

# Los mecanismos de nivelación en la financiación autonómica: la deuda histórica andaluza

Emilia GIRÓN REGUERA

## 1. Los Fondos de Nivelación

Los Fondos de Nivelación, también llamados subvenciones igualatorias, son instrumentos de financiación destinados a lograr la prestación generalizada en todo el territorio estatal de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, uno de los fines del principio de solidaridad interregional. En el terreno económico-fiscal la solidaridad –también llamada compensación interterritorial- tiene un doble fin: por un lado, garantizar a cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, la prestación de los servicios autonómicos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se realicen esfuerzos fiscales comparables y, por otro, la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales para alcanzar un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del Estado. Es el primero de los fines el que pretenden satisfacer las transferencias de nivelación, que tenderán a ser innecesarias en la medida que las políticas de desarrollo regional tengan éxito, porque se irán aproximando las capacidades económicas y tributarias de las distintas regiones.

Los fondos niveladores desempeñan un papel insustituible en todos los países de estructura gubernamental múltiple, con independencia de su grado de descentralización, como es afrontar los problemas de desequilibrio horizontal intergubernamental, esto es, proveer a

todas las regiones niveles similares de servicios públicos, sin que ello suponga la existencia de niveles diferentes de presión fiscal. De este modo, se evita que o bien individuos con la misma carga tributaria, pero residentes en regiones distintas, obtengan diferentes niveles de prestación de servicios públicos, o bien que ciudadanos de distintas regiones soporten desiguales cargas para obtener un mismo nivel de bienes y servicios públicos. Según la teoría del Federalismo Fiscal, las subvenciones específicas o condicionadas son el instrumento más idóneo para la consecución de dicho fin. Si bien, la experiencia niveladora de los países federales ofrece modelos muy diversos en función de cómo se combinen los siguientes criterios: la base para la nivelación –la capacidad fiscal o necesidad fiscal-; la tipología de las transferencias –generales o específicas, esto es, condicionadas-; la forma de financiación para las transferencias niveladoras –vertical u horizontal-; el grado de consideración que recibe la variable esfuerzo fiscal; la dimensión de la nivelación –alta, media o baja-<sup>1</sup>.

En el sistema de financiación andaluz dos son los tipos de subvenciones de tal carácter arbitradas: las asignaciones del art. 158.1 de la Constitución Española (CE) y las reguladas en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), conocida como la *deuda histórica*. Son fuentes de financiación diferentes, aunque tengan una función similar –la nivelación de los servicios fundamentales-, por lo que

1. Cfr. al respecto PERUZZI, MAURO: "Cosa si intende per federalismo fiscale", *Federalismo & Società*, IV, 1-2, 1997, pp. 313-315.

no se puede pretender solucionar el tratamiento de estas asignaciones mediante la instrumentación del mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA<sup>2</sup>. De ahí que incurra en un error jurídico el informe elaborado en julio de 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas, que anunció la pretensión de suprimir el pago de las aportaciones a las CCAA por la llamada deuda histórica, al entender que la DA 2.<sup>a</sup> EAA es la aplicación autonómica del art. 15 LOFCA. Ambos conceptos son claramente diferenciados por los textos legales que los amparan, y se pueden aplicar adicional y simultáneamente, como así se ha realizado por las Leyes de Presupuestos andaluzas desde 1997<sup>3</sup>.

Aun cuando pueda resultar difícilmente explicable, ninguno de estos mecanismos de nivelación financiera se han estructurado y dotado de forma eficaz hasta ahora, lo que evidencia que al principio de solidaridad no se le ha prestado toda la atención que mereciera desde los inicios de la negociación de la financiación autonómica, perjudicándose indirectamente derechos y principios reconocidos a los ciudadanos por la Constitución - como son la educación (art. 27), la sanidad (art. 43), la vivienda (art. 44) o los servicios sociales para minusválidos y la tercera edad (arts. 49 y 50)-, englobados en la expresión "*diritti di cittadinanza*". Lo que no deja de ser una grave deficiencia no sólo del propio sistema de financiación, sino también del Estado del Bienestar, porque el equilibrio en cuanto a la prestación de los servicios públicos es una cuestión previa a la responsabilidad fiscal, a la que, sin embargo, se le ha otorgado una mayor preeminencia en los últimos años<sup>4</sup>.

## 2. Las asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales ex artículo 158.1 CE

Las asignaciones de nivelación, según el apartado primero de artículo 158 CE<sup>5</sup>, son dotaciones presupuestarias especiales, de carácter excepcional y potestativo, destinadas a eliminar las diferencias intercomunitarias en el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales asumidos por la Comunidad Autónoma. Junto con el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), constituyen los dos mecanismos de redistribución financiera previstos en la Constitución para la superación de los desequilibrios territoriales entre las autonomías. No obstante, a diferencia de dicho Fondo, las asignaciones presupuestarias para la nivelación no tienen en la Constitución la consideración de instrumento preceptivo, por lo que no han de figurar necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios.

La referencia constitucional a que las asignaciones niveladoras se harán en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido carece de sentido, pues la adecuación entre medios y necesidades de gasto ha de resultar garantizada por los ingresos ordinarios, fundamentalmente por el porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPIE)<sup>6</sup>. Dicha alusión es imputable a una falta de adecuación del texto a la nueva redacción dada al art. 158 CE tras el Informe de la Ponencia designada para estudiar las

2. Aunque ciertas dudas en este sentido se suscitan para la Comunidad Autónoma de Extremadura, ya que la Disposición Adicional Segunda de su Estatuto, en el apartado segundo, dispone que los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones se fijarán con arreglo a lo establecido en el art. 15 LOFCA. Previsión que no figura en el Estatuto Andaluz.

3. Ciertamente sector doctrinal no comparte esta teoría, como FALCÓN Y TELLA: *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, p. 215.

4. Al respecto Moldes Teo ha observado que si bien la corresponsabilidad tributaria es conveniente, la verdadera corresponsabilidad requiere "poner en práctica los mecanismos financieros necesarios para que las Comunidades menos desarrolladas tengan unos servicios públicos semejantes a la media nacional" ("La corresponsabilidad fiscal desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas menos desarrolladas", *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, 1993, p. 166).

5. Según el cual: «En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de las garantías de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

6. De ahí que en la Comisión de Constitución del Senado Unzueta Uzcanga del Grupo Parlamentario Vasco postulara la supresión de dicha referencia porque entendía que dichas asignaciones «no deben vincularse al volumen de servicios y actividades prestadas por cuanto que éste debe ser financiado precisamente con los recursos ordinarios de la Comunidad» (Sesión de 13 de septiembre de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. IV, p. 4099).

enmiendas al Anteproyecto de Constitución, ya que estas asignaciones fueron previstas inicialmente en este Anteproyecto como fuente de financiación básica, no extraordinaria, en la que se concretaba la participación en los ingresos del Estado y de la que dependería la suficiencia de los ingresos <sup>7</sup>.

