



El **impacto** de la **disciplina fiscal europea** en el funcionamiento **interno** de los Estados **descentralizados**

Manuel Medina Guerrero
Universidad de Sevilla

Seminario 'El Estado Autonómico en
tiempos de disciplina fiscal'

El **impacto** de la
disciplina fiscal europea
en el funcionamiento
interno de los Estados
descentralizados



El **impacto** de la **disciplina fiscal europea** en el funcionamiento **interno** de los Estados **descentralizados**

Manuel Medina Guerrero
Universidad de Sevilla

Seminario 'El Estado Autonómico en
tiempos de disciplina fiscal'



Esta publicación recoge una de las conferencias presentadas en el seminario *El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, celebrada en el marco del Foro Permanente sobre el Estado Autonómico, el 26 de mayo de 2014 en la Casa de la Provincia de Sevilla.

Edita:
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© Del texto: Manuel Medina Guerrero, 2014
© De la edición:
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50 — 41001 Sevilla
Tel.: 955 055 210
Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, mayo de 2014

El impacto de la disciplina fiscal europea en el funcionamiento interno de los Estados descentralizados

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla

La crisis financiera —que ha golpeado con especial dureza a diversos países de la zona euro— ha generado un intenso proceso de integración de las políticas presupuestarias en la Unión Europea, que, entre otros extremos, se ha traducido en una profunda reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A su vez, e impulsado igualmente desde las instituciones europeas, los Estados miembros han comenzado a incorporar explícitamente en sus textos constitucionales los compromisos financieros asumidos frente a Bruselas.

Como es fácilmente comprensible, la imposición de objetivos concretos de disciplina fiscal por parte de la Unión Europea plantea unos problemas singulares en los Estados políticamente descentralizados: es preciso *repartir* esas restricciones exigidas al Estado en su conjunto entre diferentes niveles de gobierno dotados constitucionalmente de una amplia autonomía presupuestaria. Dificultades que tradicionalmente han enraizado en la carencia de referencias expresas constitucionales acerca de *quién* y *cómo* debe proceder para asegurar la observancia de la disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, la reciente constitucionalización de estas restricciones presupuestarias ha modificado sustancialmente el planteamiento de esta cuestión en diversos países de la zona euro, especialmente en aquellos supuestos en que el renovado texto constitucional —a diferencia de la reforma alemana de 2009— habilita directamente al poder central para regular la aplicación práctica de tales *frenos al endeudamiento*. Así sucede con la llamada al legislador orgánico de nuestro art. 135 de

la Constitución Española (en adelante CE) y con la apelación a una ley de mayoría cualificada que ahora realiza el art. 81.1 de la Constitución italiana (reforma de 2012).

Por lo que hace al art. 135 CE, la reforma parece llamada a cubrir algunas omisiones constitucionales que dificultaban que las instancias centrales de gobierno estuvieran en condiciones de *imponer* el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal a todas las administraciones. Por una parte, es evidente que su versión inicial apenas incidía en el control del endeudamiento, pues se limitaba a recoger, y únicamente en relación con el Estado, la reserva de ley en materia crediticia (art. 135 CE).

De otro lado, y pese a tener inequívocos paralelismos con el *federalismo de ejecución* de corte germánico, nuestra Constitución silencia por completo una hipotética competencia o potestad genérica de supervisión o inspección del Estado sobre el modo en que las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) ejecutan la legislación estatal; capacidad de supervisión que —con independencia de su escasa utilización en la práctica— se considera una institución clásica del federalismo alemán (*Bundesaufsicht*).

Así es; dejando a un lado el último recurso de la coerción federal (art. 155 CE), los únicos controles sobre las CCAA previstos en la Constitución son los enumerados en el art. 153 CE; disposición que en buena medida se limita a reunir fórmulas de control establecidas en otros preceptos constitucionales, predominantemente de carácter jurisdiccional. La única excepción de control del Gobierno central prevista en el art. 153 CE —referidas a las competencias delegadas— no viene sino a reforzar la idea de que la Constitución ignora una facultad de inspección general del Estado sobre las competencias de ejecución propias de las CCAA. Por su parte, los estatutos de autonomía solo ampliaron tímidamente las posibilidades de supervisión del Estado sobre las CCAA a través de la competencia sobre la *alta inspección* ceñida a unas contadas materias concretas.

