

La controvertida deud histórica andaluza *

Emilia Girón Reguera

Profesora Asociada de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

SUMARIO: I. LAS ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: LA DENOMINADA “DEUDA HISTÓRICA”. II. LA CUESTIONADA IDENTIFICACIÓN CON LAS ASIGNACIONES PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES EX ART. 158.1 CE. II.1. El mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA. II.2. Sus rasgos diferenciadores respecto a las transferencias compensadoras del Estatuto de Andalucía. III. LA CASI INÉDITA APLICACIÓN DE LAS SUBVENCIÓNES NIVELADORAS ANDALUZAS. IV. LA POLÉMICA CALIFICACIÓN DE LA “DEUDA HISTÓRICA” COMO “HECHO DIFERENCIAL”. V. PERSPECTIVAS FUTURAS DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ESTATUTARIA.

I. LAS ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: LA DENOMINADA “DEUDA HISTÓRICA”

La Disposición Adicional 2ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA) en su apartado primero dispone que: “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 di-*

* Comunicación presentada a las Jornadas de Estudio sobre el XX Aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*Economía y Hacienda. El debate sobre el sistema de financiación*), organizadas por el Parlamento de dicha Comunidad, y celebradas en la Universidad Pablo Olavide, los días 16 y 17 de mayo de 2002.

*cho nivel mínimo*¹. Del tenor literal de este precepto se desprende la obligación del Gobierno central de articular un mecanismo para satisfacer anualmente unas asignaciones, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a nivelar los servicios públicos básicos traspasados, como pudieran ser la sanidad, la educación y la vivienda, con respecto a la media nacional. Se trata de subvenciones excepcionales de carácter obligatorio, complementarias al resto de los recursos de financiación ordinarios, consignados en el artículo 56 EAA, que conforman el sistema de financiación andaluz.

La inclusión de estas asignaciones en el Estatuto refleja que el estatuyente andaluz era consciente del inferior nivel de desarrollo económico de la Comunidad respecto a la mayor parte del Estado, como consecuencia de su menor capacidad fiscal –provocada por diferencias de renta, riqueza y estructura económica en general-, para satisfacer amplias necesidades de gasto –así, por ejemplo, se trata de la región con mayor población y extensión territorial-. Este desequilibrio fiscal que aún hoy afecta a Andalucía ha de ser necesariamente corregido con el fin de impedir déficit de servicios esenciales que requieran un nivel uniforme de prestación, de forma que, con presiones fiscales similares a las de las demás autonomías, cualquier ciudadano andaluz, con independencia del lugar en el que resida, tenga acceso a un nivel semejante de servicios públicos. Incluso, dado que los servicios transferidos eran prestados por la Administración central con anterioridad, la DA 2.^a EAA representa 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 dichas partidas para paliar los déficit iniciales. En su esencia, no serían sino una compensación con cargo al erario público de las transferencias de competencias que en su día se hicieron supuestamente a un coste inferior al debido. Por ello, la Disposición Transitoria 6.^a.5 EAA prescribía que durante el período transitorio del sistema de financiación, que abarcó los años 1981-1986², debían recibir también aplicación las asignaciones complementarias previstas en la D. A. 2.^a EAA.

¹ Igualmente se han previsto transferencias para equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado en los Estatutos de Autonomía de Galicia, Disposición Transitoria Quinta 3.^a; Valencia, Disposición Transitoria Quinta 3.^a; Extremadura, Disposición Transitoria 2.^a; y Cantabria, Disposición Transitoria Décima 3.^a.

² Durante esta etapa provisional, el Estado se responsabilizó de garantizar la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia. Este período tenía una doble posibilidad de finalización: cuan-

La Disposición Adicional 2ª EAA es una manifestación más de los objetivos perseguidos con el autogobierno andaluz, cuyo proyecto queda esbozado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía³. Ratifica que la voluntad política de autogobierno de Andalucía manifestada a lo largo de todo el proceso autonómico se relacionó con la necesidad de solucionar los graves problemas económicos y sociales que padecía Andalucía, se tenía depositada la esperanza de que la aplicación del Estatuto de Autonomía sería un instrumento para el cambio⁴. Esta concepción instrumental de la autonomía andaluza, como vía para superar una desigualdad histórica, es la que fluye de la lectura del Estatuto de Andalucía, y, a tal respecto opina Ruiz-Rico que el contenido de su Disposición Adicional Segunda representaría “la reivindicación *nacional* más significativa de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado”⁵. Este afán por el progreso económico-social que emana de la disposición estatutaria comentada quedó truncado con la sistemática inaplicación de la misma por los diversos gobiernos centrales⁶. Ello con los años ha generado una deuda del Estado para con la Comunidad, conocida hoy como “*deuda histórica*”, que, por imperativo estatutario, se debe saldar necesariamente, compensando la transferencia de unos servicios infradotados con respecto a sus necesidades reales. Este término de “deuda histórica” se ha convertido en un concepto de-

do se hubiera completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía o, en cualquier caso, cuando hubiesen transcurrido seis años desde la entrada en vigor del Estatuto (D. T. 1ª LOFCA).

³ Véase el art. 12.3 EAA.

⁴ Como fue puesto de relieve por el diputado Alcaraz Masats en la sesión de ratificación del proyecto de Estatuto por el Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 1981, que puede consultarse en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 209, 1981, p. 12.455. También puede verse en *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Trabajos parlamentarios*, Santamaría Pastor, J. (ed.), Madrid, Cortes Generales, 1984, p. 259.

⁵ “El Estado Autonómico desde la perspectiva de Andalucía”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, p. 97. No faltan opiniones que entienden que la Disposición Adicional Segunda del EAA está destinada a exigir responsabilidades por los negativos efectos que provocó la marginación de Andalucía en la modernización de España, considerando que el exceso de paro y la baja renta actuales se deben, en parte, a una herencia nefasta del pasado. En este sentido, MORENO NAVARRO: “Etnicidad, conciencia de etnicidad y movimientos nacionalistas: aproximación al caso andaluz”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 5, 1985, p. 14.