Estas asignaciones actúan como un mecanismo de compensación horizontal indirecta, porque aunque las transferencias proceden de los Presupuestos Generales del Estado, con ellas se trata de equiparar la capacidad de todas las CCAA para la prestación de los servicios públicos fundamentales. Linares y Martín de Rosales opta, por el contrario, por considerar que se trata de subvenciones de carácter vertical, ya que, al margen de la procedencia de los fondos que hayan de nutrir las asignaciones, el art. 158.1 CE reserva en exclusiva al Estado la garantía de nivelación de los servicios fundamentales <sup>8</sup>. Con independencia de su carácter vertical u horizontal, la función que desarrolla permite identificarlo no sólo como una fuente de financiación autónoma, sino también como “un mecanismo de relación financiera solidaria” <sup>9</sup>.

## 2.1. Su desarrollo en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

La LOFCA dedica a estas asignaciones de nivelación su artículo 15. El aspecto más destacado de este artículo es que, a diferencia del texto constitucional, contempla la concesión de estas asignaciones presupuestarias como una obligación del Estado, que ha de asegurar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos básicos en aquellas Comunidades Autónomas que no pudieren garantizarlo mediante los ingresos proceden-

tes del porcentaje de participación y los tributos cedidos regulados en los artículos 13 y 11 de la LOFCA respectivamente (art. 15.2). No se pretende, por tanto, que estas transferencias estatales financien el coste total de dichos servicios, sino que actúen como un *sistema de complementación* del resto de los recursos financieros ordinarios de que disponen las Comunidades, cuando éstos resulten insuficientes para su prestación. De esta forma, se evita que estas partidas presupuestarias se destinen a subsanar la ineficacia de las Comunidades en la gestión de sus propias competencias e ingresos. El carácter temporal de estas asignaciones también es deducible del art. 15.4 LOFCA, al prevenir que si la deficiencia de medios financieros adquiriese un carácter crónico o estructural, repitiéndose en los Presupuestos Generales del Estado estas asignaciones en un tiempo inferior a cinco años, el Gobierno ha de proponer a las Cortes, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un reajuste de los porcentajes de participación de las CCAA afectadas en los ingresos tributarios del Estado, con el fin de habilitar la suficiencia de medios de financiación. De este modo, se evidencia que la LOFCA ha querido atribuir a las subvenciones niveladoras un carácter extraordinario como fuente de financiación, por cuanto resultan menos respetuosas con la autonomía financiera que la participación en los ingresos, al tratarse de una partida formada por créditos condicionados y por su menor grado de automatismo.

Es generalizada la opinión de que la LOFCA ha regulado este instrumento de forma confusa e indefinida <sup>10</sup>. A pesar de ello no se ha promulgado una ley específica de desarrollo de esta fuente de financiación, a lo que se une el hecho de que el TC, cuyos fallos han sido decisivos en materia autonómica, no ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, por lo que no existe ni una

7. El artículo 147.3 del Anteproyecto disponía: «Anualmente, en los Presupuestos Generales del Estado, se fijará la asignación para gastos corrientes con que los territorios autónomos deben participar en los ingresos globales del Estado, en función del volumen de los servicios y actividades de carácter público que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado».

8. “Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales”, *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las CCAA*, Madrid, IEAL, 1981, pp. 304-306.

9. En este sentido, véase LUEIRO FLORES: “La nivelación de los servicios públicos fundamentales en España”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24, 1985, p. 71.

10. Por ejemplo, GAYUBO PÉREZ: “La financiación de las Comunidades Autónomas y la solidaridad”, *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Romano Velasco (comp.), Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 167; FERNANDEZ RODRIGUEZ/LOPEZ NIETO: “Los servicios públicos fundamentales en la LOFCA (El art. 15 y sus derivaciones)”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, 1981, pp. 17 y 43.

sola sentencia que haya integrado las lagunas legales contribuyendo a delimitar las asignaciones niveladoras. Un aspecto sobre el que han recaído bastantes críticas a la LOFCA es la definición del nivel mínimo de prestación de los servicios públicos como el nivel medio del conjunto de los mismos en el territorio nacional (art. 15.3 LOFCA). El criterio utilizado, aparte de las dificultades que plantea para su determinación a efectos estadísticos<sup>11</sup>, obliga a recurrir permanentemente a las asignaciones presupuestarias, ya que siempre habrá concretos servicios que estén por debajo del nivel medio. Este criterio conlleva que estas asignaciones serán necesarias aún en el supuesto de que los servicios se prestaran por encima del nivel mínimo, salvo que se diera una coincidencia en el nivel de prestación de los servicios de todas las Comunidades. Supuesto difícil, al margen de que resulta escasamente conciliable con el carácter excepcional de estas asignaciones, fundamentalmente porque el nivel medio crecería a medida que lo hiciera la cobertura de los servicios públicos en las Comunidades peor dotadas<sup>12</sup>. Además al compararse la media no de cada servicio fundamental de responsabilidad autonómica, sino el conjunto de ellos, es posible que existan servicios públicos abandonados o insuficientemente prestados que se compensen con el nivel del resto de los servicios, bien de la propia Comunidad, bien de las restantes Comunidades<sup>13</sup>. Se ha argumentado que con la referencia al conjunto se “pretende evitar, supuesta la autonomía de gasto, que la sobredotación de los servicios sea la causa del déficit de otros”<sup>14</sup>.

Aún hoy, a pesar de que han concurrido las circunstancias que legitiman su aplicación, este instrumento fi-

nanciero no se puso en práctica hasta 1997, quedando pendiente, entre tanto, la exigencia constitucional del art. 158.1 CE y el cierre del sistema LOFCA. Estas asignaciones han sido necesarias desde los primeros años de funcionamiento de la Comunidad, ya que en la fase transitoria no fueron valorados los déficits estructurales existentes en los servicios fundamentales para la determinación del porcentaje de participación. De ser atendidos esos déficits no hubiera existido la necesidad de recurrir a las transferencias presupuestarias ex art. 158.1 CE<sup>15</sup>, que resultan mucho más restrictivas para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas<sup>16</sup>. Sin embargo, el método seguido fue calcular el coste de los servicios transferidos en el mismo nivel que se venía prestando por el Estado, sin valorar si existían divergencias previas entre las Comunidades respecto al nivel medio. Con ello no se quiere decir que la infraprestación de los servicios fundamentales deriven únicamente de haber sido prestados por el Estado a unos niveles inferiores a los mínimos antes de ser transferidos a las Comunidades, sino que también son imputables a valoraciones aleatorias de los servicios en el momento de su traspaso o a los cambios estructurales experimentados *a posteriori* por algunas Comunidades que hayan originado una demanda superior de ciertos servicios.