Ahora bien, más allá del arsenal de controles estatales previsto en la Constitución y en los Estatutos, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que los mismos sean completados con aquellos otros que puedan establecer las leyes orgánicas (STC 6/1982, FJ 7º). Quizá ello explique la amplitud con la que se delimita materialmente la reserva de ley orgánica en el nuevo art. 135 CE. Aunque en realidad hay una doble llamada al legislador orgánico: la primera (art. 135.2), para que proceda a fijar el «déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas»; y la segunda, la contenida en el art. 135.5 CE, mucho más amplia —y que, en realidad, convierte en inútil a la primera—, toda vez que la llamada se hace genéricamente para desarrollar «los principios a que se refiere este artículo». Aunque el art. 135.5, una vez hecha esa atribución general, precisa los concretos ámbitos materiales que, «en todo

caso, regulará» el legislador orgánico, entre los que se encuentra «la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro [los límites de déficit y deuda] pudieran producirse» (art. 135.5.a). Reserva material a la que hay que sumar la prevista en el segundo apartado de la Disposición adicional única de la Ley de Reforma, que insiste en la satisfacción del requisito relativo al volumen de deuda pública: «Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española».

Por lo demás, las Cortes Generales cuentan con un cierto margen de libertad de configuración política para concretar los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que se asignen a las diferentes CCAA, así como —y especialmente— para la determinación del modo en que se va a imponer en la práctica a los diferentes niveles de gobierno el cumplimiento de los mismos. Con todo, y obviamente, no es ilimitada la libertad de que dispone el legislador orgánico: el régimen que adopte con base en el art. 135 CE ha de conciliarse lógicamente con las garantías constitucionales y estatutarias que protegen a la autonomía financiera (a la autonomía a secas) de que gozan las CCAA.

Sin embargo, el balance que arroja el examen de la LO 2/2012 (Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) —y especialmente el de sus reformas— proyecta más sombras que luces desde el punto de vista del respeto de la posición institucional de las CCAA.

En efecto, el legislador orgánico se ha inclinado por acometer una regulación muy minuciosa de la materia, de tal modo que solo deja cierto espacio de libre decisión política a las CCAA en algún concreto aspecto de menor relevancia (así, por ejemplo, en relación con el Fondo de contingencia previsto en el art. 31). Contrasta, pues, acusadamente la experiencia española con la derivada de la reforma constitucional alemana, que deja un amplísimo margen al constituyente o al legislador de los Länder para decidir cómo cumplir con el «freno al endeudamiento».

Pero es que, además, ha conferido al Estado un claro protagonismo tanto en el reparto de los límites de déficit y deuda como en la supervisión y control del cumplimiento efectivo de tales restricciones por parte de las diversas administraciones. Así, por lo que hace a la *determinación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública* que se exigirán a los diversos niveles de gobierno en virtud de la normativa de la Unión Europea, lo cierto es que la LO 2/2012 atribuye a la participación de las CCAA un papel secundario: dichos objetivos se fijan para la totalidad de las administraciones públicas y de sus diferentes subsectores, para los tres ejercicios siguientes, por el Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante,

CPFF) (art. 15.1). Acto seguido, los objetivos deben ser aprobados por el Congreso y el Senado; y, en el caso de que cualquiera de las Cámaras los rechacen, el Gobierno debe remitir un nuevo acuerdo en el plazo máximo de un mes (art. 15.6). Comoquiera que sea, resulta evidente que el Estado controla firmemente el reparto del déficit, pues —silenciamos la operatividad de la presencia del Senado— las CCAA se limitan a participar, en el seno del CPFF, en la aprobación de un informe no vinculante.

