos en primer lugar.

## **2. El escenario: Situación general de los servicios públicos esenciales y papel de las tasas que inciden sobre los mismos**

### **2.1. Relevancia del contexto**

Muy posiblemente, en una situación de centralización de los servicios públicos esenciales o de las competencias sobre los mismos, el problema que suscita esta reflexión no existiría. No estaríamos hablando de crisis del criterio de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas, y, ni siquiera, probablemente, de criterio de distribución. El principio "la tasa sigue al servicio" seguiría rigiendo, como siempre, la atribución del poder tributario para el establecimiento de tasas, pero, por su subsidiariedad respecto a los criterios de distribución material de competencias, de forma bastante alejada de lo que se considera un principio de distribución competencial.

Incluso puede que, en 1980, el carácter incipiente del problema fuera determinante para que, en el momento de articular la distribución del poder tributario entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, 8/1980 de 22 de septiembre (LOFCA) se limitara a reconocer dicho principio en su artículo 7 como un principio de atribución del poder tributario, que especifica el poder genérico que tienen las Comunidades Autónomas para establecer tributos dentro de la Constitución y de las leyes (art 133.2 CE), sin calificación alguna respecto a su *función de distribución competencial*. Una función que, como se mantiene en este estudio, *constituye una extrapolación impropia, que convierte en criterio lo que sólo es un elemento, por muy importante que sea, para la distribución competencial del poder de establecimiento de tasas*.

Dicho con otras palabras, en una situación de centralización de los servicios públicos esenciales o de las competencias sobre los mismos, es muy probable que esta crisis del principio de distribución competencial no se hubiera producido.

Sin embargo, no parece viable, en la situación actual, una recentralización de los servicios públicos esenciales que relegue la importancia y devuelva a la opacidad el problema que nos estamos planteando; no obstante la

existencia de voces favorables a la recentralización de algunos de estos servicios, expuestas, por ejemplo, con ocasión de los debates sobre la reforma del sistema de financiación autonómico<sup>3</sup>.

Pero no es ésta la única razón por la que resulta conveniente unir el estudio de la crisis del principio de distribución competencial con el análisis de la relación entre tasas y servicios públicos esenciales transferidos. Existen otras razones de peso.

La primera de ellas es que la referencia al escenario en el que se ha producido el conflicto, que ha conducido a esta crisis, permite *discernir mejor las dimensiones del problema planteado y su posible evolución*. El problema puede ser mucho mayor en un futuro próximo, habida cuenta del contexto en el que se produce. A saber, una situación de transferencia de los servicios públicos esenciales, con reserva de importantes competencias por parte del Estado, en la que el papel desempeñado por las tasas, y también por otras modalidades de pago por usuario, adquiere un protagonismo creciente, provocando una situación de concurrencia de tasas estatales y autonómicas sobre un mismo servicio público, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, que forma parte de la normalidad<sup>4</sup>.

De ahí la importancia de clarificar, con el mayor grado de precisión posible: quién tiene derecho, y con qué límites, a establecer tasas sobre los servicios públicos esenciales en este contexto; y en qué supuestos se rompe el principio de igualdad.

La segunda razón tiene que ver con las importantes carencias en materia de desagregación de costes por prestaciones de los servicios públicos esenciales, que la crisis del principio de distribución competencial ha puesto sobre la mesa de forma indirecta. Dicha carencia *dificulta el establecimiento de tasas diferenciadas por la prestación de estos servicios*. Hecho que tiene una gran relevancia respecto al reparto del poder tributario para el establecimiento de tasas.

Sin perjuicio de que el problema que representan estas carencias tenga un alcance superior, que sobrepasa el tema competencial y afecta directamente a la *política de financiación estatal y autonómica de los servicios públicos esenciales*, asimismo y con independencia, de lo que dicho problema supone para la configuración misma del sistema de financiación

---

3. Ver CUENCA, ALAIN, *El gasto sanitario de las Comunidades Autónomas y su financiación*, Tax and Public Finance Law Seminar Series núm.2, marzo 2016, en e-repositori UPF, [https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/26136/Tax\\_Public\\_Finance\\_Law\\_2\\_Cuenca.pdf?sequence=1](https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/26136/Tax_Public_Finance_Law_2_Cuenca.pdf?sequence=1)

4. STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 4 y FJ 5.

autonómico, a través del cual se canaliza la garantía de un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos esenciales<sup>5</sup>.

El problema de la opacidad de costes es, también, de trascendental importancia para *la causa de la transparencia*, que es uno de los factores que influyen en la tendencia a la generalización de los pagos por usuario. Es más, hasta es posible pensar que el problema del coste no es completamente ajeno a los planteamientos de la *jurisprudencia constitucional* que, como se ha apuntado, marginan *de facto* el criterio del servicio como parámetro o medida de la igualdad. Cuestión que sí incide de lleno en el tema de los criterios de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas.

Finalmente, también interesa resaltar que el debate sobre el coste de los servicios y su financiación, está estrechamente conectado con *la cuestión de la sobreimposición*; que es, probablemente, el problema más importante y oscuro de los que actualmente tiene planteados el pago por usuario de los servicios públicos esenciales.

Para dar una visión general de la situación de estos servicios y del papel que desempeñan en este momento las tasas que inciden sobre los mismos, se ha estructurado una breve aproximación al tema en torno a cuatro puntos: *descentralización* de los servicios públicos esenciales; *expansión* de la figura de la tasa y otras modalidades del pago por usuario; *concurrentia* de tasas y problemática del *coste* del servicio; y *jurisprudencia* e irrelevancia del servicio gravado.

## 2.2. Descentralización y tasas

La descentralización que conlleva la creación del Estado autonómico ha supuesto la transferencia a las Comunidades Autónomas de los servicios públicos esenciales, reservándose el Estado determinadas competencias sobre los mismos, que difieren en cada caso, y asegurando su prestación mediante transferencias de recursos que se integran en el sistema de financiación autonómica.

Una *situación, al parecer, consolidada e irreversible, y en la que el pago por el uso de los servicios públicos esenciales se impone y va creciendo*, con el establecimiento de tasas, u otro tipo de prestaciones, estatales y autonómicas, que concurren y generan conflicto.

Este crecimiento de las tasas y otras modalidades de pago por el usuario

---

5. Véase DIAZ DE SARRALDE, S.: "La garantía de los Servicios Públicos Esenciales en el nuevo régimen de financiación autonómico", *Presupuesto y Gasto Público*, págs. 85-100. Y también, CUENCA, A. y GONZÁLEZ, R.: "Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España", *Papeles de Economía*, núm. 143, 2015, págs. 75-93.

de los servicios públicos esenciales, tiene lugar por razones económicas, de aumento de los ingresos y de racionalización de los servicios, pero también por motivaciones de tipo social y político.

Así, la proliferación de tasas y otras figuras de pago por usuario, se inscribe con facilidad en una línea de *necesidad de transparencia del gasto público y de reparto equitativo del mismo*, de gran pujanza y actualidad, *que interesa a ciudadanos y territorios*. Pues la necesidad de transparencia, y también de justo reparto, se produce, no sólo para fomentar un uso responsable y racionalizar la distribución de costes de los servicios públicos esenciales (haciendo su coste más visible para el usuario, y facilitando la política financiera del presador del servicio); sino también en relación con los territorios, cuyo sistema de financiación incluye transferencias para la financiación de dichos servicios, que no tienen carácter finalista, y que se cuantifican en función de diversas variables, principalmente, la población, y otros factores, dejando en la opacidad la distribución de costes.

### **2.3. Causas de la actual proliferación de tasas y otras modalidades de pago por el usuario de los servicios públicos**

Tal y como se ha apuntado, a la proliferación de la figura de la tasa, fenómeno ya estudiado en el pasado<sup>6</sup>, contribuyen en la coyuntura actual una serie de causas que se superponen a la estrictamente recaudatoria. Entre ellas, la creciente necesidad de *dar visibilidad a los costes* del servicio; el deseo de aumentar la *transparencia del gasto público*; e incluso, el reforzamiento al que asistimos de esa derivada del principio de *autoimposición* consistente en hacer soportar los costes del servicio a quienes efectivamente los disfrutaban. Un planteamiento que, en realidad, nada tiene que ver con el principio de autoimposición, el cual alude, como es sabido, a la aprobación democrática de los tributos -autoimpuestos en un régimen de democracia parlamentaria, esto es, al principio de legalidad tributaria-; sino que se relaciona más bien, con una interpretación en clave, si se me permite la expresión, algo populista, de los principios constitucionales tributarios de capacidad económica y de solidaridad, que requiere mayor reflexión.

Uno de los análisis que admite el fenómeno indicado, conecta y relaciona todas estas causas de proliferación de la figura tributaria de la tasa con lo que podríamos llamar *la necesidad de trasladar al ciudadano la muy elemental idea de que ningún servicio público es gratuito*, ya se financien los servicios públicos con tasas o con cargo a los presupuestos públicos,

---

6. BARQUERO ESTEBAN, J.M., *La función del tributo en el Estado Social y democrático de Derecho*, CEC, Madrid, 2002.

y así lo recordaba recientemente el Tribunal Constitucional <sup>7</sup>. Una necesidad que llama poderosamente la atención, pues pone de relieve *el grado de desconexión entre ingresos y gastos públicos alcanzado*; jurídicamente necesario para un correcto funcionamiento de las instituciones, pero no exento de riesgos.

La figura de la tasa, en la que el reparto entre los usuarios de la totalidad o una parte del coste del servicio forma parte de su configuración básica, evidentemente, sirve a estas causas. De ahí, su proliferación. Aunque no podemos olvidar, en el caso de las tasas autonómicas, el incentivo que supone para su establecimiento las dificultades de incremento de los recursos de las Comunidades Autónomas mediante la creación de impuestos. Concretamente, *la fuerte limitación a la creación de impuestos* que supone la prohibición de doble imposición respecto a los impuestos del Estado, e incluso de las Corporaciones Locales, establecida en el artículo 6.2 y 3 de la LOFCA. De igual modo que también es importante destacar, como incentivo, desde otro punto de vista, *la mayor aceptación ciudadana* de la figura de la tasa frente a otros mecanismos de pago por usuario (precios, copagos, etc.), menos vinculados legalmente a una repercusión de costes y asistidos por un sistema de garantías menos consolidado.

De este modo, coexisten y proliferan copagos, tasas y, en definitiva, pagos por el usuario del servicio, sea cual sea la naturaleza jurídica de dicho pago y el mayor o menor grado de aceptación ciudadana.

#### **2.4. Dos derivadas: Concurrencia de tasas y relevancia del coste del servicio**

Derivado de las dos consideraciones anteriores, es un hecho que la concurrencia de tasas sobre servicios públicos esenciales, subdivididos en diferentes servicios y actividades, sobre los que incide una distribución competencial harto compleja, conduce a *situaciones de concurrencia de tasas estatales y autonómicas y de sobreimposición, que generan sentimientos de desigualdad y efectivos conflictos*.

Este hecho, que forma parte de la normalidad constitucional, como afirma, entre otras, la STC 71/2014, de 6 de mayo (FJ 4), antes citada, hace urgente la necesidad de fijar con claridad cual o cuales son los criterios constitucionales de distribución del poder tributario para el establecimiento de tasas. En definitiva, quien detenta el poder tributario en cada caso y cuales son los límites constitucionales al ejercicio de dicho poder. Pero esta cuestión resulta laboriosa, como se ha dicho, por la complejidad de la arquitectura de la distribución competencial de la cual deriva la atri-

---

7. STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 7.

bución y los límites del ejercicio del poder para el establecimiento de tasas, de acuerdo con el principio "la tasa sigue al servicio", dada la subsidiariedad que dicho principio implica respecto de la distribución competencial material. Pues *el principio "la tasa sigue al servicio" conlleva que la atribución y los límites, indirectos<sup>8</sup>, del ejercicio del poder tributario dependan de esa arquitectura competencial material que establecen la Constitución y las leyes, a la cual se subordina<sup>9</sup>*. Un tema en sí mismo complejo, al que hay que añadir la dificultad de integrar los nuevos límites señalados por el Tribunal Constitucional.