La dificultad de determinar qué ha de entenderse por servicios públicos fundamentales y su ordenación prioritaria, así como la fijar cuál es su nivel medio de prestación son las razones fundamentales de que todavía estas asignaciones presupuestarias sean una fuente de financiación casi inédita. Por ello, como ha argumentado Giménez Montero, “parece razonable suponer que

11. Al respecto el Informe de la Comisión de Expertos, de julio de 1981, advirtió que “una vez más nos encontramos ante una cuestión en la que la correcta aplicación del sistema de financiación de las CCAA depende de la existencia y la calidad de la información estadística” (*Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1981, p. 73).

12. Cfr. PERULLES: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Aja (dir.), Madrid, Tecnos, 1990, p. 383.

13. Esta referencia al conjunto de los servicios públicos fundamentales es criticada por DORESTE ZAMORA: «El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de ley orgánica», *El Estado de las Autonomías*, Antoni Monreal (ed.), Madrid, Tecnos, 1991, p. 121; LAMPREAVE PEREZ, J.L.: *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Oscar Alzaga (ed.), Tomo XI, Madrid, Edersa, 1988, p. 567.

14. FALCON Y TELLA: *Op. cit.*, p. 219. Opinión compartida por Linares y Martín de Rosales: *Op. cit.*, p. 311.

15. Así MEDINA GUERRERO: «La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza», *Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, Porras Nadales/Ruiz Rico (dir.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 154.

16. Por limitación de la libertad de disposición, es decir, de la autonomía de gasto, así como por la reducción de la participación de las CCAA a una simple audiencia previa, como se desprende del artículo 3.2.c) LOFCA.

las decisiones sobre qué conjunto de servicios son los *fundamentales* y su jerarquización habrán de consensuarse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>17</sup>. Al margen de la complejidad para su instrumentación, quizás el temor de posibles injerencias estatales amparadas en esta fuente de ingresos, al ser otorgadas para un destino concreto, también pueda justificar, en cierta medida, los reparos existentes para su utilización<sup>18</sup>. Como medio de evitar la erosión de la autonomía, opina Entrena Cuesta, que sería deseable que estas «asignaciones no se configuren como una graciosa ayuda del Estado, sino que se objetiven en la medida de lo posible»<sup>19</sup>. A pesar de ello, el carácter condicionado de estas ayudas de origen estatal justifica el ejercicio de facultades fiscalizadoras sobre las mismas. En tal sentido, el artículo 15.5 LOFCA establece que cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios por ellas financiados. No obstante, en reiterada jurisprudencia constitucional se han declarado incompatibles con la autonomía financiera aquellos controles de los que resultara una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado<sup>20</sup>.

## 2.2. Las iniciativas del Consejo de Política Fiscal y Financiera para su articulación

La inaplicación de estas transferencias presupuestarias ha obligado a abordar al CPFF, aún de puntillas, esta problemática. En su Acuerdo 1/1986, 7 de noviembre<sup>21</sup>, constató la necesidad de «un estudio y análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos»<sup>22</sup>. En la negociación del Acuerdo de 20 de enero de 1992<sup>23</sup> se pretendió culminar el proceso de aplicación de los mecanismos previstos en la LOFCA, mediante la instrumentación de estas asignaciones de nivelación desde el 1 de enero de 1993, pero tan sólo se instó al Grupo de Trabajo creado a la tarea de elaborar un informe sobre la aplicación del art. 15 LOFCA, esto es, articular un Fondo para la Nivelación de servicios mínimos, en el que se haría especial referencia a: la definición de los servicios públicos fundamentales y la enumeración de los que hubieran sido traspasados a las Comunidades, los procedimientos técnicos que permitan identificar los costes reales de dichos servicios en cada territorio y las prioridades en la aplicación del mecanismo nivelador. Este grupo,

17. «El problemático desarrollo del artículo 158.1 de la Constitución Española», *El sistema económico en la Constitución Española*, Tomo II, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1994, p. 1990.

18. El peligro que encerraba este precepto fue puesto de relieve por el senador Unzueta, que se pronunció, en nombre de los senadores vascos, en los siguientes términos: «Nosotros creemos que toda Autonomía tiene su contrapartida en la autonomía financiera. Esto nos parece tan diáfano que sospechamos la intencionalidad de este precepto en el sentido de establecer controles del Estado, más o menos rígidos, al desenvolvimiento de la actividad funcional de las Comunidades Autónomas, so pretexto de comprobar si las prestaciones de los servicios corresponden al nivel mínimo exigible» (Sesión de 13 de septiembre de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, cit., vol IV, p. 4099).

19. *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (coord.), Madrid, Civitas, 1985, p. 2336.

20. Esta línea jurisprudencial se refleja en las SSTC 4/1981, FJ 3º; 6/1982, FJ 7º; 76/1983, FJ 12º; 63/1986, FJ 9º; 96/1990, FFJJ 12º y 16º.

21. Acuerdo por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987-1991 (BOE, 3 de noviembre de 1988, corr. err. BOE 29 de noviembre).

22. Ya anteriormente en el Informe de la Comisión de Expertos se propuso la aprobación de una ley que fijara cada cinco años el nivel medio de prestación de servicios, a que hacía referencia la LOFCA (*Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 74). Conforme a lo cual, el Gobierno se comprometió a presentar un Proyecto de Ley antes del 30 de junio de 1982, que definiera cuáles son los servicios públicos fundamentales y el sistema de cálculo del nivel medio de prestación, promesa que resultó incumplida (punto 30 de los Acuerdos Autonómicos de 1981, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981, p. 51).

23. Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996 (BOE 8 de agosto de 1995, corr. err. BOE 4 de octubre de 1995 y 21 de octubre de 1995).

aún cuando emitió el informe el 30 de junio de 1992, no logró el diseño de unas reglas para la puesta en funcionamiento del art. 15 LOFCA. El 7 de octubre de 1993<sup>24</sup>, se encomendó a un grupo de expertos la elaboración de un estudio sobre los aspectos problemáticos de la financiación de las CCAA y las propuestas de revisión, en cuyo contenido debían figurar la forma de cálculo e instrumentación de dichas asignaciones. En este estudio conocido como el *Libro Blanco sobre Financiación*<sup>25</sup> se propuso la eliminación de la nivelación del art. 15 LOFCA, porque en el esquema financiero que se diseñó quedaba sin contenido. En el sistema ideado se apostaba por proceder a una verdadera descentralización impositiva a favor de las CCAA, sustituyendo la participación en ingresos del Estado por un sistema de tributos compartidos, también denominados en el *Libro* "impuestos autonómicos normalizados". A medida que se produjera la descentralización – y consiguiente territorialización – de los ingresos de la hacienda central, las transferencias del artículo 13 de la LOFCA tendrían que ir jugando el papel de auténticos instrumentos de nivelación, ello unido a la idea de arbitrar un mecanismo específico para nivelar las dotaciones de capital público, hacía innecesarias las asignaciones de nivelación previstas en la LOFCA<sup>26</sup>.

