

Serie  
La hegemonía socialista en la  
Comunidad Valenciana.  
El PSPV-PSOE. 1982-1995

1985

**El final del proceso de  
transferencias del Estado  
a la Generalitat  
Valenciana: "un cierre  
político".**

**3 de octubre de 1985.**

**El Comité Nacional del  
PSPV-PSOE.**

**5 de octubre 1985.**

**Benito Sanz Díaz**

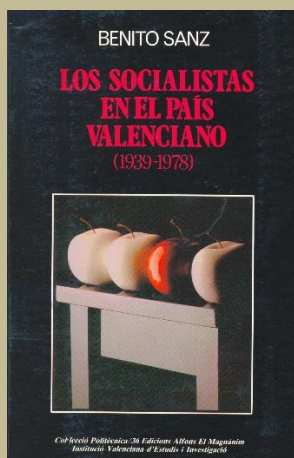


VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA



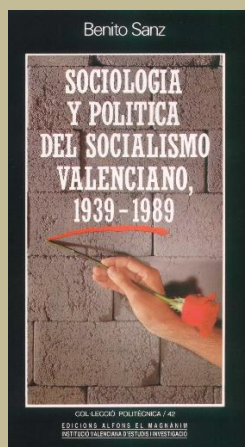


Otras publicaciones del autor relacionadas con *La hegemonía socialista en la Comunidad Valenciana. El PSPV-PSOE. 1982-1995*



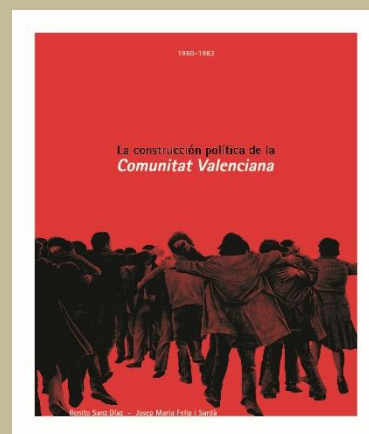
Los socialistas en el País Valenciano  
(1939-1978)

Descargar en  
<http://roderic.uv.es/handle/10550/29051>



Sociología y política del socialismo  
valenciano: 1939-1989

Descargar en  
<http://roderic.uv.es/handle/10550/29049>



La construcción política de la Comunitat  
Valenciana: 1960-1982.  
B. Sanz/JM Felip

Descargar en  
<http://roderic.uv.es/handle/10550/29162>



<http://www.alfonselmagnanim.net>



### *La creació de la Generalitat Valenciana. L'etapa socialista (1983-1995)*

Benito Sanz Díaz

Fes un tast del llibre en:  
<http://www.alfonselmagnanim.net/?q=val/Llibres/la-creació-de-la-generalitat-valenciana-letapa-socialista-1983-1995>

ISBN: 978-84-7822-784-6 / Any: 2019 / Pàgines: 452 / 30 €

**Benito Sanz Díaz** / [benito.sanz@uv.es](mailto:benito.sanz@uv.es)

Edición digital para investigadores y estudiantes. Universidad de Valencia / Roderic  
Libre reproducción por cualquier medio, citando la obra.

© del texto: el autor. 1ª Edición enero 2014.

Materiales para investigadores.

***La hegemonía socialista en la Comunidad Valenciana. El PSPV-PSOE. 1982-1995***

**Profesor Dr. Benito Sanz Díaz**

1ª Edición digital Roderic. Universitat de València. 2014.

La serie "*La hegemonía socialista en la Comunidad Valenciana. El PSPV-PSOE. 1982-1995*" se edita para su difusión académica en la Universidad de Valencia, como documentación de apoyo a las materias de Ciencias Políticas y de la Administración, Derecho, Sociología e Historia, etc., así como estudiantes e investigadores interesados de otras universidades.

La serie se edita por orden cronológico, figurando inicialmente el año/mes, seguido del título.

En algunos capítulos de la serie puede incluirse, aparte, lo que denomino: "**Publicaciones, materiales y documentos**", que son papeles de distinto tipo (libros, ponencias de congresos, actas, prensa y revistas de la época y otros documentos), con el fin de que los investigadores e interesados en esta historia de la Comunidad Valenciana y del socialismo (PSOE y PSPV-PSOE) puedan acceder directamente a estos documentos dispersos en archivos del PSOE, Fundaciones socialistas, bibliotecas y centros de documentación, etc. Parte de ellos solo se encuentran en archivos socialistas de partido, o archivos particulares. Gran parte de esta documentación la he ido recogiendo, archivando y digitalizando como militante socialista para utilizarla como material para libros que he ido publicando, y que quiero que sean accesibles y útiles a otros investigadores, a través de la biblioteca digital **Roderic** de la **Universitat de València**, en la que he impartido clases como profesor asociado a lo largo de más de dos décadas.

Complementa otras publicaciones del autor que se pueden descargar en:

<http://roderic.uv.es/themes/UVRoderic/pers/H2232.html>

**Benito Sanz Díaz** (Cuenca, 1949). Licenciado en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (1975) y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia (1980). Diplomado en *Dirección de Empresas* por el Instituto Agronómico Mediterráneo (CIHEAM, Zaragoza, 1976), en *Develòppement Agrícola et Rural* en el Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes. CIHEAM. Montpellier, (Francia, 1977), y en *Función Gerencial en las Administraciones Locales*, por el ESADE (Barcelona, 1990). Técnico de Administración Especial-Economista en la Diputación de Valencia (1980-2014). Director General en la Presidencia de la Generalidad Valenciana (1982-1985); director del Gabinete de la Presidencia de las Cortes Valencianas (1985-1988); jefe del Gabinete del Conseller de Cultura, Educación y Ciencia (1988-1989). Coordinador Nacional de Formación del PSPV-PSOE (1988-94). Elegido presidente de la Comisión Federal de Garantías del PSOE en el 34 Congreso Federal (1997-1999).

Ha sido profesor asociado de Historia Económica Mundial y de España (1992-1995), de Dirección de Empresas (1995-2001) en la Facultad de Economía, y de Ciencia Política y de la Administración en el departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de València hasta 2014.

Autor, entre otros, de *Los Socialistas en el País Valenciano. 1939-1978* (IVEI, 1988); *Sociología y Política del Socialismo Valenciano. 1939-1989*, (IVEI, 1990); *L'Oposició universitària al franquisme. València. 1939-1975* (DISE-Universitat de València. 1996). Finalista de los premios octubre de 1994, con *Tradicció i modernitat del valencianisme. 1939-1983*, del que es coautor, editado por 3i4 (1996); coautor de *Política y políticos valencianos. Del tardofranquismo al Estatuto de Autonomía. 1975-1982* (2002); *Rojos y demócratas. La oposición al franquismo en la Universidad de Valencia. 1939-1975* (CCOO. PV-FEIS-Albatros. 2002); *Villamalea. 1875-1977, Historia de un pueblo de Castilla-La Mancha* (2003); coautor de *La construcción política de la Comunitat Valenciana. 1962-1982* (Institució Alfons el Magnànim-Diputació de València, 2006), *Elecciones primarias en España. 1993-2015* (Universitat de València. 2015). *La creació de la Generalitat Valenciana. L'etapa socialista (1983-1995)*. (Institució Alfons el Magnànim-Diputació de València, 2019).

Publicaciones descargar en Roderic: <http://roderic.uv.es/themes/UVRoderic/pers/H2232.html>

## **El final del proceso de transferencias del Estado a la Generalitat Valenciana: "un cierre político". 3 de octubre de 1985.**

**Populares y comunistas discrepan.**

**Disconformidad en el PSPV-PSOE.**

**"Se transfería con prisas y con poco rigor".**

**"Alfonso Guerra firmà el protocol final amb la Generalitat Valenciana".**

**"Transferències, un procés mal acabat".**

**Análisis. La financiación de las transferencias y sus consecuencias: infrafinanciación de la Generalitat.**

**La Generalitat "es insostenible en su actual formato".**

**Comunitat Valenciana, un déficit crónico estructural financiero de 15.000 M€.**

**Informes sobre la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana en la Red.**

**Joan Calabuig Rull, nuevo presidente de la Internacional Socialista Juvenil: «Me considero revolucionario, aunque pueda parecer extraño».El himno oficial.**

**El Comité Nacional del PSPV-PSOE. 5 de octubre 1985.**

**¿Qué se debate?**

**Txiqui Benegas dice que Nabás no era afiliado.**

**De la troika renovadora (García Miralles-Guardiola-Císcar) al triunvirato (Lerma-García Miralles -Císcar). El nuevo escenario socialista.**

**Materiales**



## El final del proceso de transferencias del Estado a la Generalitat Valenciana: "un cierre político". 3 de octubre de 1985.

Habían pasado solo siete años desde que Real Decreto 10/1978, de 17 de marzo, inició la creación legal del País Valenciano a través del *Consell Preautonòmic del País Valencià*, que terminó con la publicación de la Ley Orgánica 2/1982, por el que se accedía al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Tres años después, tras la victoria socialista de octubre de 1982, se firmaba el fin de las transferencias estatutarias del Estado a la Generalitat Valenciana.

El diario *Levante* de 3 de octubre de 1985 resumía el rápido proceso de 1978 a 1985: "El Consell ha pasado, en tan sólo siete años, de contar con 15 funcionarios en la etapa preautonómica del presidente Albiñana a cerca de 33.000 empleados en la actualidad. Los presupuestos que se iniciaron en 1978 con 112 millones de pesetas registrarán en 1986 un volumen de ingresos y gastos próximo a los 160.000 millones". El cuadro siguiente recogía la evolución del presupuesto a gestionar por la autonomía valenciana desde su inicio:

Presupuestos de la Generalitat	
Año	Millones de ptas.
1978	112
1979	150
1980	235
1981	662
1982	752
1983	24.979
1984	97.640
1985	132.058
1986	160.000

1

De 1978 a 1982, durante los Gobiernos de UCD, prácticamente el *Consell Preautonòmic del País Valencià* estuvo paralizado, ya que avanzar en el proceso implicaba que la izquierda, mayoritaria, gobernaría. Los socialistas acelerarían los procesos autonómicos de toda España a partir de 1982, cerrándolos prácticamente todos durante su primera legislatura (1982-1986). De los 752 millones que gestionaba la Generalitat en 1982 se pasa a 160.000 en el momento de la firma "política" del final del proceso de transferencias, ya que aun quedarían algunas grandes áreas pendientes de cerrar *técnicamente*. El presidente de la Comisión Mixta de Transferencias de la Generalitat, y hasta julio de 1985 vicepresidente del Consell, Felipe Guardiola, señalaría a la prensa que la firma del fin de las transferencias se trataba de "un cierre político" del proceso, para lo que no es impedimento que queden por cerrar "acuerdos técnicos" (*El País*, 3 octubre 1985). Es decir, se cerraba lo que aun estaba abierto y sin cuantificar.

Para el Gobierno socialista de España, en declaraciones del ministro de Administración Territorial Félix Pons: "Hasta ahora son 13 las comunidades autónomas que han finalizado su proceso de transferencias: Murcia, Asturias, Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura, Castilla León, Rioja, Cantabria, Baleares, Andalucía, Comunidad Valenciana Canarias y Madrid", siendo la valenciana la primera que alcanzó su techo competencial, de las no históricas. La Generalitat valoraba el grado de autonomía valenciana y competencias al mismo nivel, o similares, al de Cataluña, País Vasco o

Galicia, comunidades que alcanzaron su autogobierno por la vía del 151, si bien la valenciana carecía de capacidad de disolver el parlamento como Cataluña o el País Vasco; competencias de orden público (Cuerpo de Policía Autónoma Vasca, la Ertzaintza, o Mossos d'Esquadra de la Generalitat catalana), entre otros aspectos.

*"El proceso autonómico culmina hoy oficialmente. Quedan cuatro «asignaturas» pendientes", titulaba Levante -3 de octubre- "Guerra firmará hoy la última acta de transferencias. El vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, firmará hoy junto con el ministro de Administración Territorial, Félix Pons, y el presidente de la Generalitat, Joan Lerma, el acta final del proceso de transferencias. El Insalud, FEVE, Universidades e Investigación y el IRYDA, están pendientes de traspasar".*

El periodista Manuel Muñoz, de *El País* (4 octubre) escribía: *"Final del proceso de transferencias a la Generalitat. Guerra afirma en Valencia que no hay "parón ni retroceso autonómico".* Para el vicepresidente Guerra, España era el Estado que había descentralizado la Administración central en un tiempo record, ya que *«en ninguna Administración occidental se ha producido un fenómeno tan rápido, intenso y rotundo como el autonómico español».* Consideraba Alfonso Guerra que había partidos que adoptaban *«el victimismo reivindicativo y la obsesión protocolaria y de representación de algunos».* Pero la oposición argumentaba que los capítulos por cerrar eran los que se referían, básicamente, al INSALUD, ferrocarriles de vía estrecha -FEVE-, Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario -IRYDA-, y Universidades e Investigación, y que su presupuesto era superior al ya transferido. Y sobre estos capítulos por cerrar era sobre los que la oposición centraba sus críticas a la firma del final de las transferencias, que consideraban inconclusas.

2

Manuel Muñoz manifestaba la extrañeza del anuncio de la firma en los medios políticos y periodísticos valencianos: *"Sorpresa por la celeridad con que Guerra y Lerma firmarán el final de las transferencias".* Y señalaba que el presidente Lerma *"hizo que la comisión mixta de transferencias entre la Generalitat y la Administración central cerrase sobre el papel el proceso el pasado 30 de julio en Madrid, pese a que el valor económico de lo que queda por transferir -y negociar- es ligeramente inferior al de la totalidad de las competencias con que ya cuenta la Generalitat"* (*El País*. 18 octubre 1985). No existían cifras claras del presupuesto pendiente de transferir.

### **Populares y comunistas discrepan.**

La reacción de la oposición no se haría esperar, y tras la extrañeza vendría el conflicto. Alianza Popular declaraba que: *"Estamos absolutamente disconformes con la firma del acuerdo",* y anunciaban que no asistirían al acto de cierre de las transferencias. El portavoz del Grupo Popular de la Cortes Valencianas, José R. García-Fuster manifestaba que no se debía firmar un final de transferencias cuando estas estaban sin cerrar, en temas de gran calado presupuestario, aun por definir cuantías. Opinaban que era un acto *"folklórico",* y en palabras del portavoz, consideraba *"una broma el hecho de que el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, venga a presidir ese acto, porque entendemos que el proceso no está cerrado",* y cuyo costo era *"la mitad de los presupuestos futuros de la Generalidad",* según *Las Provincias,* de 2 de octubre. *"Numéricamente hablando, comportan más de 150.000 millones de pesetas anuales, y el presupuesto de la Generalitat en 1985, sin esas competencias asumidas, es de*



132.000 millones", añadía García-Fuster.<sup>1</sup> AP afirmaba que la Generalitat carecía de una firme voluntad autonómica para defender los intereses valencianos. Por su parte, Manuel Giner Miralles, del Grupo Popular en las Cortes Valencianas, acusaría en un pleno a Joan Lerma, de no defender la financiación de la Comunidad Valenciana "ante los recortes presupuestarios decididos por la Administración central y sufrir una "dependencia" de ésta", y calificaría «de "inadmisible" el recorte presupuestario en la financiación de la Comunidad Valenciana y manifestó que ésta es la región más discriminada del Estado en lo relativo a inversión pública».<sup>2</sup>



Acto de la firma del final del proceso de transferencias del Estado a la Generalitat Valenciana, en el salón Dorado del Palau de la Generalitat. De izquierda a derecha Ciprià Císcar Casabán, conseller de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat; Eugenio Burriel, delegado del Gobierno; Joan Lerma, presidente de la Generalitat; el vicepresidente del Gobierno de España Alfonso Guerra; Antonio García Miralles, presidente de las Cortes Valencianas; María Izquierdo, secretaria de Estado para las Comunidades Autónomas; y Felipe Guardiola Sellés, presidente de la Comisión de Transferencias del Consell y diputado autonómico (ex vicepresidente del Consell hasta julio). 3 de octubre de 1985. Fotos Generalitat/Ferran Montenegro.

Vicente Zaragoza, portavoz del Grupo Comunista de las Cortes, informaría que su grupo no asistiría al acto de la firma, y que se debía aplazar el acto solemne de la firma cuando las transferencias se hubieran ultimado. Afirmaba que precipitar la firma daba la impresión de un acto propagandístico de los socialistas, cuando debía haberse consensuado entre las tres fuerzas políticas de las Cortes -PSOE, AP y PCE- el momento histórico que suponía el acto de la firma.

Así, AP y PCE, ante el hecho de que importantes materias aun no se habían transferido, boicoteaban "la firma del final de las transferencias a Valencia" (*El País*. 3 octubre 1985).

<sup>1</sup> "La oposición considera que quedan aún materias importantes por traspasar. Populares y comunistas boicotean la firma". *El País*. 3 octubre 1985. "AP afirma que ha faltado firmeza y voluntad autonómica" titulaba *Levante* (3 octubre 1985). «La Generalitat no defiende los intereses valencianos» ... por aceptar que se dé por terminado el proceso de transferencias cuando faltan más del doble de las competencias en términos económicos y por aceptar un recorte financiero para 1986 que pone en peligro las inversiones autonómicas. Tanto los partidos de la coalición popular como los comunistas no estarán hoy presentes en la firma del acta de transferencias".

<sup>2</sup> "La oposición valenciana acusa a Lerma de dependencia del Gobierno central". *El País* | 19-09-1985.



**La firma.** A las 12 horas, en el salón Dorado del Palau de la Generalitat se celebraría la firma del cierre del proceso de transferencias a la Comunidad Valenciana, con la asistencia del vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, y de la secretaria de Estado para las Comunidades Autónomas, María Izquierdo, que sustituía al ministro Félix Pons.

El vicepresidente Alfonso Guerra, en su tono habitual, arremetería contra la oposición al acto por parte de AP y PCE, de los que diría que utilizan la demagogia, y que *"se muere uno de risa"* al ver que *"los de AP se sitúan en el córner autonómico"*. En cuanto a los comunistas, dudó de su autonomismo porque emplean en su partido el centralismo democrático". Y añadía refiriéndose al Grupo Popular de las Cortes Valencianas que había calificado el acto de folclórico, que *"el folclore, las campanillas, los farolillos y la feria son de ellos"* (*El País*. 4 octubre).

*El Temps* (14 octubre 1985/18), se refería a los comentarios de Alfonso Guerra en Valencia, por las acusaciones de que había montado un acto político en torno al final de las transferencias:

*"Diuen que si aquest és «un acte polític. Si jo vull muntar un acte polític, no tinc cap problema. Jo em munte dema un míting de 50.000 persones i m'ho passe d'alló més bé». Així s'expressava dijous passat, a Valencia, amb el seu peculiar color andalús, el vice-president del govern espanyol, Alfonso Guerra.*

*Fent gala de la seua barra habitual, el senyor Guerra assegura, sense que li tremolas ni un sol múscul de la cara, que la transferencia de serveis entre el govern i la Generalitat «esta feta al cent per cent», tot i que aixó no impedeix que quede encara per tancar el «traspas tècnic», el qual ha de quedar resolt «al més aviat possible»<sup>3</sup>. Analizaba este periodista que: "sorprengué la poca*

<sup>3</sup> *"Les estranyes conseqüències d'una remodelació. Lerma demana Guerra"*. Manuel Muñoz. *El Temps*. 14 de octubre 1985/18.



*coincidencia en el temps entre la firma del document polític i el tancament real del procés, que sera molt més tard", y que la ausencia de populares y comunistas se habían negado a legitimar con su presencia "un acte fantasma".*

Con la firma del acuerdo, Alfonso Guerra daría por concluido el proceso "político" de transferencias del Estado a la Generalitat.

La presencia de Alfonso Guerra no pasaba nunca desapercibida, despertando siempre curiosidad y atención. Así, al visitar el palacio de Benicarló, sede de las Cortes Valencianas, el diario *Levante* -4 de octubre-, recogía la anécdota de la visita: *"Alianza Popular, que boicoteó el acto oficial de firma del acta final, esperaba al vicepresidente en las Cortes. José Tovar y Rafael Maluenda se habían puesto sus mejores galas para saludar al vicepresidente. "Una cosa no quita la otra", nos comentaría Maluenda, «como representantes del Parlamento damos la bienvenida al vicepresidente del Gobierno de la nación, independientemente de que continuamos pensando que el proceso no está concluido".* No se perdían las formas, a pesar del desacuerdo.

ALICANTE, VIERNES, 4 DE OCTUBRE 1985

# INFORMACION

de Alicante

Director: Juan Francisco Soriano Fabiani

Año 41 - Número 276 - Precio 50 Ptas.

---

Firmada ayer el acta final, con ausencia de la oposición

## La Comunidad Valenciana ya tiene autonomía plena

Jerma no puede venir hoy a Alicante, pero sí el ministro de Sanidad



El presidente Lerma, por parte de la Generalitat, y el vicepresidente Guerra, por parte del Gobierno, firmaron el acuerdo...

El presidente de la Generalitat, Juan Lerma, y el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, culminaron ayer el proceso de transferencia a la Comunidad Valenciana. Durante el acto, celebrado en el Palacio de Benicarló, el vicepresidente Guerra afirmó que el proceso está cumplido y bien culminado, y alzó el puñetazo a comunistas por no estar presentes. Por otro lado, Juan Lerma no pudo asistir en Alicante a la clausura de la Unión-Gobierno Democrático por tener que acudir al pleno del Consejo de Regiones. Quien sí visitó Alicante es el ministro de Sanidad, Felipe González.

Página 10

---

5.000 personas según los organizadores

## Masiva protesta de Babel por la muerte del escolar

Afuera de las 5.000 personas del colegio de Babel, organizadas por la organización, se congregaron ayer por la mañana en el patio de tráfico que rodea el edificio de la División Jost, en señal de protesta por la muerte del joven estudiante Luis Compañ. Felipe González el pasado martes.

Todos los alumnos de la zona participaron en el acto de protesta y la Policía Municipal no tuvo que intervenir en el momento siguiente.

Página 6

---

**NACIONAL**

- Felipe y Guerra se suben el sueldo un millón

Crónica de José Cervera

Página 26



### Disconformidad en el PSPV-PSOE.

Pero no solo disientan de la firma la oposición, AP y PCE, también sectores del propio PSPV manifestaban en privado su desacuerdo, pero dada la tensión existente en el partido desde el congreso del partido en Alicante (abril, 1985), abrir un nuevo frente interno podía ser muy contraproducente para la organización, muy tensionada. Lerma actuaba sin contar con nadie. Negociaba él directamente con Guerra. Pero el desacuerdo

existía, y se manifestaba por rumores y resistencias, que no iban a ninguna parte. Y como tal, lo recogía *El País* (3 octubre): "*Pese a la postura oficial, destacados miembros valencianos del PSOE manifiestan en privado su disconformidad con un cierre tan apresurado del proceso de transferencias y sus críticas al mismo*".

*Levante* se hacía eco del malestar interno de sectores importantes del socialismo valenciano y resumía la situación. "*Las críticas que la derecha y la izquierda del PSOE han propinado estos días al partido en el poder no son, utilidades políticas aparte, gratuitas ni infundadas. Tanto es así que algunos cualificados militantes socialistas comparten argumentos de la oposición, tal y como de una forma más o menos clara han venido expresando últimamente. Lo cierto es que la firma del acta final de las transferencias tiene un exclusivo contenido político: poder afirmar que el proceso ha terminado*". Pero todos sabían que era una firma "política", y el origen de la infrafinanciación de la Generalitat. La autonomía valenciana sentaba las bases para su inviabilidad económica y presupuestaria a largo plazo, que se agudizaría a lo largo de más de tres décadas. Y ya en *Levante* se podía leer días después de la firma "...*algunos dirigentes políticos piensan que tal vez hubiera sido mejor aguardar los seis años preceptivos para acceder al sistema definitivo, en unas condiciones más favorables para la Comunidad. La responsabilidad que asumen los socialistas es muy importante*"<sup>4</sup>. La oposición atacó y criticó la firma final de las transferencias, los socialistas con mayoría absoluta callaron, y no impusieron racionalidad y financiación viable.

Quien sí disientirá en el PSPV-PSOE sobre la forma que se cerraron las transferencias, y que lo pondrían negro sobre blanco sería la corriente de opinión Izquierda Socialista. Reunida en Valencia -8 diciembre 1985-, para tratar cuestiones orgánicas y políticas -su oposición a la OTAN sí, entre otros temas-, publicarían en un documento de la reunión que: "*En cuanto al cierre del proceso de transferencias, se le define como no muy lógico y precipitado, ya que quedan los grandes «paquetes» por cerrar*".<sup>5</sup>

*El Temps*, 14 de octubre, recogía la impresión de desacuerdo escuchada en sectores de dirigentes del propio partido socialista: "*Quan ho preguntem a alguns alts carrecs del PSOE, n'hi ha que miren al cel distretament i, també, alguns, més francs, que asseguren que és una barbaritat que s'haja firmat ara*". Y es que la firma del fin de las transferencias coincidía con conflictos internos del socialismo valenciano, donde sectores importantes habían cuestionado a su secretario general, y presidente de la Generalitat en su IV Congreso del partido, celebrado en abril de ese año, donde se habían enfrentado sectores "renovadores" contra "aparato/fontanería" lermista. Lerma negaba que hubiera una corriente "lermista", ya que él "*sería el primero en estar en contra de que se produzca*". Pero la había.

Para Manuel Muñoz la causa de precipitar la firma había que buscarla en "en la progresiva feblesa de la situació de Lerma en el PSOE, el qual, amb aixó, intentaria aconseguir quedar molt bé davant Madrid", así como justificar la remodelación del

<sup>4</sup> "*Los recelos por la autonomía*". V. Martínez Carrillo. *Levante*. 3 octubre 1985.

<sup>5</sup> "*El próximo domingo se reúne la corriente de izquierdas del PSPV-PSOE. IS plantea fuertes críticas al desarrollo de la autonomía*". *Levante*. 3 diciembre 1985.



Consell de julio. Dicho de forma clara, la firma respondía: "més a causes polítiques internes del partit que a funcionals pel govern".



7

El 8 diciembre 1985 se reúne Izquierda Socialista en la Facultad de Económicas de Valencia. En el encuentro de IS intervendrían, entre otros, los líderes de la corriente: Pablo Castellano, Antonio Santesmases y el líder valenciano de la corriente, Vicent Garcés, ambos del comité federal. Acordarían el No a la OTAN, y su desacuerdo sobre la firma del fin de las transferencias a la Generalitat. Foto Toni Paricio.

Según *Las Provincias* -3 de octubre- "*hay quienes opinan que se trate de conseguir la "foto" con Guerra, dos días antes de que se constituya el comité nacional del PSPV/PSOE, máximo órgano del partido en el que Lerma parece haber perdido la mayoría*". Esa era una de las claves, como veremos después.

Otras opiniones en contra del proceso de negociación de las transferencias el Estado a la Generalitat lo encontramos en el semanario nacionalista *El Temps*, que era crítico con el proceso negociador. Amat Sánchez escribía el 7 de octubre de 1985, días después de la firma de las transferencias: "*5.000 milions menys per al País Valencià. ¡Pobra autonomía! El Programa Economic Valencia i l'autonomia del país fan aigua, després que la comissió mixta de transferències ha acordat de retallar les quantitats aportades per l'Estat*". Para Amat, "*Els fonaments del problema*" estaba en el sistema de financiación de las comunidades autónomas "*per a alguns ja era tancat per una LOFCA<sup>6</sup> que des d'un principi es va mostrar ineficaç*". Se preguntaba como afectaba la

<sup>6</sup> LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

LOFCA. *¿I, el País Valencià, ¿com l'afecta?"* El Programa Económico Valenciano, PEV, se vería afectado por una reducción presupuestaria muy importante para su realización, cuantificada en 5.000 millones de pesetas. "El conseller Birlanga afirmava fa uns dies que faltaran uns 10.000 milions de pessetes per a completar el PEV. Si pensem que el volum anual dels fons realment autònoms es troben al voltant dels 40.000 milions, la reducció resulta substancial (un 25 per 100) i practicament fa del PEV paper mullat".



***"Se transfería con prisas y con poco rigor".***

Rafael Fernández Guerrero, catedrático de Dirección de Empresas de la Universidad de Valencia, y en la época miembro de la Comisión Mixta de Transferencias de la Generalitat, apunta sobre el proceso de negociación:



Rafael Fernández, miembro de la Comisión Mixta de Transferencias de la Generalitat, archivo BS.

*"Fui nombrado por decreto de la Presidencia de la Generalitat Valenciana de 20 de diciembre de 1982 miembro de la Comisión Mixta de Transferencias de la Comunidad Valenciana y en marzo de 1983 de la Comisión de Inversiones Públicas, esta última suponía elaborar las bases del funcionamiento del Fondo de Compensación interterritorial del Estado de las Autonomías.*

*Hay un dato que creo haber leído en ninguna ocasión cuando se habla tanto de las transferencias, se trata de la decisión tomada por la parte valenciana de la Comisión en la primavera de 1983. Era evidente que las valoraciones y las consecuencias futuras del proceso de transferencias se estaban realizando con prisas y con poco rigor, al menos lo que supondría a efectos presupuestarios. La Administración Central transfería, pero sin evaluación del coste y de su mantenimiento en el futuro.*

*En sesión plenaria de la parte valenciana, presidida por el conseller Felipe Guardiola, adoptamos la decisión de no volver a aceptar ninguna transferencia que no hubiese sido valorada antes con rigor. Así se acordó crear un Grupo de Valoración que estaría dirigido por uno de los miembros destacados de la Comisión, Ángel Ortí Lahoz, catedrático de Análisis*



*Económico de la Universidad de Valencia. Dicha decisión fue comunicada por medio de rueda de prensa al día siguiente de producirse y tuvo efecto mediático en todos los medios del momento.*

*Pocos días después fuimos convocados en el Ministerio de Presidencia en reunión plenaria de la Comisión. Era costumbre que el ministro convocase a varias comisiones en una misma tarde, por lo que a nosotros nos tocó entrar a la reunión a continuación de Andalucía y ya a última hora de la tarde.*

*Iniciada la reunión, el ministro de Administración Territorial Tomás De la Quadra-Salcedo nos comunica que el Consejo de Ministros del siguiente viernes, debía aprobar una transferencia del Ministerio de Trabajo, dio pocos detalles y tras algunas intervenciones, yo tomé la palabra para informarle de que nosotros no podríamos aprobar esa transferencia, ya que habíamos hecho pública nuestra decisión de no aprobar transferencias para las que no conociésemos las consecuencias de su coste efectivo y no solo no conocíamos dicho coste, sino ni siquiera teníamos un texto. Solicité una copia del decreto de transferencia que se pretendía aprobar el viernes cuando estábamos a miércoles por la noche. Un director general, salió con el documento de la sala y volvió inmediatamente haciéndole una escuchita al ministro. El ministro sin perder su buena cara me contestó que se había hecho muy tarde y que era un problema hacer fotocopias en el Ministerio.*

*Al comunicar que yo me oponía a la aceptación de la transferencia y siendo criterio el de la unanimidad, me sentí presionado por algunos de mis compañeros, pero especialmente por mi conseller. La gran experiencia y habilidad de la secretaria de la comisión, Blanca Blanquer, permitió una salida de compromiso en aquella reunión. Era evidente que el papel de las partes autonómicas de las Comisiones Mixtas, era exclusivamente legitimador, pero su capacidad de intervenir defendiendo los intereses de su Comunidad, era prácticamente nulo.*

*En junio de 1983, leí en la prensa con gran sorpresa e incredulidad que había sido cesado. Nunca recibí ninguna explicación ni del conseller, ni del presidente de la Generalitat que me había nombrado. Sin embargo, nunca fui cesado de la Comisión de Inversiones Públicas cuyo funcionamiento pasada la primera fase de euforia representativa, se limitó al trabajo de los técnicos y en la que apenas cumplimos misiones de relevancia.*

*Ni las instituciones surgidas al amparo de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas LOFCA ni el siempre esperado desarrollo de la citada ley han intervenido en las decisiones sobre financiación de las Autonomías, solo los sucesivos "Pactos Autonómicos" entre las mayorías de derechas UCD, PP con el soporte interesado de Convergencia Democrática de Cataluña a la que se sumó Unió y el PNV y por el otro lado el Partido Socialista, han decidido de forma absolutamente opaca los criterios para la financiación de esta forma singular de Estado denominado Estado de las Autonomías".*

Documento

País

ALFONSO GUERRA FIRMÀ EL PROTOCOL FINAL AMB LA GENERALITAT VALENCIANA

# Transferències, un procés mal acabat

L'acte de l'acabament del procés de transferències a la Generalitat valenciana ha comptat amb moltes crítiques i amb l'absència formal de l'oposició.

Adolf Beltran

Havien demanat al president de la Generalitat valenciana: «Renuncie a la foto amb Guerra, senyor Lerma». Però no estava en condicions de satisfer-los. I el vice-president del govern de l'estat vingué el dia 3 d'octubre a València, a l'acte oficial de tancament del procés de transferències. Un tancament, per cert, amb alguna assignatura pendent i que no comptà amb la participació de l'oposició popular i comunista.

El discurs d'Alfonso Guerra i les seues declaracions a la premsa van deixar nitidament clar el concepte que del sistema autònom té l'actual

govern. L'autonomia és un procés culminat en la pràctica majoria de les «regions» (el terme nacionalitat no se li va escapar ni una vegada). Ara es tracta de fer efectiva la funcionalitat de les entitats autònomes. Una funcionalitat adreçada al seu destí suprem: la gestió més eficaç possible, a través de la qual han d'acabar arrelant entre els ciutadans. «Consolidar les institucions exigirà —afirmà Guerra— que cada una siga molt conscient del paper que li toca jugar». I a les autonomies toca portar a terme uns bons serveis públics. La política, la lluita contra l'atur, les grans decisions sobre inversions, la planificació econòmica, etc, són cosa del govern central. I, és clar, hi ha



Guerra segellà la fi del procés de descentralització administrativa.



el sistema autòmic entès com a redistribució de poder polític, van fer la impressió de ser conceptes que no han ocupat mai els cultes pensaments d'aquest cervell en l'ombra del socialisme espanyol.

I Lerma s'ho escoltà tot, després d'haver insistit, al seu discurs, d'una forma quasi obsessiva, en la necessitat d'eliminar recels i reticències entre les autonomies i el govern central. Ell i Guerra, al final, van coincidir a l'hora de valorar com una «fugida demagògica» l'absència en l'acte del protocol dels grups polítics de l'oposició en les Corts valencianes. La qual cosa implicava retrucar l'argument d'aquells quan asseguraven que és una irresponsabilitat donar per tancat un procés en el qual queden pendents temes tan importants com les transferències de l'Insalud, dels Ferrocarrils de Via Estreta (FEVE), de la Universitat i de l'Iryda (Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario).

**"Alfonso Guerra firmà el protocol final amb la Generalitat Valenciana".**

**"Transferències, un procés mal acabat".**

L'acte de l'acabament del procés de transferències a la Generalitat valenciana ha comptat amb moltes crítiques i amb l'absència formal de l'oposició.

Havien demanat al president de la Generalitat valenciana: «Renuncie a la foto amb Guerra, senyor Lerma». Però no estava en condicions de satisfer-los. I el vice-president del govern de l'estat vingué el dia 3 d'octubre a València, a l'acte oficial de tancament

del procés de transferències. Un tancament, per cert, amb alguna assignatura pendent i que no compta amb la participació de l'oposició popular i comunista.

El discurs d'Alfonso Guerra i les seues declaracions a la premsa van deixar nítidament clar el concepte que del sistema autonòmic té l'actual govern. L'autonomia és un procés culminat en la practica majoria de les «regions» (el terme nacionalitat no se li va escapar ni una vegada). Ara es tracta de fer efectiva la funcionalitat de les entitats autònomes. Una funcionalitat adreçada al seu destí suprem: la gestió més eficaç possible, a través de la qual han d'acabar arrelant entre els ciutadans. «Consolidar les institucions exigira -afirmá Guerra- que cada una siga molt conscient del paper que li toca jugar». I a les autonomies toca portar a terme uns bons serveis públics. [...]

La qual cosa implicava retrucar l'argument d'aquells quan asseguraven que és una irresponsabilitat donar per tancat un les transferències de l' Insalud, dels Ferrocarrils de Via Estreta (FEVE), de la Universitat i de l'Iryda (Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario). [...]

El cas de l' Insalud [...] Govern valencià i administració central han arribat a un conveni temporal de gestió conjunta, a fi de detectar acuradament tots i cada un dels complexos mecanismes d'aquest organisme de la sanitat el cost global del qual, al País Valencià, es calcula en prop dels 100.000 milions de pessetes. Si tenim en compte que l'actual pressupost de la Generalitat valenciana es situa un poc per damunt del 150.000 milions, podem tenir una idea de l'envergadura d 'aquest traspàs. Però no sols és el volum económic allò que ha recomanat prudencia sinó les grans dificultats pera establir-ne una valoració ajustada, entre l'embolic pressupostari i económic que presenta. [...]

El tema més decididament irresolt és, però, el que fa referencia a la FEVE. En aquest punt, el protocol d'acabament del procés de transferències es limita a afirmar la voluntat de la Generalitat valenciana per fer se'n carrec. No hi ha cap mena d'acord, tanmateix, sobre la valoració económic. El lamentable estat del material i la infraestructura dels ferrocarrils de via estreta al País Valencià fan necessari un pla de modernització que l'empresa, en certa manera, ja ha iniciat mitjançant les inversions previstes en el suburba de Valencià i en la compra de noves unitats i de material mòbil. D'acord amb els criteris de la part valenciana, el déficit d'explotació directa de la FEVE al País Valencià supera els 1.200 milions de pessetes, i el finançament global del servei, posat en unes mínimes condicions, podria arribar als 17.000 milions. En aquest punt, l'interés de la Generalitat valenciana topa amb la política de l'administració central de limitació de les subvencions a les empreses públiques, especialment si són del sector del transport. [...]

Es pot dir, sense exagerar, que la Generalitat valenciana és, a hores d'ara, un òrgan de descentralització administrativa relativament eficaç, amb molt poca competència real d'autogovern i un reduït marge de decisió, planificació i execució d'una política propia.

Sobre els motius de la precipitació en el tancament del procés de transferències, formalment i solemnement realitzat el passat dia tres, una anàlisi combinada de la polèmica sobre el finançament autòmic i els problemes interns del govern valencià en dóna les claus. L'any passat, i a mesura que s'acostava el moment, assenyalat per la LOFCA, de la negociació del sistema definitiu de finançament autòmic, el govern central trobava més urgent la necessitat de tancar el maxim de processos de transferències possibles a fi de disposar, en la taula de negociació sobre aquest tema,



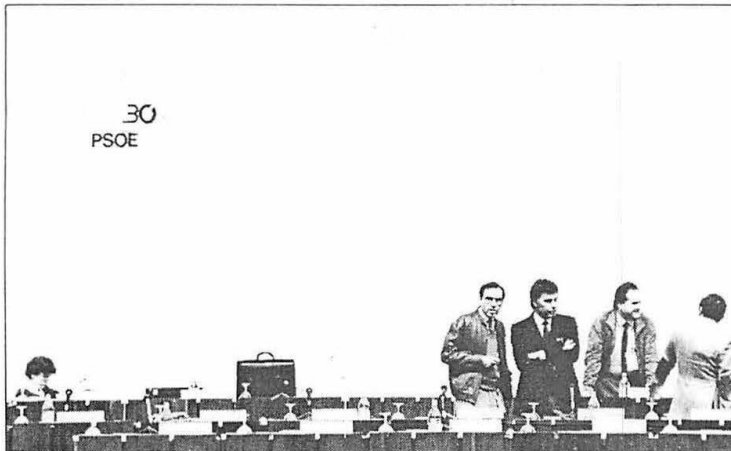
d'un maxím nombre de representants de comunitats autònoms amb majoria socialista. Després, una vegada fet evident el retard inevitable d'aquesta negociació definitiva, la urgència per tancar els processos de transferències va perdre força. En aquell moment, però, Joan Lerma ja havia utilitzat públicament la imminència del final del procés com a excusa per a la remodelació del govern valencià. I això l'ha obligat a no ajornar gaire el protocol."

Adolf Beltrán. *El Temps*. 14 d'octubre de 1985. 17/18.



Foto Generalitat/F. Montenegro.

## País



5.000 MILIONS MENYS PER AL PAÍS VALENCIÀ

# ¡Pobra autonomia!

El Programa Econòmic Valencià i l'autonomia del país fan aigua, després que la comissió mixta de transferències ha acordat de retallar les quantitats aportades per l'estat.

Amat Sánchez

Dilluns 23 de setembre, la comissió mixta de transferències de l'estat a la Generalitat valenciana acordava que la participació del País Valencià en els Pressuposts Generals de l'estat per a 1986 serà d'un 1,0422714 per cent. Darrere d'aquesta xifra, aparentment asèptica i neutra, s'amaga un contenciós important sobre el model de finançament de les autonomies i sobre la viabilitat d'una autonomia política real. Els 46.648,58 milions de pessetes que, segons l'índex acordat, arribaran a la Generalitat el pròxim any impliquen, en poques paraules, una pèrdua inicial de 5.000 milions de pessetes sobre els ingressos (i, per tant, sobre les despeses) que l'administració autònoma tenia previstos per al pressupost vinent. Això significa un colp important per a la hisenda autònoma i per al conjunt de la seua política econòmica. Tanmateix, el fenomen no ha estat exclusiu del País Valencià i caldria preguntar-se, en primer lloc, quins són els factors que expliquen la forta tensió produïda enguany al voltant del finançament de les autonomies.

### Els fonaments del problema

L'elaboració dels pressuposts generals de l'estat per a 1986 ha desencadenat un procés que es trobava larvat. La reducció del dèficit públic ha esdevingut tema clau de la política econòmica, malgrat tractar-se d'un any electoral i procliu, en principi, a les alegries pressupostàries. Els eixos bàsics d'aquesta reducció del dèficit han estat les inversions públiques: cal alliberar recursos per al sector privat i les comunitats autònomes; hem de ser austers. Aquest és el programa.

Però això no és només qüestió de teoria econòmica; hi juguen factors d'elecció política. D'una banda, l'atac frontal al dèficit (que ningú no discuteix), reduint les despeses, s'insereix en l'opció de fer minvar el pes del sector públic i d'anar progressivament reprivatitzant-ne aquells segments susceptibles de generar benefici: part de la Seguretat Social, empreses públiques rendibles, etc. De l'altra, les autonomies constitueixen un component de la despesa pública la reducció del qual resulta atractiva. En primer lloc, obeeix a una lògica centralista de la política i de l'aparell

administratiu de l'estat (autonomia implica poder, a costa d'algú que l'ha de perdre). En segon lloc, es tracta d'una despesa que resulta més fàcil d'atacar que altres, sense provocar (cal admetre-ho) una resposta social, tret de les de major consciència nacional.

Aquest fet conjuntural ha incidit sobre el deficient sistema definit per la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA), sobre l'agudització dels problemes que se n'han anat derivant i sobre la falta d'una solució definitiva (exigida per la mateixa LOFCA). Així, s'ha anat reduint progressivament l'autonomia financera (i, per tant, la política) fins a un punt en què es pretén reduir també l'autonomia per a decidir la destinació de la despesa. I això en un estat en el qual els pressuposts de les comunitats autònomes suposa només un 10-11 per 100 de la despesa pública (enfront d'un 50 per 100 a la República Federal d'Alemanya o al Canadà) i es financen fonamentalment per les aportacions de l'administració central, que n'ha incrementat, així, el control.

En definitiva, el que s'ha posat en qüestió és el mateix sistema de finançament de les autonomies, que per a alguns ja era tancat per una LOFCA que des d'un principi es va mostrar ineficaç. Sistema que s'ha vist aguditzat per la filosofia imposada pel govern central els últims anys (i assumida per molts dels governs autònoms). Aquesta filosofia es basa en l'adaptació de les economies autònomes a les polítiques d'ajust dur del govern central, renunciant a intervencions de fons en les respectives economies. Això ha accentuat el caràcter purament descentralitzador de les autonomies i n'ha reduït la capacitat d'instrumentar una veritable política econòmica.

La reforma que *de facto* es va fer de la LOFCA amb els Pactes Autònoms va reduir les possibilitats de finançament al denominat efecte financer (increment de recaptació dels impostos cedits sobre el cost de les transferències), el qual va ser directament atacat pel ministeri d'Hisenda. D'altra banda, el Fons de Compensació Interterritorial (FCI) es veu limitat per les reduccions de la inversió pública, mentre la política monetària restrictiva minva la capacitat d'en-

deutament de les autonomies, la qual cosa acaba de tancar el cicle de l'asfíxia financera.

Així, unes autonomies concebudes bàsicament com a autonomies de serveis es troben amb la paradoxa de no poder prestar adequadament aquests serveis. Fet i fet, un panorama gens favorable, si més no en un futur immediat, si s'hi apliquen fidelment les propostes del XXX Congrés del PSOE sobre el tema: limitar l'autonomia financera, reducció de la inversió pública i del FCI, convertir les autonomies en gestores dels serveis socials.

### ¿I, el País Valencià, com l'afecta?

Dins d'aquest marc es produeix la negociació per a 1986, i el País Valencià hi perd 5.000 milions de pessetes. Això implica, més enllà de les xifres concretes (al capdavall, només un 3 per 100 del pressupost previst), una greu hipoteca per al desenvolupament autonòmic. En efecte, malgrat l'afirmació del ministre Fèlix Pons, que el percentatge de participació en els ingressos estatals és pràcticament idèntic al de 1985, el fet és que l'increment en les transferències assumides agreuja la situació, fins al punt que la reducció implica comprometre greument algunes inversions fetes per a millorar aquestes transferències (assumides algunes amb greus deficiències).

No és prou assumir les competències. L'exercici d'una política econòmica i social pròpia obliga a incrementar la despesa, i això no és previst en l'actual sistema de finançament. La contracció de l'efecte financer, la reducció del FCI (com ja va passar en 1985) i el retall actual qüestionen les previsions per al pressupost de la Generalitat de 1986 i fonamentalment el volum dels fons de lliure disposició, aquells que li permeten un mínim marge d'actuació autònoma.

Si en 1985 el pressupost ha estat uns 8.000 milions inferior a les previsions fetes al Programa Econòmic Valencià (PEV) —efecte, bàsicament, de la reducció en la participació al FCI—, la situació sembla que serà més greu per al 1986. I cal preguntar-se si l'economia i la societat valencianes es poden permetre en aquests moments una major contracció pressupostària. Si alguns proble-

mes importants, que encara no han iniciat una via de solució i que, en molts casos, estan deixats de banda per l'administració central, es poden permetre un altre ajornament.

Això duu directament a la conseqüència potser més important del retall financer: la situació en què queda el PEV. El programa va rebre fortes crítiques per la migradesa, la dependència i la manca de contingut planificador real. I ara rep pràcticament el



A l'esquerra, el nostre «compromís de solidaritat». A la dreta, el conseller Birlanga.

certificat de defunció. No és només la fallida de les previsions pressupostàries, sinó fonamentalment la voladura del nucli, el fons de lliure disposició (marge per a noves inversions i despeses corrents addicionals). El conseller Birlanga afirmava fa uns dies que faltaran uns 10.000 milions de pessetes per a completar el PEV. Si pensem que el volum anual dels fons realment autònoms es troben al voltant dels 40.000 milions, la reducció resulta substancial (un 25 per 100) i pràcticament fa del PEV paper mullat.

Sorprenen, doncs, les reaccions motivades per l'acord del dia 23 entre els negociadors valencians. Grans paraules a banda, les reaccions han estat carregades de categories morals i de reduccionismes tècnics. Hi ha mancat una veritable posició política sobre el problema de fons.

El problema no es resoldrà mentre les autonomies segueixen conceptuades com a noves agrupacions de funcionaris i negociats transferits, i l'administració central en controle els ingressos i les despeses (el 80 per 100 de la despesa valenciana és condicionada pels serveis transferits).



## Análisis.

### La financiación de las transferencias y sus consecuencias: infrafinanciación de la Generalitat.

La firma del cierre de las transferencias, sin haber cuantificado las mismas, dejó a la Generalitat en una situación complicada. El Estado contaba con la información y técnicos que sabían lo que negociaban. La Generalitat ni tenía los datos ni la experiencia para evaluar correctamente lo que le transferían con una visión de futuro. Eran momentos en los que contaba más tener la transferencia que conocer si con los presupuestos transferidos serían sostenibles los servicios. La decisión era "política", y precipitada.

Felipe Guardiola Sellés, presidente de la Comisión de Transferencias del Consell y diputado autonómico (ex vicepresidente del Consell hasta julio de 1985) declararía a la prensa que la firma del fin de las transferencias era un "cierre político", para señalar que no estaba justificado con datos objetivos que reconocieran los aspectos técnicos y financieros de los acuerdos "políticos". Tales acuerdos políticos con el tiempo se quedarían en papel mojado, "si te he visto no me acuerdo"; lo que acordaron "políticamente" Lerma y Guerra quedó entre ellos.

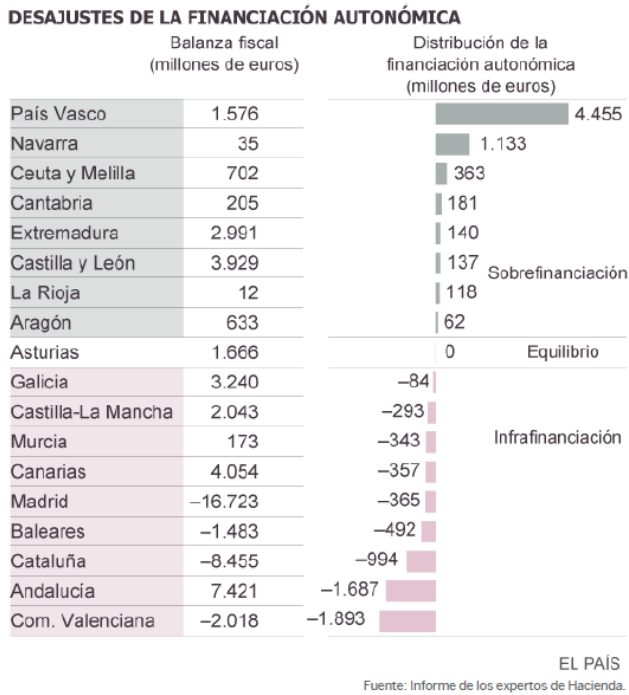
El caso más sangrante sería la sanidad. Sobre este asunto Felipe Guardiola mantuvo una posición claramente contraria a la asunción de las competencias por el desfase financiero que produciría, como así ocurriría. Recibió la orden de aceptar el traspaso, por parte del presidente de la Generalitat, y cumplió el encargo.

¿Estaban bien financiadas las transferencias del Estado a la Generalitat? Desde una perspectiva temporal, visto entonces y tres décadas después, es no. La financiación de lo transferido era, en el momento de las transferencias, lo que en ese momento *supuestamente* costaban, sin que la Generalitat contara con los datos económicos reales, que si tenía la Administración del Estado. Además, cuestión era que en esa época la Comunidad Valenciana contaba con pocos servicios, que crecerían conforme lo ampliaba la Generalitat, y se creaba un Estado de bienestar desconocido hasta entonces, para los cuales no había recibido ninguna transferencia presupuestaria. Solo se dotaron los servicios que había en el momento de transferirse, no los que se creasen nuevos o

#### ¿Deuda histórica?

*"...es preciso que se reconozca que la mayor parte del endeudamiento de la Generalitat no tiene su origen en mayores gastos sino en menores ingresos, y exigir el reconocimiento de una deuda histórica del Estado con los valencianos".*

*"La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas".  
Asociación Valenciana de Empresarios. 2012,  
página 25.*



### La Comunidad Valenciana es la peor parada en la financiación autonómica

Los expertos de Montoro estiman en 6.590 millones los desajustes del reparto

#### "Una injusticia"

La conclusión de los expertos no puede ser más clara: *"En el caso de Valencia, igualar la financiación por habitante con la media nacional bastaría para eliminar más del 90% del déficit fiscal"*. El presidente de la Generalitat valenciana, Alberto Fabra, no perdió la ocasión de reivindicar la necesidad de un nuevo sistema de financiación, reforma que el Gobierno central, también del PP, ha aplazado. *"Los datos de Hacienda demuestran la infrafinanciación de la Comunidad"*, afirmó, *"se está produciendo una injusticia, lo que transfiere el Estado no da para cubrir los gastos de políticas sociales y educación"*.

El País. 23 julio 2014

ampliasen. En opinión de Vicent Cucarella<sup>7</sup>, la Comunidad Valenciana era pobre, y recibió *"de la Administración Central una inversión inferior a la media española"*. El problema era, y es, de origen: *"Cuando la Comunitat Valenciana recibió las competencias de la Administración central, se le adjudicó el presupuesto de lo que entonces costaba mantenerlas. Pero, en aquella época, el territorio estaba pobremente dotado de servicios, con lo que recibió pocos ingresos. Y empezó una etapa en la que la Comunitat tuvo que completar esos servicios a todas luces insuficientes y mantenerlos con un presupuesto que no estaba asignado"*.

Estaba claro, se creaban servicios para los cuales no se contaba con financiación, y aparecía el déficit estructural desde el inicio de la Generalitat, y la falta de financiación para su mantenimiento. Y era conocido desde antes de firmar las transferencias por el presidente de la Generalitat Joan Lerma, que lo manifestaría públicamente en el Club de Encuentros, donde hizo, en 1985, balance de tres años de vigencia del Estatuto de Autonomía de la CV.<sup>8</sup> Así lo recogía ABC:

**"Juan Lerma: «Hay que modificar la financiación autonómica».**

*"El presidente de la Generalidad Valenciana Juan Lerma expresó que el actual sistema sólo contempla el coste de las transferencias y la*

<sup>7</sup> *"El finançament dels valencians. De la submissió al canvi necessari"*, Vicent Cucarella. Bromera. 2015.

<sup>8</sup> *"En el Club de Encuentro Valenciano. Lerma hizo balance de los tres años de vigencia del Estatuto de Autonomía". "Joan Lerma abogó por la modificación de este sistema, ya que, dijo, no responde a las necesidades reales de las diferentes comunidades autónomas, y además ahoga financieramente las diversas autonomías, para el presidente, no es problema exclusivo de la Comunidad Valenciana, sino que por este camino acabaremos todos por empobrecer". Mediterráneo. Francesc Bayarri. 13 de julio de 1985. Lerma reconocería que la Generalitat "pretende que el sistema de financiación definitivo señalado en la LOFCA sea mejorado, sobre todo en lo referente a la inversión nueva, que no debe canalizarse exclusivamente a través del Fondo de Compensación Interterritorial" (El País. 19 septiembre 1985). Pero la mejora no llegaría nunca.*

*inversión de reposición, que se obtiene a través de un porcentaje sobre los impuestos del Estado, los impuestos cedidos y el fondo de compensación interterritorial. Indicó que las inversiones nuevas sólo se pueden realizar a través del FCI, que además actúa como fondo solidario de redistribución de riqueza.*

*El presidente del Ejecutivo valenciano subrayó que el actual sistema de financiación no contempla otros aspectos fundamentales, como son las necesidades de nuevos servicios por incremento de población, lo que puede conducir con el tiempo a un progresivo empobrecimiento de la Comunidad".<sup>9</sup>*

El asunto era conocido, por lo que entonces se planteó corregir los desequilibrios, pero nunca se cumplió. ¿Porqué se firmó entonces el fin de las transferencias si había infrafinanciación? ¿Porqué no esperar?

El economista Francisco Pérez, director general de Economía y miembro del equipo de la Conselleria de Hacienda de la Generalitat que negoció el traspaso de competencias en la primera legislatura, lo resume así: *"en aquel entonces, se prometió un fondo de nivelación, que permitiría corregir los desequilibrios posteriores que surgieran. Y nunca se habilitó. Esto fue un incumplimiento flagrante y nadie ha efectuado una reclamación a instancias superiores".<sup>10</sup>* Ningún Consell -PSOE primero, PP después- reivindicó con energía el cumplimiento de esos acuerdos, por lo que de entrada, la Generalitat estaría infrafinanciada en su origen, originando una renta per cápita muy desigual con respecto a otras CC.AA., que a medio y largo plazo crearían un déficit estructural creciente, e insostenible, que aún persiste.<sup>11</sup> Existía para los valenciano entonces, y hoy, un maltrato financiero no resuelto.

La percepción que se iría creando en la sociedad valenciana sería que la Generalitat no reivindicaba una financiación justa y adecuada a las competencias trasferidas de forma contundente y enérgica; no la exigía a unos Gobiernos del Estado que pertenecían a los mismos partidos que los de la Generalitat.<sup>12</sup> Había, y hay, un agravio no resuelto.

---

<sup>9</sup> ABC, 14 de julio de 1985. j. Valencia. Efe. En *Levante* también se recogía el asunto: *"Lerma critica el sistema de financiación autonómica... La financiación es uno de los temas que abordó con mayor profundidad, refiriéndose a la falta de recursos para nuevas inversiones: «Si no cambia el método de distribución del Fondo de Compensación interterritorial, nos podemos encontrar que progresivamente nos vayamos empobreciendo. Si no se soluciona el problema no podremos satisfacer las demandas sociales de los ciudadanos».* *Levante*. 13 de julio de 1985.

<sup>10</sup> [http://www.eldiario.es/cv/financiacion\\_autonomica/Cucarella-Comunitat-Valenciana-ingresos-despifarras\\_0\\_377963198.html](http://www.eldiario.es/cv/financiacion_autonomica/Cucarella-Comunitat-Valenciana-ingresos-despifarras_0_377963198.html)

<sup>11</sup> Ante la persistencia de una deficiente financiación, la Asociación Valenciana de Empresarios (AVE) encargó, en 2012, un estudio *"La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas"*- al equipo del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas -IVIE-, que dirigió el Catedrático de la Universitat de València Francisco Pérez, junto con José Antonio Pérez, Vicent Cucarella y Rafael Beneyto. El origen de la deficiente financiación, según el estudio era el siguiente: *"La financiación autonómica cumplirá en breve treinta años, desde que se aprobó el Estatut d' Autonomia en 1982, pero el reparto relativo de recursos que refleja no ha sido capaz de cambiar esencialmente el que existía antes de que el Estado transfiriera la gestión de los servicios públicos a las CC.AA. Como en la Comunitat Valenciana el nivel de los servicios era bajo, eso se reflejó en las valoraciones de los traspasos iniciales; lo contrario sucedió en otras regiones que, desde entonces, han logrado preservar su ventajoso statu quo a lo largo de los distintos sistemas de financiación"*. La conclusión era clara: la Comunitat Valenciana estaba -y está- en una situación financiera difícil, con graves problemas de liquidez, y un desequilibrio presupuestario estructural. <http://www.ivie.es/es/productos/525-la-financiacion-publica-de-la-comunitat-valenciana-y-sus-consecuencias-economicas.php>.

<sup>12</sup> Durante la presidencia de Alberto Fabra, del PPCV, en 2013, las Cortes Valencianas nombrarían una comisión de expertos, que elaboraría el documento: *"Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica"*, formada por Francisco Pérez, catedrático de la Universitat de València y director de investigación del IVIE, el analista financiero Rafael Beneyto, el catedrático de la Universitat de València Ismael Fernández Guerrero, José Antonio Pérez gerente de la Universitat Politècnica de València y Vicent Cucarella, técnico de investigación del IVIE. Documento elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas. 16 de septiembre de 2013. En el documento se reconocía que *"La Generalitat Valenciana se encuentra en una grave situación financiera como resultado de diversas circunstancias y la más importante de ellas es la insuficiencia de financiación que arranca poco después de la aprobación del Estatuto de Autonomía, hace treinta años"*. La insuficiente



VALENCIA



CLUB DE ENCUENTRO  
VALENCIA



Lerma se mostró duro con la prensa de Madrid.



Joan Lerma.

### Una cena con ausencias

**M**UCHAS ausencias en la conferencia del presidente de la Generalitat y secretario general del Partido Socialista del País Valenciano. Ni un solo diputado socialista del Parlament, ausencia de representantes de las Cortes españolas, tan solo dos o tres directores generales y algunos consellers junto con el presidente del PSPV, el capitán general el rector Lapiedra, y el delegado del Gobierno, entre los notables presentes.

En la cena coloquio que siguió a la conferencia, Joan Lerma se mostró extrañado por la suavidad extrema de las preguntas de los comensales. En un ambiente relajado, estaba dispuesto a responder a «tumba abierta» El comunista Francisco Ruiz preguntó a Ruiz Mendoza, que había realizado la presentación de Joan Lerma, qué significado tenía la definición de izquierda «alambicada» que había utilizado para calificar a Emérit Bono, representante en la preautonomía del PCPV. El presidente realizó un inciso y afirmó, «será porque todos pasan por el tubo». Risas generalizadas.

El anagrama del club de encuentros que recoge la fotografía de esta misma página, refleja una concepción estética que define mejor que una tesis doctoral la actitud ideológica y cultural de cierta burguesía valenciana. Peineta, moños y «arracades». Es lo que hay.

La remodelación del Consell es una de las preguntas que se quedaron en el tintero. Los miembros del Gobierno valenciano presentes se mostraban sonrientes, convencidos de que la crisis no va con ellos.

Lerma critica el sistema de financiación autonómica

## «La utopía es necesaria para tener un grado de esperanza»

R. C. «La utopía es necesaria para mantener un cierto grado de esperanza e ilusión en futuro; es fundamental para que se muevan las personas», afirmó ayer el presidente de la Generalitat, Joan Lerma, en el transcurso de la conferencia ue cerraba el curso del Club de Encuentros de Valencia.

La financiación es uno de los temas que abordó con mayor profundidad, refiriéndose a la falta de recursos para nuevas inversiones: «Si no cambia el método de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, nos podemos encontrar que progresivamente nos vayamos empobreciendo. Si no se solucio-

na el problema no podremos satisfacer las demandas sociales de los ciudadanos».

Se refirió Joan Lerma a que el criterio de solidaridad que prima en la asignación de los recursos del Fondo de Compensación, aplicado radicalmente puede llevar a no resolver los problemas de las comunidades, como la valenciana, que han recibido un gran volumen de población emigrada, lo que exige atender numerosas demandas de infraestructura.

#### No habrá más impuestos

En un ambiente en el que primaban los profesionales y pequeños empresarios, afirmó

que «no habrá nuevos impuestos». Defendió la autonomía no sólo por razones culturales o lingüísticas, que reconoció como importantes, sino también por ser una parte imprescindible de la democracia y del objetivo de modernidad.

Se mostró duro con los medios informativos, sobre todo en Madrid, que ridiculizan las autonomías, señalando que gracias a la Constitución lo que en otros tiempos había sido motivo de enfrentamiento entre los españoles ahora les está uniendo.

Señaló que estaban haciendo un flaco favor a España quienes pretendían bajo planteamientos cen-

tralistas desestabilizar las autonomías.

Hizo un repaso de la situación de las transferencias, indicando que nos encontrábamos ya en la recta final con la única dificultad importante en FEVE., que no se aceptaría sino se garantizan las inversiones necesarias para la modernización de este servicio ferroviario de cercanías.

Después de referirse al retraso en la incorporación al proceso autonómico por «no ser capaces de dejar lo accesorio y valorar lo fundamental, pero no obstante hemos conseguido igual nivel competencial que las llamadas nacionalidades históricas».

Joan Lerma manifestaba públicamente en el Club de Encuentros la infrafinanciación de la Generalitat el 12 de julio de 1985. A pesar de ello, firmaría el fin "político" de las trasferencias el 3 de octubre de 1985.

financiación será la causa de déficit, endeudamiento y una y insostenible situación económico financiera de los valencianos. Llovía sobre mojado, se elaboraba papel mojado, sin ninguna respuesta justa por parte del Estado.

### **La Generalitat "es insostenible en su actual formato".**

Los gobiernos de la Generalitat presidida por Joan Lerma negociaron mal las transferencias en origen. Se tenía prisa por recibir las transferencias, y primó la política a la economía. Se sabía, siempre se supo. ¿Pero que hicieron los gobiernos valencianos? Desde finales de 1982 a 1995, los Gobiernos del Estado y de la Generalitat eran del mismo partido, el PSOE, y no se cerró el déficit presupuestario de origen, lo que se traduciría en un agravio permanente en la sociedad valenciana. Después, de 1995 a 2015 gobernaron en la Comunitat Valenciana los populares -PPCV- y en el Gobierno de España el PP (1996-2004), el PSOE (2004-2011) y el PP (desde 2011), y tampoco se corrigió el déficit histórico. La percepción, real, de marginación de la Comunitat Valenciana sobre otras CCAA permanecería, y permanece, en la sociedad valenciana, sea quien sea el partido gobernante. Tiene una base real y objetiva, no resuelta.<sup>13</sup>

### **Comunitat Valenciana, un déficit crónico estructural financiero de 15.000 M€.**

En 2013, bajo la presidencia del popular Alberto Fabra, se realizó otro nuevo informe - uno más-, con expertos afines al PP (encabezaba el informe el catedrático de Economía José Barea Tejeiro, que había sido director de la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno, con José María Aznar), que volvía a incidir en lo ya sabido<sup>14</sup>, con una "*Propuesta de bases para un nuevo sistema de financiación autonómico*". Se volvía a plantear, una vez más y con el mismo resultado -ninguno-, sobre los déficits que se acumulaban en la deuda de la Generalitat en ese año. Su partido, el PP, seguía ignorando la infrafinanciación de la Comunidad. La pregunta era: "*¿Han ido los gastos operativos más allá de lo previsto, o por el contrario son los recursos los que han quedado por debajo de las necesidades de gasto, a pesar de la notable eficiencia alcanzada en la CV?*" La respuesta que daban era clara: "*no hubo gastos excesivos... los ingresos quedaron siempre, en la CV, por debajo de la media de todas las CC.AA.*" La Generalitat estaba infrafinanciada, y esta situación era injustificable e injusta.

20

El "*déficit crónico estructural*" no era por gastar más, sino por una deficiente financiación. El informe llegaba a plantear que la situación era, es y será insostenible, si se quiere prestar los servicios básicos, y sugería que debía: "*valorarse, incluso, la conveniencia de devolver determinadas transferencias a la AGE [Administración General del Estado], para así entrar en un escenario económico menos apremiante.*"

El informe detalla ampliamente la desigualdad de financiación en competencias homogéneas en sanidad, educación y servicios sociales entre las diferentes CC.AA. Las conclusiones eran claras y contundentes. Se "*ha producido efectos discriminatorios, desequilibrios y asimetrías horizontales notables entre ellas; no ha logrado la equidad*

<sup>13</sup> El PSOE no resolvió la infrafinanciación y el Partido Popular agudizaría el asunto en la etapa que Gregorio Martín llama "*el periodo ZOC*" -Zaplana-Olivas-Camps-, que "*aniquiló financiera y moralmente a la GV... agujero de 1.000 millones en la Feria de Valencia, pérdida de 400 millones en la SGR, 400 millones en la Ciudad de la Luz, 3.084 millones de compromisos... y 1.100 por impagos de IRPF...*" hasta alcanzar la deuda de la GV la cifra de 43.164 millones de Euros, el 41,7% del PIB de la CV. La política es reivindicar al Gobierno de España, sin respuesta alguna. La Generalitat "*es insostenible en su actual formato*". "*El ZOC (Zaplana-Olivas-Camps) aniquiló la GV*". Gregorio Martín. *Levante*. 19 septiembre 2016. <http://www.levantemv.com/opinion/2016/09/19/zoc-zaplana-olivas-camps-aniquilo/1468598.html>.

<sup>14</sup> "Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana. Propuesta de bases para un nuevo sistema de financiación autonómico". José Barea Tejeiro, Jaime Lamo de Espinosa, Pedro Schwartz Girón, Ramón Tamames Gómez, Juan Velarde Fuertes. Valencia, 12 de noviembre de 2013. <http://www.presidencia.gva.es/documents/80920710/80950149/Informe+Financiaci%C3%B3n+Final+12+11+13.pdf/1f966b00-0147-42d9-bcd7-2c966afd9bcb>.

*horizontal y por tanto la solidaridad no ha sido eficiente ni justa; el sistema no ha sido transparente, no ha adaptado las cuantías de los diferentes Fondos a las fuertes variaciones poblacionales, y tampoco ha corregido las diferencias que se arrastraban desde las primeras transferencias de 1982 y siguientes cuando comenzaron a observarse. En suma, no ha cumplido los preceptos constitucionales y los derivados de la LOFCA. Todas estas deficiencias se hacen más evidentes en la CV por las razones expuestas" [punto 22. XXIX-XXX].*

Sobre el concepto "deuda histórica", el informe no entraba por pertenecer al "debate político", si bien afirmaba que "es necesario poner de relieve, por ser hecho demostrado que, en las primeras transferencias realizadas, las dotaciones para salud y educación, no fueron equivalentes a las dispensadas a otras CC.AA., en términos de stock público de capital fijo; sin que después tales diferencias se ajustaran debidamente. Incluso ha habido que llevar a cabo notables inversiones por la CV para adaptar el sistema de salud a las exigencias tecnológicas que los nuevos métodos de diagnóstico y tratamientos exigen. En cualquier caso, parte de este "déficit crónico estructural financiero" ya se ha cifrado en el punto 15 en 12.000/13.000 M€" [punto 26. XXXIII-XXXIV]. Y esto lo afirmaban economistas vinculados al PP, gobernando dicho partido España y la Comunidad Valenciana. Ni caso.

En un debate en la Facultat d'Economia de Valencia [16/10/2015], el profesor Santiago Lago-Peñas, se preguntaba: "¿Responde la actual infrafinanciación de la Comunitat a una "mala negociación" de la Generalitat?". Para él sí se debió, entre otros puntos, a una «mala negociación». Quien supo hacerlo bien y tuvo "habilidad a la hora de negociar los traspasos", obtuvo la financiación correcta, entre los que destacaba que Galicia "sí supo hacerlo muy bien".<sup>15</sup>

La Comunidad Valenciana no negoció bien, y se originó una "falta de equidad" en la distribución de la financiación autonómica en España", y Lago-Peñas opinó que la Comunidad Valenciana "está claramente entre las comunidades peor tratadas" por el Gobierno central". Cuando se negociaron las transferencias no se proveyeron herramientas "para actualizar las transferencias a lo largo del tiempo".