Además, la concurrencia de tasas genera una situación de sobreimposición, que agudiza la necesidad de clarificar criterios señalada, aumentando la demanda de transparencia a que nos acabamos de referir como uno de los factores que influyen en la proliferación de esta figura.

Sin embargo, la eficacia del servicio que las tasas pueden prestar a la causa de la transparencia topa con un escollo esencial, que es *la dificultad intrínseca que presenta la determinación del coste segregado de los servicios públicos esenciales*. Entre otros motivos, debido al notable grado de integración de las diferentes prestaciones que componen estos servicios, algunas de las cuales no son de recepción directa por el usuario.

Este problema afecta no sólo a las tasas sino también a los copagos y, en definitiva, a cualquier tipo de pago por el usuario del servicio, sea cual sea la naturaleza jurídica de dicho pago, y obstaculiza esa función de transparencia, a la que hemos aludido, que se atribuye a este tipo de prestaciones y es una de las causas de la tendencia favorable a su establecimiento. Pues, conocer el coste del servicio es una exigencia imprescindible para la transparencia; y también para el reparto equitativo de la distribución de costes - de la distribución de gasto público, en definitiva: que va estrechamente asociada a esa reivindicación de transparencia.

De algún modo, se puede afirmar, *la tendencia al establecimiento de pagos por los usuarios de los servicios, a través de tasas, copagos o precios, ha sacado a la luz la dificultad de conocer el coste de los servicios públicos esenciales con el grado de desagregación que se requiere para hacer efectiva la demanda de transparencia que está en la base de la tendencia al establecimiento de pagos por usuarios. Y esta dificultad enturbia la legitimación de la tendencia de traslado al usuario del coste del servicio público.*

---

8. Límites indirectos, en cuanto que derivados de la configuración de la materia. El establecimiento de límites directos corresponde, exclusivamente, a la LOFCA, a tenor del artículo 157. 3 CE

9. De ahí la denominación, "principio de competencia material" que también se usa para designar este principio.

Pero no sólo eso, el coste del servicio es un elemento necesario para el establecimiento de tasas y precios, por lo que la dificultad de su conocimiento *amenaza la posibilidad misma de establecimiento de tasas y precios*. El coste del servicio es una *condición de validez* del establecimiento de tasas y precios públicos tan esencial como la propia identificación del servicio o actividad gravada; y es también un *elemento básico* de su regulación.

Además, el coste del servicio es esencial para que las aportaciones del usuario cumplan la función que les corresponde. No se puede olvidar que la función desempeñada por el coste del servicio en la articulación de cada una de estas prestaciones, cuyo régimen jurídico es bastante diferente, sirve para diferenciarlas entre sí; por lo que dicho elemento resulta fundamental para que el establecimiento de tasas, precios, aportaciones o copagos, merezcan dicha denominación, o, lo que es lo mismo, para que puedan ser llamados con propiedad tasas, precios y aportaciones o copagos, de acuerdo con la naturaleza de cada una de estas prestaciones. En definitiva, para que las diferentes modalidades de pago por usuario cumplan con la distinta función que a cada una de ellas corresponde.

Una consideración, que se superpone y refuerza lo dicho respecto a la transparencia del gasto público, en el siguiente sentido: Respetar la naturaleza jurídica de las diferentes prestaciones es, también, respetar la distinta función que corresponde a cada una de ellas en el muy complejo mundo de las contribuciones al gasto público de los ciudadanos, tan frecuentemente oscurecido bajo la ambigua y genérica denominación de "aportaciones" del usuario. Equivale a respetar el derecho de los ciudadanos a saber a qué están contribuyendo o qué están pagando, cuales son sus derechos y obligaciones en cada caso, e, incluso, qué comporta la falta de pago. Cuestiones que reciben soluciones muy diversas en el ordenamiento jurídico, en función de la naturaleza de cada tipo de contribución o pago. De ahí, que respetar la naturaleza jurídica sea también una forma de aportar claridad y transparencia en el terreno del reparto de los gastos.

## **2.5. La reacción del Tribunal Constitucional: La prevalencia de la materia sobre el servicio**

Sin embargo, la identificación del servicio y la determinación del coste del mismo es algo que deja mucho que desear en algunos de los casos controvertidos. Llama poderosamente la atención la escasa relevancia de la identificación del servicio gravado en algunas controversias competenciales relativas al establecimiento de tasas autonómicas, las cuales resultan centradas, de forma casi exclusiva, en reivindicar la competencia sobre la materia. Un planteamiento que parece lógico, coherente con la idiosincrasia del criterio material de atribución del poder tributario para

el establecimiento de tasas "la tasa sigue al servicio", que implica que puede establecer tasas quien tiene la competencia para prestar el servicio o desarrollar la actividad; en definitiva, quien tiene la competencia sobre la materia en la que, genéricamente, se incardina el servicio o la actividad gravada. Pero este planteamiento esconde ciertos riesgos, según pone de manifiesto el análisis de las últimas sentencias.

Por el momento, baste con destacar que las sentencias a las que nos referimos<sup>10</sup> han declarado la existencia de invasión competencial por un ejercicio del poder tributario autonómico que: a) *no vulnera el reparto constitucional del poder tributario*, ya que reconocen implícitamente el establecimiento de las tasas autonómicas de acuerdo con el criterio de distribución competencial "la tasa sigue al servicio"; y b) *tampoco vulnera ninguna prohibición estatal de ejercicio del mismo*, sino, directamente, el orden material de distribución competencial.

Para argumentar dicha invasión, el Tribunal Constitucional da una especie de salto en el enjuiciamiento de las tasas autonómicas, pasa por encima del examen de la distribución constitucional del poder tributario, que considera respetada, y se sitúa, casi directamente, en el plano del examen de la distribución de competencias en la materia, con la finalidad de determinar si la tasa autonómica, *de algún modo, vulnera* ese orden competencial. Si produce, como dijo en su día el Consejo de Estado, un "efecto equivalente" a una invasión competencial<sup>11</sup>.

Esto significa que, en definitiva, lo que el Tribunal examina es *la incidencia que la tasa autonómica tiene sobre dicho orden*. Lo cual implica, en primer lugar, que *se abandona el debate sobre la distribución del poder tributario*. Y, en segundo lugar, que el análisis de la invasión competencial se sitúa en un terreno muy resbaladizo e inconcreto, cual es el de *la incidencia* de la tasa sobre el orden competencial. Además de acudir *per saltum* a la distribución competencial para la configuración del servicio público esencial, dejando de lado en este proceso, o minimizando, el examen del concreto servicio gravado por la tasa autonómica cuestionada; lo que aboca a una

---

10. STC 71/2014, de 6 de mayo, y STC 85 /2014 de 29 de mayo, relativas a las tasas autonómicas, catalana y madrileña, respectivamente, del euro por receta.

---

11. Dictamen del Consejo de Estado 623/2012, de 21 de junio de 2012. Respecto a la tasa catalana del euro por receta (Ley del Parlament de Catalunya 5/2012, de 20 de marzo), en el FJ IV se afirma: "...no se reprocha una eventual falta de competencia de la Generalidad para el establecimiento de tributos propios, pues no cabe cuestionar la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, sino el hecho de que la instauración de la tasa pueda, como consecuencia del ámbito sobre el que se proyecta, vulnerar el orden constitucional de competencias y, en particular (...) la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos."

cierta *irrelevancia del servicio gravado* en el enjuiciamiento de la cuestión competencial, que tiene graves consecuencias respecto a la efectividad del principio de igualdad, como veremos más adelante.

En definitiva, este planteamiento conduce a una *prevalencia de la materia sobre el servicio* a la hora de enjuiciar la posible invasión competencial producida por la tasa, que no deja de tener relevantes consecuencias.

Una posición, hasta cierto punto, comprensible, si se tiene en cuenta que las invasiones competenciales que el Tribunal declara en estos casos nada tienen que ver con la titularidad y competencia material de la Comunidad Autónoma sobre el servicio gravado; por lo que la exacta identificación de este último se muestra como irrelevante. Pero también una posición arriesgada, pues tiene como corolario que la función de distribución competencial que se predica del principio "la tasa sigue al servicio", también resulta bastante irrelevante. A este análisis dedicamos el siguiente apartado.

## III. Virtualidad y eficacia del principio "la tasa sigue al servicio"

### 1. Insuficiencia y consistencia del principio "la tasa sigue al servicio"

#### 1.1. Insuficiencia del principio

Como señalábamos en la introducción, el principio según el cual, "la tasa sigue al servicio", utilizado como criterio de distribución competencial del poder tributario entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ante la renuncia de la LOFCA a establecer un criterio específico de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas, parece insuficiente a la vista de la conflictividad competencial. No ya por las dificultades prácticas de su aplicación en el complejo mundo de los servicios públicos transferidos y de las competencias compartidas sobre los mismos, lo que ya es muy importante, sino por la incapacidad que presenta para ser considerado como criterio exclusivo de distribución competencial del poder tributario que se desprende de la más reciente jurisprudencia constitucional. Y, en este sentido, se hacía alusión a los límites que la última jurisprudencia constitucional ha establecido respecto al poder autonómico de establecimiento de tasas. Unos límites que tienen difícil justificación si se mantiene el carácter exclusivo de este criterio de distribución competencial, y cuya argumetnación resulta de difícil encaje.

No obstante, ni la jurisprudencia ni la doctrina parecen renunciar a la exclusividad del criterio "la tasa sigue al servicio" como criterio de distribución competencial; lo que lleva a afirmaciones contradictorias y alarmadas decisiones, un tanto alejadas de la virtud de la claridad.

Es el caso del Consejo de Estado, cuando mantiene la existencia de un legítimo ejercicio autonómico del poder tributario para el establecimiento de tasas, de acuerdo con el principio de distribución competencial "la tasa sigue al servicio", y, a un tiempo, el efecto de invasión competencial que produce dicho ejercicio<sup>12</sup>. Pues, no deja de ser contradictorio un ejercicio del poder tributario *legítimo e invasivo* de la distribución competencial. Sobre todo, si dicho principio es el criterio único, y, por tanto, exclusivo, de distribución competencial.

Una posición análoga ocupan las decisiones del Tribunal Constitucional que, enjuiciando la distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas, basada exclusivamente en el principio "la tasa sigue al servicio", aluden directamente a otro "criterio", el acceso al servicio público<sup>13</sup>.

## 1.2. La contradicción de acudir al principio de igualdad

Como se desprende de un examen más exhaustivo de estos pronunciamientos, ambos planteamientos, el del Consejo de Estado y el del Tribunal Constitucional, confluyen y tienen un sustrato común en la defensa de la igualdad de los ciudadanos en el acceso y disfrute de los servicios públicos; elemento inatacable como principio y como objetivo, que no puede menos que ser ampliamente compartido, y cuya aplicación no habría de ser controvertida.

Sin embargo, en el caso concreto, la aplicación del principio de igualdad a la distribución del poder autonómico para el establecimiento de tasas, como elemento *añadido* al criterio básico de distribución competencial, plantea problemas.

En abstracto, considerar que el régimen de acceso a los servicios públicos -competencia del Estado, a través del 149.1.1 CE, o de sus competencias básicas en los diferentes sectores- es un límite a la distribución competencial, no es objetable. No entra en contradicción, o mejor, no resulta incompatible con los diversos criterios de distribución competencial que la CE utiliza. La igualdad en el acceso y disfrute de los servicios públicos es

---

12. Dictamen del Consejo de Estado 623/2012, de 21 de junio de 2012, cit.

13. STC 71/2014, de 6 de mayo, y STC 85 /2014 de 29 de mayo, relativas a las tasas autonómicas, catalana y madrileña, respectivamente, del euro por receta.

un límite que se superpone o añade al criterio de distribución competencial empleado en cada caso, corrigiendo o limitando su alcance, pero que no anula o impide el juego de dicho criterio. Sin embargo, en el caso concreto de las tasas autonómicas, la superposición de este límite que, como se ha dicho, resulta lógico e indiscutible, al criterio de distribución competencial del poder tributario en materia de tasas, supone una contradicción. A nadie se le escapa que, por definición, la existencia de un servicio autonómico, haya sido o no gravado con una tasa, genera una situación desigual, o no uniforme, entre Comunidades Autónomas, que *no* es contraria al orden constitucional. Pues bien, el establecimiento de una tasa autonómica sobre dicho servicio no incrementa la situación de desigualdad previa sino que, en todo caso, la disminuye. La tasa se añade a esa situación desigual previa, creada por el servicio, para minorar o compensar esa desigualdad.