⁶ Lo que no obsta para reconocer que el Estatuto y el desarrollo competencial posterior han servido para superar las condiciones de atraso que marcaron secularmente nuestra historia. El Estatuto y la autonomía han contribuido a acortar nuestro diferencial histórico con comunidades y países de nuestro entorno.

safortunado que, a fuerza de usarse y manipularse, no se entiende correctamente; es generalizada la percepción de que hace referencia a una realidad de perfiles difusos o que se trata de una nueva coartada para mejorar la financiación autonómica. Por ello, el objetivo del presente artículo es desengranar el mecanismo de nivelación financiera previsto en la D.A. 2ª EAA para conocer su alcance real.

II. LA CUESTIONADA IDENTIFICACIÓN CON LAS ASIGNACIONES PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES EX ART. 158.1 CE.

Los fondos excepcionales de nivelación de los servicios a los que alude la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aunque de similares características, no deben confundirse con las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales ex. art. 158.1 de la Constitución Española (CE)⁷, desarrollado por el art. 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA). Aunque su análisis exhaustivo excede del objeto de estudio de este trabajo, resulta ineludible describir este mecanismo financiero a grandes rasgos⁸.

II.1. El mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA.

Las asignaciones de nivelación del artículo 158 CE son dotaciones presupuestarias condicionadas, 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. Constituye, junto con el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), 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 constitucionalmente la consideración de instrumento

⁷ 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".

⁸ Un comentario más profundo de las mismas puede verse en nuestro estudio "Los mecanismos de nivelación en la financiación autonómica", *Boletín Económico de Andalucía*, n.º 27, 1999, pp. 173-186.

preceptivo, por lo que no han de figurar necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios. Si bien, el art. 15 LOFCA, a diferencia del texto constitucional, dota a estas asignaciones presupuestarias de un carácter preceptivo, al disponer que el Estado “garantizará” en todo el territorio estatal un nivel mínimo homogéneo de los servicios públicos fundamentales que se hayan asumido por las CCAA.

En consecuencia, es de responsabilidad estatal asegurar la prestación generalizada de un nivel mínimo de los servicios públicos básicos en aquellas Comunidades Autónomas que no pudieren garantizarlo mediante los ingresos procedentes de los tributos cedidos y de la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado regulados en los artículos 11 y 13 de la LOFCA respectivamente, articulando las correspondientes asignaciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado (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 cubrir el nivel mínimo de 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, reiterándose estas asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno ha de proponer a las Cortes Generales, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la corrección del Fondo de Suficiencia, reajustando la participación de las CCAA afectadas en los ingresos tributarios del Estado. De este modo, se evidencia que la LOFCA ha querido atribuir a las subvenciones niveladoras un carácter extraordinario como fuente de financiación, ya que resultan menos respetuosas con la autonomía financiera, por su menor grado de automatismo al tratarse de una partida formada por créditos condicionados, esto es, afectos a fines específicos. Carácter que explica que la Comunidad Autónoma esté obligada a dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas, así como el nivel alcanzado en la prestación de los servicios con ellas financiados (art. 15.5 LOFCA).

Estas asignaciones fueron necesarias desde los primeros años de funcionamiento de nuestra Comunidad, ya que en la fase transitoria se aseguró el coste efectivo de los servicios transferidos, sin valorar los déficit estructurales existentes en los servicios fundamentales; coste que sería utilizado con poste-

rrioridad para la determinación del porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado. 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 a la cobertura media nacional. Esta forma de operar originó la necesidad de recurrir a las transferencias presupuestarias ex art. 158.1 CE⁹, que resultan mucho más restrictivas para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por la merma de la libertad de disposición que comportan¹⁰. 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, sino que también son imputables a las valoraciones aleatorias de los servicios en el momento de su traspaso, que no atendieron a las inversiones precisas para eliminar posibles déficit, y a cambios estructurales experimentados *a posteriori* que han obligado a la comunidad a afrontar una demanda superior de ciertos servicios.

A la imprecisión legal se le imputa el hecho de que este mecanismo de nivelación financiera haya sido una fuente de financiación inédita, a pesar de que concurrieran sobradamente las circunstancias que legitimaban su instrumentación en los Presupuestos Generales del Estado. La LOFCA reguló inicialmente este instrumento de forma confusa e indefinida, sin definir qué conjunto de servicios públicos merecen el calificativo de *fundamentales* y su ordenación prioritaria y sin precisar cuál debiera ser el sistema de cálculo del nivel mínimo de prestación que debía garantizarse¹¹. Pese a que la LOFCA definió el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos como el *nivel medio* del

⁹ Vid. MEDINA GUERRERO: “La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, Porrás Nadales, A./ Ruiz-Rico, J. J. (dir.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 154.

¹⁰ Por la 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.

¹¹ En este sentido lo manifestaron 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; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ/ LÓPEZ 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.

conjunto de los mismos *en el territorio nacional*, el criterio utilizado, aparte de las dificultades que planteaba para su determinación a efectos estadísticos¹², obligaba a recurrir permanentemente a las asignaciones presupuestarias, ya que era obvio que siempre existirían concretos servicios que estuvieran por debajo del nivel medio. Este criterio conllevaba que estas asignaciones fueran 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 resultaba 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 dotadas¹³. Además al compararse la media no de cada servicio fundamental de responsabilidad autonómica, sino del conjunto de ellos, existía la posibilidad de que servicios públicos abandonados o insuficientemente prestados se compensaran con el nivel del resto de los servicios, bien de la propia Comunidad, bien de las restantes Comunidades¹⁴. Se ha argumentado que con la referencia al conjunto se pretendía evitar, supuesta la autonomía de gasto, que la sobre dotación de los servicios fuera la causa del déficit de otros¹⁵.

¹² 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).

¹³ Cfr. PERULLES: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Aja (dir.), Madrid, Tecnos, 1990, p. 383.