Lago-Peñas recomendaba, en el debate de la Facultat d'Economia: "A la Comunidad Valenciana no le interesa nada el ruido. Le interesa llevar el debate al campo de los principios. Si se aplican unas reglas mínimas de equidad tiene mucho que ganar", afirmó. Discrepó el catedrático y director del IVIE Francisco Pérez, autor de varios de los informes referidos anteriormente: "Temo que no sea suficiente... El primer problema que tenemos es la invisibilidad de nuestro problema. Y el segundo -seamos honestos- que hasta antes de ayer ni siquiera teníamos una postura clara y común en la Comunitat sobre el asunto", señaló. Manuel Illueca, director general del IVF [Instituto Valenciano de Finanzas], que participaba en el debate, se pronunció en la misma línea:

---

<sup>15</sup> Santiago Lago-Peñas, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo y director del departamento de Economía Aplicada, autor de "El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras" [[http://www.academia.edu/3938974/El\\_nuevo\\_modelo\\_de\\_financiacion\\_autonomica\\_luces\\_y\\_sombras](http://www.academia.edu/3938974/El_nuevo_modelo_de_financiacion_autonomica_luces_y_sombras)], y de artículos sobre la financiación autonómica en España, afirma que "El actual sistema tiene que ver -en parte- con la habilidad a la hora de negociar los traspasos a las comunidades autónomas. Con Galicia, que sí supo hacerlo muy bien, ocurre lo contrario que con la Comunitat". <http://valenciaplaza.com/la-mala-negociacion-que-origino-la-infrafinanciacion-de-la-comunitat>.



*"El gobierno tiene los datos objetivos sobre la mesa, me temo que hará falta algo más que eso". ¿Qué es ese algo más que eso para el director general del IVF?*

¿Qué se ha avanzado de 1982 a 2015 sobre la necesidad de una financiación justa para la Comunidad Valenciana? ¿Cómo valorar a los partidos que han gobernado durante 33 años -PSOE/PP- sobre la infrafinanciación valenciana? *Blanco y en botella*. Fracaso del bipartidismo. Porque como señalaba Francisco Pérez, ninguno de los partidos -PSOE/PP- se enfrentó a sus correligionarios del Gobierno de España para reclamar lo que a todas luces era y es justo, y motivo de discriminación sobre la igualdad de los españoles, porque *"hasta antes de ayer ni siquiera teníamos una postura clara y común en la Comunitat sobre el asunto"*. Y en esta situación seguimos. 2016.

**"Tots a una veu"**. El 6 de octubre de 2016 se celebró en el Círculo de Bellas Artes de Madrid un acto de la Generalitat sobre la infrafinanciación de la CV. Otro más. Estaban todos, desde el presidente de la Generalitat, Ximo Puig, Mónica Oltra, el presidente de Les Corts, Enric Morera, el Consell, etc. ¿Y qué hacían allí, tan solos? *Valencia plaza* lo resumía: *"Un encuentro para llamar la atención en la capital de España sobre el problema de infrafinanciación que sufre la Comunitat"*, que en Madrid se recibió *"con frialdad e incluso indiferencia. [...] El problema valenciano que Puig y Oltra se esfuerzan en trasladar no interesa en la capital de España. Ni política ni mediáticamente"*. Todos los grupos parlamentarios están de acuerdo -*"Tots a una veu"*-. ¿Qué resultados prácticos tiene *"Tots"*? *¿Alas al nacionalismo? "No parecen Puig y Oltra dirigentes que quieran dar una vuelta de tuerca para seguir, aunque sea de lejos, los pasos de Cataluña, pero la realidad es que las reivindicaciones apelando a las buenas maneras y los actos modo "Tots a una veu" impulsados por el Consell, se ahogan a la altura de Motilla del Palancar"*.<sup>16</sup>

La deuda de la Generalitat es de 43.640 millones de euros, la segunda más elevada de España (41,7% del PIB autonómico), y el porcentaje más alto de todas las CC.AA.<sup>17</sup> *"Recibimos 800 millones de euros anuales menos de los que nos corresponden. Y la deuda histórica asciende a más de 15.000 millones desde el año 2002"* según el Síndic de Comptes Vicent Cucarella (2016).

Han pasado seis presidentes de la Generalitat y la Comunitat sigue infrafinanciada ¿Hasta cuándo?

<sup>16</sup> "9 d'Octubre: Diagnosticado el 'problema valenciano', ¿cuál es ahora el camino?". 9/10/2016. <http://alicantaplaza.es/9dOctubreDiagnosticadoelproblemavalencianoculesahoraelcamino>. *"Un encuentro que, pese al mensaje cuidadosamente elaborado, la legitimidad de la reivindicación y el peso objetivo del contenido servido por los intervinientes, no causó la atención esperada y deseada por parte de los grandes poderes residentes en la capital de España"*. *"Deslucido acto por la financiación. Puig y Oltra, invisibles en Madrid"*. <http://valenciaplaza.com/puig-y-oltra-invisibles-en-madrid>.

<sup>17</sup> *"La financiación valenciana: ¿Qué damos y qué recibimos?"* *El País*. 9 de octubre de 2016

**Joan Calabuig Rull, nuevo presidente de la Internacional Socialista Juvenil: «Me considero revolucionario, aunque pueda parecer extraño».**

Joan Calabuig, 25 años, secretario de relaciones internacionales de las Juventudes Socialistas de España (JSE) y diputado socialista en las Cortes Valencianas, fue elegido presidente del Presídium de la Unión Internacional de Juventudes Socialistas (Internacional Union of Socialist Youth, IUSY), en el XVI congreso celebrado en Sevilla, el 11 de agosto de 1985, propuesto por Javier de Paz, secretario de las Juventudes Socialistas de España.

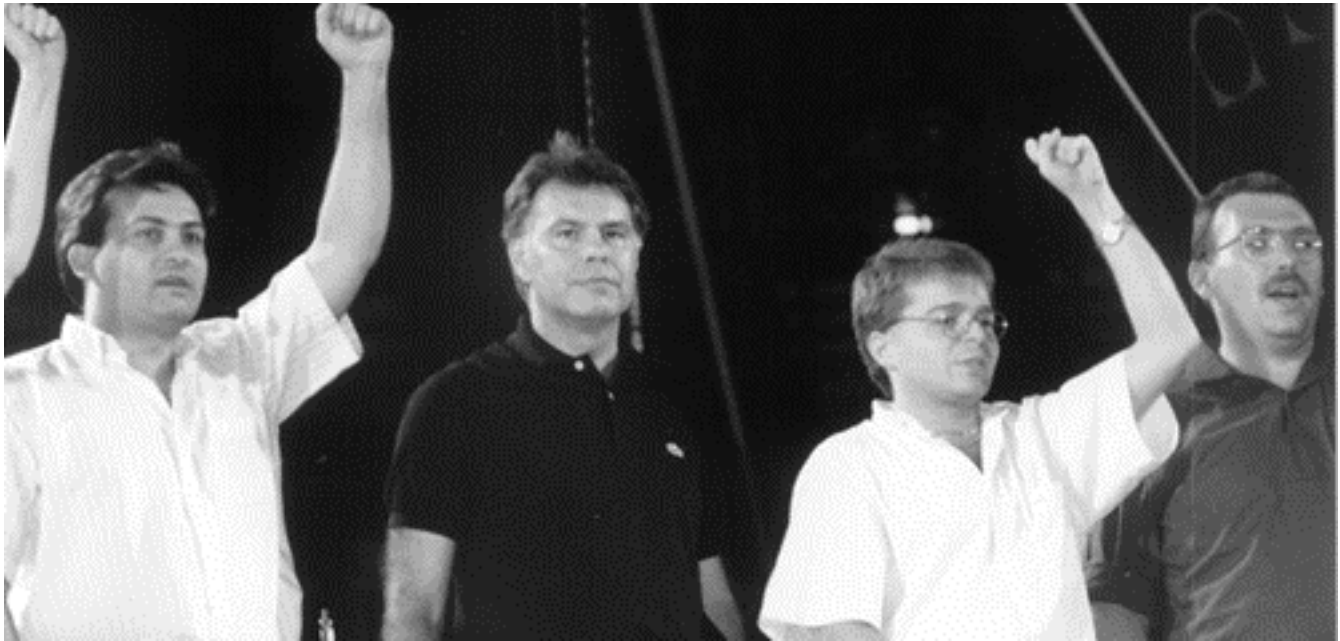
*"El nuevo presidente, Joan Calabuig Rull, nació el 24 de mayo de 1960 en Valencia. En 1976 ingresó en las Juventudes Socialistas de España. Comenzó estudios de Derecho en la Universidad de Valencia, que abandonó por la política. Desde 1982 ocupa la secretaria de las Juventudes Socialistas Valencianas... Se autodefine como marxista y rechaza el calificativo de socialdemócrata. Partidario de salir de la OTAN, afirma que «me considero revolucionario, aunque pueda resultar extraño». Pretende incrementar las movilizaciones y realizar menos declaraciones de buenas intenciones" (Levante, 13 agosto 1985).*

Reelegido de nuevo en 1987 en Bruselas. Durante cuatro años -1985/89- será una de las claves en la política internacional de la IUSY. Con motivo de la celebración del 80 aniversario de la IUSY, hará a Valencia sede del Festival Mundial de la Juventud (1987).



Con motivo del Festival Internacional de la IUSY en Valencia, julio de 1987, el ex canciller de la RFA Willy Brandt inauguraría una plaza dedicada al primer ministro sueco asesinado Olof Palme. La foto recoge la intervención de Brandt. De izquierda a derecha: Dieter Koniecki -representante en Madrid de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Ramón Vilar, Joan Calabuig, Willy Brandt, y el embajador de Suecia. Foto J. Calabuig.

El final del proceso de transferencias del Estado a la Generalitat Valenciana. 3 de octubre de 1985.  
El Comité Nacional del PSPV-PSOE. 5 de octubre 1985.



Felipe González cerraría los actos del Festival Internacional de la IUSY en la plaza de toros de Valencia. De I a D: Joan Calabuig, el secretario general del PSOE Felipe González y Javier de Paz, secretario general de las Juventudes Socialistas de España.



Delegados asistentes al Festival Internacional de la IUSY en Valencia visitan las Cortes Valencianas. En el centro Antonio García Miralles, presidente de las Cortes y Joan Calabuig. Foto Corts.



### SERVICES IN THE FESTIVAL

#### EXHIBITIONS

- Parpalló Hall
- Viveros Hall

#### CINEMA

- Daily showings at Albatros Cinemas

#### EXCURSIONS

- Daily visit around the City of Valencia
- Daily tourist route to the Valencian Community

# IUSY '87

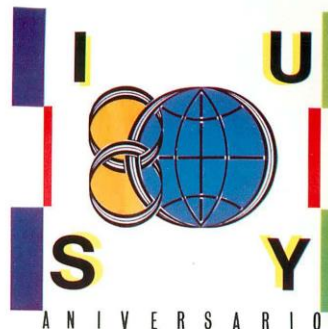
## The Power of the Solidarity



JUVENTUDES SOCIALISTAS

UNION INTERNACIONAL DE JUVENTUDES SOCIALISTAS

**IUSY**



INTERNATIONAL UNION OF SOCIALISTS YOUTH WORLD FESTIVAL

Politechnical University of Valencia

19-24 July 1987

# PROGRAMME

19TH

22.00 h.: SOLIDARITY RALLY FOR NICARAGUA University Courtyard

20TH

02.00 h.: OPEN-AIR PARTY Politechnical University  
12.00 h.: WELCOME RALLY  
16.00 h.: Round Table: THE MEDITERRANEAN AS A FIELD FOR COOPERATION AND CULTURAL EXCHANGE P.U.V.  
18.00 h.: Round Table: THE PALESTINIAN QUESTION P.U.V.  
20.00 h.: SOLIDARITY RALLY FOR CHYPRE. P.U.V.  
22.00 h.: SOLIDARITY RALLY FOR THE SAHARAUI PEOPLE. U.C.  
23.00 h.: CULTURAL EVENT U.C.

21TH

02.00 h.: OPEN-AIR PARTY P.U.V.  
10.00 h.: Round Table: YOUTH SOLIDARITY WITH THE PEOPLES IN STRUGGLE FOR PEACE. P.U.V.  
12.00 h.: Round Table: YOUNG EMPLOYMENT AND ECONOMIC CRISIS. P.U.V.  
16.00 h.: Round Table: ABOUT INTERNATIONAL TRAFFIC OF DRUGS. P.U.V.  
21.00 h.: SOLIDARITY RALLY FOR SOUTH-AFRICA AND NAMIBIA U.C.  
23.30 h.: CULTURAL EVENT. U.C.

22TH

02.00 h.: OPEN-AIR PARTY. P.U.V.  
10.00 h.: Round Table: DICTATORSHIP IN LATIN-AMERICA: CHILE AND PARAGUAY P.U.V.  
12.00 h.: Round Table: THE NOEL, THE NORTH-SOUTH DIALOGUE AND THE FOREIGN DEBT. P.U.V.  
16.00 h.: Round Table: THE SITUATION IN CENTRAL AMERICA. P.U.V.  
20.00 h.: SOLIDARITY RALLY FOR EL SALVADOR. U.C.  
21.30 h.: SOLIDARITY RALLY FOR CHILE AND PARAGUAY. U.C.  
22.30 h.: CULTURAL EVENT. U.C.

23TH

02.00 h.: OPEN-AIR PARTY P.U.V.  
10.00 h.: Round Table: AGAINST THE DYNAMIC OF MILITARY BLOCKS P.U.V.  
12.00 h.: Round Table: THE CONTRIBUTION OF YOUTH TO PEACE, DISARMAMENT AND DETENTE. P.U.V.  
14.00 h.: EX-IUSY LEADERS MEETING  
16.00 h.: Round Table: THE FUTURE OF SOCIALISM P.U.V.  
20.00 h.: COMMEMORATION ACT FOR OLOF PALME OLOF PALME SQUARE  
22.30 h.: CULTURAL EVENT. U.C.

24TH

02.00 h.: OPEN-AIR PARTY. P.U.V.  
10.00 h.: Round Table: THE SITUATION OF WOMEN P.U.V.  
12.00 h.: Round Table: ECOLOGY AND THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT. P.U.V.  
20.00 h.: DEMONSTRATION  
21.30 h.: CLOSING CELEBRATION PLAZA DE TOROS

25TH

02.00 h.: FAREWELL PARTY P.U.V.

## El Comité Nacional del PSPV-PSOE. 5 de octubre 1985.

Acabados los congresos comarcales y locales del PSPV-PSOE, se constituirá el Comité Nacional del PSPV -CN-, máximo órgano entre congresos,<sup>18</sup> compuesto por 155 miembros.

Desde el congreso de 1979, el CN tenía una mayoría oficialista, en línea federal. El IV congreso dividirá a la mayoría oficialista en dos -renovadores y aparato/fontanería lermista-, además de la corriente de opinión Izquierda Socialista -IS-, y algún pequeño grupo por libre. Las distintas partes se suman, y ninguna alcanza sola el 51%. IS tiene un 15% de los miembros del CN. Los oficialistas casi el 85% divididos casi a partes iguales.

Desde la celebración del IV congreso se han producido dos hechos significativos: la remodelación del Consell el 25 de julio, y la firma del fin de las transferencias del Estado a la Generalitat Valenciana, el 3 de octubre de 1985. Por eso, cuando se convocaba un día después el Comité Nacional del PSPV, la prensa se preguntaba:

*"¿Quién va a atreverse a plantear una moción de censura en toda regla el sábado, 24 horas después de la visita de Alfonso, con el proceso de trasferencias oficialmente cerrado y tras una ejecutiva donde oficialmente todo es una balsa de aceite?"*

Pero se lió. El pretexto-motivo fue la elección del periodista castellanense Ernest Nabás Orega como secretario de Comunicación en el IV congreso. ¿Quién era Ernest Nabás? Antiguo religioso, había militado en el socialismo nacionalista -antiguo PSPV- de Castellón, y cuando se produjo la integración en el PSOE, él no lo hizo. Estaba en contra de la fusión. Era periodista en el diario *Mediterráneo*. Tras las primeras elecciones autonómicas y el triunfo socialista, entró en la Generalitat como jefe de servicio de prensa en la dirección general de Medios de Comunicación Social de la conselleria de Presidencia, con María García-Lliberós Sánchez-Robles de DG y Rafael Blasco de conseller. Y, por lo tanto, en contacto directo con el presidente. Una filtración sobre cuestiones interna de la conselleria de Presidencia, concernientes al conseller Blasco, provocaron que este presionase para su cese en contra de la opinión de María García-Lliberós, y a la que se opuso inicialmente el presidente. No era afiliado al PSPV, y Blasco consiguió su cese, por depender Nabás de su departamento, y volvió a trabajar en el diario *Mediterráneo*, uno de cuyos accionistas era el PSPV. Estando cubriendo el IV congreso para su periódico, Joan Lerma lo incluyó en la Ejecutiva del partido. Pero, para poder ser miembro de la dirección, según los estatutos del partido, se tenía que tener dos años mínimo de militancia, y Nabás no era ni afiliado. Nunca lo había sido del PSPV-PSOE. Ese sería el pretexto-motivo para cuestionar su presencia en la dirección del partido, y en el fondo de la cuestión política, a quien lo había nombrado, el secretario general Joan Lerma. No se cuestionaba a Nabás, se estaba cuestionando directamente a Lerma. Era un pulso político con ese pretexto, para desautorizarlo. El

<sup>18</sup> Ver composición nominal en *IV Congreso. 1985. Composición del Comité Nacional del PSPV-PSOE. 155 miembros. Formaban el CN: Miembros Natos: 17 Comisión Ejecutiva Nacional del PSPV-PSOE. 36 Secretarios Generales Comarcales. 1 Secretario General de las Juventudes Socialistas del País Valenciano. Miembros electos: 28 Elegidos en el IV Congreso del PSPV-PSOE, y que según señalan los Estatutos del PSPV-PSOE, en su art.16.f son 28, elegidos por el voto individual de los delegados. 73 Elegidos en los Congresos Comarcales del PSPV-PSOE, a razón de un delegado hasta 400 militantes y uno más por cada 400 militantes más o fracción de 200.*

problema era que Lerma no tenía mayoría en el Comité Nacional y perder una posible votación supondría un duro revés para él. Se dejó correr el rumor de que era militante, pero que no figuraba en el censo como tal por motivos profesionales, falso, ya que trabajaba en un periódico cuyo accionista era el propio PSPV. El tema no tenía salida fácil.

La sesión del CN la abriría el presidente del PSPV, Antonio García Miralles, *"quien pidió a todos los miembros del comité nacional se animarán a utilizar dicho órgano como instrumento de debate interno"*. Toda una provocación por el clima de tensión del partido. El orden del día se alteró, y el primer punto sería pedir explicaciones sobre *"la fecha de afiliación al partido del secretario de Prensa e Imagen, Ernest Nabás. Este exhibió la fotocopia del libro de registro de la agrupación de Castellón, en la que consta su ingreso en las filas socialistas con el número 278 en septiembre de 1978"*. A los militantes provenientes del PSP y del antiguo PSPV nacionalista se les reconocía antigüedad en el partido tras la fusión de 1978, si se afiliaban. No era el caso de Nabás, que no se afilió. Para calentar al auditorio, Alberto Pérez Ferré, como el secretario de organización, informó que según *"el banco de datos federal del PSOE, en la sede del partido en Madrid, la fecha de alta en la organización de Nabás es en marzo de 1985, justo unos días antes del congreso donde sería elegido miembro de la ejecutiva del PSPV"*.<sup>19</sup> Estaba claro que la decisión de incorporar a Nabás era personal de Lerma, y contraria a estatutos.

### ¿Qué se debate?

La cuestión de fondo era la de ¿cómo se podía cuestionar el liderazgo de un secretario general que es el presidente de la Generalitat, además por varios dirigentes que a su vez son altos cargos electos del Consell, Cortes, o alcaldes? No era una imagen muy gratificante para el electorado la de ver que, ante la falta de oposición política de AP, PCE, etc., eran los socialistas los que se oponían unos a otros. Y esa es la fuerza del secretario general. Máxime cuando dos días antes el vicesecretario general del PSOE y vicepresidente del Gobierno de España, Alfonso Guerra, había firmado el fin de las transferencias -*"políticas"*- junto a Joan Lerma.

*El País* analizaba el conflicto: *"Se trataba de la elección del periodista castellanense Ernest Nabás como secretario de prensa. Se dijo que Nabás no tenía carné del partido en el momento de producirse la elección, y el secretario de organización, Alberto Pérez Ferré, mostró el libro de registro de la agrupación de Castellón en el que Nabás figura como dado de alta en marzo de 1985, es decir, un mes antes del congreso de los socialistas valencianos."*

*Se originó un cierto debate -el único escollo de la reunión, que por lo demás, aprobó la gestión sin reparos, de la ejecutiva y Nabás contribuyó a complicar la situación al afirmar que había ingresado en el partido en 1978 pero que mantenía, como es el caso de algunos destacados profesionales, una vinculación directa a la ejecutiva del Partido Socialista del País Vasco sin constancia documental de pertenencia orgánica a una agrupación concreta."*

---

<sup>19</sup> *"Hubo un fuerte debate en la reunión del comité nacional"*. *Levante*, 6 octubre 1985/42.



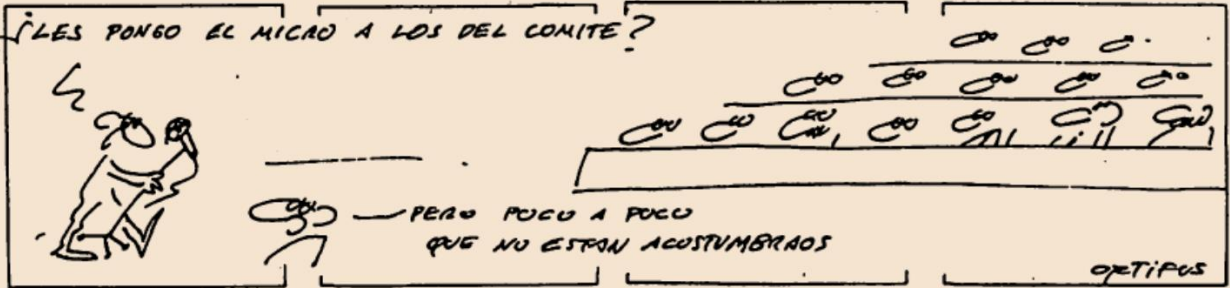
Alguien replicó a Nabás que en ese caso su elección también era irregular porque los militantes que se encuentran en esa situación no pueden ser elegidos para desempeñar cargos de responsabilidad orgánica, según los estatutos de dos años de militancia para poder ocupar cargos orgánicos".<sup>20</sup>

3 OCT. 1985

Levante

4 Sál

**VALENCIA**



Puede haber tres puntos donde se midan las fuerzas

## El comité nacional del PSPV respaldará hoy a la ejecutiva

El comité nacional del PSPV-PSOE, órgano de representación y deliberación de los socialistas valencianos, aprobará hoy la gestión y los planes de la ejecutiva del partido, dando así un voto de confianza a la dirección surgida en el cuarto congreso de la organización, celebrado el pasado mes de abril. Si llega a medirse la correlación de fuerzas interna, lo será en torno a la mesa —aunque ayer se negoció una candidatura única— y a la composición de una comisión para dictaminar los estatutos comarcales.

Hubo debate y posiciones encontradas. "Las acusaciones contra Lerma se convirtieron en berrinche" (*Las Provincias* 8 de octubre). Lerma "No es líder indiscutible del socialismo valenciano, ni posee el carisma de un Felipe González ante las bases, pero desde luego ha evidenciado -ya en dos ocasiones contando el congreso de Alicante- que conoce los resortes del poder y a su partido como pocos. Cuando llega el momento de la verdad, sabe jugar fuerte, hasta el borde del precipicio, provocando la "responsabilidad" y "prudencia" de sus contrincantes".

Mucho debate y cuestionar el nombramiento, pero ninguno de los sectores de la Ejecutiva pretendía llegar a una votación que provocase un congreso extraordinario. Previo al Comité Nacional, la ejecutiva se había reunido el día anterior y acordado prudencia. "Lerma dijo que el planteamiento de la dirección del partido debía ser único ante el comité nacional. Si no, las diferencias tendrían que defenderse con argumentos políticos y nombres y apellidos: algo que nadie estaba dispuesto a hacer". La Ejecutiva Federal estaba por la prudencia y el consenso, y el que rompiera la baraja tendría que

<sup>20</sup> *El País*, martes 8 de octubre de 1985.

sufrir las consecuencias. "Finalmente, no sólo no llegó la sangre al río, sino que todos los sectores del partido tradujeron en un hecho incuestionable esa imagen de unidad: el apoyo unánime a la ejecutiva, algo que da estabilidad a la dirección del partido, cierta tranquilidad a los militantes y un margen para trabajar al comité nacional".<sup>21</sup>

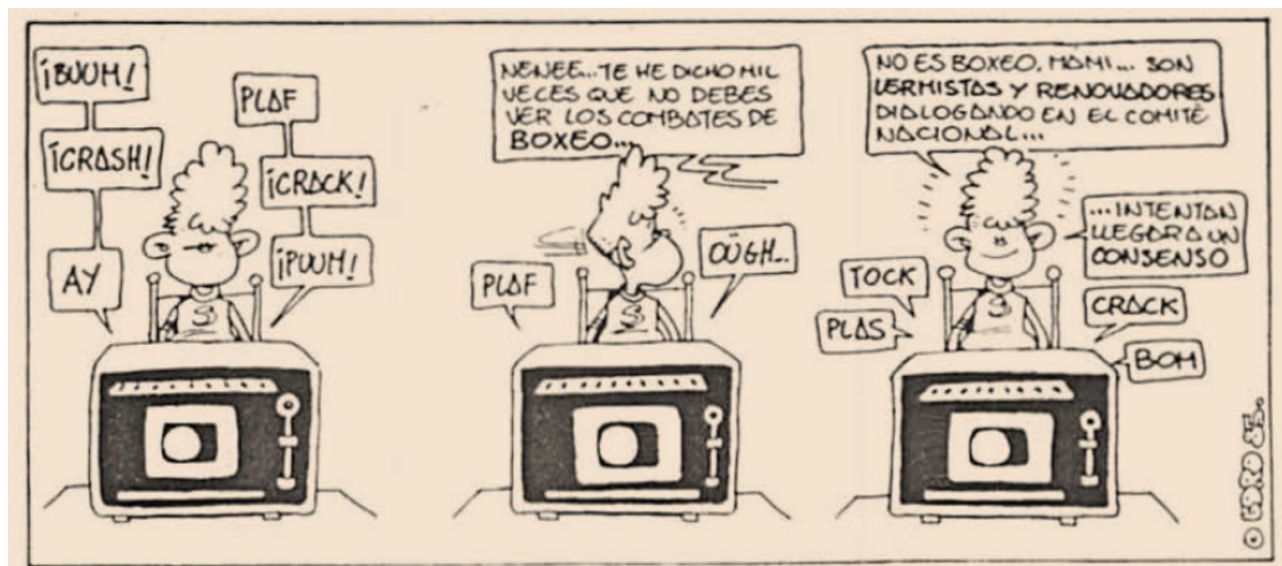


El asunto era complejo para todas las partes. Había un argumento que siempre estaba en el fondo de la organización socialista valenciana. La Ejecutiva Federal no quería un líder fuerte en la federación valenciana. La quería dividida para tener la última palabra. Juntos pero divididos. Y todo el que estaba en el núcleo político valenciano lo sabía. Benigno Camaño lo contaba así en *Las Provincias*: "Los argumentos más extendidos entre los "renovadores" es que abandonaron el ataque por que interesa a la ejecutiva federal del PSOE, a Felipe y Alfonso, es que en el socialismo valenciano no se asiente un líder indiscutido, sólido, capaz de responderles. Por todos los medios intentarán evitar la aparición de un "barón" o "califa". La situación de un secretario general en la Comunidad Valenciana, con oposición, les favorece. Permite que le vayan salvando la

<sup>21</sup> "El comité de los síntomas". V. Martínez Carrillo. *Levante*. 8 octubre 1985.



*vida cada cierto tiempo. El segundo argumento, el sentido de la responsabilidad, ya es más cuestionable. En política hay ocasiones en que se debe jugar fuerte. Como ha hecho Lerma. Si es cierto que el actual secretario general les amenazó con presentar una moción de confianza e incluso un congreso extraordinario, un político que opine poseer la alternativa tiene que afrontar el riesgo. La indecisión perpetúa el poder".<sup>22</sup>*



Por todo eso, la votación que hubiera podido perder Lerma no se planteó, pues los renovadores podrían haber conseguido mayoría en el Comité Nacional. La prudencia aconsejó hacer mucho ruido pero que no hubiera votación ante el temor de que Lerma se viese presionado de tal manera que llevase al partido a la confrontación total, presentar su dimisión y convocar un congreso extraordinario. Los socialistas no se podían permitir esa situación a pocos meses del referéndum OTAN, elecciones generales y autonómicas/municipales, que hubieran desestabilizado al partido.<sup>23</sup> Lerma jugó fuerte, los renovadores hicieron mutis por el foro por "responsabilidad" y "prudencia", y después hubo paz y tranquilidad, ya que había que gobernar, cada uno en su institución.<sup>24</sup>

### **Txiqui Benegas dice que Nabás no era afiliado.**

El tema, lejos de cerrarse en ese Comité Nacional, se remitirá a la secretaria de organización federal -Txiqui Benegas-, para que informase si Ernest Nabás figuraba en el censo federal, que es el que daba validez de afiliación al partido. Lo hará en diciembre de 1985, dos meses después de serle pedido el informe. Txiqui Benegas, número 3 del *partido* "enviaba un informe donde se hacía constar que Ernest Nabas no

<sup>22</sup> "Las acusaciones contra Lerma se convirtieron en berrinche". *Las Provincias*. 8 de octubre 1985.

<sup>23</sup> "Aún con batallas larvadas entre "renovadores" y "lermistas". *Nadie votó contra Lerma en el comité nacional del PSOE*". *Las Provincias*. 6 octubre 1985.

<sup>24</sup> Con la entrada de Ernest Nabás en la ejecutiva, Rafael Blasco tenía a alguien enfrentado a él, pues lo había cesado meses antes como jefe de prensa de la Presidencia. Ver su cese intrahistoria/Roderic. Intrahistoria: la filtración la hizo con el conocimiento y acuerdo con el presidente, según se supo después, según rumores internos.



figuraba en los archivos centrales del partido en los últimos tres años. Este informe supondría la defenestración de Nabás en su responsabilidad de dirección orgánica y una censura a Lerma por realizar nombramientos contra los estatutos del partido".<sup>25</sup> Los lermistas, a través de la ejecutiva de Castellón afirmarían lo contrario: "que, si ha venido militando, pero existió un problema de pago de cuotas que ahora se ha subsanado; cuestión que también podría cuestionar su nombramiento". Cuando se decía que desde 1978, con la absorción del PSPV por el PSOE, Nabás seguía en el partido fusionado, el PSPV-PSOE, era falso. "La contradicción aparece cuando en el quinto punto de este informe se reconoce que en septiembre de 1985 pagó las cuotas de los últimos cinco años, admitiendo implícitamente que, en este quinquenio, estuvo desvinculado de la organización".<sup>26</sup>

Desde el sector lermista se organizará un contraataque, señalando que había otros cargos públicos y orgánicos en situación irregular, lo que pretendía difuminar el caso Nabás.<sup>27</sup> Pasado los peores momentos de tensión, habría una guerra de guerrillas condenada a diluirse con el tiempo, pues las elecciones se aproximaban y había que presentar una imagen de unidad, aunque las urnas se lo cobrarían con una pérdida de la mayoría absoluta, como después veremos.

"Lerma... parece que se saldrá con la suya en cuanto a mantener en la ejecutiva, en la secretaria de imagen, a Ernest Nabás, pese a que ha quedado patente que éste no cumple los requisitos de los estatutos -dos años de militancia- para estar en el cargo. El listado de la ejecutiva federal puso de relieve que ingresó de nuevo en el PSOE en mayo del 85, apenas unas semanas antes del congreso de Alicante en el que fue elegido. Desde 1981 a 1984 estuvo de baja por no pagar las cuotas. Pero Lerma hace de este tema cuestión de gabinete".<sup>28</sup> Todos sabían que Ernest Nabás entró a formar parte de la dirección socialista sin ser afiliado, lo que formalmente lo inhabilitaba. Txiqui daba la razón a los que desautorizaban a Lerma, que hará *cuestión de gabinete* la permanencia de Ernest Nabás en la dirección del partido.<sup>29</sup>

Lerma se saldrá con la suya y se tapaná el tema. Se acabó la operación renovadora. Ya se está en otro escenario, el nuevo *triunvirato*, y hay que cerrar conflictos y ponerse a trabajar en la gestión institucional, el referéndum OTAN, y preparar las elecciones generales, autonómicas y locales, pues se ha entrado en año electoral, y el partido tiene que estar unido.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> "El caso-"Nabás" se debatirá- en el comité nacional del PSPV/PSOE". *Las Provincias*. 30 enero 1986.

<sup>26</sup> "Tapando el caso Nabas. Se destapa una ola de irregularidades". *Las Provincias*. Benigno Camañas. 7 diciembre 1985.

<sup>27</sup> "La aplicación estricta de los estatutos diezmaría el partido. Varios dirigentes del PSPV están en situación irregular". *Levante*. 7 de diciembre de 1985/5.

<sup>28</sup> "Lerma-PSOE Madrid: delicadas relaciones". Antonio Dopazo. *Información*. 10 diciembre 1985.

<sup>29</sup> *Las Provincias* agitaba el patio político socialista (24 noviembre 1985), y pronosticaba situaciones que no se cumplirían. "Ernest Nabás tendrá que abandonar la ejecutiva del PSOE... El secretario general Juan Lerma, leyó la carta de Txiqui Benegas en la que se indicaba que el nombre de Ernest Navas no figuraba en los censos del partido en los años 82, 83 y 84, que se habían consultado. La fecha de ingreso en el partido oficialmente es el 30 de marzo de 1985, con lo que se incumplen los reglamentos internos. Con esta contestación en la mano es evidente que Ernest Nabás tiene que presentar su dimisión y ser recambiado en el próximo comité nacional del partido. Políticamente la resolución de Madrid significaba un respaldo para los "renovadores" y un duro golpe para los "lermistas". Si sería una desautorización a Lerma sin ninguna renuncia ni consecuencia, bien al contrario, ya que Lerma premiaría a Nabás con un escaño en las Cortes Valencianas.

<sup>30</sup> *Las Provincias* agitaba el patio político socialista (24 noviembre 1985), y pronosticaba situaciones que no se cumplirían. "Ernest Nabás tendrá que abandonar la ejecutiva del PSOE... El secretario general Juan Lerma, leyó la carta de Txiqui Benegas en la que se indicaba que el nombre de Ernest Navas no figuraba en los censos del partido en los años 82, 83 y 84, que se habían consultado".


**"La crisis de los asesores"**. Si bien el tema Nabás se cerraría, se abrirían otros conflictos. El más preocupante sería *"la crisis de los asesores"* del grupo socialista en el del ayuntamiento de Valencia.<sup>31</sup> Lerma cesaría a los directores generales de la conselleria de Gobernación Ramón Aguilar y Antonio Tonda, destacadas cabezas del movimiento «renovador». El alcalde renovador Ricard Pérez Casado remodelaría las aéreas municipales, cesando asesores lermistas y desplazando al concejal Ramón Vilar, sin consultar con el grupo. Se entendió los ceses eran una respuesta a los ceses de la conselleria de Gobernación. El concejal Roberto Cantos llevará al alcalde ante la ejecutiva nacional del PSPV-PSOE.

Pero el escenario interno socialista había cambiado. Lerma y García Miralles pactarían, rompiendo lo que eran los renovadores, aunque otros siguiesen en el tema, sin comprender la jugada y que el escenario orgánico se había reconfigurado. *"La verdad es que muchos no se han repuesto aún del resultado del comité nacional del pasado fin de semana, donde García Miralles cerró filas en torno a Lerma, para sorpresa de algunos renovadores despistados. Los que quieren anticipar el futuro confunden los pactos «lermistas»-«renovadores» con el pilar que sostiene el socialismo valenciano: un acuerdo básico entre Valencia y Alicante, que se ratificó en el propio comité nacional... Mientras tanto, Ricard Pérez Casado desoye a sus propios hombres de confianza y la crisis de los asesores», un acto de fuerza que fracasa estrepitosamente y pone en peligro la estabilidad del gobierno municipal"* (Levante. 16 octubre 1985).

Levante 16 OCT. 1985

10 Miérc

**VALENCIA**



Se enteran de la carta de Pérez Casado por la prensa

## El alcalde tensa su situación con los concejales «lermistas»

Los concejales «lermistas» opuestos al alcalde en la crisis del grupo socialista municipal (la mitad de sus componentes) mostraron ayer su sorpresa al conocer el contenido de la carta enviada por el alcalde a los ediles del PSPV-PSOE del Ayuntamiento de Valencia. Algunos componentes de este grupo calificaron como «incongruente» la actitud de Pérez Casado, al tiempo que mostraron su escepticismo sobre la convocatoria de una reunión del grupo solicitada hace días, y que estaba prevista para hoy. La situación de minoría del alcalde podría retrasar su celebración.

<sup>31</sup> "Pérez Casado inició la «reconversión» de puestos de confianza. El cese de cargos «lermistas» pone en guardia a los ediles. Levante. 8 octubre 1985. Levante. 8 octubre 1985. "La crisis de los asesores". V. Martínez Carrillo. Levante. 13 de octubre de 1985. Uno de los cesados era Manuel Carbó, del área de Descentralización, secretario general de UGT en el Ayuntamiento de Valencia.

***"Se está sumando gente anti-Lerma, pero no porque haya un proyecto común, sino porque hay un enemigo común".***

***¿"Renovadores"?***

Salvador Martínez Agustí, en metía el dedo en el ojo de los socialistas en su artículo de opinión "*¿Renovadores?*", resumiendo el ambiente político de los socialistas valencianos en torno al cambio del Consell y el Comité Nacional de 5 de octubre:

*«Hay que dar un repaso a la prensa de vez en cuando, pero con una perspectiva temporal. Empezó siendo Cipriano solo, apareciendo como la alternativa. Luego se le sumaron García Miralles y Guardiola. Ya no era el líder, sino que era la "troika". Luego salió a relucir el nombre de [Antoni] Asunción, ahora el de Ricard [Pérez Casado], y detrás toda esa gente pintoresca de los "troncos", los "garceses"; también está Margareto. Se está sumando gente anti-Lerma, pero no porque haya un proyecto común, sino porque hay un enemigo común. [...]*

*Lerma carece de carisma y de capacidad de liderazgo. Su estrategia de aparecer como líder de líderes se le vino abajo en Alicante, y tuvo que pactar más de lo que a él le hubiera gustado; y, además, no ha sabido consolidar esos pactos, porque ahora la gente se le revuelve.*

*-¿Entonces?*

*-Entonces nada".*

Y es que los cambios se pueden producir cuando hay crisis interna, pero se está en la oposición, pero difícil cuando se tiene el poder, y en este caso todo el poder institucional estaba en manos socialistas, por amplias mayorías: Generalitat, diputaciones, ayuntamientos, etc.»

*"¿Renovadores?". Las Provincia. 6 de octubre 1985.*

### **De la *troika* renovadora (García Miralles-Guardiola-Císcar) al *triumvirato* (Lerma-García Miralles -Císcar). El nuevo escenario socialista.**

A finales de 1985, las relaciones entre la Ejecutiva Federal y la valenciana entrarían en un proceso de normalización, aceptando la segunda las líneas políticas y orgánicas que marcaba la Federal.

La Ejecutiva Federal/Gobierno de España marcarían el terreno de juego en cada momento, impidiendo que hubiera un "barón regional" que pudiese cuestionar la política global del PSOE. El poder de algunos barones, basado en el control del territorio gracias al poder institucional que les daba en control de gobiernos autonómicos, diputaciones y grandes municipios, sería férreamente controlado por la Ejecutiva Federal que dirigía Alfonso Guerra y Txiqui Benegas, básicamente. Las federaciones andaluza (M. Chaves), extremeña (Juan Carlos Rodríguez Ibarra) o castellano-manchega (José Bono) estaban en la onda política federal *-hombres de Guerra-*; la catalana mantenía una línea de acuerdos con la federal -a través de los



ministros del Gobierno -Narcís Serra, Ernest Lluch, etc.- y no contaban con el Gobierno de la Generalitat de Cataluña -en manos de CiU/Jordi Pujol-, además de ser el PSC un partido federado al PSOE, el único, los demás formaban parte de un partido federal. La Federación Socialista Madrileña/Gobierno de la Comunidad de Madrid -Joaquín Leguina- si era uno de los versos sueltos en el PSOE.

La Federación Socialista valenciana, la segunda en militancia y una autonomía en la que los socialistas controlaban todas las instituciones del territorio -Generalitat, las tres diputaciones y los ayuntamientos de las tres capitales y la mayoría de los municipios, FVMP, etc.- era otra que había que controlar. La táctica de la Ejecutiva Federal era muy simple: divide y vencerás. Lerma tenía demasiado poder a criterio federal, estaba en un territorio que los nacionalistas valencianos, en minoría entonces, habían cuestionado anteriormente la política federal cuando se discutía el Estatuto de autonomía (M. Girona/Diputación de Valencia), tensionando el acuerdo con cuestiones identitarias y habían considerado los *Països Catalans* como opción, vinculándose al nacionalismo catalán; y aunque como sector, los nacionalistas valencianos habían sido desplazados en el III congreso del PSPV-PSOE (1982), estaban presentes en la organización. La política federal -Ferraz- será no cuestionar al presidente/secretario general Joan Lerma -mientras siguiese la línea marcada por la dirección de Ferraz-, pero generar en torno a él contrapoderes y personas que le impidiesen el control absoluto del partido y las instituciones, y que pudieran generar una alternativa en caso de disidencia de Lerma. Una de las medidas había sido que no repitiese como vocal de la Ejecutiva Federal. Y funcionaba.

**La elección de eurodiputados.** La entrada de España en la Comunidad Europea -hoy Unión Europea- llevaría a tener que designar los eurodiputados al Parlamento Europeo entre los diputados al Congreso, en función de los resultados electorales de 1982, hasta las elecciones de junio de 1986. Esta elección daría lugar a un nuevo desaire de la Ejecutiva Federal a Joan Lerma para *marcar territorio*. Los propuestos por el secretario general Lerma sería rechazados por la dirección del partido, que designaría a diputados no afines. *"Es como si el secretario general del PSPV-PSOE no hubiera aprendido la lección, cuando Guerra le apartó de la ejecutiva federal y le abandonó a su suerte en la federación socialista valenciana"*. La razón no era que los que proponía no fuesen aceptables, sino que la ejecutiva federal, *"al enterarse de que existía una recomendación del «barón» de Valencia, lo consideró una intromisión intolerable. Fue un acto de autoridad federal"*. Ferraz manifestaba así que las competencias de designación eran federales.<sup>32</sup>

La designación de los eurodiputados no era un conflicto entre renovadores y lermistas, ya finalizado. Joan Lerma y Antonio García Miralles se habían repartido los papeles, ya que el segundo no aspiraba los cargos del primero. Se necesitaban, ya que de su división podía aparecer Ciprià Císcar como alternativa al SG/presidente, aunque Císcar no *moviera ficha* en pos de tal alternativa; Císcar sabía que solo podía ser *heredero* por consenso si llegaba el caso, nunca por confrontación, aunque muchos socialistas - lermistas/renovadores/otros- no entendieran el juego de sillas.

---

<sup>32</sup> "Crispación permanente". V. Martínez Carrillo. *Levante*. 7 de diciembre de 1985.

La lectura política que se hacía desde Alicante era la misma. Antonio Dopazo, en *Información* comentaba: "...no menos dura ha sido la decisión de la ejecutiva federal socialista de no tener en cuenta para el Parlamento Europeo a los tres nombres valencianos sugeridos por el presidente de la Generalitat y decidirse, por el contrario, por otros tres que él había vetado. En algunos ambientes socialistas se hablaba de descalificación... Madrid, no debe olvidarse, tiene siempre la última palabra y podría imponer sus criterios."<sup>33</sup>

La Ejecutiva Federal marcará su territorio, no atacará a Lerma, pero tampoco lo apoyará sin condiciones. Lo hará siempre dependiente, pero le garantizará estabilidad, un equilibrio político útil para ambas partes.

La troika renovadora (García Miralles-Guardiola-Císcar), que nunca pretendió crear una alternativa al secretario general, sino equilibrar el poder en la dirección valenciana, renovando personas y hábitos burocráticos/fontanería, se va deshaciendo, tras conseguir un nuevo equilibrio y estabilidad político/institucional.

Felipe Guardiola ha sido cesado de la vicepresidencia del Consell, y desactivado en la práctica. Antonio García Miralles ha llegado a una entente cordial/pacto con Joan Lerma, respetando cada uno el territorio/posición en el partido del otro, por lo que el primero nunca aspirará a sustituir al segundo -ni lo pretende- en la SG/presidencia de la Generalitat, ni el primero cuestionará la doble presidencia partido/Cortes del primero, ni ser el referente de Alicante. El tercero de la troika, Ciprià Císcar, será el vicesecretario general, el dos del partido, y gestionará la conselleria más importante del Consell. La troika pasará a ser triunvirato (Lerma-García Miralles-Císcar), con un *primus inter pares*, Joan Lerma, pero en equilibrio, respetando estatus y posición en el partido de los otros dos. Es la jugada de la Ejecutiva Federal. El barón territorial no lo es de cara a la Ejecutiva Federal, que controla el equilibrio de fuerzas territoriales, y obliga a moderar la situación, siempre dejando claro que el PSOE es un partido federal donde decide la Ejecutiva Federal/Gobierno de España. Es el nuevo escenario socialista valenciano.

Este nuevo *triumvirato* está claro para los analistas políticos de la prensa: "*Lerma y García Miralles, por su parte, han aprendido de nuevo que se necesitan mutuamente: cualquier división entre sus respectivas familias convertiría de inmediato a Císcar en el relevo anunciado para la secretaría general del partido. Lo que ocurre es que mucho lermista empedernido no se ha enterado aun de que las mayorías son las mayorías y el reparto del poder debe ser efectivo para que la Comunidad Valenciana pueda ser gobernable. A todo esto, Císcar tampoco tiene demasiada prisa y en sus proximidades se comenta que repetiría otros cuatro años en la conselleria más poderosa del país, siempre que no recibiera un hostigamiento sistemático. La edad juega a su favor... todos los sectores decisivos del socialismo valenciano están dispuestos a seguir apoyando a Lerma, siempre que su política en el próximo año sea la integración y que tome buena nota de que toda lista electoral deberá ser pactada previamente con Madrid y con los renovadores*".<sup>34</sup>

**"Cada uno en su papel"**. Que las relaciones Ejecutiva Federal/Guerra con Joan Lerma entraba en una situación de acercamiento, quedaban reflejadas en los encuentros entre

<sup>33</sup> "*Lerma-PSOE Madrid: delicadas relaciones*". Antonio Dopazo. *Información*. 10 diciembre 1985.

<sup>34</sup> *Levante*. 7 diciembre 1985.

ambos para temas varios. Tras celebrarse los encuentros anuales de la Fundación Sistema en Jávea, para analizar el estado de la socialdemocracia en Europa -diciembre de 1985-, Lerma mantendría una entrevista con Alfonso Guerra en Madrid para temas referentes al referendun de la OTAN y cuestiones de partido, con lo que estaba "Cada uno en su papel", como señalaba *Levante*: "Lerma, para Guerra, se ha convertido en un paladín del PSOE en Valencia, aunque reconoce que haya que alimentar otros protagonismos para que el socialista sea un partido dinámico y no el extinto Movimiento Nacional. El secretario general del PSPV-PSOE comprendió el guiño de ojo y tiene una cierta tranquilidad para gobernar, después de este espaldarazo".<sup>35</sup>

Pero al mismo tiempo que Guerra recibía a Lerma, poco después hacia lo mismo con el secretario general comarcal/alcalde de Valencia, Ricard Pérez Casado, otra de las piezas de la renovación, que se veía acosado por los lermistas de la ciudad de Valencia, que lo cuestionaban y buscaban que no repitiera como alcalde en las elecciones próximas, y se rumoreaba como sustituto a Joan Ballester Pérez, concejal y vocal de la Ejecutiva del PSPV-PSOE, como señalamos anteriormente.

El alcalde se entrevistará con Alfonso Guerra para informarle: "No es dudoso que muestre a Guerra la colección de ataques que está recibiendo desde las filas de militantes fieles al presidente de la Generalitat, Joan Lerma, que no le ha perdonado que le arrebatase el liderazgo de los militantes de la ciudad, arrinconándolo a una de las cinco agrupaciones que tienen en Valencia".<sup>36</sup>

Guerra asegurará a Pérez Casado que repetiría como cabeza de lista a la alcaldía de Valencia, decisión que competía a la Ejecutiva Federal. A finales de enero de 1985, Ricard Pérez Casado mantendría una reunión "secreta" con Joan Lerma, para acordar «una tregua política en el enfrentamiento que mantienen la mitad de los concejales lermistas» del grupo socialista municipal en el Ayuntamiento hacia su gestión personal,<sup>37</sup> y la necesidad de centrarse en el referéndum OTAN, y en la gestión institucional.



*Levante*. 28 enero 1986.

<sup>35</sup> "Cada uno en su papel". V. Martínez Carrillo. *Levante*. 18 diciembre 1985.

<sup>36</sup> "Pérez Casado informará hoy a Alfonso Guerra. Los "lermistas" critican la gestión del alcalde". *Las Provincias*. 16 enero 1986.

<sup>37</sup> "Entrevista secreta entre los dos políticos en la noche de San Vicente. Pérez Casado pide a Lerma una tregua en la crisis municipal". *Levante*. 28 enero 1986.





Pérez Casado reclama la unidad socialista y el respeto a los órganos de partido

## «Sólo pide una tregua aquel que se encuentra en guerra»

«Sólo puede pedir una tregua aquel que se encuentra en guerra», manifestó a Levante el alcalde de Valencia, Ricard Pérez Casado, en torno a la entrevista que mantuvo en la casa de Joan Lerma, en la noche de San-Vicente, como ya adelantó este diario. Pérez Casado,

sin embargo, aun no queriendo revelar el contenido de la conversación con el secretario general del PSPV-PSOE, negó que se hubieran abordado problemas relacionados con los concejales, y dijo que lo más importante es mantener el nivel de gestión en la ciudad.

Levante. 29 enero 1986.

CRONICA POLITICA

### Cada uno en su papel

V. MARTINEZ CARRILLO

El presidente Lerma tuvo la ocasión, el pasado jueves, de tener una conversación con Alfonso Guerra sobre lo divino y lo humano de la política valenciana. No hubo ningún resquebrajamiento con tranquilidad. Excepto el famoso día de la «foto» en que se produjeron apretadas conversaciones, Lerma no había tenido ocasión de despachar con calma con el vicesecretario general desde la «tormenta de cerebros» en Jévea donde se puso en plan posmoderno y socialdemócrata el socialismo histórico de toda la vida.

Y el presidente de la Generalitat volvió a Madrid con sensaciones contradictorias. En el plano institucional, Guerra sigue mirando por el «conjunto del Estado» y pide lo de siempre: paciencia. En la reunión se planteó la necesidad de dilatar las transferencias «monstruos» (Insalud) y «muertos» (FEVE) para no convertir las dependencias de la Generalitat en un reguero de protestas sanitarias y en un montón de vagones-cafetera que pierden duros por las ventanillas. Ahí hubo acuerdo.

El tira y afloja llegó con la Televisión Valenciana, hacia la que se vuelve a abrir una puerta de esperanza. Guerra ha reconocido por primera vez las peculiaridades diferenciales, en razón del bilingüismo, de esta Comunidad y, por tanto, los argumentos que la hacen necesaria. Pero el vicepresidente del Gobierno quiere convencer antes a Leguina y Rodríguez de la Borbolla de que decir «Madrid» o «Zovisha» no es lo mismo que tener dos lenguas oficiales. Parece, pues, que cuando en el seno del PSOE se resuelvan las aspiraciones de otras comunidades, habrá bendición de Madrid en la TVV y hasta alguna sorpresa en la iniciativa.

Lerma, sin embargo, volvió muy contento en el plano político interno. Cosas como las de Sagunto o el saludo disciplinado a cada orden de Madrid, no tienen precio y no se olvidan fácilmente. Lerma, para Guerra, se ha convertido en un paladín del PSOE en Valencia, aunque reconoce que haya que alimentar otros protagonismos para que el socialista sea un partido dinámico y no el extinto Movimiento Nacional. El secretario general del PSPV-



Lerma y Guerra, más cerca.

PSOE comprendió el guiño de ojo y tiene una cierta tranquilidad para gobernar, después de este espaldarazo.

Mientras tanto, algunos fieles a Lerma han conectado estos días con el área de Roberto Dorado en La Moncloa, para conocer el estado de opinión sobre algunas filtraciones de los últimos tiempos. Y la respuesta ha sido contundente: algún socialista valenciano ha querido dejar a Felipe González como un manobrero en las federaciones de su partido. Desde la mismísima área del presidente se ha abierto la veda del «filtrador anónimo» que convierte en víctimas a unos y lesiona la imagen de la cúpula del partido.

Levante. 18 diciembre 1985.

## Anexo

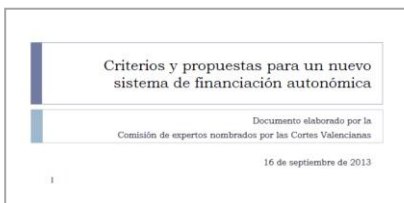
**A continuación se recogen los informes abajo referenciados con el fin de facilitar al investigador los datos utilizados en este trabajo, así como referencias Internet**

### **Informes sobre la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana en la Red.**



**"La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas".** Rafael Beneyto Cabanes, Vicent Cucarella Tormo, Francisco Pérez García y José Antonio Pérez García. Asociación Valenciana de Empresarios (AVE). 2012.

[http://www.ivie.es/downloads/2012/05/documento\\_AVE\\_Ivie\\_financiacion.pdf](http://www.ivie.es/downloads/2012/05/documento_AVE_Ivie_financiacion.pdf)

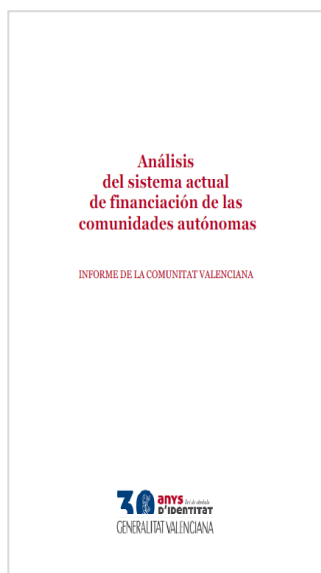


**"Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica".** Documento elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas. 16 de septiembre de 2013. Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas: Francisco Pérez, Catedrático de la Universitat de València y director de investigación del Ivie; Rafael Beneyto, Analista financiero; José Antonio Pérez, Gerente de la Universitat Politècnica de València; José Ismael Fernández, Catedrático de la Universitat de València. Secretario: Vicent Peiró, Director General de Tributos y Juego de la Generalitat Valenciana. Colaborador: Vicent Cucarella, Técnico de investigación del Ivie.

<http://www.ivie.es/downloads/2013/09/PP-criterios-propuestas-nuevo-sistema-financiacion-autonomica.pdf>



**"Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana. Propuesta de bases para un nuevo sistema de financiación autonómico".** José Barea Tejeiro, Jaime Lamo de Espinosa, Pedro Schwartz Girón, Ramón Tamames Gómez, Juan Velarde Fuertes. Valencia, 12 de noviembre de 2013. <http://www.presidencia.gva.es/documents/80920710/80950149/Informe+Financiacion+Final+12+11+13.pdf/1f966b00-0147-42d9-bcd7-2c966afd9bcb>



**"Análisis del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Informe de la Comunitat Valenciana. Generalitat Valenciana. 2014."**

[http://www.hisenda.gva.es/documents/90598172/91214044/Financiacion\\_CCAA\\_Informe\\_completo\\_2014.pdf/89a83785-aae9-4cad-acf5-0ecec4430f6b](http://www.hisenda.gva.es/documents/90598172/91214044/Financiacion_CCAA_Informe_completo_2014.pdf/89a83785-aae9-4cad-acf5-0ecec4430f6b)

**MANIFIESTO POR UNA FINANCIACIÓN JUSTA PARA LA COMUNITAT VALENCIANA**



**Manifiesto por una financiación justa para la Comunitat Valenciana**

<http://www.uji.es/com/noticies/2015/10/1q/manifiesto-financiacion/MANIFIESTO.pdf>

**LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA Y SUS  
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS**





**LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA Y SUS  
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS**

© ASOCIACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS (AVE), 2012

D.L. V-1360-2012

Imprime: Fernandogil Artes Gráficas  
Av. Cortes Valencianas, 102  
Tavernes Blanques · 46016 · Valencia  
Tel. 96 317 10 97 · [info@fernandogil.com](mailto:info@fernandogil.com)

Diseño y maquetación: AVE

Todos los derechos de propiedad industrial e intelectual de la presente obra son de titularidad de la ASOCIACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS (AVE). Los contenidos están protegidos por el REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.

**EQUIPO INVESTIGADOR**

**Francisco Pérez (dir.)**

**José Antonio Pérez**

**Vicent Cucarella**

**Rafael Beneyto**







<b>Contenido</b>	<b>5</b>
<b>Carta del Presidente</b>	<b>9</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>13</b>
Qué se propone este Informe	13
<b>Introducción</b>	<b>29</b>
<b>1. La situación financiera de las comunidades autónomas y de la Generalitat Valenciana</b>	<b>35</b>
1.1. El déficit público y sus motores	36
1.2. Las diferencias entre comunidades autónomas	47
1.3. Déficit y endeudamiento de la Comunitat Valenciana: posibles causas	51
1.4. El gasto de las CC.AA. y de la Generalitat Valenciana	53
1.5. Conclusiones	64
<b>2. Los ingresos de la Generalitat y el sistema de financiación autonómica</b>	<b>69</b>
2.1. La financiación de las comunidades autónomas	70
2.2. El cálculo de las necesidades y las diferencias de financiación por habitante	85
2.3. Los últimos modelos de financiación y los fondos <i>ad hoc</i>	95
2.4. El nivel de recursos y la situación financiera de la Generalitat Valenciana	101
2.5. Conclusiones	115
<b>3. Diferencias regionales del sector público: el caso valenciano</b>	<b>121</b>
3.1. Ingresos de las AA.PP. en las comunidades autónomas	123
3.2. Gasto público por comunidades autónomas	126
3.3. La dimensión del sector público en la Comunitat Valenciana	138
3.4. Consecuencias del menor peso del sector público en la Comunitat Valenciana	144
3.5. Conclusiones	152
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>157</b>
<b>Nota sobre los autores</b>	<b>163</b>





## **CARTA DEL PRESIDENTE**





## Carta del Presidente

La estrategia de AVE en 2012 va a venir marcada en una de sus líneas de acción, por el incremento de las reivindicaciones frente al Gobierno de España, en aquellas inversiones y decisiones que entendemos son justas para la Comunidad Valenciana y beneficiosas para España.

Entre dichas reivindicaciones está el adecuado y justo nivel de financiación y de inversión en nuestra Comunidad que, al menos, debe estar en la media española.

Este nuevo Documento de AVE, encargado al IVIE, tiene los siguientes objetivos:

1. Realizar un diagnóstico de cuál es la situación real de nuestro nivel de financiación
2. Evaluar el impacto del nivel de financiación en nuestras cuentas públicas
3. Analizar la repercusión que el nivel de financiación tiene sobre nuestro desarrollo económico y social
4. Establecer las líneas de actuación que serían necesarias para que la Comunidad Valenciana tenga la financiación que le corresponde

Pero lo más importante, y la verdadera razón del Documento, es tratar de contribuir con el mismo a establecer una estrategia conjunta desde nuestra región, a nivel político y social, en relación con la financiación que nuestra Comunidad recibe.

Una estrategia sin fisuras, justificada en la racionalidad, que no sólo haga a los responsables del Gobierno de España corregir un agravio que viene arrastrándose 25 años, sino que contribuya a unir a los ciudadanos de la Comunidad Valenciana en la defensa de nuestros intereses legítimos y justos y conduzca a nuestros partidos políticos a unirse en la defensa de nuestros derechos.

El equipo de trabajo que se ha encargado de realizar el estudio, dirigido por el Director del IVIE y Catedrático de la Universitat de València, Francisco Pérez, está integrado por profesionales de prestigio, de diferentes sensibilidades y formación lo que le otorga al mismo un nivel de independencia muy importante.

Esperamos que este nuevo Documento de AVE sirva para clarificar un debate excesivamente politizado y técnicamente muy complejo, pero cuya resolución es vital para nuestra Comunidad.

**Vicente Boluda Fos**  
Presidente de AVE

## **RESUMEN EJECUTIVO**





## Resumen Ejecutivo

### Qué se propone este Informe

El objetivo central de este Informe es responder a una pregunta que suscita gran preocupación actualmente en la sociedad valenciana: ¿cuáles son las razones que explican el déficit permanente y el elevado endeudamiento de la Generalitat Valenciana, que tanto limitan en la actualidad su margen de maniobra para contribuir a salir de la crisis?

En efecto, las cifras sitúan a la Comunitat Valenciana a la cabeza de las comunidades autónomas (CC.AA.) en deuda por habitante y en relación al PIB, y han acabado por convertir a las finanzas de la Generalitat Valenciana en una de las causas de los problemas de viabilidad económica de muchas actividades públicas y privadas. La razón de ese desequilibrio financiero puede ser que gastemos más de lo que gastan otros, que ingresemos menos que otros, o una combinación de ambas causas. Este Informe analiza esas distintas posibilidades y discute si existen razones que justifiquen los niveles de gastos e ingresos observados.

El Informe analiza también los ingresos y gastos en la Comunitat Valenciana de las demás administraciones, y valora si existen desequilibrios en la actuación de la Administración General del Estado en nuestro territorio. Por último, evalúa los efectos de estas actuaciones sobre los niveles de renta presentes y futuros de los valencianos, sobre el desarrollo de nuestra economía y sobre el progreso social.

Las conclusiones del Informe se exponen muy sintéticamente a continuación:

**1. La Comunitat Valenciana tiene un elevado endeudamiento público, que ha crecido a un ritmo muy preocupante desde la aparición de la crisis, como consecuencia de un déficit estructural insostenible.**

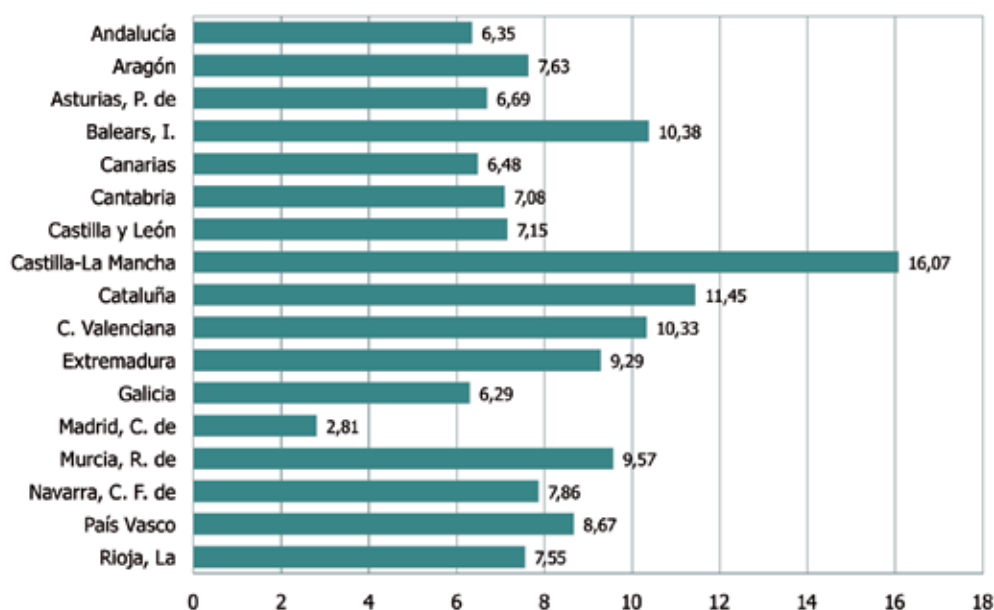
**Los datos demuestran que las comunidades autónomas no son las principales responsables de los problemas de déficit y endeudamiento del sector público español,** pese a ello la Comunitat Valenciana se encuentra en una situación financiera muy comprometida, con problemas de liquidez acuciantes a muy corto plazo y un severo desequilibrio presupuestario estructural.

Las CC.AA. tienen bajo su responsabilidad -como mínimo desde hace una década- la gestión de un tercio del gasto público, dedicándose sobre todo a prestar al ciudadano los servicios públicos de sanidad, educación y protección social. Pese a ello, hasta 2007 el endeudamiento acumulado por las comunidades era moderado, representando el 5,7% del Producto Interior Bruto (PIB). El de la Administración central, en cambio, alcanzaba en 2007 el 27,7%, pese a que gestiona un gasto menor y no provee a ningún ciudadano el servicio sanitario desde 2002 (a los valencianos desde 1987). Pero en los años recientes ambas administraciones han padecido una fuerte pérdida de ingresos y han tenido problemas para ajustar sus gastos, incrementándose sustancialmente el déficit. Entre 2007 y 2011 el endeudamiento público ha crecido en España el 29,8% del PIB. La Administración central ha contribuido a ese incremento con un 22,3% del PIB y las comunidades autónomas con el 6,9% del PIB.

Sin embargo, **la dinámica de endeudamiento de la Comunitat Valenciana es más preocupante que la del conjunto de las CC.AA.** Desde 2002 hasta 2007, la Comunitat Valenciana ha recurrido al déficit para financiar aproximadamente un 9% de sus gastos anuales. A partir del inicio de la crisis el déficit ha alcanzado cifras que representan, como media en el periodo 2008-2011, el 21% del gasto anual de la Generalitat.

**Gráfico 1. Déficits acumulados en el periodo 2008/11**

(porcentaje del PIB regional 2010)



Fuente: Banco de España, FEDEA (2012), INE y elaboración propia.

El endeudamiento autonómico valenciano es en la actualidad el 19,9% del PIB y supera los 20.000 millones de euros. Es el más elevado de todas las comunidades autónomas españolas, y representa más del 140% del presupuesto de gastos de la Generalitat Valenciana en 2011. Pero si su dimensión es muy preocupante todavía lo es más su crecimiento reciente, observado con gran desconfianza por los mercados financieros. Esa dinámica se deriva de un desequilibrio estructural entre los gastos y los ingresos autonómicos que se ha agravado mucho con la caída de ingresos tributarios que tiene lugar al finalizar el *boom* inmobiliario y no solucionar el modelo de financiación aprobado en 2009 las insuficiencias de la hacienda pública valenciana.

**Una administración no puede financiar permanentemente una parte sustancial de sus gastos mediante deuda**, como ha hecho la Generalitat. Y si lo hace asume una dependencia del sistema financiero que representa una amenaza para la sostenibilidad de las políticas públicas. Las consecuencias de ese riesgo se han hecho realidad en la Comunitat Valenciana en el último año.

## 2. La Comunitat Valenciana es la que menos gasta por habitante.

15

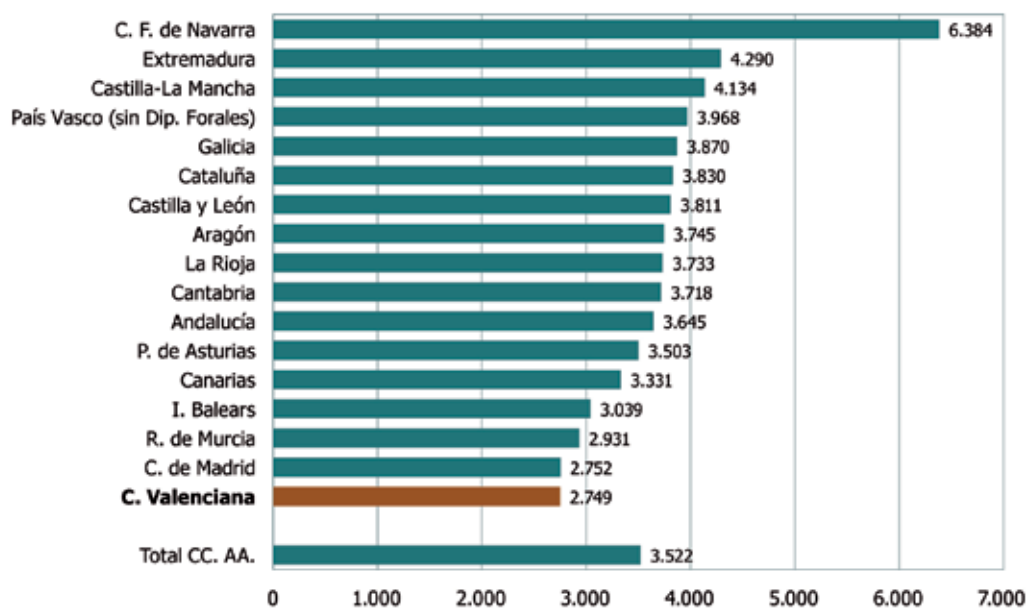
Es importante advertir, no obstante, que la **Comunitat Valenciana gasta, por habitante, aproximadamente un 20% menos que la media de las comunidades autónomas**. La desviación es parecida incluso si el cálculo se realiza por «habitante ajustado» (la población ponderada por grupos de edad y otras variables que determinan las necesidades de prestación de los principales servicios públicos). Así pues, **pese a gastar con déficit, no ha podido evitar que el despliegue de los servicios públicos sea inferior para los valencianos**.

