



Castilla-La Mancha

Presidente

LA LEALTAD INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

EXPOSICIÓN

La lealtad entre las distintas Administraciones Públicas es una exigencia que se deriva del principio superior de lealtad constitucional. Debe entenderse como el necesario respeto que han de observarse mutuamente las administraciones en el ejercicio de sus competencias, evitando, en la medida de lo posible, que sus decisiones políticas o administrativas tengan efectos negativos sobre los legítimos intereses de las demás. Se trata, pues, de un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

El principio de lealtad institucional no está sancionado de forma expresa en la Constitución. No obstante, sí ha sido objeto de reconocimiento directo por parte del Tribunal Constitucional, que además lo configura como un principio jurídico de carácter relacional de obligado cumplimiento [Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 239/2002, de 11 de diciembre (FJ 11º)].

En el ámbito legislativo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se refiere al principio de lealtad institucional en el artículo 3.1.e), al hilo de la enumeración de los principios generales que deben respetar las Administraciones Públicas en sus actuaciones y relaciones, y en el artículo 140.1.a), donde se consignan los principios generales de las relaciones interadministrativas.

Por su parte, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en su redacción actual, lo contempla en su artículo 2, apartado Uno, letra g), cuya dicción es la siguiente:

“g) La lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso



Castilla-La Mancha

Presidente

compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.”

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias también incluye una alusión a la lealtad institucional. Su disposición adicional sexta lleva por rúbrica “Lealtad institucional” y dispone:

“En el marco del principio de lealtad institucional, la Administración General establecerá todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas contengan la valoración correspondiente.

Por otra parte, con la incorporación de recursos adicionales por parte del Estado a las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en el marco de la presente Ley, se garantiza la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta la fecha de aprobación de esta Ley, dando satisfacción al principio de lealtad institucional.”

Sin embargo, el principio de lealtad institucional, más allá de la legalidad formal, no ha tenido plena efectividad entendido como mecanismo que impida que decisiones unilaterales del Estado afecten a la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas para hacer frente a la prestación de los servicios cuya competencia tienen atribuida.

De este modo, el Estado ha venido adoptando diversas actuaciones y medidas normativas, tanto desde la vertiente de los ingresos, como de los gastos, que han tenido una clara incidencia en el ámbito de la financiación autonómica y de las relaciones entre las haciendas públicas estatal y autonómicas.

Desde la vertiente de los ingresos, se deben poner de manifiesto dos tipos de actuaciones, llevadas a cabo desde el Estado, que impactan de forma negativa en los recursos financieros de las Comunidades Autónomas disminuyendo los ingresos que estas obtienen por la vía de la financiación autonómica:

- **La realización de modificaciones normativas por parte del Estado sobre tributos cedidos, total o parcialmente, que suponen una minoración de su rendimiento.** De estas modificaciones, pueden destacarse algunas recientes como las que han afectado, por ejemplo, al Impuesto especial sobre la electricidad y al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).



Castilla-La Mancha

Presidente

Respecto del Impuesto especial sobre la electricidad, con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad, el tipo impositivo pasa del 5,11269632%, al 0,5%. El impacto anual de esta medida, según los informes anuales de recaudación de la AEAT, asciende a 2.041 millones en 2023, que afecta en exclusiva a la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común por tratarse de un impuesto cedido al 100% a éstas.

Respecto del IVA, cuya recaudación está cedida a las Comunidades Autónomas al 50%, se han adoptado distintas medidas legislativas que han rebajado los tipos impositivos de distintos productos. En este sentido pueden citarse las rebajas en el IVA de la electricidad, gas natural, madera y pellets, cuyo impacto anual se cifra en 1.380 millones de euros en la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Igualmente, ha de citarse la rebaja en el IVA de determinados alimentos de primera necesidad, aplicable desde el 1 de enero de 2023, cuyo impacto negativo a dichas Comunidades Autónomas ha ascendido en dicho año a 852 millones de euros.

▪ **La aplicación del artículo 21.2, último párrafo, de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.**

Dentro del ámbito de los impuestos especiales, y también del IVA, es llamativa la aplicación de la regulación contemplada en el artículo 21.2, último párrafo, de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, concerniente al supuesto de revisión al alza o a la baja del Fondo de Suficiencia Global por variaciones de tipos impositivos estatales en dichos impuestos, en virtud del cual la subida o bajada de tipos provocará una minoración o aumento del citado fondo, respectivamente, por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía.

La aplicación del artículo 21.2, último párrafo, de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en las sucesivas liquidaciones anuales de los recursos del sistema de financiación, siempre se ha efectuado por la AGE cuando el resultado conjunto de la modificación del impuesto concreto ha resultado favorable al Estado, con la consiguiente modificación a la baja del Fondo de Suficiencia Global.

Atendiendo a su impacto en las haciendas autonómicas, puede citarse como ejemplo significativo en la aplicación del mencionado artículo, en el sentido expuesto anteriormente, el caso de la modificación del tipo general y del tipo reducido del IVA aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que vino a elevar el tipo general del 18 al 21% y el tipo reducido del 8 al 10%. Esta medida (aplicada junto



Castilla-La Mancha

Presidente

a la que supuso la modificación temporal en el tipo impositivo del IVA en la entrega de viviendas, a las que se aplicó el tipo reducido del 4% en 2011 y 2012 por Real Decreto-ley 9/2011 y que redujo el impacto de la medida aprobada por el mencionado Real Decreto-ley 20/2012) llevó aparejada una revisión a la baja del Fondo de Suficiencia. En este caso, además, puede afirmarse que el daño que se produjo a las Comunidades Autónomas de régimen común fue doble dado que, por un lado, se les privó de parte de los recursos financieros que les correspondían en el ejercicio 2012; y por otro, se provocó un incremento general en los costes correspondientes a la prestación de los servicios públicos, en tanto que consumidoras finales.