Y la forma en que se está materializando dicho reparto no viene sino a ratificar dicha apreciación. Así, por citar los datos más recientes, para el año 2014, del 5'8 % del PIB de déficit permitido al total de las Administraciones Públicas, corresponde el 3'7 % a la Administración central, el 1'1 % a la Seguridad Social, el 1 % a las CCAA y déficit cero para los Entes locales.

Por su parte, el 4'2 % del PIB de déficit autorizado a España por la Unión Europea para el año 2015 se distribuye del siguiente modo: 2'9 % para la Administración central, 0'6 % para la Seguridad Social y el 0'7 % para las CCAA.

Y el reparto del déficit del 2'8 % del PIB previsto para el ejercicio 2016 arroja los siguientes resultados: 2'1 % para la Administración central, 0'5 % para la Seguridad Social y el restante 0'2 % para las CCAA.

No ha de extrañar, a la vista de la muy desigual distribución del esfuerzo fiscal requerido a los diferentes niveles de gobierno, que diversas CCAA, entre ellas Andalucía, hayan impugnado ante la jurisdicción pertinente este reparto del déficit para el periodo 2014-2016, que fue fijado por el Consejo de Ministros el 28 de junio de 2013.

Y la preeminencia del Estado se proyecta asimismo en el procedimiento de concreción de los objetivos de déficit para cada una de las comunidades autónomas. Es el Ministerio de Hacienda quien formula la propuesta, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, y el Gobierno de la Nación quien decide mediando el informe previo del CPFF (art. 16). La regla general viene siendo que el déficit permitido al conjunto de las CCAA se reparta homogéneamente entre ellas; pero, en línea de principio, la LO 2/2012 no excluye la posibilidad de que se fijen objetivos diferenciados de déficit para cada una de las CCAA. Así se hizo excepcionalmente en el año 2013, en el que se optó por realizar un reparto asimétrico del déficit autonómico del 1'3 % del PIB autorizado por Bruselas (a Andalucía se le asignaría un límite del 1'58 %).

Esta sólida posición del Estado se proyecta asimismo en la fase de *supervisión y control del cumplimiento de la disciplina fiscal por parte de las CCAA*, que sencillamente no en-

cuentra parangón en ningún otro país descentralizado de la zona euro. Así es, una vez fijados los concretos objetivos de déficit y deuda que deben satisfacer las diferentes administraciones, la LO 2/2012 articula un heterogéneo grupo de mecanismos, instrumentos y medidas con las que se pretende garantizar el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno. Pues bien, comenzando por unos mecanismos de alerta temprana, las previsiones de la reiterada LO 2/2012 van aumentando gradualmente su rigor a medida que se consuma, primero, el incumplimiento y no se efectúan, más tarde, las correcciones pertinentes para acomodarse a la disciplina fiscal exigida.

La *medida preventiva* por antonomasia regulada en la LO es la «advertencia de riesgo de incumplimiento», puesto que sirve de senda de paso para seguir avanzando en el engranaje del entero sistema de supervisión y garantía. En caso de que perciba riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, el Gobierno formula la correspondiente advertencia, previa audiencia de la Comunidad Autónoma afectada. Esta declaración por parte del Estado de que existe riesgo de incumplimiento se hace pública «para general conocimiento» (art. 19.1); publicidad que, más que una genuina sanción, se concibe como un medio de presión política, que, además, puede tener consecuencias económicas dada la repercusión en la accesibilidad a los mercados con el consiguiente encarecimiento del crédito.

Si en el plazo de un mes no se adoptan las medidas necesarias para evitar el riesgo, o éstas se consideran insuficientes por el Ministerio de Hacienda para corregirlo —y, por tanto, aun cuando el incumplimiento puede que aún no se haya consumado—, se pasa a la siguiente fase de adopción de *medidas correctivas* (art. 19.2). Pues bien, en estos supuestos y cuando el Gobierno detecte el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o del límite de deuda, automáticamente requerirán autorización del Estado todas las operaciones de endeudamiento de las CCAA, salvando las operaciones a corto plazo que no se consideren financiación exterior en el supuesto de que se hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el CPFF (art. 20.1).