Ninguna condición especial de un territorio (dispersión, densidad, insularidad, coste de los factores, etc.) justifica unas diferencias tan extremas en el gasto por habitante como las observadas. La explicación de las mismas no es que existan unas distintas necesidades por habitante, sino la diferente amplitud y calidad de los servicios públicos prestados por cada comunidad autónoma, derivada fundamentalmente de la disponibilidad de recursos de cada gobierno.

Como resulta difícil alejarse de la media en los niveles de prestación de los servicios de educación y sanidad, el ajuste recae sobre todo en otras partidas, como las prestaciones sociales, la dependencia o las inversiones. En efecto, **en la Comunitat Valenciana las diferencias de gasto por habitante no son exageradas en el caso de la educación**

y la **sanidad** (gasta un 2% menos por habitante en educación y un 5% menos por habitante en sanidad), **pero resultan enormes** (un 45% menos por habitante) **en el resto de funciones de gasto autonómico.**

**Gráfico 2. Gasto total de las CC. AA. Media 2002-2009**  
(euros de 2009 por habitante)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Algunas de las partidas que actúan como variables de ajuste son las de apoyo a la actividad económica, en particular las dedicadas a la inversión pública y el apoyo a las empresas. Las cifras revelan que las comunidades dedican recursos muy distintos a impulsar el potencial de crecimiento y la competitividad de su tejido productivo, y emplean incentivos de muy diferente intensidad. Así, **las palancas que manejan las CC.AA. para fomentar el desarrollo económico de sus economías son muy desiguales y en el caso de la Comunitat Valenciana son débiles, debido a la escasez de recursos.**

Sin embargo, el debate sobre el déficit y el endeudamiento en la Comunitat Valenciana no está poniendo el foco en la causa más importante -una estructural falta de ingresos- sino en otro lugar más mediático: la importancia y las implicaciones de los que genéricamente se han denominados gastos en grandes eventos. Es difícil objetivar este debate, pero el análisis de las cifras indica que **ni el peso que la deuda de las empresas públicas tiene en el total de deuda pública valenciana ni el gasto destinado a grandes eventos y proyectos temáticos permiten explicar más del 12% del endeudamiento total de la Comunitat Valenciana.**

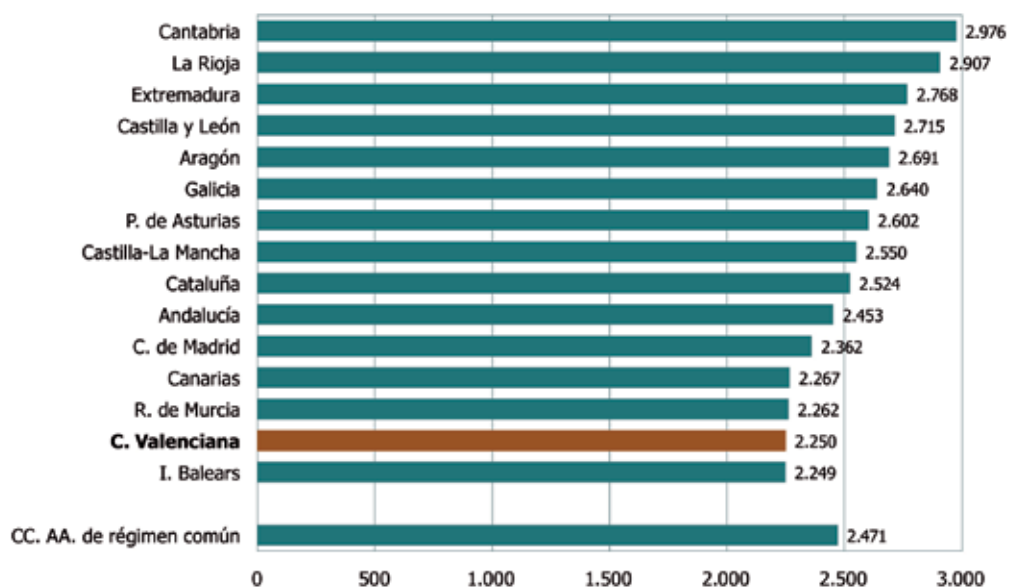


Sin entrar a valorar la rentabilidad o pertinencia de estas políticas, e incluso suponiendo que el retorno fiscal y social de los grandes eventos y proyectos temáticos fuera nulo -hipótesis obviamente discutible-, es evidente que las causas principales del déficit y del endeudamiento han de buscarse en otros lugares. El gasto realizado en esos proyectos ascienden a una cifra sin duda importante pero -sin negar importancia al debate legítimo sobre la rentabilidad de cualquier tipo de gasto público, corriente o de inversión-, **la explicación del 88% del endeudamiento de la Generalitat ha de encontrarse en otra dirección, y no es otra que la insuficiencia de ingresos.**

**3. En comparación con la media de las comunidades autónomas, la Comunitat Valenciana ingresa, desde hace más de 25 años, mucho menos de lo que le corresponde según cualquier indicador objetivo de necesidad.**

La financiación autonómica cumplirá en breve treinta años, desde que se aprobó el *Estatut d' Autonomia* en 1982, pero el reparto relativo de recursos que refleja no ha sido capaz de cambiar esencialmente el que existía antes de que el Estado transfiriera la gestión de los servicios públicos a las CC.AA. Como en la Comunitat Valenciana el nivel de los servicios era bajo, eso se reflejó en las valoraciones de los traspasos iniciales; lo contrario sucedió en otras regiones que, desde entonces, han logrado preservar su ventajoso *statu quo* a lo largo de los distintos sistemas de financiación.

**Gráfico 3. Rendimiento definitivo de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica para las CC. AA. de régimen común. Media 2002-2009**  
(euros de 2009 por habitante)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Como la expansión del Estado del Bienestar se ha producido en estas tres décadas al mismo tiempo que las competencias se descentralizaban, esta circunstancia podría haberse aprovechado para corregir los desequilibrios iniciales en el despliegue regional de los servicios. Pero no se hizo y, por ello, la distribución por habitante de la financiación autonómica continúa con diferencias de hasta treinta puntos porcentuales entre comunidades, con la Comunitat Valenciana siempre en los últimos lugares. La explicación de esas diferencias está en que la mayor parte de los recursos -un 90% en el último modelo aprobado en 2009- se distribuyen según el *statu quo* derivado del momento del traspaso de las competencias y de la introducción de mecanismos *ad hoc* en los diferentes modelos de financiación con el fin de mantener privilegios.

**Cinco modelos de financiación autonómica sucesivos no han sido capaces de resolver la desequilibrada situación de los territorios**, ni de corregir una asignación de recursos que no sigue ningún patrón racional:

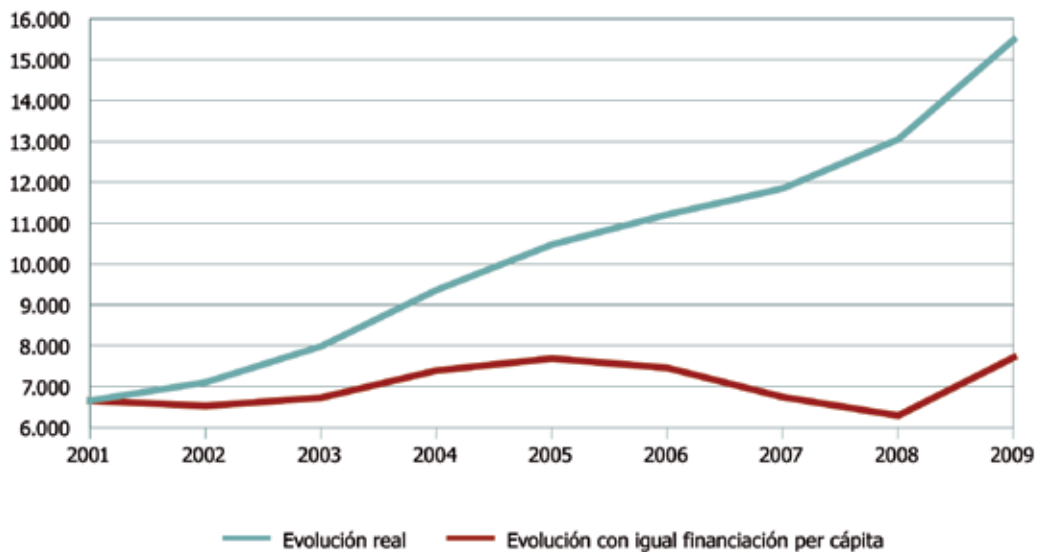
- **Ni es redistributiva** en favor de las CC.AA. con **menor nivel de renta por habitante**, suponiendo que tuvieran más necesidades por ese motivo.
- **Ni es equitativa** asignando los recursos **en función de la población ajustada**, que es el indicador fundamental de necesidades en las competencias que concentran el gasto de las comunidades autónomas (sanidad, educación y prestaciones sociales).
- **Ni es proactiva** fiscalmente, **ofreciendo más recursos a aquellos territorios que más presión fiscal soportan sobre sus bases imponibles**.

Se trata pues de un resultado inaceptable, porque el lugar donde viven los ciudadanos condiciona su acceso a servicios fundamentales y limita la igualdad de oportunidades. En este contexto, **la Comunitat Valenciana viene recibiendo menos recursos de los modelos de financiación desde hace veinticinco años**. Los ingresos por habitante obtenidos por esta vía se han situado de manera permanente en un nivel que se encuentra **más de un 10% por debajo de la media**. El resto de ingresos -Fondo de Compensación Interterritorial, Fondos Estructurales, etc.- no reducen la brecha de recursos por habitante respecto a la media, sino que la amplían. **Esta es la principal razón del mayor déficit y endeudamiento valenciano y no, como muchos suponen, un nivel de gasto por habitante más elevado. La realidad es que si la Generalitat hubiera ingresado como la media de CC.AA., su endeudamiento acumulado habría podido ser mucho menor**, manteniendo el mismo nivel de gasto. Concretamente, **entre 2001 y 2009** la

deuda autonómica valenciana hubiera aumentado en poco más de **1.000 millones en lugar de los casi 9.000 millones que se han incrementado.**

Pero **la deuda autonómica se ha disparado** durante los años de crisis en todas las comunidades **porque se han producido reducciones de ingresos del 25%**, como consecuencia de las intensas caídas de los ingresos fiscales. Este *shock* pone sobre la mesa una cuestión que no ha recibido la atención que merece: ¿pueden las comunidades autónomas absorber una reducción de ingresos de esa magnitud, habida cuenta que son ellas las que gestionan la sanidad y la educación y concentran en estos servicios el 55% de su gasto? Si la respuesta es negativa, la crisis actual requiere plantear los ajustes fiscales necesarios desde perspectivas distintas de las hasta ahora consideradas.

**Gráfico 4. Evolución de la deuda autonómica valenciana: real y bajo el supuesto de igual financiación per cápita a partir de 2002**  
(millones de euros)

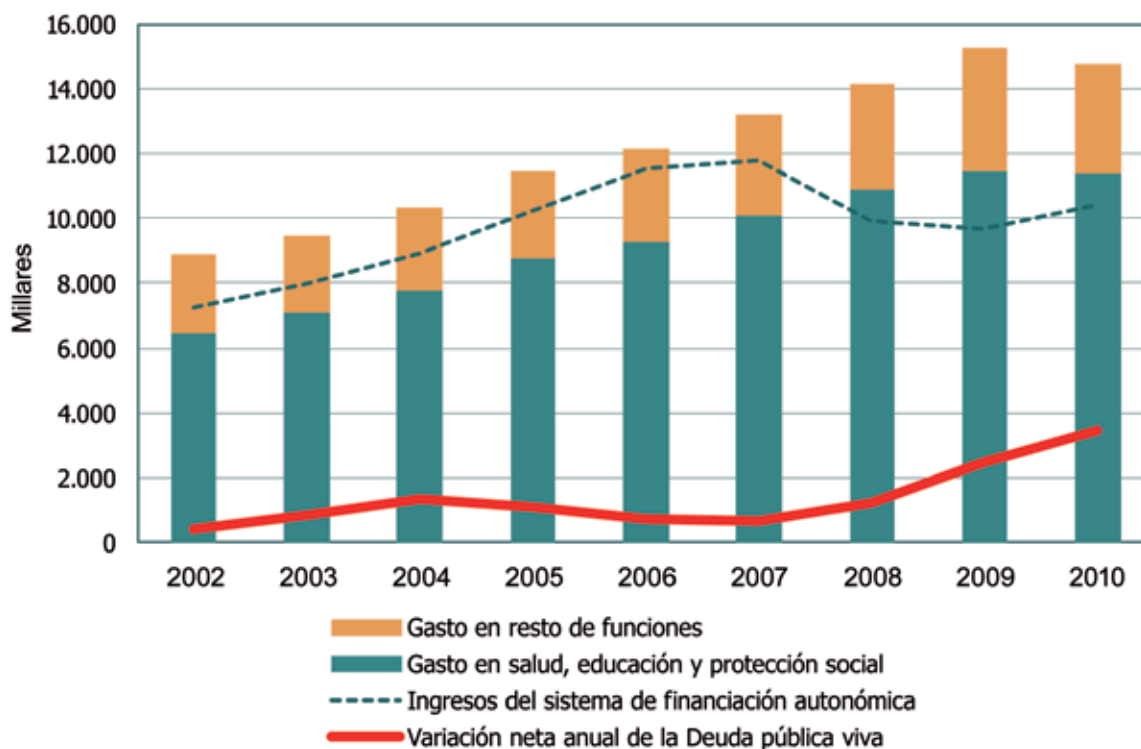


Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Esta pregunta es todavía más inquietante en el caso de aquellas autonomías que disponen de menores ingresos, porque en ellas estos servicios públicos esenciales absorben un porcentaje mayor del gasto total. Por ejemplo, **en la Comunitat Valenciana durante el periodo 2002-2009 la educación y la sanidad han representado el 69% del gasto autonómico y el 85% de los ingresos del modelo de financiación.** Tras la caída de ingresos de los últimos años, los recursos del modelo de financiación no cubren siquiera el gasto en esos dos servicios básicos. Ignorar estas circunstancias al diseñar el ajuste fiscal es poco realista y puede implicar que la reducción del tamaño del sector público que se pone en marcha coloque bajo mínimos ciertos servicios en determinados territorios donde el gasto ya es bajo.

En definitiva, como consecuencia de las caídas de los ingresos tributarios se está produciendo un desequilibrio estructural en el presupuesto de muchas comunidades autónomas. **En el caso de la Comunitat Valenciana, además, la baja financiación que el sistema de financiación le proporciona la ha colocado en una situación límite, con déficits estructurales que representan aproximadamente un 25% del gasto presupuestado.** Estos déficits no resultan financiados a medio plazo y, por ello, los mercados han acabado por plantear graves problemas de liquidez a la Generalitat. **El resultado es una amenaza simultánea sobre la solvencia financiera de la Comunitat Valenciana, los niveles mínimos de prestación de los servicios públicos fundamentales y los proveedores de la Generalitat y, por extensión, sobre buena parte del tejido productivo valenciano.**

**Gráfico 5. Evolución del déficit de la Generalitat Valenciana y de sus factores explicativos. 2002/2010**  
(millones de euros)



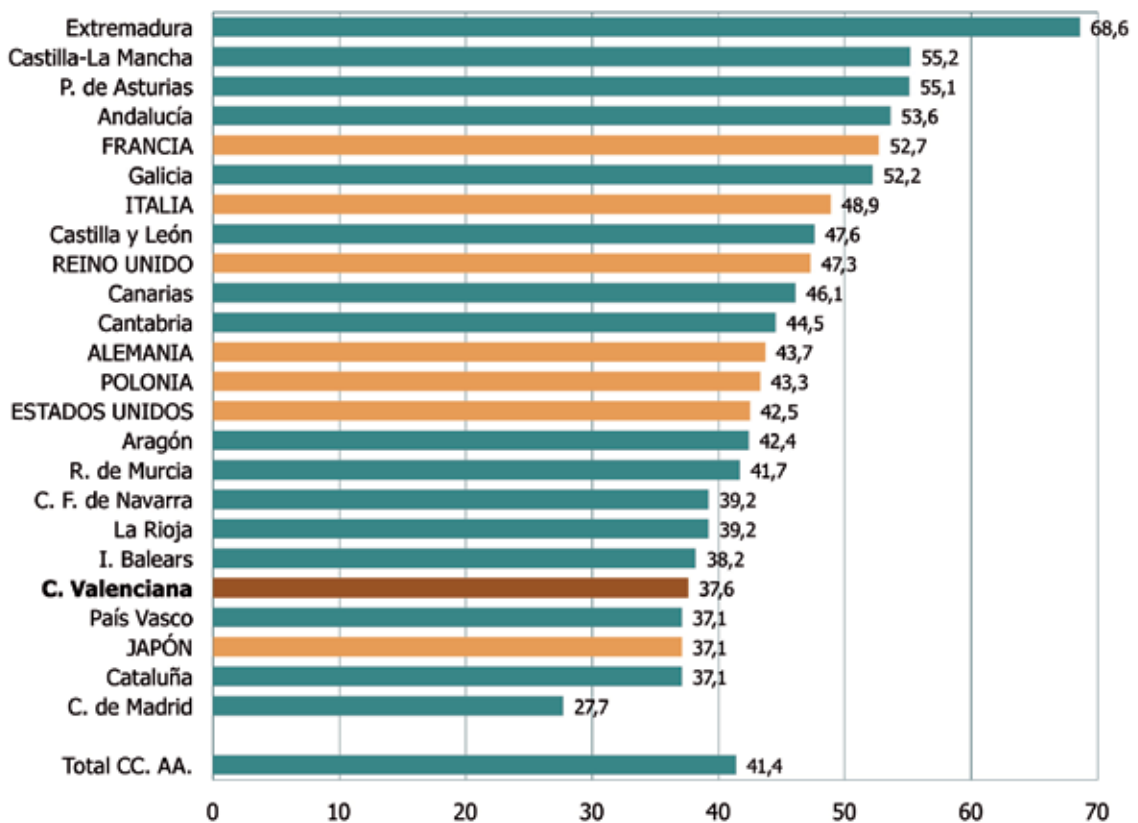
Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Informes Sindicatura de Comptes y elaboración propia.

#### 4. El Estado gasta en la Comunitat Valenciana menos de lo que le corresponde por su dimensión y características socio-económicas.

La debilidad de las actuaciones del sector público en la Comunitat Valenciana va más allá de lo que refleja la situación de la Generalitat y alcanza al conjunto de las Administraciones Públicas. **Durante el período 2002-2008, es la única comunidad autónoma que, teniendo un nivel de renta per cápita relativo en retroceso y hoy claramente inferior a la media (-12%), soporta una presión fiscal superior a la media y recibe un gasto público total por habitante inferior a la media (-15%).**

En España hay territorios con rentas per cápita elevadas, baja presión fiscal y gasto público elevado, y territorios con reducida renta per cápita, presión fiscal superior a la media y gasto público reducido, como sucede en la Comunitat Valenciana. En ella todos los niveles gubernamentales llevan a cabo un gasto por habitante por debajo de la media. La desviación alcanza en promedio un -14,6%, siendo del -12,6% en las administraciones centrales, del -18,5% en la comunidad autónoma y un -12% en las administraciones locales.

**Gráfico 6. Peso del gasto público en relación con el PIB. 2008**



Fuente: Pérez *et ál.* (2011), OCDE y elaboración propia.



Esta desfavorable posición valenciana refleja que la distribución territorial de los ingresos y gastos públicos en España es difícil de explicar en términos de capacidad económica o de solidaridad. Por un lado, la presión fiscal no sigue en su distribución regional un patrón definido, ni proporcional a la renta ni redistributivo. Pero, además, la distribución regional del gasto público total (administraciones centrales + comunidades autónomas + corporaciones locales) es muy desigual y su intensidad tampoco responde a un patrón racional. De hecho, se observan mayores diferencias entre comunidades autónomas que entre España y otros países de nuestro entorno.

**5. Las insuficientes actuaciones públicas, y en especial los desequilibrios financieros de la Generalitat, están teniendo consecuencias negativas sobre la economía y la sociedad valencianas.**

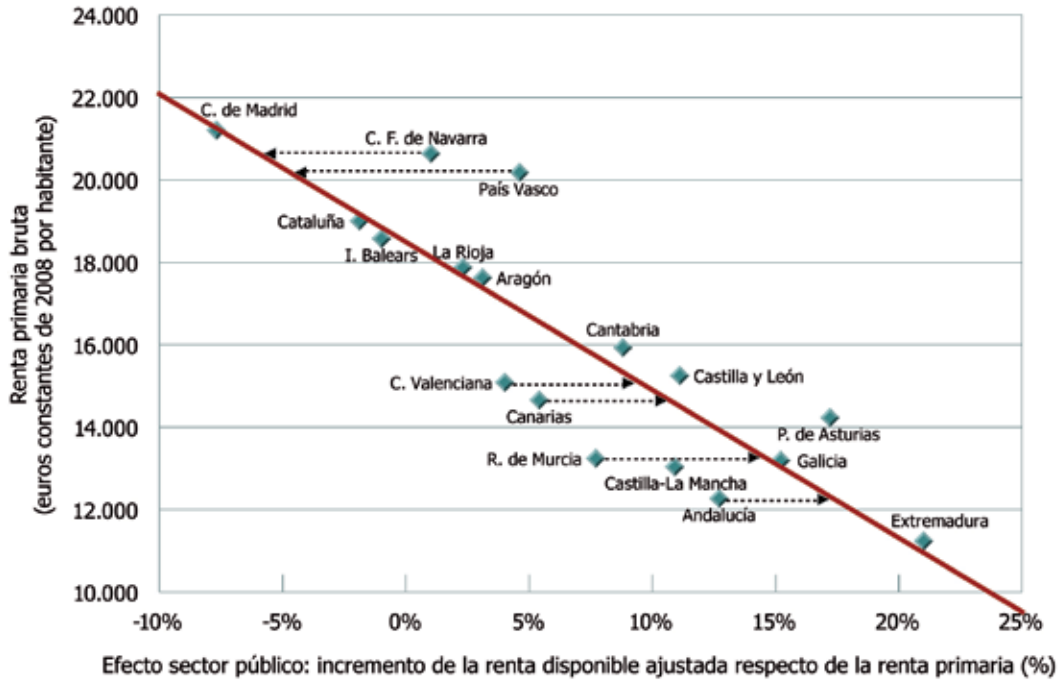
**La actuación del sector público (central, autonómico y local) está condicionando el nivel de desarrollo económico y el progreso social de los valencianos, y la situación de las empresas que forman el tejido productivo de la Comunitat Valenciana.**

22

Desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, la redistribución derivada de la acción combinada de la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público debería conducir a que, en conjunto, las regiones más ricas contribuyan con más de lo que reciben y las menos ricas reciban más de lo que aportan a las arcas públicas. Por esta razón, la solidaridad entre los individuos canalizada a través de las actuaciones públicas deberá tener también reflejo en las rentas medias disfrutadas por las familias que habitan en las distintas regiones.

En el caso de la Comunitat Valenciana los saldos para los hogares de este mecanismo son claramente menores a lo que cabría esperar, dado su nivel de renta por habitante. **El saldo para los hogares valencianos derivado de las actuaciones públicas debería ser mayor de lo observado en algo más de 3.700 millones de euros anuales.** En esa misma línea de razonamiento, las administraciones centrales no deberían obtener una balanza fiscal positiva como saldo de sus ingresos y gastos en una comunidad autónoma que tiene un nivel de renta per cápita inferior a la media, algo que sólo sucede en la Comunitat Valenciana.

**Gráfico 7. Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares, media 2000-2008**



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

Estos rasgos de las actuaciones públicas en la Comunitat Valenciana, tienen consecuencias relevantes: **el menor gasto público y el saldo fiscal negativo, además de limitar el acceso de la ciudadanía a los servicios básicos del estado del bienestar, reducen las oportunidades de empleo y de generación de renta en las empresas valencianas.** Primero, reducen la actividad de aquellas que ofrecen servicios al sector público porque este gasta menos; y por otra parte limitan las posibilidades de colaboración público-privada en iniciativas para el fomento del desarrollo como las que tienen lugar en otras regiones con más recursos. Así, por todo lo señalado, **se reduce la amplitud de la base económica de la actividad productiva en la Comunitat Valenciana, las oportunidades de nuestras empresas, su dimensión y empleo, y su nivel de competitividad.**

## 6. La sociedad valenciana necesita corregir estos desequilibrios para optar a un futuro más justo y con mayores oportunidades de desarrollo.

Este Informe ofrece datos que constatan objetivamente la realidad que vive la Comunitat Valenciana desde hace décadas y proporciona una interpretación de las causas de la misma. Esta explicación contiene suficientes elementos contrastados para servir de base a una discusión pública y rigurosa de los problemas descritos. Para dar respuesta a una situación tan grave lo primero que se requiere es reconocer la realidad. Lo segundo es generar un amplio consenso social en torno a un diagnóstico que permita iniciar acciones que puedan revertir esta situación de manera efectiva.

La solución de los problemas descritos condiciona la respuesta a la trayectoria de retroceso relativo que sufre la Comunitat Valenciana desde hace años, y a su debilidad competitiva. El sector público en su conjunto no contribuye como debiera a dinamizarla porque su presencia es menor de lo que corresponde al tamaño y nivel de desarrollo de la región. Y la insuficiencia de ingresos de la Generalitat Valenciana la ha colocado en una dinámica de endeudamiento insostenible, hasta convertirla en parte del problema en un momento en el que la economía y la sociedad valenciana necesitan que el sector público sea parte de la solución.

24

Para cambiar esta situación es necesario superar los siguientes **retos**:

1. Recuperar la viabilidad financiera de la Generalitat Valenciana a corto, medio y largo plazo.
2. Corregir la insuficiencia de recursos por habitante derivada del actual sistema de financiación autonómica, que amenaza los niveles de prestación de los servicios públicos fundamentales de sanidad, educación y prestaciones sociales.
3. Corregir el patrón de gasto del Estado en la Comunitat Valenciana, tanto en su ámbito competencial como en el de la financiación de las corporaciones locales.

Resolver el **primer reto, recuperar la viabilidad financiera de la Generalitat Valenciana**, es urgente, pues los mercados financieros no van a asumir el mantenimiento de la situación actual y, además, su prolongación hipotecaría el futuro de la institución autonómica hasta mermar severamente su capacidad institucional.

La solución del **segundo reto, corregir la insuficiencia de recursos por habitante derivada del actual sistema de financiación autonómica**, exige convencer al gobierno central y otras comunidades autónomas de que es necesario un modelo de financiación alternativo al actual. Si el primero de los retos es urgente, este no lo es menos, porque de ello depende la viabilidad misma de la institución autonómica, salvo que se produzca una recuperación milagrosa que pueda mitigar el deterioro económico actual y que no se vislumbra como inmediata. Es pues imprescindible **lograr una revisión del actual sistema de financiación autonómica que acabe con el maltrato financiero que sufren los valencianos desde hace, al menos, 25 años**. En este ámbito, es preciso que se reconozca que la mayor parte del endeudamiento de la Generalitat no tiene su origen en mayores gastos sino en menores ingresos, y exigir el reconocimiento de una deuda histórica del Estado con los valencianos.

Un nuevo modelo de financiación autonómica aceptable para los valencianos **deberá cumplir un requisito mínimo: que para cualquier territorio con renta per cápita inferior a la media y un esfuerzo fiscal igual o superior a la media, la financiación por habitante ha de ser necesariamente superior a la media**.

25

Es imprescindible señalar que no revisar el sistema de financiación y corregir el desequilibrio financiero de la Generalitat solo mediante ajustes del gasto significará asumir unos bajos niveles de prestación de servicios públicos o de inversión pública y situar de hecho a los valencianos como ciudadanos españoles de segunda. Por tanto, las respuestas a la situación que padecemos tienen que prestar atención inmediata a los problemas financieros pero deben ir más allá, atacando las raíces del problema.

En cualquier caso, **parece necesario reestructurar el sector público valenciano a nivel autonómico para reducir gastos, pero sin perder capacidad de prestación de los servicios públicos fundamentales**. Para ello:

- Parece ineludible **reducir al mínimo el sector público empresarial y fundacional**, siguiendo criterios de eficiencia, transparencia y viabilidad financiera. Debe sobrevivir estrictamente lo que pueda superar la prueba de la autofinanciación; el resto debe desaparecer o ser absorbido por la administración autonómica y gestionado con los medios de esta.

- Es igualmente ineludible **abrir un debate sobre la fiscalidad en la comunidad autónoma**, contemplando incluso como una acción transitoria y reversible, la generación de ingresos como una vía más para mantener la prestación de los servicios -en paralelo a la resolución del problema de la financiación autonómica-.
- Paralelamente, es necesario **abrir un debate riguroso sobre la financiación privada directa de algunos servicios prestados por el sector público**. La participación privada en el pago de los servicios públicos no tiene por qué ser socialmente regresiva. Además, el copago de servicios por los usuarios también puede ser una herramienta transitoria para salvaguardar de manera efectiva, a corto plazo, la dimensión de algunos servicios a los ciudadanos, siempre protegiendo a los más desfavorecidos.
- El **ajuste de gastos** en servicios públicos fundamentales debe hacerse abordando las mejoras de eficiencia pertinentes, que son muchas, pero **sin poner en peligro los niveles de prestación de los servicios educativos y sanitarios**, que no son mayores que en el resto del territorio español.

Superar el **tercer reto, corregir el patrón de gasto del Estado en la Comunitat Valenciana, y conseguir una corrección lo más rápida posible del bajo nivel de gasto de la Administración central en la Comunitat Valenciana** requiere una **acción parlamentaria coordinada** y conjunta de los representantes valencianos en las dos cámaras legislativas estatales y una **relación de colaboración fluida pero exigente del gobierno autonómico con el central, apoyadas** ambas por actuaciones decididas de la **sociedad civil valenciana y de sus representantes en diferentes ámbitos**.

Parece indudable que la solución de estos retos requerirá mucho esfuerzo, pero es condición necesaria para que mejore el trato que reciben los valencianos del sector público, que es más que probable que esté influyendo en la pérdida de posiciones relativas de la Comunitat Valenciana desde hace mucho tiempo. Para cambiar ese estado de cosas es necesario **que los valencianos desarrollen colectivamente las actuaciones pertinentes de manera efectiva y el punto de partida ha de ser compartir un diagnóstico sobre las causas de los problemas**. A este objetivo quiere contribuir el Informe elaborado pero, a partir del mismo, se necesitará dar pasos que conduzcan a desplegar una hoja de ruta que guíe las actuaciones imprescindibles en el ámbito de representación social, en el político y en el económico, para recuperar en el futuro la senda de progreso individual y colectivo que hoy vemos amenazada.



# INTRODUCCIÓN



## Introducción

La Asociación Valenciana de Empresarios (AVE) ha encomendado al Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) un informe que evalúe la situación financiera de la Generalitat Valenciana, el origen de su persistente déficit y su elevado endeudamiento, así como las consecuencias de esta situación para la Comunitat Valenciana y su economía. Este documento contiene el Informe solicitado.

La iniciativa de AVE responde a la preocupación de muchos valencianos por la situación financiera de la Generalitat Valenciana, muy delicada según han reconocido los máximos responsables de la hacienda autonómica. A la trayectoria de déficit permanente y creciente endeudamiento se une recientemente un problema acuciante de liquidez que, si no encuentra alivio, podría desembocar en otro más grave de insolvencia. Como consecuencia de lo anterior, los proveedores de bienes y servicios a la Generalitat se ven cada vez más afectados por los retrasos en los pagos. Las implicaciones que ello está teniendo sobre la situación financiera de muchas empresas y sus trabajadores son muy negativas, acentuando los graves problemas económicos y sociales existentes desde que comenzó la crisis hace cuatro años.

Por otra parte, para corregir el déficit se están planteando ajustes que podrían significar una reducción de la oferta de servicios del Estado del Bienestar (sanidad, educación y protección social) en la Comunitat Valenciana. Además, algunos de los gastos de la Generalitat, como el educativo y el de infraestructuras, son relevantes también a largo plazo, pues influyen en las dotaciones de capital humano y capital público con las que se podrá contar en el futuro para crecer.

Para valorar las causas y las salidas a la actual situación es necesario plantearse preguntas en distintas direcciones, y también revisar el fundamento de algunas explicaciones simples que parte de la opinión pública comparte, como la del despilfarro generalizado o el sobredimensionamiento del sector público. Si deseamos disponer de un diagnóstico convincente es preciso hacer un esfuerzo de rigor para identificar las verdaderas causas de los problemas.

El punto de partida de nuestro estudio será la siguiente cuestión: ¿cuáles son las razones que explican el déficit permanente y el elevado endeudamiento de la Generalitat Valenciana, tanto en términos de producto interior bruto (PIB) como por habitante? Para responder a ella deberemos analizar, en primer lugar, si el déficit se debe al mayor nivel de gasto o a unos bajos ingresos. Por ello a continuación nos planteamos: ¿cuál es el nivel de gasto por habitante en las principales funciones, como la sanidad o la educación, en comparación con el resto de comunidades autónomas? Estos serán los temas abordados en el capítulo 1 del Informe y una de sus conclusiones principales es que el nivel de gasto por habitante de la Generalitat es menor que el del resto de las comunidades autónomas (CC.AA.). Por consiguiente, el déficit de la Comunitat Valenciana se deriva más bien de una insuficiencia financiera.

Partiendo de este resultado, es necesario plantearse otra cuestión relevante: ¿por qué los sistemas de financiación de las comunidades autónomas ofrecen recursos por habitante tan distintos a las comunidades y a qué se debe que los ingresos de la Comunitat Valenciana se encuentren entre los más bajos? Para responder a esta nueva pregunta es necesario explicar cómo se realizó la descentralización y el traspaso de competencias en España y revisar las bases y los resultados de los modelos de financiación autonómica, en particular de los dos más recientes. Este será el objetivo del capítulo segundo.

Para valorar las implicaciones para la Comunitat Valenciana y su economía del menor nivel de recursos y gastos de la Generalitat, es conveniente considerar no solo el sector público autonómico sino también las actuaciones en el territorio valenciano de todas las Administraciones Públicas. De ese modo se podrán identificar cuáles son, desde una perspectiva comparada, los rasgos de la actuación del sector público en la Comunitat Valenciana: ¿es el peso del sector público en la Comunitat Valenciana grande o pequeño, en comparación con otras CC.AA. o países?; ¿cuál es el nivel de la inversión pública de las administraciones?; ¿cuál es su capacidad de fomentar el desarrollo económico y su margen de maniobra para contribuir a salir de la crisis? Estos serán los temas analizados en el capítulo tercero.

Tras responder a todas estas cuestiones estaremos en condiciones de plantearnos un último grupo de preguntas, directamente relacionadas con las preocupaciones de AVE: en las actuales circunstancias, ¿es el sector público valenciano parte del problema o parte de la solución de la crisis?; ¿qué medidas deben impulsarse para avanzar en la solución de los problemas estructurales de financiación que padece la Generalitat?; ¿cuáles serán las consecuencias previsibles de no hacerlo, tanto en el ámbito del bienestar social como del desarrollo económico?

Antes de abordar este análisis conviene recordar el marco institucional en el que nos movemos: España se configura desde la transición democrática como un estado fuertemente descentralizado. Las aspiraciones de autogobierno de las denominadas *nacionalidades históricas* (Cataluña, País Vasco y Galicia) y la reivindicación por el resto de regiones de iguales derechos políticos para todos los ciudadanos, impulsaron una organización política y administrativa que acercara las decisiones a los ciudadanos. El mecanismo elegido fue el reconocimiento constitucional de ámbitos de decisión regional muy amplios, que abarcan la práctica totalidad de los servicios del Estado del Bienestar moderno y buena parte de la provisión de infraestructuras y actuaciones públicas de impulso económico.

La Constitución de 1978 y numerosas leyes orgánicas posteriores han desarrollado el *Estado autonómico* español con elementos muy cercanos a lo que se considera en la experiencia internacional una realidad federal. Durante los treinta años de funcionamiento del *Estado de las autonomías*, España ha experimentado un desarrollo económico sustancial al mismo tiempo que su sector público crecía, se descentralizaba y se integraba en las instituciones europeas. Esta combinación de elementos justifica considerar el desarrollo autonómico como parte crucial del desarrollo del Estado del Bienestar y de la modernización del sector público español.

Pero con el transcurso del tiempo y en especial con la llegada de la crisis se han ido poniendo de manifiesto duplicaciones, disfunciones e incoherencias, que ponen en duda la eficiencia conjunta de las Administraciones Públicas (AA.PP.) y de las comunidades autónomas (CC.AA.) en particular. A la vista de las mismas, cada vez con mayor frecuencia se hace responsable a la descentralización y las CC.AA. del déficit y el endeudamiento público, y se les acusa de ineficiencia.



Es cierto que en el ámbito del funcionamiento de los mecanismos de financiación autonómicos aparecen problemas muy relevantes, pero deben ser analizados en detalle antes de emitir juicios apresurados. Nuestro propósito es evitar los apriorismos sobre las causas de los problemas y someter los argumentos al contraste de los abundantes datos disponibles. Entendemos que solo sobre una explicación bien fundamentada pueden proponerse diagnósticos que tengan posibilidades de ser compartidos por los valencianos y servir como punto de apoyo para construir consensos que impulsen la solución de los problemas.

The background features a faint, light-colored architectural pattern consisting of overlapping arches and rectangular frames, creating a sense of depth and structure. The overall color scheme is a warm, monochromatic orange.

# **1. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LA GENERALITAT VALENCIANA**



## 1. La situación financiera de las comunidades autónomas y de la Generalitat Valenciana

Desde hace años, las CC.AA. son presentadas a la opinión pública como unas administraciones que gastan mucho, reclaman siempre más recursos a la hacienda central y se endeudan. Tras la llegada de la crisis su endeudamiento ha aumentado rápidamente y a finales de 2011 se ha confirmado que no han cumplido los objetivos de reducción del déficit, lo que ha sido utilizado para ratificar la tesis de que se trata de administraciones incapaces de controlar el gasto. Como la Comunitat Valenciana es una de las más endeudadas y ha tenido serias dificultades para obtener financiación de mercados e intermediarios financieros, en los últimos meses es presentada con frecuencia como un caso destacado de gasto descontrolado.

Sin embargo, un análisis pormenorizado de la trayectoria financiera de las CC.AA. en general y de la Comunitat Valenciana en particular permite matizar muchos de los elementos de esta visión y las causas de los graves problemas financieros que, en efecto, padecen actualmente las comunidades.

El objetivo general de este informe es discutir estas cuestiones a partir de una revisión de la información económica-financiera disponible. El de este primer capítulo es presentar la trayectoria financiera reciente de las CC.AA. y de la Comunitat Valenciana, para responder a los dos bloques de preguntas siguientes:

- ¿Cuál es la trayectoria financiera de las CC.AA.? ¿Cuáles son las causas de sus dificultades financieras actuales? ¿Padecen insuficiencia financiera permanente o sus problemas son consecuencia de la crisis? ¿Está justificada la negativa opinión que merece actualmente su gestión financiera? ¿Gastan de forma descontrolada? ¿Es su endeudamiento proporcionalmente superior al de resto de Administraciones Públicas? ¿A qué se debe su incumplimiento de las previsiones de los escenarios de consolidación fiscal y qué implicaciones tiene?

- ¿Cuál es la magnitud absoluta y relativa del déficit y del endeudamiento de la Generalitat Valenciana? ¿A qué se debe su mayor dimensión? ¿En qué coincide su evolución con los de otras CC.AA. y cuáles son sus características particulares? ¿Gasta la Comunitat Valenciana más que otras comunidades, en general o en algunas partidas concretas?

Para abordar todas estas cuestiones, este capítulo se estructura en cinco apartados. En el primero se sitúa el endeudamiento autonómico en el contexto general de crecimiento del déficit y la deuda pública en Europa y en España, describiendo la trayectoria de las distintas AA.PP. En el apartado segundo se muestran las diferencias que presentan los desequilibrios financieros en las distintas CC.AA. En el punto tercero se analiza la magnitud del déficit y el endeudamiento de la Comunitat Valenciana y se plantean sus posibles causas. La primera alternativa es que el déficit tenga su origen en un nivel de gasto excesivo y, por ello, el apartado cuatro analiza el gasto por habitante de la Comunitat Valenciana, comparándolo con el del resto de comunidades. El quinto apartado presenta las conclusiones del capítulo.

### 1.1. EL DÉFICIT PÚBLICO Y SUS MOTORES

La situación económica actual y las dificultades para volver a crecer no se explican sin considerar la trayectoria de los ingresos y gastos públicos, así como el desequilibrio financiero existente en el conjunto de las AA.PP. y el endeudamiento acumulado por las mismas. Aunque en España y en la Comunitat Valenciana el mayor problema de endeudamiento lo padece el sector privado<sup>1</sup>, el estado de las finanzas públicas es también muy relevante porque limita la capacidad de actuación compensatoria de los gobiernos en este momento de dificultades.

<sup>1</sup> En el tercer trimestre de 2011 el total de deuda acumulada por los sectores no financieros de la economía española representa aproximadamente el 290% del PIB. Los hogares aportan el 28% de dicha deuda y las sociedades no financieras el 47%; mientras la deuda de las Administraciones Públicas representa el 25% del total.



Por tanto, aunque la deuda pública no fuera la causa de la crisis, con esta se ha puesto sobre la mesa un problema que durante la expansión no se ha querido o sabido ver: que las trayectorias de déficit permanente y endeudamiento creciente no son sostenibles a medio y largo plazo para ningún agente, ni público ni privado. Aunque el déficit se prolongue y financie sin problemas durante años, cuanto más permanece mayor es la probabilidad de que los agentes que lo mantienen se enfrenten bruscamente a una fase de tensión financiera, que les impida decidir sus políticas en el momento menos oportuno.

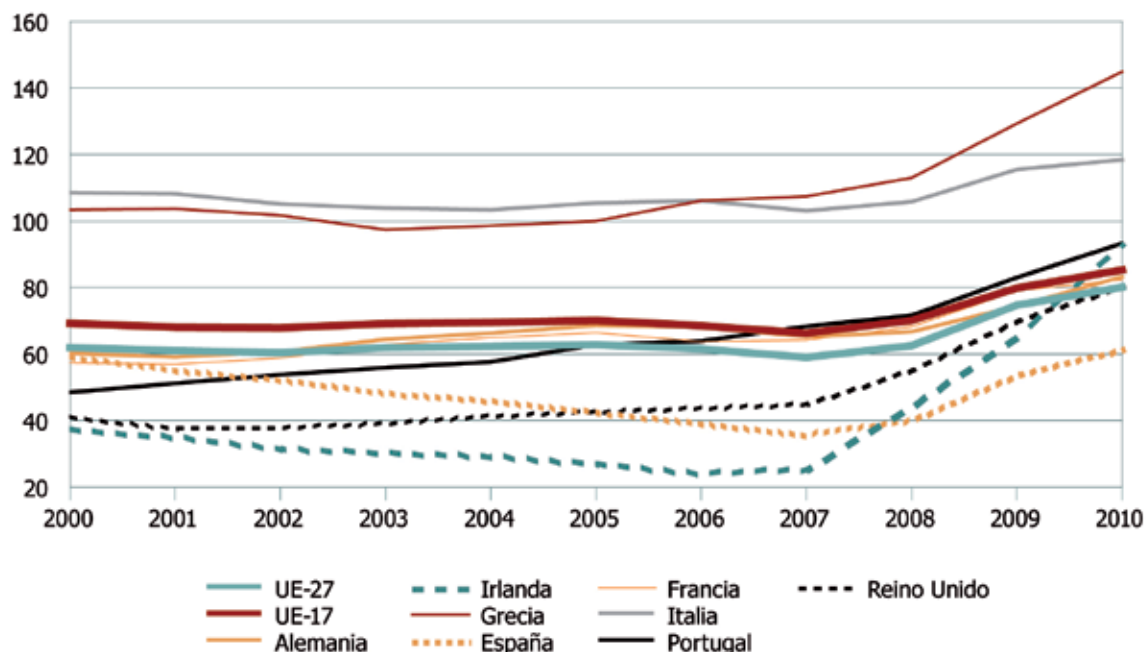
Sin embargo, pese a la abundante experiencia histórica en este sentido, las Administraciones Públicas de numerosos países han vuelto a asumir importantes riesgos en la última década al mantener desequilibrios financieros año tras año. Lo han hecho por las razones habituales: como consecuencia de las presiones para atender distintas demandas sociales, por la resistencia a asumir el coste político del mayor gasto mediante subidas de impuestos y por las enormes facilidades financieras existentes durante la reciente y larga fase expansiva.

Nuestro objetivo es la valoración del déficit y el endeudamiento desde la perspectiva regional, y en particular en la Comunitat Valenciana, pero conviene contemplar como marco de referencia de ese análisis la evolución de los ingresos, los gastos, el déficit y el endeudamiento del conjunto de las administraciones en España, e incluso de las principales economías, en especial las de la zona euro.

### **Contexto nacional e internacional**

La primera gran recesión del siglo XXI tiene su origen en la crisis financiera desencadenada a partir de 2007 en las dos principales áreas desarrolladas del mundo: Estados Unidos y Europa. En ambos casos, tras una primera etapa en la que el sector público desarrolló políticas compensatorias de estímulo a la demanda para frenar la caída de la actividad, el déficit y el endeudamiento públicos se han colocado en el epicentro de las tensiones. Pero mientras en Estados Unidos los problemas no han generado dificultades importantes en los mercados de deuda y la Reserva Federal ha monetizado parte del déficit, en el área euro sí han aparecido problemas para financiar la deuda, impulsando la necesidad de abordar estrictas políticas de consolidación fiscal como las defendidas por Alemania. Al no ir acompañadas estas políticas de otras medidas expansivas compensatorias, hemos acabado por volver a la recesión a finales de 2011.

**Gráfico 1.1. Deuda pública en los principales países de la Unión Europea. 2000-2010**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

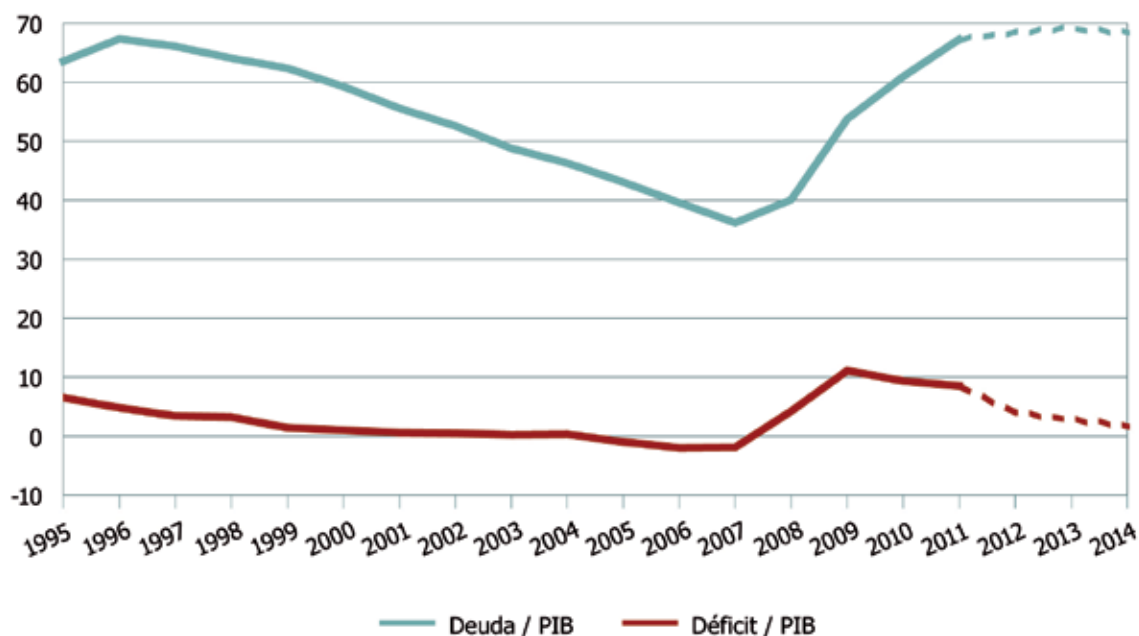
El gráfico 1.1 muestra la evolución de la deuda pública de los principales países europeos y de aquellos en los que los problemas financieros públicos están siendo mayores. El endeudamiento se expresa en porcentaje del PIB y se calcula según el Protocolo del Déficit Excesivo (EDP) aprobado por la Unión Europea. En el gráfico se comprueba que el nivel de endeudamiento en España es menor que en el resto de países y, sin embargo, ha padecido a lo largo de 2010 y 2011 severas dificultades en los mercados de deuda, solo aliviados cuando el Banco Central Europeo (BCE) ha facilitado su compra a través de los bancos privados. En el caso del Estado, las consecuencias se han reflejado en el aumento de la prima de riesgo pero no en restricciones en las cantidades a financiar; en cambio, las CC.AA. han padecido serias dificultades para obtener financiación incluso pagando un coste elevado, enfrentándose algunas de ellas, como la valenciana, a racionamientos de financiación severos.

La complicada situación financiera de las AA.PP. españolas responde a tres factores de peso:

1. La evolución de su endeudamiento, rápidamente creciente a partir de 2007, define una trayectoria financiera preocupante desde el momento en el que estalla la crisis, debido a la intensidad y permanencia del déficit.
2. Aunque nuestros niveles de deuda pública eran moderados antes, y lo sigan siendo ahora en comparación con otros países, las necesidades de financiación derivadas del tamaño del déficit y de los vencimientos de la deuda hacen a las administraciones muy dependientes de unos mercados financieros que funcionan con enormes tensiones y elevada inestabilidad en estos años.
3. Nuestros acreedores desconfían de la deuda española por considerar que las dificultades del sector público para hacer frente a las obligaciones financieras pueden ser importantes, debido a las fuertes caídas de los ingresos públicos y al riesgo de que el sector público acabe asumiendo deudas privadas, sobre todo de los bancos. El pesimismo se refuerza por las bajas perspectivas de crecimiento para los próximos años, agravadas por las políticas económicas restrictivas impulsadas por algunos de los principales socios del área euro, que solo contemplan como prioridad el ajuste fiscal.

### **Evolución del desequilibrio financiero de las Administraciones Públicas**

Para completar el panorama en el que se desenvuelven las CC.AA. conviene describir el endeudamiento en España, y cómo ha contribuido a su formación y evolución el déficit público de la Administración central, la Seguridad Social, las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

**Gráfico 1.2. Evolución del déficit y la deuda pública. 1995-2014**

Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.  
 Nota: Los datos 2012-2014 corresponden a las previsiones del Programa de Estabilidad 2011-2014.

En el gráfico 1.2 puede apreciarse la trayectoria del déficit y el endeudamiento del conjunto de las AA.PP. El endeudamiento se fue reduciendo de manera notable durante el periodo de expansión del ciclo económico que se inicia en 1995, pasando de suponer el 63,3% del PIB en ese año al 36,2% en 2007. Sin embargo, desde el inicio de la crisis el aumento del endeudamiento público ha sido muy acusado, creciendo hasta alcanzar el 66% del PIB en el tercer trimestre de 2011. Así pues, las AA.PP., que habían logrado un superávit entre 2004 y 2007, han vuelto a incurrir en fuertes déficit desde 2008, llegando a alcanzar estos el 11% del PIB en 2009. De este modo se ha puesto de manifiesto que los superávits eran coyunturales y que, en el fondo, existía un importante déficit estructural del sector público español, es decir, unos niveles de gastos e ingresos que solo se equilibran en la cumbre del *boom*.

El plan de ajuste previsto persigue estabilizar la deuda en el 69% del PIB en 2014. Para ello, las AA.PP. se encuentran en la actualidad realizando esfuerzos de consolidación fiscal que deberían reducir el déficit hasta el 3% del PIB. A más largo plazo España debería lograr el equilibrio presupuestario que requiere el cumplimiento de los recientes acuerdos europeos sobre esta materia, recogidos ya por la reforma constitucional del verano de 2011.

Tras esta expansión del déficit y del endeudamiento que emerge con la llegada de la crisis se encuentran tanto un crecimiento del gasto como una caída de los ingresos públicos a partir de 2007. Antes, en los últimos años del *boom*, el peso del gasto público en el PIB se mantenía estable alrededor del 39% y el de los ingresos era similar. Pero al frenarse el crecimiento y entrar la economía en recesión los ingresos públicos se desploman y los gastos se disparan.

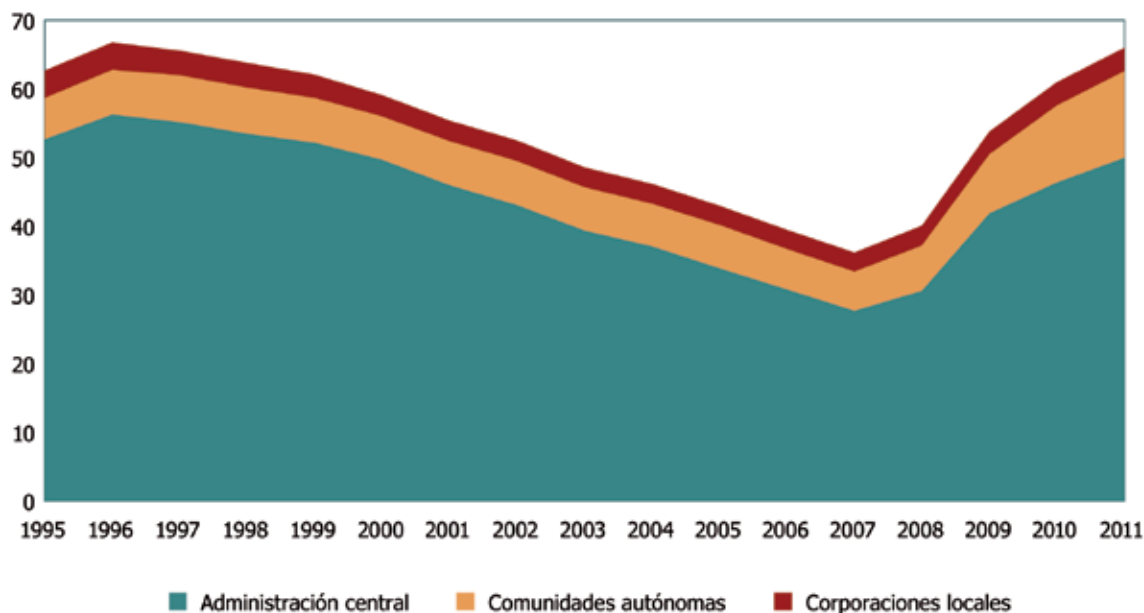
Los ingresos tributarios retroceden entre 2007 y 2011 nada menos que un 20,8%, perdiendo 5,13 puntos de su peso en el PIB. Mientras tanto, en esos años el gasto en prestaciones sociales crece -debido fundamentalmente a los gastos de desempleo y a la inercia de algunas funciones, como la sanidad-. En realidad, el ajuste del gasto se produce sobre todo en la inversión pública y a partir de 2010, una vez finaliza el Plan E. Solo en prestaciones sociales el incremento en ese periodo es de 3,56 puntos del PIB, que sumados a la caída de ingresos explican la práctica totalidad del déficit público de 2010.

Los gráficos 1.3 y 1.4 muestran la contribución a la evolución del déficit y del endeudamiento de cada una de las AA.PP. De su análisis podemos extraer algunas conclusiones relevantes para comenzar a valorar el diagnóstico que con frecuencia se hace sobre la responsabilidad de las distintas administraciones en el desequilibrio financiero público:

- Las tres cuartas partes del endeudamiento público (75,8%) corresponden a la Administración central. Esto sucede una década después de que se completara la descentralización en las CC.AA. de las funciones de gasto más expansivas (sanidad, educación, protección social e infraestructuras regionales) y tras ya casi tres décadas del traspaso de todas estas funciones a cinco regiones que agrupaban a más del 50% de la población.
- Con la llegada de la crisis y el derrumbe de los ingresos fiscales a partir de 2008 reaparece con fuerza el déficit, sobre todo en la Administración central. La causa de ello es doble: el impulso durante los dos primeros años de crisis de políticas anticíclicas de gasto y la rápida expansión de las prestaciones por desempleo. En las CC.AA. el déficit también repunta, a causa de la caída de ingresos y la rigidez de los gastos en bienes públicos de carácter social: sanidad, educación y prestaciones sociales. La deuda acumulada por la Administración central en el tercer trimestre de 2011 asciende al 50% del PIB, la de las CC.AA. alcanza el 12,6% y la de las corporaciones locales (CC. LL.) el 3,4%.

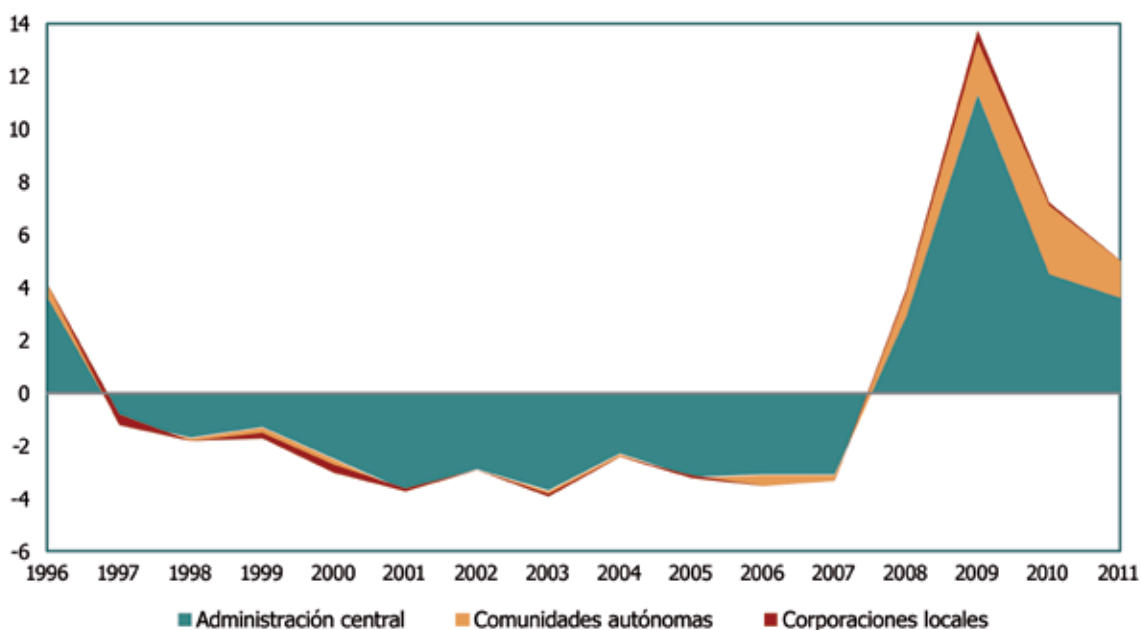
- Del incremento del endeudamiento que se produce entre 2007 y el tercer trimestre de 2011 -que se eleva al 29,8% del PIB-, 22,3 puntos porcentuales son aportados por la Administración central y 6,9 por las Administraciones autonómicas.

**Gráfico 1.3. Evolución de la deuda pública según el "Protocolo del déficit excesivo"**  
(porcentaje sobre PIB pm)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

**Gráfico 1.4. Evolución de la contribución a la variación de la deuda pública según el «Protocolo del déficit excesivo»**  
(porcentaje sobre PIB pm)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.



Cuadro 1.1. Evolución reciente del déficit de las administraciones públicas. 2008-2011 (porcentaje del PIB)

	Adm. Central	CC.AA.	CC. LL.	Seg. Soc.	Total
<b>2008</b>	-2,74	-1,45	-0,39	0,76	-3,82
<b>2009</b>	-9,40	-2,00	-0,60	0,80	-11,20
<b>2010</b>	-5,72	-2,94	-0,48	-0,20	-9,34
<b>2011</b>	-5,10	-2,94	-0,38	-0,09	-8,51
<b>Acumulado:</b>	-22,96	-9,33	-1,85	1,27	-32,87
<b>Peso relativo:</b>	69,9%	28,4%	5,6%	-3,9%	100,0%

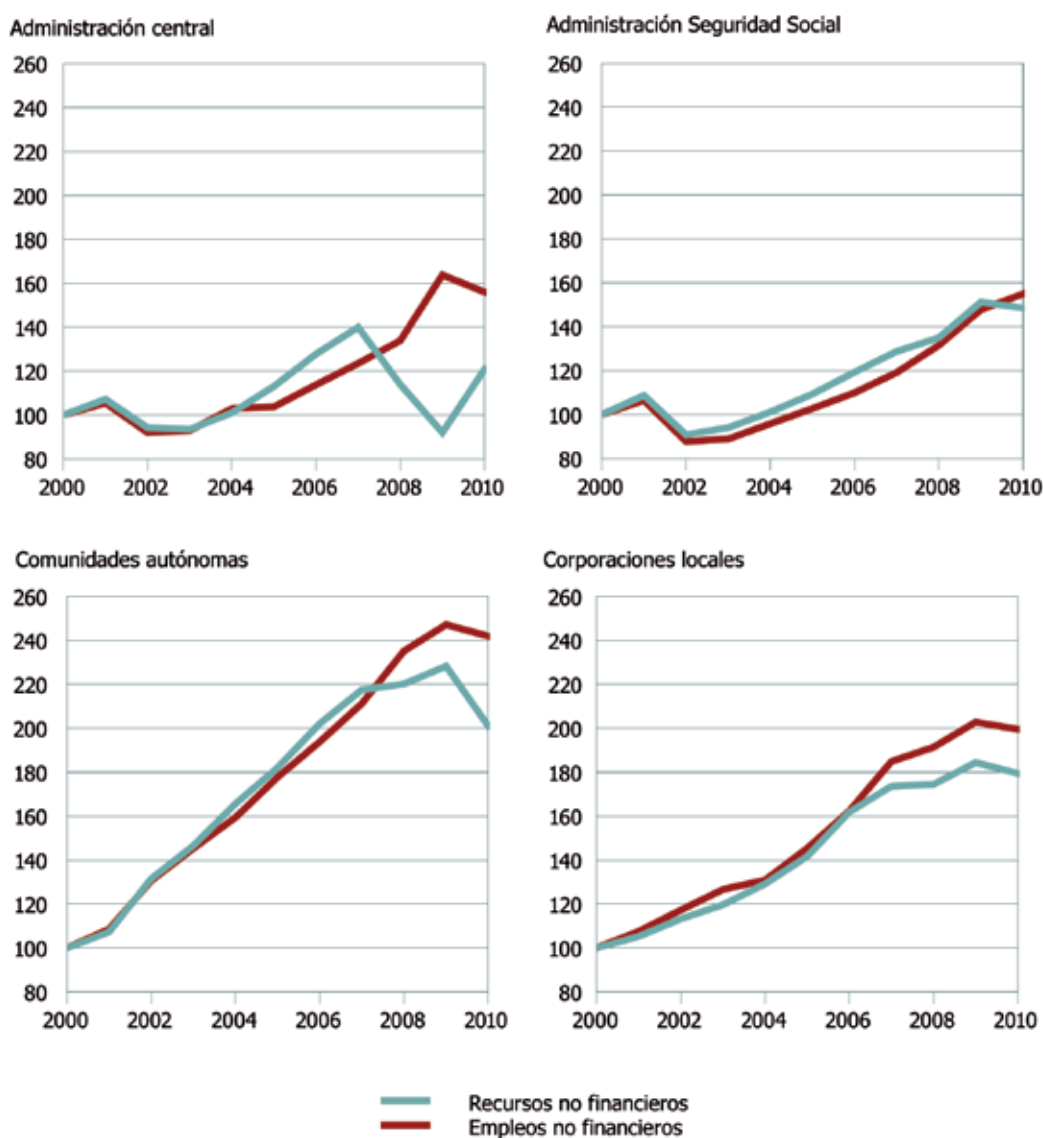
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

Es importante precisar en qué medida el déficit de estos años resulta de la evolución de los recursos (ingresos) y de los empleos (gastos) de cada una de las administraciones. Como muestran los cuatro paneles del gráfico 1.5, desde 2000 (año base = 100) hasta 2007 se producen fuertes crecimientos en los ingresos de todas las administraciones, pero a partir de 2008 la caída de los mismos es ya sustancial en la Administración central. La caída llega a las CC.AA. y CC. LL. en 2010, debido a la forma de presupuestación y liquidación de las transferencias del Estado.

La Administración central, que había logrado superávit en los últimos años de la expansión -tras ceder las competencias sanitarias y disfrutar de las ventajas presupuestarias propias del ciclo económico expansivo-, experimentó un vertiginoso crecimiento del déficit en 2008 y 2009 (gráfico 1.6). Asimismo, esta administración es la que adopta medidas de control del déficit más claras a partir de 2010, reduciéndolo sustancialmente de acuerdo con la senda establecida en el plan de ajuste aprobado y que colocaba en su terreno el principal esfuerzo inicial. Es importante recordar que, pese a esa más rápida respuesta, el peso de la deuda de esta administración en la deuda pública total en el tercer trimestre de 2011 es del 76% (el 50% del PIB), mientras que su peso en el gasto público total es del 33%. Así pues, la ratio deuda/gasto es en su caso del 267%.

Los ingresos de las CC.AA. eran en 2007 un 65% superiores a los de 2002 en términos nominales, cinco años después de haber recibido en 2002 todas las comunidades las competencias sanitarias y haber seguido desde entonces políticas de gasto muy expansivas. Pero, en cambio, a partir de 2008 el crecimiento de los recursos se desacelera y en 2010 se hace negativo, hasta situarse un ocho por ciento por debajo del nivel de ingresos de 2007 en términos nominales, lo que representa aproximadamente un 13% menos en términos reales, una vez descontada la inflación. Conviene no olvidar este retroceso a la hora de valorar la situación actual y las tensiones financieras en las que se han desenvuelto las CC.AA. en 2010 y 2011.

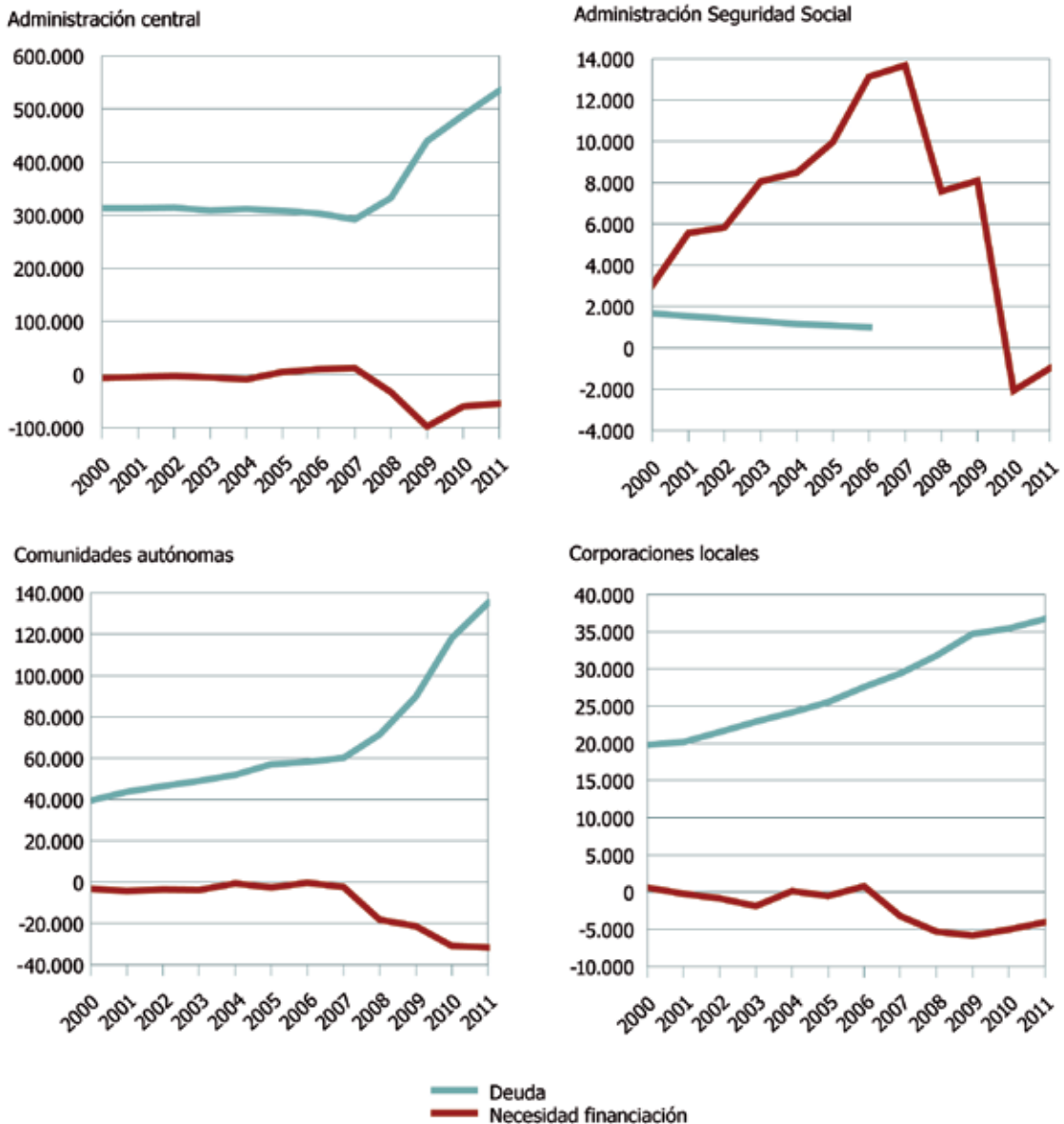
**Gráfico 1.5. Evolución de los recursos y empleos no financieros de las AA. PP. 2000-2010**  
(2000=100)



Fuente: INE y elaboración propia.

En cuanto a los gastos, en el gráfico se comprueba que, tras la cesión de los últimos paquetes de competencias educativas y sanitarias a las CC.AA. a principios del siglo XXI, hasta la llegada de la crisis la mayor expansión se produce en las administraciones territoriales y en especial en las comunidades, gestoras ahora en exclusiva del gasto sanitario. En las CC.AA. ese crecimiento del gasto no iba acompañado necesariamente de déficit hasta 2007, pero después los déficits se han generalizado y se han hecho permanentes, al no acompañar ya los ingresos a la expansión del gasto.