¹⁴ Esta referencia al conjunto de los servicios públicos fundamentales es criticada por DO-RESTE 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 PÉREZ, J. L.: *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Oscar Alzaga (ed.), Tomo XI, Madrid, Edersa, 1988, p. 567. Por ello, Pedraja Chaparro consideró que urgía la aprobación de una ley reguladora de esta materia que delimitara los servicios públicos fundamentales, estableciera unos límites temporales para que existiera un compromiso real de garantía y al mismo tiempo, delimitara para cada uno de esos servicios unos índices de necesidad y coste unitario de prestación (“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*, n.º 2065, 1987, p. 4380).

¹⁵ Así lo ha manifestado FALCÓN Y TELLA, R.: *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Monografías 7, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, p. 219. Opinión compartida por LINARES Y MARTÍN DE ROSALES, J.: “Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales”, *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1984, p. 311.

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 –cual es la prestación de servicios esenciales a la comunidad-, también pudiera justificar, en cierta medida, los reparos existentes para su utilización¹⁶. Como medio de evitar la erosión de la autonomía, opinaba Entrena Cuesta, que sería deseable que estas asignaciones no se configuraran como “una graciosa ayuda del Estado, sino que se objetiven en la medida de lo posible”¹⁷. A pesar de ello, el carácter condicionado de estas ayudas de origen estatal legitima el ejercicio de ciertas facultades fiscalizadoras del Estado 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. Lo que es acorde con la jurisprudencia constitucional, que ha declarado incompatibles con la autonomía financiera únicamente aquellos controles de los que resulte una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado¹⁸.

La reciente modificación del art. 15 LOFCA¹⁹, que ha tratado revitalizar las casi inéditas asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, ha disipado las dudas interpretativas que originó la anterior redacción de este precepto, aclarando dos cuestiones que generaron densas polémicas doctrinales. Primeramente, la nueva redacción declara expresamente

¹⁶ 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*, vol. IV, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. IV, p. 4099).

¹⁷ *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (coord.), Madrid, Civitas, 1985, p. 2336.

¹⁸ Esta línea jurisprudencial se refleja en las SSTC 4/1981, FJ 3.º; 6/1982, FJ 7.º; 76/1983, FJ 12.º; 63/1986, FJ 9.º; 96/1990, FFJJ 12.º y 16.º.

¹⁹ Por el art. 3 de la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica, 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE n. 313, 31 de diciembre de 2001).

qué a efectos de ese artículo se considerarán servicios fundamentales, sin que tal carácter sea discutible, la educación y la sanidad. En segundo lugar, aunque se mantiene la previsión de que las asignaciones complementarias se podrán percibir cuando los recursos financieros que reportan los tributos cedidos y la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado sean insuficientes para cubrir el nivel mínimo, se dispone que por ley se determinará el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales en el territorio nacional y se estimará que no se cubre el nivel mínimo de prestación cuando su cobertura se desvíe en la cuantía que hubiera dispuesto dicha ley. No se ha hecho de esperar tal previsión legal, ya que el art. 67 de la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se han regulado las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común* ha precisado que se entenderá que no se alcanza el nivel de prestación del servicio fundamental de educación, “cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de tres puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional”; mientras que “queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente sea superior, en más de tres puntos, el incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional”. Si bien, según el apartado tercero de dicho artículo, también se entenderán afectados los niveles de prestación cuando los incrementos referidos sean superiores “en más de un punto a las medias nacionales cuando la superficie de la Comunidad Autónoma sea superior a 90.000 kilómetros cuadrados”. Cuando se produzca las circunstancias citadas, la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma afectada analizarán conjuntamente las causas y posibles soluciones, examinando en su conjunto la financiación de ésta, a los efectos de determinar la procedencia o no de su participación en las asignaciones de nivelación. Para evitar que estas transferencias niveladoras en su configuración actual sean reivindicadas para subsanar situaciones deficitarias anteriores, se ha prevenido que sólo serán aplicables a las desviaciones que se produzcan en el Sistema de Financiación de las CCAA que entra en vigor el 1 de enero de 2002²⁰. No obstante, esta reforma legal evidencia que el nuevo modelo de financiación autonómica ha perseguido aunar definitivamente los criterios de responsabilidad fiscal y la garantía de cober-

²⁰ Cfr. las Disposiciones Adicionales Primeras de la Ley Orgánica 7/2001 y la Ley 21/2001.

tura de la demanda de servicios públicos, asentados sobre dos principios constitucionales, la autonomía y la solidaridad.

Pese a las constantes iniciativas destinadas a la articulación de las transferencias presupuestarias del art. 15 LOFCA impulsadas por el CPFF²¹, este instrumento financiero 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. En los Presupuestos Generales del Estado para 1997 se dotó, aunque con una cuantía simbólica, una partida presupuestaria de diez mil mi-

²¹ En su Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987-1991, 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”. En la negociación del Acuerdo de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, se instó al Grupo de Trabajo creado la elaboración de un informe sobre la aplicación del art. 15 LOFCA que facilitara la articulación 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 permitieran identificar los costes reales de dichos servicios en cada territorio y las prioridades en la aplicación del mecanismo nivelador. Este grupo, 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. En el Acuerdo 1/1993, 7 de octubre, para el desarrollo del sistema de financiación en el quinquenio 1992-1996 del CPFF 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* (publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, IEF-Ministerio de Economía y Hacienda, 1995) 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. En el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, si bien tampoco se dio una solución definitiva, el Consejo acordó 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. No será hasta el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 cuando se acuerde una reforma legal con el fin de impulsar las asignaciones niveladoras.

llones de pesetas por tal concepto en la sección 32²², dotación que ascendió en los Presupuestos para 1998 a doce mil millones de pesetas²³. De los anteriores créditos correspondió a Andalucía cuatro mil millones de pesetas en 1997²⁴ y en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma desde los ejercicios 1998 al 2000 se han consignado cuatro mil ochocientos millones de pesetas en concepto de nivelación de los servicios públicos fundamentales, como resultado de mantener el mismo criterio de presupuestación empleado para 1997²⁵. Y, por último, en los Presupuestos Autonómicos para el ejercicio 2001 se previó la recaudación de dos mil novecientos cincuenta y cuatro millones de pesetas por este concepto²⁶. A pesar de la existencia de estas previsiones, el Gobierno central no ha transferido hasta la fecha ninguna nueva asignación por este mecanismo de financiación.