La situación de desigualdad, o de no uniformidad, creada por la existencia de un servicio autonómico, que es consecuencia lógica de la autonomía constitucionalmente reconocida, no vulnera, como es lógico, el principio de igualdad de todos los ciudadanos<sup>14</sup>. Y esta situación no varía de forma sustancial por el establecimiento de una tasa autonómica. Es más, en sentido estricto, la tasa autonómica que grava un servicio de la Comunidad Autónoma no sólo no incrementa esa situación desigual, no vulneradora del principio de igualdad, sino que contribuye a su compensación; pues obliga a los ciudadanos que se benefician de un servicio autonómico a contribuir a su financiación<sup>15</sup>. Es más, en la medida en que la situación desigual consiste en la existencia de un servicio financiado con fondos públicos que, al menos parcialmente, dado el sistema de financiación autonómico, proceden del conjunto del Estado, la tasa autonómica redistribuye el coste y, de alguna forma, compensa la situación desigual. Por lo que, en este contexto, *la utilización del principio "la tasa sigue al servicio" como criterio de distribución competencial constituye una aplicación del principio de igualdad que utiliza el servicio como parámetro o medida de la igualdad*.

14. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, la diversidad, la ausencia de uniformidad y, en ese sentido, una cierta desigualdad, son nociones intrínsecas a la existencia de autonomía y no suponen vulneración alguna del principio de igualdad, pues son consecuencia del juego constitucional de ambos principios, autonomía e igualdad. Por tanto, el establecimiento de una tasa sobre dicho servicio, de acuerdo con el principio de distribución competencial "la tasa sigue al servicio", por definición, no puede producir desigualdad.

15. Esta consideración es independiente de la posición que se mantenga en la polémica sobre la función de los principios de equivalencia y de capacidad económica en la articulación de las tasas. Sobre dicha polémica, véase BÁEZ MORENO, A.: "Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos. Una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, págs.. 953-969.

La tasa, por tanto, no genera desigualdad sino que, por su vinculación al servicio, se añade a una situación que, de suyo, ya es desigual, a la que viene a compensar. Esta funcionalidad de la tasa, que se ve con claridad cuando se aplica sobre servicios o actividades independientes, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, queda oscurecida cuando se aplica a servicios vinculados con servicios públicos transferidos, por la complejidad intrínseca de dichos servicios. Sobre todo, cuando los servicios que presta la Comunidad Autónoma son instrumentales respecto a las prestaciones que constituyen el objeto de los servicios públicos esenciales<sup>16</sup>.

Es el caso, por ejemplo, del servicio administrativo del servicio público de Administración de Justicia, la llamada administración de la Administración de Justicia. Servicios inseparables en sí mismos, según el Tribunal Constitucional, pero diferenciados en cuanto a su titularidad y competencia; lo que permite, en este caso, el establecimiento y la concurrencia de tasas judiciales autonómicas sobre la administración de la Administración de Justicia, que se exigen al mismo tiempo que las tasas judiciales estatales que gravan el servicio público Administración de Justicia. Pero no ha sido así en otros casos que se examinan más adelante, en los que el servicio prestado por la Comunidad Autónoma, resulta prácticamente irrelevante<sup>17</sup>. De ahí la inseguridad jurídica.

En consecuencia, hay que concluir que la utilización del principio "la tasa sigue al servicio" como criterio de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas se encuentra estrechamente ligada a la realización efectiva del principio de igualdad. O, dicho con otras palabras, que existe una relación entre tasa y principio de igualdad que justifica la utilización de la competencia sobre el servicio como criterio de distribución del poder tributario para el establecimiento de tasas. Pues, cuando la tasa sigue al servicio, el servicio actúa, en cierto modo, como medida de la igualdad.

Por ello, el establecimiento de límites al principio de distribución competencial "la tasa sigue al servicio", en base al principio de igualdad, resulta contradictorio con dicho principio, habida cuenta de que la función que desempeña, la finalidad, en definitiva, del principio "la tasa sigue al servicio" en este contexto, es, precisamente, la de preservar el principio de igualdad.

---

16. AGULLÓ AGÜERO, A.: "Tasas y Autonomías", en ADAME MARTÍNEZ, F. y RAMOS PRIETO, J. (Coord.): *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, IEF, Madrid, págs. 1176 y 1177. De ahí que el TC realice ambigüas declaraciones sobre la ausencia de "valor añadido es estos servicios".

---

17. Me refiero, una vez más, a las SSTCC 71/2014, de 6 de mayo, y 85/2014, de 29 de mayo, relativas a las tasas del euro por receta.

### 1.3. El acceso al servicio público esencial

Las sentencias citadas del Tribunal Constitucional que han expulsado del ordenamiento jurídico tasas autonómicas establecidas de acuerdo con el principio "la tasa sigue al servicio", se han basado, a mi juicio, en el efecto de *impedir* el acceso al servicio público que, según el Tribunal, se derivaba de la falta de pago de dichas tasas; lo que generaba una *vulneración de la igualdad en el acceso* al servicio público que establecían las bases estatales y, en consecuencia, una vulneración competencial que afectaba a la totalidad de la tasa y no sólo al efecto de impedir el acceso al SPET. Así se argumentó en el caso de la tasa catalana del euro por receta y, posteriormente, aún con más claridad, en el caso de la tasa madrileña del mismo nombre<sup>18</sup>.

Sin embargo, la decisión del Tribunal Constitucional sorprende si se tiene en cuenta que las consecuencias de la falta de pago de dichas tasas se limitaban a la apertura del correspondiente procedimiento recaudatorio; y que esas consecuencias eran idénticas a las que se producían por la falta de pago de las tasas judiciales autonómicas, las cuales fueron declaradas conformes al ordenamiento jurídico constitucional en la misma sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la tasa catalana del euro por receta<sup>19</sup>.

---

18. STC 71/2014, de 6 de mayo, y STC 85 /2014 de 29 de mayo, relativas a las tasas catalana y madrileña, respectivamente, del euro por receta. Concretamente, el Tribunal afirma que la tasa "recae" de forma directa sobre la prestación farmacéutica, argumentando que "su pago es condición para la dispensación del medicamento o producto sanitario". Argumento al que añade la inexistencia de un "servicio accesorio con valor añadido" y de una "prestación complementaria, adicional a la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud". Y termina con la genérica afirmación de que "el examen del hecho imponible de la tasa permite concluir que no recae sobre una prestación nueva sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria" ( STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 7). Sin embargo, el régimen jurídico de la tasa no configura el pago como condición para la dispensación. De otro lado, afirmar la ausencia de valor añadido de un servicio no es lo mismo que negar su existencia, al menos, con la claridad que requieren las graves consecuencias que se derivan. De igual modo que tampoco niega necesariamente la existencia de una prestación, el hecho de que ésta no pueda ser clasificada como prestación adicional a la cartera común. -Recuérdese que tampoco es una prestación "adicional" sino instrumental e inseparable, y que tampoco implica "valor añadido", la administración de la Administración de Justicia, servicio autonómico que, sin embargo, legitima para el Tribunal el establecimiento de tasas judiciales autonómicas, en la misma sentencia-. Finalmente, tampoco el examen del hecho imponible de la tasa permite deducir con claridad que ésta recaiga, como deduce el Tribunal, sobre "todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria"; afirmación que, de otro lado, resulta contradictoria con la anterior afirmación de que la tasa recae, directamente, "sobre la prestación farmacéutica". Todo ello, conduce a situar la condición de acceso al servicio público como *elemento determinante* de la declaración de inconstitucionalidad, como revela la redacción, mucho más directa, del FJ 3 c) de la STC 85/2014 de 29 de mayo, relativa a la tasa del euro por receta de la Comunidad de Madrid. Así lo expone en "Tasas y autonomía", cit., págs. 1177 y ss..

---

19. STC 71/2014, de 6 de mayo, relativa a la tasa catalana del euro por receta. Lamentablemente, el debate sobre el acceso al servicio público esencial se ha limitado a las consecuencias de la falta de pago de las tasas autonómicas cuya exacción se vincula a dicho acceso.

En ambos supuestos, de diferente solución, tasas del euro por receta y tasas judiciales autonómicas, se dan las siguientes coincidencias básicas: el Tribunal: admite o no niega claramente, la existencia y titularidad autonómica de un servicio gravado<sup>20</sup>; la vinculación de las tasas autonómicas con el acceso al servicio público estatal es idéntica (la tasa autonómica se exige en el momento de solicitud de la prestación del servicio público estatal), como también lo son las consecuencias de la falta de pago (apertura del procedimiento recaudatorio de la tasa autonómica sin impedir el acceso al servicio público estatal); y es, asimismo, idéntico, el régimen jurídico estatal del acceso al servicio (condiciones de generalidad e igualdad)<sup>21</sup>.

Ciertamente, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las tasas judiciales autonómicas, las sentencias que enjuician las tasas del euro por receta se centran en el acceso a los servicios públicos esenciales, prestando escasa o nula atención a los específicos servicios autonómicos que gravan las citadas tasas. Un planteamiento en el que, como se ha dicho, la irrelevancia del servicio gravado produce *un desplazamiento en el enjuiciamiento de la cuestión competencial del ámbito de la distribución del poder tributario para el establecimiento de tasas al ámbito de la distribución de la competencia material, la cual adquiere prevalencia sobre la distribución del poder tributario*. Pero lo que interesa destacar en este momento, más allá de la extrañeza del argumento relativo al impedimento de acceso a la prestación farmacéutica por falta de pago de las tasas del euro por receta, es, en primer lugar, que el recurso que hace el Tribunal a un criterio diferente del principio "la tasa sigue al servicio" para declarar la invasión competencial amenaza la consistencia de este principio de distribución competencial. Es más, supone *la quiebra* de dicho principio como criterio exclusivo de distribución competencial. Y, en segundo lugar, que la irrelevancia del servicio auto-

---

20. Como se ha señalado supra (nota a pie núm 18) las referencias a la ausencia de "valor añadido" del servicio, y a la ausencia de "una prestación adicional a la cartera común", que realiza el Tribunal, resultan, a mi juicio, insuficientes para concluir la inexistencia de un servicio que se predica accesorio e instrumental de otras prestaciones. Y la misma consideración cabe hacer respecto a las genéricas afirmaciones del Tribunal cuando se refiere al hecho de que la tasa "recae" directamente sobre la prestación farmacéutica, por ser una condición de acceso a la dispensación, o cuando deduce del examen del hecho imponible que la tasa en cuestión "recae sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria".

---

21. Del análisis detenido del régimen jurídico de las tasas catalana y madrileña del euro por receta me he ocupado en: "La tasa del euro por receta. Controversia competencial y régimen jurídico" en ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (dirs.), VEGA BORREGO, F. A., (coord.): *La distribución del poder financiero en España: Homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet*, Marcial Pons, Madrid, págs. 349-367, especialmente, págs. 352 y ss.

nómico gravado en el análisis del Tribunal, plantea un grave problema, al desligar, la medición de la igualdad de la existencia de unos servicios añadidos por cada Comunidad.

#### 1.4. Consistencia del principio

Las invasiones competenciales que declaran las sentencias sobre las tasas del euro por receta, cuyo fundamento parece ser el impedimento que causan de acceso a la prestación farmacéutica, poco o nada tienen que ver con la titularidad y competencia sobre el servicio gravado, ni, por consiguiente, con la aplicación del principio "la tasa sigue al servicio"; lo que pone de manifiesto la insuficiencia de este principio, considerado criterio exclusivo de distribución competencial del poder tributario en materia de tasas, para dirimir las controversias competenciales relativas al establecimiento de estos tributos.