Por último, en el Acuerdo sexto de 23 de septiembre de 1996, si bien tampoco se ha dado una solución definitiva, el Consejo ha acordado la creación de un Grupo de Trabajo, que debía elaborar y elevar a la aprobación del Consejo, dentro de 1997, una propuesta para la instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales ex art. 15 LOFCA<sup>27</sup>. Propuesta que aún no ha sido presentada. Es de interés resaltar que el

acuerdo séptimo del CPPF, de 23 de septiembre de 1996, con objeto de prevenir las distorsiones financieras derivadas del comportamiento de los nuevos mecanismos de corresponsabilidad, creó un Fondo de Garantía al servicio del principio de solidaridad destinado a la cobertura de tres garantías, la tercera de las cuales parece pretender dar respuesta al art. 15 LOFCA<sup>28</sup>. Esta garantía, denominada de cobertura de la demanda de los servicios públicos o Fondo de Solidaridad, que empezará a funcionar cuando todas las Comunidades Autónomas tengan transferida la Educación, se define expresando que, en el quinto año del quinquenio, la financiación por habitante que disfrute una Comunidad Autónoma, por los mecanismos del sistema, no podrá ser inferior al 90 por 100 de la financiación media por habitante del conjunto de las CCAA. En concreto, para 1998 se establecía que la financiación per cápita que recibirán todas las CCAA no podrá ser inferior al 25% de la media del conjunto, porcentaje que se eleva en 1999 al 50%, en el año 2000 al 75%, y en el 2001 al 100%. Se persigue así garantizar una financiación mínima por habitante para disminuir las diferencias comunitarias en el nivel de prestación de los servicios. Suscita cierta desconfianza este Fondo de Garantía, ya que no se trata de un instrumento de creación legal, es más ninguna previsión sobre el mismo existe en el bloque de la constitucionalidad. La Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, no reguló ni dotó el Fondo, limitándose a disponer que la liquidación material de las garantías correspondientes al año 1998, reguladas en el acuerdo séptimo del sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, se efectuaría una vez practicadas las liquidaciones definitivas de los dos tramos de participación de cada CA en los ingresos del Estado

24. Acuerdo I/1993, de 7 de octubre, para el desarrollo del sistema de las CCAA del quinquenio 1992-1996 (BOE 8 de agosto de 1995).

25. Estudio que fue publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.

26. Véase *Ibidem*: pp. 89-92. Un comentario al esquema de nivelación propugnado por los expertos se encuentra en AGUNDEZ GARCIA/PEDRAJA CHAPARRO: "Nivelación de servicios en haciendas descentralizadas: comentarios al libro blanco", *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, pp. 192-199.

27. Que conforma el Acuerdo I/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001 (BOE 22 de abril de 1997).

28. En relación a las otras dos técnicas: la primera de ellas previene que, en cada uno de los cinco años de vigencia, el crecimiento de los ingresos por IRPF y la PIE en cada Comunidad no podrá ser inferior al incremento en todo el Estado del PIB nominal; la segunda, la garantía de suficiencia dinámica, asegura que ninguna Comunidad se quedará atrás en financiación global, cubriéndose la diferencia cuando una Comunidad no consiga un crecimiento de sus recursos al menos del 90% de la media de las demás.

para 1998<sup>29</sup>. Por su parte, los Presupuestos Generales del Estado para 1999<sup>30</sup>, una vez liquidados de forma definitiva para cada CA la tarifa complementaria del IRPF y sus dos tramos de participación en los ingresos del Estado correspondientes a 1997, ha procedido en su art. 86 a dotar un crédito en la sección 32 y a reseñar las reglas para la liquidación de las técnicas de solidaridad, pero tan sólo para satisfacer los dos primeras aplicaciones del Fondo. Aquellas leyes presupuestarias nada han dispuesto respecto al Fondo de Solidaridad, ya que hasta que no se efectúe la liquidación del ejercicio 1998 no se conocerá si es procedente realizar dotaciones con cargo al mismo. La aplicación de esta tercera garantía está muy condicionada porque las garantías que conforman el Fondo de Garantía son prioritarias y excluyentes. Esto significa que sólo ante la insuficiencia de la primera – el límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF-, entrarán en funcionamiento las dos posteriores. Además en el supuesto de que una CA resultara con derecho a recibir recursos por éstas dos últimas garantías, percibirá solamente la que sea de mayor importe. No obstante, aun cuando el Fondo de Solidaridad llegara a aplicarse y resultara eficaz nada resolvería en la Comunidad andaluza, ya que al no haber adoptado como propio el modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001, no le resulta aplicable la regla de garantía comentada<sup>31</sup>.

Pese a la falta de articulación de las subvenciones del artículo 15 LOFCA, se dotó, aunque con una cuantía simbólica, una partida presupuestaria de diez mil mi-

llones de pesetas por tal concepto en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997<sup>32</sup>, dotación que ha ascendido en los Presupuestos para 1998 a 12.000 millones de pesetas<sup>33</sup>. De los anteriores créditos correspondió a Andalucía cuatro mil millones de pesetas en 1997<sup>34</sup> y en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 y 1999 se han consignado cuatro mil ochocientos millones de pesetas, como resultado de mantener el mismo criterio de presupuestación empleado para 1997<sup>35</sup>. A pesar de estas dotaciones, el Gobierno central no ha avanzado en la articulación de este mecanismo de financiación.

### 2.3. La viabilidad futura de las transferencias de nivelación horizontal.

Monasterio Escudero ha propuesto la supresión de estos fondos de nivelación, con la contrapartida de favorecer el uso del criterio de déficit de los servicios sociales e infraestructuras, enunciado en la letra e) del artículo 13 LOFCA, en la participación en impuestos del Estado, para garantizar los niveles mínimos de los servicios fundamentales. Junto a esta razón, justifica su decisión en las deficiencias antes citadas: la casi inaplicación de las subvenciones niveladoras desde la entrada en vigor de la LOFCA, la dificultad técnica para su cálculo y la complejidad de definir cuáles son los servicios públicos esenciales y qué niveles de prestación han de garantizarse<sup>36</sup>. Cruz Rodríguez también ha

29. De esta forma, se refleja que el legislador estatal da por válida la regulación contenida en el Acuerdo 1/1996 del CPFF, pese a que los acuerdos de este órgano carecen de valor normativo alguno, al ser un ente de carácter consultivo y de deliberación.