II.2. Sus rasgos diferenciadores respecto a las transferencias compensadoras del Estatuto de Andalucía.

Tanto las asignaciones presupuestarias reguladas en el art. 15 LOFCA como las transferencias niveladoras previstas en la D. A. 2ª EAA actúan como subvenciones condicionadas igualatorias de carácter extraordinario, es decir, son instrumentos de financiación destinados a lograr la prestación generalizada en el ámbito territorial correspondiente de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, haciendo realidad los principios de igualdad y solidaridad interregional, que exigen garantizar a cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, la prestación de los servicios autonómi-

²² Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (BOE núm. 315, 31 de diciembre de 1996).

²³ Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (BOE, núm. 313, 31 de diciembre de 1997).

²⁴ Así se reflejó en los Presupuestos andaluces para 1997 aprobados por Ley 8/1996, de 26 de diciembre (BOJA, n.º 151, 31 de diciembre de 1996).

²⁵ Aprobados respectivamente por las Leyes andaluzas 7/1997, de 23 de diciembre (BOJA, núm. 151, 31 de diciembre 1997); 10/1998, de 28 de diciembre (BOJA n.º 149, 31 de diciembre de 1998); 16/1999, de 26 de diciembre (BOJA n.º 152, 31 de diciembre de 1999) y 1/2000, de 27 de diciembre (BOJA n.º 151, 30 de diciembre de 2000).

²⁶ Consúltese al respecto la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001 (BOJA n.º 151, 30 de diciembre de 2000).

cos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se realicen esfuerzos fiscales comparables²⁷. Aunque tengan una función similar –la corrección de los desniveles interregionales en la prestación de los servicios públicos–, son fuentes de financiación diferentes. Como ha escrito Medina Guerrero “la D. A. 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) CE²⁸. La D. A. 2ª EAA contiene un mecanismo de nivelación específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, claramente diferenciado del art. 15 LOFCA. Si bien se ha interpretado que la D. A. 2ª EAA no es más que una “declaración de que en Andalucía no es posible la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios transferidos” dadas sus circunstancias socio-económicas y que, por tanto, “concorre el presupuesto de hecho requerido por el art. 15 LOFCA para el otorgamiento de las asignaciones complementarias”²⁹.

Es resaltable que, a diferencia de las asignaciones niveladoras del art. 15 LOFCA, la disposición adicional contempla la concesión de las transferencias estatales para la elevación del nivel de los servicios públicos transferidos *individualmente* considerados, sin referirse al conjunto de los mismos, y sin reparar

²⁷ Los fondos niveladores desempeñan un papel insustituible en todos los países de estructura compuesta, con independencia de su grado de descentralización, cual 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. 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). De ahí que en nuestro sistema constitucional no exista “ningún principio de prestación igualitaria en las diferentes Comunidades de servicios transferidos, sólo hay una garantía de servicios mínimos, que es otra cosa” (GARCÍA AÑOVIROS, J.: “La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, n.º 14, 1984, p. 117).

²⁸ *Op. cit.*, pp. 155-156.

²⁹ BLASCO ESTEVE, A.: “La Disposición Adicional Segunda”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Muñoz Machado (dir.), Madrid, MAP-Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 823. En el mismo sentido, PÉREZ MORENO: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, Ediciones Instituto García Oviedo, 1981, p. 356.

en el carácter fundamental de los mismos³⁰. De ahí que no resulte procedente pretender solucionar el tratamiento de estas asignaciones mediante la instrumentación del mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA. Se discrepa, por tanto, del informe interno elaborado en julio de 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas, que anunció la pretensión de no realizar las aportaciones debidas a la Comunidad Andaluza por este concepto, al entender que la D.A. 2.ª EAA era la aplicación autonómica del art. 15 LOFCA, además de basarse en el argumento de que conceder aportaciones por deuda histórica era tanto como reconocer que “España estaba en deuda consigo misma”. Ambos conceptos son claramente diferenciados por los textos legales que los amparan³¹, y se pueden aplicar adicional y simultáneamente, como así se ha realizado por las Leyes de Presupuestos andaluzas desde 1997.

Es más los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales, conforme al apartado segundo de la citada disposición adicional, deben ser fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta de Transferencias, integrada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por un lado, y del Gobierno Central, por otro³². Se articula así un procedimiento específico para su determinación, en el que se requiere la participación directa de la Comunidad Autónoma. Intervención que no se precisa para las asignaciones del art. 15 LOFCA, ya que aun cuando el art. 67.2 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, requiere un estudio conjunto de la Administración General del Estado y de la Administración Autónoma sobre la procedencia de las subvenciones niveladoras, la consignación en los Presupuestos Generales del Estado es una decisión que corresponde discrecionalmente al Gobierno central³³. En

³⁰ Con ello, según Medina Guerrero, “el Estatuto andaluz ha dado un paso adelante en la pretensión de homogeneizar la prestación de los servicios públicos en todo el Estado, cubriendo de esta forma la laguna existente en la Constitución y en la LOFCA respecto a la nivelación de los servicios públicos no fundamentales” (“El sistema de financiación de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, Ariel, 1990, p. 53).

³¹ Ciertamente sector doctrinal no comparte esta teoría, como FALCÓN Y TELLA: *Op. cit.*, p. 215.

³² 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.