Dejando de lado, por el momento, otro tipo de consideraciones, relativas a la realidad y fundamento de dicho límite e incluso a sus consecuencias, la insuficiencia apuntada pone en cuestión *la consistencia* del principio, su potencialidad como criterio de distribución competencial, y permite plantear si la causa de esa falta de potencialidad del principio radica en su propia idiosincrasia, esto es, en su origen como criterio de *atribución* del poder, no de distribución del mismo entre diferentes niveles de gobierno, dotados de poder tributario y de competencias materiales sobre los servicios.

En definitiva, no resulta aventurado pensar, a la vista de los términos en que se plantea y resuelve la conflictividad competencial, que la raíz de la inconsistencia que presenta el principio de distribución competencial "la tasa sigue al servicio" podría estar en su origen, como criterio de atribución, que no de distribución, del poder tributario para el establecimiento de tasas. Pero esta doble afirmación, la inconsistencia del criterio, y su naturaleza originaria de criterio de atribución como causa de dicha inconsistencia, requiere una explicación.

Así, para empezar, se ha de aclarar que por *consistencia* del criterio de distribución competencial se entiende, como ya se ha apuntado, su virtualidad para solucionar cualquier conflicto competencial de forma exclusiva, con independencia de las dificultades y de los problemas que pueda generar su aplicación.

Los problemas de aplicación práctica de un criterio pueden conducir, igualmente, a su rechazo como criterio de distribución competencial, pero afectan a *la eficacia* del mismo, no a su consistencia. Es decir, la solución de los problemas de aplicación práctica de un determinado criterio, por mucho que, debido a su magnitud, aconsejen un cambio de criterio, se

sitúan en el terreno del desarrollo del principio. Su solución será, en todo caso, desarrollo o concreción de un principio, con el que no entra en contradicción. Aunque este desarrollo pueda suponer una importante limitación. Dicho con otras palabras, la solución de los problemas de aplicación exige desarrollo del principio, no su corrección; aunque la magnitud de los problemas de índole práctica aconseje la renuncia o el cambio de criterio, y por mucho que un eventual desarrollo del principio, o su concreción, entrañen algún tipo de limitación.

La *consistencia*, por el contrario, se sitúa en el plano de la potencialidad de un principio, en este caso, como criterio de distribución competencial, no en el de su eficacia práctica, que es otro planteamiento. Y desde ese punta de vista, se dice que el principio en cuestión pierde consistencia si, para solucionar los conflictos competenciales, se ha de acudir a otros principios y complementar, y, en ese sentido, limitar o corregir, su aplicación.

En el caso de las tasas autonómicas vinculadas a SPET, efectivamente, se podría pensar que la conflictividad competencial tiene otras causas, ajenas a la consistencia del principio "la tasa sigue al servicio", como pueden serlo la dificultad de identificar los servicios o la dificultad de individualizar al titular de la competencia material sobre los mismos, por la complejidad intrínseca a tales servicios, y así es en la mayoría de los casos. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional reseñada autoriza a pensar que se han introducido límites al poder tributario autonómico para el establecimiento de tasas, al margen, o con independencia, de la competencia que asiste a la Comunidad Autónoma para su establecimiento con arreglo al principio "la tasa sigue al servicio", según hemos visto en los apartados precedentes. De ahí, la falta de consistencia o virtualidad de este principio como criterio de distribución competencial que se apunta a cuya concreción se dedica el siguiente apartado.

## **2. Atribución y distribución competencial**

### **2.1. Atribución y distribución**

Se ha dicho que la raíz de la inconsistencia apuntada del principio "la tasa sigue al servicio" como criterio de distribución competencial del poder tributario entre las Comunidades Autónomas y el Estado, podría estar en el origen de dicho criterio como criterio de atribución, que no de distribución, del poder tributario. Debiendo aclarar, a estos efectos, que se utiliza el término atribución en un doble sentido. En el sentido de que el principio atribuye la totalidad del poder a un ente, sin más límites que los que se derivan de la propia naturaleza del tributo; por lo que, desde esa concreta perspectiva, no hay distribución de poder sino atribución de la totalidad

del poder. Y en el sentido, más propio, de que esa atribución del poder para el establecimiento de tasas no es fruto de una distribución específica, sino mera consecuencia de una distribución material de competencias, efectuada con una finalidad distinta a la del reparto del poder tributario. Se parte, pues, de que atribución del poder tributario y distribución competencial del poder tributario, no son la misma cosa. Y no lo son, porque no es lo mismo atribuir que distribuir. La atribución puede, o no, ser consecuencia de una distribución del poder, ya que toda distribución produce una atribución de poder, pero no a la inversa. No toda atribución es consecuencia de una distribución. De ahí que atribución de competencia, o de poder tributario, y distribución de la competencia o del poder tributario, sean cosas diversas.

En este planteamiento, *la distribución es una operación determinada que requiere tener en cuenta, de forma específica, el objeto sobre el que se proyecta*. Por ello, el hecho de que un principio genere una distribución de competencias no lo convierte, automáticamente, en el criterio de distribución competencial, aunque sí, probablemente, en uno de los criterios o elementos a tener en cuenta para la distribución competencial.

Esto es, precisamente, lo ocurrido con el principio "la tasa sigue al servicio". Un principio de atribución, que no de distribución, del poder para el establecimiento de tasas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al que, de modo impropio, se asigna la función distributiva. Probablemente, debido a que es fácil pensar que, distribuida la competencia sobre el servicio, queda atribuida la competencia para el establecimiento de tasas y, automáticamente, distribuido, el poder tributario o la competencia para dicho establecimiento, con carácter definitivo. Sin embargo, esto no es siempre así, como permite derivar la jurisprudencia constitucional relativa a la tasa del euro por receta; por lo que procede examinar con mayor detenimiento la naturaleza de este principio y las razones que conducen a afirmar su función de atribución del poder tributario. Sin perjuicio de su eficacia como criterio de distribución competencial en la mayoría de los casos.

## **2.2. El principio de atribución competencial en materia de tasas**

El principio "la tasa sigue al servicio" significa que el poder para el establecimiento de tasas sobre servicios se atribuye al ente público que ostenta la competencia material sobre los citados servicios, de forma acorde con la naturaleza de este tributo. Se trata, pues, de un principio general de atribución del poder tributario que deriva de la naturaleza misma de este tributo, que es la de gravar servicios.

De este modo, el poder tributario se une al poder para el establecimiento del servicio, del que es subsidiario, y ambos corresponden a un mismo

ente, siguiendo una lógica impecable. El primero se atribuye a quien detenta el segundo, de modo que la titularidad del poder tributario *sigue* a la titularidad del poder material. De ahí la expresión la tasa *sigue* al servicio. Pues parece lógico que, quien puede configurar y prestar un servicio, pueda hacerlo en su totalidad, esto es, incluyendo las condiciones de financiación, en cuanto al reparto de costes, y contemplando, por tanto, la posibilidad de establecer tasas sobre el mismo. El principio responde a una lógica impecable, de atribución del poder estrechamente unida a la responsabilidad del servicio y, en este sentido, a la competencia material sobre el mismo. Pero esta lógica es completamente ajena a la idea de distribución. No la presupone, ni la tiene como objetivo o finalidad.

El poder tributario de establecimiento de tasas es, simplemente, una consecuencia del poder material. El cual, efectivamente, puede haber sido previamente distribuido, como ocurre en un Estado descentralizado en el que coexisten diversos entes públicos con capacidad para el establecimiento de tributos. Pero esta circunstancia no convierte al poder tributario así atribuido, en consecuencia o resultado de una distribución competencial de dicho poder.

Aún cuando la competencia material haya sido objeto de distribución, la atribución de poder tributario subsiguiente no es fruto de una distribución específica de dicho poder, sino, en todo caso, *un efecto indirecto* de la distribución del poder material, que no puede ser considerada, en sentido propio, una distribución de poder tributario. La competencia material se distribuye, el poder tributario subsiguiente, no.

*Este poder sólo se atribuye en su totalidad a un ente que detenta competencias que le han sido atribuidas por aplicación de criterios de distribución, que son ajenos a la existencia y distribución de un poder tributario subsiguiente.*

Con todo, el sistema podía funcionar correctamente, y, de hecho, así ha sucedido durante un largo período de tiempo, porque el principio "la tasa sigue al servicio" proporciona un efecto de distribución competencial del poder tributario, aparentemente, claro y definitivo, ya que, delimitado el ámbito material de competencias, queda atribuido el poder tributario sin posibilidad de que su legítimo ejercicio pueda suponer una invasión competencial. La invasión competencial quedaba excluida siempre que el ejercicio del poder tributario discurriera dentro del ámbito competencial citado, lo que avalaba su elevación a principio de distribución competencial.

El predicamento del principio de atribución del poder tributario "la tasa sigue al servicio" como criterio exclusivo de distribución competencial del poder tributario en materia de tasas, se explica, sin duda porque, siendo dicho principio el criterio general de atribución del poder tributario para

el establecimiento de tasas: es imprescindible que sea tenido en cuenta en cualquier distribución del poder tributario que tenga lugar –viene a ser un *prius* de cualquier distribución de poder–; y, además, su utilización como criterio de distribución competencial excluye el conflicto competencial. En consecuencia, el ejercicio del poder tributario, así atribuido, podrá vulnerar otros principios o normas constitucionales, pero no podrá producir una invasión competencial.

La invasión competencial, por definición, supone vulneración del orden constitucional de distribución de competencias y, en el caso de las tasas, esa distribución de competencias es previa y determinante de la atribución del poder tributario para su establecimiento, lo que imposibilita la existencia de una vulneración competencial si el poder tributario ha sido correctamente atribuido.

### **2.3. Principios de atribución y de distribución competencial**

De acuerdo con lo anterior, el principio "la tasa sigue al servicio" no es un principio propiamente dicho de distribución competencial del poder tributario sino sólo un principio de atribución de poder que, aplicado en el ámbito de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, produce un efecto distributivo que, en la mayoría de los casos, no genera conflicto. De ahí su elevación a principio o criterio exclusivo de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas.

No obstante, dado que el principio "la tasa sigue al servicio" se limita a atribuir en su totalidad dicho poder a un solo ente, sin efectuar distribución alguna entre los diversos entes públicos con poder tributario concurrentes, una vez atribuido el poder, el principio ya ha desplegado toda su función y no permite la solución de nuevos conflictos competenciales. Por decirlo resumidamente: una vez atribuido el poder con arreglo al criterio de la titularidad del servicio, el principio ha desplegado ya todos sus efectos y no permite la solución de nuevos conflictos competenciales.

Y, si bien esos nuevos conflictos parecían de imposible planteamiento, lo cierto es que tales conflictos han surgido en el ámbito de los SPET, revelando la limitación del principio de atribución "la tasa sigue al servicio" como principio de distribución competencial del poder tributario. Un problema que surge debido a que el principio en cuestión, nacido como criterio de atribución del poder tributario en un contexto completamente diferente, es ajeno a la complejidad de la distribución competencial, o, mejor, no atiende, en definitiva, a la singularidad de las exigencias del concreto mapa de distribución competencial en que se aplica.

A diferencia de lo que ocurre con las competencias sobre los servicios, que sí han sido objeto de distribución competencial con arreglo a criterios específicos establecidos al efecto; y a diferencia, asimismo, de lo que ocurre con la distribución del poder tributario en materia de impuestos, que cuenta con una regla o principio de reparto propio, la prohibición de doble imposición establecida en el artículo 6 de la LOFCA; no ha ocurrido lo mismo con el reparto del poder tributario para el establecimiento de tasas. El poder tributario para el establecimiento de tasas, simplemente, *sigue al servicio*; generando, de este modo, un efecto de distribución, una atribución, en realidad, del poder o de la competencia para el establecimiento de tasas, *correspondiente*, o natural. Esta atribución de poder se considera, impropriamente, fruto de un criterio de distribución competencial.

Pero la distribución del poder tributario, incluso si se refiere, exclusivamente, al establecimiento de tasas, reviste más complejidad, como ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional a la que nos venimos refiriendo. El principio "la tasa sigue al servicio" genera situaciones de concurrencia y superposición en los SPET que deben ser corregidos con criterios claros y de aplicación general.