30. Ley 49/1998, de 30 de diciembre (BOE 31 de diciembre de 1998).

31. Esta inaplicación ha sido objeto de críticas, por ser considerada contraria al principio de igualdad por GARCIA MORILLO/PÉREZ TREMPES y ZORNOZA PÉREZ: *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, p. 118.

32. Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (BOE núm. 315, 31 de diciembre de 1996).

33. Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (BOE, núm. 313, 31 de diciembre de 1997).

34. Así se ha reflejado en los Presupuestos andaluces, aprobados por Ley 8/1996, de 26 de diciembre, en concreto la previsión de recaudación de esos millones puede verse en el BOJA, núm. 151, 31 de diciembre de 1996, p. 17.088.

35. Aprobados por la Ley 7/1997, de 23 de diciembre (BOJA, núm. 151, 31 de diciembre 1997, en concreto, esta partida presupuestaria aparece en la página 15.460 del Boletín); Ley 10/1998, de 30 de diciembre (BOJA 31 de diciembre de 1998).

36. Propuesta defendida con ocasión de la presentación del Libro Blanco sobre «Financiación autonómica» en Santander el 17 de julio de 1995, durante el Seminario «De autonomías y su financiación».

indicado que “si se explotaran hasta sus últimas consecuencias las posibilidades redistributivas de PIE (fundamentalmente por la vía del apartado e) del art. 13 LOFCA, aunque su apartado d) también podría servir de ayuda en este sentido) se eliminaría la posibilidad de aparición de las asignaciones de nivelación, porque no les quedaría campo de actuación alguno”<sup>37</sup>.

Aun siendo razonables estas argumentaciones, el ordenamiento debe contemplar la posibilidad, por muy excepcional que sea, de las subvenciones de nivelación de carácter horizontal, es más éstas habrán de ganar en importancia a medida que se avance en el proceso de descentralización. Pero claro está una aplicación futura de los fondos niveladores no podrá obviar que el porcentaje de participación en los ingresos del Estado incorpora actualmente elementos de nivelación horizontal. Por tal razón, Giménez Montero ha resaltado los dos supuestos en que resultará procedente recurrir a las asignaciones del artículo 15 de la LOFCA: “tienen un carácter extraordinario y complementario de la igualación horizontal proporcionada por el PPIE, por lo que *su uso sólo se justificaría en virtud de desequilibrios que no pudieran ser solucionados por dicho PPIE, o por un deseo explícito de no modificar, durante el quinquenio de vigencia del mismo, las variables y ponderaciones en él incluídas*”<sup>38</sup>.

Sería aconsejable replantearse la elaboración por las Cortes Generales de una ley específica, del mismo modo que existe una Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que regule estas asignaciones, concretando aspectos tales cómo cuáles han de ser los servicios públicos que merecen el calificativo de fundamentales, el nivel medio de prestación del conjunto de los servicios fundamentales y el procedimiento de cálculo y distribución territorial de esas cantidades<sup>39</sup>. El Parlamento es el órgano más adecuado para articular estas subvenciones, a lo que se une la ventaja de que se permitirá el control por el Tribunal Constitucional de la norma legislativa que resulte. De esta forma, al margen de abrir la posibi-

lidad de su control de constitucionalidad, se contribuiría a evitar los conflictos que se producen actualmente en materia de financiación autonómica con el sistema de negociación continua entre los poderes ejecutivos estatal y autonómicos, no sometidos al rigor de la publicidad parlamentaria, además de la grave patología institucional que representa que una política tan importante para el Estado, como es la financiación, se hurte del debate parlamentario. No se trata de arrebatar toda competencia al CPPF, que constituye un foro idóneo para apuntar, de forma estimativa, la solución a aquellos aspectos más delicados de las subvenciones niveladoras, entre los que ha de incluirse “la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las CCAA las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación” (art. 3.2.d) LOFCA). Ahora bien, en tanto que órgano consultivo y de deliberación, carece de todo poder de decisión, por lo que sus acuerdos gozan sólo del valor de informes, carentes de efecto normativo preciso y, por tanto, no susceptibles de ser objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional.

### 3. Las asignaciones complementarias de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto Andaluz: su conversión en deuda histórica

Las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, aunque de similares características, no han de confundirse con los fondos excepcionales de nivelación de los servicios esenciales a los que alude la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>40</sup>. Como ha escrito Medina Gue-

37. “Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido”, *Impuestos*, Tomo II, 1996, p. 407.

38. “Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal”, *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1992, p. 103.

39. Fernández Rodríguez y López Nieto recalcan la importancia de que estas lagunas se cubran por una ley ordinaria (“Los servicios públicos...”, *op. cit.*, p. 44).

40. Igualmente se han previsto transferencias para equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado en los Estatutos de Autonomía de Galicia, DT Quinta.3ª; Valencia, DT Quinta.3ª; Extremadura, DT Segunda; y Cantabria, DT Décima 3ª.



rrero “la DA 2ª no se ha limitado a repetir *ingenuamente* las previsiones contenidas en la LOFCA”, sino que introduce de hecho una nueva fuente de ingresos no subsumible, aunque sí relacionada, con las asignaciones niveladoras del art. 15.2 LOFCA, y cuya cobertura constitucional no se encontraría tanto en el art. 158.1 CE como en el más genérico art. 157.1.c) CE <sup>41</sup>.

La Disposición Adicional 2ª del Estatuto Andaluz en su apartado primero define y justifica estas transferencias de la forma siguiente: “Dadas las *circunstancias socioeconómicas de Andalucía*, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los *Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo*”. Es resaltable que, a diferencia del art. 15 LOFCA, se contempla la concesión de las transferencias estatales para la elevación del nivel de los servicios públicos asumidos *individualmente* considerados y sin reparar en el carácter fundamental de los mismos. Igualmente el apartado segundo de la disposición prevé un procedimiento distinto para la fijación de estas asignaciones, según el cual la Comisión Mixta de Transferencias -integrada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por un lado, y del Gobierno Central, por otro- es el organismo competente para aprobar los criterios, alcance y cuantía de estas asignaciones especiales para cada ejercicio. La inclusión estas asignaciones en el Estatuto refleja que el estatuyente andaluz era consciente del desequilibrio horizontal que aquejaba a la región andaluza, como consecuencia de su menor capacidad fiscal -provocada por diferencias de renta, riqueza y estructura económica en general-, y en sus amplias necesidades de gasto -así, por ejemplo, se trata de la región con mayor población-. Este desequilibrio fiscal que aún hoy

afecta a Andalucía debe ser corregido si se desea impedir discriminaciones con habitantes de otras regiones, y conseguir que, con presiones fiscales similares, cualquier ciudadano andaluz tenga acceso a un mismo nivel de servicios públicos <sup>42</sup>. Es más, dado que los servicios transferidos eran prestados por la Administración central con anterioridad, la DA 2ª es el reconocimiento explícito de que algunos servicios que asumió la Junta de Andalucía estaban infradotados y que, por tanto, los Presupuestos Generales del Estado debían destinar estas partidas para paliar esta situación.