³³ Consideración similar realiza RUIZ ROBLEDO, A.: *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988, p. 220. No obstante, se ha observado que si bien las Cortes Generales a la hora de aprobar los Presupuestos del Estado deciden libremente sobre la determi-

ambos supuestos resultaría de aplicación el art. 3.2.d) LOFCA que atribuye al CPFF la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

Por otra parte, la razón de ser de ambos mecanismos financieros diverge, ya que el art. 15 LOFCA persigue que las Comunidades menos desarrolladas tengan unos servicios públicos semejantes a la media nacional, mientras que en la disposición estatutaria se busca compensar una desigualdad territorial histórica que hunde sus raíces en el pasado. La deuda histórica andaluza debe ser entendida como una compensación por las circunstancias socio-económicas de Andalucía que, con independencia de las razones a las que obedezcan, impiden la prestación de un nivel mínimo en algunos de los servicios transferidos por el Estado.

III. La casi inédita aplicación de las subvenciones niveladoras andaluzas.

A pesar del menor grado de desarrollo económico que ha caracterizado a nuestra región, no se transfirió ninguna cantidad por este concepto a Andalucía hasta 1997, aunque desde el Parlamento andaluz fueron reclamadas³⁴, al menos por algunos grupos parlamentarios, desde los inicios de la autonomía³⁵. Es difícil de justificar la inaplicación de una disposición del Estatuto de Autonomía que implica la mejora de los servicios básicos del bienestar de la Comunidad Autónoma Andaluza y, por ende, la calidad de vida de su población y que durante algún tiempo se convirtió en uno de los campos de batalla que enfrentaba la Administración Autónoma con la Central.

nación de la asignación prevista en el art. 15 LOFCA, sin sujeción a ningún criterio específico, deben en todo caso cuantificar “aquella de forma que pueda realmente cumplirse el fin al que está destinada la asignación, por lo que no sería constitucional una asignación meramente simbólica o desproporcionada” (PÉREZ MORENO y otros: *op. cit.*; pp. 285-286).

³⁴ 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.

³⁵ 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) o la Resolución núm. 2 del Pleno relativa a la financiación de la CAAnd. (*BOPA*, núm. 20, 4 de noviembre de 1986, p. 219).

La dudosa legitimidad para imponer al Estado una obligación desde una norma estatutaria, pese a que la misma haya recibido su sanción por las Cortes Generales, pudiera explicar la desatención del Estado a esta previsión del Estatuto³⁶. Tal es el parecer de Ferreiro Lapatza, al exponer que las normas que “en los 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”³⁷. En igual sentido, Ruiz-Rico observa que “desde una perspectiva jurídica *strictu sensu* no nos parece demasiado correcto imponer al Estado desde una norma estatutaria una obligación –así se desprende de la utilización del verbo en futuro imperativo, “consignarán”- que además depende en gran medida de las disponibilidades presupuestarias de aquél. Obviamente la interpretación que ha de hacerse de esta Disposición Adicional del Estatuto ha de hacerse más en clave política que jurídico-normativa, reorientándola más –como ha sucedido en la práctica- hacia su instrumentación interna, es decir, como una demanda institucional que se dirige desde la Comunidad al poder político estatal”³⁸. Igualmente Medina Guerrero advirtió que “la eficacia vinculante de la D. A. 2ª para el Estado sólo puede ser enjuiciada con escepticismo, no sólo, y *a fortiori*, por la inaplicación del art. 15.2 LOFCA, sino porque, además, la Disposición Transitoria 6ª.5 del Estatuto ya había exigido estas asignaciones excepcionales para el período transitorio con nulos resultados”³⁹.

³⁶ Incluso para aquellos que entienden que la D. A. 2ª EAA es una concreción estatutaria del mecanismo de compensación previsto en el art. 15 LOFCA, “la vinculación de las Cortes Generales no viene dada por esta norma estatutaria, sino por el mandato constitucional del art. 158 CE, concretado en el art. 15 LOFCA. Son estos preceptos los que hacen nacer la obligación del Estado de garantizar en todo el territorio español un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, y de esa obligación surge el deber de las Cortes de establecer las asignaciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado” (BLASCO ESTEVE, A.: *Op. cit.*, p. 823).

³⁷ *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1985, p. 239.

³⁸ “El Estado Autonómico...”, *op. cit.*, p. 97.

³⁹ “El sistema de financiación...”, *op. cit.*, p. 53.

Por otra parte, también la actitud condescendiente de la Junta respecto a la política del gobierno central pudiera explicar el letargo en el que se ha visto sumida la disposición andaluza. Actitud que podría justificarse en la coincidencia del partido gobernante en los niveles de gobierno central y autonómico, este factor permitiría excusar la escasa presión ejercida, al menos hasta 1996, para lograr el cobro de estas transferencias de nivelación⁴⁰.

Durante 1995 el gobierno central y el andaluz mantuvieron unas negociaciones al respecto, fruto de las cuales se acordó la consignación de cincuenta y un mil millones de pts. para hacer efectiva la D. A. 2ª EAA que no llegaron a abonarse. Esta cantidad llegó incluso a ser recogida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1996, 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 presupuestos, 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 cualquier caso, el artículo 37 del decreto de prórroga de los Presupuestos Generales para 1996 concretó la sección presupuestaria a la que se imputaría dichas asignaciones, al disponer que: "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"⁴¹. 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 to-

⁴⁰ 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. Con posterioridad, a esta petición se adhirió el gobierno socialista de Andalucía quien, ante la presunta política discriminadora del gobierno central respecto de la Comunidad Andaluza de 1996, pasó a enarbolar la bandera de la deuda histórica para presionar al gobierno del PP con el fin de que diera un trato financiero más favorecedor y equitativo.

⁴¹ 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. 10.361-10362).

talidad 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.