**Gráfico 1.6. Evolución de la necesidad de financiación y la deuda de las AA. PP. según "Protocolo de Déficit Excesivo" (PDE, EDP). 2000-2011**  
(millones de euros)



Fuente: INE, Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

A diferencia de lo sucedido en la Administración central, los déficits han crecido en la mayoría de CC.AA. año tras año, no apreciándose hasta 2011 señales de estabilización de los mismos. Los planes de ajuste fiscal preveían inicialmente que las comunidades fueran las responsables de la reducción del déficit sobre todo en 2012, pero las tensiones existentes en los mercados al principio de 2011 indujeron un adelanto de un año en ese objetivo, por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Al cerrar el último ejercicio se ha comprobado que ese anticipo del ajuste no ha sido efectivo en absoluto y sigue pendiente para la fecha inicialmente prevista, 2012.

La falta de ajuste se ha producido como consecuencia tanto de la caída de los ingresos como de la inercia del gasto en las funciones que desempeñan las CC.AA., y también porque las medidas necesarias para reducir el gasto se han retrasado hasta bien entrado 2011, en algunos casos por interés electoral. El endeudamiento de las CC.AA. -que se mantenía estable en un 6% del PIB hasta 2007 y se ha elevado al 12,6% en el tercer trimestre de 2011- representa un 19% del endeudamiento total de las AA.PP., un porcentaje bastante menor que el peso que tienen las CC.AA. en el gasto público total. La deuda acumulada en 2011 representa un 75% del gasto de un ejercicio de las CC.AA., de modo que su desequilibrio financiero es claramente menor que el de la Administración central aunque su crecimiento y permanencia no son menos preocupantes. Las diferencias de endeudamiento entre CC.AA. son notables, pero ni siquiera las comunidades más endeudadas se acercan a la ratio deuda/gasto de la Administración central.

En suma, en todas las AA.PP. la trayectoria creciente de los gastos se distancia de la de los ingresos cuando llega la crisis, apareciendo una brecha entre ambas magnitudes que indica la existencia de déficit. La mayor de esas brechas aparece en la Administración central, pero la velocidad de crecimiento es más importante en el caso de las CC.AA. y, por tanto, ambas son preocupantes. Ahora bien, el crecimiento de los gastos que impulsa el déficit en cada una de ellas es muy diferente: en la Administración central se expanden las partidas asociadas a los estabilizadores automáticos (prestaciones por desempleo) y a las políticas compensatorias discrecionales; en cambio, en las CC.AA. se debe a la inercia expansiva del gasto en algunas de sus funciones, en particular del gasto sanitario, que crece claramente por encima del PIB antes y después de la llegada de la crisis. El resto de las principales funciones del gasto público -pensiones y protección social, educación- solo crecen a mayor ritmo que el PIB después de 2007, cuando la renta se frena primero y retrocede bruscamente en 2009.

Llegados a este punto se debe plantear una cuestión muy relevante desde el punto de vista de la estructura de ingresos de los diferentes niveles de la Administración. La Administración que gestiona los servicios básicos del Estado del Bienestar (sanidad, educación y protección social), completamente determinados por el tamaño de la población, ¿puede asumir reducciones cíclicas severas de los ingresos? ¿Cómo puede absorber ese impacto si el gasto derivado de tales servicios es muy rígido y está ligado a una variable como la población, que se comporta de manera mucho más tendencial?

## **1.2. LAS DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Para nuestro propósito de analizar el caso valenciano es preciso contemplar la trayectoria de los desequilibrios financieros en las distintas comunidades autónomas, pues el recurso al endeudamiento de cada una de las Administraciones autonómicas ha seguido evoluciones diferentes. A la vista de las mismas, resulta fundamental revisar los factores que explican las razones del déficit, su dimensión y su dinámica en cada caso.

### **Antes y después de la crisis**

En primer lugar hay que recordar la importante modificación en la trayectoria de los ingresos de las CC.AA. entre 2008 y 2010. A partir de 2007 los recursos se estancan y en 2010 se produce un auténtico desplome del rendimiento del sistema de financiación autonómica. En realidad la caída de los ingresos tributarios es anterior, pues acompaña a la llegada de la crisis, pero como el que los recauda y va transfiriendo es el Estado, el retroceso solo se reconoce dos años más tarde, cuando en 2009 se lleva a cabo la liquidación definitiva. De hecho, con independencia del momento de pago, los derechos financieros reconocidos en 2009 antes de la última revisión del modelo de financiación eran inferiores en nada menos que un 27,8% a los de 2007. Y pese a la aportación por el Estado de importantes recursos adicionales en 2009 debido a la aprobación del nuevo modelo, las CC.AA. disponían ese año de un 17,7% menos de recursos que en 2007. Este menor nivel de los ingresos tiene un impacto completo sobre las necesidades de financiación de las CC.AA. a partir de 2010 y se refleja en su mayor déficit ese año.

La caída de ingresos explica un incremento anual del endeudamiento de las CC.AA. de casi dos puntos del PIB de media. Ahora bien, ese efecto es menor en regiones que padecen menos la caída de ingresos tributarios porque su economía se contrae menos -como la Comunidad de Madrid- y mayor en las que la padecen más -como Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana o Región de Murcia-. Asimismo, el recurso al endeudamiento ha sido todavía más intenso en la mayoría de comunidades autónomas que disponen de bajos recursos por habitante, por dos razones: porque su margen de maniobra financiero es menor; y porque a causa de sus menores recursos ya se encontraban más endeudadas y soportan mayores costes de la deuda acumulada.

Los datos oficiales de déficit correspondientes a los ejercicios 2008 a 2011 indican que los déficit acumulados en estos cuatro años de crisis superan el 7% del PIB regional de 2010, el último año para el que existe datos de renta proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Los resultados se muestran para cada una de las comunidades en el gráfico 1.7. La importancia de estas cifras se aprecia mejor si se tiene en cuenta que la mayoría de comunidades han acumulado en esos años déficit que representan porcentajes próximos al 50% de sus presupuestos y en varias de ellas los incrementos del endeudamiento se aproximan al 100%. Estos porcentajes indican claramente que, tras las caídas de ingresos acaecidas, los gastos se sitúan en niveles insostenibles. Como consecuencia de ello, sus endeudamientos han llegado a doblarse en algunos casos, colocando a las haciendas autonómicas frente a cargas financieras muy difíciles de asumir.

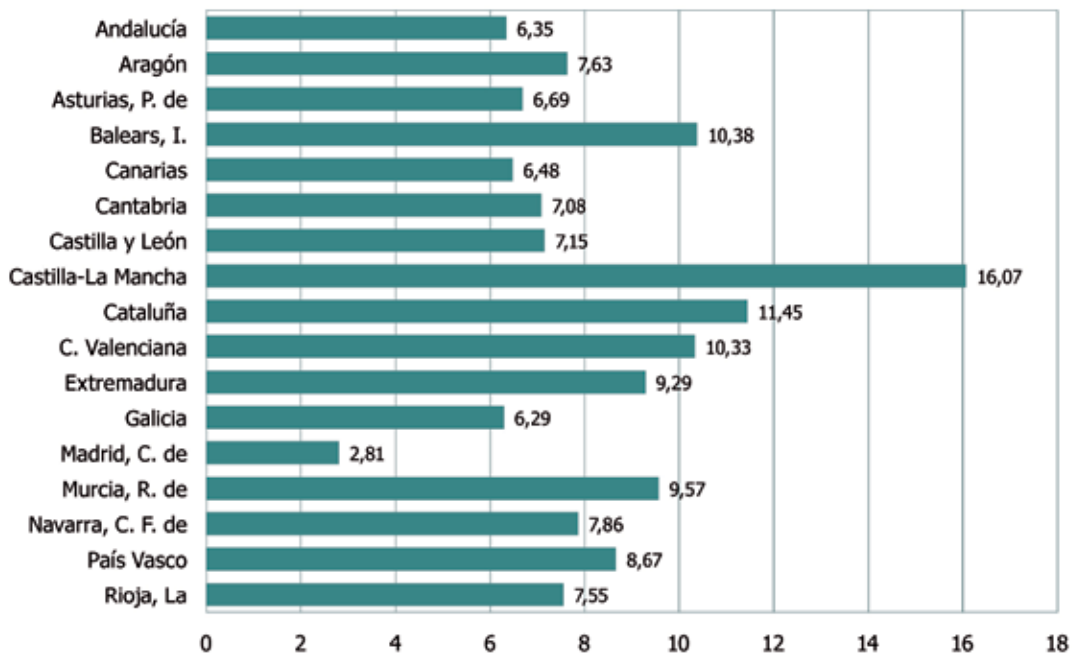
El cuadro 1.2 muestra la evolución del endeudamiento de las comunidades en porcentaje del PIB desde el año 2002, cuando todas ya han asumido la gestión de la salud y la educación. Aunque a partir de esa fecha la tendencia al endeudamiento es creciente, se observan dos etapas claramente diferenciadas entre los períodos 2002-2007 y 2007-2011. La primera coincide con la época de crecimiento económico, abundante oferta de fondos en los mercados financieros y reducción de la carga financiera por los bajos tipos de interés. La media de la deuda de las CC.AA. en esta etapa, a pesar de aumentar en términos absolutos un 29%, se reduce como porcentaje del PIB del 6,4% hasta el 5,7%. En esos años una importante explicación del crecimiento del gasto y del endeudamiento es el fuerte crecimiento demográfico, que aumenta un 8,6% en esos cinco años y presiona sobre la demanda de los servicios básicos de salud y educación. Como al mismo tiempo la población elevaba la demanda agregada y alimentaba el *boom* inmobiliario, sus efectos sobre el gasto resultaban en buena medida compensados por el aumento del PIB y unos ingresos tributarios fuertemente crecientes. En todo caso, el crecimiento en términos reales del gasto autonómico es del 39%, de modo que no se explica solo por la expansión demográfica sino



también por el aumento del gasto sanitario per cápita, por el despliegue de la atención a la dependencia y por otras políticas. De todos modos, en esos años observamos diferencias importantes en las trayectorias de endeudamiento de las CC.AA. porque la intensidad del crecimiento de los ingresos y las necesidades de gasto es variable, debido entre otras razones a su distinta evolución demográfica y a los recursos que ofrece a cada comunidad el sistema de financiación, que será analizado en el capítulo 2.

El crecimiento del endeudamiento está mucho más generalizado a partir de 2008, por efecto de la reducción del ritmo de crecimiento de los ingresos primero y, después, de su caída en términos absolutos en 2010. En cambio, el control del crecimiento de los gastos no se ha producido hasta bien entrado 2011, en muchos casos tras la celebración de las elecciones autonómicas. El endeudamiento aumenta ahora en porcentajes muy elevados, tanto en términos absolutos como en porcentaje de un PIB estancado, creciendo un 90,9% entre 2007 y 2011. A diferencia del periodo anterior, ahora todas las CC.AA. aumentan su deuda.

**Gráfico 1.7. Déficits acumulados en el periodo 2008/11**  
(porcentaje del PIB regional 2010)



Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, FEDEA (2012), INE y elaboración propia.

Cuadro 1.2. Deuda de las comunidades autónomas en relación con el PIB regional

	Porcentaje del PIB regional										Aumento del periodo	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 3t	2002-2007	2007-2011
Andalucía	7,4	7,0	6,4	5,9	5,4	5,0	5,4	6,9	8,6	8,5	-32,4%	57,4%
Aragón	4,8	4,6	4,4	4,1	3,8	3,5	4,5	5,8	9,0	10,3	-27,1%	128,9%
Asturias, P. de	5,2	5,2	4,5	4,1	3,4	3,2	3,2	4,8	7,4	8,8	-38,5%	175,0%
Baleares, I.	3,5	4,4	4,5	7,0	6,7	6,9	8,9	12,5	15,7	16,8	97,1%	88,8%
Canarias	3,1	3,5	3,4	3,9	4,0	3,7	4,4	5,7	8,1	8,2	19,4%	86,4%
Cantabria	3,2	3,8	3,6	3,6	3,2	3,3	3,7	5,0	7,4	9,7	3,1%	162,2%
Castilla-La Mancha	3,2	3,0	3,7	4,4	4,7	5,1	7,0	12,1	16,4	18,3	59,4%	161,4%
Castilla y León	3,4	3,4	3,2	3,6	3,4	3,3	4,5	5,8	7,6	8,8	-2,9%	95,6%
Cataluña	7,9	7,4	7,7	8,1	7,6	7,5	9,7	12,4	16,8	19,7	-5,1%	103,1%
<b>C. Valenciana</b>	<b>10,0</b>	<b>10,5</b>	<b>11,4</b>	<b>11,8</b>	<b>11,7</b>	<b>11,6</b>	<b>12,3</b>	<b>15,3</b>	<b>18,8</b>	<b>19,9</b>	<b>16,0%</b>	<b>61,8%</b>
Extremadura	6,5	6,0	5,6	5,1	4,8	4,5	5,0	6,1	9,7	11,0	-30,8%	120,0%
Galicia	8,5	8,0	7,6	7,3	7,0	6,9	7,0	8,9	11,2	12,4	-18,8%	77,1%
Madrid, C. de	6,7	6,5	6,0	6,3	5,8	5,4	5,5	6,4	7,2	7,9	-19,4%	43,6%
Murcia, R. de	3,8	3,5	3,5	3,0	2,7	2,4	2,7	5,0	7,8	10,0	-36,8%	270,4%
Navarra, C. F. de	5,2	4,8	4,5	4,2	3,9	3,6	4,7	6,0	9,2	11,1	-30,8%	136,2%
País Vasco	3,0	3,1	2,7	2,0	1,5	1,0	1,5	4,0	7,6	7,9	-66,7%	426,7%
Rioja, La	3,1	3,1	3,1	2,8	2,5	3,6	4,9	6,5	9,3	11,8	16,1%	140,8%
<b>Total</b>	<b>6,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,2</b>	<b>6,3</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>6,6</b>	<b>8,6</b>	<b>11,2</b>	<b>12,6</b>	<b>-10,9%</b>	<b>90,9%</b>

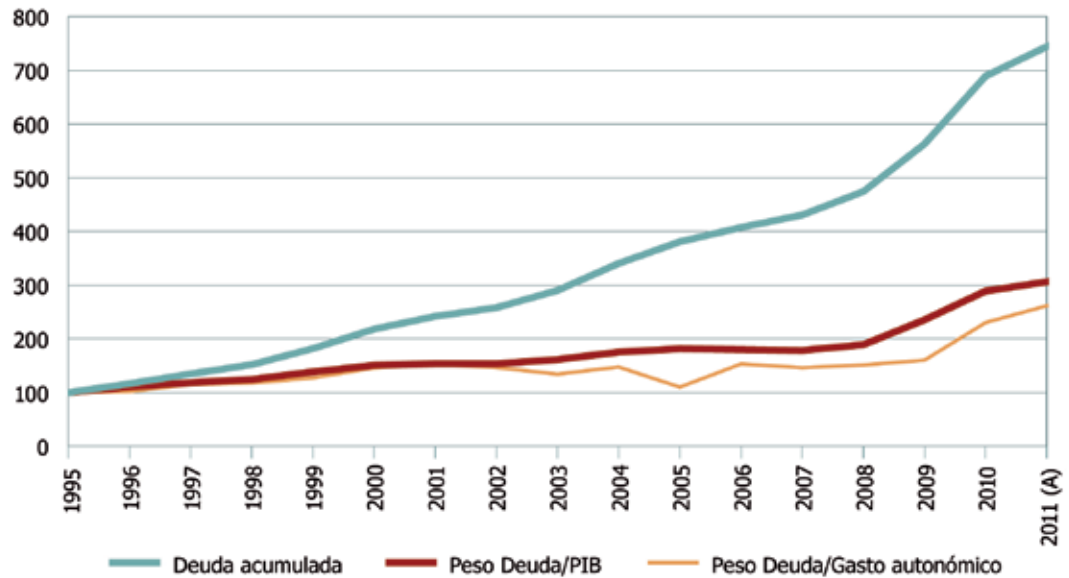
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

### 1.3. DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA: POSIBLES CAUSAS

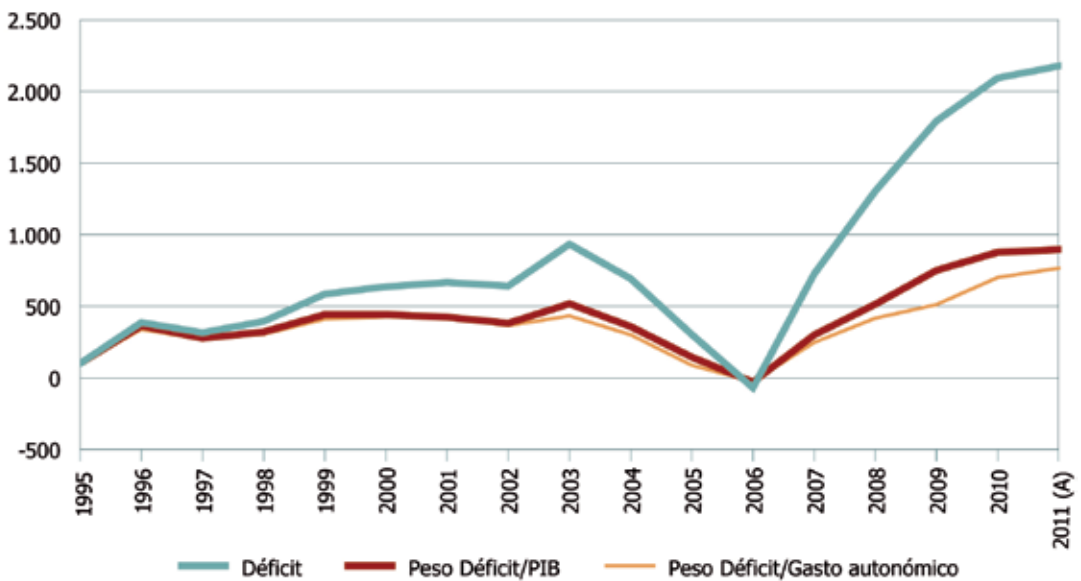
Una vez revisados los factores que han impulsado el déficit y el endeudamiento del sector público y, en particular, de las comunidades autónomas, centraremos el análisis en la Comunitat Valenciana.

**Gráfico 1.8. Evolución del endeudamiento de la Comunitat Valenciana**

a) Deuda (1995=100)



b) Déficit (1995=100)



Fuente: IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), INE, FEDEA, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

Su nivel de endeudamiento era de 20.469 millones de euros al finalizar el tercer trimestre de 2011, un 19,9% del PIB regional, situándose a la cabeza de las comunidades en este indicador relativo. En cuanto al déficit, el ejercicio de 2011 se ha cerrado con una magnitud que representa el 3,7% del PIB. La importancia de estas cifras todavía resulta mayor si se considera que el endeudamiento representa más del 140% del presupuesto de la Generalitat Valenciana para 2011 y el déficit el 26%.

Las consecuencias negativas de este nivel de déficit y de endeudamiento se han puesto de manifiesto en los últimos meses, en los que las tensiones financieras generales y los problemas de los mercados de deuda y crédito han desembocado en graves dificultades de financiación. La Generalitat Valenciana ha tenido que enfrentarse a serios problemas de tesorería que han repercutido en el incumplimiento de los plazos de pago comprometidos con proveedores y han obligado a realizar severos ajustes de gasto, que han desembocado en tensiones sociales.

En la evolución del endeudamiento de la Comunitat Valenciana se observan patrones de comportamiento similares a los comentados para el resto de CC.AA. Sin embargo, es evidente que la situación financiera de la Generalitat presenta rasgos particulares, pues su endeudamiento no solo es elevado durante los últimos años de crisis sino también a lo largo de gran parte del periodo de crecimiento económico precedente.

La indagación sobre esas particularidades se puede plantear a partir de dos preguntas básicas: ¿Se debe el mayor endeudamiento a que la Generalitat Valenciana realiza un gasto superior al resto de CC.AA., como con frecuencia se afirma? ¿Se debe a que dispone de menores ingresos que otros gobiernos autonómicos? En el próximo apartado de este capítulo abordaremos la primera de estas dos cuestiones, valorando los gastos. Posteriormente, en el capítulo dos del Informe se analizarán los ingresos de la Generalitat, para completar el diagnóstico de las causas y consecuencias de la actual situación financiera de la hacienda autonómica.

#### 1.4. EL GASTO DE LAS CC.AA. Y DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Valorar qué gasto es suficiente para atender adecuadamente las necesidades encomendadas a una administración es difícil. La respuesta depende de cómo se entienda el papel que debe desempeñar el sector público, y también de su eficiencia y del alcance deseado de las políticas redistributivas. Se trata de cuestiones que exceden con mucho a los objetivos de este Informe y a la objetividad que los especialistas pueden aportar. Sin embargo, para enmarcar ese problema es útil comparar los datos sobre el gasto de las CC.AA. en los últimos años, cuando todas prestan los mismos servicios, y analizar si realizan niveles de gasto diferentes. Como veremos, ese ejercicio sencillo pone en cuestión la tesis de que el origen del endeudamiento de la Comunitat Valenciana sea que gasta más que otras.

Al comparar el nivel de gasto de las CC.AA. conviene recordar que el modelo de Estado que se implanta con la recuperación de la democracia en España a partir del año 1978 cede a las CC.AA. la gestión de importantes servicios públicos y les atribuye responsabilidades relevantes en la regulación y la promoción económicas. De un Estado centralizado con dos niveles de gobierno, el central y el local, hemos pasado en treinta años a tres niveles de gobierno, donde las CC.AA. gestionan ya el 35% del gasto público total. La Constitución española y los diferentes Estatutos de Autonomía establecieron las competencias que podían asumir las CC.AA. en servicios como la educación, la sanidad, la protección social, la cultura, la vivienda, las infraestructuras de transporte y medioambientales, la promoción de la economía, etc. Como la descentralización coincidió con la aceleración del desarrollo de los servicios públicos que configuran el Estado del Bienestar moderno, el gasto público aumentó en esos años más rápidamente que las actividades privadas.

#### **Gasto por habitante: diferencias e implicaciones**

Desde 2002 todas las CC.AA. gestionan los mismos servicios principales y solo algunas han asumido responsabilidades particulares, fácilmente identificables. En general, la mayor parte de los gastos se concentran en servicios orientados a la población y, por ello, está justificado comparar las CC.AA. -cuyo tamaño es muy diferente- atendiendo al gasto per cápita realizado por cada una de ellas, que en principio no debería ser muy dispar.

Sin embargo, los datos del cuadro 1.3 muestran diferencias sorprendentemente elevadas entre las CC.AA. en el gasto total por habitante entre los años 2002 a 2009: el gasto de la Comunidad Foral de Navarra es más del doble del de la Comunitat Valenciana (6.384 euros por habitante la primera frente a los 2.749 euros por habitante la segunda). Si comparamos solo las CC.AA. de régimen común los extremos se aproximan, pero las diferencias siguen siendo sustanciales: entre Extremadura y la Comunitat Valenciana llegan al 56% (4.290 euros por habitante la primera). Nótese que durante el periodo 2002-2009 el gasto per cápita de la Comunitat Valenciana es inferior en un 22% al promedio de comunidades autónomas.

Si en los cuadros 1.4 y 1.5 analizamos el gasto en educación y sanidad, las funciones básicas del Estado del Bienestar en manos de las CC.AA., estas diferencias se reducen, pero de todos modos siguen siendo importantes:

- En educación el extremo superior lo ocupa el País Vasco y el inferior Illes Balears, y la diferencia en gasto por habitante alcanza el 54% (1.102 euros frente a 715 euros). Si consideramos solo las CC.AA. de régimen común, el extremo superior es ahora Castilla-La Mancha (842 euros por habitante). La Comunitat Valenciana se encuentra muy cerca de la media, con 773 euros por habitante.
- El gasto en salud presenta menores diferencias, siendo la Comunidad Foral de Navarra la comunidad con mayor gasto por habitante, con una diferencia del 34% respecto de Illes Balears, que presenta el menor. La Comunitat Valenciana vuelve a aparecer en niveles de gasto por habitante por debajo de la media. La diferencia con la Comunidad Foral de Navarra es de un 23% y con la comunidad de régimen común con mayor gasto por habitante en salud, La Rioja, de un 20%.



**Cuadro 1.3. Gasto total de las comunidades autónomas. 2002-2009**  
(euros constantes de 2009 por habitante)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Media 2002-2009	Índice
Andalucía	3.122	3.265	3.390	3.472	3.687	3.837	4.171	4.214	3.645	103,5
Aragón	3.118	3.358	3.502	3.614	3.923	3.873	4.108	4.463	3.745	106,3
Asturias, P. de	2.260	3.141	3.301	3.459	3.770	3.868	3.958	4.269	3.503	99,5
Balears, I.	2.093	2.719	2.779	3.321	3.134	3.316	3.466	3.483	3.039	86,3
Canarias	3.034	2.930	3.202	3.208	3.537	3.359	3.570	3.809	3.331	94,6
Cantabria	3.122	3.315	3.477	3.652	3.862	3.901	4.178	4.240	3.718	105,6
Castilla y León	3.335	3.435	3.596	3.798	4.009	3.962	4.080	4.275	3.811	108,2
Castilla-La Mancha	3.321	3.696	3.941	4.020	4.370	4.228	4.577	4.919	4.134	117,4
Cataluña	3.103	3.148	3.525	3.833	3.871	4.058	4.277	4.822	3.830	108,7
<b>C. Valenciana</b>	<b>2.532</b>	<b>2.558</b>	<b>2.625</b>	<b>2.733</b>	<b>2.752</b>	<b>2.795</b>	<b>2.877</b>	<b>3.124</b>	<b>2.749</b>	<b>78,1</b>
Extremadura	3.606	3.915	3.920	4.036	4.401	4.548	4.917	4.977	4.290	121,8
Galicia	3.312	3.466	3.554	3.830	4.017	4.127	4.335	4.319	3.870	109,9
Madrid, C. de	2.270	2.421	2.603	2.751	2.931	2.892	2.968	3.183	2.752	78,2
Murcia, R. de	2.472	2.571	2.682	2.839	2.983	3.089	3.488	3.323	2.931	83,2
Navarra, C. F. de	5.500	5.533	5.522	6.195	6.658	7.308	7.270	7.088	6.384	181,3
País Vasco	3.477	3.583	3.639	3.800	3.909	4.117	4.389	4.827	3.968	112,7
Rioja, La	3.105	3.471	3.495	3.559	3.991	4.070	4.095	4.079	3.733	106,0
<b>Total CC.AA.</b>	<b>2.973</b>	<b>3.119</b>	<b>3.285</b>	<b>3.457</b>	<b>3.622</b>	<b>3.697</b>	<b>3.902</b>	<b>4.120</b>	<b>3.522</b>	<b>100,0</b>

*Nota: Debe tenerse en cuenta que en el País Vasco las diputaciones forales asumen la responsabilidad de provisión de determinados servicios públicos que habitualmente son satisfechos por las comunidades autónomas. Si se homogeneizara las competencias, el gasto per cápita del País Vasco sería superior al indicado en el cuadro. En sentido contrario, también debe tenerse en cuenta las competencias diferenciales asumidas por Cataluña (prisiones, tráfico), que elevan su gasto per cápita; así como el hecho de que las comunidades autónomas uniprovinciales también asumen generalmente las competencias de las diputaciones provinciales.*

*Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.*

**Cuadro 1.4. Gasto de las comunidades autónomas en educación. 2002-2009**  
(euros constantes de 2009 por habitante)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Media 2002-2009	Índice
Andalucía	663	686	704	738	775	782	834	889	759	96,5
Aragón	675	685	690	709	746	766	810	822	738	93,8
Asturias, P. de	684	690	687	687	732	777	788	803	731	92,9
Balears, I.	652	678	689	688	705	735	769	803	715	90,9
Canarias	849	845	852	825	853	821	719	850	827	105,1
Cantabria	689	714	729	736	793	849	885	930	790	100,5
Castilla y León	743	747	766	781	793	809	850	865	794	101,0
Castilla-La Mancha	773	761	784	799	851	865	943	960	842	107,0
Cataluña	610	625	795	725	784	791	841	893	758	96,4
<b>C. Valenciana</b>	<b>724</b>	<b>751</b>	<b>752</b>	<b>756</b>	<b>758</b>	<b>762</b>	<b>795</b>	<b>883</b>	<b>773</b>	<b>98,2</b>
Extremadura	750	760	773	768	838	841	901	939	821	104,4
Galicia	712	716	722	744	792	824	879	895	786	99,9
Madrid, C. de	679	700	714	728	755	748	735	763	728	92,5
Murcia, R. de	727	742	738	755	818	848	934	975	817	103,9
Navarra, C. F. de	868	896	888	878	923	953	1.032	1.057	937	119,1
País Vasco	973	1.009	996	1.059	1.078	1.156	1.222	1.327	1.102	140,2
Rioja, La	669	688	694	700	723	768	811	813	733	93,2
<b>Total CC.AA.</b>	<b>708</b>	<b>724</b>	<b>758</b>	<b>761</b>	<b>797</b>	<b>809</b>	<b>843</b>	<b>893</b>	<b>787</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

**Cuadro 1.5. Gasto de las comunidades autónomas en salud. 2002-2009**  
(euros constantes de 2009 por habitante)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Media 2002-2009	Índice
Andalucía	943	982	1.036	1.058	1.100	1.132	1.269	1.204	1.091	93,6
Aragón	896	1.133	1.173	1.330	1.312	1.321	1.406	1.639	1.276	109,6
Asturias, P. de	676	1.123	1.239	1.318	1.359	1.365	1.469	1.556	1.263	108,5
Balears, I.	513	889	814	1.222	1.102	1.165	1.205	1.236	1.018	87,4
Canarias	1.052	1.042	1.225	1.175	1.354	1.247	1.400	1.414	1.239	106,4
Cantabria	1.178	1.273	1.244	1.335	1.302	1.329	1.361	1.382	1.300	111,7
Castilla y León	1.015	1.056	1.108	1.220	1.346	1.245	1.337	1.396	1.215	104,4
Castilla-La Mancha	608	1.043	1.090	1.245	1.290	1.289	1.427	1.543	1.192	102,3
Cataluña	964	996	1.109	1.207	1.229	1.234	1.271	1.669	1.210	103,9
<b>C. Valenciana</b>	<b>946</b>	<b>997</b>	<b>1.064</b>	<b>1.132</b>	<b>1.132</b>	<b>1.156</b>	<b>1.201</b>	<b>1.268</b>	<b>1.112</b>	<b>95,5</b>
Extremadura	901	1.107	1.147	1.247	1.387	1.430	1.542	1.577	1.292	111,0
Galicia	1.066	1.040	1.104	1.274	1.305	1.292	1.379	1.439	1.237	106,3
Madrid, C. de	765	890	959	1.051	1.086	1.103	1.158	1.267	1.035	88,9
Murcia, R. de	915	945	1.014	1.154	1.139	1.159	1.314	1.251	1.112	95,4
Navarra, C. F. de	1.249	1.225	1.281	1.299	1.378	1.419	1.505	1.562	1.365	117,2
País Vasco	1.112	1.157	1.202	1.256	1.326	1.406	1.526	1.657	1.330	114,2
Rioja, La	893	1.156	1.211	1.290	1.571	1.605	1.520	1.421	1.333	114,5
<b>Total CC.AA.</b>	<b>921</b>	<b>1.012</b>	<b>1.081</b>	<b>1.168</b>	<b>1.209</b>	<b>1.217</b>	<b>1.303</b>	<b>1.404</b>	<b>1.165</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

El gasto total per cápita en los servicios públicos valencianos se sitúa en el 78% de la media, aunque el gasto por habitante en educación (98%) y sanidad (95%) no se alejan tanto de las demás CC.AA. debido a que resulta más difícil desviarse del promedio en estos servicios básicos. Pero la consecuencia directa de la menor desviación en los mismos es que en el resto de servicios la desviación de la media es mayor. En efecto, en el cuadro 1.6 se puede comprobar la enorme distancia en las partidas restantes: la Comunitat Valenciana se sitúa en el 55% del gasto medio per cápita del conjunto de CC.AA.

**Cuadro 1.6. Gasto de las comunidades autónomas en el resto de funciones  
(una vez excluidas educación y salud). 2002-2009  
(euros constantes de 2009 por habitante)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Media 2002-2009	Índice
Andalucía	1.515	1.597	1.650	1.676	1.812	1.923	2.069	2.121	1.795	114,3
Aragón	1.547	1.539	1.639	1.575	1.864	1.785	1.892	2.002	1.731	110,2
Asturias, P. de	900	1.328	1.375	1.454	1.679	1.725	1.701	1.909	1.509	96,1
Balears, I.	928	1.152	1.276	1.411	1.327	1.416	1.492	1.443	1.306	83,1
Canarias	1.133	1.043	1.125	1.207	1.329	1.292	1.451	1.545	1.266	80,6
Cantabria	1.256	1.328	1.505	1.581	1.767	1.723	1.933	1.928	1.628	103,6
Castilla y León	1.577	1.632	1.722	1.797	1.869	1.908	1.892	2.015	1.802	114,7
Castilla-La Mancha	1.940	1.892	2.068	1.976	2.229	2.074	2.207	2.416	2.100	133,7
Cataluña	1.528	1.527	1.622	1.901	1.858	2.034	2.165	2.260	1.862	118,5
<b>C. Valenciana</b>	<b>863</b>	<b>810</b>	<b>809</b>	<b>845</b>	<b>862</b>	<b>878</b>	<b>881</b>	<b>973</b>	<b>865</b>	<b>55,1</b>
Extremadura	1.955	2.048	2.000	2.021	2.176	2.277	2.473	2.461	2.176	138,6
Galicia	1.534	1.710	1.728	1.812	1.920	2.011	2.077	1.985	1.847	117,6
Madrid, C. de	826	832	930	972	1.090	1.042	1.075	1.153	990	63,0
Murcia, R. de	831	884	930	930	1.026	1.082	1.239	1.097	1.002	63,8
Navarra, C. F. de	3.384	3.412	3.353	4.018	4.357	4.936	4.733	4.469	4.083	259,9
País Vasco	1.392	1.417	1.441	1.486	1.505	1.555	1.641	1.843	1.535	97,7
Rioja, La	1.543	1.627	1.590	1.570	1.696	1.696	1.765	1.845	1.666	106,1
<b>Total CC.AA.</b>	<b>1.344</b>	<b>1.383</b>	<b>1.446</b>	<b>1.527</b>	<b>1.616</b>	<b>1.671</b>	<b>1.755</b>	<b>1.823</b>	<b>1.571</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.*

Las implicaciones de esos distintos niveles del gasto público entre las distintas regiones -en general o en determinadas funciones-, dependen de las causas de las diferencias:

- a) No tendrían implicaciones negativas *per se* si se deben a distintas necesidades por habitante o a distintos costes unitarios en la prestación de los servicios, pues en ese caso podría tener que gastarse más o menos en una comunidad para ofrecer a un nivel similar los servicios públicos.

b) Tampoco serían objetables las diferencias si resultaran de distintas opciones políticas de los gobiernos regionales sobre el tamaño del sector público, o de sus criterios sobre las prioridades a atender: siempre que por esas decisiones no requieran más financiación de la hacienda central, el nivel de gasto es un resultado legítimo de la autonomía<sup>2</sup>.

c) Pero si las diferencias reflejan una distribución de los recursos entre territorios heterogénea por razones históricas o de peso político en el Estado, que implica que los servicios no se pueden prestar al mismo nivel en las comunidades, existen consecuencias negativas para la equidad interterritorial y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos que viven donde los servicios se ofrecen a menor nivel.

Unas diferencias de gasto por habitante tan sustanciales como las observadas en los servicios que configuran las bases del Estado de Bienestar son difíciles de explicar solo por la primera de las causas, es decir, porque las necesidades de los ciudadanos sean diferentes como consecuencia de la comunidad autónoma donde residen, ni tampoco porque el coste de la prestación de esos servicios sea muy distinto entre comunidades. Los modelos de financiación autonómica reconocen algunas diferencias razonables de necesidad o coste por habitante mediante el cálculo de lo que denominan *población ajustada*, es decir, una corrección de la cifra de población que tiene en cuenta la mayor necesidad de servicios por habitante. Las variables que entran en esos cálculos son discutibles y reflejan en ocasiones la influencia política de los territorios, pero si las aceptamos como referencia deberíamos encontrar que el gasto por *habitante ajustado*<sup>3</sup> (es decir, por unidad de necesidad) debería ser prácticamente el mismo en todas las CC.AA.

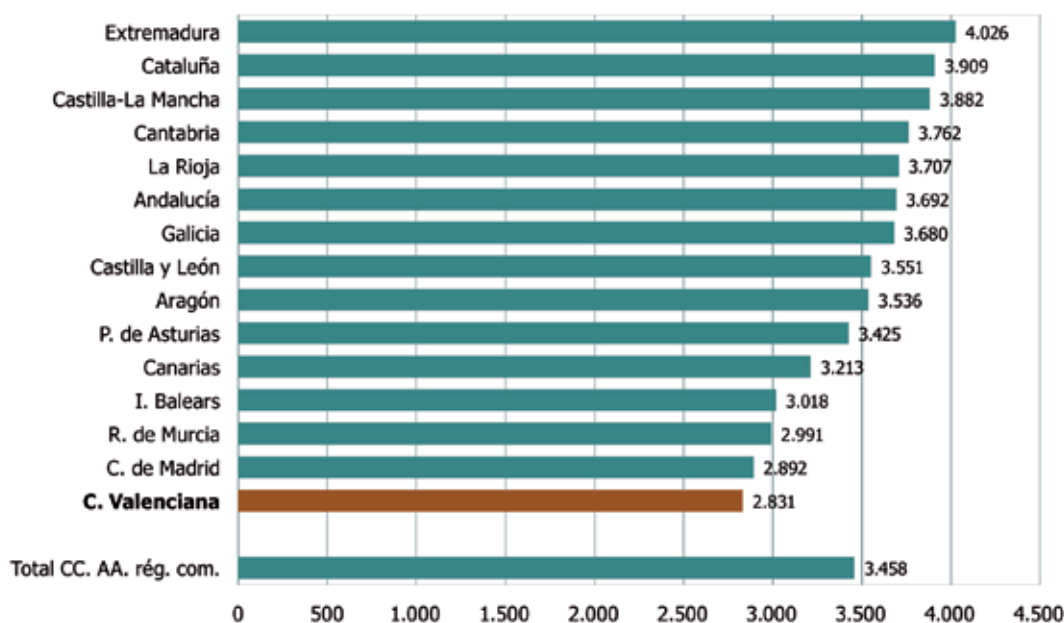
<sup>2</sup> En cambio, si también existen diferencias territoriales en el gasto de las administraciones centrales -como se comprobará en el capítulo 3-, en su caso resulta menos explicable un despliegue de los servicios a distinto nivel en los diferentes territorios.

<sup>3</sup> La población ajustada o unidad de necesidad se forma con las siguientes variables y ponderaciones: población total (30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida por el sistema de salud equivalente distribuida en siete grupos de edad (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y población entre 0 y 16 años (20,5%).

Sin embargo, la realidad es muy diferente, como se acaba de comprobar. Las comunidades que mayor gasto realizan son las forales (aunque en el caso del País Vasco no se percibe nítidamente porque se canaliza a través de las diputaciones forales). La explicación no parece que se encuentre en la mayor necesidad, sino en la capacidad financiera derivada de un sistema de financiación especial (concierto o convenio), que la Constitución reconoce pero cuya aplicación no debería dar lugar a privilegios financieros. En el gráfico 1.9 se puede comprobar hasta qué punto el resultado se aleja de la igualdad per cápita, incluso cuando solo se considera las comunidades autónomas de régimen común, que comparten un mismo sistema de financiación. La Comunitat Valenciana se sitúa muy alejada, y claramente por debajo de la media de las CC.AA.

Así pues, dadas estas diferencias, las otras dos posibles explicaciones parece que son relevantes. No es descartable que, en el tiempo transcurrido, gobiernos autonómicos con distinta orientación política marquen su impronta en los niveles de gasto. Pero existen razones de peso para pensar que las diferencias reflejan también los distintos niveles de ingresos por habitante derivados de los sistemas de financiación que se analizarán en detalle en el capítulo siguiente. Antes de hacerlo abordaremos un análisis más detallado de los gastos realizados por la Comunitat Valenciana.

**Gráfico 1.9. Gasto total de las CC. AA. de régimen común en relación a su población ajustada. Media 2002-2009**  
(euros por habitante ajustado)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.



## El gasto público de la Comunitat Valenciana

En el cuadro 1.7 se compara el gasto autonómico per cápita de la Comunitat Valenciana con la media española de los años 2005-2009 y se detallan las cifras correspondientes a los diferentes capítulos presupuestarios y las principales funciones de gasto. Se ha elegido el período 2005-2009 porque cubre los últimos años de información liquidada y homogénea en su clasificación funcional, disponible para todas las comunidades autónomas. Por consiguiente, los datos no coinciden exactamente con los presentados en los cuadros anteriores, más agregados y correspondientes al periodo 2002-2009. No obstante, los órdenes de magnitud confirman que el gasto per cápita realizado por la Comunitat Valenciana es muy inferior a la media -nada menos que 906 euros anuales por habitante- como fruto de un menor gasto en todos y cada uno de los capítulos presupuestarios, salvo el correspondiente a los gastos financieros derivados de la carga de la deuda (intereses más amortizaciones).

Algo similar ocurre cuando se analiza el gasto desde la perspectiva funcional, pues en la mayoría de partidas la Comunitat Valenciana vuelve a presentar un gasto per cápita inferior a la media. Así ocurre en las dos principales funciones de gasto, educación y sanidad (que representan casi el 70% del presupuesto valenciano), aunque en estas la diferencia con respecto a la media no es elevada (4% y 7% respectivamente). Sorprende, sin embargo, que el gasto destinado a *Agricultura, pesca y alimentación y a Infraestructuras* sea un 57% y 47% menor a la media, lo que representa 128 y 120 euros menos per cápita. Tan solo tres funciones de reducido peso en el total presentan un mayor gasto per cápita.

Es evidente por tanto que el gasto per cápita de la Comunitat Valenciana es notablemente menor que el gasto medio de las comunidades, cualquiera que sea el componente considerado e incluso tras complementar sus recursos por la vía de un mayor endeudamiento. Por tanto, no parece razonable pensar que la causa del déficit y la deuda acumulada sea un elevado nivel de gasto, al menos en términos relativos respecto al resto de las CC.AA.

Es cierto que gastar menos que otros no es lo mismo que gastar bien y, dado que uno de los debates existentes es sobre la idoneidad de ciertos gastos, es interesante plantearse otra pregunta: cuántos de los recursos gastados se han utilizado para financiar inversiones no ligadas directamente a la prestación de servicios públicos básicos o a infraestructuras de transporte y comunicaciones, como las correspondientes a los denominados grandes eventos.

Cuadro 1.7. Diferencias en el gasto de la Comunitat Valenciana en relación con el total de CC.AA.  
Media 2005-2009

	Comparado con la media de CC.AA.	Peso en presupuesto valenciano	Euros per cápita de diferencia
<b>Capítulos presupuestarios</b>			
- Gastos de personal	-11%	35%	-126
- Gastos corrientes en bienes y servicios	-22%	16%	-132
- Gastos financieros	57%	3%	29
- Transferencias corrientes	-25%	33%	-306
- Inversiones reales	-43%	6%	-123
- Transferencias de capital	-54%	5%	-175
- Activos financieros	-14%	2%	-9
- Pasivos financieros	-70%	1%	-65
<b>Principales funciones</b>			
- Servicios Sociales y Promoción Social	-44%	4%	-91
- Fomento del Empleo	-27%	3%	-28
- Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	-38%	1%	-21
- Sanidad	-7%	41%	-83
- Educación	-4%	28%	-30
- Cultura	46%	3%	30
- Agricultura, Pesca y Alimentación	-57%	3%	-128
- Industria y Energía	31%	1%	8
- Comercio, Turismo y Pymes	-39%	1%	-18
- Infraestructuras	-47%	5%	-120
- Investigación, Desarrollo e Innovación	-55%	1%	-27
- Otras Actuaciones de Carácter Económico	-39%	1%	-10
- Servicios de Carácter General	-72%	1%	-78
- Administración Financiera y Tributaria	22%	1%	5
<b>Total gastos</b>	<b>-24%</b>	<b>100%</b>	<b>-906</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

El debate sobre estos gastos se sitúa entre dos referencias: por una parte, para unos parece obvio que son inversiones que han tenido y tendrán un retorno importante en términos de visibilidad externa, reforzando el atractivo turístico de la Comunitat y generando por esa vía renta y empleo; en cambio, otra parte de la opinión pública atribuye a esos gastos y a las pérdidas acumuladas en las empresas públicas que los han gestionado una parte sustancial del mayor endeudamiento de la Generalitat Valenciana y la necesidad de recortar otras partidas.

Con el fin de objetivar este debate se puede analizar la cuestión desde dos perspectivas diferentes: valorando el peso que la deuda de las empresas públicas tienen en el total de deuda pública autonómica y cuantificando la magnitud del gasto destinado a grandes eventos y proyectos temáticos.

- Según la información publicada por el Banco de España, la deuda de las empresas públicas valencianas asciende a 1.694 millones de euros en el tercer trimestre de 2011. Esta magnitud representa el 7,6% del total de la deuda pública valenciana con empresas públicas incluidas (22.163 millones de euros).
- Según la información de la Sindicatura de Comptes, el gasto total realizado por la Generalitat Valenciana durante los últimos años en los denominados grandes eventos y proyectos temáticos asciende a 2.614 millones de euros (Ciudad de la Luz, Sociedad de Proyectos Temáticos de la Comunitat Valenciana, Aeropuerto de Castellón, Ciudad de las Artes y de las Ciencias, etc.). Esta es una magnitud sin duda relevante, pero, aunque le supusiéramos un impacto económico nulo, solo explicaría el 11,8% de la deuda pública valenciana<sup>4</sup>.

Por tanto, el análisis de estas cifras solo alcanzaría a explicar una parte menor del endeudamiento total de la Comunitat Valenciana. Incluso suponiendo que el retorno fiscal y social de los grandes eventos y proyectos temáticos fuera nulo, y sin entrar a valorar la rentabilidad o pertinencia de estas políticas, parece evidente que las causas principales del déficit y del endeudamiento han de buscarse en otros lugares, como veremos en el siguiente capítulo. Es conveniente recordar de nuevo que, pese al elevado gasto de ese tipo de proyectos, la Comunitat Valenciana es la que menor gasto efectúa por habitante.

## 1.5. CONCLUSIONES

Tras el análisis desarrollado en este capítulo, se puede afirmar que la trayectoria financiera de las CC.AA. ha empeorado sobre todo en los años recientes, tras el desencadenamiento de la crisis económica y la fuerte caída de ingresos que la acompaña. Pero sería un error considerar que, por ello, se trata de un problema coyuntural: las comunidades han mantenido sus déficit controlados hasta la llegada de la crisis pese a que sus gastos crecían con fuerza, pero gracias a que sus ingresos también crecieron mucho durante el *boom*. Por tanto, dados sus actuales desequilibrios es improbable que sin un mayor control de los gastos puedan recuperar y mantener el equilibrio presupuestario en un periodo de menor crecimiento económico y más lento incremento de los ingresos públicos.

Esto no significa que, en general, las CC.AA. gasten de forma descontrolada, al menos en comparación con otras administraciones. En realidad, su peso en el déficit y en la deuda total de las AA.PP. españolas es menor que su peso en el gasto, es decir, su ratio de endeudamiento en relación al gasto que gestionan es bastante menor que el de la Administración central, tanto antes de la llegada de la crisis como en la actualidad. Teniendo en cuenta estos datos, no deja de ser en parte sorprendente que las comunidades tengan, en general, tan mala prensa y mayores dificultades para financiarse. Pero lo mismo le pasa a España, cuando se compara su deuda pública con la de otros grandes países europeos.

El mayor problema de crecimiento del gasto lo plantea la evolución del gasto sanitario. Lo padecen la mayoría de los países y también lo sufría la Administración central antes de completar el traspaso de esta competencia. Ahora bien, no por ello deja de ser imprescindible abordarlo: el peso de la sanidad en el presupuesto de las CC.AA. es muy elevado y un desequilibrio permanente en esta función de gasto tiene consecuencias graves para las haciendas autonómicas.

Sin embargo, la corrección del rumbo del gasto en políticas como la sanidad o la educación requiere decisiones valientes, acierto en su orientación y tiempo para ponerlas en práctica. En el caso de las CC.AA. las medidas han comenzado a adoptarse con retraso y su

<sup>4</sup> Desde esta segunda perspectiva se tienen en cuenta aquellas actividades cuestionadas por parte de la opinión pública por su dudosa rentabilidad social. Existen otras actividades no cuestionadas en este sentido pero sí desde la perspectiva de la eficiencia, que han representado volúmenes importantes de gasto y contribuido, directa o indirectamente, al endeudamiento de la Generalitat. Es necesario resaltar la dimensión alcanzada por el grupo RTVV en comparación con entes similares de otras CC.AA. o incluso de ámbito estatal; también merece atención el elevado gasto realizado por CIEGSA, la empresa dedicada a la construcción de las infraestructuras educativas. Un análisis de estas actividades sobrepasa el objetivo de este informe, pero debe señalarse que la deuda de ambas instituciones no se ha ignorado en el análisis anterior pues se computa en la cifra de deuda de las empresas públicas.

orientación y resultados están por ver. De momento trascienden más los recortes que las reorientaciones de las políticas y esto, junto con la lenta reacción al crecimiento del déficit, puede justificar parte de las críticas.

De todos modos, no parece razonable pensar que caídas de ingresos tan intensas como las producidas desde 2007 puedan fácilmente ser asimiladas por unas administraciones que prestan los servicios encomendados a las CC.AA. En este sentido, aceptado en los escenarios de estabilidad presupuestaria iniciales que el ajuste importante de las CC.AA. se produciría en 2012, el acuerdo adoptado a mediados de 2011 de adelantar un año la reducción del déficit se ha revelado un objetivo muy poco realista, pues implica reorientar políticas e instituciones complejas. Se debería aprender de la experiencia y reconocer que la situación financiera de las CC.AA. requiere ajustes que van más allá que las reducciones de sueldos de los empleados públicos. Y, entre otros debates, se necesita uno más amplio sobre el nivel de gasto sostenible en educación, sanidad y protección social, y sobre la distribución más adecuada de papeles entre las AA.PP. para garantizarlo financieramente, tanto en etapas expansivas como recesivas.

En todo caso, el análisis desarrollado en este capítulo pone de manifiesto que las situaciones financieras de las CC.AA. son dispares y, especialmente, que sus niveles de gasto por habitante son muy desiguales. Lo son tanto que no cabe pensar que las diferencias se deban solo a distintas necesidades de servicios per cápita, derivadas de las características sociodemográficas de las regiones.

Es muy importante tener presente estas diferencias de gasto por habitante para la reflexión que se proponía sobre el nivel de gasto que se considera sostenible y para la valoración de las causas de los desequilibrios financieros. En cuanto a lo primero, hablar de ajustes sin tener en cuenta lo que gasta cada comunidad puede conducir a mantener indefinidamente distintos niveles de prestación de los servicios públicos en distintas comunidades. Y en cuanto a los desequilibrios financieros, no es lo mismo que una comunidad esté endeudada a pesar de gastar poco que por gastar mucho. Mientras en el primer caso la cuestión central debería ser corregir las insuficiencias financieras, en el segundo el objetivo habría de ser ajustar el gasto, pues probablemente eso no supondría un riesgo grave para garantizar los servicios al nivel medio de las demás comunidades.

Estas reflexiones son claramente relevantes para valorar la situación de la Comunitat Valenciana que, como es sabido, acumula un nivel de endeudamiento absoluto muy elevado, el mayor de todas las CC.AA. en relación al PIB. Pero es muy importante recordar que, como se ha comprobado, el déficit de la Generalitat se produce a pesar de que su nivel de gasto por habitante se encuentra al menos un 20% por debajo de la media.

Por consiguiente, no se trata de un déficit derivado de que se gasta más, como parece pensar en la actualidad la mayoría de la opinión pública española, sino de que se ingresa menos. Eso no significa que siempre se gaste bien y, de hecho, hay ejemplos concretos en los que se pueden advertir ineficiencias o inversiones de rentabilidad discutible. Pero aunque se aceptara la tesis más extrema de que los gastos más frecuentemente señalados como improductivos lo fueran totalmente, el gasto destinado a esos proyectos apenas representarían el 11,8% del endeudamiento total. Así pues, la causa de la mayor parte del endeudamiento hay que buscarla en una doble dirección: una insuficiencia estructural de ingresos combinada con la caída de los recursos tributarios que todas las CC.AA. padecen con la llegada de la crisis.

En estas circunstancias, corregir el desequilibrio financiero de la Generalitat, solo o fundamentalmente, mediante ajustes del gasto podría significar para los valencianos asumir unos niveles de prestación de servicios públicos o de inversión pública permanentemente bajos. Asumir, en definitiva, ser ciudadanos españoles de segunda. En efecto, los datos confirman la dificultad de desviarse mucho de la media de las comunidades en el gasto educativo y sanitario, por la presión ciudadana para que los servicios se ofrezcan a un nivel similar y la de los profesionales para ser retribuidos a niveles parecidos. Pero al ser menores los ingresos totales, la dificultad de reducir esos gastos se traslada a las restantes funciones, en forma de reducción del gasto en inversión y en aplazamientos de pagos a proveedores. En suma, se traslada al tejido productivo y, en ocasiones, la consecuencia de esta situación es una debilidad de los recursos destinados a las políticas de competitividad respecto a las que desarrollan el resto de CC.AA.

La conclusión que de todo ello se deriva es que se necesita una explicación acerca de por qué los recursos de la Generalitat Valenciana son menores. Ofrecerla requiere un análisis detallado de las fuentes de ingresos de las CC.AA. y en particular de los sistemas de financiación autonómicas. Ese es el objetivo del siguiente capítulo.





## **2. LOS INGRESOS DE LA GENERALITAT Y EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**



## 2. Los ingresos de la Generalitat y el sistema de financiación autonómica

La financiación de la que disponen las CC.AA. para el ejercicio de sus competencias resulta en gran parte de los recursos que reciben a través del sistema de *financiación autonómica* vigente en cada momento. Aunque dicho sistema se acuerda entre el Estado y las CC.AA. en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, las discrepancias con el mismo son frecuentes en cada una de las rondas de revisión y, en ocasiones, se hacen públicas apenas se aprueba un nuevo modelo. La razón de las discrepancias es doble: en primer lugar, que todas las comunidades reclaman más recursos para sus políticas; segundo, que las diferencias de financiación por habitante entre comunidades son siempre sustanciales entre las comunidades reguladas por lo que se denomina *régimen común*, y más todavía con las forales que disponen de recursos mucho más elevados.

Las importantes desigualdades de financiación por habitante para prestar servicios como los que desempeñan las CC.AA. ofrecen justificación a la tesis de que algunas comunidades están mal financiadas, al menos en comparación con otras. La Comunitat Valenciana es una de las que recibe menos recursos por habitante, desde hace varias décadas. En los últimos años se ha subrayado que la razón de esa situación era el rápido crecimiento demográfico valenciano acaecido tras la aprobación en 2001 del sistema de financiación anterior al actual, pero esa es solo una de las causas de un problema que viene de más atrás.

Dada la evolución del endeudamiento de la Generalitat y sus consecuencias, si una parte importante del mismo es la insuficiencia de recursos es preciso analizar por qué se produce. Ese es el objetivo de este capítulo, en el que se ofrecen datos y explicaciones que ayudan a responder a preguntas como las siguientes:

- ¿En qué se basan los modelos de financiación autonómica, y en particular los vigentes en la última década? ¿Qué indicadores de necesidades utilizan para distribuir los recursos entre las CC.AA.? ¿Cuál es la magnitud de las diferencias de recursos por habitante entre distintas comunidades? ¿Por qué se producen y por qué no se han corregido en las sucesivas revisiones de los modelos? ¿Se deben a que han existido diferencias entre CC.AA. en las valoraciones de los traspasos o a que estos se negociaron mal?

- ¿Está probado que el sistema de financiación autonómica proporciona a la Comunitat Valenciana menos recursos? ¿Cuál es la magnitud de las insuficiencias y cuáles son sus implicaciones? ¿Por qué los recursos de la Comunitat Valenciana se encuentran entre los más bajos? ¿Es una consecuencia de la descentralización o tiene otras causas? ¿Qué importancia tienen los menores recursos para explicar el endeudamiento de la Generalitat?

Para responder a estas preguntas, este capítulo se estructura como sigue. En el primer apartado se describe el marco normativo de los sistemas de financiación. En el segundo se explica cómo se calculan las necesidades de cada comunidad y por qué los recursos que cada una recibe se alejan de las necesidades estimadas. En el punto tercero se muestran los resultados financieros de los últimos modelos y la magnitud de las diferencias de recursos por habitante. En el cuarto apartado se analiza la situación de los recursos de la Comunitat Valenciana y la importancia de los menores ingresos para explicar su trayectoria de endeudamiento y el agravamiento de su situación financiera durante la crisis. Por último, en el punto cinco se presentan las conclusiones.

## 2.1. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La financiación autonómica ha ido cambiando al mismo tiempo que se iban cubriendo etapas del proceso de descentralización fiscal, del gasto y del ingreso. El camino y la dimensión de la descentralización han estado marcados desde el inicio, y siguen marcados en la actualidad, por la evolución del gasto. Es así porque no se ha descentralizado una determinada capacidad recaudatoria para posteriormente atribuir las competencias que con la misma se pudiera financiar con mayor o menor holgura o según las decisiones de las CC.AA. de subir o bajar tipos impositivos. En realidad, se ha descentralizado el gasto que el Estado realizaba en cada territorio al traspasar la competencia y, a la vez, se ha articulado una financiación que ofreciera a la comunidad los recursos financieros para atenderlo.

El gasto a financiar ha partido del realizado por el Estado en el momento de los traspasos y las necesidades de gasto reconocidas a cada comunidad han sido, en buena medida, las derivadas de esos gastos iniciales y no de un cálculo objetivo. Una vez estimadas las necesidades de ese modo los modelos de financiación debían proporcionar las fuentes de ingresos adecuadas. Una parte de ellas consistía en los recursos fiscales cedidos a la Comunidad y recaudados en su territorio; el resto -y más importante en volumen- era cubierto por una transferencia desde la hacienda central que cubría la diferencia.

Este enfoque sigue un camino contrario al sistema vigente para las Comunidades Forales, en las que el ingreso tributario con origen en sus territorios es el punto de partida y lo que se negocia con el Estado es la contribución que las haciendas forales realizan a las cargas generales del Estado. En cambio, la denominada financiación autonómica de *régimen común*, aunque ha ido incorporando capacidad fiscal a las comunidades mediante cesión de tributos, participación en ingresos estatales y recargos/exenciones sobre los mismos, lo hace más como un mecanismo de cesión de tesorería que como una verdadera corresponsabilidad fiscal. La razón es que las transferencias del Estado que completan los ingresos tributarios de cada comunidad siguen cerrando el círculo del gasto que debe ser financiado.

Es importante insistir además en que este montante total del gasto a financiar no se obtiene de una evaluación objetiva de las necesidades de recursos para proveer los servicios públicos transferidos a un nivel similar en todas las regiones, sino que se deriva de los niveles a los que el Estado prestaba esos servicios en el momento de la transferencia. Aunque los *indicadores de necesidad* han estado presentes en los modelos de financiación desde 1986, en realidad su influencia en los derechos financieros reconocidos a cada Comunidad ha sido y es limitada. Los modelos hablan de necesidades, pero en la práctica siempre se ha corregido el resultado derivado de calcularlas según estas variables mediante procedimientos que, aunque han ido cambiando, tienen un común denominador: mantener las posiciones relativas en el reparto de los recursos y en el despliegue de los servicios públicos existentes cuando los gestionaba el Estado, antes del traspaso competencial.

Podríamos decir por tanto, de manera simplificada, que *en el principio y al final fue el coste efectivo de los servicios transferidos* y, como consecuencia de ello, las comunidades prestan los mismos paquetes de servicios partiendo de unos recursos injustificadamente diferentes. Pero ese resultado no se deriva de la descentralización, sino de la etapa anterior: un Estado que era unitario, pero heterogéneo en su despliegue territorial. Tras treinta años de experiencias diversas, el resultado de la financiación autonómica se acerca algo más a la proporcionalidad por habitante de lo que lo hacía el coste efectivo, pero no ha sido capaz de dibujar un paisaje que pueda ser considerado equitativo en la asignación de los recursos autonómicos. En otras palabras, la responsabilidad de la descentralización no es haber generado las desigualdades, sino no haberlas corregido.

Para desvelar cómo ha sido posible esta inercia conviene analizar con cierto detalle cómo se han construido los sucesivos modelos de financiación autonómica. Para mostrar la arquitectura de la financiación autonómica describiremos sintéticamente (sin penetrar en la complejidad formal e instrumental de los sucesivos sistemas) los elementos esenciales de los modelos y su evolución. La superposición de distintos elementos ha ido configurándolos de manera que arrojaran, también en este terreno, el conocido resultado de que todo cambie para que todo siga casi igual.

### Marco normativo

La Constitución Española recoge, en su artículo 148, el conjunto de competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas. A su vez, los artículos 156 a 158 de la misma se refieren a la financiación para el desempeño de dichas competencias y establecen la estructura básica del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Recordar su contenido ilustra, mejor que ningún comentario, el diseño institucional y la arquitectura de la descentralización fiscal que se perfila constitucionalmente:

#### *Artículo 156*

*1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.*

#### *Artículo 157*

*1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*  
*a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito.*



2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. ...

#### Artículo 158

1. 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 la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Además, la Disposición Adicional Primera se refiere a los territorios forales y la Disposición Adicional Tercera a la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario. Finalmente, la Disposición Transitoria Quinta ha permitido la constitución de Ceuta y Melilla como ciudades con Estatuto de Autonomía.

En aplicación del artículo 157 de la Constitución, en 1980 se aprobó la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyo artículo 4 establecía la estructura de la futura financiación autonómica:

#### Artículo 4.

Uno. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.

- d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.*
- e) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.*
- f) Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes.*
- g) El producto de las operaciones de crédito.*
- h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.*
- i) Sus propios precios públicos.*

*Dos. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:*

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.*
- b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución.*

A partir de 1979 y hasta 1983 se aprobaron los Estatutos de Autonomía de todas las comunidades autónomas, desarrollándose el proceso por las dos vías previstas en los artículos 151 y 143 de la Constitución. La primera consecuencia de esas dos vías fue la velocidad a la que las comunidades recibieron las competencias más importantes, la educación y la sanidad. No obstante, también hubo comunidades -como la valenciana- que aunque desarrollaron el proceso por la vía del artículo 143 aceleraron la asunción de competencias hasta equipararse con las del 151.

Durante la primera mitad de la década de los años ochenta, siete comunidades -Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunitat Valenciana, junto con las dos forales- recibieron la mayor parte de los traspasos de competencias previstos. La descentralización de funciones comenzó a funcionar en su caso a un nivel prácticamente completo hacia 1985. El resto de comunidades recibieron solo las competencias que se denominaron *comunes* en ese periodo. La educación fue transferida en los años noventa y la sanidad, mucho más tarde, a principios del presente siglo. Después de 2001 se puede considerar que todas las comunidades han completado a un nivel similar el proceso de traspasos, aunque persisten diferencias puntuales en algunos casos. Así pues, la etapa que comienza en 2002 permite realizar comparaciones mucho más homogéneas entre comunidades en lo que se refiere a sus niveles de ingresos y gastos.

### Los Sistemas de Financiación

La configuración económica del *Estado de las autonomías* ha llevado aparejada un doble proceso: la descentralización del Presupuesto de gastos del Estado hacia el nuevo nivel de las Administraciones Públicas, el autonómico, y el establecimiento de fuentes propias de financiación para las comunidades autónomas. El instrumento central de ese doble proceso son los sucesivos modelos del *Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*, pues las comunidades forales del País Vasco y Navarra se rigen por vías que discurren completamente distintas e independientes del resto y con resultados financieros mucho más favorables.

El sistema de financiación de las quince comunidades autónomas de régimen común se ha ido configurando a lo largo de las tres últimas décadas mediante los acuerdos sobre esta materia adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Creado por el artículo tercero de la LOFCA, este Consejo es el órgano consultivo y de deliberación de aquellos aspectos de la actividad financiera de las comunidades y de la Hacienda del Estado que, por su naturaleza, precisen de una actuación coordinada de ambas esferas.

Si se revisan en perspectiva histórica las características del sistema de financiación de las comunidades autónomas -que se va desarrollando en paralelo con el avance del proceso de descentralización fiscal que tienen lugar a medida que se producen los traspasos de servicios a las comunidades autónomas-, se pueden establecer las cuatro etapas siguientes:

1.<sup>a</sup>) *Etapa del coste efectivo (hasta 1986)*. El rasgo fundamental de este período, caracterizado por la intensidad del traspaso de los servicios, es que los mecanismos de financiación se orientaban a asegurar la suficiencia financiera de las comunidades autónomas sin generar mayor gasto. El criterio utilizado se denominó del *coste efectivo de los servicios transferidos* y consistía en dotar a las comunidades, cuando recibían una competencia, de una transferencia financiera equivalente a la valoración del gasto que el Estado realizaba anteriormente en ese territorio. La hipótesis de partida era que el Estado desplegaba los servicios al mismo nivel en todas las comunidades y por tanto, el criterio del coste efectivo garantizaba el mismo nivel de financiación. Aunque en esta etapa se ceden a las comunidades algunos tributos con limitada capacidad recaudatoria, el grueso de la financiación llega a las mismas a través de las transferencias calculadas según el criterio descrito.

2.<sup>a</sup>) *Etapa de autonomía del gasto (1987-1996)*. Desde el punto de vista de la descentralización fiscal no hay variaciones respecto al período anterior, ya que la autonomía en los ingresos sigue siendo la misma y la dependencia de las transferencias del Estado sustancial. Pero al completarse los traspasos de las competencias comunes a todas las comunidades, y de la educación y sanidad a las cinco comunidades de la vía rápida, se constataron sustanciales diferencias de recursos por habitante. Aunque estos datos ponían en duda la hipótesis de partida -según la cual el Estado prestaba los servicios antes de la descentralización al mismo nivel en todos los territorios- no se revisó a fondo la distribución de recursos. Los modelos de financiación de estos dos quinquenios se caracterizan porque la transferencia del Estado llega como un porcentaje de participación en los ingresos del Estado que no se ajusta anualmente para igualar la financiación al coste efectivo evolucionado, sino que se negocia al inicio de cada quinquenio a partir de los recursos resultantes del coste efectivo y la capacidad de negociación de cada comunidad para corregir las diferencias de recursos por habitante. Como guía de la evolución de los ingresos que necesitan las CC.AA. el Estado considera sus propios gastos en funciones similares (el denominado gasto estatal equivalente) dado que en estos años todavía sigue ofreciendo servicios educativos y sanitarios en numerosas comunidades.

3.<sup>a</sup>) *Etapa de autonomía del ingreso (1997-2001)*. Tras varias revisiones del modelo, de las que se derivaba un incremento de los recursos cedidos a las comunidades, la hacienda central y las haciendas autonómicas optan por la responsabilidad fiscal como mecanismo que haga depender los gastos de cada gobierno de sus decisiones de obtener ingresos. El Sistema de Financiación establecido para este quinquenio amplía por primera vez sustancialmente los mecanismos de descentralización fiscal, introduciendo una participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y concediendo potestades normativas a las comunidades autónomas sobre determinados aspectos del tramo autonómico del IRPF y, también, de los impuestos cedidos en etapas anteriores. Sin embargo, al permanecer diferencias sustanciales en los niveles de recursos por habitante, la percepción de inequidad seguía presente en el sistema y sería la fuente de su posterior inestabilidad.

4.<sup>a</sup>) *Etapa de integración de la financiación sanitaria y ampliación de la cesión de ingresos tributarios (2001-2008 y 2009/..)* El Sistema de Financiación establecido para este periodo es el primero que corresponde a una etapa en la que el Estado y las CC.AA. ya no desempeñan competencias similares, al haberse completado el traspaso de la sanidad y la educación a todas las comunidades. El modelo de financiación integra por primera vez las competencias sanitarias con el resto, intensifica los mecanismos de descentralización fiscal y establece dos fondos específicos (competitividad y cooperación) con el objetivo de igualar más la financiación per cápita y favorecer la convergencia de las rentas regionales. Sin embargo, la decisión del sistema aprobado en 2001 de anclar la distribución de recursos en los datos de población del año base utilizado en los cálculos (1999) tuvo importantes consecuencias para ese objetivo porque en la década siguiente tuvo lugar un fuerte crecimiento demográfico, muy desigual entre comunidades y que incidía claramente en las necesidades de servicios que debían prestar. Al no reconocerlo el modelo, se produjo una nueva ampliación de las diferencias de recursos por habitante que solo sería corregida parcialmente con las modificaciones introducidas en 2009.

El cuadro 2.1 recoge la secuencia de los acuerdos plurianuales de financiación autonómica, adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

*Cuadro 2.1. Acuerdos plurianuales de financiación autonómica*

<b>Periodo</b>	<b>Competencias comunes y educación (no sanitarias)</b>	<b>Competencias sanitarias</b>
1979/1986	Sistema transitorio: financiación del coste efectivo por transferencias del Estado	Sistema transitorio: financiación del coste efectivo por transferencias del Estado
1987/1991	Acuerdo 1/86, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991	
1992/1996	Acuerdo 1/92, de 20 de enero, sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996	
1997/2001	Acuerdo 1/96, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001	Acuerdo 1/97, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de los Servicios de Sanidad en el período 1998-2001
2001/2008	Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común	
2009/	Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía	

*Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.*



## El arranque del sistema: principio de suficiencia y concepto de coste efectivo

Para definir cómo debían dotarse de recursos a las comunidades para que pudieran prestar adecuadamente los servicios que se les traspasaban y, al mismo tiempo, evitar incrementos de gasto, el art. 2 de la LOFCA reconoce un *principio de suficiencia* que enuncia como «La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas». La concreción de ese principio es el *método del coste efectivo de los servicios transferidos*, que se aprobó en 1982 y solo se modificó en 1995 para revisar el tratamiento de la *inversión nueva*.