La atribución inicial del poder tributario a quien tiene la competencia sobre el servicio, probablemente, debe estar sujeta a límites competenciales que superan el estricto marco de la delimitación del servicio gravado y de la identificación de la correspondiente titularidad. Lo que significa que tales límites se han de situar al margen del principio "la tasa sigue al servicio"; añadiéndose, en suma, a esa primera atribución, que deriva de dicho principio, para llevar a cabo una completa distribución competencial del poder tributario.

La existencia de tales límites, que corrigen o, simplemente, se superponen, al principio "la tasa sigue al servicio", revelados de forma imprecisa por la jurisprudencia y necesitados de expresa regulación, cuestionan la virtualidad de este principio como criterio exclusivo de distribución competencial. En definitiva, revelan su inconsistencia como criterio de distribución competencial, situándolo en su auténtica función de criterio de atribución del poder, que necesita ser complementado con otros límites o criterios para poder cumplir una función de distribución competencial.

## Bibliografía

- AGULLÓ AGÜERO, A: "La tasa del euro por receta. Controversia competencial y régimen jurídico" en ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. (dirs.), VEGA BORREGO, F. A., (coord.): *La distribución del poder financiero en España: Homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet*, Marcial Pons, Madrid, págs. 349-367.

- AGULLÓ AGÜERO, A.: "Tasas y Autonomías", en ADAME MARTÍNEZ, F. y RAMOS PRIETO, J. (Coord.): *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, IEF, Madrid, págs. 1167-1180.
- BÁEZ MORENO, A.: "Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos. Una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, págs. 953-969.
- BARQUERO ESTEBAN, J.M.: *La función del tributo en el Estado Social y democrático de Derecho*, CEC, Madrid, 2002
- CUENCA, ALAIN: "El gasto sanitario de las Comunidades Autónomas y su financiación", *Tax and Public Finance Law Seminar Series* núm.2, marzo 2016, en e-repositori UPF, [https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/26136/Tax\\_Public\\_Finance\\_Law\\_2\\_Cuenca.pdf?sequence=1](https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/26136/Tax_Public_Finance_Law_2_Cuenca.pdf?sequence=1)
- CUENCA, A. y GONZÁLEZ, R.: "Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España", *Papeles de Economía*, núm. 143, 2015, págs. 75-93.
- DIAZ DE SARRALDE, S.: "La garantía de los Servicios Públicos Esenciales en el nuevo régimen de financiación autonómico", *Presupuesto y Gasto Público*, págs. 85-100.

## Resumen

El trabajo plantea la inconsistencia del principio de distribución competencial del poder tributario para el establecimiento de tasas "la tasa sigue al servicio", en el ámbito de los servicios públicos esenciales transferidos, a la luz de la jurisprudencia constitucional; así como la urgencia de clarificar los criterios de distribución competencial, en un contexto de expansión de esta figura y de otras modalidades de pago por usuario, y de relativa opacidad de los costes de tales servicios. Critica la existencia de una prevalencia de la distribución material de competencias en las controversias competenciales relativas a estas tasas, y también la irrelevancia del servicio autonómico gravado a los efectos de garantizar la efectividad del principio de igualdad. Finalmente, mantiene la distinción entre atribución y distribución del poder como un elemento necesario para una construcción eficaz de la distribución competencial del poder de establecimiento de tasas.

## Abstract

The following piece of work firstly lays out, in the light of constitutional Case-Law, the inconsistency of the competency distribution principle

of tax power, also known as “fee follow service” in the field of transferred essential public services. Secondly, the article puts forward the pressing need to clarify competential distribution criteria in the context of the expansion of taxes and other payment types as well as in the context of relative cost opacity of those services. The article also assesses the prevalence of material competence distribution within tax relative competential conflicts, and criticises the irrelevance of taxed autonomic service for the purposes of guaranteeing the efficiency of the equality principle. Moreover, the distinction between attribution and distribution of power is defended in this paper as a necessary element for an efficient competential distribution of tax power.

**PALABRAS CLAVE:** tasas, servicios públicos transferidos, poder tributario, distribución competencial,

**KEY WORDS:** fee, transferred public services, tax power, competential distribution.



# Los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria

Texto de:  
Luis Manent Alonso  
Abogado de la Generalitat en la  
Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PRIVILEGIO TRADICIONAL DEL FISCO. III. PRESTACIÓN FARMACÉUTICA AMBULATORIA. IV. CONCIERTOS FARMACÉUTICOS. V. INTERESES DE DEMORA. VI. CONCLUSIÓN.

## I. Introducción

« En los últimos años, los países de nuestro entorno cultural se han visto obligados a promover nuevas políticas restrictivas de los derechos prestacionales. La justificación es de sobra conocida. Se trata de un movimiento reflexivo, para salvar lo que sea posible del denominado Estado social» en una situación de grave crisis económica<sup>1</sup>.

En el caso de la Comunitat Valenciana existen circunstancias adicionales, y de carácter estructural, que han dificultado aún más la implementación de políticas sociales. Nos estamos refiriendo al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen ordinario previsto por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, así como por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que la desarrolla<sup>2</sup>. Tras la reciente

---

1. GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José y MANENT ALONSO, Luis: «La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: una nueva manifestación del Estado garante», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 51, 2015, pág. 176.

2. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y 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.

STC 96/2016, de 12 de mayo, no parece que esta situación pueda corregirse, hablando en términos jurídicos<sup>3</sup>.

La crisis económica y las necesidades de financiación de la Comunitat Valenciana obligan a plantearse fórmulas jurídicas que hagan menos gravoso para la Generalitat el cumplimiento de sus cometidos. Uno de los campos donde las Administraciones Públicas pueden ahorrar importantes cantidades de dinero es el de los intereses de demora<sup>4</sup>. En primer lugar, cumpliendo sus compromisos económicos en los plazos legalmente establecidos. En su defecto, aplicando el régimen de demora que, dentro de la ley, sea más beneficioso para la Administración, y en última instancia, para los ciudadanos. No puede desconocerse que «la deuda farmacéutica no sólo se ha incrementado en términos absolutos, al socaire del propio aumento del gasto farmacéutico, sino también en términos relativos, debido a los extraordinarios y crecientes retrasos en los que las nuevas Administraciones sanitarias, estatal y autonómicas, han venido incurriendo en el pago de sus deudas, con la consiguiente generación y acumulación de "bolsas" de endeudamiento»<sup>5</sup>.

Como quiera que no es pacífica la cuestión relativa a la normativa aplicable para cuantificar los intereses de demora en esta materia, en las próximas páginas expondremos nuestra opinión al respecto. El problema se centra en señalar si aquellos deben determinarse a partir de las reglas generales de las obligaciones de la Hacienda Pública o las especiales para la represión de la morosidad en las operaciones comerciales<sup>6</sup>. Aunque cierta jurisprudencia menor, entre otras las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Valencia de 19 de mayo y 24 de noviembre

---

3. La STC 96/2016, de 12 de mayo (RTC 2016\96), ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat contra los extremos de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, reguladores del «Fondo de suficiencia global».

---

4. Son intereses de demora los que se «devengan a partir del reconocimiento de obligaciones de pago por parte de la Administración en el seno de sus relaciones jurídicas con terceros». BUSQUETS LÓPEZ, Miguel Ángel: «El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 13, 2015, pág. 217.

---

5. BALLESTEROS POMAR, Raquel: «La mora de la Administración con la industria farmacéutica», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, Civitas, Madrid, 2012, pág. 990.

---

6. En el caso de la Administración del Consell, bien el art. 22 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector público instrumental y de subvenciones, bien el art. 216.4 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

de 2014, respectivamente, se inclinan por esta última, creemos que hay que rechazar cualquier automatismo. Lo corrobora la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2016.

En la exposición comenzaremos refiriéndonos a la evolución del régimen jurídico de los intereses de demora de la Hacienda Pública. Después abordaremos brevemente la prestación farmacéutica ambulatoria y el instrumento que la articula, los conciertos farmacéuticos. A continuación explicaremos por qué consideramos que no es aplicable en todo caso la normativa de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales a los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria. Terminaremos con una recapitulación.

## II. Privilegio tradicional del fisco

Hasta hace poco las Administraciones Públicas no pagaban intereses de demora. Para que ello ocurriera era necesario que así se hubiese pactado expresamente o que una ley especial lo contemplase para un supuesto concreto<sup>7</sup>. Esta singularidad arrancaría del Derecho regio, en el que se proclamaba la máxima *Princeps in contractibus non debet usuras*<sup>8</sup>. Este criterio, convertido en principio general, pasa al «Derecho administrativo moderno pero adopta en éste un distinto respaldo legal: en concreto la intangibilidad del gasto y la supremacía parlamentaria en la aprobación del presupuesto. Paralelamente otro criterio sigue siendo utilizado: la Administración actúa de buena fe, en el impago o en la *mora debitoris*, ya

7. Así ocurría, por ejemplo, en los contratos de obras a partir del pliego de condiciones generales para las contrataciones de obras públicas, aprobado por Real Orden de 14 de abril de 1836. Su art. 32, párrafo tercero, expresaba que «si concluidas y recibidas éstas, no se le abonase al contratista su haber al expirar el termino estipulado, podrá pretender interés por causa de retardo del pago de la suma que le resta desde dicha época». A pesar de ello la jurisprudencia lo aplicaba restrictivamente. Un segundo ámbito donde empiezan a satisfacerse intereses de demora, esta vez por disponerlo una ley especial, es la expropiación forzosa. Los arts. 56 y 57 de la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, aún hoy imponen a la Administración el abono de intereses de demora en los supuestos de retraso superior a seis meses en la fijación del justiprecio y en el abono del mismo.

8. El engarce sería un extracto de la *Lex Herennius* y la consecuente equiparación de los derechos del fisco con los de un menor de edad. Se sostenía que *Fiscus in suis contractibus usuras non dat sed ipse accipit*. En este principio se basaría inicialmente la doctrina del Consejo Real, y con el tiempo, también, en sus propias consideraciones.

que los créditos es el legislativo quien debe otorgarlos»<sup>9</sup>. Esta conclusión, empero, era cuestionada por la doctrina<sup>10</sup>.

Hubo que esperar al último cuarto del siglo XX para cambiar de paradigma. «Por primera vez, en el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, se reconoce la obligación de la Administración Pública de satisfacer intereses legales de demora con carácter general»<sup>11</sup>. Desde este momento ya no se puede negar el derecho de las oficinas de farmacia a reclamar intereses de demora en los casos de pago tardío de la Administración sanitaria<sup>12</sup>.

Sin embargo la certeza acerca del régimen jurídico de los intereses moratorios en la prestación farmacéutica ambulatoria no duraría mucho. La aprobación de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales ha planteado si la normativa *ad hoc* desplaza a la general de la Hacienda Pública expuesta *ut supra*. Nos estamos refiriendo a la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, y la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, que la transpone.

En ocasiones la respuesta jurídica a la determinación de la norma aplicable exige indagar en la naturaleza de la institución. Así ocurre respecto de los conciertos farmacéuticos y los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria. Se ha dicho que nos encontramos «frente a un mosaico legislativo, en cuyo epicentro se encuentra la actual indefinición jurisprudencial de la naturaleza jurídica de los

---

9. VILLAR PALASÍ, José Luis: *Técnicas remotas del Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, pág. 32.

---

10. Esta conducta era criticada, entre otros, por VILLAR PALASÍ porque «la Administración carece de regla sustantiva que le exima del pago de intereses. Antes al contrario, desde un punto de vista dogmático, la solución era exactamente la contraria por aplicación del artículo 16 del Código Civil y del Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911. Si en ambos preceptos se establecía la supletoriedad del Código Civil y éste impone (art. 1108) el pago de intereses, ¿por qué la Administración deniega su pago, salvo que haya precepto especial o así se haya pactado expresamente?». VILLAR PALASÍ, José Luis: «El pago de intereses de demora en los contratos administrativos», en VV. AA., *Estudios de Derecho Administrativo, Libro-Jubilario del Consejo de Estado*, Instituto de Estudios Políticos, 1972, págs. 133 y 134.