Sin embargo, cuando la modificación o modificaciones normativas en el tributo en cuestión arroja una variación neta aplicable a la recaudación anual de signo negativo, es decir, desfavorable al Estado, la revisión al alza del Fondo de Suficiencia no se produce. Así ocurrió, por ejemplo, con ocasión de la reducción de tipos impositivos de IVA llevada a cabo por el artículo 60 la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, respecto de los espectáculos culturales en vivo, que pasaron a tributar al 10%. Esta modificación tuvo un impacto en 2017 y 2018 en términos de menor recaudación cifrada en 21 y en 33 millones de euros respectivamente, pero no se produjo revisión alguna del Fondo de Suficiencia de dichos ejercicios.

A la vista, pues, de la aplicación del artículo 21.2, último párrafo, de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se advierte que la interpretación del texto legal difiere en función de si beneficia o no al Estado, pues en el primer supuesto cuando, como consecuencia de las modificaciones normativas en el tributo, la variación neta aplicable a la recaudación anual ha beneficiado al Estado, se ha articulado y aplicado un mecanismo específico de solución inmediata, en vez de posponer a una revisión quinquenal los efectos que en el Sistema de Financiación Autonómica pudieran derivarse de la adopción de tales medidas.

Desde el punto de vista de los gastos, por su parte, son también diversos los ejemplos por los cuales el Estado ha adoptado medidas normativas que han implicado e implican nuevas obligaciones de gasto para las Comunidades Autónomas, socavando con ello el principio de lealtad institucional en el ámbito financiero con una repercusión negativa en el ámbito de las haciendas autonómicas. En este sentido, pueden citarse algunos ejemplos con su repercusión financiera referida únicamente al ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por carecer de información del resto de Comunidades Autónomas.

- **En el ámbito de la atención a personas con discapacidad y a personas mayores**, merecen especial mención los sobrecostes derivados de la aplicación del Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la



Castilla-La Mancha

Presidente

Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), para dar cobertura a los requisitos de acreditación establecidos en el citado acuerdo. El coste anual añadido hasta 2030 en el ámbito de la discapacidad para la aplicación del acuerdo se estima en 32,2 millones de euros. El coste anual fluctúa entre los 5 y los 6 millones de euros.

Igualmente, en el ámbito de la atención a las personas mayores, son importantes los sobrecostes derivados del incremento de las ratios, tanto del personal gerocultor, como del personal técnico, en aplicación del correspondiente acuerdo del Consejo Territorial. Dicho incremento de ratios implicará la incorporación de nuevo personal y tendrá repercusión, tanto en las residencias de mayores del servicio público regional (residencias propiedad de la JCCM), como en las del servicio público local, las del tercer sector y las del sector privado, que también son objeto de financiación con cargo a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Los sobrecostes anuales acumulados que se estiman en este punto hasta 2030 se cifran en 512,38 millones de euros. El coste anual fluctúa entre los 46,4 millones de euros en 2024, y los 99,9 millones de euros en 2030.

- **En el ámbito de la enseñanza universitaria,** la aplicación de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU en adelante) está suponiendo un incremento de los costes de las universidades con implantación en la región (Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad de Alcalá de Henares, en su campus de Guadalajara) lo que, correlativamente, conlleva un incremento de las obligaciones financieras de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha previstas en los respectivos contratos-programa acordados con dichas universidades.

Los sobrecostes totales por la aplicación de la LOSU se estiman, en la Universidad de Castilla-La Mancha, en 15,7 millones de euros anuales. En la parte que corresponde al campus de Guadalajara de la Universidad de Alcalá de Henares, se cifran en torno a 1,5 millones de euros anuales.

Al margen de los costes derivados de la LOSU, también hay que destacar otros incrementos de gasto en el ámbito de la enseñanza universitaria como son los costes derivados de cambios de obligado cumplimiento en la normativa sobre la Seguridad Social relativa a la cotización por prácticas de los estudiantes, así como por la aplicación del Mecanismo de Equilibrio Intergeneracional (MEI). Como consecuencia de dichos incrementos, el gasto adicional que corresponde a la Universidad de Castilla-La Mancha se cifra en torno a 1,13 millones de euros anuales. En la parte que corresponde a la Universidad de Alcalá de Henares, se estima en 0,12 millones de euros anuales.



Castilla-La Mancha

Presidente

Los antes citados son solo algunos ejemplos de actuaciones llevadas a cabo por el Estado, tanto desde la vertiente de los ingresos, como de los gastos, que tienen un efecto negativo en el ámbito de la financiación autonómica y de las relaciones entre las haciendas públicas estatal y autonómicas, y que no han sido objeto de valoración, ni de compensación alguna.

En consecuencia, en virtud de cuanto se ha expuesto, se propone como premisa inicial a desarrollar para la Conferencia de Presidentes en materia de lealtad institucional lo siguiente:

RESOLUCIÓN

Que toda modificación normativa (legal o reglamentaria) que realice la Administración General del Estado y que tenga efectos económicos y/o presupuestarios en las Comunidades Autónomas, tanto en sus gastos como en sus ingresos, deberá contar con el correspondiente estudio económico, donde se deberán identificar los mismos, valorarlos y establecer las correspondientes aportaciones económicas a las Comunidades Autónomas para garantizar la suficiencia financiera de los servicios públicos a que obliga el ordenamiento jurídico.