En cualquier caso, aquella disposición estatutaria obligaba al Gobierno central a negociar un mecanismo para satisfacer anualmente una cifra global con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a nivelar los servicios públicos básicos traspasados, como son la salud, la educación y la vivienda, con respecto a la media nacional. En su esencia, no son sino una compensación con cargo al erario público de las transferencias de competencias que su día se hicieron supuestamente a un coste inferior al debido. Son, por ello, asignaciones excepcionales, complementarias al resto de los recursos de financiación del artículo 57 EAA, que conforman el sistema de financiación andaluz. A pesar del subdesarrollo económico que caracteriza a nuestra región, estas asignaciones complementarias no se han transferido hasta 1997, aunque desde el Parlamento andaluz han sido reclamadas <sup>43</sup>, al menos por algunos grupos parlamentarios, desde los inicios de la autonomía <sup>44</sup>. De ahí que se haya convertido en uno de los campos de batalla que enfrenta la Administración autonómica con la central.

Es difícil de justificar la inaplicación de un artículo del Estatuto de Autonomía que implicaba la mejora de la calidad de vida de la población andaluza. Al respecto, entiende Ferreiro Lapatz que las normas que “en los

41. *Op. cit.*, pp. 155-156.

42. Estas medidas compensatorias no han de pretender una absoluta igualdad entre los ciudadanos de las distintas regiones, pues, como observa OATES, las inequidades de carácter horizontal “en la medida que no se permite que sean demasiado serias, pueden considerarse simplemente como una parte del precio de un sistema fiscal descentralizado” (*Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 119).

43. También se han reclamado a la Administración Central por las Comunidades de Galicia, Extremadura y Valencia, como consecuencia de haberles sido transferidas competencias sin las debidas aportaciones presupuestarias.

44. Véanse al respecto la Propuesta de Resolución Núm. 1 del Grupo Parlamentario Andalucista publicada como consecuencia del debate sobre financiación de la autonomía en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA)*, núm. 288, 28 de sept. de 1985, p. 5276; Resolución núm. 2 del Pleno relativa a la financiación de la CAAnd. (*BOPA*, núm. 20, 4 de noviembre de 1986, p. 219).

Estatutos de Andalucía, Canarias y Extremadura se refieren a las asignaciones complementarias imponiendo determinadas obligaciones futuras al Estado al margen de la financiación general de todas las Comunidades o, por mejor decirlo, atribuyendo a ciertas Comunidades derechos especiales, no pueden ser tomadas más que como deseo de difícil concreción en términos jurídicos, es decir, en términos de obligaciones y derechos jurídicamente exigibles<sup>45</sup>. Sin embargo, la reducida eficacia vinculante de estas normas estatutarias es un argumento frágil por la razón de que el Estatuto forma parte integrante del ordenamiento jurídico estatal (art. 147.1 CE). Quizás sea la actitud condescendiente por parte de la Junta respecto a la política del gobierno central la que permita explicar el letargo en el que se ha visto sumida la disposición andaluza. Actitud cuyas razones han de buscarse en la coincidencia del partido gobernante en los niveles de gobierno central y autonómico, que permite excusar la escasa presión ejercida hasta 1996 para lograr el cobro de estas transferencias de nivelación<sup>46</sup>. Como consecuencia de haberse tardado más de quince años, desde la entrada en vigor del estatuto en enero de 1982, en iniciarse las negociaciones para el cumplimiento de esta obligación, el Estado ha contraído una deuda con nuestra autonomía, hoy conocida como deuda histórica, que en la quinta legislatura se ha empezado a considerar como un hecho diferencial propio de la comunidad andaluza.

Durante 1995 el gobierno central y el andaluz mantuvieron unas negociaciones al respecto, fruto de las cuales se fijó un anticipo de 51.000 millones que no llegaron a abonarse. Esta cantidad llegó incluso a ser recogida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1995, pero éste fue retirado, prorrogándose los del ejercicio anterior. Ante la pretensión de algunos representantes andaluces de que existían más vías para asegurar esta transferencia, pese a prorrogarse los pre-

supuestos, desde el Ministerio de Administraciones Públicas se estimó que sería un fraude de ley arbitrar vías extrapresupuestarias para lograr asuntos que debían figurar en las cuentas del Estado. En efecto, conforme a nuestro sistema de financiación, los acuerdos políticos sobre la deuda histórica han de ser ratificados por la Comisión Mixta y proyectados en los presupuestos generales y autonómicos. En tales términos se reguló en el artículo 37 del decreto de prórroga de los Presupuestos Generales para 1996, que dispuso: "A partir del 1 de enero de 1996, las dotaciones excepcionales de financiación destinadas a asegurar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos transferidos, reconocidos a las CCAA en virtud de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, previo acuerdo de las Comisiones Mixtas Paritarias, se atenderán, en su caso, con cargo a los créditos de la sección 32, Entes Territoriales, destinados a la participación de las CCAA en los ingresos del Estado"<sup>47</sup>. No obstante, la falta de aval del pago durante el ejercicio de 1996 de los cincuenta y un mil millones de pesetas llevó al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida a mantener la enmienda a la totalidad en los presupuestos andaluces para 1996 y, en consecuencia, a provocar la caída de esos presupuestos y, por decisión del Presidente del Gobierno andaluz, la disolución parlamentaria y el adelanto electoral.

El 8 de mayo de 1996, el Parlamento Andaluz aprobó una Proposición no de Ley cuyo objetivo era el cobro de esos 51.000 millones de pesetas como anticipo de la deuda histórica en ese año. Este acuerdo recogía también que el gobierno andaluz debía llevar a cabo las acciones necesarias para que en el seno de la Comisión Mixta se fijara, en el menor plazo posible, la cuantía total no devengada a Andalucía desde el año 1982, en aplicación de la Disposición Adicional Segunda. Además se exigía que la cantidad total de la deuda se

45. *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1985, p. 239).

46. Es innegable que estas asignaciones se han utilizado con criterios partidistas, aunque en el seno del Parlamento Andaluz siempre ha existido un consenso entre las fuerzas políticas sobre la necesidad de proceder a su reclamación. Al principio fue un arma política, en cierta medida arrojada, de IU contra los socialistas cuando gobernaban a la vez en el Estado y en la Comunidad, a la que se unió el PP tras perder el PSOE la mayoría absoluta en la Cámara andaluza. Ahora a esta petición se ha adherido el gobierno socialista de Andalucía quien, consciente de la política discriminadora del gobierno central respecto de la Comunidad Andaluza de 1996, ha pasado a enarbolar la bandera de la deuda histórica para presionar al gobierno del PP. La Junta ha cifrado el déficit de la Administración central con Andalucía desde que el PP gobierna en Madrid (1996) en 520.815 millones de pesetas.

47. Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (BOE, núm. 312, 30 de diciembre de 1995, pp. 10.361-10.362).

abonara en un plazo no superior a cinco años y que se determinara la cuantía anual que, a partir del próximo ejercicio presupuestario, la Administración central debía pagar a la Administración andaluza<sup>48</sup>. En consecuencia, en la Ley 7/1996, de 31 de julio, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996 se asignó como ingreso a cuenta por el concepto de asignaciones complementarias para garantizar un nivel mínimo de servicios una partida de cincuenta y un mil millones de pesetas. Esta partida de nivelación fue incluida un tanto irresponsablemente, pues se desconocía si el Gobierno central tendría voluntad política de hacer efectiva dicha cifra. Es mucho menos justificable si se atiende a que el 15 de febrero de 1996 en la Comisión Mixta Junta-Estado se contrajo el compromiso de pagar tan sólo 20.000 millones, lo que suponía que de los 51.000 millones presupuestados 31.000 carecían de cobertura legal, lo que obligaría al ejecutivo andaluz a un ajuste presupuestario. Es posible incluso plantearse que al consignarse 31.000 millones de más se podría quebrar el principio constitucional de coordinación de las haciendas central y autonómica.

Pese a estar fundamentados en un pacto previo, el Consejo de Ministros no aplicó de forma inmediata aquel acuerdo. El cobro de aquellos 20.000 millones fue resultado de un tenso tira y afloja con el gobierno andaluz, pues el cambio del partido gobernante en las elecciones generales de 3 de marzo de 1996 retardaron el pago de la cantidad a la que se había comprometido el Ejecutivo socialista. Se estimó que el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta el mes de febrero no vinculaba al actual gobierno a pagar aquella cantidad, entendiéndose que se trataba de un acuerdo interno del Ministerio de Economía, sin base legal. La Junta de Andalucía, a través de su presidente, llegó a amenazar incluso con ir al Tribunal Constitucional sino se ajustaban los Presupuestos del Estado para abonar la deuda, por entender que ello generaba un conflicto constitucional entre gobiernos y un incumplimiento del EAA. Hasta el 26 de noviembre de 1996, en la sesión plenaria de la Comisión Mixta de Transferencias, el Gobierno de Aznar no accedió, no sin reticencias, a abonar los 20.000 millones, que fueron finalmente cobrados por la Junta de Andalucía el 17 de enero de 1997. Desde entonces, el ejecutivo central no ha hecho allegar más dinero por

este concepto, aunque estos veinte mil millones no han satisfecho de forma definitiva la deuda histórica, sino que constituyen tan solo un primer adelanto. En los siguientes ejercicios presupuestarios -de 1997, 1998 y 1999- se ha vuelto a incluir en las Leyes de Presupuestos andaluzas unos créditos de veinte mil millones de pesetas para inversiones dirigidas a la nivelación de los servicios fundamentales. A diferencia de los 31.000 millones comprometidos en 1996, que al no haber sido transferidos desde la Administración Central originó un desfase presupuestario, estas partidas se han atribuido a planes y programas de inversión muy concretos, repartidos entre cuatro departamentos -el Servicio Andaluz de Salud y las Consejerías de Educación, Obras Públicas y Asuntos Sociales-. Si el Gobierno central sostiene su decisión de no pagar, estos proyectos, en principio, no se ejecutarán a no ser que la Junta realice algunas modificaciones presupuestarias para que finalmente puedan salir adelante. De esta forma, el gobierno andaluz ha intentado no cogerse los dedos si ese dinero no llega, al tiempo que delega al Gobierno central la responsabilidad si estos proyectos no se realizan.

Desde el acuerdo de la Comisión Mixta de 15 de febrero no se ha vuelto a reunir con el propósito de negociar la cuantía total de este fondo excepcional de nivelación, que fue evaluada por el PP en un pleno del Parlamento de Andalucía, celebrado el 9 de agosto de 1994, en un mínimo de 200.000 millones de pesetas. Es aconsejable que se realice una estimación definitiva del monto global de la deuda y que se fije el calendario para su liquidación, con el fin de acabar con las reivindicaciones permanentes de su pago. La vertebración financiera del país, aunque su estructura política sea autonómica, no puede estar permanentemente abierta a deudas y compensaciones que nunca acaban de amortizarse del todo. Es peligroso el hábito que se está generalizando en el Estado español entre algunos gobiernos autonómicos de formular requerimientos en base a conceptos históricos, difíciles de evaluar.

El incumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía ha sido uno de los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Parlamento Andaluz para impugnar el art. 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos

48. Proposición no de Ley en Pleno 5-96/PNLP-00086 relativa a la posición del Parlamento de Andalucía ante el sistemático incumplimiento del pago a nuestra Comunidad de la deuda histórica, como consecuencia de la no aplicación de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA, núm. 11, V Legislatura, 24 de mayo de 1996, p. 355; DSPA, núm. 6, V Legislatura, 8 de mayo de 1996, pp. 174-185).

Generales del Estado para 1998 y las cuantías fijadas en la sección 32<sup>49</sup>. El criterio del Parlamento es que se ha producido una inconstitucionalidad en dicho artículo al no contemplar éste, en absoluto, entre los recursos financieros para 1998 para la Comunidad Autónoma Andaluza del previstos en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La interposición de este recurso no ha paralizado la lucha por el cobro de la deuda, por lo que durante el transcurso de los años que restan a la presente legislatura se ha seguido desde Andalucía reclamando su pago, siendo su defensor más acérrimo el Grupo Parlamentario Izquierda Unida, quien ha reconocido que de no iniciarse el abono de la deuda histórica recogida en la DA 2ª del EAA se amenaza seriamente el mantenimiento y la sostenibilidad de los servicios básicos del bienestar de la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>50</sup>. En 1999 el Parlamento andaluz ha vuelto a impugnar, por tercer año consecutivo, los Presupuestos Generales del Estado por esta razón.

#### 4. La nivelación de los servicios públicos básicos una tarea aún pendiente del Estado Autonómico

Resulta difícilmente justificable, e incluso inaceptable, que todavía hoy no exista en el Estado Autonómico español un mecanismo de nivelación de los servicios públicos fundamentales eficaz. Máxime cuando el principio de igualdad de todos los españoles reconocido en los artículos 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución exige, según reconocida jurisprudencia constitucional<sup>51</sup>, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, que pasa por garantizar el acceso a todos los ciudadanos de un nivel similar de servicios públicos, con independencia del lugar en que residan. Esta situación no sería tan preocupante sino existieran grandes desequilibrios territoriales entre las autonomías, debiendo

ser incluida la Comunidad andaluza entre las Comunidades Autónomas menos desarrolladas y más necesitadas de recursos niveladores.