---

11. CALVO SÁNCHEZ, Luis: «La reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre intereses legales pasivos por demora de las Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, pág. 353.

---

12. Tras la aprobación de la Constitución de 1978 las distintas leyes de Hacienda Pública de las CCAA siguen la misma pauta y reconocen a los acreedores de la Administración el derecho al cobro de intereses de demora.

Conciertos»<sup>13</sup> así como de los pagos efectuados a los farmacéuticos por el suministro de los medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud. Por razones sistemáticas expondremos nuestra opinión, primero sobre la naturaleza jurídica de la prestación farmacéutica ambulatoria, y después, la de los conciertos farmacéuticos. Estos son una herramienta que hace posible aquella.

### III. Prestación farmacéutica ambulatoria

«La prestación farmacéutica comprende los medicamentos y productos sanitarios y el conjunto de actuaciones encaminadas a que los pacientes los reciban de forma adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis precisas según sus requerimientos individuales, durante el período de tiempo adecuado y al menor coste posible para ellos y la comunidad»<sup>14</sup>. Es una de las que conforman el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud<sup>15</sup>. Cuando es dispensada por las oficinas de farmacia se la adjetiva como ambulatoria<sup>16</sup>. La ley impone a los farmacéuticos -únicas personas físicas que pueden ser titulares de oficinas de farmacia<sup>17</sup>- la obligación de atender este servicio. Nos estamos refiriendo al texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio (TRLM). Decimos servicio y no suministro porque no se limita a la dispensación de los medicamentos y productos sanitarios financiados por el Sistema

13. DE LA CRUZ FERRER, Juan: «Repercusiones de la mora de la Administración sobre las oficinas de farmacia en el contexto de los conciertos farmacéuticos y del Sistema Nacional de Salud», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, op. cit. pág. 960.

14. Art. 16 de la Ley 16/2003, de 18 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (LSNS).

15. Para el art. 7.1 LSNS «el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud tiene por objeto garantizar las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención. (...) El catálogo comprenderá las prestaciones correspondientes a salud pública, atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria, atención de urgencias, la prestación farmacéutica, la ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario».

16. Art. 103.1 a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (LGS).

17. De acuerdo con el art. 103.4 LGS «sólo los farmacéuticos podrán ser propietarios y titulares de las oficinas de farmacia abiertas al público».

Nacional de Salud. A los farmacéuticos se les encomienda la atención de esta prestación, junto con los servicios de farmacia hospitalaria<sup>18</sup>. Es más, «el modelo español, tradicional y actual, en la dispensación de especialidades farmacéuticas identifica como protagonista necesario al farmacéutico (frente a otros modelos, en los que caben otras opciones, incluidas que el propio médico suministre el producto); de tal forma que la intervención del farmacéutico completa la prestación sanitaria pública, que el servicio de sanidad público no afronta, en cuanto a su dispensación al destinatario, de forma directa, sino mediante el empleo del profesional específicamente habilitado»<sup>19</sup>.

Para ello configura la prestación farmacéutica ambulatoria como una prestación personal de carácter público de las contempladas en el art. 31.3 de la Constitución (CE). «Las oficinas de farmacia vienen obligadas a dispensar los medicamentos que se les demanden tanto por los particulares como por el Sistema Nacional de Salud»<sup>20</sup>. De este precepto del TRLM resulta que «el farmacéutico tiene la obligación de dispensar el medicamento y de hacerlo en las condiciones reglamentarias». Por ello ha de rechazarse que «la dispensación del medicamento se hace mediante la figura jurídica del contrato de compraventa»<sup>21</sup>. Tanto la obligación como el precio del producto son fijados unilateralmente por los poderes públicos. Estamos ante una prestación personal de carácter público por cuanto «el establecimiento unilateral de la obligación (...) por parte del poder público

---

18. El art. 103.1 LGS atribuye la custodia, conservación y dispensación de medicamentos, bien a las oficinas de farmacia, bien a los servicios de farmacia de los hospitales, centros de salud y de estructuras de atención primaria del Sistema Nacional de Salud (servicios de farmacia hospitalaria).

---

19. MESTRE DELGADO, Juan Francisco: «Los conciertos de farmacias. Sus gestión por los servicios autonómicos de salud», *Derecho y Salud*, vol. 10, núm.1, 2002, págs. 45 y 46.

---

20. Art. 86.3 TRLM. No se comparte el criterio de DE LA CRUZ, el cual distinguiendo entre el deber general de dispensación de medicamentos al público (art. 103.1 a LGS) y el específico de facilitar los incluidos en la prestación farmacéutica ambulatoria (art. 86.3 TRLM), limita la obligación legal al primero. En nuestra opinión esta división es artificial. La obligación nacida de la ley -y no del contrato- se proyecta sobre todos los medicamentos, y por lo tanto los que, por estar incluidos en la prestación farmacéutica ambulatoria, son financiados parcialmente por los poderes públicos. A mayor abundamiento, la invocación del art. 105.2 TRLM como fundamento de esta dicotomía no es correcta. El art. 105.2 TRLM, al remitirse al sistema general de la contratación administrativa, posibilita incluir en los conciertos materias no incluidas en la prestación farmacéutica ambulatoria. DE LA CRUZ FERRER, Juan: «Repercusiones de la mora de la Administración sobre las oficinas de farmacia en el contexto de los conciertos farmacéuticos y del Sistema Nacional de Salud», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, op. cit. págs. 965 y 966.

---

21. FJ 4 STSJ de Navarra de 17 de mayo de 2002 (JUR 2002\189652).

sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante»<sup>22</sup>.

## IV. Conciertos farmacéuticos

La Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (LGS), después de reconocer «la libertad de empresa en el sector sanitario», contempla la posibilidad de «establecer conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a ellas»<sup>23</sup>. La naturaleza de estos «conciertos» o acuerdos dependerá de su objeto, en el caso de los conciertos farmacéuticos, la prestación farmacéutica ambulatoria.

Con carácter instrumental a esta prestación personal de carácter público de los farmacéuticos, en España, desde 1944, se articula un marco de cooperación entre la Administración sanitaria y las oficinas de farmacia a través de los conciertos farmacéuticos<sup>24</sup>. Este es su principal cometido según re-

---

22. FJ 3 STC 185/1995, de 14 de diciembre (RTC 1995\185). Aunque se refería a las prestaciones patrimoniales de carácter público es perfectamente extensible a las personales en las que el pago de una cantidad de dinero se sustituye por una conducta humana. En este sentido la STC 233/1999, de 16 de diciembre (RTC 1999\233), no dudó en calificar como prestación personal de carácter público la prestación personal para la realización de obras de competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas prevista en los arts. 128 y 129 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL). En opinión del Tribunal Constitucional: «No parece dudoso que las prestaciones personales creadas por la L.H.L., en tanto que prestaciones impuestas que persiguen un fin público -la realización de obras públicas (art. 118.1 L.H.L. [art. 128.1 TRLHL])- , constituyen especies del genus "prestaciones personales de carácter público" previstas en el art. 31.3 C.E» (FJ 32).

---

23. Arts. 89 y 90.1 LGS.

---

24. El sistema de conciertos farmacéuticos fue creado en 1942 y comenzó a funcionar en 1944. A partir de la normativa que los ha regulado durante estos 72 años se diferencian tres etapas. La primera de ellas arranca con la Ley de 14 de diciembre de 1942, de creación del seguro obligatorio de enfermedad (SOE). Esta impuso a los «productores económicamente débiles» -trabajadores por cuenta propia o ajena con rentas inferiores a las que se fijasen reglamentariamente- la obligación de suscribir un seguro de enfermedad con la «aseguradora única», el Instituto Nacional de Previsión (INP). La norma previó que el INP «concertará con el Consejo General de los Colegios de Farmacéuticos, un Convenio en el que se garantice el buen servicio por todas las farmacias» (art. 32). El primer convenio se firmó el 18 de agosto de 1944. Se puso en marcha el 1 de septiembre de ese año y fue denunciado por el Consejo General de los Colegios de Farmacéuticos (en adelante el Consejo) el 18 de marzo de 1946. El segundo se formalizó el 9 de mayo de 1953. El marco normativo de los conciertos farmacéuticos cambió con la sustitución del régimen de seguros obligatorios por el de la Seguridad Social (SS). Se llevó a cabo por la Ley 193/1963, de 28 de abril, sobre las bases de la Seguridad Social, y el Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobatorio de su texto articulado. El texto articulado fue sustituido por el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, aprobado por el Decreto 2065/1974 (TRLGSS-74). Este último contempla que lo que hoy se conoce como prestación farmacéutica ambulatoria fuese dispensada por las oficinas de farmacia, imponiéndoles la obligación de suministrar los medicamentos recetados por los médicos de la SS. También mantuvo el marco de cooperación

sulta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974: «La *Seguridad Social* [léase las Administraciones sanitarias] concertará con (...) las farmacias a través de sus representaciones (...) corporativas los *precios* y demás condiciones económicas que deberán regir en la adquisición y dispensación de productos y especialidades farmacéuticas»<sup>25</sup>. Adicionalmente -al margen de la prestación farmacéutica ambulatoria- los concertos entre la Administración sanitaria y los colegios de profesionales de farmacéuticos podrán incluir otras prestaciones, las cuales cuando exista un sinalagma, tendrán naturaleza contractual. Así debe interpretarse el TRLM cuando afirma que «con independencia de las obligaciones asumidas en esta Ley y las que reglamentariamente se determinen, las oficinas de farmacia podrán ser objeto de concertación con el Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con el Sistema General de Contratación Administrativa»<sup>26</sup>.

---

con los colegios de farmacéuticos. En concreto prescribe que «la Seguridad Social concertará con los Laboratorios y Farmacias, a través de sus representaciones legales sindicales y corporativas, los precios y demás condiciones económicas que deberán regir en la adquisición y dispensación de productos y especialidades farmacéuticas». Durante este segundo período el INP suscribió con el Consejo los concertos de 28 de junio de 1967, 29 de junio de 1972 y 10 de noviembre de 1977. A partir del RD-ley 36/1978, de 16 de noviembre, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) asumió las funciones de INP. Aquella y el Consejo formalizaron el concierto de 31 de julio de 1982. El período actual comienza con la aprobación de la LGS en 1986. Responde al Estado de las autonomías previsto en la CE de 1978 y se singulariza por la descentralización de la prestación farmacéutica. La LGS configura, en su artículo 44, el Sistema Nacional de Salud como la suma de «todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud», en particular de, «los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas». Ello dio lugar a la coexistencia de concertos firmados por la Administración General del Estado y las CCAA. Los primeros son de aplicación a aquella, y temporalmente, a las CCAA que todavía no habían asumido competencias en materia de gestión de la sanidad, o que habiéndolo hecho aún no habían suscrito el oportuno concierto, en este último paso siempre que se hubiera extendido expresamente. Están firmados, por una parte, por el INSALUD y la Tesorería General de la Seguridad Social, por otra, por el Consejo. Nos estamos refiriendo a los concertos de 13 de julio de 1988, 23 de diciembre de 1994 y 17 de noviembre de 1998. Respecto de los concertos de ámbito autonómico, por poner un ejemplo, en la Comunitat Valenciana se han formalizado los concertos de 4 de enero de 1996, 23 de junio de 2004 y 18 de julio de 2016. Las partes firmantes son la Generalitat y los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de las Provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

---

25. Art. 107.4 TRLGSS-74. La DDU del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social de 20 de mayo de 1994, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, salvó la vigencia de este artículo. La jurisprudencia, entre otras la STC 51/1984, de 25 de abril (RTC 1984\51), ha confirmado su vigencia. El art. 107.4 TRLGSS-74 debe entenderse parcialmente desplazado en aquellos aspectos, como la fijación del precio, cuyo régimen ha variado (*cf.* art. 92 TRLM). En este sentido la DA 7 *in fine* de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, predecesora del actual TRLM, señaló que «a la entrada en vigor de este Real Decreto [el que tenía que determinar la forma, los requisitos, condiciones y exclusiones de financiación pública de los medicamentos] quedarán derogados, en lo que se opongan a lo previsto en el art. 94 [LM, actual 92 TRLM], los artículos 105, 106 y 107 de la Ley General de la Seguridad Social» de 1974.