Durante el período inicial -denominado *transitorio*- de asunción de competencias el sistema de financiación autonómica estuvo regulado por la Disposición transitoria primera de la LOFCA. Ese periodo debía durar hasta que se completase el traspaso de servicios a las comunidades autónomas o, en cualquier caso, hasta que hubieran transcurrido seis años desde la entrada en vigor del correspondiente Estatuto de autonomía. En realidad estuvo vigente hasta 1986 y durante ese tiempo los mecanismos de financiación autonómica pueden ordenarse, de acuerdo con la finalidad de los recursos, en tres tramos: de suficiencia, de solidaridad y de autonomía financiera. Sobre estos tres tramos iniciales se articularían con posterioridad los elementos constitutivos de los sucesivos modelos.

79

### 1. Tramo de suficiencia

Incluía los recursos precisos para la prestación de los servicios traspasados. Cuando una comunidad autónoma asumía la responsabilidad de prestar un servicio público adquiría el derecho a que el Estado le transfiriese el *coste efectivo* de dicho servicio, es decir, el importe de los gastos de personal, de funcionamiento y de inversión para mantener los bienes de capital en el mismo estado de conservación (inversión de reposición<sup>5</sup>).

Una vez determinado el coste efectivo, las comunidades autónomas disponían de dos instrumentos para recibir dicha financiación: la cesión de tributos y un porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

<sup>5</sup> El concepto de inversión de reposición se corresponde con el de aquellos gastos de reposición, adecuación y mantenimiento que son necesarios para que una infraestructura siga plenamente operativa, pero sin ampliación de su dimensión ni de sus prestaciones.

Si denominamos CE al coste efectivo agregado de las competencias asumidas por una comunidad autónoma y CI a los tributos cedidos a la misma (cuyo rendimiento recaudatorio debía ser inferior a CE, para que la cesión tuviera lugar) la PIE resultaba de la siguiente expresión:

$$PIE = CE - CI$$

PIE era la transferencia de recursos estatales (expresada como un porcentaje de la recaudación en los tributos estatales) residual, necesaria para que la suma de CI y PIE, alcanzaran el importe de las necesidades de gasto reconocidas por el coste de los servicios transferidos, CE.

No existían, en ese momento inicial, reglas de evolución de la recaudación de los tributos cedidos ni del porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado por lo que, cada año, el *coste efectivo* se determinaba actualizando sus componentes (considerando los capítulos I gastos de personal, II gastos de funcionamiento y la parte del capítulo VI correspondiente a la inversión de reposición) según el índice de crecimiento experimentado por el gasto del Estado. Dado que el proceso de traspasos estaba en sus inicios, el gasto del Estado se realizaba en buena medida todavía en las mismas actividades que ya desarrollaban algunas comunidades, lo que hacía el criterio descrito más razonable. Al valor así calculado se le restaba la recaudación real por tributos cedidos y la diferencia era la Participación en los Ingresos del Estado, que se expresaba como un porcentaje de la recaudación efectiva de los Ingresos Estatales.

Este sistema no incentivaba la recaudación por las comunidades autónomas de los tributos cedidos, ya que cualquier aumento en la recaudación suponía una disminución de la PIE. Por otra parte, las comunidades autónomas solo participaban de los mayores rendimientos tributarios del Estado en la medida en que este los usara para financiar el crecimiento de los capítulos de gasto que constituía la referencia para la evolución del coste efectivo.

En el caso de las competencias sanitarias y de la Seguridad Social el mecanismo era distinto: el Estado se limitaba a transferir a las comunidades el coste efectivo de las competencias traspasadas, actualizando los componentes por capítulos de gasto según su criterio. Era por tanto una aplicación estricta y continuada del método del coste efectivo, pero sin más instrumento financiero que la transferencia de fondos.

## 2. Tramo de solidaridad

Desde los inicios del desarrollo autonómico se reconoció que la financiación de las comunidades debía atender también a un *principio de solidaridad*, resultado de reconocer que algunas de ellas tenían mayores necesidades como consecuencia de su menor nivel de renta. El tramo de solidaridad del sistema de financiación quedó constituido por los recursos que tenían como objetivo hacer efectivo dicho principio, pero de los dos instrumentos previstos por el artículo 158 de la Constitución, los modelos de financiación autonómica se han olvidado hasta nuestros días del denominado *Fondo de nivelación de servicios públicos fundamentales*<sup>6</sup> y solamente se puso en funcionamiento el *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI).

El Fondo de Compensación Interterritorial se dotó inicialmente con el 40% de la inversión pública que el Estado realizaba en el ámbito de las competencias transferidas en el momento del traspaso de las mismas. Con este mecanismo se intentaba compensar que el coste efectivo no hubiera contemplado las inversiones nuevas que requería el ejercicio de las competencias asumidas (nuevas carreteras, colegios o dependencias administrativas).

Como se trataba de un instrumento de solidaridad, su distribución se realizó con criterios inversamente proporcionales a los niveles de renta de las diferentes regiones, sin considerar los niveles previos de dotación de stock de capital, ni ningún otro indicador de necesidad. Así, si una comunidad con un nivel de renta situado en la media o por encima de ella recibía una transferencia mal dotada en instalaciones o en infraestructuras -como era el caso de la Comunitat Valenciana- debía paliar esas insuficiencias con cargo a sus propios recursos, pues ni el FCI era importante en su caso ni tampoco recibía recursos para inversión nueva por la vía del coste efectivo, puesto que este solo contemplaba la inversión de reposición. Este doble desequilibrio puede explicar parte de la dinámica de recurso al endeudamiento de la Comunitat Valenciana.

<sup>6</sup> En el modelo aprobado en 2009 se articula el Fondo de Garantía con esos mismos fines, como se comentará más adelante.

### 3. Tramo de autonomía

Este tramo está compuesto por los recursos que pueden obtener las comunidades autónomas en el ejercicio de sus propias competencias tributarias y financieras, incrementando así los medios para la prestación de los servicios públicos.

Estas fuentes se limitaban inicialmente a las tasas y los recargos sobre tributos estatales. Ninguna comunidad los utilizó prácticamente, ya que en un periodo de consolidación de la descentralización ningún gobierno regional quiso aparecer como responsable de elevaciones tributarias para prestar los mismos servicios que el Estado ofrecía hasta ese momento, por muy insuficientes que estos fueran. Una segunda razón para no aumentar las tasas o los tributos es que, cuando empezaron a conocerse las diferencias de financiación per cápita entre comunidades resultantes del coste efectivo, las comunidades con menores niveles de recursos aspiraban a mejorarlos cuando el sistema de financiación fuera revisado y no aumentando la presión fiscal.

Como resultado de todo lo anterior, las comunidades autónomas recibieron los recursos imprescindibles para sostener el despliegue de servicios que el Estado tenía en su territorio en el momento del traspaso de las competencias. Esos recursos aumentaban según crecía el gasto del Estado que, sin embargo, se iba poco a poco desprendiendo de las partidas de gasto tendentes a crecer con más fuerza conforme se desplegaba el Estado de Bienestar en España, como la sanidad y la educación. Además, la distribución territorial del gasto público se mantenía inalterada aunque se había detectado que era manifiestamente desequilibrada y proporcionaba recursos por habitante muy diferentes para prestar los servicios públicos, algunos de ellos fundamentales. El resultado de esa situación fue que pronto se escucharon quejas de las comunidades -en especial de las cinco de *régimen común* que habían recibido antes las competencias de educación y sanidad- por lo que se consideraron incumplimientos del principio de suficiencia y del principio de solidaridad.

## ¿Hacia la autonomía financiera? La cesión de tributos y del rendimiento de los tributos estatales

Algunos expertos señalaron de inmediato que la respuesta a la situación planteada debía consistir en una evaluación adecuada de las necesidades y un reforzamiento del *principio de autonomía*. Es decir, por una parte se debían corregir las exageradas diferencias en los niveles de recursos por habitante y, por otra, ponerse freno a la inclinación de las comunidades a reclamar más recursos de la hacienda central. El mecanismo utilizado para ello debía ser la *corresponsabilidad fiscal*, es decir, una cesión de tributos que enfrentara a los gobiernos autonómicos a la obligación de recaudar más para poder gastar más.

La cesión tributaria debería haber constituido la pieza clave para sostener el principio de autonomía financiera, tanto de los ingresos como del gasto. La disponibilidad de un espacio fiscal propio -capaz de financiar los servicios públicos transferidos o las mejoras de los mismos, más las políticas de fomento y de impulso económico-, correspondía a un diseño del Estado de las autonomías similar al de los estados federales y coherente con una verdadera descentralización política. Pero ni la hacienda central ni los gobiernos autonómicos se movieron en esa dirección hasta bastante más tarde y todavía no lo han hecho en la actualidad plenamente. Como ya se ha señalado, solo las comunidades forales con concierto económico se desenvuelven en ese terreno, pero en su caso lo hacen de manera tan distinta que su posición corresponde más bien a la de un Estado confederal.

La descentralización tributaria ha estado plagada de temores, precauciones y restricciones por parte de los responsables del Estado y también de los gobiernos autonómicos, que han preferido centrar su estrategia en arañar recursos de la hacienda central que responsabilizarse plenamente ante los ciudadanos de una parte de la presión fiscal.

Los pasos dados en la dirección de una mayor responsabilidad fiscal fueron al principio muy modestos. Así, una vez que cada comunidad autónoma alcanzaba un volumen de coste efectivo suficiente, el Estado iniciaba la cesión de los tributos prevista en el art. 11 de la LOFCA. El proceso ha ido ampliándose en las sucesivas etapas de los modelos de financiación autonómica, siempre sujeto a este requisito pero dando entrada a cesiones y participaciones en los tributos más importantes a partir de 1994 (IRPF) y, sobre todo en 2001 (IVA y Especiales).

El cuadro 2.2 muestra la secuencia de la cesión tributaria a lo largo de los diferentes periodos cubiertos por los sistemas de financiación autonómica.

Cuadro 2.2. Cesiones tributarias

Figuras tributarias	1979/ 1986	1987/ 1991	1992/ 1996	1997/ 2001	2001/ 2008	2009/ 2014
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 50%			Cesión del 15% desde 1994	Cesión del 30%	Cesión del 33%	Cesión del 50%
Impuesto sobre el Patrimonio	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados		Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido
Impuesto sobre el lujo recaudado en destino	Cedido					
Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 50%					Cesión del 35%	Cesión del 50%
Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 58% de cada uno de ellos					Cesión del 40%	Cesión del 58%
Impuesto sobre la Electricidad					Cedido	Cedido
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido
Tributos sobre el Juego	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido	Cedido

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.



Como resultado de este proceso, en 2009 las comunidades autónomas de régimen común gestionaban una financiación global de 107.400 millones de euros, de los cuales 76.996 millones de euros eran aportados por los recursos tributarios. De ellos, 12.289 millones de euros correspondían a tributos cedidos y 64.707 al rendimiento de las participaciones en tributos estatales. Las comunidades autónomas se han beneficiado de los incrementos de recaudación derivados de su mejor gestión de los tributos cedidos y de sus modificaciones normativas. En cuanto a la participación en los tributos del Estado las comunidades han recibido el rendimiento de la gestión estatal de los impuestos en su territorio y, aunque los modelos de financiación más recientes les ha reconocido capacidad normativa también, el uso de la misma ha sido muy escaso. La capacidad real de las comunidades para diferenciar su política de ingresos fiscales se limita a los tributos cedidos y, a partir de 2001, a la tarifa autonómica del IRPF (15%). En conjunto, esas fuentes representan menos del 25% de la base de recursos gestionados.

Por otra parte, la capacidad de gestión de la tesorería de las haciendas autonómicas se limita a unas fuentes de ingresos que representan poco más del 12% de los recursos globales del sistema. El restante 88% de los recursos son gestionados por el Estado y se disponen al ritmo al que este cumple periódicamente con los envíos mensuales de fondos y realiza las liquidaciones anuales. Estas liquidaciones constituyen una verdadera espada de Damocles sobre la posición de los responsables de las haciendas autonómicas, tanto en la gestión diaria como en la negociación de las discrepancias anuales sobre la liquidación de los recursos o las sucesivas revisiones del modelo de financiación autonómica.

## 2.2. EL CÁLCULO DE LAS NECESIDADES Y LAS DIFERENCIAS DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE

Tras constatarse sustanciales diferencias en los recursos por habitante derivados del coste efectivo, todos los sistemas de financiación posteriores al del periodo llamado *transitorio* -que finalizó en 1986- han ido reconociendo que la población debía ser la referencia fundamental del reparto de fondos, pero han ido introduciendo distintos indicadores de necesidad por habitante para matizar la distribución de los recursos. Este camino se inicia en 1987 y se va paulatinamente ampliando y sofisticando, en un intento de tener en cuenta las peculiaridades de cada región que pudieran explicar diferencias en el coste de la prestación de los servicios que dependen de variables distintas de la población.

## Los indicadores de necesidad y sus limitaciones

Como indicadores de necesidad complementarios de la población, los sistemas de financiación dan entrada, con distintos pesos, a la dispersión de población, la densidad, la renta por habitante, la dinámica y estructura poblacional, la insularidad, etc. El cuadro siguiente recoge, para el periodo que va de 1987 a 2008, cómo ha evolucionado la toma en consideración de diferentes variables de distribución en los sucesivos modelos de financiación autonómica.

Lo primero que se observa es una tendencia a ganar peso en los modelos de la variable población, como consecuencia de que la generalización de los traspasos educativos y sanitarios hizo más evidente la importancia de ese criterio. Así, en los tres modelos anteriores al aprobado en 2009 el 94% de los recursos de las competencias no sanitarias y el 75% de las sanitarias debían ya asignarse por la variable población o la población protegida. La otra variable de peso es la población mayor de 65 años, incluida para tener en cuenta el mayor gasto sanitario de las personas mayores pero que presenta una fuerte correlación con la población, pues la desviación más significativa entre ambas se produce en el caso de Castilla y León y solo representa el 2,1%, sobre el valor de esta variable.

86

Por consiguiente, dado que el peso de la población es decisivo, la financiación autonómica por habitante debía ser muy parecida entre comunidades. Y, más aún, una vez corregida la población por esos otros indicadores de necesidad, los recursos por habitante ajustado de cada comunidad deberían ser iguales a los del resto. Por ello resulta paradójico que las diferencias de financiación per cápita entre regiones se mantengan año tras año, y alcancen porcentajes elevados entre los extremos, superiores al 35% en 2008.

Hay dos explicaciones posibles de este resultado, que no son incompatibles entre sí: a) existen variables *ad hoc* en los indicadores de necesidad que, a pesar de su reducida participación, benefician exclusivamente a algunas comunidades; b) la aplicación efectiva de las variables relacionadas con la población se encuentra fuertemente limitada por otros elementos de los modelos, como las reglas de garantía y evolución. Estas reglas se introducen para modular los efectos de los cambios de modelo con el fin de impedir que se reduzca la financiación de algunas comunidades autónomas o se incremente mucho la de otras, con independencia de que esos cambios sean el resultado de la aplicación de los criterios elegidos para calcular las necesidades.

Cuadro 2.3. Aplicación de variables de distribución (indicadores de necesidad) en los modelos de financiación de las comunidades autónomas. 1987/2008 (porcentaje)

Competencias Variables	1987/1991	1992/1996	1997/2001	2001/2008
Competencias comunes y educación				
Variables distributivas				
Población	73,75	94,00	94,00	94,00
Insularidad	2,09	1,50	1,50	0,60
Superficie	15,42	3,50	3,50	4,20
Dispersión		0,60	0,60	1,20
Unidades Administrativas	10,19	0,40	0,40	
Constante	-1,45			
Variables redistributivas				
Pobreza relativa	1,99	2,70	2,70	
Esfuerzo fiscal	3,08	1,82	1,82	
Fondos redistributivos				
Renta relativa				0,29
Densidad de población				0,08
Competencias sanitarias S. Social				
Población protegida RGSS			100,0	75,00
Población mayor 65 años	Coste efectivo	Coste efectivo		24,50
Insularidad				0,50
Competencias Servicios Sociales S. Social				
Población mayor 65 años	C. efectivo	C. efectivo	C. efectivo	100,00

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

Ambos tipos de causas operan en la realidad y la consecuencia es que la financiación efectiva ofrecida por los modelos se aleja bastante de la que debería derivarse de las necesidades que los mismos dicen reconocer. De hecho, tras la sofisticación y complejidad de los sistemas de financiación -que los retuercen hasta hacerlos incomprensibles para los no especialistas-, más que las diferencias justificadas en el coste por habitante de algunos servicios -por ejemplo, incrementos del coste educativo en comunidades con muchos jóvenes y del coste sanitario en otras con muchos ancianos- se esconde la defensa del *statu quo*. Las garantías, modulaciones y múltiples fondos contemplados reajustan los resultados de la aplicación de las variables que se presentan como esenciales para calcular las necesidades (vinculadas sobre todo a la población y sus estructuras de edades) para mantener y justificar los distintos recursos per cápita obtenidos por las comunidades.

Una razón que hace más lamentable la permanencia de esta situación es que las reformas han costado recursos adicionales (cuadro 2.4), que no han sido aprovechados para corregir las deficiencias del reparto inicial sino, en buena medida, para mantenerlas. El Estado ha procedido en este tema una y otra vez como si existieran razones sólidas para aceptar que la geografía de las diferencias iniciales de coste efectivo per cápita era correcta. Así, los incrementos de recursos que en todas las revisiones del sistema se han aportado han tendido a justificarse por razones de insuficiencia financiera general de las CC.AA. para gestionar sus competencias, pero no por la necesidad de modificar la distribución inicial de manera sustantiva para hacerla más equitativa.

Que la prestación de servicios por parte de la Administración General del Estado antes de los traspasos seguía un patrón que respetaba la equidad interterritorial es una hipótesis difícil de aceptar a la vista de las diferencias de recursos observadas. Y aunque es comprensible que aquellas comunidades autónomas que disfrutaban de un mayor nivel de recursos per cápita quieran mantener una capacidad financiera que les permite mantener mejores niveles relativos de prestación de los servicios, no lo es tanto que planteen la exigencia de participar en los recursos adicionales que se han ido aportando a la financiación autonómica de forma que se mantengan las proporciones de partida en el reparto. Y lo es todavía menos que el Estado acepte y canalice esas demandas, impidiendo la aproximación a una distribución más igualitaria de la financiación.

Cuadro 2.4. Incremento de recursos aportados por el sistema de financiación autonómica en cada revisión del modelo (porcentaje)

Incremento sobre modelo anterior	
1987	6,9
1992	6,1
1997	0,0
2002	3,5
2009	14,0

Fuente: Zabalza (2012).

El último modelo aprobado en 2009 muestra, con mayor transparencia que otros anteriores, que esta situación no ha cambiado, aunque se haya modificado la forma de hacerla perdurar. El nuevo modelo usa un mayor número de variables y más sofisticadas (cuadro 2.5), presentadas una vez más como orientadas a tener en cuenta distintas necesidades de gasto y a igualar los recursos. Con esa finalidad se introducen diversos fondos específicos para atender singularidades y desequilibrios, pero estos se concretan en buena medida de manera que se contrarrestan entre sí y, finalmente, el *statu quo* anterior sigue condicionando y explicando más del 90% de la financiación autonómica resultante. Así se pone de relieve explícitamente en el documento de liquidación del nuevo modelo para el primer año de aplicación del mismo, que cuantifica por separado, sin disimulos, el reparto resultante del *statu quo* y de los nuevos recursos distribuidos, estos sí repartidos según las variables de necesidad.

Cuadro 2.5. Variables de reparto en el modelo 2009.

Fondos	Variables	Millones €	% Fondos sobre total financiación	% peso variables sobre total financiación
<b>Todas las competencias</b>		<b>91.755</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Statu quo</b>		<b>82.731</b>	<b>90,17</b>	
	Statu quo 2009		100,00	<b>90,17</b>
<b>Fondo refuerzo estado bienestar</b>		<b>4.915</b>	<b>5,36</b>	
	Variación población ajustada 10 años		75,00	<b>4,02</b>
	Peso relativo población ajustada		12,50	<b>0,67</b>
	Peso relativo población potencialmente dependiente		10,00	<b>0,54</b>
	Peso relativo personas reconocidas como dependientes		2,50	<b>0,13</b>
<b>Fondo dispersión superior a la media</b>		<b>50</b>	<b>0,05</b>	
	Población/nº entidades singulares < media España		100,00	<b>0,05</b>
<b>Fondo densidad inferior a la media</b>		<b>50</b>	<b>0,05</b>	
	Población/superficie < media España		100,00	<b>0,05</b>
<b>Fondo normalización lingüística</b>		<b>237</b>	<b>0,26</b>	
	Valoración coste efectivo		100,00	<b>0,26</b>
<b>1.er subfondo de cooperación</b>		<b>800</b>	<b>0,87</b>	
	Si PIB per cápita < media España 3 años			
	% población ajustada respecto a beneficiarias		86,00	<b>0,75</b>
	Distancia a la media renta per cápita		14,00	<b>0,12</b>
<b>2.º subfondo de cooperación</b>		<b>400</b>	<b>0,44</b>	
	Si crecimiento población < 50% media España			
	% población ajustada respecto a beneficiarias		100,00	<b>0,44</b>
<b>Fondo de competitividad</b>		<b>2.572</b>	<b>2,80</b>	
	Si financiación per cápita < media España o capacidad fiscal			
	% población ajustada respecto a beneficiarias		100,00	<b>2,80</b>

Nota: La población ajustada o unidad de necesidad se forma con las siguientes variables y ponderaciones: población total (30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida por el sistema de salud equivalente distribuida en siete grupos de edad (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y población entre 0 y 16 años (20,5%).

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

## Instrumentos que desvían el reparto de fondos de las necesidades: ejemplos

Merece la pena detenerse a ofrecer tres ejemplos de cómo los Sistemas de financiación han conseguido mantener las sustanciales diferencias de financiación por habitante entre comunidades, que perjudican de manera permanente a la Comunitat Valenciana: la particular aplicación del *principio de suficiencia*, *las reglas de modulación* y los fondos distribuidos con criterios *ad hoc*.

El primer camino por el que esto se consigue, tras la finalización de la etapa transitoria en 1986, es la forma en la que los modelos de financiación incorporan el concepto de *suficiencia*, es decir, la condición de que los recursos garanticen que las necesidades pueden ser atendidas.

Las necesidades son calculadas inicialmente según el criterio del coste efectivo y actualizadas según las reglas de evolución fijadas en cada periodo (cuadro 2.6). Hasta el año 1997, esas reglas consistían en que la financiación autonómica se actualizaba según el crecimiento que experimentaba el gasto equivalente del Estado (GEE). Es decir, las regiones recibían recursos que les permitían la misma variación del gasto que el Estado presupuestaba en aquellas competencias similares a las transferidas y que aun gestionaba, dado que no se habían completado los traspasos a todas las comunidades. De este modo, como el Estado también gastaba más en las políticas que constituyen los pilares del Estado del Bienestar (sanidad, educación y protección social) y ampliaba el espacio de estas en el gasto público, superando con frecuencia la dinámica del rendimiento de la recaudación tributaria y reduciendo la dimensión relativa de otras políticas de gasto<sup>7</sup>, se obligaba a reconocer esa dinámica en las CC.AA. y les ofrecía los correspondientes recursos.

<sup>7</sup> En 2001 la situación se modifica definitivamente, pues el Estado finaliza el proceso de transferencias, con la cesión completa de la sanidad a las comunidades y desaparece la referencia al gasto equivalente del Estado. A partir de entonces se amplía la responsabilidad fiscal de las comunidades y se liga la evolución de la financiación autonómica a la recaudación de los tributos estatales de las comunidades autónomas, pero ya no existe una referencia que permita decir si las comunidades gastan más o menos de lo que lo hace el Estado. Es en esta etapa en la que, sin ese elemento comparativo, las comunidades han recibido mayores acusaciones de gastar mucho.



Cuadro 2.6. Criterios de actualización de los diferentes recursos en los modelos de financiación autonómica

Competencias	Recursos Tributivos cedidos	1987/1991 Recaudación	1992/1996 Recaudación	1997/2001 Recaudación	2001/2008 Recaudación	2009/... Recaudación
<b>Competencias no sanitarias del RGSS</b>						
	Actualización recursos de la Participación en ingresos del Estado o del Fondo de Suficiencia	Variación del ITAE, siempre que no supere la variación del PIB, ni sea inferior al GEE	Variación del ITAE, siempre que no supere la variación del PIB, ni sea inferior al GEE	Variación del ITAE	Variación del ITE	Variación del ITE
<b>Competencias sanitarias del RGSS</b>						
	Actualización recursos provenientes de INSALUD e IMSERSO	Variación presupuestos INSALUD e IMSERSO	Variación presupuestos INSALUD e IMSERSO	Variación PIB nominal	Variación del ITE	Variación del ITE

Nota: ITAE: Ingresos tributarios del Estado ajustados estructural mente. GEE: Gasto equivalente del Estado. PIB: Producto interior bruto. ITE: Ingresos Tributarios del Estado.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

En ese contexto, el fondo o tramo de suficiencia era solo un complemento, pues se calculaba como el resultado de restar al coste efectivo actualizado del modo descrito anteriormente el rendimiento de los ingresos tributarios cedidos o participados por la comunidad autónoma. Al interpretarse así la suficiencia se mantenía en cada comunidad la conexión directa de los recursos totales recibidos con la valoración de las competencias en el momento inicial. Aunque se gastaba más no se corregían las desigualdades de partida, de modo que el principio de suficiencia lo que garantizaba era una suficiencia tan desigual como al principio.

Al procederse de esta manera, como venimos reiterando, los recursos reconocidos a las comunidades autónomas para el ejercicio de sus competencias no están basados en ningún análisis de las necesidades de gasto para llevar a cabo una prestación de los servicios fundamentales como sanidad, educación o protección social basada en el principio de igualdad de oportunidades. El nivel relativo de acceso a los servicios públicos esenciales en cada territorio permanece anclado en el desarrollo que la Administración General del Estado había realizado de los servicios transferidos hasta el momento del traspaso competencial. Este *statu quo* relativo marca la aplicación del principio de suficiencia en los sucesivos

modelos de financiación, y por ello, no ofrece ninguna garantía desde la perspectiva de la equidad, el equilibrio territorial o el desarrollo económico.

Los cinco modelos que han estado operativos hasta el momento han sellado este compromiso con el pasado con una cláusula taxativa de que en cada revisión la nueva financiación no podrá ser inferior a la que cada comunidad autónoma obtenía en el modelo anterior. Pero han ido más allá porque con frecuencia han aceptado una variación proporcional de los recursos de las comunidades autónomas que, mediante las reglas de evolución aplicadas en cada periodo, acaba por ofrecer una imagen ampliada de la foto inicial, pero con el mismo perfil y parecidas distorsiones.

Para conseguir ese resultado se necesitaba corregir los resultados derivados de los indicadores de necesidad que cada modelo reconocía. Con esa finalidad se han añadido a los sistemas de financiación diversas cláusulas que limitaban la aplicación efectiva de los criterios basados en las necesidades. Un ejemplo de esas cláusulas son las denominadas *reglas de modulación* que aparecen en sucesivos modelos a partir de 1987. Estas reglas establecen los límites a la evolución de la financiación de cada comunidad autónoma resultante de los indicadores de necesidad que define cada sistema plurianual. Se trata de unas cláusulas muy particularizadas, redactadas para conseguir objetivos precisos: si tras definir unos indicadores de necesidad y distribuir los recursos conforme a los mismos el resultado del modelo es que la financiación es muy diferente a la de partida, mediante las cláusulas se limitan las variaciones al alza o a la baja para que el resultado se parezca lo más posible al original.

Es interesante mostrar el tenor de estas cláusulas para comprobar lo señalado, por lo que transcribimos dos de ellas. La primera corresponde al punto II.8 del Acuerdo correspondiente al modelo del año 1992:

*II.8. Modulación de las tasas de crecimiento resultantes.*

*El resultado obtenido por la aplicación de las ponderaciones detalladas en el epígrafe precedente se corregirá, en su caso, con las siguientes reglas de modulación:*

*a) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma no podrá superar el doble de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.*

b) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma no podrá ser inferior a la cuarta parte de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

c) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas Comunidades Autónomas cuya financiación por habitante sea inferior a la media, o cuya renta por habitante esté por debajo del 70 por ciento de la renta por habitante media, no podrá ser inferior al 85 y al 100 por ciento respectivamente de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

d) La regla a) anterior no será de aplicación para aquellas Comunidades Autónomas cuya posición en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de financiación por habitante esté desplazada en más de tres lugares respecto a la posición que ocupe en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de pobreza relativa.

Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales.

La cláusula incluida en el modelo que se acuerda en 2001, tampoco tiene desperdicio:

E) *Modulación de la tasa de crecimiento.*

*El resultado obtenido de las operaciones detalladas en el apartado anterior, se corregirá, en su caso, con las siguientes reglas de modulación:*

a) *Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma no podrá superar el 75% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.*

*Sin embargo, en la aplicación de este principio habrán de tenerse en cuenta, igualmente, las siguientes reglas:*

1ª. *La aplicación de la citada modulación no podrá suponer en ningún caso un recorte superior al 22,791% de su restricción inicial.*

2ª. *Cuando la Comunidad a la que se aplique la modulación cuente con un número de entidades singulares (núcleos de población) superior al 10% del total de las existentes en las Comunidades Autónomas de régimen común, el*

*exceso sobre el 75% de la tasa de crecimiento medio se multiplicará por 0,49 para hallar el importe de la modulación.*

*b) Con respeto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas Comunidades Autónomas cuya renta por habitante se encuentre por debajo del 70% de la renta por habitante media de las Comunidades Autónomas de régimen común, no podrá ser inferior al 120% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.*

*A su vez, para las que se encuentren situadas entre el 70 y el 75% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 30% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.*

*Por último, para las que se hallen entre el 75% y el 82% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 22% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común.*

### 2.3. LOS ÚLTIMOS MODELOS DE FINANCIACIÓN Y LOS FONDOS AD HOC

No es este el lugar para entrar en los detalles técnicos de los mecanismos a través de los cuales operan los modelos de financiación vigentes en los últimos diez años, de los que se deriva la situación actual de los recursos: Pero merece la pena ofrecer una explicación intuitiva de cómo operan, en particular el aprobado en 2009, para advertir las razones que mantienen a la Comunitat Valenciana en una posición de desventaja permanente.

#### **El modelo aprobado en 2009**

Tras una larga negociación, el modelo aprobado a mediados de 2009 parte de la distribución de recursos del modelo anterior (2002-2008) y declara que un problema fundamental a atender con la revisión del mismo es el incremento de población que ha tenido lugar en la última década, muy importante y desigual entre CC.AA. Según esta declaración los recursos adicionales se deberían repartir en función del incremento de población de cada comunidad; sin embargo, este criterio solo se aplica a una parte menor de los recursos adicionales: concretamente, en 2009, solo a 3.675 de los 10.253 millones adicionales, los correspondientes al 75% de la partida denominada *Recursos para refuerzo del Estado*

de *Bienestar* que aporta un total de 4.900 millones. El resto de fondos adicionales se distribuye en función de la población o de otras variables, pero como la población no es lo mismo que *incrementos de población* y el peso de las comunidades en ambas variables es muy diferente, el criterio *población* beneficia ahora a comunidades que apenas han crecido.

El modelo se ocupa también explícitamente de la situación de las comunidades que quedan con un nivel de financiación per cápita inferior a la media a través del *Fondo de Competitividad*, y aporta recursos para corregir su déficit. Sin embargo, el tratamiento dado al problema es insatisfactorio, por dos motivos: quiénes participan de ese fondo y el criterio de reparto.

### 1. Quiénes participan

De ese fondo participan no solo las regiones con recursos por habitante inferiores a la media (Comunidad de Madrid, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Canarias, Región de Murcia y Comunitat Valenciana), sino también aquellas cuya financiación por habitante sea superior a la media pero tienen un peso en la recaudación tributaria superior a su peso en la renta. Gracias a esta corrección Cataluña participa en este fondo, lo que incrementa sustancialmente el número de habitantes entre los que se reparten los recursos del mismo. Como consecuencia de este criterio, sucederá que una comunidad cuyos recursos ya son superiores a la media lo sean más todavía gracias a este fondo, mientras que su participación limita los recursos que llegan a otras comunidades y las mantiene alejadas de la media. Por tanto, el reconocimiento de un derecho a disponer de más recursos a las comunidades que aportan más por su capacidad fiscal no solo es discutible desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial sino que, sobre todo, tiene implicaciones sobre otras comunidades que, por ello, van a permanecer más alejadas de la media, por debajo.

### 2. En cuánto se participa

Los recursos de este fondo se reparten proporcionalmente a la población de las comunidades que participan en él, ignorándose si están muy próximas a la media o muy alejadas de ella en financiación por habitante. La opción de tener en cuenta la distancia a la media es, en cambio, la elegida al definir la asignación de los recursos del *Fondo de Cooperación*, en el que las comunidades con menos renta reciben más recursos. Así pues, la asimetría entre los criterios de los fondos es notable y parece responder a criterios *ad hoc* más que a una misma lógica. A la Comunitat Valenciana le perjudica particularmente esta asimetría

de criterios: en el Fondo de Competitividad participa, pero no se reconoce la intensidad de su problema histórico de baja financiación por habitante; en cambio, en el Fondo de Cooperación no participa, porque la intensidad de su problema de bajo nivel de renta relativo no es lo bastante grave (aunque en 2009 apenas superaba ya por unas décimas el límite de renta per cápita de las comunidades de régimen común que da derecho a participar en ese fondo, situándose en el 90,4% de la media).

En el modelo que se inicia en 2009 el trabajo que en los anteriores correspondía a las reglas de modulación se le encomienda a este conjunto de fondos *ad hoc*, en base a los cuales se dotan los recursos adicionales que aporta el nuevo modelo. Además de los ya mencionados, el modelo incorpora el denominado *Fondo de Garantía*, que introduce más confusión nominal porque no responde en realidad a lo que lo parece. Se define como «una garantía de igual financiación, por unidad de financiación o habitante ajustado, por los Servicios Públicos Fundamentales». Pero en lugar de orientarse a ese objetivo opera de hecho como una etiqueta para una parte de los recursos ya repartidos en base al *statu quo* o a los criterios de los fondos adicionales: la distribución final es la suma de esas dos partidas que aparecen a la izquierda de la expresión siguiente (cuadro 2.7), y no garantiza en modo alguno la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios de los habitantes de cada comunidad.

Cuadro 2.7. Estructura de las necesidades e ingresos reconocidos por el sistema de financiación. Liquidación 2009

<i>Statu quo</i>	+	Fondos adicionales modelo 2009 (sin fondos convergencia)	=	Recaudación tributos	+	Fondo de Garantía	+	Fondo de suficiencia
90,17 %		9,83 %		87,50 %		3,77%		8,72 %

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

### La financiación per cápita en los últimos modelos.

El cuadro 2.8 ofrece los resultados de la aplicación del modelo de financiación autonómica vigente en el periodo 2002-2008 y también del primer año de aplicación del aprobado en 2009. En él se presentan los recursos per cápita que el sistema de financiación establece en cada comunidad autónoma, tomando como valor 100 la media del conjunto de comunidades.

**Cuadro 2.8. Rendimiento definitivo del sistema de financiación autonómica. 2002-2009**  
(recursos per cápita. Total CC.AA. de régimen común = 100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Media
Andalucía	98,2	99,7	100,6	100,7	100,2	101,8	99,7	91,6	99,0
Aragón	107,9	109,0	107,6	108,2	109,2	109,4	112,1	107,7	108,9
Asturias, P. de	103,8	104,4	103,5	101,3	102,9	107,9	112,2	107,1	105,4
Baleares, I	93,2	91,3	89,6	91,8	91,6	89,1	84,5	98,0	91,1
Canarias	97,7	94,7	91,6	91,2	91,0	92,0	89,8	86,1	91,8
Cantabria	118,9	119,9	118,8	121,3	119,5	122,1	123,5	119,3	120,4
Castilla y León	109,7	108,8	109,2	108,7	108,8	111,5	114,0	108,1	109,8
Castilla-La Mancha	102,5	99,6	101,3	103,1	105,5	107,4	106,4	97,9	103,0
Cataluña	101,9	101,5	101,9	101,7	101,3	98,9	101,0	110,5	102,3
<b>C. Valenciana</b>	<b>92,6</b>	<b>92,1</b>	<b>92,6</b>	<b>92,6</b>	<b>92,3</b>	<b>89,7</b>	<b>85,7</b>	<b>90,5</b>	<b>91,0</b>
Extremadura	112,1	113,1	110,3	109,7	110,7	115,2	117,3	107,4	112,0
Galicia	106,2	105,6	104,7	104,6	105,5	109,4	112,3	106,3	106,8
Madrid, C. de	94,3	95,6	95,7	95,2	95,0	92,7	95,1	102,2	95,7
Murcia, R. de	89,7	89,9	90,6	94,0	94,2	93,9	89,5	88,8	91,3
Rioja, La	116,0	119,5	120,5	117,1	117,8	118,4	120,1	110,8	117,5
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

La observación de los datos de este cuadro confirma un rasgo fundamental de la situación financiera de las comunidades en esos años: las diferencias de recursos entre comunidades son muy importantes. En términos porcentuales el rango de variación se aproxima a los 30 puntos porcentuales, lo que significa que la mejor financiada supera a la peor en un 32%, lo que equivale a más de 600 euros por habitante al año. Concretamente, si la Comunitat Valenciana hubiera dispuesto de la financiación por habitante de Cantabria hubiera tenido 3.000 millones más de recursos al año.

Los resultados del cuadro confirman que el papel de las necesidades basadas en la población y el resto de variables descritas en el cuadro 2.5 está severamente distorsionado por el resto de elementos comentados de los modelos. El cuadro 2.9 presenta el índice de recursos en relación con la población, sin ajustar y ajustada, de cada comunidad correspondiente a 2009 y añade también un tercer índice obtenido tras homogeneizar a todas las comunidades excluyendo los recursos correspondientes a las competencias que



solo algunas gestionan<sup>8</sup>. Aunque se producen cambios y el abanico de valores se reduce algo, el rango de diferencias sigue siendo muy similar al comentado para la media del período.

Cuadro 2.9. Recursos per cápita del sistema de financiación autonómica. 2009  
(total CC.AA. de régimen común = 100)

	En relación con...		
	Población	Población ajustada	Pob. ajustada y competencias homogéneas
Andalucía	91,6	93,3	94,7
Aragón	107,7	102,2	105,1
Asturias, P. de	107,1	102,4	105,0
Balears, I	98,0	98,0	99,2
Canarias	86,1	84,0	83,9
Cantabria	119,3	119,3	118,2
Castilla y León	108,1	100,4	104,4
Castilla-La Mancha	97,9	92,4	96,6
Cataluña	110,5	111,0	103,6
C. Valenciana	90,5	92,5	94,0
Extremadura	107,4	101,2	105,4
Galicia	106,3	99,8	101,1
Madrid, C. de	102,2	109,0	107,6
Murcia, R. de	88,8	92,7	96,7
Rioja, La	110,8	109,5	110,3
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Zabalza (2012) y elaboración propia.

Cabe recordar que el nivel de gasto de las CC.AA. no coincide con el nivel de ingresos que ofrecen los modelos de financiación por dos razones: algunas de ellas reciben otros fondos, a veces muy importantes, del Fondo de Compensación Interterritorial y de la Unión Europea; y en algunos casos -recientemente todas las comunidades- recurren al endeudamiento para financiarse. Aunque los sistemas de financiación tienen siempre una influencia decisiva, las diferencias de ingresos por habitante derivadas de los mismos pueden no coincidir con las de ingresos totales.

<sup>8</sup> Por ejemplo, prisiones y tráfico en el caso de Cataluña, bilingüismo en Cataluña, Galicia, Comunitat Valenciana e Illes Balears.

Desde la perspectiva de la solidaridad, si el sistema de financiación autonómica intenta dotar de los recursos necesarios para la financiación de las competencias transferidas de forma equitativa, debería evitar que el menor nivel de renta de una comunidad condicionara el nivel de prestación de los servicios públicos. Pero observamos que CC.AA. con un nivel de renta similar en términos de PIB per cápita reciben una financiación por habitante diferente; y lo que aun es menos explicable, CC.AA. menos ricas reciben menos financiación por habitante que otras con mayor PIB per cápita. En este sentido y con la reforma aprobada el año 2009, encontramos que, por ejemplo, Principado de Asturias tiene un PIB per cápita superior en un 6% al valenciano y sin embargo su financiación por habitante es también un 18% superior a la de la Comunitat Valenciana.

### **Recursos vs. indicadores de necesidad: evolución**

El segundo rasgo que se aprecia en los resultados de los modelos vigentes entre 2002 y 2009 es que los recursos por habitante experimentan un crecimiento importante entre 2002 y 2006, del 28% en términos reales. En cambio, entre 2007 y 2009 se produce un retroceso efectivo del 25% en los recursos reconocidos a las comunidades<sup>9</sup>, debido fundamentalmente a la fuerte caída de ingresos fiscales que se deriva de la crisis. Como consecuencia del efecto conjunto de ambos efectos, en 2009 existen menos recursos reales por habitante que en 2002, un resultado que justifica plantearse la cuestión formulada al final del capítulo 1: cómo debe gestionar el sector público un retroceso de los ingresos de esta magnitud.

<sup>9</sup> Esta caída de ingresos después de 2007 parece contradecir lo afirmado en el capítulo 1, donde se indicaba que la caída se retrasaba hasta 2010. Las dos afirmaciones son compatibles debido a cómo se liquida el sistema de financiación y como presupuestó el gobierno central en esos años: como no se reconocieron adecuadamente en los presupuestos los retrocesos en los ingresos tributarios las CC.AA. recibieron anticipos mayores y tuvieron que devolver recursos al hacerse la liquidación. Las devoluciones siguen en buena medida pendientes, al haberse acordado un calendario para facilitar la financiación a las comunidades.

Cuadro 2.10. Rendimiento definitivo del sistema de financiación autonómica. 2002-2009  
(Euros de 2009 per cápita)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	2.183,4	2.337,4	2.468,8	2.650,0	2.848,4	2.832,0	2.344,6	1.955,6
Aragón	2.398,8	2.554,5	2.641,5	2.847,5	3.104,6	3.045,3	2.635,1	2.300,7
Asturias, P. de	2.307,4	2.448,4	2.540,1	2.667,6	2.924,5	3.003,7	2.638,6	2.288,0
Balears, I	2.071,0	2.141,1	2.199,2	2.417,8	2.603,5	2.478,8	1.987,8	2.093,4
Canarias	2.171,0	2.220,8	2.248,2	2.400,0	2.586,0	2.560,5	2.111,5	1.839,9
Cantabria	2.642,0	2.812,2	2.915,0	3.193,5	3.397,5	3.398,2	2.904,3	2.548,1
Castilla y León	2.439,3	2.550,8	2.681,4	2.860,9	3.092,1	3.103,8	2.679,9	2.308,4
Castilla-La Mancha	2.279,3	2.334,4	2.487,3	2.715,0	3.000,0	2.989,5	2.503,2	2.090,7
Cataluña	2.266,3	2.378,9	2.500,5	2.676,6	2.878,8	2.752,1	2.376,3	2.360,1
<b>C. Valenciana</b>	<b>2.059,4</b>	<b>2.160,2</b>	<b>2.273,5</b>	<b>2.437,0</b>	<b>2.624,0</b>	<b>2.496,1</b>	<b>2.014,8</b>	<b>1.932,9</b>
Extremadura	2.491,0	2.650,7	2.706,0	2.888,9	3.147,7	3.205,7	2.758,1	2.294,9
Galicia	2.360,9	2.476,0	2.570,7	2.755,2	2.998,3	3.044,9	2.639,8	2.270,7
Madrid, C. de	2.095,2	2.241,4	2.348,6	2.506,5	2.701,6	2.579,6	2.237,2	2.182,1
Murcia, R. de	1.994,7	2.108,3	2.223,6	2.474,1	2.678,7	2.612,2	2.105,4	1.897,3
Rioja, La	2.579,2	2.801,5	2.958,5	3.082,5	3.349,5	3.295,9	2.825,0	2.366,7
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>2.223,0</b>	<b>2.344,6</b>	<b>2.454,4</b>	<b>2.632,8</b>	<b>2.843,0</b>	<b>2.782,8</b>	<b>2.351,7</b>	<b>2.135,7</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

#### 2.4. EL NIVEL DE RECURSOS Y LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA GENERALITAT VALENCIANA

La Comunitat Valenciana es claramente una de las peor financiadas a lo largo de la última década y también lo era en etapas anteriores. Una vez considerado el marco general del que se deriva esa situación es necesario precisar la dimensión de esas insuficiencias financieras y las implicaciones de las mismas.

Si se consideran los datos de 2002 y se toma como referencia Cantabria, la comunidad con más recursos por habitante y con un PIB per cápita en ese momento similar a la Comunitat Valenciana, aquella obtenía del sistema de financiación autonómica unos recursos per cápita que superaban a los valencianos en un 28%. Seis años después, en 2008, el PIB per cápita de Cantabria había mejorado y era claramente superior al de los valencianos en aproximadamente doce puntos. Al mismo tiempo, seguía recibiendo mayores recursos por habitante del sistema de financiación autonómica, habiéndose elevado la brecha de recursos por habitante hasta un 44%.

En 2009, tras la puesta en marcha del nuevo modelo, la diferencia a favor de Cantabria era algo menor, pero todavía alcanzaba el 32%: por cada tres euros disponibles para prestar servicios en la Comunitat Valenciana, otra comunidad recibe cuatro. Ello se debe a que el nuevo modelo respeta también el *statu quo* de los anteriores, como ya hemos comentado. Por tanto, aunque una vez más se añaden nuevos recursos -en este caso a través de fondos que son distribuidos según las variables de necesidad y de la forma comentada- el grueso de la financiación sigue repartiéndose como en el pasado, generándose al fin y a la postre sustanciales diferencias per cápita.

### **Recursos per cápita de la Generalitat: implicaciones**

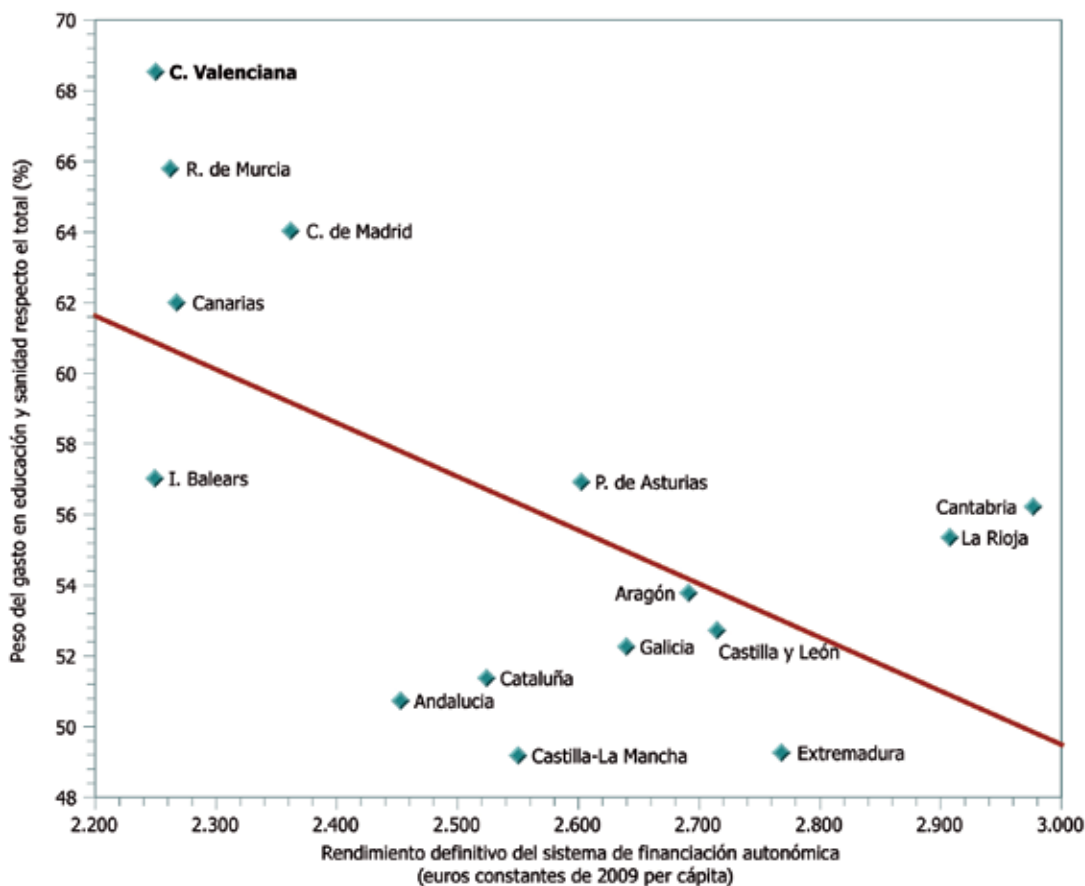
Según hemos explicado, ese patrón de financiación que genera menores ingresos de manera permanente se deriva de que el gasto público en la Comunitat Valenciana era menor que en otras regiones antes de que tuviera lugar la descentralización. Como esta se realizó siguiendo el criterio de transferir a las comunidades autónomas el coste de los servicios que se prestaban en cada territorio, la Generalitat recibió unas transferencias per cápita menores que otras comunidades para gestionar las mismas competencias. Además las recibió con unos niveles de dotación de infraestructuras sociales y de transporte inferiores, que han sido ampliamente documentadas por los estudios que estiman el capital público. Esa peor situación de partida obligó a realizar más inversiones, pero en el déficit de recursos nunca ha llegado a corregirse. Los efectos financieros y sobre los niveles de prestación de los servicios públicos de las carencias se han prolongado hasta la actualidad, generándose déficit y endeudamiento a pesar de que el gasto por habitante es inferior a la media.

Que el gasto autonómico haya sido en la Comunitat Valenciana inferior a la media no significa que no haya crecido. Lo ha hecho pese a que no siempre crecían de igual modo los ingresos, presionado por las demandas sociales de los usuarios de los servicios y los empleados públicos, la emulación de lo que sucedía en otras comunidades y, desde luego, por las decisiones de los sucesivos gobiernos. Pero las numerosas revisiones del sistema de financiación autonómica nunca corrigieron significativamente -como sí sucedió en otras comunidades- la menor financiación por habitante. Esta ha seguido situada, durante veinticinco años, más de diez puntos porcentuales por debajo de la media. Así sigue sucediendo en los años que aparecen en los cuadros anteriores, correspondientes al periodo reciente en el que la homogeneidad competencial es mayor y las comparaciones más precisas.

Una de las implicaciones de las diferencias de financiación entre comunidades es que aquellas que disponen de más recursos presupuestarios suelen gastar más en educación y sanidad, pero consumen en ello una parte menor de sus presupuestos. Mientras tanto, las que disponen de menos recursos gastan menos en esos servicios básicos, pero haciendo un mayor esfuerzo en prestarlos para no desviarse demasiado de la media. Esta hipótesis se confirma al contemplar el gráfico 2.1, en el que se muestran en el eje horizontal los recursos por habitante del sistema de financiación autonómica de cada comunidad y en el vertical el porcentaje de su presupuesto dedicado a salud y educación. Aunque existen diferencias en los niveles de gasto por habitante, estas son menores en esos servicios que en otros (recuérdese los cuadros 1.2 a 1.5) porque las comunidades se esfuerzan más por aproximarse a los niveles de prestación de la educación y la sanidad ofrecidos en los demás territorios. Pero para conseguir ese objetivo, las comunidades con menos recursos han de consumir una parte mayor de su presupuesto en estas funciones. Por esta razón, en el gráfico se puede observar que la relación entre las dos variables es negativa, porque el gasto en educación y salud representa una parte mayor del presupuesto cuanto menor es el volumen de recursos con el que cuenta la comunidad autónoma. Concretamente, mientras en la Comunitat Valenciana absorben el 69% de los recursos, en Extremadura y Castilla-La Mancha solo alcanzan el 49%.

Dado que el sistema de financiación autonómica proporciona aproximadamente el 80% del total de ingresos de las comunidades y que el 65% del gasto público autonómico se destina a educación, sanidad y protección social, los modelos de financiación condicionan decisivamente los gastos en estas funciones básicas y sus diferencias territoriales por habitante, pero también en el resto de funciones. Por ello, cuando las comunidades con menos recursos aumentan su esfuerzo para minimizar las diferencias de gasto en educación y sanidad, consumen una mayor parte de sus presupuestos, y la consecuencia es doble: encajan ese mayor esfuerzo con reducciones en el resto de partidas de gasto -entre las que se encuentran algunas muy importantes, como las infraestructuras- y, pese a ello, en ocasiones recurren más al endeudamiento.

**Gráfico 2.1. Absorción de recursos autonómicos por el gasto en educación y sanidad (media 2002-2009)**



Fuente: IGAE, INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

## Relación entre la financiación y el endeudamiento

La dificultad que representa para algunas comunidades ofrecer un nivel de servicios públicos similar al de otras pero con menos recursos puede ser uno de los factores que impulse a gastar incurriendo en déficit. En el caso de la Comunitat Valenciana, su gasto es inferior a la media de las comunidades de régimen común y mucho menor que el de las comunidades forales pero, con independencia de la eficiencia con la que se realice el gasto, una parte de ese menor gasto se financia con déficit. Por consiguiente, parte del endeudamiento acumulado puede venir de la necesidad de proveer a los valencianos un nivel de servicios públicos no demasiado alejado de la media del resto de ciudadanos españoles y no de que se gaste más. El déficit se acelera en los últimos años porque los recursos del sistema de financiación, tras la caída de ingresos, no cubren siquiera el gasto en educación, sanidad y protección social (gráfico 2.3).

Así pues, los distintos niveles de endeudamiento se derivan, parcialmente, de la falta de equidad en la distribución de la financiación autonómica, que genera niveles de ingresos por habitante de las comunidades muy dispares. Aunque parece lógico que para un mismo nivel competencial el sistema debería ofrecer una financiación por *habitante ajustado* similar en todas partes, el funcionamiento efectivo del sistema de financiación autonómica no ofrece esos resultados.

Para valorar el alcance de estas diferencias de financiación por habitante se puede calcular cómo habría variado el endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común entre 2002 y 2009 si todas hubieran dispuesto de una financiación per cápita igual a la media, y mantenido los niveles de gasto realizados en esos años. Los cálculos se hacen para ese periodo porque para el mismo se dispone de datos homogéneos para todas las comunidades autónomas de régimen común. El cuadro 2.11 muestra el cálculo de la mayor o menor financiación que las comunidades autónomas hubieran recibido si todas hubieran igualado su financiación por habitante a la media de las de régimen común. A continuación, el cuadro 2.12 muestra el incremento del endeudamiento anual según los datos del Banco de España, de acuerdo con la metodología del déficit excesivo. Por último, el cuadro 2.13 muestra la corrección del endeudamiento que se hubiera producido en el periodo para cada comunidad autónoma si hubiera recibido la financiación por habitante media.

Estos tres cuadros junto con el gráfico 2.2 apoyan la hipótesis de que las comunidades autónomas se han endeudado más o menos según la necesidad de recurrir al déficit para ofrecer un nivel parecido de servicios públicos: aquellas que tienen una financiación por habitante superior a la media se han endeudado menos, pero habrían tenido que endeudarse con más intensidad si su financiación hubiera sido igual a la media; en cambio, aquellas cuya financiación por habitante ha sido inferior a la media se hubieran podido endeudar en menor medida para ofrecer los servicios al nivel que los ofrecen, si hubieran dispuesto de una financiación igual a la media.



Cuadro 2.11. Variación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación autonómica (SFA) si todas las CC.AA. hubieran recibido la misma financiación per cápita. 2002-2009 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado 2002-2009
Andalucía	244	46	-96	-121	-40	-384	57	1.473	1.178
Aragón	-177	-219	-204	-246	-311	-330	-367	-218	-2.072
Asturias, P. de	-75	-94	-80	-34	-81	-229	-301	-161	-1.054
Balears, I	113	160	213	191	224	306	382	46	1.634
Canarias	78	195	343	411	476	439	491	617	3.050
Cantabria	-187	-217	-223	-284	-292	-341	-315	-238	-2.097
Castilla y León	-442	-433	-493	-516	-580	-783	-816	-433	-4.497
Castilla-La Mancha	-83	16	-53	-141	-281	-394	-301	92	-1.147
Cataluña	-232	-193	-272	-274	-235	216	-178	-1.635	-2.804
<b>C. Valenciana</b>	<b>575</b>	<b>684</b>	<b>711</b>	<b>820</b>	<b>965</b>	<b>1.353</b>	<b>1.654</b>	<b>1.018</b>	<b>7.781</b>
Extremadura	-236	-278	-237	-250	-307	-445	-435	-172	-2.362
Galicia	-310	-304	-278	-304	-397	-700	-783	-369	-3.443
Madrid, C. de	585	497	538	679	795	1.215	709	-292	4.726
Murcia, R. de	231	252	261	191	208	232	350	346	2.072
Rioja, La	-83	-111	-129	-122	-144	-155	-147	-73	-966
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Cuadro 2.12. Evolución de la utilización anual del endeudamiento público. 2002-2009 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado 2002-2009
Andalucía	-14	257	-33	-73	-40	-137	874	1.780	2.614
Aragón	148	24	24	19	10	2	352	373	952
Asturias, P. de	172	55	-78	1	-74	15	26	310	427
Balears, I	138	204	92	639	46	163	629	846	2.757
Canarias	-72	204	45	252	133	-1	321	469	1.351
Cantabria	4	79	5	34	-13	36	77	151	373
Castilla y León	86	80	15	338	9	96	714	619	1.957
Castilla-La Mancha	179	23	250	294	192	286	755	1.704	3.683
Cataluña	73	88	1.341	1.533	251	820	4.796	4.530	13.432
<b>C. Valenciana</b>	<b>447</b>	<b>882</b>	<b>1.378</b>	<b>1.113</b>	<b>738</b>	<b>637</b>	<b>1.203</b>	<b>2.438</b>	<b>8.836</b>
Extremadura	71	0	1	0	1	1	119	182	375
Galicia	39	29	79	116	154	177	242	888	1.724
Madrid, C. de	1.759	445	-83	1.123	-23	27	428	1.456	5.132
Murcia, R. de	-1	1	63	-57	-5	-38	107	585	655
Rioja, La	2	18	9	-6	-3	92	117	114	343
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>3.031</b>	<b>2.389</b>	<b>3.108</b>	<b>5.326</b>	<b>1.376</b>	<b>2.176</b>	<b>10.760</b>	<b>16.445</b>	<b>44.611</b>

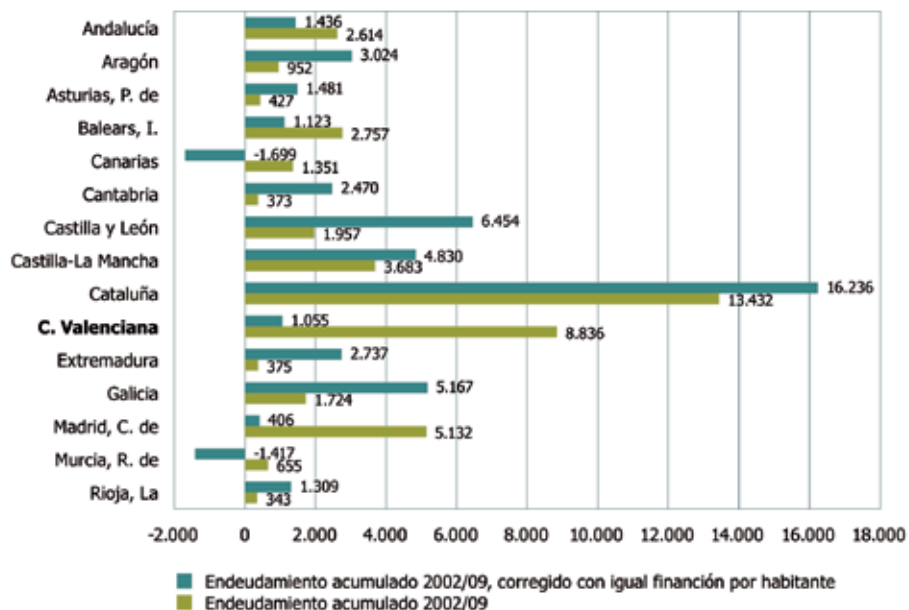
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Cuadro 2.13. Evolución corregida de la utilización anual del endeudamiento público si todas las CC.AA. hubieran recibido la misma financiación per cápita. 2002-2009 (millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado 2002-2009
Andalucía	-258	211	63	48	0	247	817	307	1.436
Aragón	325	243	228	265	321	332	719	591	3.024
Asturias, P. de	247	149	2	35	7	244	327	471	1.481
Balears, I	25	44	-121	448	-178	-143	247	800	1.123
Canarias	-150	9	-298	-159	-343	-440	-170	-148	-1.699
Cantabria	191	296	228	318	279	377	392	389	2.470
Castilla y León	528	513	508	854	589	879	1.530	1.052	6.454
Castilla-La Mancha	262	7	303	435	473	680	1.056	1.612	4.830
Cataluña	305	281	1.613	1.807	486	604	4.974	6.165	16.236
<b>C. Valenciana</b>	<b>-128</b>	<b>198</b>	<b>667</b>	<b>293</b>	<b>-227</b>	<b>-716</b>	<b>-451</b>	<b>1.420</b>	<b>1.055</b>
Extremadura	307	278	238	250	308	446	554	354	2.737
Galicia	349	333	357	420	551	877	1.025	1.257	5.167
Madrid, C. de	1.174	-52	-621	444	-818	-1.188	-281	1.748	406
Murcia, R. de	-232	-251	-198	-248	-213	-270	-243	239	-1.417
Rioja, La	85	129	138	116	141	247	264	187	1.309
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>3.031</b>	<b>2.389</b>	<b>3.108</b>	<b>5.326</b>	<b>1.376</b>	<b>2.176</b>	<b>10.760</b>	<b>16.445</b>	<b>44.611</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE, Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 2.2. Endeudamiento acumulado en el periodo 2002-2009: real y corregido con igual financiación per cápita (millones de euros)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

La forma de advertir la importancia cuantitativa de lo que comentamos es considerar el caso valenciano, la comunidad más endeudada en relación con su PIB. En términos absolutos el rendimiento del sistema de financiación autonómica ha facilitado a la Comunitat Valenciana durante los años de vigencia del anterior modelo (2002-2008) 6.763 millones de euros menos, por no haberse situado en la media de la financiación por habitante de las CC.AA. de régimen común. Y con la reforma del modelo aprobada el año 2009, en el primer año de su aplicación la Comunitat ha recibido 1.018 millones de euros menos de los que hubiera ingresado si su financiación por habitante se hubiera situado en la media de las CC.AA. de régimen común.

En esos años, de 2002 a 2009, el endeudamiento de la Generalitat aumentó en 8.836 millones de euros. Al mismo tiempo la insuficiencia de ingresos derivada de que los recursos recibidos se situaron por debajo de la media fue de 7.781 millones, lo que equivale a un 88% del aumento de la deuda. En otras palabras: si a lo largo del período considerado los ingresos por habitante se hubieran situado en la media y el gasto hubiera sido igual al observado, la deuda hubiese aumentado poco más de 1.000 millones de euros, en lugar de los casi 9.000. Es más, en algunos años (2002, 2006, 2007 y 2008) no hubiese sido necesario recurrir al endeudamiento para financiar el gasto realizado.

108

Este cálculo es sencillo e ignora otras consideraciones que, desde luego, podrían haber hecho que con más ingresos el resultado no fuera exactamente ese. Por una parte, con una trayectoria de menor endeudamiento el gasto se habría reducido por el ahorro en los intereses a pagar. Por otra, no puede descartarse que se hubiera gastado más al disponer de más recursos. Sin embargo, el ejercicio nos da una idea de la notable influencia que el sistema de financiación autonómica puede haber tenido en el elevado endeudamiento de la Generalitat Valenciana. No cabe duda de que habría existido un importante potencial de minoración de la deuda si los sucesivos sistemas de financiación no hubieran perjudicado a la Comunitat Valenciana como lo han hecho.

De hecho, mientras la mayoría de comunidades redujeron su endeudamiento en relación al PIB durante los años de mayor crecimiento económico, algunas de las CC.AA. peor financiadas, como Illes Balears y la Comunitat Valenciana, acumularon niveles elevados de deuda en ese periodo. La explicación no obedece como con frecuencia se afirma a un mayor gasto en estos casos, sino a menores ingresos por habitante derivados del sistema de financiación, intensificada en estos territorios durante esos años por la presión sobre el gasto derivada del fuerte crecimiento demográfico.

Durante los años de vigencia del sistema de financiación autonómica anterior (2002-2008), la Generalitat denunció en repetidas ocasiones el efecto negativo que para sus recursos tenía que no se actualizara en el cálculo de los recursos la variable básica, la población, que en esos años crecía con fuerza en toda España pero mucho más en la Comunitat Valenciana. La trayectoria demográfica acentuó, en efecto, el diferencial negativo de los recursos por habitante de la Comunitat Valenciana, aunque fueron años en los que los ingresos crecieron de todos modos con fuerza como consecuencia de que el *boom* económico, y en particular las actividades inmobiliarias, incrementaron muy rápidamente la recaudación fiscal. Al crecer más la población y no recoger esos cambios el sistema de financiación, los recursos por habitante se alejaban todavía más de la media y la presión para mantener los servicios en niveles similares al resto de las comunidades se traducía en un crecimiento del gasto que derivaba en el caso valenciano en déficit y endeudamiento.

En definitiva, la insuficiencia financiera permanente acabó desembocando en un déficit también permanente y un creciente endeudamiento, que ya se pusieron de manifiesto en los años del *boom* económico y demográfico pese al fuerte aumento de los ingresos. Pero durante esos años las facilidades de financiación eran grandes y los tipos de interés bajos, dos circunstancias que redujeron la percepción de los graves riesgos financieros que se estaban asumiendo.

### **Crisis, nuevo modelo y agravamiento del desequilibrio presupuestario**

En la actualidad, a esta circunstancia singular de la hacienda pública valenciana -su bajo nivel de ingresos estructural desde hace varias décadas- se suma un segundo factor muy importante, que ha afectado en los últimos años a todas las comunidades autónomas y al conjunto de las Administraciones públicas: el desplome de los ingresos tributarios, descrito en el capítulo 1. La fuerte caída de los ingresos ha reducido los recursos canalizados a través del sistema de financiación autonómica, sobre todo a partir de 2010, contribuyendo decisivamente a impulsar el déficit y la deuda en todas las autonomías, y desde luego también en la valenciana.

El nuevo modelo reconoció por fin el crecimiento de la población que se había producido en la Comunitat Valenciana, pero su efecto sobre la suficiencia financiera fue muy limitado, por dos razones:

1. La primera, que el modelo no aplica la nueva población a todos los recursos que distribuye el sistema, sino a una pequeña parte de los mismos (5%). En cambio, la mayoría de los recursos (90%) seguía recibéndose en función del *statu quo* anterior que, como hemos reiterado, era y es muy perjudicial para la Comunitat. La consecuencia de esta situación es que la Generalitat Valenciana sigue recibiendo en 2009 una financiación por debajo de la media en un 9,5%, y esa distancia equivale a más de 1.000 millones de euros menos anuales.
2. La segunda es que, debido a la caída de ingresos tributarios, pese a las mejoras relativas del nuevo modelo, los recursos que este genera en 2009 son menores en unos 600 euros per cápita a los proporcionados por el anterior modelo en 2006 o 2007, es decir, unos 3.000 millones menos en total.

El nuevo modelo de financiación autonómica ha añadido recursos a través de varios fondos específicos que han sido distribuidos en algunos casos con criterios que reconocen las características y necesidades de la Comunitat Valenciana. Pero en otros casos no es así y, sobre todo, estos recursos añadidos no son suficientes para compensar la desfavorable situación de partida, influida fuertemente por el respeto del *statu quo* de los modelos previos que impide que se alcance una financiación semejante a la media, y por la caída de los ingresos tributarios.