Conforme a nuestro sistema de financiación, los acuerdos políticos sobre la deuda histórica han de ser ratificados por la Comisión Mixta Paritaria y proyectados en los presupuestos generales y autonómicos. En tales términos, el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía llegó a un acuerdo en la sesión celebrada el 22 de febrero de 1996. En dicha sesión se constató que algunos de los servicios públicos transferidos no alcanzaban el nivel mínimo exigido, por lo que se consideró procedente la entrega a cuenta para el ejercicio 1996 de veinte mil millones de pesetas en virtud de lo previsto en la D. A. 2ª EAA. Con posterioridad, el 8 de mayo de 1996, el Parlamento Andaluz aprobó una Proposición no de Ley cuyo objetivo era el cobro de los cincuenta y un mil 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 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 andaluza⁴². 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 22 de febrero de 1996 en la Comisión Mixta Junta-Estado se contrajo el compromiso de pagar tan sólo veinte mil millones de pts., lo que suponía que de los cincuenta y un mil millones presupuestados treinta y un mil carecían de cobertura legal, lo que obligaría al ejecutivo andaluz a un ajuste presupuestario. Es posible incluso

⁴² Cfr. la 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).

plantearse que al consignarse treinta y un mil millones de más se podría haber quebrantado 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 de 22 de febrero de 1996. El cobro de aquellos veinte mil 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 retardó 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 dotación, entendiéndose que se trataba de un acuerdo interno del Ministerio de Economía sin base legal y que había caducado. 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 veinte mil millones, cuyo pago se materializó el 17 de enero de 1997. Desde entonces, el ejecutivo central no ha hecho llegar más dinero por este concepto a la Junta de Andalucía, 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 –desde 1997 hasta el presente año 2004– se ha vuelto a incluir en las Leyes de Presupuestos andaluzas unos créditos de veinte mil millones de pesetas es decir, ciento veinte millones de euros) para inversiones dirigidas a la nivelación de los servicios fundamentales⁴³. A tal efecto, la Disposición Adicional Primera de las mismas han dispuesto que “la previsión que figura en el estado de ingresos relativa a las asignaciones complementarias para asegurar el nivel mínimo de los servicios transferidos, a que se refiere la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tiene la consideración de *anticipo a cuenta* de la cuantía que para las mismas fije la Comisión Mixta Paritaria Estado- Comunidad Autónoma”, de igual

⁴³ La Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2002 ha cifrado las asignaciones complementarias de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía por importe de 120 millones de euros; y de igual manera han procedido la Ley 9/2002, de 21 de diciembre, de Presupuesto andaluz para el presente año 2003 y la Ley/2003, de 29 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004.

forma añade que “los créditos incluidos en el Servicio 07 “Asignaciones complementarias. Disposición Adicional segunda del Estatuto” de los estados de gastos del Presupuesto sólo se considerarán disponibles en la medida en que la cuantificación de los mismos sea determinada por la Comisión Mixta Paritaria Estado-Comunidad Autónoma”. No obstante, la Comisión Mixta, desde la citada reunión de febrero de 1996, no se ha vuelto a reunir con el propósito de negociar la cuantía total de este fondo excepcional de nivelación⁴⁴, que llegó a ser evaluada en un pleno del Parlamento de Andalucía, celebrado el 9 de agosto de 1994, en un mínimo de doscientos mil millones de pesetas.

Para evitar desfases presupuestarios originados por la falta de transferencia desde la Administración central de los créditos consignados, en los ejercicios presupuestarios 2001-2004 se ha autorizado a la Consejería de Economía y Hacienda, en el supuesto de que al final del ejercicio no se haya producido la fijación de la cuantía de las asignaciones complementarias, que permita el reconocimiento del derecho por la totalidad de las previsiones de ingresos en el concepto correspondiente del Presupuesto de Ingresos, para anular las previsiones de ingresos por el importe reconocido en el concepto 402 (“Asignaciones para el nivel mínimo de servicios”) y, en consecuencia, para anular por el mismo importe los créditos incluidos en el Servicio 07 (“Asignaciones complementarias. Disposición Adicional Segunda del Estatuto”) de los estados de gastos del Presupuesto que no se hayan ejecutado⁴⁵. Además 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-, con lo que 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 evitar las situaciones embarazosas que se puedan derivar si ese dinero no llega, al tiempo que delega al Gobierno central la responsabilidad si estos proyectos no se realizan.

⁴⁴ Navarro Atienza considera que, ante la falta de reunión de la Comisión Mixta, la única vía posible sería la de acudir a la jurisdicción ordinaria (“La intervención de la jurisdicción ordinaria en relación con el sistema constitucional de financiación autonómica”, *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. II Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Granada, Comares-Parlamento, 1998, pp. 314-315).

⁴⁵ Consúltense el apartado 3º de la Disposición Adicional Primera de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2001, de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, que aprueba el Presupuesto de la Comunidad para el 2002 y las leyes presupuestarias 9/2002, de 21 de diciembre y 17/2003, de 29 de diciembre, correspondientes a los ejercicios presupuestarios 2003-2004 respectivamente.

El incumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía fue 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 Generales del Estado para 1998 y las cuantías fijadas en la sección 32 (“Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales-Participación de las CCAA en los ingresos del Estado-Programa 911-B)⁴⁶. El criterio barajado por el Parlamento es que dicho artículo, que establece la financiación de las CCAA a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, incurría en inconstitucionalidad, al no contemplar, en absoluto, entre los recursos financieros para la Comunidad Autónoma Andaluza en 1998 los previstos en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁴⁷. La interposición de estos recursos abre la posibilidad de obtener un pronunciamiento aclaratorio del TC que concrete el alcance y eficacia vinculante de la D. A. 2ª EAA, zanjando la controversia entre la Administración Central y Autonómica en torno a la misma⁴⁸.

Aunque en los años posteriores el Parlamento Andaluz ha optado por no recurrir los Presupuestos Generales del Estado por incumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía, no ha cesado en la reclamación del pago de la Deuda Histórica del Estado con Andalucía, solicitando a tal efecto la convocatoria de la Comisión Mixta Paritaria entre la Administración central y la Comunidad Autónoma de Andalucía con el objeto de valorar la deuda y proceder a su pago dentro de un calendario consensuado

⁴⁶ Véase el escrito del recurso de inconstitucionalidad en el *BOPA*, núm. 206, 17 de abril 1998, pp. 12.573-12.575. Impugnación que se reiteró nuevamente contra la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (*BOJA*, núm. 301, 23 de febrero de 1999, p. 17.254 y núm. 318, 16 de abril de 1999, pp. 18.451-18.453). Ambos recursos han sido admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional.