26. Art. 105.2 TRLM.

Dicho esto, hay que recalcar que el término concierto es polisémico. En abstracto puede referirse, al menos, a una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos, y por lo tanto un contrato, una forma de gobernanza conocida como «acción concertada» o un convenio de colaboración.

En el primer caso los conciertos farmacéuticos habrían de formalizarse siguiendo el *iter* previsto por el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF). En el segundo supuesto entroncarían con los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades privadas de interés público. A través de ellos se articularon los planes de desarrollo iniciados con la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, de aprobación del plan de desarrollo económico y social para el período 1964/1967<sup>27</sup>. Recientemente algunas CCAA han retomado esta figura para los servicios de carácter social y sanitario<sup>28</sup>. Finalmente, si se entiende que los conciertos farmacéuticos crean un marco cooperativo, habrá que considerar que son convenios de la Administración con sujetos de derecho privado para alcanzar un fin común. En otras palabras, acuerdos regulados por los arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

En última instancia lo importante es indagar en el carácter contractual o no de los conciertos farmacéuticos. El TRLCSF no resuelve este interrogante. Más bien al contrario. Efectuando una presunción *iuris et de iure* afirma que los conciertos farmacéuticos de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) «tendrán la naturaleza de contratos de gestión de servicio público». En cambio los que suscriba la Mutualidad General Judicial (MUGEJU), por decirlo el texto refundido, se «convendrán de forma directa» con los colegios farmacéuticos<sup>29</sup>.

Desde el punto de vista jurisprudencial la cuestión parece estar resuelta. Distintas sentencias de la jurisdicción ordinaria entienden que «no

---

27. Cfr. SALAS HERNÁNDEZ, Javier: «El régimen de la acción concertada», *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, págs. 435-484.

28. Vid. el Decreto-ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, regulador de la acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, y el Decreto-ley 7/2016, de 4 de noviembre, del Consell, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. Anteriormente el Reglamento de obras, actividades y servicios de las Entidades Locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, se refirió a la acción concertada.

29. DA 20.1 y 2 TRLCSF.

puede afirmarse que el Concierto sea un contrato administrativo a la vista del artículo 107 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sino que debe ser encuadrado en la actividad multilateral de la Administración dentro de los denominados convenios de cooperación o colaboración<sup>30</sup>. El Tribunal Constitucional hace más de treinta años sentenció, a modo de *obiter dictum*, que los conciertos farmacéuticos eran convenios de colaboración<sup>31</sup>. Recientemente la STSJ de la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2016 ha recordado que el concierto «es un convenio instrumental que regula las relaciones entre las oficinas de farmacia y la administración sanitaria a través de los Colegios Profesionales»<sup>32</sup>.

Se llega a esta conclusión porque al dispensar los medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica ambulatoria los farmacéuticos ejecutan una prestación personal de carácter público. Este deber, por voluntad del legislador, no es determinado en todos sus aspectos de manera unilateral. Ciertas materias de la misma son acordadas -convenidas- en un marco de cooperación con los representantes corporativos de los farmacéuticos. En este contexto la cantidad fijada unilateralmente por la Administración General del Estado no es el precio de una compraventa sino una compensación por el cumplimiento de un deber público de carácter legal<sup>33</sup>.

En definitiva, los conciertos farmacéuticos no son contratos entre la Administración sanitaria y los titulares de las oficinas de farmacia, representados por sus colegios profesionales. Son un convenio de colaboración. Por así disponerlo la ley, ciertos aspectos del contenido de

---

30. FJ 3 STSJ de Madrid de 3 de septiembre de 1997 (recogido en el antecedente primero de la STS de 28 de junio de 2002, RJ 2002\9432). La SAN de 18 de octubre de 2000 (JUR 2000\312401) también es de la opinión de que «se está ante un acuerdo o convenio enmarcado en la acción concertada o de coordinación interadministrativa» (FJ 7). Más recientemente la SJCA de Valencia núm. 6 de 24 de noviembre de 2014 (JUR 2015\101254), ha llegado a la conclusión de que «dicho concierto no es propiamente un contrato de los previstos en las distintas normas de contratos de la administración pública» (FJ 2).

---

31. Nos estamos refiriendo a la STC 51/1984, de 25 de abril (RTC 1985\51). En un recurso de amparo promovido por el Sindicato Libre de Farmacéuticos de Valencia contra el concierto farmacéutico de 31 de julio de 1982, al referirse al concierto, usaba indistintamente este término y la palabra convenio. Entre otros lugares en el antecedente segundo.

---

32. FJ 7 STSJ de la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2016 (núm. rec. 411/2014).

---

33. En términos análogos se pronuncia el TSJ de la Comunitat Valenciana al concluir que «la relación que une a la Administración Sanitaria valenciana con los farmacéuticos, respecto a las personas afiliadas a la Seguridad Social tiene naturaleza jurídico pública, solo puede tratarse de una obligación *ex lege*» (FJ 7 STSJ de la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2016).

la prestación farmacéutica ambulatoria -una auténtica prestación personal de carácter público- deben ser pactados con los representantes corporativos de los farmacéuticos.

## V. Intereses de demora

El retraso en el abono de la prestación farmacéutica ambulatoria genera un derecho de crédito a favor de los titulares de las oficinas de farmacia. Eso nadie lo duda. Se discute qué disposición ha de determinar tanto el plazo de pago como el *quantum* de la deuda. En particular se debate si se aplica la normativa general reguladora de los intereses de demora contenida en las leyes de Hacienda Pública, o bien la especial prevista en la legislación de contratos del sector público o de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En el caso de la Generalitat, de aplicarse la primera, el plazo sería de tres meses y el tipo de interés el legal del dinero<sup>34</sup>. En cambio, de regir la segunda norma, la Administración sanitaria dispondría de un máximo de treinta días para aceptar las facturas, y otros treinta para abonarlas. El interés de demora sería el fijado por el Banco Central Europeo incrementado en ocho puntos porcentuales<sup>35</sup>.

En principio los intereses de demora deben determinarse por la normativa de Hacienda Pública. Como se expuso en el segundo epígrafe, esta se proyecta con carácter general a las obligaciones económicas de la Administración. Para que ello no sea así es preciso considerar que los ciertos farmacéuticos son contratos administrativos, o al menos que dan cobertura a operaciones comerciales a efectos de las medidas de lucha contra la morosidad. También es posible que, directa o indirectamente, se declare la aplicación de la normativa de represión de la morosidad en las operaciones comerciales. Analizamos estos tres supuestos.

34. Art. 22.1 de la Ley 1/2015, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector público instrumental y de subvenciones.

35. Art. 216.4 TRLCSP en relación con el art. 7.2 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. El primero impone a la Administración la obligación de aprobar las facturas, señala un plazo máximo de sesenta días para su pago y se remite a la Ley 3/2004 para determinar el tipo de interés. Aunque con carácter general el tipo porcentual fijado en esta ley es supletorio, en el caso de las Administraciones Públicas, el art. 9.1 *in fine* impide que este sea pactado entre las partes. La DF 6 del Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, ha modificado este precepto para añadir que la «modificación del interés de demora, de acuerdo con lo previsto en esta Ley, no será de aplicación a las operaciones comerciales realizadas con la Administración». El real decreto-ley ha sido sustituido por la Ley 17/2014, de 30 de septiembre, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial.

*Contrato administrativo.* Es la tesis mantenida por DE LA CRUZ<sup>36</sup>. Para él los conciertos farmacéuticos son contratos de gestión de servicios públicos del art. 8 TRLCSP<sup>37</sup>. Según este autor la obligación genérica de custodia, conservación y dispensación de medicamentos es de origen legal. En cambio la específica de suministrar los medicamentos y productos sanitarios del Sistema Nacional de Salud es de naturaleza contractual<sup>38</sup>. No se comparte este criterio. Como se explicó en los epígrafes tercero y cuarto, la prestación farmacéutica ambulatoria es una prestación personal de carácter público y los conciertos farmacéuticos son convenios de colaboración.

*Operación comercial.* El severo régimen de intereses de demora del TRLCSP y la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, resulta de la transposición de las directivas comunitarias de represión de la morosidad, aplicables a la entrega de bienes y a la prestación de servicios entre empresas o entre empresas y la Administración. En la actualidad está vigente la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales<sup>39</sup>. Esta es la que establece el concepto comunitario de operación comercial. Fija un régimen dual según se trate de operaciones entre empresas o entre estas y la Administración. Las Cortes Generales han incorporado la directiva señalando un régimen para el TRLCSP y otro para la Ley 3/2004. Aunque los conciertos no son contratos administrativos, si los mismos canalizasen operaciones comerciales, es posible pensar que sería aplicable la Ley 3/2004 a las reclamaciones de pago de los farmacéuticos. Objetivamente esta normativa tiene que extenderse a las operaciones comerciales, entendidas como «las realizadas entre empresas o entre empresas y poderes públicos que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios a cambio de una contraprestación»<sup>40</sup>.

---

36. DE LA CRUZ FERRER, Juan: «Repercusiones de la mora de la Administración sobre las oficinas de farmacia en el contexto de los conciertos farmacéuticos y del sistema nacional de salud», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad en el sector público*, op. cit. págs. 959 a 988.

---

37. Teniendo en cuenta la doctrina del efecto vertical de las directivas no transpuestas a tiempo o transpuestas incorrectamente, habría que entender que estamos ante un contrato de concesión de servicios del art. 5 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de abril de 2014, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión.

---

38. Sobre esta distinción nos remitimos a lo escrito en la nota a pie de página número 20.

---

39. Sustituye a la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

---

40. Art. 2.1 Directiva 2011/7/UE.

Coincidimos con VICIANO al entender que «la expresión *pagos efectuados como contraprestación* nos debería ubicar necesariamente en los negocios jurídicos bilaterales y, más concretamente, en el ámbito de los contratos», y dentro de ellos, en los bilaterales de carácter oneroso que comportan obligaciones pecuniarias. (...) Por lo tanto, no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva todas las operaciones de comercio, sino solo aquellas que a la obligación de entregar un bien o prestar un servicio se corresponde la obligación de realizar un pago»<sup>41</sup>. A diferencia de otros ámbitos, como el del contrato de agencia, donde el legislador emplea el concepto operación de comercio en sentido amplio<sup>42</sup>, en materia de represión de la morosidad este es estricto<sup>43</sup>.

Si la normativa de lucha contra la morosidad solo rige respecto de determinadas operaciones comerciales, hay que concluir que esta solo puede proyectarse sobre las deudas que surgen de determinados contratos. En la medida en que la prestación farmacéutica ambulatoria no es un contrato no puede dar lugar a un negocio jurídico. Aquella es una obligación impuesta por la ley. Por ello las compensaciones económicas a los titulares de oficinas de farmacia por pago tardío no se someten a las medidas de

41. VICIANO PASTOR, Javier: «La regulación de los aplazamientos de pago en Europa: la Directiva 2000/35/CE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales», en PALAU RAMÍREZ, Felipe y VICIANO PASTOR, Javier (dirs.), *Tratado sobre la morosidad*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 191 y 192 y 198.

Para este autor quedarían fuera del ámbito de aplicación los negocios jurídicos unilaterales, sean o no recepticios (v.gr. un poder de representación o un testamento). También los negocios a título gratuito (i.e. mutuo sin interés) y los denominados bilaterales *ex post facto* como el depósito o comodato. Además lo determinante sería, no solo la existencia de un sinalagma del que derivan sacrificios recíprocos e interdependientes entre las partes, sino también la existencia de un pago (obligación pecuniaria). Sin estos dos requisitos no hay operación comercial a efectos de la Directiva 2011/7/UE. *Idem* págs. 191-196.

En parecidos términos se pronuncia BLANQUE en relación con los negocios de derecho público. Excluye del concepto comunitario de operación comercial los negocios patrimoniales así como los contratos de concesión. En el primer caso porque no hay entrega de bienes en el sentido de adquisición ni prestación de servicios en sentido estricto. En el segundo supuesto porque no existe una contraprestación sino el derecho a explotar una obra o servicio. BLANQUE REY, Lucas: «La lesión del derecho de crédito», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad en el sector público*, op. cit. págs. 454 y 455.