La segunda de las tradicionales «medidas correctivas» que se mantiene en la LO consiste en la elaboración de un plan económico-financiero por parte de la Comunidad Autónoma incumplidora, cuya finalidad es que, una vez transcurrido el año en curso y otro más, pueda satisfacerse el objetivo de déficit, deuda o la regla del gasto (art. 21.1). En relación con estos planes, el CPFF sigue desempeñando un papel protagonista, puesto que le corresponde valorar positivamente su idoneidad y, en consecuencia, proceder a su aprobación. En caso de rechazo del plan presentado, la Administración

correspondiente ha de presentar al CPFF un nuevo plan; pero ahora, a diferencia del anterior marco normativo, se prevé expresamente que si éste tampoco es valorado positivamente —o sencillamente no se presenta—, entrarán en juego las «medidas coercitivas» a las que acto seguido haremos alusión (art. 23.3). El «requerimiento» del CPFF ha adquirido, pues, carácter obligatorio. Lógicamente, la función de supervisión o vigilancia del Estado se extiende también a la aplicación práctica de dichos planes. Y a este respecto la LO ha supuesto asimismo una intensificación de las facultades estatales, toda vez que la tarea de seguimiento —que se encomienda al Ministerio de Hacienda— pasa a tener una periodicidad trimestral, remitiéndose sus informes al CPFF «a efectos de conocimiento» (art. 24.2 LOEP). Si estos informes ponen de manifiesto una desviación de las medidas propuestas en el plan, el Ministerio de Hacienda requerirá a la CA responsable para que proceda a su corrección; y, en el caso de que el informe del trimestre siguiente revele que persiste el incumplimiento, procederá a la aplicación de las medidas coercitivas (art. 24.3).

Así pues, ante la falta de presentación, rechazo o incumplimiento del plan económico-financiero, se considera consumado el quebrantamiento de la disciplina fiscal y, por tanto, entran en juego las denominadas *medidas coercitivas*, esto es, los últimos y más severos mecanismos previstos en la LO para *forzar* a la Administración incumplidora a retornar a dicha disciplina. De entrada, exige que, en el plazo de quince días desde que se produzca el incumplimiento, la correspondiente Administración apruebe la no disponibilidad de créditos y la correspondiente retención de créditos que «garantice el cumplimiento del objetivo establecido» (art. 25.1.a). Por otra parte, recoge diversas sanciones financieras en línea con las tradicionales ya conocidas en la normativa europea (art. 25.1.b): la Comunidad Autónoma incumplidora está obligada a constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su PIB; depósito que será cancelado en el momento en que se adopten medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. De no ser así, en el transcurso de tres meses el depósito dejará de devengar intereses; y transcurridos otros tres meses sin que se subsanen las deficiencias, se «podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva». Asimismo, la LO 2/2012 modifica el régimen de cesión de tributos previsto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ya que ahora se dispone que las competencias normativas autonómicas sobre los impuestos cedidos pasarán al Estado «cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea» (art. 25.1.a, última línea).

El siguiente paso en el sistema de control/sanción contenido en el Capítulo IV de la LO 2/2012 puede emprenderse en dos supuestos: cuando no se hayan adoptado —o se haya hecho de forma insuficiente— el acuerdo de no disponibilidad de créditos o

las medidas normativas en relación con los tributos cedidos a las CCAA. En ambos casos, «el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada» (art. 25.2). La función de estos expertos no se limita, sin embargo, a la mera recopilación de información y la subsiguiente evaluación, pues la comisión «deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana»; y la LO 2/2012 va mucho más allá de erigir a la publicidad como elemento destinado a facilitar la función de disciplina fiscal de los mercados financieros, puesto que «las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora».