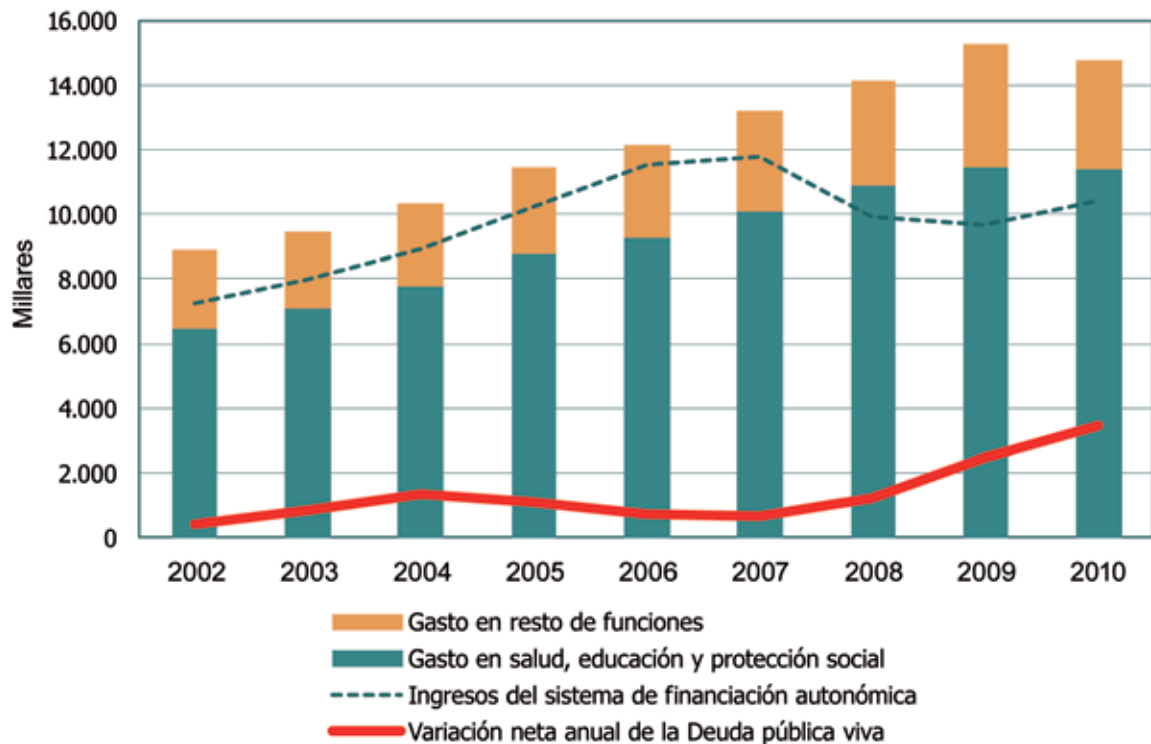
El modelo aprobado en 2009 parte de la asignación a la Comunitat Valenciana de 8.289 millones de euros en concepto de respeto al *statu quo* reconocido por el modelo anterior, lo que representa 1.651 euros por habitante (un 14,1% por debajo de la media de comunidades de régimen común). Los nuevos fondos, añadidos para corregir las enormes diferencias anteriores, asignan a la Comunitat Valenciana 1.413 millones de euros, lo que representa 282 euros por habitante (un 32% por encima de la media de estas nuevas partidas). Pero, en conjunto, la Comunitat recibe 1.933 euros por habitante, lo que sigue representando una financiación inferior a la media en un 9,5%.

En definitiva, el cambio de modelo no ha representado en absoluto una mejora en la situación financiera de la Generalitat, sino todo lo contrario, aunque en ese empeoramiento coinciden otras circunstancias, como el tardío reconocimiento de que los ingresos habían flexionado

a la baja y la falta de respuesta a esta situación por el lado del gasto. Como el nuevo modelo no resolvió bien los problemas de fondo en el caso valenciano, las insuficiencias financieras se acentuaron y el déficit creció sustancialmente tras su aprobación, lo mismo que el endeudamiento, que alcanzó cifras en el tercer trimestre de 2011 que representaban un 19,9% del PIB y un 140% del presupuesto de la Generalitat.

El gráfico 2.3 sintetiza todos los aspectos comentados ofreciendo datos de la evolución de ingresos y gastos de la Comunitat Valenciana de 2002 a 2010, que confirman esta valoración. Por una parte, la evolución del gasto en servicios esenciales (salud, educación y protección social) es creciente hasta 2010 y solo ha flexionado levemente en 2011. Por otra, la curva de ingresos generados por el sistema de financiación autonómica se desploma como consecuencia de la caída de los ingresos tributarios a partir de 2007. A partir de esa fecha tiene lugar un creciente e intenso recurso al endeudamiento, que no ha sido mayor durante 2008 y 2009 porque las comunidades reciben unas cantidades a cuenta de la liquidación del sistema de financiación autonómica superiores a las finalmente reconocidas, pero que tendrán que devolver en los años siguientes.

**Gráfico 2.3. Evolución del déficit de la Generalitat Valenciana y de sus factores explicativos. 2002/2010**  
(millones de euros)



Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Informes Sindicatura de Comptes y elaboración propia.

El gráfico 2.3 pone de manifiesto una situación presupuestaria estructuralmente insostenible a medio plazo, pues los ingresos del sistema de financiación autonómica no alcanzan para dar cobertura a los gastos en servicios básicos. El riesgo que supone mantener ese desajuste mediante déficits importantes y endeudamiento creciente se ha evidenciado en las tensiones de liquidez y la elevación del coste de la financiación experimentadas a lo largo de 2011. Como consecuencia del endurecimiento de las tensiones de liquidez, derivadas tanto de la permanencia del déficit como de la creciente dificultad para renovar los recursos al vencimiento de los créditos y empréstitos precedentes, la situación financiera de la Generalitat se ha revelado insostenible a lo largo de 2011.

Se han agravado progresivamente las dificultades para hacer frente a los compromisos de pago a final de año en distintos frentes: los proveedores privados de bienes y servicios, las instituciones públicas dependientes financieramente de la Generalitat (como universidades, empresas y fundaciones), y las instituciones financieras. La negativa de la hacienda central hasta 2012 a ayudar a resolver el problema, por entender que esa intervención equivalía a un rescate que pondría en cuestión el coste de la deuda española, ha implicado mayores costes financieros, una progresiva degradación de las calificaciones financieras y una peligrosa aproximación a la bancarrota.

En la actualidad existen dos problemas graves, de naturaleza diferente. El primero es el encauzamiento de las dificultades de tesorería, un camino que parece haberse comenzado a recorrer en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado 17 de enero, en el que se aprobaron diversas medidas para facilitar la liquidez: alargamiento del plazo de devoluciones de los saldos negativos de las liquidaciones derivados de las caídas de ingresos de 2008 y 2009, adelanto de transferencias pendientes y apertura de una línea de financiación del Instituto de Crédito Oficial (ICO) e incluso la posibilidad de emisión de la deuda autonómica por el Estado (hispanobonos). Si estas medidas fueran completadas con mecanismos que permitan a la Generalitat completar y cubrir el calendario de emisiones previstas en el escenario de consolidación fiscal aprobado en abril del 2011, los problemas de pagos deberían quedar resueltos en su mayor parte.



Cuadro 2.14. Rendimiento definitivo del sistema de financiación. 2009

	Total statu quo	Recursos añadidos modelo 2009	Rendimiento definitivo	Total statu quo	Recursos añadidos modelo 2009	Rendimiento definitivo	Total statu quo	Recursos añadidos modelo 2009	Rendimiento definitivo
	<i>(miles de euros)</i>			<i>(Euros per cápita)</i>			<i>(Euros per cápita. Total CC.AA. régimen común=100)</i>		
Andalucía	14.904.227,6	1.087.524,1	15.991.751,7	1.822,6	133,0	1.955,6	94,8	62,2	91,6
Aragón	2.855.957,5	178.429,4	3.034.386,9	2.165,4	135,3	2.300,7	112,7	63,3	107,7
Asturias, P. de	2.273.533,6	145.188,1	2.418.721,6	2.150,6	137,3	2.288,0	111,9	64,3	107,1
Balears, I	1.718.400,1	531.879,1	2.250.279,2	1.598,6	494,8	2.093,4	83,2	231,5	98,0
Canarias	3.466.475,3	371.430,3	3.837.905,6	1.661,8	178,1	1.839,9	86,5	83,3	86,1
Cantabria	1.401.128,3	71.405,9	1.472.534,3	2.424,6	123,6	2.548,1	126,1	57,8	119,3
Castilla y León	5.411.011,2	384.513,1	5.795.524,3	2.155,2	153,2	2.308,4	112,1	71,7	108,1
Castilla-La Mancha	3.924.816,6	335.461,8	4.260.278,4	1.926,0	164,6	2.090,7	100,2	77,0	97,9
Cataluña	15.214.740,1	1.986.097,6	17.200.837,7	2.087,6	272,5	2.360,1	108,6	127,5	110,5
<b>C. Valenciana</b>	<b>8.288.774,9</b>	<b>1.412.906,5</b>	<b>9.701.681,4</b>	<b>1.651,4</b>	<b>281,5</b>	<b>1.932,9</b>	<b>85,9</b>	<b>131,7</b>	<b>90,5</b>
Extremadura	2.322.230,8	158.531,7	2.480.762,5	2.148,2	146,7	2.294,9	111,8	68,6	107,4
Galicia	5.729.107,8	485.842,5	6.214.950,2	2.093,2	177,5	2.270,7	108,9	83,1	106,3
Madrid, C. de	12.106.808,7	1.641.125,3	13.747.934,0	1.921,6	260,5	2.182,1	100,0	121,9	102,2
Murcia, R. de	2.392.718,5	362.432,9	2.755.151,3	1.647,7	249,6	1.897,3	85,7	116,8	88,8
Rioja, La	703.737,9	44.948,9	748.686,8	2.224,6	142,1	2.366,7	115,7	66,5	110,8
<b>CC.AA. de régimen común</b>	<b>82.713.668,9</b>	<b>9.197.717,1</b>	<b>91.911.385,9</b>	<b>1.922,0</b>	<b>213,7</b>	<b>2.135,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Pero para que eso sea posible será necesaria la colaboración de la hacienda central y es más que probable que la condición que esta imponga sea que existan garantías efectivas de que el segundo problema se corrige: el déficit presupuestario, situado en 2010 en el 3,6% del PIB regional y en 2011 en el 3,7%. Para valorar la elevada dimensión de ese desajuste presupuestario conviene indicar que esas cifras significan que una cuarta parte del gasto que realiza la Generalitat no tiene financiación a partir de los ingresos fiscales o transferencias de otras administraciones, sino del recurso al déficit y el endeudamiento.

En todo caso, evidentemente, el recurso al déficit permanente no es sostenible y necesita ser corregido, entre otras razones porque cuando la economía está estancada y el endeudamiento acumulado es elevado puede llegar a suceder que la carga financiera pese cada vez más en el gasto público, hasta convertirse en la causa principal o exclusiva del déficit. La necesidad de poner fin a esa situación, más pronto que tarde, enfrenta a la Generalitat a dos posibles alternativas bien conocidas, aumentar los ingresos o reducir el gasto:

- Las elevaciones de ingresos pueden lograrse por tres vías: la corrección de las penalizaciones que impone a la Comunitat Valenciana el sistema de financiación, acercando sus recursos por habitante a la media; la mejora de la recaudación, gracias al afloramiento de bases tributarias ocultas o al crecimiento económico; y el establecimiento de recargos en los tipos impositivos, la recuperación del impuestos actualmente no aplicados o el incremento de los precios públicos y tasas.
- La reducción del gasto se puede producir en distintos capítulos y funciones, pero las consecuencias de ajustar unas u otras partidas no serán las mismas, según afecten a servicios básicos o no y según cuáles sean las consecuencias de los recortes para el crecimiento y el empleo. El ajuste de gastos solo evitará los efectos sobre el nivel de prestación de los servicios si es compensado con mejoras de eficiencia, que tendrían que ser tan importantes como los recortes a acometer.

Para valorar las implicaciones de cualquiera de esos dos escenarios de reducción del gasto autonómico es necesario recordar que el gasto autonómico valenciano ya se encuentra claramente por debajo de la media española por habitante y que aproximadamente un 70% del mismo se concentra en educación y sanidad. Conviene recordar también que en estas funciones la Comunitat Valenciana gasta por debajo de la media, aunque es cierto que existen comunidades que gastan menos (algunas de ellas con una fuerte orientación a

la prestación privada o concertada de estos servicios, como la Comunidad de Madrid). Así pues, al plantear el ajuste necesario para aproximar gastos e ingresos no se debería olvidar -como han hecho las normas de estabilidad acordadas hasta ahora- cuáles son los niveles de gasto de los que parte cada comunidad.

Mientras siga sin corregirse la insuficiencia de recursos derivada de un sistema de financiación que penaliza a la Comunitat Valenciana y la economía permanezca estancada, el control del déficit recaerá más sobre los valencianos en forma de subidas de impuestos o niveles de gasto público permanentemente situados por debajo de la media. Esto significará también menores niveles de servicios, excepto en la medida que la mayor eficiencia en la prestación de los mismos compense los menores recursos disponibles, y menos capacidad de gasto en inversión o programas de estímulo de la actividad económica.

## 2.5. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo hemos descrito cómo funcionan los sistemas de financiación de las CC.AA. y hemos comprobado que los recursos de los que dispone cada comunidad para prestar los servicios que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les encomiendan pueden ser muy distintos. A la vista de los resultados de los modelos, está justificado afirmar que no responden a indicadores objetivos de necesidad sino a la historia y a la capacidad de negociación e influencia política de los gobiernos autonómicos en el gobierno central.

Aunque los sistemas de financiación manejan indicadores de necesidad, basados sobre todo en la población y la estructura por edades de la misma, las diferencias de financiación por habitante entre comunidades de régimen común superan el 40%, y con las forales los porcentajes son todavía mayores. Con estos datos es preciso reconocer que el papel de los indicadores de necesidad en el reparto de los recursos es en realidad limitado y que otras piezas de los modelos resultan decisivas.

Las diferencias vienen en ocasiones del momento en el que se valoraron los traspasos por el método denominado del *coste efectivo de los servicios transferidos*. En aquellas regiones en las que el Estado prestaba los servicios a un nivel más bajo y por ello incurría en menos costes, los recursos transferidos fueron menores. Si la comunidad correspondiente no ha logrado cambiar esa situación en las sucesivas revisiones del sistema de financiación puede encontrarse desde hace casi treinta años en esa situación de desventaja. Ese es precisamente el caso de la Comunitat Valenciana.

La descentralización se hizo aplicando un criterio de valoración de los traspasos adecuado para no generar costes adicionales. Se le llamó el *método del coste efectivo* porque los traspasos se valoraban según el coste (sobre todo de personal) que efectivamente tenían para el Estado en cada territorio los servicios transferidos. Como se partía de la hipótesis de que había homogeneidad en el nivel de prestación de servicios públicos antes de las transferencias, se suponía que aplicando este criterio todas las CC.AA. tendrían recursos suficientes y niveles de servicios similares. Pero todo el proceso de traspasos y valoraciones se desarrollo con escasa información y menos transparencia. Cuando a *posteriori* se compararon los ingresos resultantes de ese método para las distintas comunidades se comprobó que existían diferencias de recursos por habitante demasiado importantes para ser explicables por las distintas características sociodemográficas y de coste de prestación de los servicios en las comunidades.

El origen de las diferencias era que un Estado centralizado pero no democrático puede desplegar sus servicios de manera desigual en los territorios y no hay mecanismos de control ni corrección de esas desigualdades. Pero la permanencia de las mismas a lo largo de los treinta años de vida del Estado de las autonomías requiere otra explicación, pues al menos en cinco ocasiones ha habido discusiones públicas y negociaciones en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para revisar el sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común. Desde mediados de los ochenta numerosos estudios e informes de comisiones señalan y cuantifican estas desigualdades, de modo que son bien conocidas y en las numerosas revisiones del sistema se podrían haber corregido. Además, desde 1986 los sistemas de financiación reconocen que las necesidades de cada comunidad dependen sobre todo de la población. Por consiguiente, la permanencia de desigualdades refleja que no ha existido suficiente voluntad política de corregirlas y sí una notable capacidad de defensa del *statu quo* inicial.

Los sistemas de financiación han cambiado en mucho, tanto por el avance de la corresponsabilidad fiscal como por las numerosas modificaciones en las reglas de reparto, pero el resultado sigue siendo desigual. La razón es que los modelos de financiación, después de hacer referencia a la población y a otras variables relacionadas con las necesidades para repartir los fondos, siempre añaden cláusulas que complican el procedimiento hasta alejar sustancialmente la distribución resultante de la igualdad per cápita y aproximarla al *statu quo*. Esas cláusulas (llamadas en unos modelos «modulaciones» y en otros casos «fondos») esconden tras su apariencia técnica una negociación política entre el gobierno, las CC.AA. que defienden su ventajosa situación inicial y las que quieren mejorar la suya. El resultado ha sido en general el mantenimiento de las diferencias, si bien algunas

comunidades como Cataluña, Comunidad de Madrid e Illes Balears en la última revisión han conseguido cambiar su situación, por la eficaz presión de la primera. No ha sido ese, en cambio, el caso de la Comunitat Valenciana.

La liquidación de 2009, primer año de aplicación del modelo actualmente vigente, es muy ilustrativa en este sentido. En ella se distinguen expresamente los recursos que proporciona el *statu quo* a cada comunidad (el modelo anterior) y los añadidos al aprobar el nuevo modelo. Los primeros representan el 90% de los recursos y los segundos el restante 10%. Así, aunque los recursos añadidos se concentren en corregir la situación de las peor financiadas, lo que pasa con los fondos anteriores es decisivo porque representan el grueso de la financiación. Por ejemplo, la Comunitat Valenciana recibía 8.289 millones de euros según la distribución derivada del *statu quo* (un 14,1% menos que la media por habitante de todas las CC.AA.) y por los recursos añadidos recibió 1.413 más. Aunque en estos últimos obtiene ingresos por habitante por encima de la media, al tratarse de una cantidad muy inferior la mejora total solo le permite alcanzar el 90,5% de los recursos medios. En otras palabras: el peso del *statu quo* sigue manteniendo a la Comunitat Valenciana muy alejada de la media, privándola ese año de 1.018 millones de euros, una cifra equivalente al presupuesto del conjunto del sistema universitario valenciano.

Esta insuficiencia relativa de recursos de la Generalitat Valenciana viene siendo superior al 10% anual desde hace veinticinco años, cuando se recibieron las competencias de gasto más importantes, la educación y la sanidad. Aunque el problema se corrigió parcialmente en los años noventa, se agravó de nuevo durante los primeros años del siglo XXI debido a que la población creció mucho más en la Comunitat Valenciana y el sistema no reconoció ese mayor incremento de necesidades.

Durante los años de expansión los ingresos tributarios de las CC.AA. crecieron sustancialmente y su endeudamiento se mantuvo en general bajo control, pero no en el caso valenciano. En el capítulo anterior se ha mostrado que la explicación no se encuentra en un alto nivel de gasto por habitante, pues este se sitúa claramente por debajo de media de las comunidades. Por el contrario, es la insuficiencia permanente de ingresos desde hace más de dos décadas la que ha acabado por ser decisiva para explicar el déficit y creciente endeudamiento de la Generalitat Valenciana. Al combinarse con una fuerte reducción de ingresos en los años de crisis, la deuda se ha elevado a los preocupantes niveles actuales y ha generado los graves problemas de tesorería que conocemos.

Para valorar el alcance de tener año tras años casi un 10% menos de recursos presupuestarios debe señalarse que si la Comunitat Valenciana hubiera recibido entre 2002 y 2009 la financiación per cápita que obtuvieron en promedio el conjunto de comunidades de régimen común (las forales obtienen bastante más) sus ingresos se hubieran incrementado en 7.781 millones de euros. Pues bien, en esos años la Generalitat acumuló la mitad del endeudamiento actual y la deuda pública valenciana aumentó en 8.836 millones de euros. Por tanto, si la Comunitat hubiera recibido la financiación por habitante media del conjunto de comunidades hubiera podido gastar lo mismo que ha gastado endeudándose mucho menos: la deuda habría crecido en 1.055 millones en lugar de los casi 9.000 citados.

Como el recurso al déficit permanente es insostenible, la necesidad de poner fin a esa situación, más pronto que tarde, enfrenta a la Generalitat a dos posibles alternativas bien conocidas: aumentar los ingresos o reducir el gasto. Los ingresos pueden aumentarse por tres vías: corrigiendo las penalizaciones que impone a la Comunitat Valenciana el sistema de financiación; mejorando de la recaudación, gracias al afloramiento de bases tributarias ocultas o al crecimiento económico; y aumentando la presión fiscal, los precios públicos y las tasas. La reducción del gasto se puede producir en distintos capítulos y funciones, pero solo evitará los efectos sobre el nivel de prestación de los servicios si es compensado con mejoras de eficiencia tan importantes como los recortes a acometer.

Mientras siga sin corregirse la insuficiencia de recursos derivada de un sistema de financiación que penaliza a la Comunitat Valenciana y la economía permanezca estancada, la reducción del déficit recaerá sobre los valencianos en forma de subidas de impuestos o niveles de gasto público permanentemente situados por debajo de la media. Esto significará reducción de los niveles de servicios difícilmente compensables con mejoras de eficiencia, y menos capacidad de gasto en inversión o programas de estímulo de la actividad económica.



### **3. DIFERENCIAS REGIONALES DEL SECTOR PÚBLICO: EL CASO VALENCIANO**





### 3. Diferencias regionales del sector público: el caso valenciano

Aunque este informe se centra en las CC.AA. porque se quiere analizar la situación financiera de la Generalitat Valenciana y sus implicaciones, las desigualdades de ingresos y gastos entre comunidades observadas en los capítulos anteriores justifican preguntarse si las actuaciones del resto de AA. PP. -y en particular de las centrales- también muestran ese tipo de asimetrías. De ser así, el papel del sector público en las regiones puede ser diferente y tener consecuencias sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios o sobre las dotaciones de infraestructuras y el fomento del desarrollo económico. Nuestro propósito al analizar estas cuestiones es valorar la situación de la Comunitat Valenciana en el conjunto del sector público español.

Conviene tener presente que, a pesar de la importante descentralización llevada a cabo, las actuaciones del sector público en las distintas regiones españolas no se limitan a lo que hace la correspondiente comunidad autónoma. El resto de administraciones también desempeñan funciones relevantes y, para ello, obtienen ingresos y realizan gastos en cada territorio en los ámbitos de sus correspondientes competencias. En términos generales, la Administración central y la Seguridad Social se concentran en gastos redistributivos, como las pensiones y las prestaciones sociales, que modifican el nivel de las *rentas primarias* que obtienen las familias al retribuirse los servicios del trabajo y de los capitales que poseen. En cambio, las administraciones territoriales -comunidades autónomas y corporaciones locales- están dedicadas sobre todo a la provisión de servicios públicos; los más importantes son la educación y la sanidad, pero también ofrecen servicios sociales, culturales y económicos. Así pues, en su caso ofrecen a los ciudadanos *rentas en especie*, que mejoran la igualdad de oportunidades y corrigen la distribución inicial de la renta porque facilitan el acceso a los servicios a toda la población, con independencia de su nivel de ingresos o su riqueza.

La descentralización de parte de los servicios públicos no tendría por qué suponer importantes diferencias en los niveles de provisión de los mismos si las administraciones territoriales disponen de recursos similares, sin perjuicio del reconocimiento de la autonomía para configurar los niveles y composición del gasto. A priori se esperaría que los ciudadanos de los distintos territorios se beneficiaran de niveles de gasto por habitante de las administraciones centrales parecidos, aunque no iguales. Sin embargo, al analizar el conjunto las actuaciones de las Administraciones Públicas en España se confirma, no sin

sorpesa, que los niveles de gasto per cápita presentan diferencias regionales notables y no siempre fáciles de explicar. Desde la perspectiva valenciana, la tónica general vuelve a ser que el conjunto del sector público, y no solo la comunidad autónoma, gasta menos en la Comunitat.

La revisión de las diferencias en la actuación territorial del sector público se orienta, como en los capítulos anteriores, a responder distintas preguntas. En este caso partimos de las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de los ingresos públicos en cada territorio, qué diferencias existen y a qué responden? ¿Son importantes las diferencias regionales en el gasto público per cápita y en qué capítulos se concretan? ¿Se deben solo a las actuaciones de las CC.AA. o también existen diferencias en el gasto de las Administraciones centrales? ¿Cuáles son las implicaciones de esas diferencias para el nivel de prestación de servicios, la inversión pública y el desarrollo económico, o la solidaridad interterritorial?
- ¿Cuáles son las características de la Comunitat Valenciana en cuanto al nivel de los ingresos y gastos del sector público? ¿A qué administraciones y funciones se deben los menores niveles relativos del gasto público? ¿Contribuye la Comunitat Valenciana a la solidaridad interterritorial y es tratada como corresponde a su nivel de desarrollo? ¿Cuál es el nivel de la inversión pública en comparación con otros territorios? ¿Cuál es la capacidad del sector público de fomentar el desarrollo económico y su margen de maniobra para contribuir a salir de la crisis en la Comunitat Valenciana, dadas sus características?

Para abordar estas cuestiones este capítulo se estructura del siguiente modo. En el apartado primero se describe la distribución territorial de los ingresos públicos y la presión fiscal. En el apartado dos se muestran las diferencias del gasto público per cápita, analizando su importancia por capítulos presupuestarios y por administraciones. En el punto tres se analiza la posición de la Comunitat Valenciana en las distintas dimensiones del gasto público y se evalúan sus resultados desde la perspectiva de la solidaridad interterritorial. En el apartado cuatro se presentan algunas reflexiones sobre la relación entre la trayectoria reciente de la economía valenciana y la dimensión y saldo de las actuaciones públicas en la Comunitat. En el punto cinco y último se presentan las conclusiones del capítulo.

### 3.1. INGRESOS DE LAS AA. PP. EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con el fin de revisar sistemáticamente esas diferencias regionales en las actuaciones de las AA. PP. consideraremos, sucesivamente, los ingresos y los gastos, analizando con más detalle estos últimos. Este primer apartado analiza los ingresos públicos en las distintas comunidades y sus principales diferencias.

#### **Ingresos públicos: presión fiscal por comunidades autónomas**

Dado que el tamaño de las regiones españolas es muy diferente, para compararlas es conveniente utilizar indicadores que tengan en cuenta esta circunstancia. Por esa razón es más informativo considerar índices de ingresos relativos al PIB o la población, que cifras absolutas. En el caso de los ingresos es habitual que los indicadores de recursos por habitante presenten diferencias entre regiones, pues estas poseen niveles de renta bastante diferentes como consecuencia de sus distintos niveles de desarrollo. Por eso, el indicador más utilizado para valorar los ingresos públicos es la presión fiscal que mide la relación entre la recaudación impositiva en un territorio y el PIB o renta bruta generada en el mismo. En un sistema fiscal en el que los ingresos públicos sean proporcionales a la renta, la presión fiscal sería la misma en todos los territorios; en cambio, en un sistema fiscal progresivo la presión fiscal sería mayor en las regiones más ricas.

123

Calcular la presión fiscal de las regiones de un país no es inmediato a partir de los datos de recaudación, porque requiere estimar la incidencia de la carga tributaria, es decir, quién soporta finalmente los gravámenes- en los distintos territorios. En algunos tributos ese cálculo es más complicado porque quien paga los impuestos -por ejemplo, las empresas- los trasladan a otros agentes, por ejemplo, los consumidores. Pero en España, con la información disponible, el cálculo de la incidencia territorial de los impuestos se puede realizar con suficiente precisión.

La presión fiscal se suele calcular considerando la recaudación derivada de los impuestos directos e indirectos, sin incluir las cotizaciones sociales. Excluir las cotizaciones está justificado cuando estas se realizan respondiendo a la lógica de una cuenta individual de seguros de capitalización, en la que solo importan las contribuciones de los individuos a la hora de generar derechos. Pero cuando en el cobro de las pensiones o del seguro de desempleo se combina ese criterio con otros de solidaridad, como sucede en España, parte de las cotizaciones se recaudan como si fueran impuestos. En ese caso, la solidaridad implícita en parte de las prestaciones no corre a cargo de los presupuestos del estado y

los impuestos, sino de las cuentas de la Seguridad Social. La consecuencia de ello es que también hay efectos redistributivos interpersonales e interregionales en estas cuentas y por ello está justificado considerar también una definición más amplia de presión fiscal regional que incluya las cotizaciones. Así sucede en particular para nuestro objetivo, que es comparar ingresos y gastos territorializados.

El cuadro 3.1 permite observar la evolución de la presión fiscal en sentido estricto, sin incluir cotizaciones, durante el período 2000-2008 (último para el que se dispone de datos homogéneos), así como las diferencias territoriales. A escala nacional se aprecia un aumento de la presión fiscal desde 2004 a 2007 que es consecuencia del mayor crecimiento de la recaudación en relación con la producción. Esta trayectoria tiene lugar a pesar de que en esos años se adoptaron distintas medidas reductoras de tipos impositivos, y se explica porque el *boom* económico, en particular el inmobiliario, generó sustanciales incrementos de bases imponibles esos años. El desplome de la presión fiscal es generalizado en 2008, como consecuencia de la caída de la recaudación derivada del efecto combinado de la llegada de la crisis y de las rebajas de tipos impositivos y exenciones adoptadas por el gobierno central en ejercicios anteriores, que se aplicaron esos años.

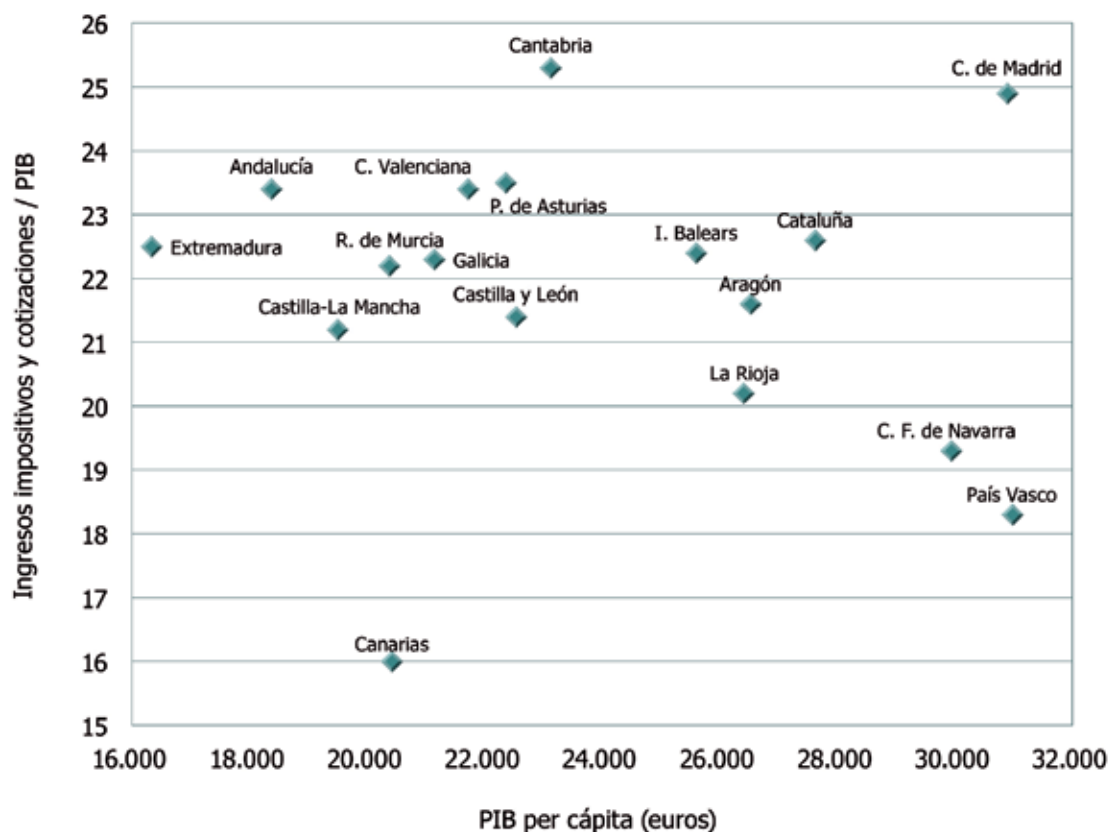
Sin embargo, la evolución de la presión fiscal no es la misma en todas las regiones durante la expansión, pues mientras en algunas casi no se altera, en otras experimenta un fuerte aumento. Por territorios, llama la atención que las tres regiones con particularidades en el sistema tributario -las dos comunidades forales y Canarias- presentan una presión fiscal media en el periodo inferior a la española. Así, frente a un promedio nacional del 22,5% durante los años 2000-2008, la presión fiscal en Canarias se sitúa en el 16%, en el País Vasco en el 18,3% y en Comunidad Foral de Navarra en el 19,3%. En la parte superior del *ranking*, la presión fiscal en Cantabria y la Comunidad de Madrid se sitúa en torno al 25%, y la Comunitat Valenciana aparece por encima de la media, con un porcentaje del 23,4%.

Cuadro 3.1 Presión fiscal en cada territorio  
Ingresos impositivos / PIB (porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	22,0	21,9	22,5	22,3	22,9	24,0	25,5	26,7	22,9
Aragón	22,2	21,5	20,5	20,8	21,3	22,5	23,1	23,2	19,3
Asturias, P. de	24,7	23,9	23,5	23,0	23,5	24,0	24,1	24,3	20,6
Balears, I.	21,3	20,3	21,6	21,7	21,9	23,6	24,7	25,4	21,5
Canarias	16,4	16,0	14,7	14,7	15,2	16,0	17,1	18,1	15,5
Cantabria	25,9	24,1	22,6	25,7	25,5	26,6	26,7	27,2	23,4
Castilla y León	22,0	21,6	20,9	20,2	20,9	21,8	22,5	22,7	19,8
Castilla-La Mancha	20,0	19,6	17,8	19,9	21,4	22,9	24,3	24,9	20,2
Cataluña	22,1	21,3	22,6	21,9	22,4	23,6	24,4	24,6	20,8
<b>C. Valenciana</b>	<b>22,4</b>	<b>22,3</b>	<b>22,2</b>	<b>22,1</b>	<b>23,1</b>	<b>24,5</b>	<b>25,7</b>	<b>26,4</b>	<b>22,0</b>
Extremadura	22,3	21,9	21,2	22,3	22,6	22,9	23,8	24,3	21,3
Galicia	22,9	22,3	22,5	21,7	22,2	22,9	23,3	23,7	19,5
Madrid, C. de	22,6	21,8	24,6	25,2	25,4	26,5	27,2	28,1	23,0
Murcia, R. de	21,5	21,1	20,8	20,4	21,8	23,3	24,7	25,5	20,8
Navarra, C. F. de	16,6	15,6	18,5	18,6	18,6	20,9	21,8	22,5	20,2
País Vasco	18,2	17,5	18,9	18,4	18,2	18,5	18,7	18,9	17,1
Rioja, La	20,0	19,6	19,0	19,2	20,0	21,0	22,1	22,5	18,4
<b>Total CC.AA.</b>	<b>21,6</b>	<b>21,1</b>	<b>21,9</b>	<b>21,8</b>	<b>22,3</b>	<b>23,4</b>	<b>24,3</b>	<b>24,9</b>	<b>21,0</b>

Fuente: Pérez et ál. (2011)

En el gráfico 3.1 se muestra la presión fiscal en 2008 (incluyendo las cotizaciones) en relación con el PIB. Como se puede observar, existen notables diferencias entre regiones, de modo que no se puede decir que la presión fiscal responda claramente a la hipótesis de la progresividad impositiva: no existe una tendencia creciente que indique que hay más presión fiscal en las regiones ricas. Sobre todo hay fuerte dispersión, pero de existir una tendencia sería negativa, es decir, más presión fiscal en las regiones con menor renta por habitante. Se trata de otra constatación más de que la lógica de las actuaciones públicas en España resulta bastante oscura desde la perspectiva territorial.

**Gráfico 3.1 Presión fiscal en cada territorio comparada con el PIB per cápita. 2008**

Fuente: Pérez *et ál.* (2011) y elaboración propia.

### 3.2. GASTO PÚBLICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Al considerar el gasto público es interesante analizar tanto el gasto total como sus principales componentes. Ese será el cometido de este apartado.

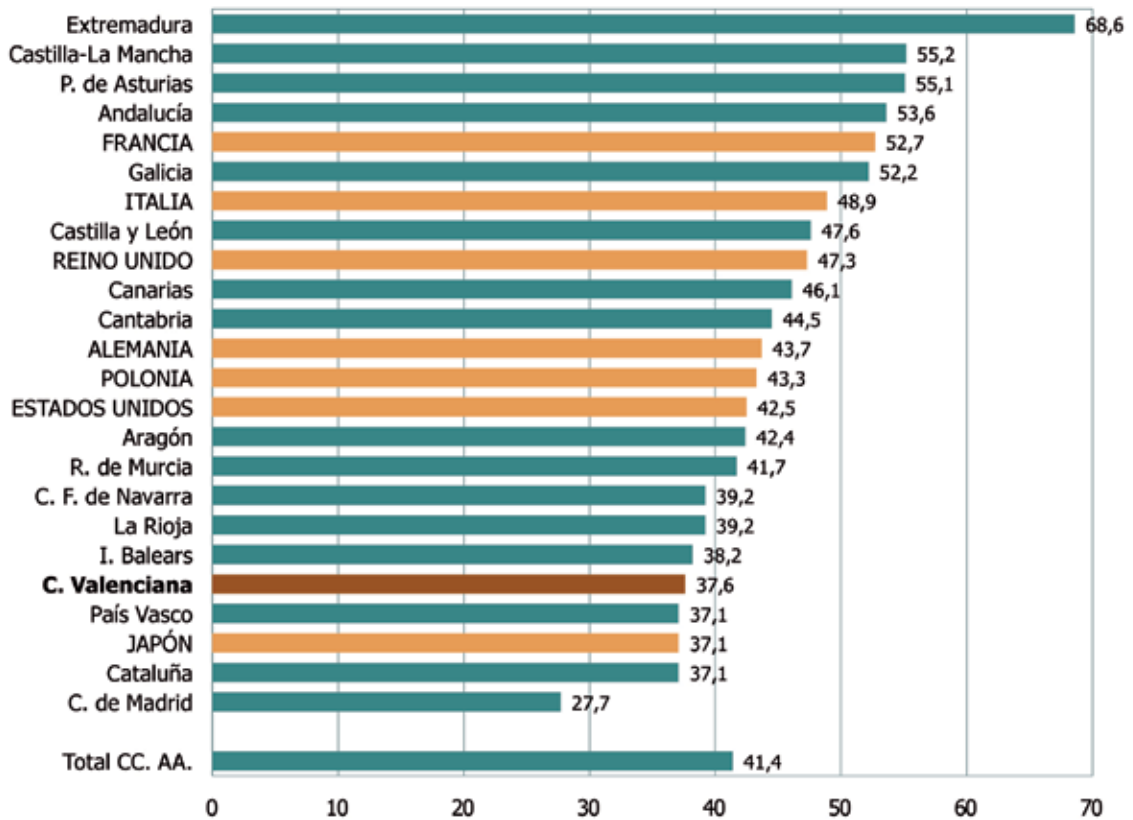
#### Gasto público total

Análogamente a lo hecho con los ingresos públicos, un primer indicador de las diferencias de peso del sector público en cada territorio por el lado del gasto se obtiene comparando el gasto público total con el PIB regional, el principal indicador del volumen de actividad económica. Para el conjunto de España ese cociente era del 41,4% en 2008, último año para el que se dispone de información territorializada completa y homogénea del conjunto de las Administraciones Públicas. Pero el abanico regional que presenta este indicador es extraordinariamente amplio (desde el 68,6% de Extremadura al 27,7% de la Comunidad



de Madrid), como se advierte en el gráfico 3.2. En el mismo se comparan entre sí las CC.AA. y también cinco países de la UE de tamaño parecido a España, a los que se añaden Japón y Estados Unidos por su importancia en la economía mundial. Los extremos vienen definidos por las CC.AA., comprobándose que las diferencias entre las regiones españolas son mayores que las de España con dichos países. Mientras hay un grupo de comunidades en las que el gasto público tiene un peso superior al de los países europeos considerados, otro grupo -en el que se encuentra la Comunitat Valenciana- tiene un peso del sector público inferior al de todos ellos e incluso también al de Estados Unidos. Cataluña y el País Vasco presentan un peso del gasto público similar al de Japón y la Comunidad de Madrid incluso menor.

**Gráfico 3.2. Peso del gasto público en relación con el PIB. 2008**



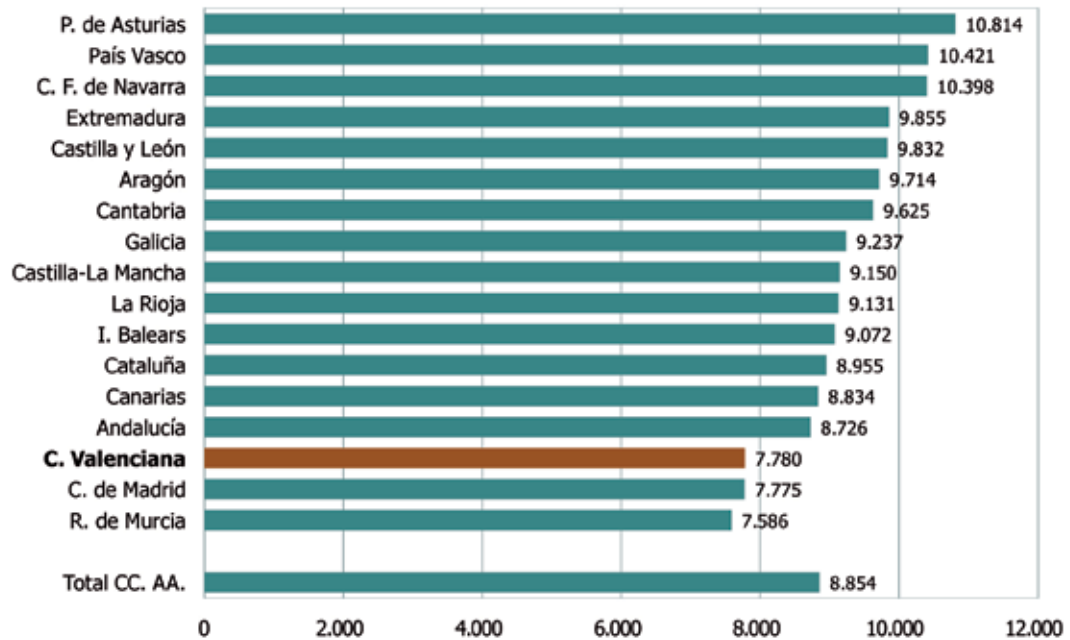
Fuente: Pérez *et ál.* (2011), OCDE y elaboración propia.

Los valores de este indicador dependen tanto del volumen del gasto público como del PIB de cada territorio. En las regiones con menor nivel de renta el gasto público es mayor para compensar carencias privadas en algunos ámbitos, por lo que aumenta el numerador del indicador; y, al mismo tiempo, el denominador es menor porque el PIB por habitante es inferior. Por esta última razón, incluso si el gasto público por habitante fuera igual en todas las regiones, la ratio gasto/PIB sería menor en las más ricas que en las más pobres. Ahora bien, conviene advertir que en España no existe una relación claramente definida entre nivel de renta y peso del gasto público: regiones con niveles de renta per cápita bastante distintos -por ejemplo, el de la Comunitat Valenciana es inferior en un 33% al del País Vasco y en un 29% al de la Comunidad Foral de Navarra- tienen niveles de gasto público en relación al PIB similares. Y regiones con similar nivel de renta -por ejemplo, Comunitat Valenciana y Principado de Asturias, o Comunidad de Madrid y las comunidades forales- tienen niveles de gasto público respecto al PIB muy diferentes.

Buena parte de los efectos redistributivos de las actuaciones públicas tienen lugar porque la hacienda pública recauda en proporción a las rentas generadas por cada contribuyente, pero gasta en proporción a las necesidades a atender. Gracias a ello, el acceso a los servicios públicos no depende de la renta sino de las necesidades, determinadas en cada territorio en buena medida por el número de habitantes. Por esta razón, para comparar el nivel de gasto en los territorios son más informativos los indicadores de gasto per cápita. Comprobaremos si son similares en las regiones y, en el caso de que no lo sean, si las diferencias responden o no a criterios redistributivos.

Durante el período 2000-2008, para el que se dispone de datos adecuados, el gasto público por habitante en los distintos territorios dista mucho de ser homogéneo. El gráfico 3.3 muestra el gasto público total per cápita en cada región. En conjunto, el gasto público español por habitante se situaba en 8.854 euros constantes de 2008, siendo los territorios del norte y oeste de la península los que disfrutaban de un gasto mayor, en comparación con los del este, sur y centro. Los habitantes del Principado de Asturias son los que mayor gasto público per cápita han disfrutado, con más de 10.800 euros anuales de media, mientras en la Comunitat Valenciana no alcanzan los 8.000 euros.

**Gráfico 3.3. Gasto público total per cápita**  
(media 2000-2008, euros constantes de 2008 por habitante)



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

Los dos ejemplos citados corresponden a comunidades con un similar nivel de renta, de modo que la explicación de estas importantes diferencias no se encuentra en que se gasta más en las regiones más pobres y menos en las ricas, ni tampoco al contrario. Tras esas diferencias se encuentra un conjunto de factores históricos, políticos y administrativos, como ya mencionados al hablar de la financiación autonómica.

### Diferencias territoriales de gasto, por capítulos presupuestarios

En España el gasto público se distribuye entre capítulos económico-presupuestarios según los siguientes pesos: 26% para remuneraciones salariales; 9% para formación bruta de capital; 18% para consumos intermedios; y 47% para transferencias (incluye las prestaciones sociales). Sin embargo, el peso de los diferentes capítulos de gasto varía mucho según el territorio analizado, alejándose con frecuencia de estos valores medios. Tras esa distinta estructura se encuentra, entre otros factores, que en unas regiones ciertos servicios públicos, como la educación y la sanidad, los presta directamente el sector público (y en ese caso paga más salarios a los empleados públicos y debe realizar más inversión pública), mientras en otras los financia el sector público pero los produce el sector privado (y en ese caso se pagan menos salarios públicos pero aumentan las transferencias o los consumos intermedios).

Las diferentes estructuras de gasto ofrecen una primera pista de hasta qué punto las actuaciones públicas difieren en sus características de unos territorios a otros. En este sentido, los datos del gasto por capítulos presupuestarios permiten destacar los siguientes rasgos (cuadro 3.2):

- La importancia del gasto en salarios aumenta cuanto mayor es la parte de servicios públicos prestado directamente por el gobierno; también aumenta cuanto mayor sea el nivel de los salarios pagados y cuando el gasto público total es bajo. Como resultado de la combinación de estos factores, el peso de la remuneración de asalariados oscila entre el 19% del total de gasto en el País Vasco y en Cataluña y el 34% en la Comunidad de Madrid.
- El peso del gasto en inversión es muy variable entre regiones y a lo largo del tiempo, dependiendo de los programas que se estén desarrollando y, en ocasiones, de las dotaciones de capital público previas, de la localización de las regiones y de sus restantes características geográficas. Pero también influyen los recursos disponibles para inversión y las fórmulas de colaboración público-privada utilizadas. En regiones como Comunidad de Madrid y Cataluña el gasto inversor no alcanza el 8%, mientras en otras como Cantabria y La Rioja supera el 13% del gasto total.
- Los gastos en consumos intermedios y otros conceptos son, en parte, la otra cara de la moneda de los gastos de personal, pues tienden a tener más peso en las regiones donde se recurre más a subcontratar servicios con el sector privado y a tener, por ello, menos empleados públicos.
- Por último, las diferencias en la proporción del gasto destinado a las transferencias refleja, por una parte, los derechos reconocidos a pensionistas y parados y, por otra, la opción de concertar servicios, sobre todo mediante transferencias a instituciones sin ánimo de lucro. El peso de las transferencias es también muy variable, oscilando entre el 31% en la Comunidad de Madrid y el 57% en Cataluña.

Cuadro 3.2. Estructura del gasto público en cada territorio, clasificado por capítulos presupuestarios. Media 2000-2008 (Euros constantes de 2008 por habitante)

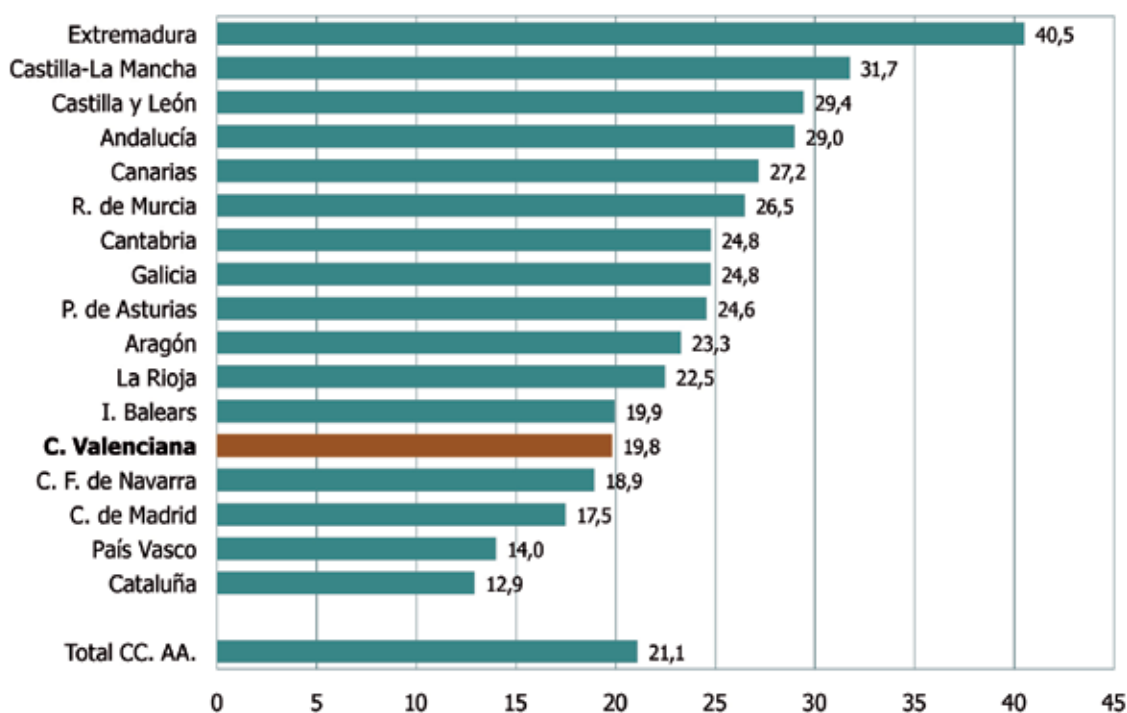
	Remuneración de asalariados	Formación bruta de capital	Consumo intermedio y otros gastos	Transferencias	Total
Andalucía	26,7	8,4	15,4	49,5	100,0
Aragón	28,5	11,2	19,1	41,3	100,0
Asturias, P. de	21,8	11,8	13,2	53,2	100,0
Balears, I.	26,6	10,7	19,6	43,1	100,0
Canarias	30,5	11,0	19,7	38,8	100,0
Cantabria	26,1	13,7	16,3	43,9	100,0
Castilla y León	28,8	11,9	16,9	42,3	100,0
Castilla-La Mancha	28,8	9,2	15,8	46,2	100,0
Cataluña	19,1	7,7	16,2	57,0	100,0
<b>C. Valenciana</b>	<b>26,0</b>	<b>8,9</b>	<b>16,9</b>	<b>48,2</b>	<b>100,0</b>
Extremadura	29,4	12,2	15,2	43,2	100,0
Galicia	23,5	10,2	14,9	51,4	100,0
Madrid, C. de	34,2	7,3	27,4	31,1	100,0
Murcia, R. de	30,1	9,2	18,6	42,1	100,0
Navarra, C. F. de	26,5	10,6	13,5	49,5	100,0
País Vasco	18,9	8,5	21,2	51,4	100,0
Rioja, La	27,5	13,4	17,7	41,3	100,0
<b>Total CC.AA.</b>	<b>26,1</b>	<b>9,2</b>	<b>17,9</b>	<b>46,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pérez et ál. (2011).

La remuneración de los asalariados públicos merece un comentario adicional porque ofrece un ejemplo bastante nítido de hasta qué punto el peso del sector público es distinto en cada región. Las remuneraciones comprenden la suma de los sueldos y salarios y las cotizaciones sociales (efectivas e imputadas) a cargo de las diferentes administraciones. Esta magnitud representa aproximadamente la quinta parte de la masa salarial del conjunto de la economía española, un porcentaje superior al que corresponde al peso del empleo público en la ocupación (o, más precisamente, el de los asalariados públicos respecto total asalariados) porque el perfil de cualificación exigido por los servicios públicos concentra su empleo en personas con remuneraciones superiores a la media.

Aunque en todas las regiones el sector público da trabajo a una porción importante de la población ocupada, el peso del empleo y de las remuneraciones públicas no es el mismo en cada territorio, por las razones comentadas y, sobre todo, porque en cada región las características del sector privado son muy diferentes. El resultado es que en algunas comunidades los salarios de los empleados públicos tienen un peso más decisivo en las rentas laborales: en Extremadura, más del 40% de los salarios provienen de las arcas públicas (gráfico 3.4), un porcentaje que casi duplica la media del país y la hace extraordinariamente dependiente de las actividades públicas. La elevada participación de los salarios públicos en este territorio contrasta con lo que ocurre en el País Vasco y Cataluña, donde la masa salarial de origen público solo representa el 14% y el 12,9%, respectivamente, apenas un tercio del observado en Extremadura.

**Gráfico 3.4. Participación de las remuneraciones de los asalariados públicos respecto el total de salarios**  
(media 2000-2008, porcentaje)



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

Las diferencias de peso de los salarios públicos en la masa salarial total reflejan tanto el volumen de empleo público y privado como los salarios relativos de ambos sectores, que son muy distintos en cada región, sobre todo, por la diferente composición de sus actividades privadas. Además, debe tenerse en cuenta que el volumen de empleo público y las remuneraciones medias se ven afectados por las decisiones que adoptan los gobiernos de proveer determinados servicios mediante oferta pública o privada (aunque esta sea financiada públicamente) y por las diferencias salariales que, en ocasiones, existen entre regiones en ocupaciones similares de la administración, la sanidad o la educación. En el caso de las comunidades autónomas, tras esas diferencias se encuentran también, a veces, las distintas disponibilidades de recursos financieros de las mismas, que hace más fácil o difícil pagar complementos autonómicos a distintos colectivos de funcionarios.

### **Diferencias territoriales en el gasto, por administraciones**

En 2002 se completó el traspaso de las competencias sanitarias a las comunidades autónomas. Por esta razón, solo a partir de dicho año se puede elaborar una serie homogénea del gasto público realizado por cada una de las administraciones, lo que provoca que la cobertura temporal del cuadro 3.3 sea 2002-2008 y no 2000-2008 como en el cuadro anterior referido a la clasificación económico-presupuestaria.

El gasto público realizado en España en estos últimos años por niveles de gobierno se distribuye del siguiente modo: 52% corresponde a las administraciones centrales (Administración central y Administraciones de la Seguridad Social), 35% a las comunidades autónomas y 13% a las corporaciones locales. Ahora bien, cuando se analiza la distribución entre estos tres niveles dentro de cada territorio los pesos relativos de las administraciones pueden ser bastante distintos entre sí y diferir considerablemente de esos valores promedios.

- El Principado de Asturias destaca con un peso muy elevado de las administraciones centrales (62,7%) y un peso muy reducido de las corporaciones locales (7,3%), a lo que coadyuva su condición de comunidad autónoma uniprovincial, pues la diputación no existe como gobierno local al haber sido incorporada al gobierno regional. Pese a ello, el Principado de Asturias es el territorio donde menor peso representa el gasto autonómico (30%), seguido de Illes Balears (32,5%), la Comunidad de Madrid (32,8%) y Canarias (32,9%).



- En cambio, en las comunidades forales las administraciones centrales solo representan el 35,8% del gasto total en Navarra y el 42,7% en el País Vasco, pues realizan sobre todo el gasto correspondiente a la Seguridad Social, que sigue funcionando con un sistema de caja única. El menor espacio de las administraciones centrales en estos dos territorios es ocupado por la Comunidad Foral en el caso de Navarra (52,6% del gasto, debido a la foralidad y a que la comunidad absorbe las competencias de la antigua diputación) y por las corporaciones locales en el País Vasco (23,1%, debido a que las diputaciones conservan gran parte de las competencias históricas y un elevado protagonismo fiscal).
- El peso de las corporaciones locales en Canarias (17,8%) es menor que en el País Vasco, pero también resulta muy superior a la media, debido al protagonismo de los cabildos insulares. Destaca el exiguo peso de las corporaciones locales en el gasto público realizado en el Principado de Asturias (7,3%) y en Galicia (8,8%).

El gasto per cápita realizado por cada administración en los diferentes territorios refleja en gran parte las diferencias de estructura comentadas.

134

- Así, las administraciones centrales gastan unos 7.000 euros anuales por habitante en el Principado de Asturias (un 50% más que en la media de España) y solo poco más de 3.800 euros en la Comunidad Foral de Navarra.
- En cambio, las Administraciones autonómicas gastan en la Comunidad Foral de Navarra 5.600 euros anuales per cápita, mientras no alcanzan los 2.600 euros en la Comunidad de Madrid ni en la Comunitat Valenciana.
- Por su parte, las corporaciones locales realizan un gasto de casi 2.500 euros por habitante y año en el País Vasco y menos de 900 euros en el Principado de Asturias y Galicia.

En todo caso, las diferencias de gasto público en las regiones van más allá de las singularidades de la estructura institucional de cada región. Así se observa cuando se considera el gasto por habitante del conjunto de Administraciones Públicas que, para el promedio del período 2002-2008, presenta diferencias sustanciales entre las regiones, como ya se ha señalado. Los ciudadanos que se benefician de un mayor gasto público son los asturianos (11.123 euros anuales per cápita en este periodo), seguidos de vascos

y navarros (con más de 10.600 euros). Por el contrario, los valencianos y murcianos reciben prestaciones y servicios por un importe de poco más de 7.700 euros anuales por persona. Así pues, los ciudadanos del Principado de Asturias reciben servicios públicos y prestaciones que, en euros por habitante, superan en más de un 40% a los de los de estas últimas comunidades. Se trata de unas diferencias demasiado grandes para responder a unas necesidades per cápita distintas y reflejan los problemas de distribución territorial de los recursos en los que venimos insistiendo y que perjudican, entre otras, a la Comunitat Valenciana.

*Cuadro 3.3. Distribución territorial del gasto del sector público, clasificado por administraciones. Media 2002-2008 (Euros constantes de 2008 por habitante)*

	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales	Total	Total
Andalucía	4.598,9	3.253,5	1.084,5	8.937,0	100,0
Aragón	5.330,4	3.394,3	1.318,0	10.042,7	100,0
Asturias, P. de	6.977,8	3.334,3	810,9	11.122,9	100,0
Balears, I.	4.913,6	3.038,8	1.397,2	9.349,6	100,0
Canarias	4.438,8	2.958,6	1.598,6	8.996,0	100,0
Cantabria	5.371,7	3.624,2	960,4	9.956,4	100,0
Castilla y León	5.500,4	3.480,0	1.139,1	10.119,6	100,0
Castilla-La Mancha	4.680,6	3.663,4	1.133,6	9.477,5	100,0
Cataluña	4.658,2	3.250,3	1.256,6	9.165,0	100,0
<b>C. Valenciana</b>	<b>4.076,8</b>	<b>2.595,6</b>	<b>1.059,5</b>	<b>7.731,9</b>	<b>100,0</b>
Extremadura	5.262,5	3.995,6	1.014,7	10.272,9	100,0
Galicia	5.312,7	3.394,2	838,5	9.545,4	100,0
Madrid, C. de	4.127,5	2.591,5	1.189,1	7.908,0	100,0
Murcia, R. de	4.035,9	2.737,9	937,6	7.711,5	100,0
Navarra, C. F. de	3.811,5	5.600,3	1.229,3	10.641,1	100,0
País Vasco	4.552,6	3.643,6	2.457,2	10.653,3	100,0
Rioja, La	4.752,9	3.595,4	1.048,7	9.396,9	100,0
<b>Total CC.AA.</b>	<b>4.664,6</b>	<b>3.181,3</b>	<b>1.203,9</b>	<b>9.049,8</b>	<b>100,0</b>

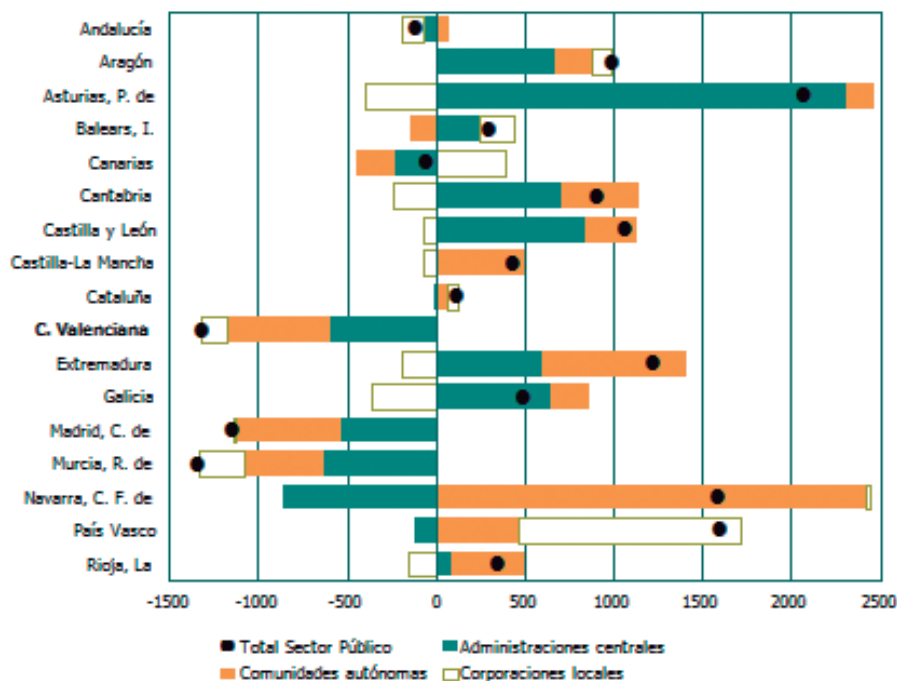
*Nota: El gasto per cápita de las CC.AA. que ofrece este cuadro y el gráfico siguiente no coincide exactamente con el presentado en el capítulo 1 porque el período considerado no es el mismo y porque aquí se incide en el gasto del conjunto del sector público, motivo por el cual se toma el gasto consolidado entre los diferentes niveles de las AA. PP., mientras en el capítulo 1 se analizaba exclusivamente las comunidades autónomas. Sin embargo, los resultados son coincidentes en ambos capítulos.*

*Fuente: Pérez et ál. (2011)*

Para explicar el origen de algunas de estas diferencias cabe recordar que parte de las mismas se debe al importante peso del gasto en transferencias, realizadas sobre todo por las administraciones centrales, como corresponde a su especialización en las operaciones de redistribución monetaria a lo largo de la vida (pensiones, desempleo). Ciertamente, estos gastos están en buena medida vinculados a derechos individuales generados a través de las cotizaciones sociales, de modo que no tienen por qué ser iguales por habitante y podrían ser mayores en las regiones con más empleo, mayores salarios y superiores cotizaciones. Ahora bien, otra parte de esas prestaciones responde a criterios de solidaridad, y en la forma en la que estos se concretan (régimenes especiales de pensiones o planes de empleo, por ejemplo) pueden introducirse elementos que tienen efectos territoriales diversos.

Por otra parte, en el caso de las comunidades autónomas -y las corporaciones locales- las diferencias de gasto se deben tanto a sus distintas restricciones financieras como a sus decisiones de recurrir más o menos al déficit. Esta cuestión ya ha sido analizada con detalle en otros apartados de este documento.

Gráfico 3.5. Descomposición por nivel administrativo de las diferencias en el gasto público per cápita. Total de gasto consolidado, media 2002-2008 (Euros constantes de 2008 por habitante)



Fuente: Pérez et ál. (2011).

El gráfico 3.5 muestra cómo contribuye cada una de las administraciones a las sustanciales diferencias del gasto público per cápita existentes en los diferentes territorios. En principio, dado que cada nivel de gobierno se ocupa de funciones diferentes, no habría razones para que las desviaciones respecto a la media de las distintas administraciones en una determinada región fueran del mismo signo. En otras palabras, en una región pobre pero joven podría esperarse menos gasto en pensiones (gasto de la Seguridad Social) porque las cotizaciones han sido bajas, pero más en educación e infraestructuras (gasto de la comunidad autónoma). Sin embargo, en el gráfico se observa que en bastantes comunidades las desviaciones respecto a la media del gasto per cápita de las distintas administraciones tienen el mismo signo, de modo que sus efectos se acumulan. Este resultado confirma los numerosos indicios de que el gasto público en los territorios no responde solo a las necesidades de sus ciudadanos, sino a otras causas como la historia y la capacidad de influir en las políticas del Estado.

- En tres regiones el sector público gasta mucho más por habitante que en la media: en el Principado de Asturias, debido fundamentalmente a las actuaciones de las administraciones centrales (muchas ellas heredadas del peso en el pasado del sector público empresarial), y en la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco debido a los privilegios financieros asociados a las instituciones forales.
- Aragón, Castilla y León, Cantabria y Extremadura son ejemplos de regiones en las que varias administraciones -en general la central y la autonómica- contribuyen también a una desviación total positiva del gasto per cápita.
- En cambio, en otras tres regiones el gasto per cápita es inferior a la media en más de 1.000 euros per cápita (Región de Murcia, Comunitat Valenciana y Comunidad de Madrid) debido al menor gasto central, autonómico y local.

Estas desviaciones simultáneas del gasto per cápita de distintas administraciones, es difícil que se produzcan porque hay más o menos necesidades que atender. Lo que indican es que las necesidades de los habitantes de las distintas comunidades no son atendidas al mismo nivel. Estos datos generales y la historia de la financiación autonómica nos inclina a defender la hipótesis de que las desviaciones concurrentes de gasto público de distintas administraciones implican diferencias en los niveles de provisión de los servicios públicos entre comunidades, a veces importantes que representan un verdadero problema de Estado.

### 3.3. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Según estamos comprobando, en comparación con otras regiones y sobre todo con las de similar nivel de renta, la dimensión relativa del gasto público por habitante en la Comunitat Valenciana es baja. Concretamente, el gasto per cápita del conjunto de las AA. PP. en la Comunitat Valenciana es un 15% inferior a la media española durante el periodo 2002-2008 (cuadro 3.4). Este menor protagonismo del sector público en la Comunitat Valenciana es consecuencia de un menor nivel de gasto por habitante en la práctica totalidad de los componentes del gasto, tanto si se contempla la clasificación del mismo por funciones (como ya se analizó en el capítulo 1), como por capítulos de la clasificación económica-presupuestaria o por niveles de gobierno. El cuadro 3.4 muestra que en la Comunitat no alcanza en ninguna partida un nivel de gasto por habitante igual a la media española y en la mayoría de casos la diferencia negativa es superior al 10%.

*Cuadro 3.4. La dimensión del gasto del sector público en la Comunitat Valenciana (Euros de 2008 per cápita. Total CC.AA.=100, media 2002-2008)*

	C. Valenciana	Total CC.AA.	Total CC.AA. = 100
<b>Por tipo de gasto:</b>			
Remuneración de asalariados	2.026,4	2.356,2	86,0
Formación bruta de capital	700,1	857,1	81,7
Consumo intermedio y otros gastos	1.333,1	1.627,5	81,9
Transferencias	3.672,3	4.209,0	87,2
<b>Por administraciones:</b>			
Administraciones centrales	4.076,8	4.664,6	87,4
Comunidades autónomas	2.595,6	3.181,3	81,6
Corporaciones locales	1.059,5	1.203,9	88,0
<b>Total sector público</b>	<b>7.731,9</b>	<b>9.049,8</b>	<b>85,4</b>

*Fuente: Pérez et ál. (2011).*

En el desglose del gasto por capítulos presupuestarios la desviación más preocupante se produce en la inversión pública, casi un 19% por debajo de la media. Y el desglose del gasto por administraciones indica que la mayor desviación a la media en el nivel de gasto se sitúa al comparar el gasto de la Generalitat Valenciana con el del conjunto de las CC.AA.: 18,4 puntos porcentuales de diferencia. Téngase en cuenta que esta cifra es mayor que cuando analizábamos el modelo de financiación porque ahora no contemplamos solo esos

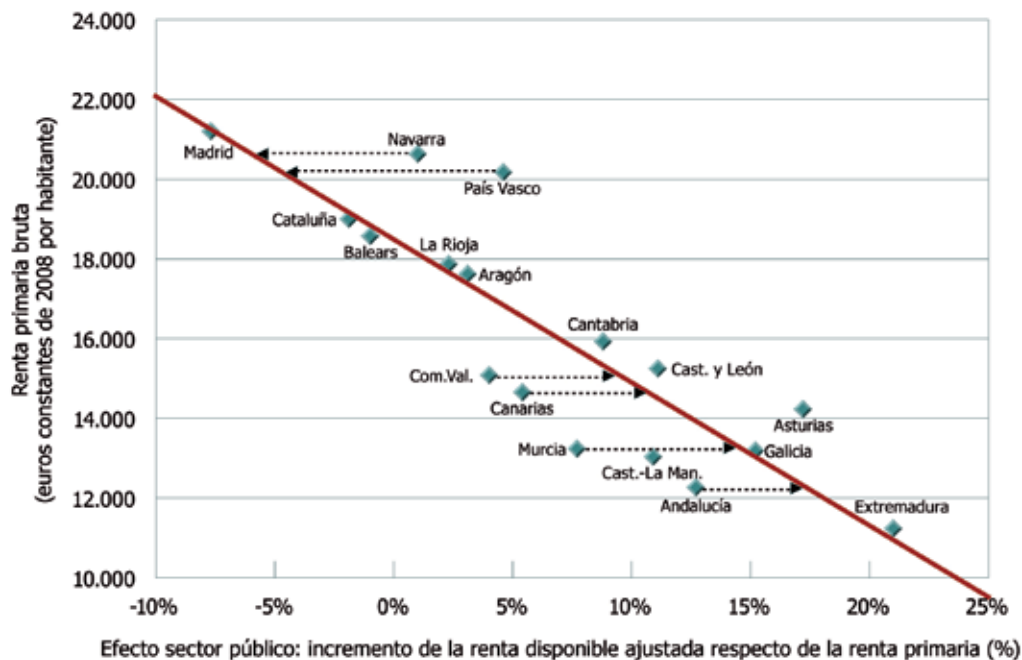
recursos ni a las comunidades de régimen común, sino todos los recursos (incluidos, por ejemplo, los fondos europeos) y todo el gasto de las comunidades, las comunes y las forales.

### **La solidaridad interterritorial y la posición valenciana**

Una de las misiones del sector público es redistribuir la renta y la riqueza generadas, con el fin de igualar las oportunidades y facilitar el acceso al bienestar de todos los ciudadanos. Para realizar esa función recauda impuestos -que pagan en mayor medida los contribuyentes que tienen más- y presta servicios atendiendo a las necesidades de todos los ciudadanos y no a su capacidad de pago.