42. PALAU RAMÍREZ Felipe: «Contenido del contrato», en MARTÍNEZ SANZ, Fernando, MONTEAGUDO, Montiano y PALAU RAMÍREZ, Felipe, *Comentario a la Ley sobre contrato de agencia*, Civitas, Madrid, 2000, págs. 156-160.

43. A falta de doctrina consolidada del TS son orientadores determinados fallos de la jurisprudencia menor. La SAP de Barcelona de 5 de noviembre de 2007 (JUR 2008\31770) excluyó del ámbito de aplicación de la Ley 3/2004 una reclamación de cantidad entre un futbolista y su representante al reconducirla a un arrendamiento de servicios. La SAP de Badajoz de 1 de julio de 2007 (JUR 2007\294344) llegó a la misma conclusión respecto de un contrato de defensa jurídica.

lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. De la misma manera, «las expropiaciones forzosas no entran dentro del sistema (...) lo que significa que en el caso de las expropiaciones los intereses se calcularán al rédito del interés legal del dinero»<sup>44</sup>. Tanto una como otra son obligaciones *ex lege* y no *ex contractu*.

Es por ello que consideramos errónea la interpretación de la SJCA núm. 6 de Valencia de 24 de noviembre de 2014. Esta entiende que «al encontrarnos ante una prestación de servicio a la administración (...) a cambio de una contraprestación (...) tiene perfecto encaje en la definición de operación comercial recogido en la mencionada directiva europea» 2011/7/UE<sup>45</sup>. A nuestro juicio ignora que el suministro de medicamentos del Sistema Nacional de Salud es una prestación personal de carácter público. La cantidad abonada a las farmacias no es una contraprestación sino una compensación que evita el carácter confiscatorio de la obligación legal. De la misma opinión es la STSJ de la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2016 que entiende que los intereses de demora en la prestación farmacéutica ambulatoria se rigen por la legislación de hacienda pública<sup>46</sup>.

*Invocación normativa.* Descartada la consideración de la prestación farmacéutica ambulatoria como contrato u operación comercial, la única vía para aplicar el régimen especial de lucha contra la morosidad es la remisión normativa. Solo cuando sea invocado el TRLCSP o la Ley 3/2004, y siempre que el concierto esté vigente, quedará desplazado el régimen general de intereses de demora previsto en las leyes de Hacienda Pública.

Así sucedería, a juicio de la STSJ de las Illes Balears de 19 de mayo de 2014, para esta Comunidad Autónoma. Según el parecer de la Sala «el concierto celebrado entre la Administración Autonómica y el Colegio Farmacéutico de les Illes Balears el 9 de junio de 2003,

---

44. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, José Antonio: «La morosidad en las expropiaciones forzosas», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, op. cit. págs. 524 y 525.

---

45. FJ 2 SJCA núm. 6 de Valencia de 24 de noviembre de 2014 (JUR 2015\101254).

---

46. Para la STSJ de la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2016 (núm. rec. 411/2014): «La relación que une a las farmacias con el Sistema Valenciano de Salud es jurídico pública, la obligación de dispensar medicamentos a los afiliados a la Seguridad Social que presenten las recetas en las condiciones reglamentarias es una obligación *ex lege*, el tipo de interés no puede ser el recogido en la Ley 3/2004 de lucha contra la morosidad sino el interés legal» (FJ 10).

de conformidad con el artículo 83.2 de la Ley 5/2003, de 5 de abril, de salud, se rige por la legislación de contratación administrativa»<sup>47</sup>. En el caso de la Comunitat Valenciana, el TRLCSP tendría carácter supletorio no solo respecto de la legislación reguladora de los conciertos farmacéuticos, sino también de lo acordado en el propio concierto. Así resulta del Decreto-ley 2/2013, de 1 de marzo, del Consell, de actuaciones urgentes de gestión y eficiencia en la prestación farmacéutica y ortoprotésica<sup>48</sup>. Esto supone que para que pueda acudir a la normativa de contratos públicos para determinar los intereses de demora es necesario, en primer lugar que exista un concierto vigente, y en segundo término, que este no prevea otra norma de aplicación para el caso de pago tardío de la prestación farmacéutica ambulatoria<sup>49</sup>.

## VI. Conclusión

La legislación básica en materia de sanidad incorpora la prestación farmacéutica, también la dispensada por las oficinas de farmacia, en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. También impone a los titulares de las oficinas de farmacia la obligación de atenderla. Al hacerlo configura la pres-

47. FJ 2 STSJ de las Illes Balears de 19 de mayo de 2014 (JUR 2014\168208). El art. 83.2 de la Ley 5/2003, de 5 de abril, de salud de las Illes Balear, al referirse a los conciertos para la prestación de servicios sanitarios, afirma que «los conciertos se rigen, en el marco de la legislación básica del Estado, por lo que dispone esta ley y, supletoriamente, por lo que establece la legislación de contratación administrativa». En idénticos términos la STSJ de las Illes Balears de 15 de junio de 2016 (JUR 2016\178214). Podría objetarse, no obstante, que este precepto se refiere en general a los conciertos sanitarios. Estos, a diferencia del concierto farmacéutico, sí que tienen naturaleza contractual.

48. El art. 9.2 del Decreto-ley, 2/2013, de 1 de marzo, del Consell, de actuaciones urgentes de gestión y eficiencia en la prestación farmacéutica y ortoprotésica, refiriéndose al concierto farmacéutico señala que «dicho acuerdo marco tendrá naturaleza administrativa rigiéndose por las condiciones generales de la concertación establecidas en el acuerdo marco, por lo dispuesto en la Ley de ordenación farmacéutica de la Comunitat Valenciana, por lo dispuesto en la normativa reguladora de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, y, en lo no previsto en las disposiciones citadas, por la normativa de contratos de las administraciones públicas.

49. En opinión de la SJCA núm. 1 de Valencia de 13 de octubre de 2014 (JUR 2015\69353), «la citada remisión expresa legitima la reclamación de intereses de demora teniendo en cuenta el incumplimiento del plazo de pago por parte de la Administración. A mayor abundamiento indicar que la propia Conselleria [con competencias en materia de sanidad] lo reconoce en el preámbulo del DL 2/2013 de 1 de marzo de Actuaciones Urgentes de Gestión y Eficiencia en la prestación farmacéutica al indicar literalmente que el concierto con las corporaciones farmacéuticas tiene su base jurídica en el D2064/1974, de 30 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGSS, la Ley 30/2007 de 30 de octubre LCSP, la Ley 15/2010 de 5 de julio de modificación de la L3/2004 de medidas de lucha contra la morosidad, la 16/2013, la Ley 29/2006 de 26 de julio de garantías y uso racional de los medicamentos y la LOFCV» (FJ 2).

tación farmacéutica ambulatoria como una prestación personal de carácter público y los conciertos farmacéuticos como convenios de colaboración. Esta circunstancia es importante a la hora de determinar la normativa aplicable a los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria. Si la obligación de suministrar fármacos financiados por la Administración sanitaria surge de la ley, la prestación farmacéutica ambulatoria no origina una relación contractual entre los titulares de las oficinas de farmacia y la Administración. Por este mismo motivo tampoco da lugar a una operación comercial a efectos de la legislación de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Lo anterior implica que la normativa especial reguladora de los intereses de demora en las operaciones comerciales solo será de aplicación al pago tardío de la prestación farmacéutica ambulatoria cuando una norma lo prevea, ya sea directa o indirectamente. En otro caso habrá que estar a la prevista con carácter general en las leyes de Hacienda Pública.

## Bibliografía

- BALLESTEROS POMAR, Raquel: «La mora de la Administración con la industria farmacéutica», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, Civitas, Madrid, 2012
- BLANQUE REY, Lucas: «La lesión del derecho de crédito», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *La morosidad en el sector público*, Civitas, Madrid, 2012
- BUSQUETS LÓPEZ, Miguel Ángel: «El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 13, 2015
- CALVO SÁNCHEZ, Luis: «La reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre intereses de legales pasivos por demora de las Administraciones Públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991
- DE LA CRUZ FERRER, Juan: «Repercusiones de la mora de la Administración sobre las oficinas de farmacia en el contexto de los conciertos farmacéuticos y del Sistema Nacional de Salud», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, Civitas, Madrid, 2012
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, José Antonio: «La morosidad en las expropiaciones forzosas», en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público*, Civitas, Madrid, 2012
- GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José y MANENT ALONSO, Luis: «La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: una nueva manifestación del Estado garante», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 51, 2015
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco: «Los conciertos de farmacias. Sus gestión por los servicios autonómicos de salud», *Derecho y Salud*, vol. 10, núm.1, 2002

- PALAU RAMÍREZ Felipe: «Contenido del contrato», en MARTÍNEZ SANZ, Fernando, MONTEAGUDO, Montiano y PALAU RAMÍREZ, Felipe, *Comentario a la Ley sobre contrato de agencia*, Civitas, Madrid, 2000
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier: «El régimen de la acción concertada», *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968
- VICIANO PASTOR, Javier: «La regulación de los aplazamientos de pago en Europa: la Directiva 2000/35/CE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales», en PALAU RAMÍREZ, Felipe y VICIANO PASTOR, Javier (dirs.), *Tratado sobre la morosidad*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012
- VILLAR PALASÍ, José Luis: *Técnicas remotas del Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001
- «El pago de intereses de demora en los contratos administrativos», en VV. AA., *Estudios de Derecho Administrativo, Libro-Jubilar del Consejo de Estado*, Instituto de Estudios Políticos, 1972

# Col·laboren en este número:

**Antonia Agulló Agüero:** Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pompeu Fabra.

**Rafael Beneyto Cabanes:** Analista Financer. Membre de la Comissió d'experts sobre finançament autonòmic nomenada per les Corts Valencianes.

**Vicent Cucarella Tormo:** Investigador de l'IVIE. En l'actualitat, Síndic Major de Comptes de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

**Antonio López Díaz:** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Santiago de Compostela.

**Luis Manent Alonso:** Abogado de la Generalitat en la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.

**Amparo Navarro Faure:** Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Alicante.

**Germán Orón Moratal:** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universitat Jaume I de Castelló.

**Francisco Pérez García:** Catedràtic d'Anàlisi Econòmica. Universitat de València. Director d'Investigació de l'IVIE.

**José Antonio Pérez García:** Economista.

**Jesús Ramos Prieto:** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, Acreditado a Catedrático. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

# Consell Assessor

**President:**

Manuel Alcaraz Ramos

**Vicepresidenta:**

Zulima Pérez i Seguí

**Vocals:**

Lluís Aguiló Lucia

José Carlos de Bartolomé Cenzano

José Luis Blasco Díaz

Francisco de Paula Blasco Gascó

Rafael Cerdá Ferrer

Vicent Cucarella Tormo

Mar Esquembre Cerdá

Ramón Ferrer Navarro

Enrique Fliquete Lliso

Jesús Huguet Pascual

Ángel Luna González

Ana Isabel Marrades Puig

Joaquín Martín Cubas

Enric Morera i Català

Andrés Pedreño Muñoz

José Antonio Pérez Juan

Joan Romero González

Juan Rosa Moreno

M<sup>a</sup> Teresa Soler Roch

Francisco Visiedo Mazón

## Director Josep Ochoa Monzó

# Consell de Redacció

Vicente Dominguez Calatayud

Mauro Guillén Grech

Pilar Herrero Gil

Jorge Llavona Arango

Manuel Moreno Vázquez

Trinidad Sanfélix Roca

**Nota de redacció:** La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.







## COL-LABOREN

Antonia Agulló Agüero  
Rafael Beneyto Cabanes  
Vicent Cucarella Tormo  
Antonio López Díaz  
Luís Manent Alonso  
Amparo Navarro Faure  
Germán Orón Moratal  
Francisco Pérez García  
José Antonio Pérez García  
Jesús Ramos Prieto



GENERALITAT  
VALENCIANA

CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA,  
RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