⁴⁷ Nada cabe objetar al respecto, ya que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional existen pronunciamientos de inconstitucionalidad basados en la insuficiencia de la norma en cuestión. En esta línea, véanse las SSTC 68/1996; 96/1996.

⁴⁸ Sería sumamente positivo que el Tribunal Constitucional no se demorase en la resolución de estos recursos de inconstitucionalidad, porque, como han observado los Profesores Aja y Pérez Tremps, tal retraso “puede llegar incluso a generar auténticas *deudas históricas* si se constata que lo declarado inconstitucional ha originado un perjuicio económico grave (piense, por ejemplo, en la impugnación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas)” (“Tribunal Constitucional y organización territorial del Estado Autonomico”, *La justicia constitucional en el Estado Democrático*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2000, p. 173).

entre las dos Administraciones⁴⁹. El Parlamento de Andalucía ha esgrimido, entre otros argumentos, su firme compromiso con la defensa y sentido de lealtad al Estatuto de Autonomía y, en concreto, con su Disposición Adicional Segunda. De ahí que en el presente ejercicio, pese al acuerdo alcanzado sobre el nuevo modelo de financiación autonómica 2002-2006, que ha sido ratificado por Andalucía en Comisión Mixta el pasado 18 de febrero, la aplicación efectiva de la Disposición Adicional Segunda del EAA no ha sido relegada al olvido, volviéndose a reclamar nuevamente al Gobierno Central en el ejercicio 2002 el pago de la deuda histórica, incluyendo, como en años anteriores, las asignaciones complementarias previstas en la Disposición Adicional Segunda del EAA, cifradas un año más, en ciento veinte millones de euros.

Por tanto, transcurridos veinte años de vigencia del Estatuto y pese a la importancia que revisten estas subvenciones niveladoras, la articulación de las mismas constituye todavía una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de financiación autonómica⁵⁰. Sería aconsejable que se realizara una estimación y cuantificación definitiva y detallada de la cantidad adeudada por la Administración Central a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se fijara 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 territorial sea descentralizada, 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 sobre la base de conceptos históricos, siempre difíciles de evaluar objetivamente.

⁴⁹ Cfr. al respecto las Resoluciones núm. 2, 16.1, 19 y 25 aprobadas como consecuencia del Debate General sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, aprobadas por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 10 y 11 de octubre de 2000 (BOPA núm. 59, 20 de octubre de 2000, pp. 2.793-2.795); así como las Resoluciones núm. 1, 6 y 15 aprobadas por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 12 y 13 de septiembre de 2001, como consecuencia del Debate General sobre el modelo de financiación autonómica y el reciente Acuerdo sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (BOPA, núm. 188, 21 de septiembre de 2001, pp. 10.152-10.153).

⁵⁰ La desatención con la que el poder central ha tratado la D. A. 2ª del Estatuto ha sido denunciada por Aguilar Moreno en una obra colectiva de los redactores del Estatuto Andaluz, en la que reflexionan retrospectivamente sobre la autonomía andaluza ("De la memoria", *Veinte años después*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, pp. 51-52).

IV. LA POLÉMICA CALIFICACIÓN DE LA “DEUDA HISTÓRICA” COMO HECHO DIFERENCIAL

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 empezó a considerar, a nuestro juicio, incorrectamente como un *hecho diferencial* propio de la comunidad andaluza. Y ello porque en materia de financiación autonómica, los sistemas forales de concierto y convenio económico (DA 1ª CE) y el régimen económico-fiscal del archipiélago canario (DA 3ª CE) son los únicos hechos diferenciales objetivos explícitamente constitucionalizados y, por consiguiente, los únicos que tienen cabida en el sistema constitucional español. Tal es el parecer de López Aguilar, que opina que *hechos diferenciales constitucionalmente relevantes* son aquellos “de los que pueda predicarse directa o indirectamente una consignación constitucional razonable, de la que quepa colegir un mandato de tutela, una apuesta o expresión de la voluntad constitucional de proteger ese hecho”⁵¹. En esta línea Trujillo defiende la necesidad de distinguir los “hechos diferenciales” –definidas como singularidades autonómicas institucionalmente relevantes por estar previstas en la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, que constituyen un límite a la homogeneidad (como la lengua y cultura propias, los derechos civiles forales o especiales, las peculiaridades económico-financieras o la insularidad)-, de las “aspiraciones diferenciadoras globales”, que legítimamente cabe plantear en el marco de nuestra Constitución, consistentes en “pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador a favor de una o varias Comunidades, aún a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado Autonomo”⁵². De esta argumentación se deriva la imposibilidad de calificar como hechos diferenciales diferencialidades distintas a las previstas en las disposiciones constitucionales, es decir, no inferibles de la Constitución, ya sea por su mención expresa, ya sea por remisión y configuración en otras normas del bloque constitucional o de la constitucionalidad como los EEAA, las leyes del Concierto vasco o del Convenio navarro, o las leyes estatales del régimen económico-fiscal canario.

⁵¹ *Estado Autonomo y hechos diferenciales*, Madrid, CEPC, 1998, p. 42.

⁵² “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado de las Autonomías”, en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomo*, Madrid, MAP-INAP, 1997, p. 19.

Aunque la deuda histórica reivindicada por Andalucía tiene su fundamento jurídico en la D. A. 2ª EAA, no le es extensible la calificación de hecho diferencial, por cuanto carece de una vocación de permanencia –la deuda se extinguirá una vez recibidas las subvenciones y nivelados los servicios esenciales-. Lo diferencial reviste un carácter estructural y goza de “una especial fuerza pasiva frente a actos normativos sobrevenidos o provenientes de instancias externas al círculo estricto de los sujetos jurídicos de la diferencialidad”⁵³, mientras que la denominada “deuda histórica” es tan solo un rasgo diferencial de carácter fiscal, una situación socioeconómica coyuntural con eventuales consecuencias financieras. Y “no toda desuniformidad o asimetría es expresiva de un hecho diferencial”⁵⁴, ni siquiera cuando aquellas desuniformidades obedezcan a un designio del poder estatuyente.