En la medida en que los niveles de renta y riqueza de los habitantes de los territorios no son los mismos, la redistribución derivada de la acción combinada de la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público conducirá a que, en conjunto, las regiones más ricas contribuyan con más de lo que reciben y las menos ricas reciban más de lo que aportan a las arcas públicas. Por esta razón, la solidaridad entre los individuos canalizada a través de las actuaciones públicas deberá tener reflejo en las rentas medias disfrutadas por las familias que habitan en las distintas regiones: se reducirán los diferenciales interregionales en las rentas per cápita primarias (los salarios, intereses y beneficios que reciben los factores de producción por participar en el proceso productivo) tras ser ajustadas mediante el pago de impuestos y la prestación de los servicios públicos, tanto en dinero como en especie.

En el gráfico 3.6 se comprueba que en España, efectivamente, existe solidaridad entre territorios: en general, los hogares de las regiones ricas obtienen un saldo negativo como resultado de la actuación del sector público. Los saldos son, en cambio, positivos en las regiones pobres, y mayores en aquellas cuyo nivel de renta es menor y, por todo ello, las comunidades se agrupan en torno a una recta con pendiente negativa. Sin embargo, si se observa con atención el gráfico se advierte que, aunque la regla general es la que se acaba de describir, ese efecto redistribuidor del sector público en las rentas de los hogares de las diferentes comunidades autónomas no sigue esa lógica de manera precisa ni generalizada, pues algunas comunidades se separan claramente de la tendencia.

**Gráfico 3.6. Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares, media 2000-2008**

Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

En primer lugar, llaman la atención que en las dos comunidades forales el saldo para sus hogares de la actuación del sector público es positivo -reciben más de lo que aportan- pese a poseer rentas primarias brutas per cápita claramente superiores a la media. También es sorprendente que los hogares de la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía reciban del sector público un saldo positivo de menor tamaño de lo que les correspondería, a la vista de lo que obtienen otras con similar nivel de renta. Así pues, comprobamos cuál es el resultado neto de todas las asimetrías que hemos ido detectando en el comportamiento territorial de los ingresos y gastos públicos: los efectos redistributivos de las actuaciones gubernamentales en unas regiones y otras resultan confusos.

En el caso de la Comunitat Valenciana los saldos son positivos, pero claramente menores de lo que cabría esperar dado su nivel de renta por habitante. Si se situara sobre la línea de tendencia y no a la izquierda de la misma, el saldo de impuestos pagados y servicios y transferencias recibidos por los hogares aumentaría en 4 puntos porcentuales el PIB regional, es decir, algo más de 3.700 millones de euros anuales.



No es sencillo precisar en cuánto contribuyen a esa desviación la intensidad del saldo de las actuaciones de las diferentes administraciones. Pero, en todo caso, parte de la explicación parece encontrarse en los modelos de financiación autonómica. En el caso de las comunidades forales su anómalo saldo positivo se deriva de unos regímenes fiscales especiales de los que se benefician por la forma en la que se calcula su contribución a las cargas generales del Estado, en las que no se incluye la solidaridad interterritorial. En el caso valenciano ya se ha señalado que el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común mantiene a la Comunitat con unos recursos inferiores a la media. Bastaría que esa desviación se corrigiera para que los valencianos recibieran, manteniéndose todo lo demás constante, alrededor de 1.000 millones de euros más, cifra que representa más de una cuarta parte del menor saldo estimado.

Una segunda aproximación a la más reducida dimensión del saldo de las actuaciones territoriales públicas la ofrecen las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con las administraciones centrales. Las balanzas fiscales recogen los saldos resultantes de los ingresos y gastos correspondientes a la hacienda central y a la Seguridad Social. En este caso se calculan todos los impuestos pagados por los residentes en una comunidad autónoma a las administraciones centrales y se comparan con todos los gastos realizados en su territorio por estas administraciones. La balanza fiscal contempla, por tanto, las relaciones con las AA. PP. centrales de todos los sectores institucionales y no solo de los hogares, como hacen los datos de Contabilidad Regional que acabamos de comentar.

Las balanzas fiscales aportan transparencia a la forma en la que las administraciones centrales actúan en las regiones, por lo que resulta extraño que en un Estado como el español, altamente descentralizado desde hace años, hasta 2008 no se haya publicado una estimación oficial de las mismas. La opinión pública tiene derecho a acceder a la información necesaria para evaluar y controlar la actividad de los gobiernos, incluida la dimensión territorial de sus actuaciones. En los Estados Unidos y en Unión Europea, se calculan anualmente los saldos fiscales de sus estados respecto del gobierno federal o de la Unión, un dato que facilita la evaluación de los resultados de las actuaciones públicas y, en particular, si el signo de los saldos concuerda o no con los objetivos de los niveles superiores de gobierno de contribuir a la convergencia en renta de los territorios.

Partiendo de un principio de solidaridad interterritorial, resulta lógico que las CC.AA. con mayor nivel de renta transfieran parte de ella a las más pobres a través del sector público, para que los ciudadanos de estas últimas dispongan de mejores oportunidades en el acceso a servicios considerados básicos, como la educación o la salud. Por lo tanto, un saldo fiscal negativo de una comunidad rica no es más que la consecuencia natural de un sistema impositivo y de protección social que transfiere renta de los ciudadanos de las CC.AA. con más renta -en promedio más ricos- a los de las menos favorecidas, en promedio más pobres. El límite que se suele establecer para estas operaciones redistributivas en los estados federales es que, como resultado de estas transferencias, los territorios (CC.AA.) más ricos antes de la redistribución no deben quedar por debajo de los que eran más pobres inicialmente. Esta condición de los reequilibrios es denominada *principio de ordinalidad*, y supone que el puesto de cada comunidad en PIB por habitante, que condiciona su esfuerzo fiscal, no puede empeorar después de la actuación redistribuidora de la Administración central con impuestos y transferencias, debiendo mantenerse su posición relativa u orden en términos de renta disponible por habitante.

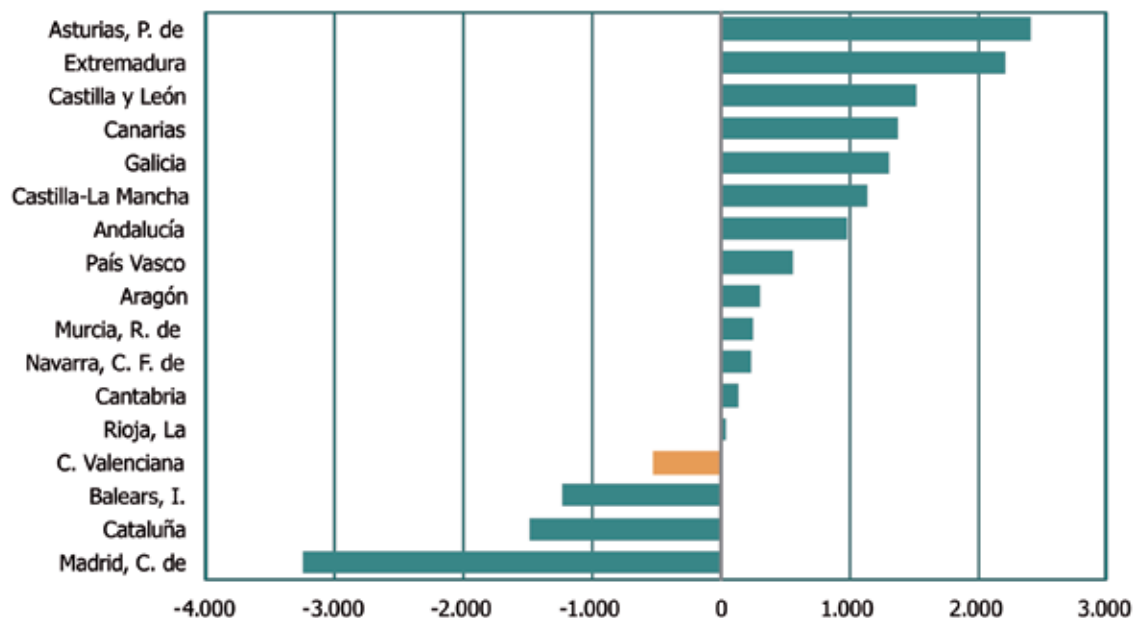
En el cuadro 3.5 se reproducen siete estimaciones de balanzas fiscales, las cinco primeras atendiendo al criterio de carga-beneficio y las dos últimas según el criterio de flujo monetario. Corresponden a dos estudios diferentes referidos a fechas similares (2007 y 2008), uno del Instituto de Estudios Fiscales -la única estimación oficial de las balanzas fiscales de las CC.AA. realizada hasta el momento- y otra a un equipo de investigadores (gráfico 3.7).

Cuadro 3.5. Saldos de las balanzas fiscales (Euros de 2005 per cápita)

	Uriel y Barberán (media 2001-2005)	IEF (2005)						PIB (pro-memoria)
		CB-1A	CB-1B	CB-2A	CB-2B	FM-1	FM-2	
Andalucía	991,1	701,1	577,1	622,2	498,2	740,9	760,5	16.249,9
Aragón	310,7	-243,9	-199,7	-256,6	-212,4	407,4	406,0	22.343,9
Asturias, P. de	2.412,8	2.030,4	1.918,1	1.982,5	1.870,2	2.625,9	2.617,2	18.482,6
Balears, I.	-1.222,3	-1.726,9	-1.901,7	-1.803,3	-1.978,1	-3.283,6	-3.227,1	23.318,9
Canarias	1.376,7	1.209,3	1.215,6	1.133,1	1.139,4	305,5	390,1	18.975,4
Cantabria	137,2	434,7	519,6	471,5	556,4	1.030,2	1.051,6	20.616,2
Castilla y León	1.524,7	855,5	921,4	809,2	875,1	1.492,7	1.512,9	19.808,7
Castilla-La Mancha	1.137,3	956,9	1.044,4	903,7	991,2	588,1	587,1	16.347,8
Cataluña	-1.489,5	-1.624,4	-1.582,7	-1.659,9	-1.618,2	-2.158,5	-2.156,0	24.780,0
C. Valenciana	-519,4	-619,8	-656,7	-660,0	-696,9	-1.217,4	-1.232,8	19.313,9
Extremadura	2.208,5	2.227,6	2.199,3	2.153,8	2.125,5	2.518,3	2.560,5	14.221,8
Galicia	1.314,1	1.229,5	1.154,2	1.174,6	1.099,3	1.401,9	1.407,7	17.102,5
Madrid, C. de	-3.246,5	-2.485,4	-2.427,9	-2.472,8	-2.415,2	-1.515,6	-1.630,8	27.324,8
Murcia, R. de	245,0	187,6	94,9	119,9	27,2	-378,8	-380,6	17.653,4
Navarra, C. F. de	237,3	-527,4	-301,4	-623,8	-397,8	-835,7	-719,1	26.333,3
País Vasco	558,1	-157,5	81,7	-186,2	53,1	-359,7	-273,8	26.535,4
Rioja, La	38,5	-519,1	-351,9	-501,4	-334,2	147,1	135,4	22.497,9
<b>Total CC.AA.</b>								<b>20.933,8</b>

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2008), INE, Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

**Gráfico 3.7. Balanzas fiscales con la Administración Pública Central**  
(saldo per cápita, en euros de 2005, media 2001-2005)



Fuente: Uriel y Barberán (2007).

En todas las estimaciones se repiten varias CC.AA. con saldo fiscal negativo, pero solo una de ellas, la Comunitat Valenciana, tiene un nivel de renta por habitante inferior a la media. Este resultado resulta paradójico, pues las regiones con renta inferior a la media deberían tener -y tienen en general- un saldo fiscal positivo como resultado de las actuaciones de las administraciones centrales. Es igualmente sorprendente desde la perspectiva de la actuación redistribuidora del sector público que las comunidades forales -País Vasco y Comunidad Foral de Navarra-, con rentas per cápita claramente por encima de la media, presenten en cambio saldos fiscales negativos de poca cuantía e incluso positivos.

### 3.4. CONSECUENCIAS DEL MENOR PESO DEL SECTOR PÚBLICO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Los diagnósticos y los datos ofrecidos sobre el despliegue del sector público en las regiones españolas indican, por distintas vías, que la presencia pública en la Comunitat Valenciana alcanza niveles claramente inferiores a la media, en muchos aspectos. Pese a que esta circunstancia era conocida desde hace años, la valoración de sus implicaciones negativas ha quedado hasta hace relativamente poco tiempo circunscrita a los trabajos de los especialistas y a las reclamaciones de los empresarios de más y mejores infraestructuras.

En ocasiones se ha visto como una ventaja que el sector público pesara menos, considerando que eso facilita que el sector privado pese más y confiando en su dinamismo. Sin embargo, las sinergias entre lo público y lo privado son importantes y cuando en una región que forma parte de un sistema fiscal común no se realiza el gasto público que sus necesidades justificarían, se padecen los costes derivados del menor nivel de prestación de servicios públicos, sociales y económicos. En la actualidad se está poniendo de manifiesto que permanecer durante décadas con niveles de gasto público o inversión pública inferiores puede haber tenido implicaciones relevantes para nuestra trayectoria de desarrollo económico y para el acceso a los servicios educativos y sanitarios, y algunas de ellas han sido claramente negativas.

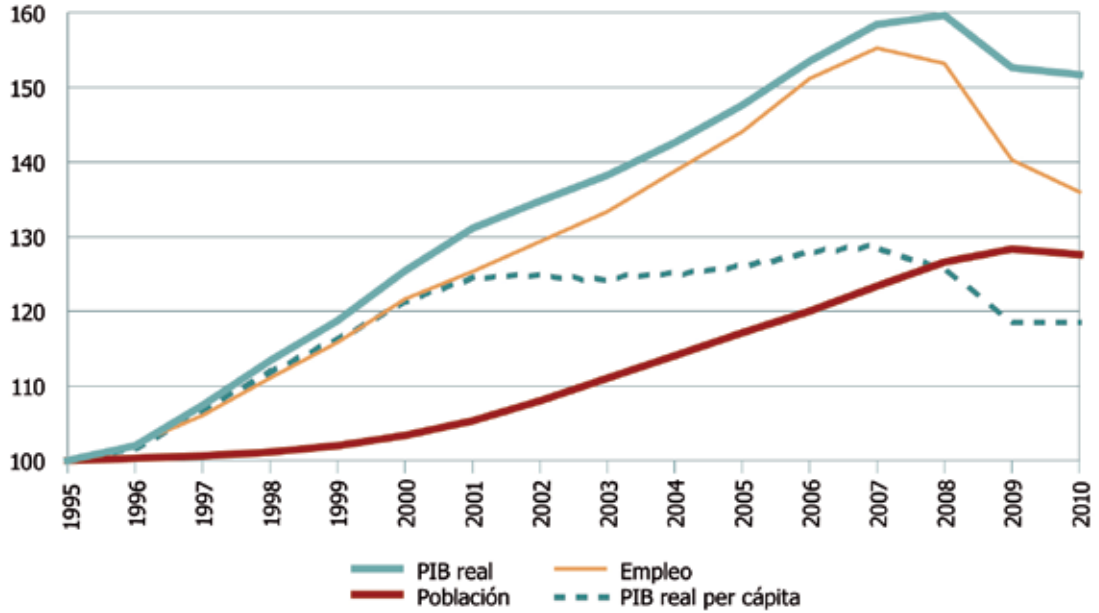
El menor tamaño de las actuaciones del sector público en la Comunitat Valenciana podría ser una opción deseable si fuera un país independiente, en el que el gobierno opta por reducir el tamaño del sector público de manera autónoma, reduciendo impuestos y gastos. El acierto de esa política depende de los objetivos y debe ser valorado en función de los resultados. Pero parece mucho menos probable que existan ventajas por tener menos gasto público cuando se forma parte de un sistema fiscal común, y ese menor gasto no implica pagar menos impuestos.

Para evaluar la situación valenciana y sus consecuencias conviene poner en relación algunos indicadores de la dimensión del sector público con las características y trayectoria socioeconómica de la Comunitat (gráficos 3.8 a 3.11):

- El rasgo más destacado de la trayectoria valenciana de la última década es la velocidad de la expansión demográfica y del empleo, hasta la llegada de la crisis. La población valenciana representa en la actualidad el 10,8% de la española, alcanzando los 5,01 millones de habitantes, tras haber crecido en más de 1,1 millones desde 1995, es decir un 28%. Este aumento tan importante de la población exigió incrementos sustanciales de los servicios públicos.
- El empleo aumentó un 50% entre 1995 y 2007 y, aunque desde que comenzó la crisis se han destruido casi 400.000 puestos de trabajo y la tasa de desempleo se sitúa en el 25,45% (2,6 puntos por encima de la elevada tasa de paro española), el número de ocupados sigue siendo sustancialmente superior al del 2000, un 12%.

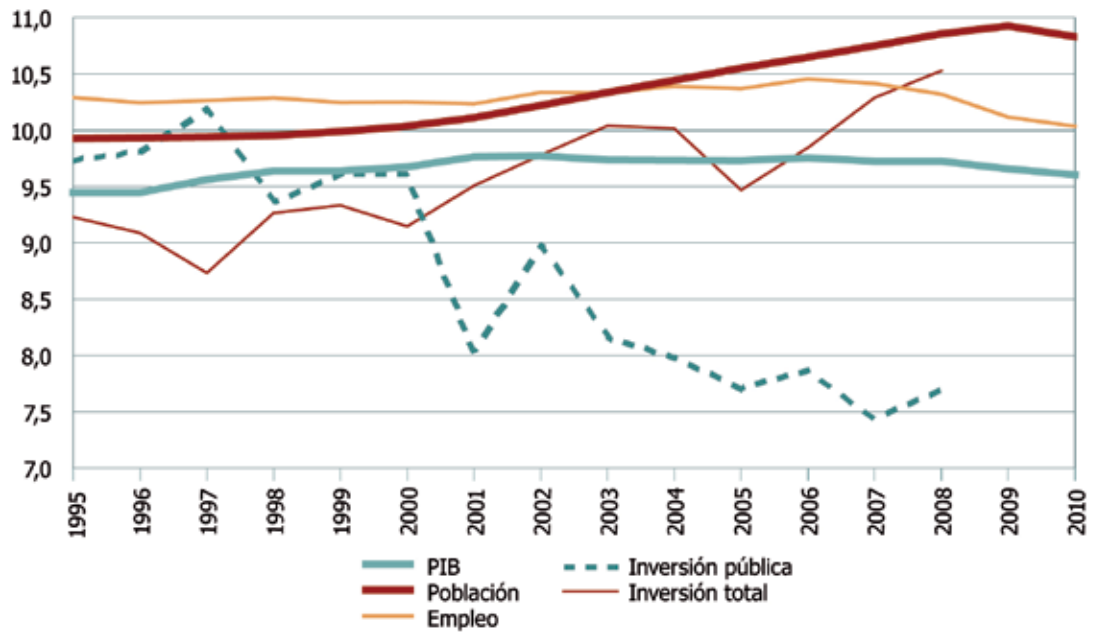
- La inversión creció a buen ritmo, como en el resto de España, manteniéndose la cuota de la Comunitat Valenciana en el total nacional alrededor del 9,5%. En el caso de la inversión pública esa cuota fue menor (del 8,7% de media) y, como sucedía también en periodos anteriores, se situó claramente por debajo del peso valenciano en el PIB, la población, el empleo o la inversión privada. Además, la cuota valenciana en la inversión pública española retrocede a lo largo de la mayor parte de la década, situándose por debajo de la media a partir de 2004.
- La trayectoria del PIB valenciano hasta la llegada de la crisis era fuertemente expansiva -aumentó en términos reales un 60% entre 1995 y 2008- pero su ritmo de crecimiento solo fue superior a la media española hasta 2001 y pasó a situarse por debajo posteriormente, especialmente en los años de crisis. Como consecuencia de lo anterior el PIB valenciano ha perdido ligeramente peso en el conjunto de España, representando en la actualidad el 9,6%. Con la crisis el valor añadido generado ha retrocedido un 6,4% desde 2008 hasta 2010, 2,6 puntos porcentuales más que en España.
- La combinación de crecimiento algo más lento de la renta y más rápido de la población provoca que el nivel de renta per cápita valenciano se aleje de la media nacional y europea. Hemos pasado de estar situados en el 95,2% y 76,2% respecto a España y la UE-15 en 1995 al 88,9% y 74,9% en 2010. Pero, más allá de las posiciones relativas, lo más preocupante es que el nivel real del PIB por habitante de 2010 ha retrocedido durante la crisis al nivel de diez años antes.

**Gráfico 3.8. Evolución del PIB, la población y el empleo en la Comunitat Valenciana (1995=100)**



Fuente: INE y elaboración propia.

**Gráfico 3.9. Evolución del peso valenciano en el PIB, la población y el empleo español (1995=100)**



Fuente: INE, Fundación BBVA-Ivie (2012) y elaboración propia.

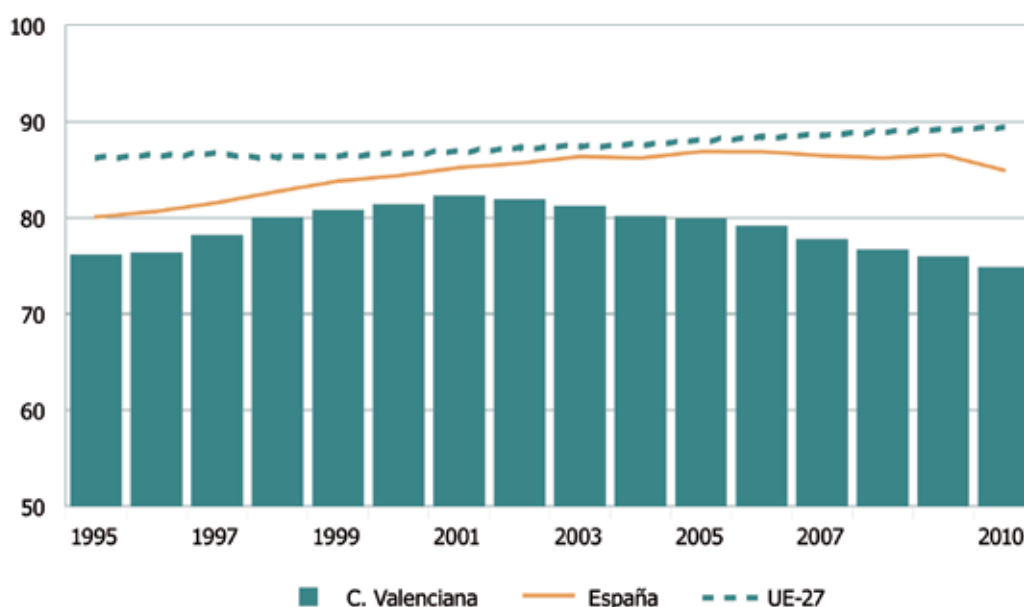


Estos datos agregados indican que el dinamismo de la economía valenciana ha sido importante pero, en contra de lo que se afirmaba con frecuencia, no destacaba durante la expansión frente a otras regiones ni lo hace ahora por su capacidad de asimilar las fuertes consecuencias de la actual crisis económica. Tras el análisis del sector público valenciano realizado en los apartados anteriores, se debe plantear si sus características tienen alguna responsabilidad en las debilidades observadas de la economía valenciana.

Con esa finalidad es interesante contemplar la batería de indicadores del peso del sector público en la economía valenciana que, desde varias perspectivas (en las remuneraciones, en la inversión, en el PIB, etc.), ofrece el cuadro 3.6, comparándolo con la media de las CC.AA.

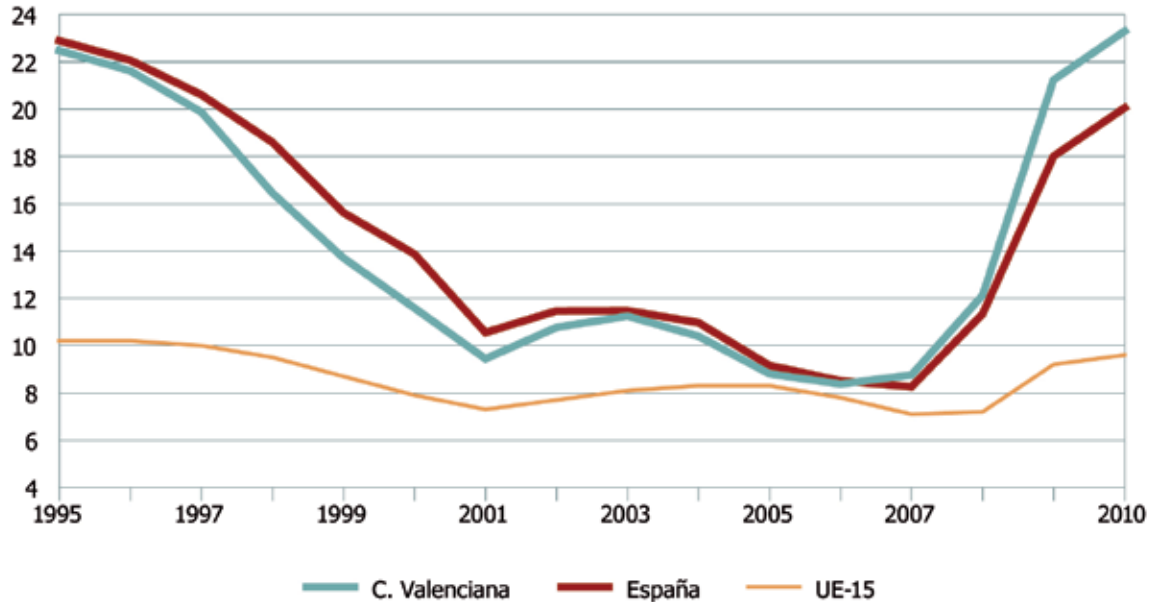
En todos los indicadores la Comunitat Valenciana se encuentra por debajo de la media, es decir, el sector público pesa menos en la economía valenciana que en otras regiones y en el conjunto de España. Como puede observarse en los datos del cuadro, en la Comunitat Valenciana el peso de los salarios públicos en la masa salarial total es un 6% menor que en el conjunto de España. Un porcentaje parecido se observa en el peso del PIB público en el PIB total, es decir, en la importancia de las actividades productivas públicas, que son las que generan empleo directo. También son menores todos los indicadores relacionados con la inversión pública, así como los correspondientes al consumo público o las transferencias.

**Gráfico 3.10. Renta per cápita. 1995-2010**  
(PPS, base 2000. UE-15=100)



Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

**Gráfico 3.11. Tasa de paro\*. 1995-2010**  
(porcentaje)



\* Población parada/Población activa  
Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

*Cuadro 3.6. Peso del sector público en la economía valenciana  
(media 2000-2008)*

	C. Valenciana	Total CC.AA.	Diferencia
Salarios públicos respecto total salarios	19,8%	21,1%	-6,2%
Inversión pública respecto total inversión	11,6%	12,7%	-8,7%
Participación de la FBC pública en el PIB regional	3,3%	3,6%	-8,3%
Inversión per cápita (total CC.AA.=100)	84,9%	100,0%	-15,1%
Participación del consumo público en el PIB regional	6,2%	7,0%	-11,4%
Participación de las transferencias públicas en la renta disponible bruta	27,5%	28,3%	-2,8%
Gasto público en % del PIB regional	36,8%	39,0%	-5,6%
Gasto público per cápita (total CC.AA.=100)	88,2%	100,0%	-11,8%
Participación del VAB público en el PIB regional	11,0%	11,8%	-6,8%
PIB público per cápita (total CC.AA.=100)	86,9	100,0	-13,1%

Fuente: Pérez et ál. (2011), INE y elaboración propia.

Esta situación sería más razonable en una comunidad rica, en la que el dinamismo del sector privado reduce el peso del sector público en los salarios o la inversión, que en una comunidad con un PIB per cápita claramente inferior a la media, como la valenciana.

Más allá de las implicaciones que el nivel de gasto público tiene sobre cómo se prestan los servicios, este conjunto de indicadores señala que, en el marco del sistema de ingresos y gastos públicos español, en la Comunitat Valenciana se realiza menos gasto público. Esto se traduce directamente en menores ingresos para algunos hogares -menores salarios públicos, menos transferencias- y menos gasto en distintas partidas que son compras de las empresas -menos consumo, menos inversión-. Y, en conjunto, menor contribución del gasto público a la demanda agregada de la región.

El gasto de inversión pública es una de las partidas que presenta más debilidad relativa en el caso valenciano, de forma permanente. Pero las dotaciones de infraestructuras productivas y sociales juegan un papel importante en el crecimiento económico de los países, no solo por su efecto de arrastre en el momento de la inversión sino sobre todo por su contribución a la capacidad posterior de prestar servicios productivos al sector privado y a los ciudadanos. Gracias a la actividad inversora del sector público existen infraestructuras de transporte, de saneamiento y abastecimiento de aguas, y urbanas, sanitarias, educativas, etc. Si la dotación de estos capitales no es adecuada, o resulta insuficiente, puede provocar estrangulamientos en las actividades privadas y en la oferta de servicios públicos; pero si es excesiva representa una carga injustificada para los contribuyentes, al existir capacidad instalada ociosa.

El *stock* de capital público de cada territorio participa en los procesos productivos de las empresas como un factor de producción más, lo que hace de algunas de estas infraestructuras un factor clave de la competitividad y el crecimiento económico a largo plazo de cada región. Ese papel de las infraestructuras es mucho más relevante que el que se atribuye a la inversión pública como estabilizador del ciclo económico. De hecho, con frecuencia la inversión pública no amortigua el ciclo sino que lo acentúa, debido a la deficiente gestión financiera pública, demasiado presionada por las demandas y el horizonte electoral, y centrada en el corto plazo. Lo comprobamos en una coyuntura recesiva como la actual, en la que no existe margen para utilizar la inversión como un mecanismo de estabilización que compense la reducción de la inversión privada y de la demanda agregada, pues los problemas financieros del sector público durante las crisis desembocan en recortes de la inversión.

La capitalización de todas las regiones españolas ha sido muy intensa durante el último medio siglo y las dotaciones de capital, tanto público como privado, han crecido a tasas elevadas, experimentando un cambio espectacular en sus dotaciones. Estas ya no presentan carencias generalizadas y en muchos aspectos son similares en la actualidad a las de los países más desarrollados. Sin embargo, existen notables diferencias regionales en las dotaciones relativas de capital público, ante las que cabe pensar que las necesidades de cada territorio no están cubiertas al mismo nivel. Ahora bien, precisar ese diagnóstico es difícil porque la valoración de las dotaciones cambia mucho según la infraestructura considerada y el indicador de necesidad contemplado. En todo caso, en el caso valenciano, como consecuencia de las menores cuotas de inversión pública captadas, las dotaciones de capital público por habitante y en proporción al PIB son claramente inferiores a la media española.

En definitiva, el menor tamaño del sector público valenciano es más bien un hecho sobrevenido que una estrategia. Es un resultado derivado de la combinación de dos circunstancias: la insuficiencia de recursos de la comunidad autónoma y la menor intensidad de las actuaciones de otras administraciones, fundamentalmente la Administración central. Este menor gasto significa menos saldo fiscal para los hogares y una balanza fiscal global negativa de las AA. PP. centrales en la Comunitat Valenciana. Es decir, ese menor gasto público implica a corto plazo menos demanda pública de bienes y servicios, de consumo e inversión, a las empresas, menos servicios públicos a los ciudadanos y menos transferencias al conjunto del sector privado. Y a largo plazo, menos infraestructuras y menos inversión en capital humano y tecnológico o en apoyo a las empresas. Todos estos efectos no se ven compensados por un menor pago de impuestos, pues la presión fiscal valenciana no es menor, como se comprobó al principio de este capítulo.

No es fácil evaluar con precisión cuánto está pesando esta rémora fiscal en la evolución de la economía valenciana, pero es seguro que no le favorece. Durante la expansión, el menor gasto público fue interpretado casi exclusivamente en clave optimista, como si fuera parte de la explicación del crecimiento y sin atender a los desequilibrios que se iban acumulando, cuyas consecuencias se han manifestado durante la crisis. Uno de ellos era que, para acercarse al nivel de gasto de otras CC.AA. y seguir su ritmo de crecimiento en servicios básicos e infraestructuras la Generalitat tenía que endeudarse incluso cuando sus ingresos crecían con fuerza. Cuando dejaron de crecer, para después reducirse sustancialmente, el nivel de déficit se ha disparado, haciendo evidente la dificultad de mantener la prestación de los servicios y la falta de margen de actuación del sector público valenciano para corregir los problemas que la crisis plantea al sector privado.

En realidad, debido a sus insuficiencias financieras, el sector público valenciano lleva décadas limitado para impulsar a la economía valenciana, aunque es en la actualidad cuando resulta más evidente que es más parte del problema que de la solución. Por consiguiente, para que el sector público deje de lastrar el dinamismo de la economía valenciana resulta imprescindible cortar el doble nudo que representan el saldo fiscal negativo y la permanente insuficiencia financiera de la comunidad autónoma.

### 3.5. CONCLUSIONES

La información revisada en este capítulo sobre la actuación del conjunto de las AA. PP. en las distintas comunidades autónomas confirma la heterogeneidad que ya se percibía en capítulos anteriores y muestra que también contribuyen a ella las Administraciones centrales. Así pues, cuando se habla del peso del gasto público en España, los valores medios significan menos de lo que sería deseable, pues el sector público actúa con intensidades que difieren mucho de unas comunidades a otras. En realidad, las CC.AA. difieren más entre sí en peso de las actuaciones públicas de lo que difiere España de la mayoría de los países de su entorno. Las diferencias regionales son tan importantes que, previsiblemente, los niveles de las prestaciones y los servicios públicos en las distintas regiones son distintos.

Estas asimetrías se explican en ocasiones por los distintos niveles de desarrollo regional, pues algunos gastos son de naturaleza compensatoria del atraso de algunas comunidades, pero en otros casos no es así. De hecho, el gasto público por habitante difiere sustancialmente entre comunidades con similar nivel de renta; y, al mismo tiempo, puede ser similar en comunidades con rentas altas y bajas. Por ejemplo, es elevado en comunidades con renta per cápita alta (como País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) y con renta baja (Extremadura); y es bajo en otras con nivel de renta alto (Comunidad de Madrid) pero también en otras situadas claramente por debajo de la media (Comunitat Valenciana o Región de Murcia). Esta diversidad indica que tras la distinta intensidad de las actuaciones públicas en las regiones hay más factores que la solidaridad interterritorial, o dicho de otra manera, que aunque esta existe en general resulta difícilmente compatible con algunos hechos concretos.

Las diferencias en los niveles de gasto entre comunidades se derivan con frecuencia tanto de las actuaciones de las administraciones territoriales como las centrales. Así sucede en el caso de la Comunitat Valenciana, donde el nivel de gasto público total por habitante se sitúa en el 85,4% la media, como consecuencia del menor gasto de todas las administraciones: las centrales (87,4%), las CC.AA. (81,6%) y las corporaciones locales (88%). Como consecuencia de ello, el gasto es menor en todas las funciones y capítulos presupuestarios, y en particular en la inversión en infraestructuras.

Este menor gasto público va acompañado en el caso valenciano de una presión fiscal ligeramente por encima de la media y, como resultado de ambos factores, el saldo fiscal de la Comunitat Valenciana es negativo. La valenciana es la única comunidad con nivel de renta per cápita claramente por debajo de la media -actualmente un 11% inferior- y un saldo fiscal negativo. Esta situación implica que una región con una renta per cápita baja contribuye a financiar al resto porque aporta al sector público más de lo que recibe, lo que convierte a la Comunitat en uno de los casos anómalos del patrón general de redistribución de la renta a escala regional. Lo que cabría esperar es que mediante las políticas de ingresos y gastos públicos aumentasen los recursos de las regiones con menos nivel de renta y se redujeran los de las más ricas. Eso no sucede en el caso valenciano.

Si se considera el saldo de la relación de los hogares con el sector público, es decir, el resultado de los impuestos pagados menos las transferencias monetarias y servicios públicos recibidos, vuelven a encontrarse estas anomalías: para las familias residentes en las comunidades forales el saldo es positivo pese a su nivel de renta superior a la media, y para las familias valencianas es muy inferior al de otras comunidades con similar nivel de renta, como Castilla y León o Cantabria.

El menor tamaño de las actuaciones del sector público en la Comunitat Valenciana podría ser una opción deseable para algunos en el caso de que fuéramos un país independiente; pero parece mucho menos probable que lo sea cuando formamos parte de un modelo fiscal común y a la vista de nuestra trayectoria económica reciente. Un gobierno puede optar por reducir el tamaño del sector público de manera autónoma, reduciendo impuestos y gastos. El acierto de esa política depende de los objetivos y debe ser valorado en función de los resultados. Pero en el caso valenciano, más allá de la retórica, el menor peso del gasto público no es una opción de política económica autónoma sino que se trata más bien de un hecho sobrevenido por una combinación de dos circunstancias: la insuficiencia de recursos de la comunidad autónoma y la menor intensidad de las actuaciones de las administraciones centrales, fundamentalmente la Administración central. Dado que este

resultado se produce dentro de un esquema fiscal común, un menor gasto significa menos saldo fiscal para los hogares valencianos o, como hemos visto, una balanza fiscal negativa. Es decir, a corto plazo, menos demanda pública de bienes y servicios, de consumo e inversión, menos servicios públicos y menos transferencias al sector privado. Y a largo plazo, menos infraestructuras y menos recursos invertidos en capital humano y tecnológico o en apoyo a las empresas.

No es fácil evaluar con precisión cuánto está pesando esta rémora fiscal en la evolución de la economía valenciana, pero es seguro que no le favorece. Su trayectoria durante la expansión muestra más luces que sombras pero durante la crisis se está haciendo más visible que nos enfrentamos a desequilibrios muy serios. Es cierto que somos muchos más valencianos, pero nuestro nivel de renta real por habitante se sitúa en el que alcanzábamos en el año 2000, y es evidente que el margen de actuación del sector público valenciano para corregir los desequilibrios e impulsar el crecimiento es extraordinariamente limitado. En realidad, debido a sus insuficiencias financieras, lleva décadas limitado y en la actualidad es más parte del problema que parte de la solución. Por consiguiente, para que el sector público deje de lastrar el dinamismo de la economía valenciana resulta imprescindible cortar el doble nudo que representan el saldo fiscal negativo y la permanente insuficiencia financiera de la comunidad autónoma.



The background of the page is a solid orange color. Overlaid on this background is a faint, light-colored graphic of a bookshelf. The bookshelf consists of several horizontal shelves supported by vertical posts. On the shelves, there are several rectangular shapes representing books, some of which are slightly offset to create a sense of depth. The overall style is minimalist and modern.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## Referencias Bibliográficas

- **BANCO DE ESPAÑA (varios años)**. Boletín Estadístico. Madrid. Disponible en web: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest.html>.
- **BASSOLS, M., BOSCH, N. y VILALTA, M. (2010)**. «El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración». Monografies n.º 13. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- **DE LA FUENTE, Á. (2009)**. «El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma». Revista de Estudios Regionales VIII, 19-32.
- **DE LA FUENTE, Á. (2010)**. «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009». Colección de Estudios Económicos 05-10. Madrid: FEDEA.
- **DE LA FUENTE, Á. y GUNDIN, M. (2008)**. La financiación regional en España y en cuatro países federales. Barcelona: Fundación Caixa Galicia, CEIP.
- **EUROSTAT (2012)**. Estadísticas regionales. Luxemburgo. Disponible en Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> [consulta: febrero 2012].
- **FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) (2012)**. Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas. Madrid.
- **FUNDACIÓN BBVA e IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) (2012)**. El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial 1964-2009. Base de datos disponible en Internet: [http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva\\_stock08\\_index.html](http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html) [consulta: febrero 2012].

- **GARCIAMARTÍN, C., DÍAZ DE SARRALDE, S. y RUIZ-HUERTA, J. (2011).** «La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia». Hacienda Pública Española 197, 2/2011.
- **GILL DE ALBORNOZ, B., PEREZ, F. y CUCARELLA, V. (2008).** Informe sobre la problemática del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Valencia: Generalitat Valenciana.
- **IEF (Instituto de Estudios Fiscales) (2008).** Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales. 2005. Madrid: IEF.
- **IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (varios años).** Cuentas de las Administraciones Públicas. Madrid. Disponible en Internet: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/informescuentas/informes/Paginas/publicaciones.aspx>.
- **IGAE (varios años).** Cuentas regionales. Madrid, varios años. Disponible en Internet: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/informescuentas/informes/Paginas/publicaciones.aspx>.
- **INE (Instituto Nacional de Estadística) (varios años).** Contabilidad Nacional de España. Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- **INE (varios años).** Contabilidad Regional de España. Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- **INE (varios años).** Encuesta de población activa (EPA). Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- **INE (varios años).** Estimaciones de la población actual. Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.

- **LOPEZ-LABORDA, J. (2010).** «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes». En Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 22-37.
- **LOPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011).** «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica». Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública 197, 37-65.
- **MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (2006).** Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la ley orgánica 8/1980 y en la ley 21/2001. Madrid.
- **MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (2009).** Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Madrid: Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- **MINISTERIO DE HACIENDA (1996).** Informe sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas. Madrid: Comisión de estudio sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas.
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2002).** Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. Madrid: Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002.
- **MONASTERIO, C., PEREZ, F., SEVILLA, J.V. y SOLE, J. (1995).** Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- **OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (varios años).** Government at a Glance. Paris.
- **PÉREZ, F., CUCARELLA, V., FERNÁNDEZ, A. Y HERNÁNDEZ, L. (2011).** Las diferencias regionales del sector público español. Bilbao: Fundación BBVA.

- **PÉREZ, F., BENEYTO, R. y PEREZ, J.A. (2010).** Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la Reforma del Sistema de Financiación de las CC.AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Valencia: Generalitat Valenciana.
- **SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años).** Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas. Madrid. Disponible en Internet: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>.
- **SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años).** Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía. Madrid. Disponible en Internet: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>.
- **URIEL, E. Y BARBERAN, R. (2007).** Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central. Bilbao: Fundación BBVA. Disponible en Internet: [http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/balanzas07/tlfb\\_balanzas07\\_index.html](http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/balanzas07/tlfb_balanzas07_index.html).
- **ZABALZA, A. (2012).** «Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central». Ponencia presentada en el Seminario de la Fundación BBVA–Ivie Sector público y territorio: desigualdades, bienestar y respuestas a la crisis, Valencia, 16 de enero.
- **ZABALZA, A. y LOPEZ-LABORDA, J. (2010).** «El Nuevo Sistema de Financiación Autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación». Documentos de Trabajo n.º 530. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).

## **NOTA SOBRE LOS AUTORES**





## Nota sobre los autores

### EQUIPO INVESTIGADOR

#### Dirección:

Francisco Pérez García

#### Investigadores:

José Antonio Pérez García

Vicent Cucarella Tormo

Rafael Beneyto Cabanes

**FRANCISCO PÉREZ GARCÍA**, doctor en Economía por la Universitat de València, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie desde su creación. Sus campos de especialización son el crecimiento económico y la integración internacional, la economía regional, la economía de la educación y la economía financiera (banca y finanzas públicas). Ha sido miembro de las comisiones estatales para la reforma del sistema de financiación autonómica de 1995, 1996 y 2002 y de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Ha publicado cuarenta libros y más de ciento diez artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

163

**JOSÉ ANTONIO PÉREZ GARCÍA** es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València, fue Director General de Presupuestos de la Generalitat Valenciana (1987/95) y en la actualidad es Gerente de la Universidad Politécnica de Valencia. Ha sido miembro de diversas comisiones estatales (Mixta de Valoraciones de Traspasos de Competencias, Agencia Estatal de Calidad de los Servicios Públicos, Mixta de Financiación Universitaria) y de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Tiene diversas publicaciones en el ámbito de la financiación y la gestión de las universidades.

**VICENT CUCARELLA TORMO** es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València y técnico de investigación del Ivie desde 1992. Sus principales áreas de investigación son el stock de capital, las cuentas públicas y el sistema de financiación autonómica, sobre las que ha publicado diversas monografías.

**RAFAEL BENEYTO CABANES** es analista financiero y jefe de riesgos de Caixa Ontinyent. Ha sido miembro de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana.



Asociación Valenciana de Empresarios (AVE)

C/ Colón 82 -3º - 46004 Valencia

Tel. 96 381 94 81 - Fax 96 322 80 64

[www.ave.org.es](http://www.ave.org.es)

**AVE**  
asociación  
valenciana de  
empresarios

**Ivie**

INSTITUTO  
VALENCIANO DE  
INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS

**Valencia**  
**2 de Mayo 2012**

**LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA Y SUS  
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS**

*Francisco Pérez, José Antonio Pérez, Vicent Cucarella y Rafael Beneyto*

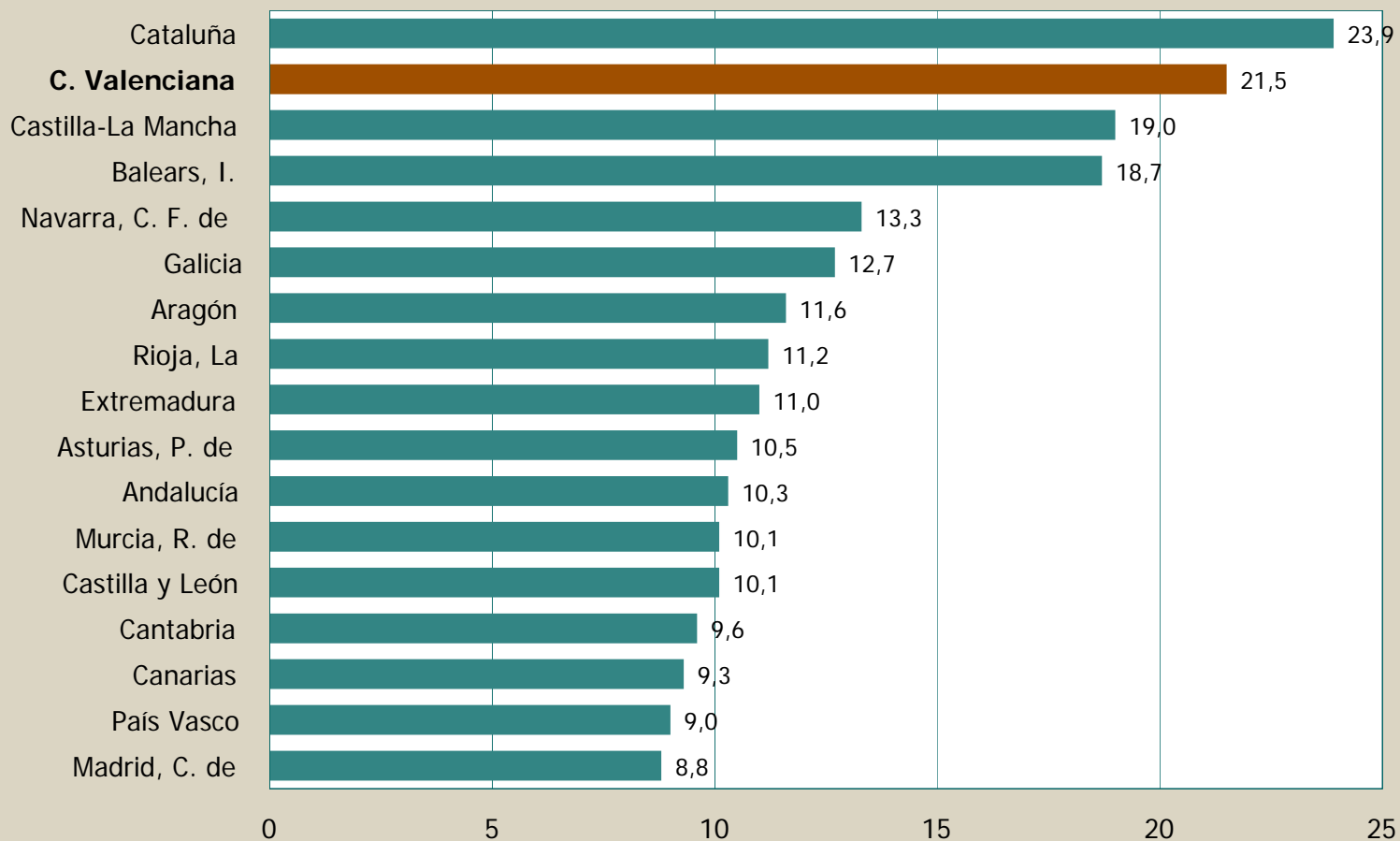


## Este Informe se propone responder tres preguntas básicas

- ¿Cómo se explica el déficit permanente y el elevado endeudamiento de la Generalitat Valenciana?
- ¿Es similar el nivel de ingresos y gastos de las Administraciones Públicas en la Comunitat Valenciana y en otros territorios?
- ¿Cuáles son las consecuencias sobre el acceso a los servicios públicos y el desarrollo económico de los valencianos?

## La Comunitat Valenciana es una de las más endeudadas

### Deuda Pública\* en relación con el PIB (porcentaje en el IV trimestre de 2011)



(\*) Incluye deuda de las empresas públicas

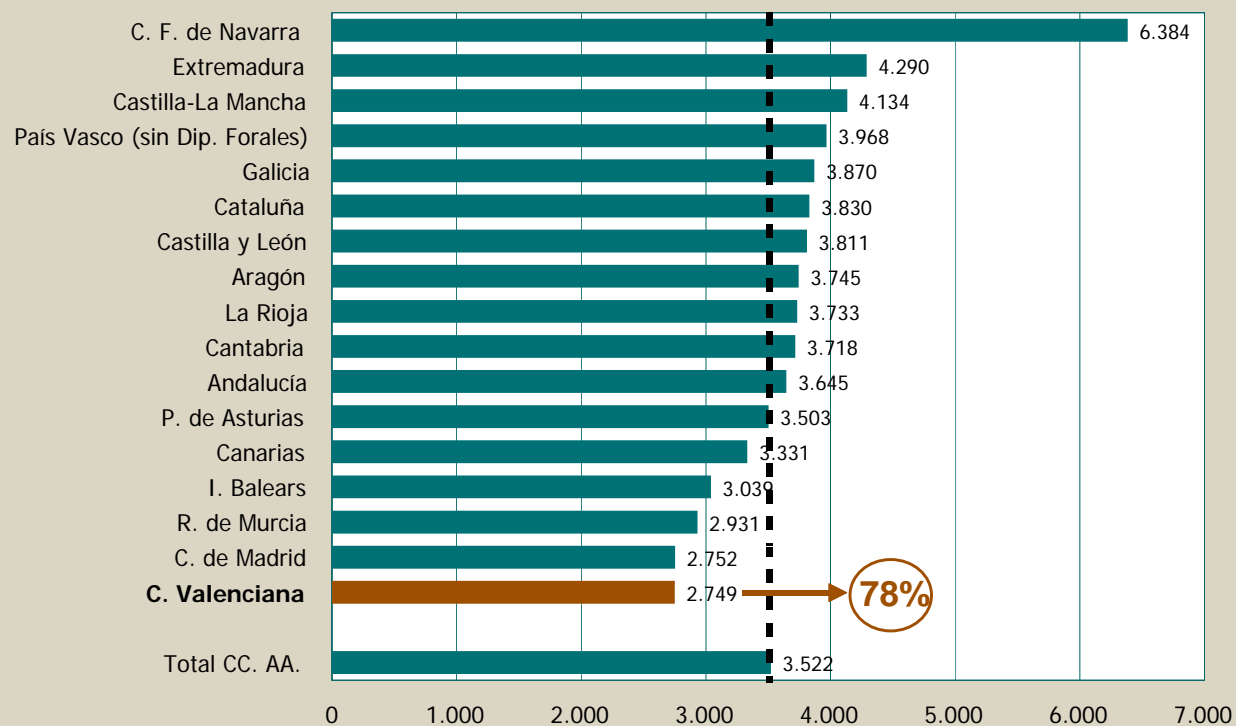
Fuente: Banco de España.



## Sin embargo, es la comunidad que menos gasta por habitante (un 22% menos que la media)

### Gasto total de las CC. AA. Media 2002-2009

(euros de 2009 por habitante)



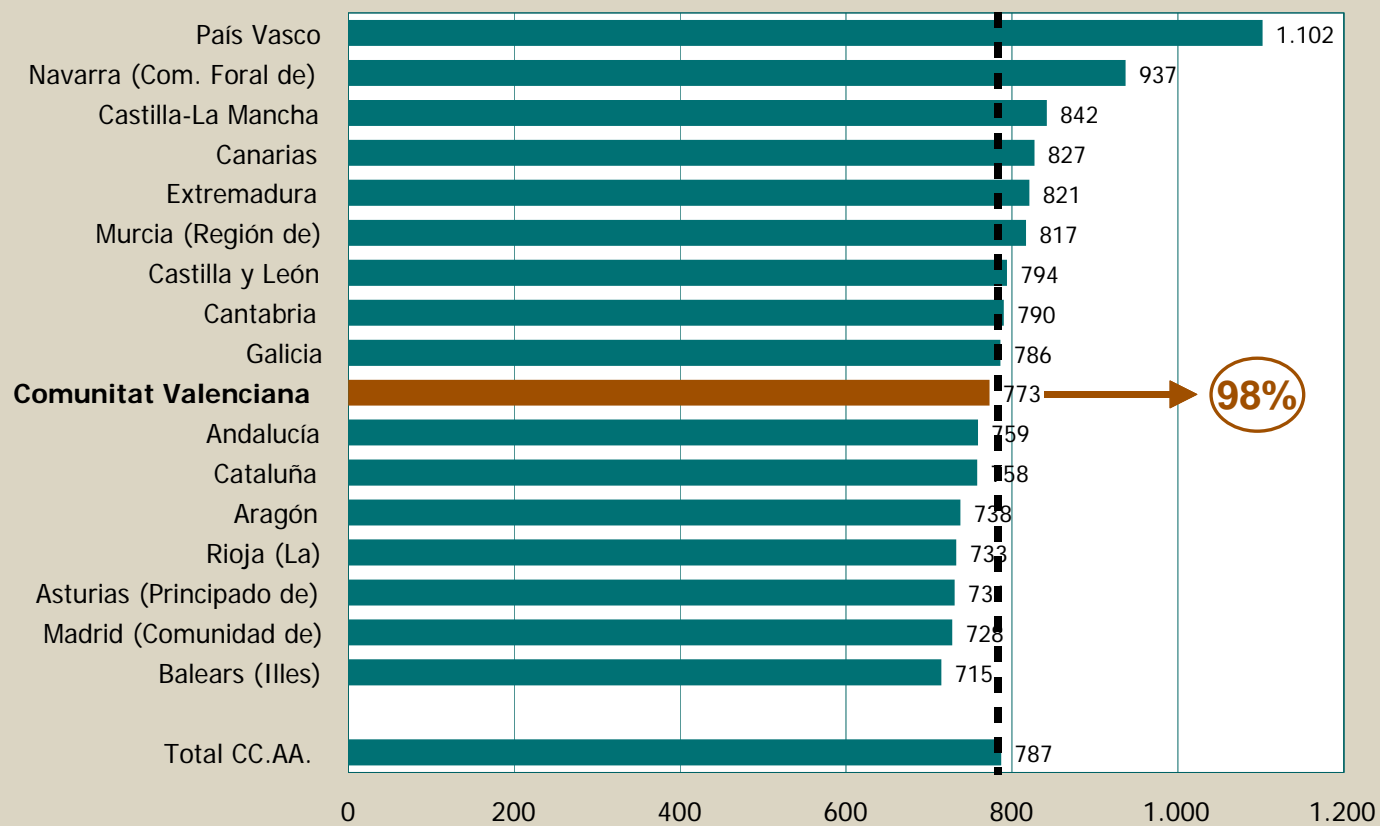
*Nota:* En el País Vasco las diputaciones forales asumen la provisión de determinados servicios públicos que habitualmente son satisfechos por las comunidades autónomas. Si se homogeneizara las competencias, el gasto per cápita del País Vasco sería superior al indicado en el gráfico. En sentido contrario, también debe tenerse en cuenta las competencias diferenciales asumidas por Cataluña (prisiones, tráfico), que elevan su gasto per cápita; así como el hecho de que las comunidades autónomas uniprovinciales también suelen asumir las competencias de las diputaciones provinciales.

*Fuente:* Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

## La Generalitat se acerca más a la media en gasto educativo... (solo un 2% por debajo)

### Gasto de las CC. AA. en educación. Media 2002-2009

(euros de 2009 por habitante)

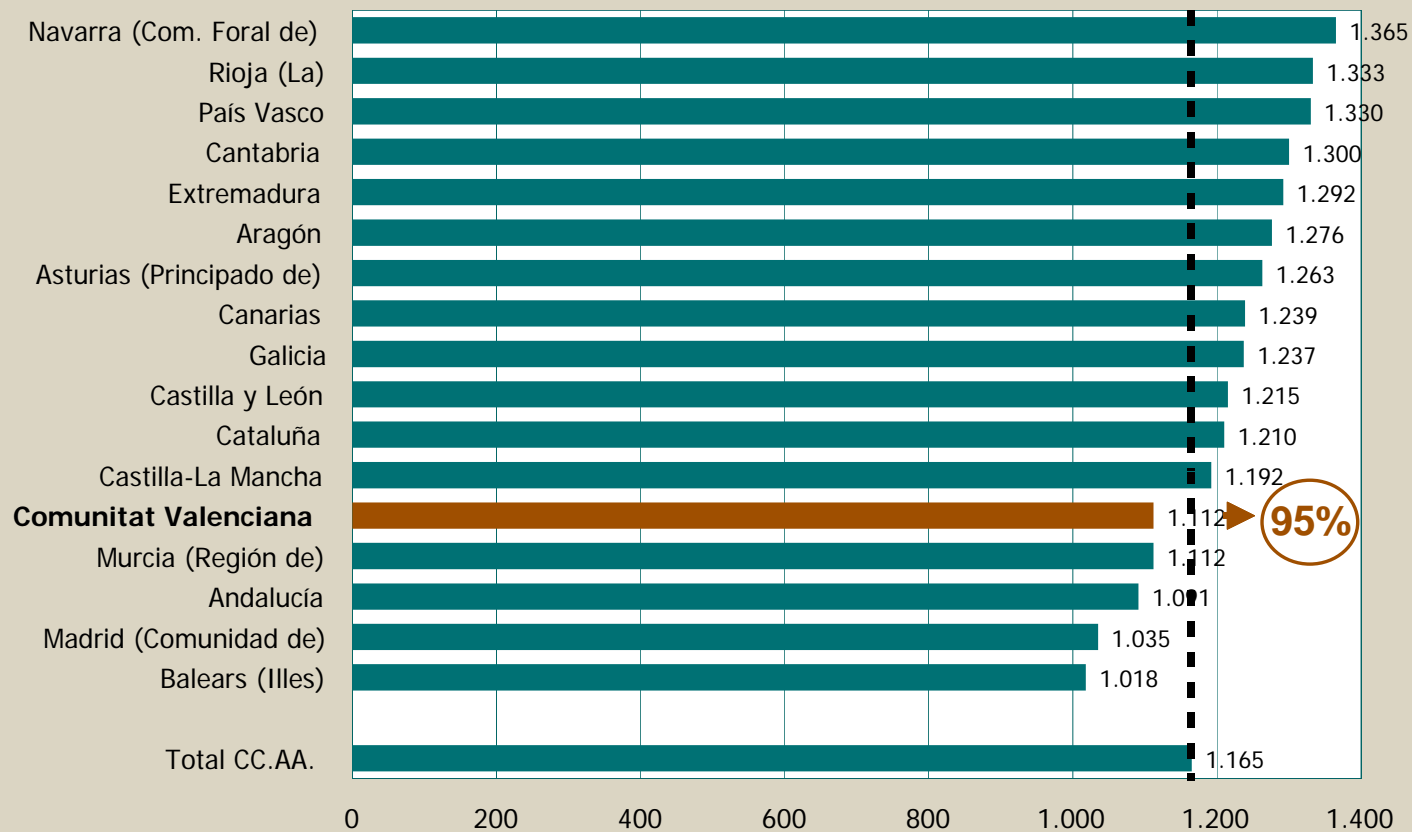


Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

... y también está cerca de la media en gasto sanitario ...  
(un 5% por debajo)

### Gasto de las CC. AA. en salud. Media 2002-2009

(euros de 2009 por habitante)

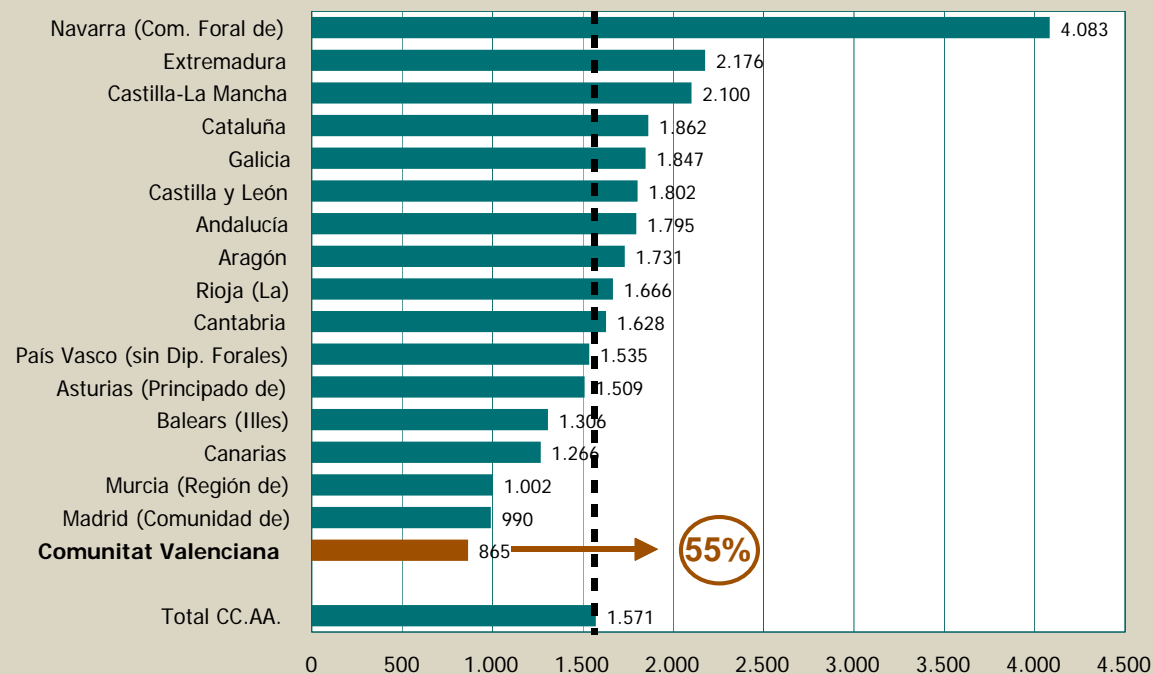


Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

... pero a costa de alejarse de la media en el resto de gastos  
(un 45% por debajo de la media)

**Gasto de las CC. AA. en el resto de funciones\* (una vez excluidas educación y salud). Media 2002-2009**

(euros de 2009 por habitante)



(\*) En el resto de funciones se incluye infraestructuras, protección social, cultura, promoción económica, etc.

*Nota:* En el País Vasco las diputaciones forales asumen la provisión de determinados servicios públicos que habitualmente son satisfechos por las comunidades autónomas. Si se homogeneizara las competencias, el gasto per cápita del País Vasco sería superior al indicado en el gráfico. En sentido contrario, también debe tenerse en cuenta las competencias diferenciales asumidas por Cataluña (prisiones, tráfico), que elevan su gasto per cápita; así como el hecho de que las comunidades autónomas uniprovinciales también suelen asumir las competencias de las diputaciones provinciales.

*Fuente:* Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.



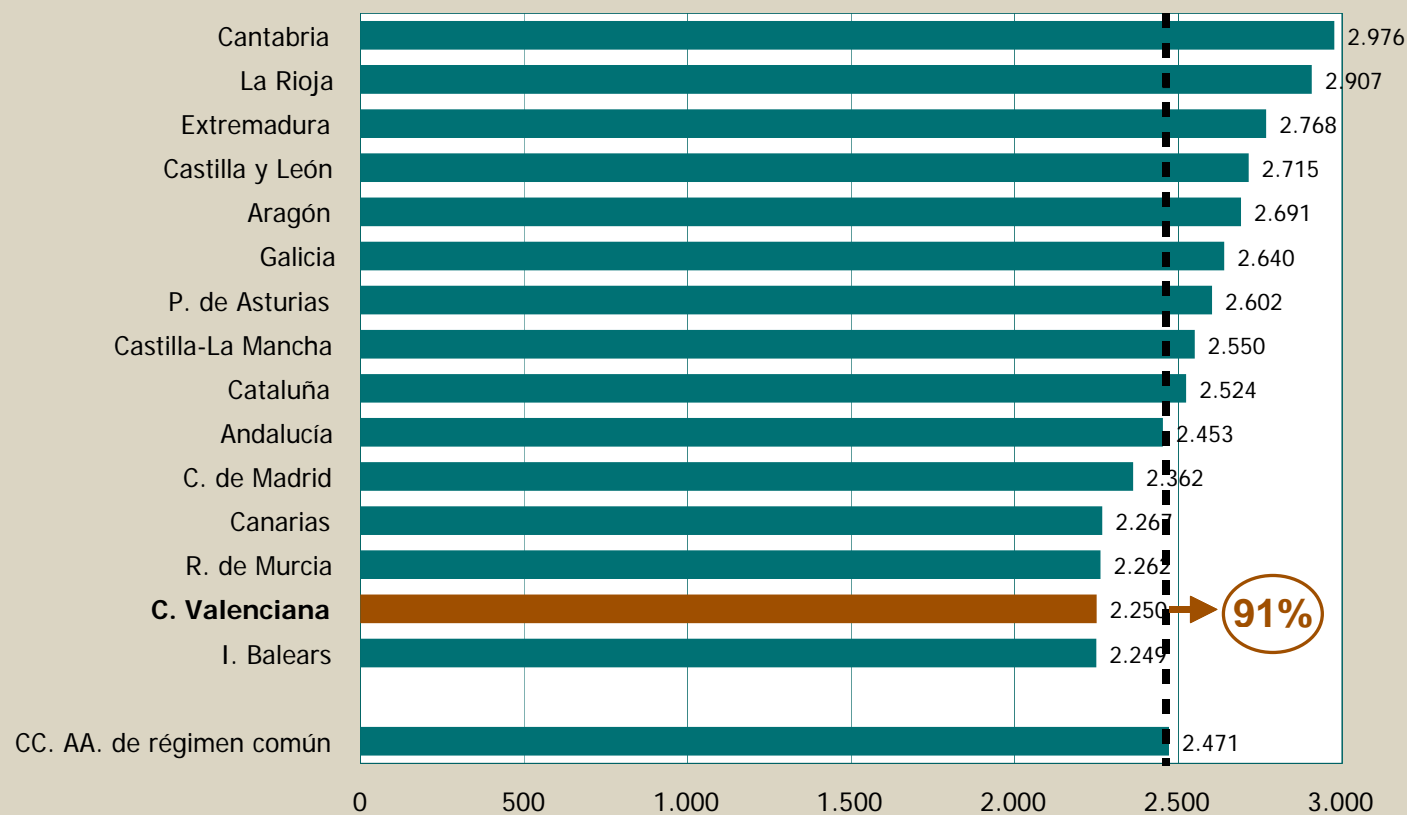
Si la Comunitat Valenciana gasta  
menos en todas las funciones...

...¿por qué está más endeudada?