Por ello, suscita ciertos recelos los derroteros que está tomando el debate sobre el modelo de Estado abierto recientemente por las principales fuerzas nacionalistas del Estado –PNV, CiU y BNG–, firmantes de la Declaración de Barcelona y el Acuerdo de Santiago<sup>52</sup>. Estos partidos, que parecen desconocer que Andalucía es también un pueblo con una identidad diferenciada, se han centrado en reclamar una nueva cultura política basada en la diversidad, así como un reconocimiento jurídico-político de sus realidades nacionales, considerando que entretanto seguirá pendiente la articulación del Estado español como plurinacional. Pese a la legitimidad de estas reivindicaciones, estas formaciones políticas olvidan que no es posible la existencia de un Estado en el que se relegue a un segundo plano los principios constitucionales de igualdad de trato y de solidaridad interterritorial. La Constitución Española proscribe que los hechos diferenciales puedan constituir un argumento válido para que algunas regiones adquieran una posición de privilegio, al menos en una materia tan esencial como es la prestación de los servicios públicos que satisfagan las necesidades básicas de los ciudadanos. Tal posibilidad se ha suscitado en relación con el modelo de financiación autonómica aplicable al quinquenio 1997-2001, en el que se ha potenciado el principio de corresponsabilidad fiscal sin arbitrar paralelamente un mecanismo de nivelación de servicios, que haga efectivo el principio de solidaridad interterritorial. Con el actual modelo se corre el riesgo de profundizar en las desigualdades territoriales, al disminuirse la capacidad reequilibradora de la Hacienda Central, que deja de monopolizar el impuesto redistributivo del sistema fiscal por antonomasia, y permitir que en su seno se inicie una competencia fiscal desleal entre las autonomías que agrave sus diferencias.

En definitiva, la articulación de un sistema de transferencias de nivelación es una de las tareas pendientes, cuya resolución en el próximo quinquenio es básica para

49. Véase el escrito del recurso de inconstitucionalidad en el *BOPA*, núm. 206, 17 de abril 1998, pp. 12.567-12.577.

50. Vid. Proposición no de Ley 5-98/PNLP-09212 presentada por este grupo, relativa al grado de cumplimiento y desarrollo competencial del Estatuto de Autonomía (*BOPA*, núm. 271, 13 de noviembre de 1998, p. 15.568).

51. Véanse, entre otras, SSTC 37/1981, FJ 10º; 76/1983, FJ 2º.a); 150/1990, FJ 7º; 186/1993, FJ 3º.

52. Suscritas el 16 de junio y el 31 de octubre de 1998 respectivamente.

la estabilidad del Estado Autonómico. No en vano en la salvaguarda de la cohesión territorial España se juega su propia supervivencia como Estado. Es necesario hallar una fórmula que concilie la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales y la igualación regional, difícil reto que ha de afrontarse en una situación especialmente delicada por diversos factores: la austeridad presupuestaria que exige el ingreso en la moneda úni-

ca, la reciente demanda catalana de reducir su déficit fiscal<sup>53</sup> y la propuesta de los Estados más prósperos de la Unión Europea, encabezados por Alemania, de suprimir el Fondo de Cohesión para los países que hayan ingresado en la Unión Monetaria y de recortar las aportaciones comunitarias a los Fondos Estructurales, de los que se benefician quienes están por debajo de la renta media.

## Bibliografía

- AGUNDEZ GARCIA, A/PEDRAJA CHAPARRO, F. (1996): "Nivelación de servicios en haciendas descentralizadas: comentarios al libro blanco", *Papeles de Economía Española*, núm. 69, pp. 192-199.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1991): "Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos", *Hacienda Pública Española*, núm. 118, pp. 9-24.
- DE LA CRUZ RODRIGUEZ, B. (1996): "Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido", *Impuestos*, Tomo II, p. 403 y ss.
- DORESTE ZAMORA, A. (1991): "El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de ley orgánica", *El Estado de las Autonomías*, Monreal (ed.), Madrid, Tecnos, pp. 115-122.
- FALCON Y TELLA, R. (1996): *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Monografías 7, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 214-221.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, F./LOPEZ NIETO, A. (1981): "La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA", *La España de las Autonomías (Pasado, Presente y Futuro)*, vol. II, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 191-401. (1981), "Los servicios públicos fundamentales en la LOFCA (el artículo 15 y sus derivaciones)", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, pp. 15-47.
- GIMENEZ MONTERO, A. (1991): "Subvenciones del gobierno central y financiación de las CCAA en España: situación actual", *Hacienda Pública Española*, núm. 118, p. 77 y ss.
- (1992), "Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España", *Hacienda Pública Española*, núm. 1, pp. 93-104.
- (1993), "Una propuesta sobre el desarrollo de las subvenciones previstas en el artículo 15 de la LOFCA", *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Santiago de Compostela, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, pp. 123-144.
- (1994), "El problemático desarrollo del artículo 158.1 de la Constitución Española", *El sistema económico en la Constitución Española*, Tomo II, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, pp. 1983-1998.
- LAMPREAVE PEREZ, J.L. (1988): "Comentario al artículo 158 de la Constitución", *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Oscar Alzaga (ed.), Tomo XI, Madrid, EDERSA, pp. 561-578.
- LINARES Y MARTIN DE ROSALES, J. (1984): "Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales", *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, pp. 285-326.
- LUEIRO LORES, M. (1985): "La nivelación de los servicios públicos fundamentales en España", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24, pp. 69-81.
- MOLDES TEO, E. (1993): "La corresponsabilidad fiscal desde la perspectiva de las CCAA menos desarrolladas", *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, pp. 151-174.

53. Esta petición, como ha escrito Jordi Sevilla, "significa reducir las transferencias de nivelación que el Estado central realiza a favor de las comunidades menos avanzadas" ("Dinámica entre pobres y ricos", *El País*, 9-I-1999).

- OLANO FERNANDEZ, C. (1987): "La nivelación de los servicios públicos fundamentales", *Revista Palau 14*, núm. 3, pp. 49-75.
- PEDRAJA CHAPARRO, F. (1986/1987): "La garantía de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales en la financiación de las Comunidades Autónomas en España: principales problemas", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2065, pp. 4378-4380.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1991): "Seminario sobre transferencias intergubernamentales. Conclusiones generales", *Hacienda Pública Española*, núm. 118, pp. 121-127.
- SEVILLA SEGURA, J.V. (1993): "La corresponsabilidad en su contexto: de la Administración integrada a la revisión de los fondos de nivelación", *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Santiago, Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, pp. 311-328.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1995): "Descentralización fiscal y mecanismos de nivelación en el modelo de financiación autonómica", *Economistas*, núm. 64, pp. 331-338.