El círculo de las medidas coercitivas previstas en relación con las CCAA se cierra con la institución de la coacción federal *ex art.* 155 CE. Más concretamente, los supuestos que pueden desencadenar el recurso a este mecanismo excepcional se especifican en el art. 26.1 de la LO 2/2012, a saber: que la correspondiente Comunidad Autónoma (en adelante CA) no haya adoptado el acuerdo de no disponibilidad de créditos, que no haya constituido el depósito obligatorio en el Banco de España o que no haya implementado las medidas propuestas por la comisión de expertos. Pues bien, en estos casos, el Gobierno «requerirá» al presidente de la Comunidad Autónoma para que, de conformidad con el art. 155 CE, cumpla con el requisito pertinente «en el plazo que se indique al efecto»; y, de no ser atendido dicho requerimiento, directamente «el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa», pudiendo el Gobierno, para la ejecución de las medidas, «dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma».

En cuanto último recurso de un Estado políticamente descentralizado, el legislador orgánico ha querido hacer explícita la posibilidad de usar el instrumento de la *coerción federal* para garantizar finalmente la observancia de la disciplina fiscal por parte de las CCAA, aunque, ciertamente, dadas las sustanciales *medidas coercitivas* de las que ha dispuesto con anterioridad el Estado, esta alternativa parece relegada a permanecer en un plano teórico.

En resumidas cuentas, a fin de asegurar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria en todas las líneas de la Administración, la Ley Orgánica ha provisto al Estado de la capacidad decisoria para repartir los objetivos de déficit y deuda entre todos los niveles de gobierno, así como de importantes atribuciones supervisoras y sancionadoras para restituir la disciplina en caso de incumplimiento de tales objetivos. Pero la LO 2/2012 no ciñe su regulación a los límites de déficit y deuda pública derivados de la normativa

européa, sino que *extiende la posición jerárquica del Estado sobre las CCAA a ámbitos no cubiertos expresamente por la reforma del art. 135 CE.*

Así sucede con los *mecanismos adicionales de financiación* de las CCAA que el Estado ha puesto en marcha de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional primera de la LO 2/2012 (plan de pago a proveedores; fondo de liquidez autonómica). De una parte, las CCAA que soliciten el acceso a esas medidas extraordinarias de liquidez «vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un *plan de ajuste* que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública» (apartado primero de la Disposición adicional primera). Estas nuevas fuentes de financiación autonómica se ponen, por tanto, también al servicio de las exigencias de disciplina fiscal constitucionalmente previstas. Pero es que, además, la recepción de estos fondos estatales vendrá precedida de la aceptación por la CA «de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información y de aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha de los mecanismos» (apartado segundo de la Disposición adicional primera). Por lo demás, estos planes de ajuste se asimilan enteramente a los planes económico-financieros en lo que concierne a las consecuencias de su inobservancia, por lo que su incumplimiento «dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26» (apartado quinto de dicha Disposición).

De otra parte, conviene destacar que la ampliación de las penetrantes e incisivas facultades estatales de intromisión en la esfera autonómica ha adquirido una especial relevancia a raíz de la LO 9/2013 (Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público), de 20 de diciembre, en cuanto realiza una *interpretación expansiva del límite de deuda pública* difícilmente conciliable con la normativa europea y, en consecuencia, con el propio ámbito de cobertura del art. 135 CE. Pues, tras su entrada en vigor, no solo la deuda pública financiera, sino también la *deuda comercial*, pasa a integrar el sistema de disciplina fiscal pergeñado en la LO 2/2012. En consecuencia, el incumplimiento del plazo para el pago de proveedores previsto en la normativa de morosidad habilita al Ministerio de Hacienda para formular, como *medida de prevención*, una «comunicación de alerta» a la correspondiente CA, en la que le indicará «el importe que deberá dedicar mensualmente al pago de proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos»; medidas que la CA deberá incluir «en su plan de tesorería en el mes siguiente a dicha comunicación de alerta» (art. 18.4).