Por último, a efectos prácticos tampoco resultaría adecuado sustentar la identidad andaluza sobre la base de esa singularidad estructural y económica, por cuanto “si las señas de identidad diferenciales de Andalucía se forman esencialmente a partir de una demanda social para hacer frente a esta realidad (económica), cuando ésta ya no exista –o sea otra muy distinta- habrá que buscar otros elementos distintivos con los que seguir manteniendo una conciencia como comunidad diferenciada”⁵⁵.

V. PERSPECTIVAS FUTURAS DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ESTATUTARIA

La Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía representa una clara apuesta por el equilibrio territorial, acredita la necesidad de recibir recursos niveladores para superar el menor grado de desa-

⁵³ LÓPEZ AGUILAR: *Estado Autonomico...*, cit., p. 259. Ideas reiteradas en “Una crónica autonómica: el debate sobre el futuro del Estado de las Autonomías”, *Parlamento y Constitución*, núm. 3, 1999, pp. 14 y 18.

⁵⁴ LÓPEZ AGUILAR: “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado Autonomico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, p. 73.

⁵⁵ RUIZ-RICO, G.: “El Estado Autonomico...”, *op. cit.*, pp. 90-91. La falta de relevancia jurídica es otro factor que, según López Aguilar, impide identificar como un hecho diferencial la “deuda histórica andaluza” (“Hechos diferenciales y federalismo competitivo”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, p. 24).

rollo económico. Aún cuando pueda resultar difícilmente explicable, este mecanismo de nivelación financiera se ha estructurado de forma tardía y con dotaciones insuficientes, lo que evidencia que al principio de solidaridad interterritorial no se le ha prestado toda la atención que mereciera desde los inicios de la negociación de la financiación autonómica, perjudicándose indirectamente derechos básicos reconocidos a los ciudadanos por la Constitución, como pudieran ser la educación (art. 27), la sanidad (art. 43), la vivienda (art. 44), etc. Lo que no deja de ser una grave deficiencia no sólo del propio sistema de financiación autonómica, sino también del Estado del Bienestar, porque el equilibrio en cuanto a la prestación de los servicios públicos es una cuestión previa a la corresponsabilidad fiscal, a la que, sin embargo, se le ha otorgado una mayor preeminencia en los últimos años.

Su tímida articulación evidencia que el estatuto andaluz no se ha desarrollado en toda su potencialidad, lo que incita a reflexionar sobre la necesidad de una reforma estatutaria, tan discutida el pasado año con ocasión de la propuesta del gobierno andaluz de una segunda modernización. A nuestro entender, es prioritario apurar todas las posibilidades que ampara el Estatuto, culminar su desarrollo, antes de plantearse posibles modificaciones, ello sin perjuicio de la conveniencia de proseguir ahondando en un debate para reflexionar colectivamente sobre los problemas que aquejan a la comunidad, procediendo en un momento posterior al estudio de posibles mejoras destinadas a perfeccionar nuestra norma institucional básica tras sus dos primeras décadas de vigencia⁵⁶. Es innegable que ciertos ajustes y adaptaciones en nuestro estatuto son necesarios, tales como la articulación de vías que permitan la participación de la región en las instituciones comunitarias, el sistema electoral, la referencia a la legislación básica en el art. 15 EAA, en lugar de a la regulación general del Estado, etc., pero es conveniente afrontar esta reforma con la debida serenidad que exige una materia tan delicada como es la labor del legislador estatuyente.

En cualquier caso, la problemática que todavía sigue suscitando la disposición analizada ha de ser relativizada hoy en día en la medida que la progresiva igualación socio-económica que está experimentando la Comunidad Autónoma⁵⁷, unido al impulso que han recibido las asignaciones de nivelación

⁵⁶ Se trataría de una tarea de prospección similar a la que plantea Cruz Villalón con carácter previo a la reforma constitucional ("Constitución y reforma", *Claves de Razón Práctica*, núm. 115, 2001, p. 7).

⁵⁷ Lo que se desprende de los distintos estudios económicos efectuados. Así entre 1994 y 2001, el PIB andaluz creció un 35,4%, 5,0 puntos porcentuales por encima de la española y 15,3 más que la zona euro.

de los servicios públicos fundamentales previstas en el art. 15 LOFCA en el nuevo modelo de financiación autonómica, pudieran hacer innecesarias en un futuro hipotético las asignaciones complementarias previstas en la Disposición Adicional Segunda de Estatuto, que pervivirían en el seno de la normativa estatutaria como norma transitoria. Tras veinte años de vigencia del Estatuto, el problema de la deuda histórica debería ser relativizado, ya que, como declara López y López, aún admitiendo la existencia de un desarrollo incompleto del Estatuto en este extremo, de lo que “debemos hablar en profundidad no es de la deuda histórica, sino del sistema de financiación, en su doble vertiente de suficiencia de los servicios e inversiones para atender las políticas destinadas a combatir los desequilibrios territoriales y avanzar en el desarrollo social y económico de Andalucía”⁵⁸.

Pero en tanto en cuanto no se produzca la tan deseada nivelación territorial de los servicios públicos básicos, la D. A. 2ª EAA es un instrumento que legitima para reivindicar desde Andalucía unas transferencias que deberían haber sido recibidas en su integridad hace bastantes años. De hecho, el acuerdo sobre el nuevo sistema de financiación no ha implicado la renuncia de la deuda histórica, aunque ha allanado el terreno para la búsqueda de una fórmula consensuada con el Gobierno central que dé cumplimiento a lo establecido en esta disposición, alcanzando la igualación definitiva en la prestación de los servicios públicos transferidos.

⁵⁸ “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un estatuto para el futuro de Andalucía”, *Veinte años después*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, pp. 60-67.