Y si persiste la morosidad tras la actualización de dicho plan, se contemplan diversas *medidas de corrección*, entre las que descuellan la exigencia de que todas las operaciones

de endeudamiento precisen autorización del Estado y la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda retenga recursos que corresponden a las CCAA en virtud del sistema de financiación «para pagar directamente a los proveedores» (art. 20.5 y 6). Finalmente, pueden llegar a activarse para estos supuestos las *medidas coercitivas* previstas en el art. 25 LO 2/2012: no disponibilidad de créditos; asunción por el Estado de competencias normativas sobre los impuestos cedidos; depósito en el Banco de España; envío a la CA incumplidora de la «comisión de expertos».

Hacia un nuevo sistema de financiación autonómico ajustado al proceso de consolidación fiscal

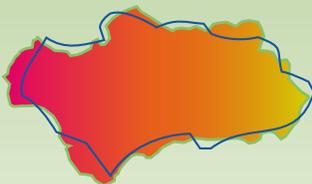
El sistema de disciplina presupuestaria perfilado por la Ley Orgánica 2/2012 y sus diversas reformas ha obligado a las CCAA a emprender un intenso proceso de consolidación fiscal, lo que obviamente viene a añadir nuevos factores de dificultad a una tarea que ya es de por sí lo suficientemente compleja: el diseño de un adecuado sistema de financiación autonómico. Las severas restricciones que ahora obstaculizan el recurso al crédito por parte de las CCAA, la aparición de fuentes de financiación al margen de la LOFCA (el fondo de pago a proveedores y el fondo de liquidez autonómica) y, en fin, la impresión de que queda poco recorrido a la posibilidad de que la consolidación fiscal siga gravitando esencialmente en el recorte de los gastos autonómicos, son algunos de los elementos que presumiblemente habrán de tomarse en consideración en la negociación del nuevo sistema.

Factores que vienen a sobreponerse y, en su caso, a agudizar algunos de los defectos inherentes al aún vigente sistema de financiación. Así, se ha hecho más visible el *desequilibrado ajuste financiero vertical* existente, habida cuenta de la notable desproporción entre los recursos adscritos al Estado y al conjunto de las CCAA. Pues, aunque en la generalidad de los Estados federales se percibe una cierta escora a favor del nivel central de gobierno, en el caso del Estado Autonómico parece excesiva esta descompensación dado que las competencias generadoras de mayor gasto se atribuyen a las CCAA (salud, educación); políticas sociales que, además, presentan una especial dinámica de gasto superior a las propias de otros sectores materiales. La necesidad de incrementar el volumen total de recursos puestos a disposición de las CCAA se hace tanto más evidente cuanto que la reciente reforma del régimen local les ha impuesto la asunción obligatoria de los servicios sociales y sanitarios que hasta ahora prestaban los gobiernos municipales (disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013, de 23 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

Pero, muy probablemente, la más seria objeción que puede hacerse al actual sistema radique en la muy *deficiente articulación del principio de equidad horizontal*, toda vez que

conduce a una muy desigual distribución de recursos entre las CCAA carente de toda fundamentación objetiva y razonable. Resultado que no cabe imputar a la aceptable regla de necesidades de gasto conforme a las cuales se distribuye el Fondo de Garantía, sino al juego de los otros Fondos a través de los que se canalizan las transferencias estatales: el Fondo de Suficiencia y los restantes fondos específicos que obedecen a finalidades muy heterogéneas (de competitividad, de convergencia, para CCAA con dispersión superior a la media, para CCAA con densidad poblacional inferior a la media, fondo para la financiación de las políticas de normalización lingüística). En suma, el actual sistema se asienta en una pluralidad de fondos *ad hoc* que vienen a empañar y distorsionar los criterios de reparto general de los recursos entre las CCAA.

La selección y ponderación de los criterios que permitan conformar un nuevo modelo más respetuoso con el principio de equidad horizontal constituye —qué duda cabe— el principal reto que habrá de abordarse en la ya inminente reforma de la LOFCA.



Foro Permanente sobre el
Estado Autonómico