## La Comunitat recibe menos del sistema de financiación autonómica... (un 9% menos que la media)

### Rendimiento definitivo de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica para las CC. AA. de régimen común. Media 2002-2009

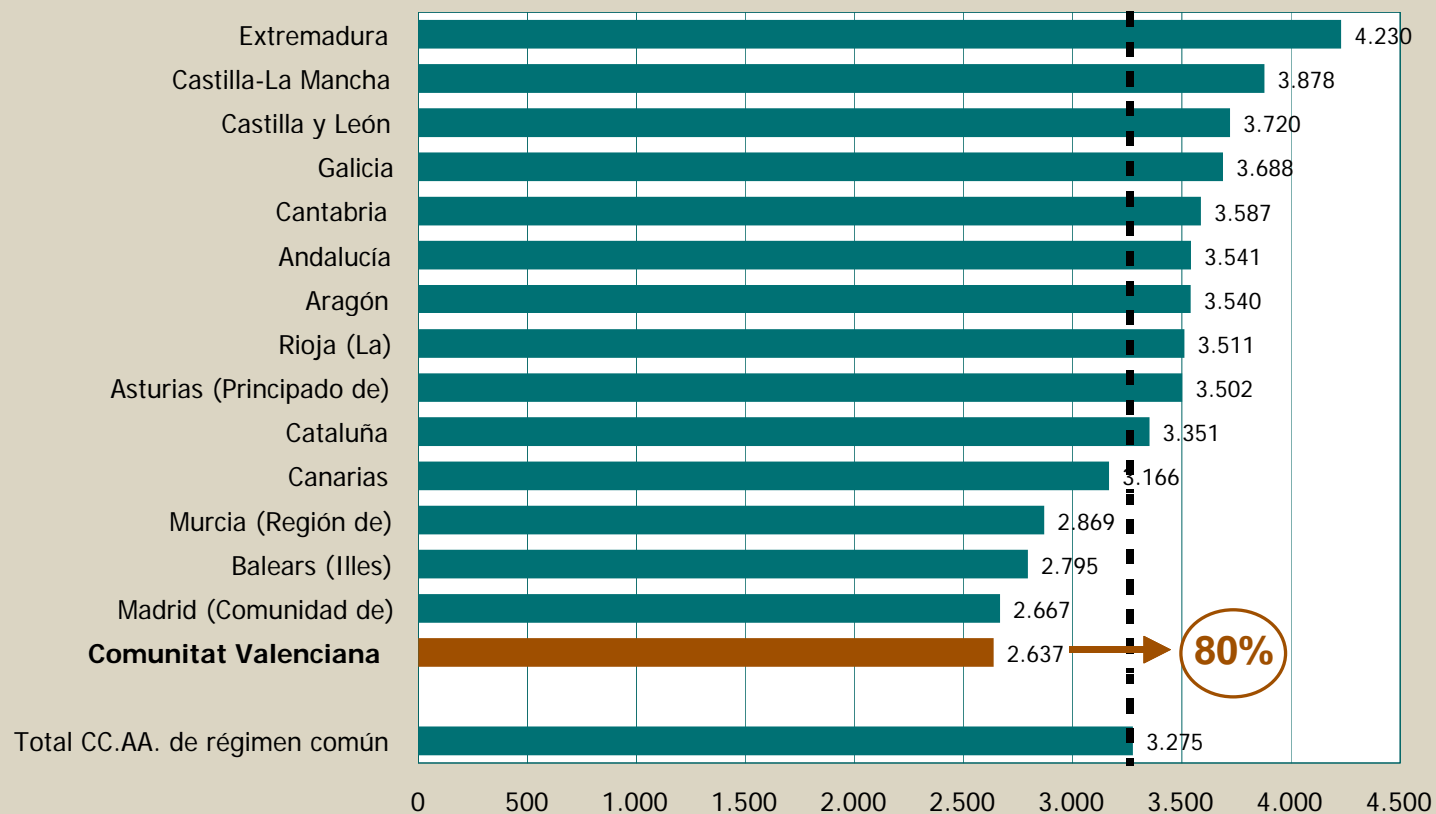
(euros de 2009 por habitante)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

...y en general el conjunto de sus ingresos son menores  
(un 20% menos que la media)

**Ingresos no financieros de las CC. AA. de régimen común. Media 2002-2009**  
(euros de 2009 por habitante)



*Fuente:* Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

## ¿Por qué recibe menos del sistema de financiación autonómica?

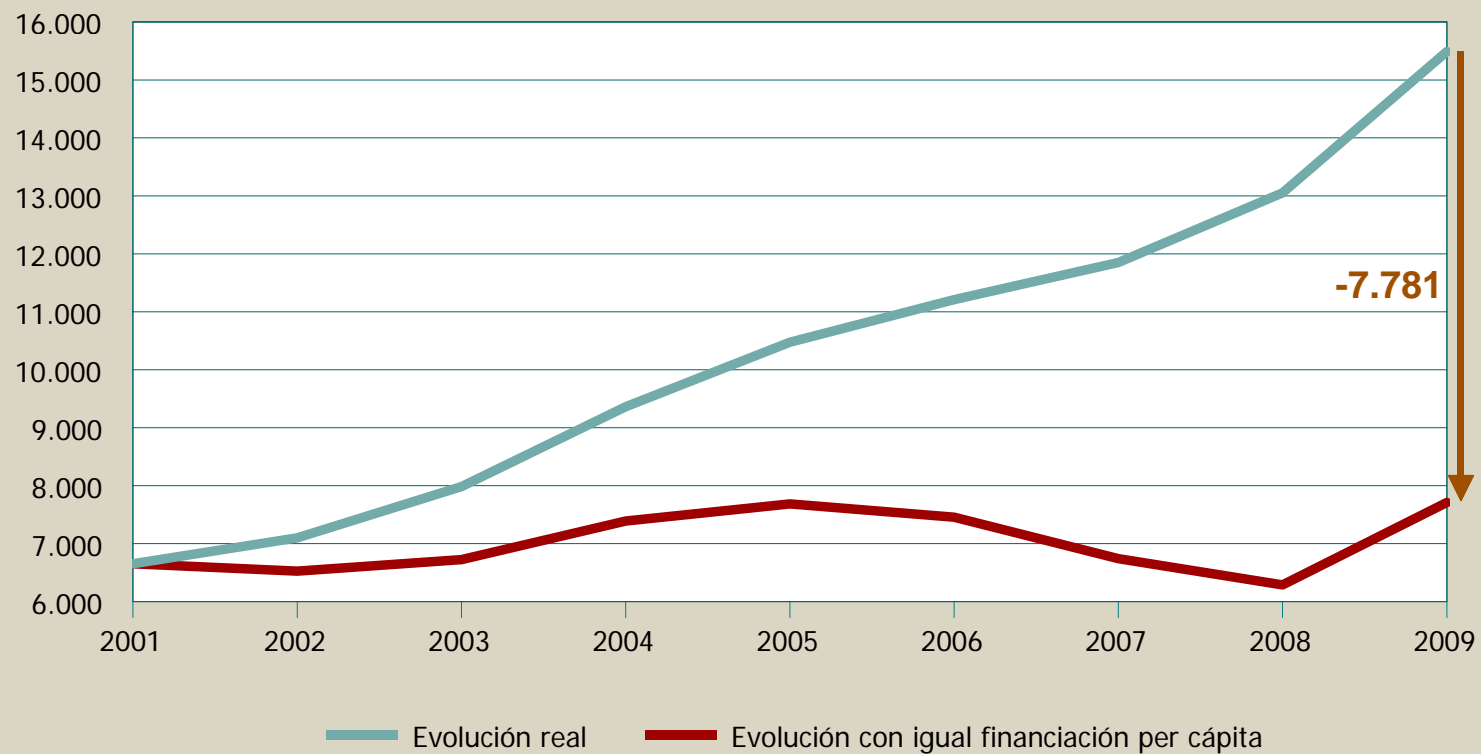
- Las competencias traspasadas se financiaron inicialmente con transferencias equivalentes al **coste efectivo** del servicio que hasta el momento prestaba el Estado en cada territorio.
  - Las dotaciones financieras con las que llegaron las competencias eran menores porque el sector público tenía menor presencia en la Comunitat Valenciana que en otras regiones.
- Las revisiones del sistema de financiación han incorporado **indicadores de necesidad**, pero no han corregido las diferencias iniciales suficientemente debido a:
  - Respeto al **statu quo**
  - Presencia de **variables ad-hoc** que benefician a algunas comunidades
  - **Retraso** en la revisión de la cifra de población utilizada
  - Reglas de **modulación** sui generis que limitan los efectos de los cambios del modelo
  - Incorporación de fondos distribuidos con **criterios específicos**, que benefician a determinadas comunidades



## ¿Cuánta deuda se habría generado con igual financiación per cápita que el resto de CC.AA.?

### Evolución de la deuda autonómica valenciana: real y bajo el supuesto de igual financiación per cápita a partir de 2002

(millones de euros)



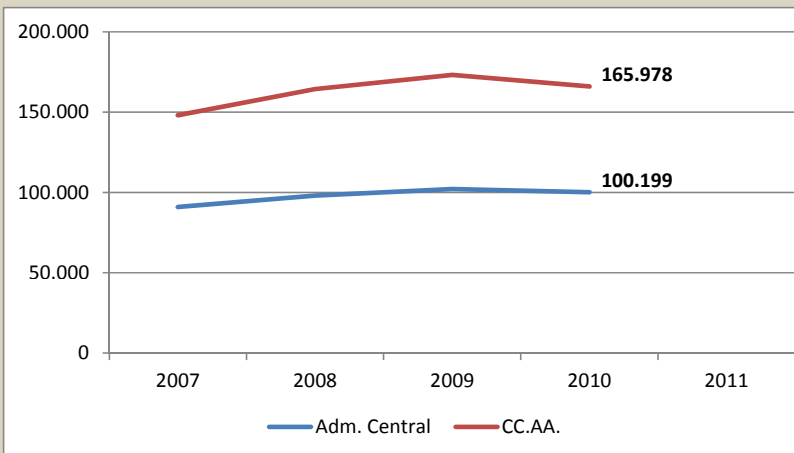
*Fuente:* Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

## Endeudamiento y déficit de las CC.AA.: hasta 2007 y durante la crisis

- Los datos no respaldan la opinión de que las CC.AA. son las principales responsables del déficit y del endeudamiento público español.
- En proporción al gasto de cada administración, el mayor endeudamiento corresponde a la Administración Central
- La deuda pública española ha crecido desde 2007 en 29 puntos de PIB. El 79% del aumento corresponde a la Administración Central y el 19,5% a las CC.AA.
- El déficit de las CC.AA. se ha disparado con la llegada de la crisis (los ingresos se desploman y los gastos no se reducen) y su corrección está pendiente

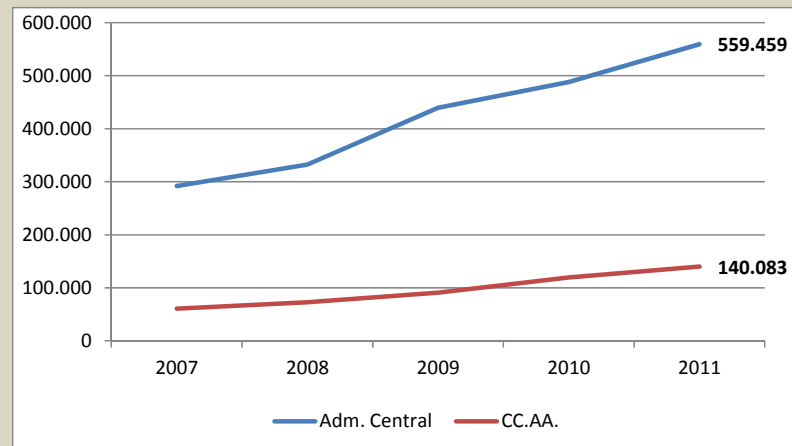
# Evolución del déficit y la deuda de la Administración Central y las comunidades autónomas, 2007-2011

**Gasto Público** (millones de euros)



Fuente: Banco de España, IGAE y elaboración propia.

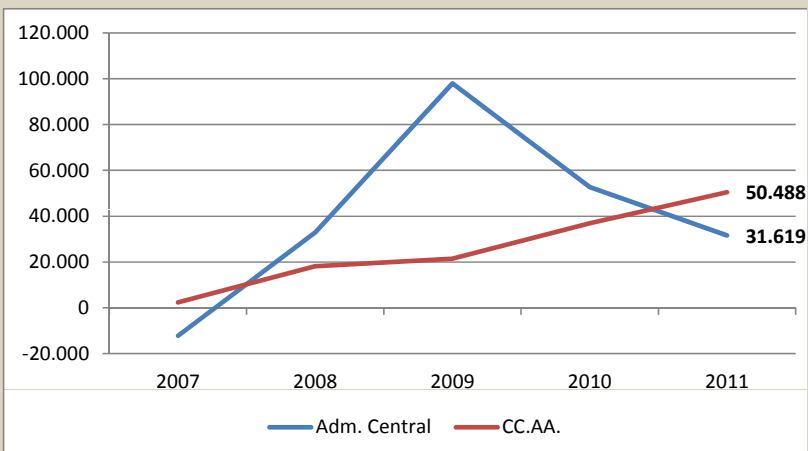
**Deuda Pública\*** (millones de euros)



(\*) Incluye deuda de las empresas públicas

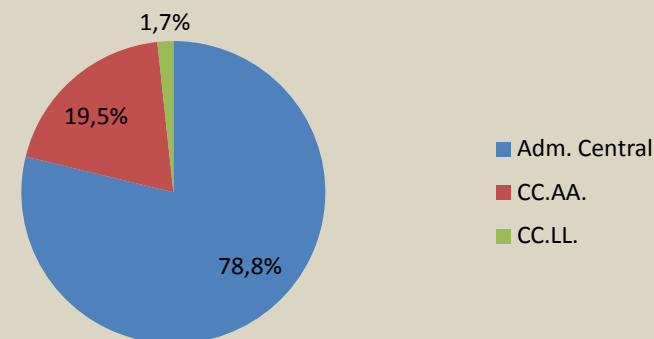
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

**Déficit Público** (millones de euros)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

**Incremento de la Deuda Pública\* 2007-2011**



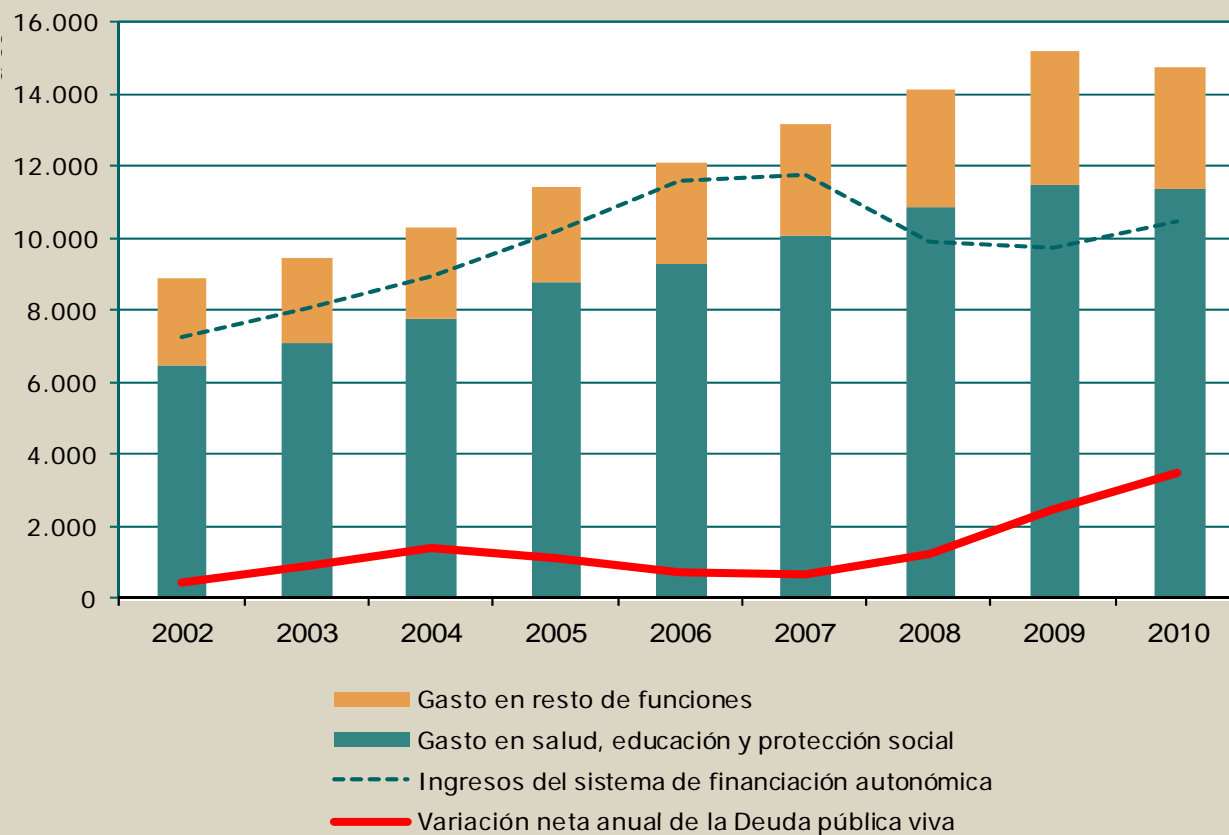
(\*) Incluye deuda de las empresas públicas

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

## En la Comunitat, los ingresos del sistema de financiación ya no cubren siquiera los gastos de educación, sanidad y protección social

### Evolución del déficit de la Generalitat Valenciana y de sus factores explicativos. 2002/2010

(millones de euros)



*Fuente:* Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Informes Sindicatura de Comptes y elaboración propia.



El menor gasto per cápita de la  
Generalitat Valenciana...

... ¿se ve compensado por un mayor  
gasto de la Administración Central o de  
las corporaciones locales en la  
Comunitat Valenciana?

# Todas las administraciones gastan menos en la Comunitat

**Distribución territorial del gasto del sector público, clasificado por administraciones.  
Media 2002-2008**  
(Euros constantes de 2008 por habitante)

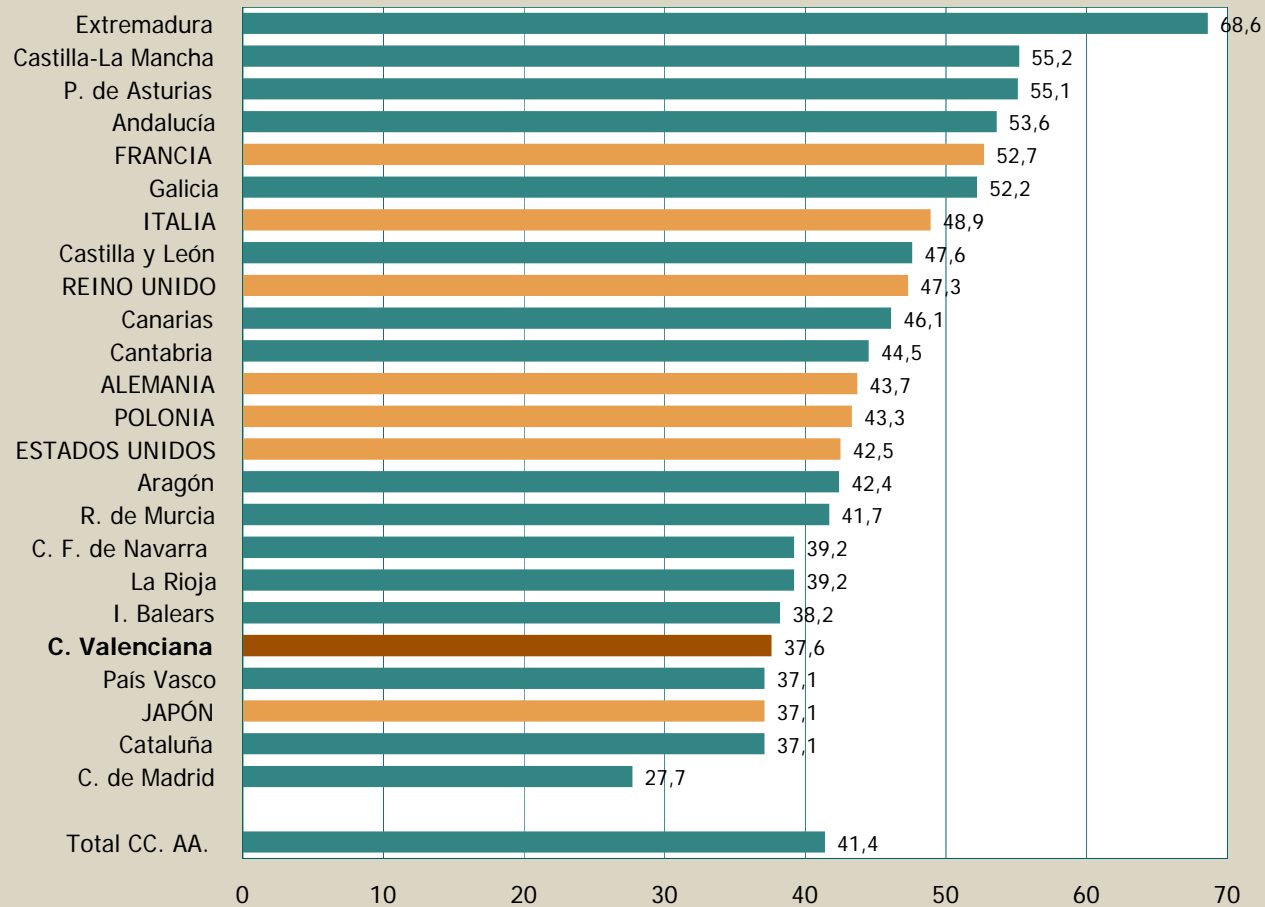
	Administraciones centrales	Comunidades autónomas	Corporaciones locales	Total
Andalucía	4.598,9	3.253,5	1.084,5	8.937,0
Aragón	5.330,4	3.394,3	1.318,0	10.042,7
Asturias, P. de	6.977,8	3.334,3	810,9	11.122,9
Balears, I.	4.913,6	3.038,8	1.397,2	9.349,6
Canarias	4.438,8	2.958,6	1.598,6	8.996,0
Cantabria	5.371,7	3.624,2	960,4	9.956,4
Castilla y León	5.500,4	3.480,0	1.139,1	10.119,6
Castilla-La Mancha	4.680,6	3.663,4	1.133,6	9.477,5
Cataluña	4.658,2	3.250,3	1.256,6	9.165,0
<b>C. Valenciana</b>	<b>4.076,8</b>	<b>2.595,6</b>	<b>1.059,5</b>	<b>7.731,9</b>
Extremadura	5.262,5	3.995,6	1.014,7	10.272,9
Galicia	5.312,7	3.394,2	838,5	9.545,4
Madrid, C. de	4.127,5	2.591,5	1.189,1	7.908,0
Murcia, R. de	4.035,9	2.737,9	937,6	7.711,5
Navarra, C. F. de	3.811,5	5.600,3	1.229,3	10.641,1
País Vasco	4.552,6	3.643,6	2.457,2	10.653,3
Rioja, La	4.752,9	3.595,4	1.048,7	9.396,9
<b>Total CC. AA.</b>	<b>4.664,6</b>	<b>3.181,3</b>	<b>1.203,9</b>	<b>9.049,8</b>

*Nota:* El gasto per cápita de las CC. AA. que ofrece este cuadro no coincide exactamente con el presentado en anteriores gráficos porque el periodo considerado no es el mismo y porque aquí se incide en el gasto del conjunto del sector público, motivo por el cual se toma el gasto consolidado entre los diferentes niveles de las AA. PP. Sin embargo, los resultados son coincidentes.

*Fuente:* Pérez *et ál.* (2011).

## El sector público tiene en la Comunitat Valenciana una dimensión menor que en la mayoría de CC.AA. y países desarrollados

Peso del gasto público en relación con el PIB. 2008

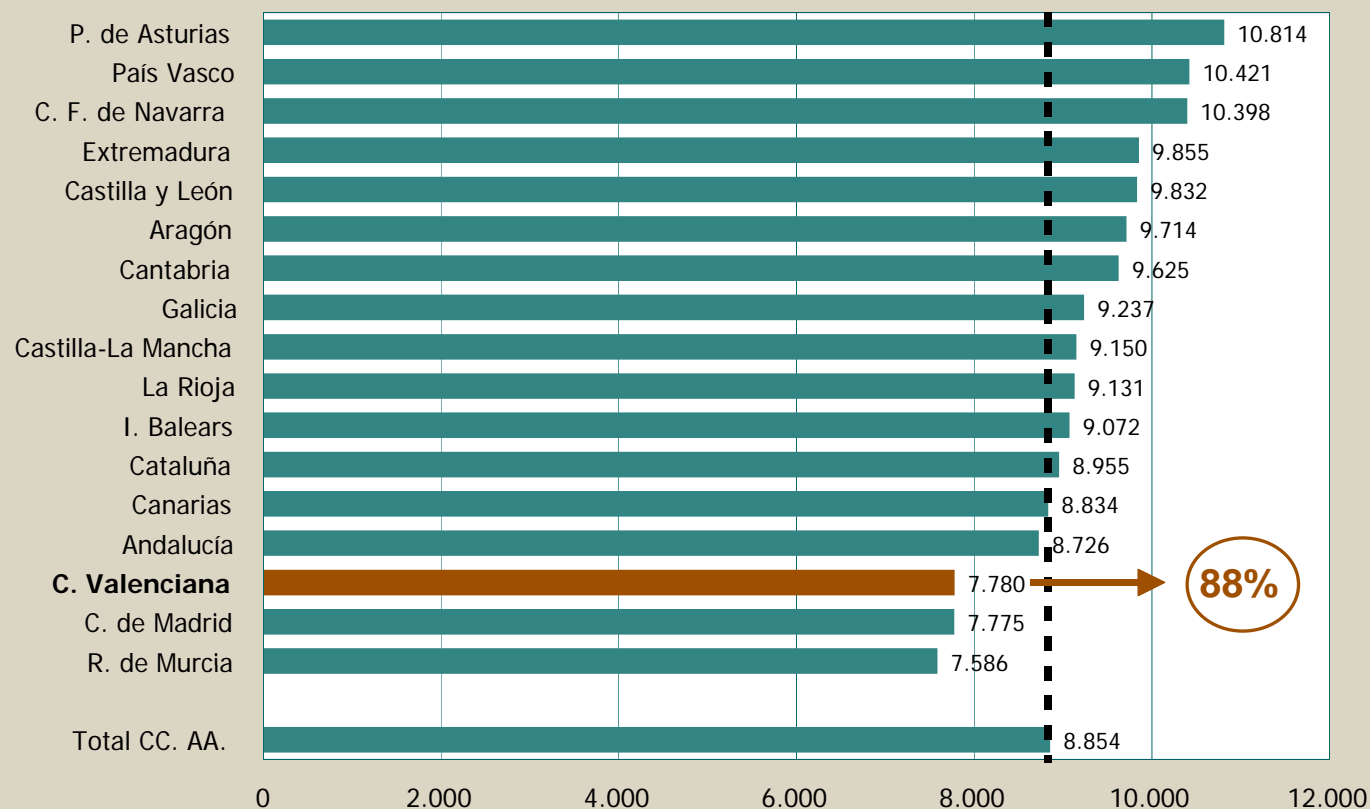


Fuente: Pérez et al. (2011), OCDE y elaboración propia.

## El gasto público per cápita es menor en la Comunitat Valenciana (un 12% menos que la media)

### Gasto público total per cápita

(media 2000-2008, euros constantes de 2008 por habitante)

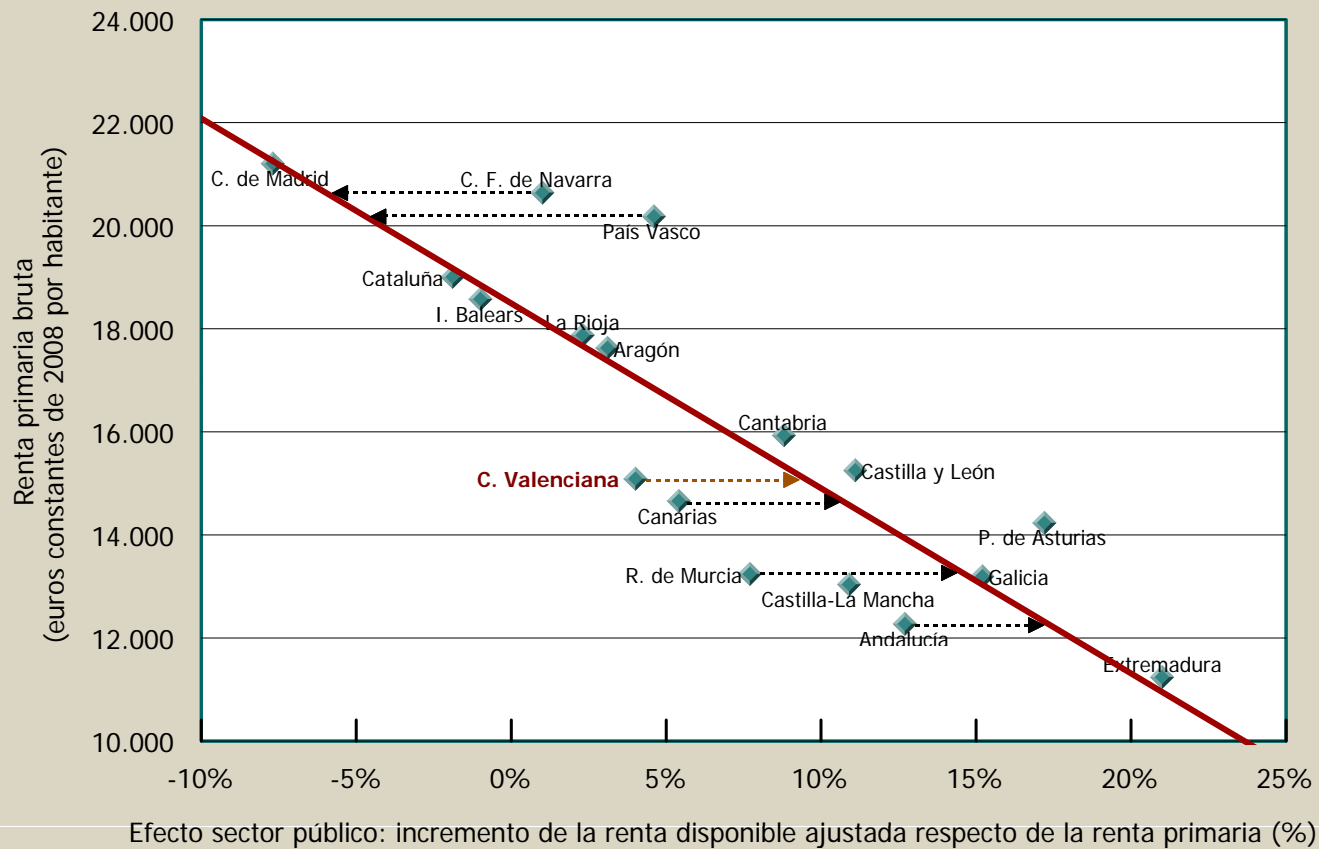


Fuente: Pérez et al. (2011).



# Los hogares valencianos reciben del sector público menos de lo que les correspondería por sus características socio-económicas

Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares, media 2000-2008

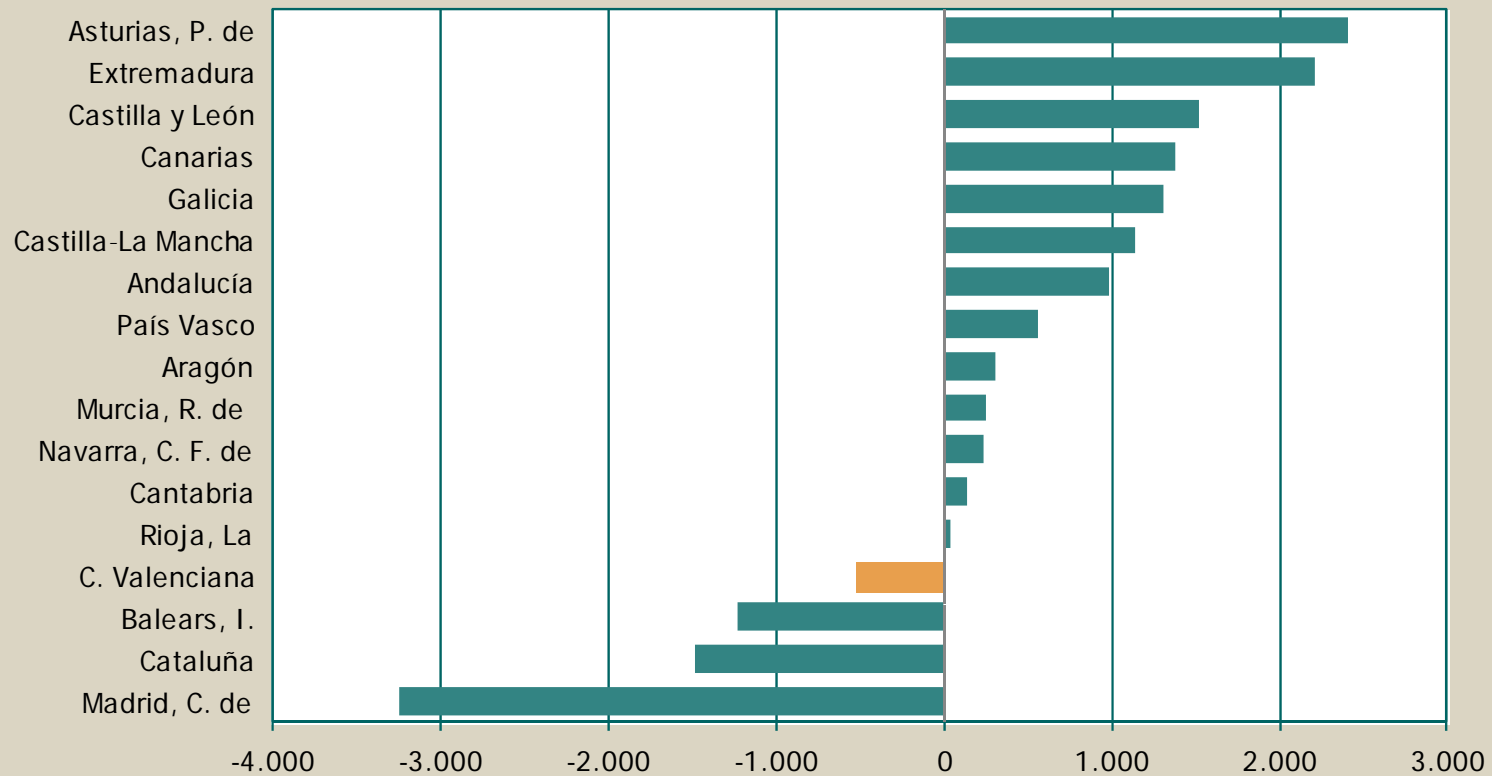


Fuente: Pérez et al. (2011).

Según las balanzas fiscales publicadas, la Comunitat Valenciana es la única con saldo negativo, pese a su renta per cápita inferior a la media y su presión fiscal superior

### Balanzas fiscales con la Administración Pública Central

(saldo per cápita, en euros de 2005)



Fuente: Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.



El menor gasto público y el saldo fiscal negativo en la CV repercuten en la economía valenciana

- **Reduce la actividad de las empresas** que ofrecen servicios al sector público y plantea a muchas de ellas desde hace años problemas financieros
- **Limita la colaboración público-privada**, al ser más escasos los recursos públicos para financiarla
- **Limita los recursos públicos para el fomento del desarrollo** (infraestructuras, recursos para I+D+i, apoyo a la internacionalización...)
- **En suma**, las palancas con las que el sector público impulsa la producción, el empleo y la renta son más débiles en la Comunitat Valenciana



## Tres retos importantes de la sociedad valenciana frente a la situación del sector público

- Recuperar la viabilidad financiera de la Generalitat
- Corregir la insuficiencia de recursos por habitante derivada del actual sistema de financiación autonómica
- Corregir el patrón de gasto del Estado en la Comunitat

## Propuestas

- **Nuevo modelo de financiación autonómica**, con un requisito mínimo: en cualquier territorio con renta per cápita inferior a la media y un esfuerzo fiscal igual o superior a la media, la financiación por habitante ha de ser necesariamente superior a la media.
- **Reestructurar el sector público valenciano** para reducir gastos, pero sin perder capacidad de prestación de los servicios públicos fundamentales:
  - Reducir al mínimo el sector público empresarial y fundacional, siguiendo criterios de eficiencia, transparencia y viabilidad financiera
  - Abrir el debate sobre la fiscalidad en la comunidad autónoma
  - Abrir un debate riguroso sobre la financiación privada directa de algunos servicios prestados por el sector público
  - El ajuste de gastos en servicios públicos fundamentales debe hacerse abordando mejoras de eficiencia, sin poner en peligro niveles de prestación de los servicios educativos y sanitarios que no son mayores que en el resto del territorio español
- **Acción parlamentaria coordinada y conjunta** de los representantes valencianos en las dos cámaras legislativas estatales y una relación de colaboración fluida pero exigente del gobierno autonómico con el central, apoyadas ambas por actuaciones decididas de la sociedad civil valenciana y de sus representantes en diferentes ámbitos.

## Riesgos de la situación actual

- Si no se revisa el sistema de financiación, corregir el desequilibrio financiero solo mediante ajustes del gasto significará:
  - Asumir unos bajos niveles de prestación de servicios públicos o de inversión pública y
  - Situar a los valencianos como ciudadanos de segunda.

Por tanto, las respuestas a la situación que padecemos tienen que prestar atención inmediata a los problemas financieros pero deben ir más allá, atacando las raíces del problema.



## En resumen:

- La Comunitat Valenciana tiene un elevado endeudamiento público, que ha crecido a un ritmo muy preocupante desde la aparición de la crisis, como consecuencia de un déficit estructural insostenible.
- La Comunitat Valenciana es la que menos gasta por habitante.
- En comparación con la media, la Comunitat Valenciana ingresa, desde hace más de 25 años, mucho menos de lo que le corresponde según cualquier indicador objetivo de necesidad.
- El Estado gasta en la Comunitat Valenciana menos de lo que a ésta le corresponde por su dimensión y características socio-económicas.
- Las insuficientes actuaciones públicas, y en especial los desequilibrios financieros de la Generalitat, están teniendo consecuencias negativas sobre la economía y la sociedad valencianas.
- La sociedad valenciana necesita corregir estos desequilibrios para optar a un futuro más justo y con mayores oportunidades de desarrollo.
- Para responder a estos retos es necesario que los valencianos desarrollen de manera efectiva las actuaciones colectivas pertinentes. El punto de partida ha de ser compartir un diagnóstico basado en datos objetivos sobre las causas de los problemas.

**AVE**  
asociación  
valenciana de  
empresarios

**Ivie**

INSTITUTO  
VALENCIANO DE  
INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS

**Valencia**  
**2 de Mayo 2012**

**LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA Y SUS  
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS**

*Francisco Pérez, José Antonio Pérez, Vicent Cucarella y Rafael Beneyto*



# Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Documento elaborado por la  
Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas

16 de septiembre de 2013

# Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas

---

- ▶ **Francisco Pérez** Catedrático de la Universitat de València y director de investigación del Ivie
- ▶ **Rafael Beneyto** Analista financiero
- ▶ **José Antonio Pérez** Gerente de la Universitat Politècnica de València
- ▶ **José Ismael Fernández** Catedrático de la Universitat de València

*Secretario:*

- ▶ **Vicent Peiró** Director General de Tributos y Juego de la Generalitat Valenciana

*Colaborador:*

- ▶ **Vicent Cucarella** Técnico de investigación del Ivie

# Índice de contenidos

---

- ▶ Introducción
- ▶ SÍNTESIS DEL INFORME Y PRINCIPALES CONCLUSIONES
- ▶ I. DIAGNÓSTICO
- ▶ II. PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO
- ▶ III. ANEXO
  - ▶ Análisis de coherencia y compatibilidad del Programa de estabilidad 2013-2016 y la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica

# INTRODUCCIÓN: LOS PROBLEMAS

---

- ▶ La grave situación financiera de la Generalitat Valenciana está teniendo repercusiones en el bienestar de los ciudadanos y la trayectoria de la economía valenciana.
- ▶ Los ciudadanos valencianos y españoles deben saber que la insuficiencia financiera que padece la Generalitat desde hace treinta años es determinante para explicar el endeudamiento alcanzado.
- ▶ La revisión del modelo de financiación es fundamental para poner fin a esta situación, pero el deterioro financiero es tan grave que serán necesarias actuaciones complementarias.
- ▶ Sin corregir las actuales debilidades, los valencianos no podrán disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y será más difícil recuperar el crecimiento y el empleo.

# INTRODUCCIÓN: LOS PROBLEMAS

---

- ▶ El nuevo modelo de financiación ha de resolver nuestros problemas y corregir dos graves carencias del Estado de las Autonomías: su inequidad interterritorial y su inestabilidad financiera.
- ▶ La propuesta de nuevo modelo que presentamos aborda todos estos objetivos y tiene presentes el marco del Programa de Estabilidad 2013-2016.
- ▶ La Comisión considera que sin un consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales valencianas será más difícil solucionar unos problemas que condicionan el acceso de los valencianos a los servicios públicos fundamentales y su progreso económico y social.

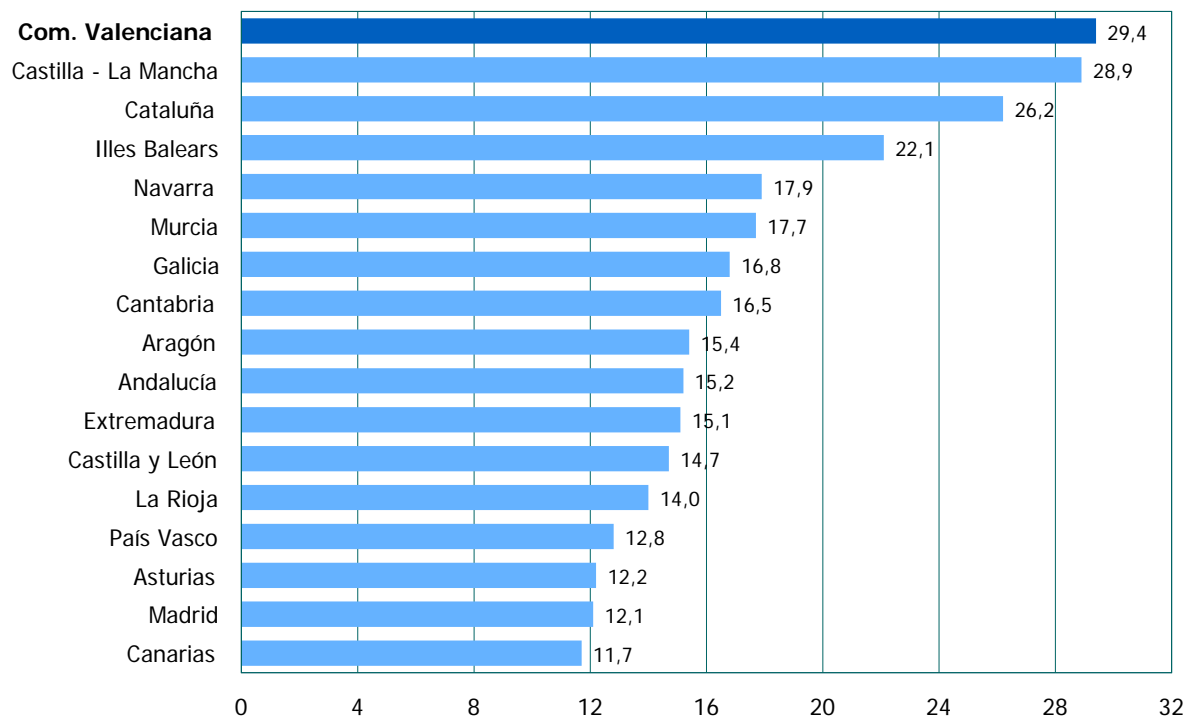
# DIAGNÓSTICO

---

- ▶ El informe analiza 3 tipos de problemas
  - ▶ La situación de la Generalitat Valenciana
  - ▶ Las disfunciones de los sucesivos modelos de financiación
  - ▶ Los problemas financieros derivados de la crisis

## DIAGNÓSTICO

### Deuda Pública en relación con el PIB (porcentaje en el II trimestre de 2013)

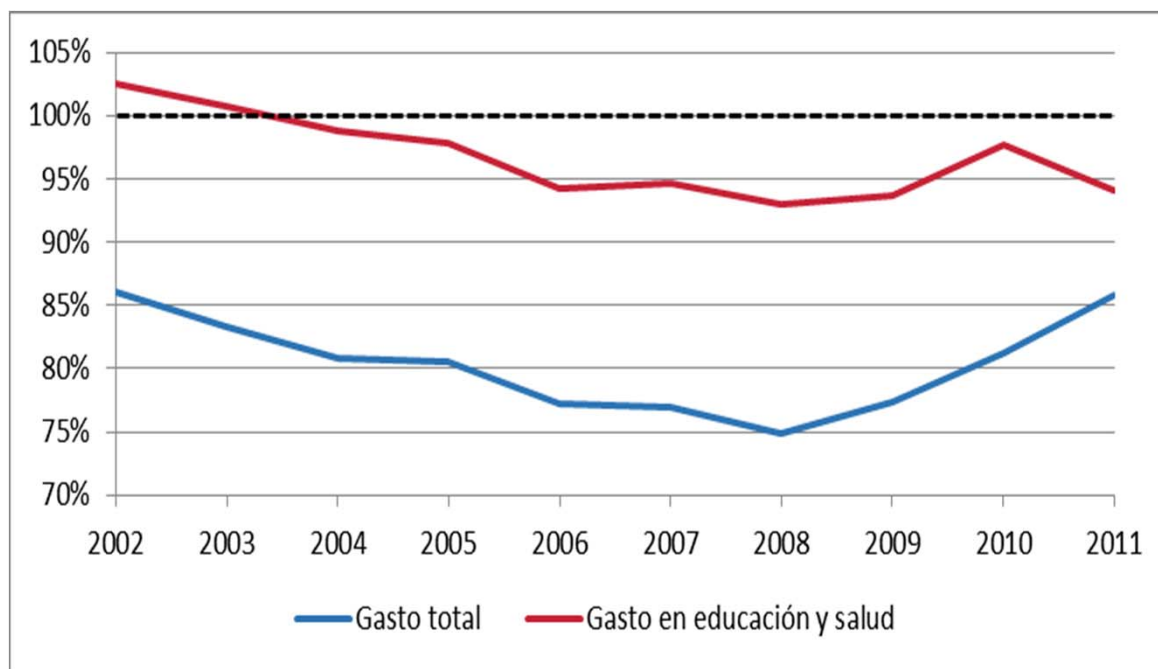


Fuente: Banco de España.

#### ❖ **El desequilibrio financiero de la Generalitat es muy grave**

- ❖ En 2012 se financió con déficit el 25% del gasto
- ❖ El endeudamiento a mitad de 2013 se eleva al 29,4% del PIB, es el mayor de todas las comunidades autónomas y equivale a dos veces y media el presupuesto anual

## Gasto relativo de la Comunitat Valenciana (media de las CC. AA. = 100%)



*Fuente: INE, Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana y elaboración propia.*

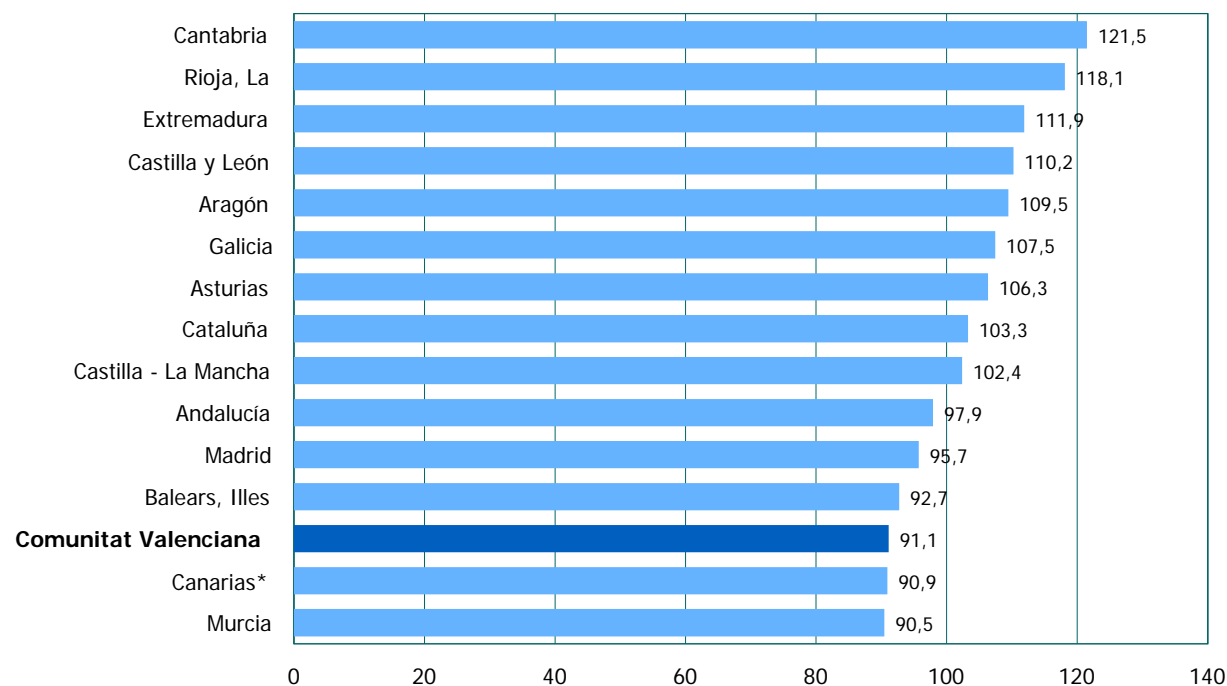
## DIAGNÓSTICO

- ❖ **El déficit de la Generalitat es mayor a pesar de que el gasto por habitante es menor**
- ❖ Las diferencias de gasto por habitante con el resto de comunidades son elevadas, menores en educación y sanidad pero muy importantes en el resto de funciones, en especial en las de fomento del desarrollo económico.



## Rendimiento del sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común

(media 2002-2011, suma de CC.AA. de régimen común = 100)



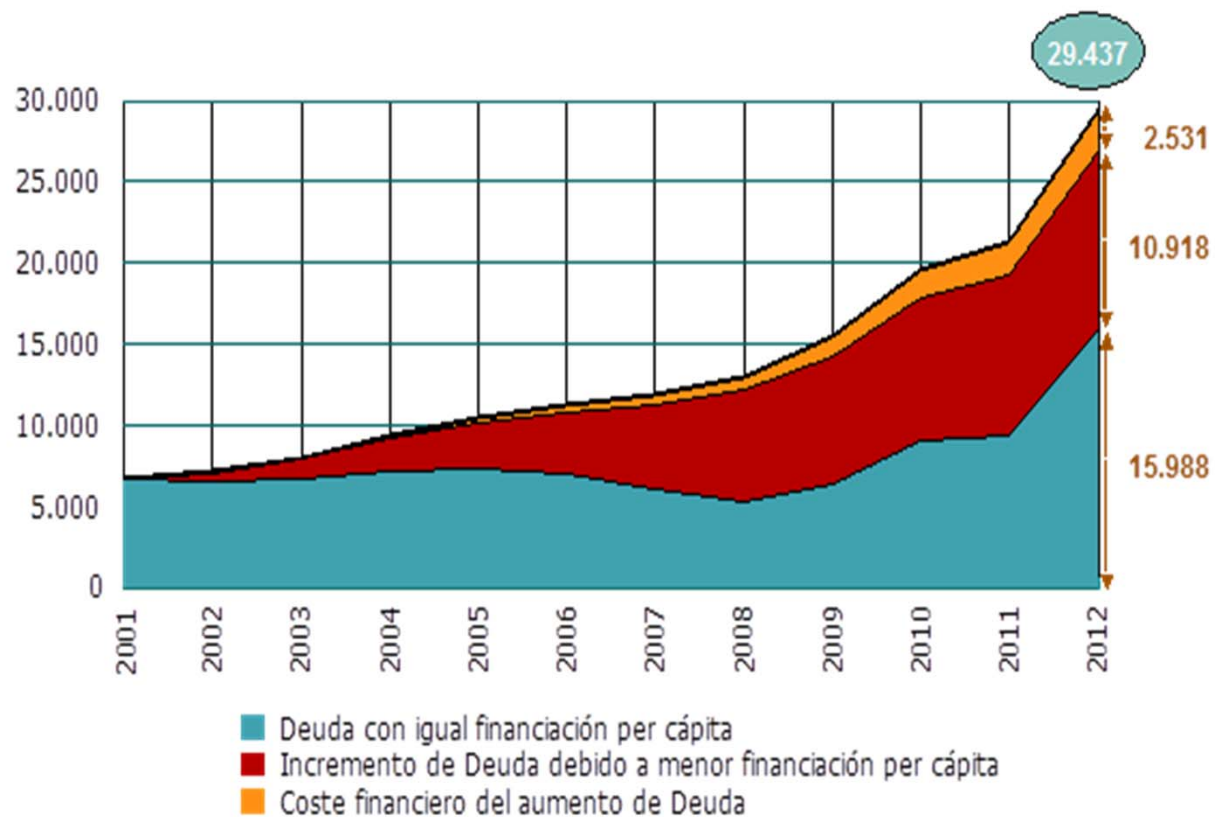
(\*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de CC.AA., por lo que la información contemplada en el gráfico no resulta homogénea en su caso.

Fuente: INE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

## DIAGNÓSTICO

- ❖ **La causa fundamental del déficit continuado de la Generalitat no es que gasta más sino que ingresa menos que la media de las comunidades de régimen común**
- ❖ Una desviación de alrededor del 9%, como la padecida, representa cerca de 1.000 millones de euros anuales de infrafinanciación

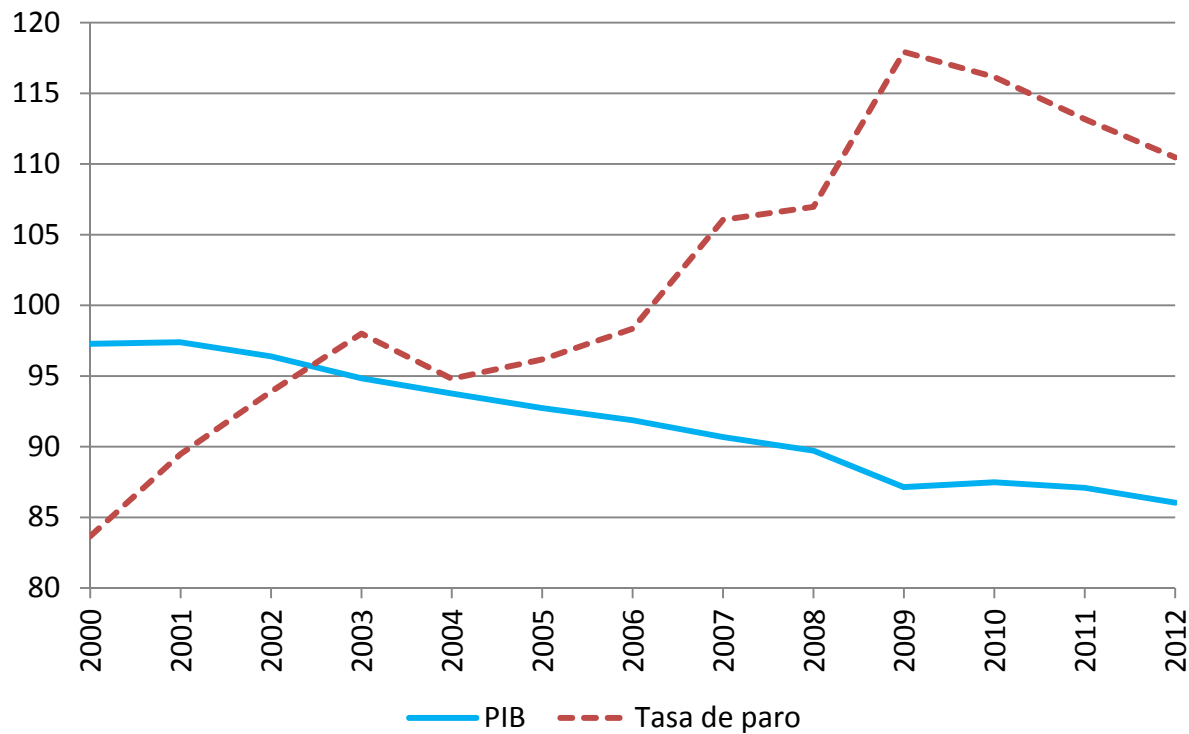
## DIAGNÓSTICO



- ❖ **El efecto de la infrafinanciación sobre la deuda acumulada es muy importante y se acrecienta por la carga financiera del endeudamiento**
- ❖ Con el gasto realizado, una financiación igual a la media habría evitado –solo en la última década– 13.449 millones de euros de deuda, el 45% del total

## Evolución relativa del PIB per cápita y de la tasa de paro en la Comunitat Valenciana

(en relación con España, %)

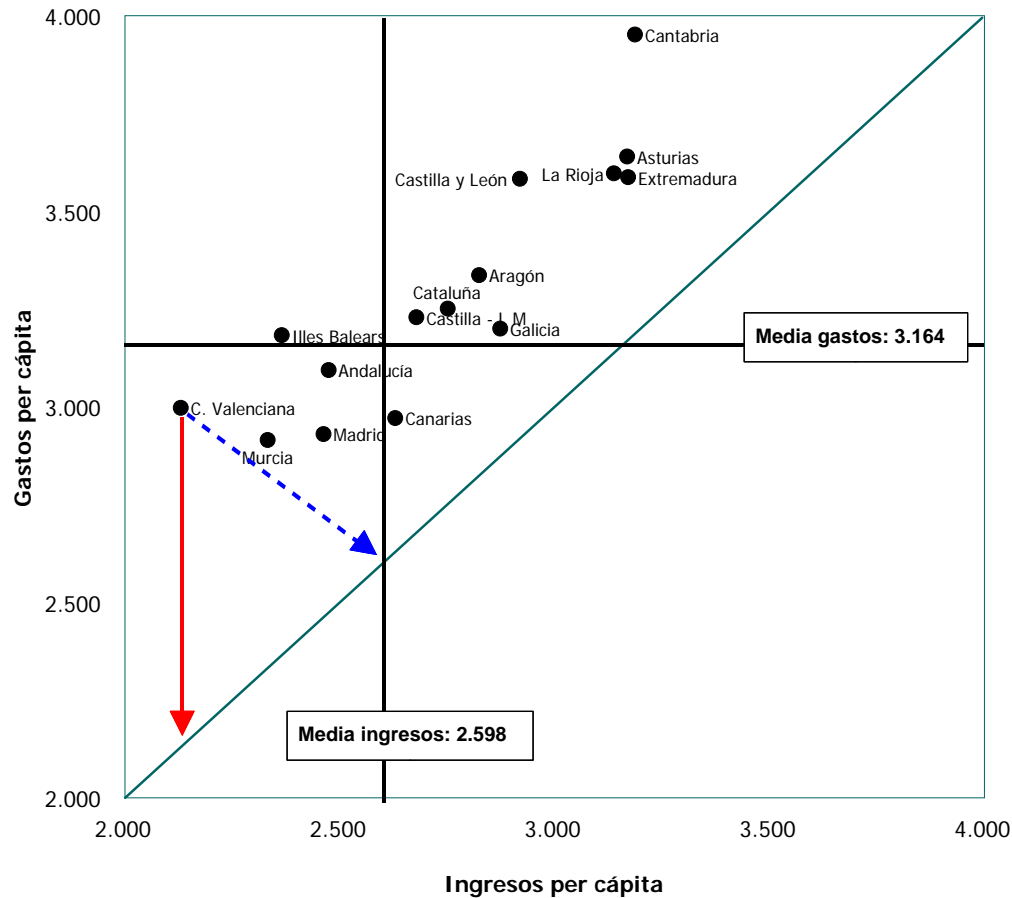


Fuente: INE y elaboración propia

## DIAGNÓSTICO

- ❖ **La economía valenciana padece la crisis con mayor intensidad que España**
- ❖ La renta por habitante de la Comunitat Valenciana en 2012 es el 86% de la media española
- ❖ La situación financiera de la Generalitat agrava los problemas de la crisis y le impide aportar recursos para superarla

## Desequilibrios financieros y sendas de ajuste 2012 (euros per cápita)



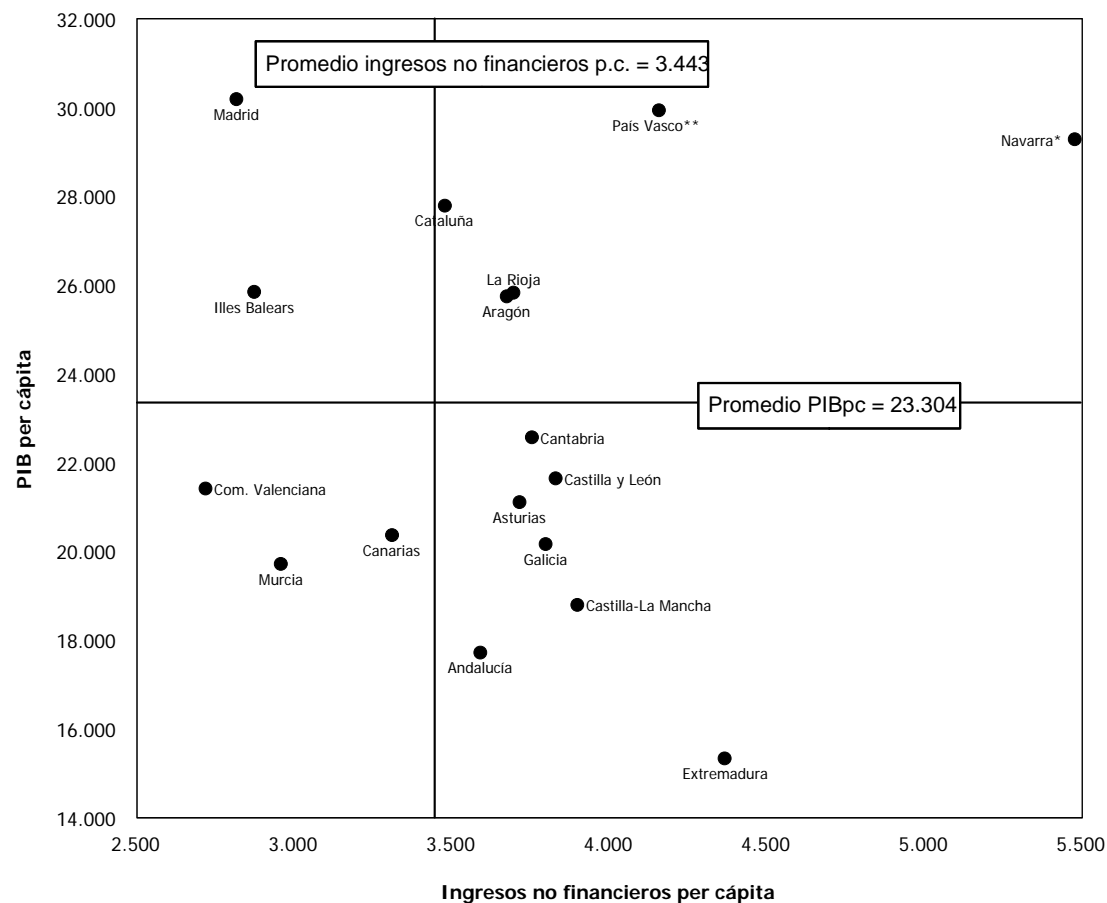
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

## DIAGNÓSTICO

- ❖ **La corrección de los desajustes fiscales es inevitable pero la velocidad de los mismos es excesiva para las comunidades**
- ❖ Para una comunidad que cuenta con menores ingresos y gasta menos el problema es más grave
- ❖ La asimetría en la corrección del déficit se justifica porque la financiación por habitante tampoco es simétrica

# Ingresos de las CC.AA. y PIB per cápita

(euros de 2012, media 2002-2012)



(\*) En Navarra se han deducido las aportaciones al Estado.

(\*\*) En el País Vasco las diputaciones forales asumen la recaudación tributaria, pero no están contempladas en este gráfico. Si se homogeneizara, el ingreso per cápita del País Vasco sería superior al indicado.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia

## DIAGNÓSTICO

- ❖ Las diferencias entre comunidades en ingresos y gastos por habitante no se explican ni por su riqueza ni por criterios de solidaridad
- ❖ Las grandes diferencias existentes cuestionan la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos y discriminan a los de la Comunitat Valenciana

## Peso del gasto público en educación en 2011

(en % del PIB)



## Peso del gasto público en sanidad en 2011

(en % del PIB)



Fuente: Eurostat, INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, Gobierno de España y elaboración propia.

## DIAGNÓSTICO

- ❖ **La Comunitat Valenciana tiene un sector público menor que otras comunidades autónomas**
- ❖ El gasto en educación y sanidad valenciano ya es similar al que el Programa de Estabilidad prevé para España en 2016
- ❖ El déficit valenciano debería corregirse incrementando los ingresos, no reduciendo los gastos

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ El sistema de financiación actual debe ser reformado en profundidad porque
  - ▶ No ha corregido las graves asimetrías de recursos entre comunidades
  - ▶ Es complejo en su planteamiento y la lógica que predomina en el mismo es la defensa del *statu quo*
  - ▶ A pesar de enunciar el principio de que las comunidades reciban recursos en proporción a sus necesidades, no respeta este criterio en la práctica

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ La propuesta presentada propone una revisión a fondo de la situación y contiene:
  - ▶ Los principios o criterios en los que debe basarse el nuevo sistema
  - ▶ El esquema básico de fondos que se propone
  - ▶ Los instrumentos complementarios que deben crearse
  - ▶ Los aspectos relacionados con la gestión tributaria y con la estabilidad que se deben contemplar
  - ▶ Un análisis de la viabilidad financiera de la propuesta y su compatibilidad con el Programa de Estabilidad 2013-2016



# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ El esquema básico de fondos del modelo propuesto contempla **tres tramos de recursos**:
  - ▶ **Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales**: ofrece los mismos recursos por habitante (ajustado) a todas las comunidades para educación, sanidad y servicios sociales. y crea un fondo de reserva común que asegure la estabilidad temporal de los recursos dedicados a estos servicios.
  - ▶ **Tramo de suficiencia competencial autonómica**: ofrece recursos a las comunidades en proporción a sus necesidades en el año base, pero no garantiza su evolución a cada comunidad, que puede dotarse de un fondo de contingencia propio para estabilizar estos servicios.
  - ▶ **Tramo de autonomía**: ofrece a las comunidades capacidad normativa tributaria para financiar políticas diferenciadas en sus competencias.

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ **Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios fundamentales (SPF): características de la propuesta**
  - ▶ La dimensión del gasto en los SPF (seguridad, educación, sanidad y prestaciones sociales) se establece por amplio consenso parlamentario.
  - ▶ Se asigna a la financiación preferente de los SPF el porcentaje necesario de la recaudación de los principales impuestos (IRPF, IVA y Especiales y las cotizaciones sociales).
  - ▶ Para proteger del ciclo económico los recursos dedicados a financiar estos gastos se crea un fondo de reserva de los SPF.
  - ▶ Los recursos para financiar los SPF se distribuyen entre administraciones en función de sus competencias.
  - ▶ Los recursos para financiar los SPF correspondientes a las CC.AA. se distribuyen entre las mismas en función de la población protegida en cada uno de los servicios.

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ **Tramo de suficiencia competencial autonómica: características de la propuesta**
  - ▶ Financia las competencias autonómicas de servicios generales, asuntos económicos, fomento, medio ambiente, cultura y vivienda.
  - ▶ Se financia con los tributos cedidos a las CC. AA. y su participación en los tributos del Estado —IRPF, IVA y Especiales— en sus territorios.
  - ▶ Los recursos de cada comunidad garantizan la suficiencia financiera en el año base, estimada para el conjunto de las comunidades de manera que no se comprometa la financiación de garantía de los SPF.
  - ▶ Este tramo no incluye un fondo de aseguramiento común, pero cada comunidad puede desarrollar su propio fondo.
  - ▶ La distribución de recursos entre las CC.AA. se realiza en base al conjunto de indicadores de necesidad que se acuerde: población, PIB, extensión, densidad, dispersión, lengua autóctona, insularidad, etc.

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ Se proponen **tres instrumentos complementarios** del modelo:
  - ▶ **Instrumentos de desarrollo regional**, para financiar políticas de crecimiento y promover la convergencia con recursos aportados por el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado o los Fondos Estructurales Europeos
  - ▶ **Instrumento de reequilibrio financiero**, que permita a las comunidades que han acumulado deudas por la infrafinanciación padecida acordar con el Estado el reconocimiento de las mismas
  - ▶ **Revisión de las contribuciones forales a las cargas del Estado**, calculándolas de modo que hagan compatible su singularidad institucional con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

- ▶ Las propuestas relacionadas con la gestión son las siguientes:
  - ▶ La **gestión tributaria** deberá contemplar que cada comunidad autónoma pueda elegir entre el sistema actual de gestión estatal de los tributos compartidos y otro que implique mayor participación de la comunidad
  - ▶ La **agencia encargada de la gestión tributaria** deberá garantizar una presencia proporcionada en la misma a todas las administraciones para las que gestiona recursos, asegurándoles capacidad de decisión, liquidez y acceso transparente a la información
  - ▶ La **gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera** corresponde a un organismo participado por todos los niveles de gobierno, adoptándose las decisiones por mayoría cualificada y basándose en información objetiva

# PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION

---

## ▶ **Un planteamiento realista y viable**

- ▶ Para que la propuesta sea viable en el complicado proceso de diseño del nuevo modelo es necesario que esté técnicamente bien fundamentada y tenga presentes las difíciles circunstancias financieras.
- ▶ La Comisión ha evaluado la compatibilidad entre los objetivos que debe contemplar el nuevo modelo y el marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- ▶ También ha evaluado la posibilidad de que la Comunitat Valenciana encuentre una posición que le permita solucionar sus problemas financieros.
- ▶ Los ejercicios de simulación analizados indican que el margen de maniobra es estrecho pero existen posibilidades, siempre que se revise el actual *statu quo*.
- ▶ Las soluciones se enfrentarán a importantes dificultades derivadas de la multiplicidad de puntos de vista e intereses existentes, pero debe quedar claro que los criterios defendidos en el modelo planteado encajan en el marco financiero plurianual definido por el actual Programa de Estabilidad 2013-2016.

# COMENTARIOS FINALES

---

- ▶ Tras tres años de aplicación del actual modelo, sus deficiencias están claramente confirmadas.
- ▶ La Comunitat Valenciana continúa siendo discriminada financieramente por el modelo actual, cuya aplicación agrava año tras año los problemas de la Generalitat
- ▶ El endeudamiento acumulado y las insuficiencias del modelo aprobado en 2009 hacen inaplazable para la Comunitat Valenciana la revisión del sistema de financiación actual

# COMENTARIOS FINALES

---

- ▶ Los desequilibrios de la Generalitat tienen repercusiones en el acceso a los ciudadanos a los servicios públicos y la trayectoria negativa de la economía valenciana, afectada por los retrasos en los pagos de la administración además de por otros muchos factores presentes en la crisis.
- ▶ Para que los valencianos puedan disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y recuperar el crecimiento y el empleo es preciso corregir esos desequilibrios.
- ▶ Revisar el modelo de financiación es fundamental para poner fin a esta situación, pero no basta. El deterioro financiero de la Generalitat hace necesarias otras actuaciones complementarias.



# COMENTARIOS FINALES

---

- ▶ La gravedad de los problemas reclama una respuesta compartida por todas las fuerzas políticas y sociales valencianas.
- ▶ Hasta el momento, la falta de consenso ha debilitado la posición valenciana en la exigencia de cambios que acaben con una larga trayectoria de discriminación financiera.
- ▶ El consenso alcanzado por esta Comisión en el diagnóstico -apoyado en datos que objetivan las posiciones defendidas- y en sus propuestas pueden ser el punto de partida de una hoja de ruta que solucione los acuciantes problemas financieros de la Generalitat.
- ▶ La situación requiere un compromiso firme y compartido en la defensa de una reclamación histórica, de la que dependen el bienestar presente y futuro de todos los valencianos.

# Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Documento elaborado por la  
Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas

16 de septiembre de 2013



**ALTO CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA  
COMISIÓN DE ECONOMÍA**

**PROFESORES:**

José Barea Tejeiro  
Jaime Lamo de Espinosa  
Pedro Schwartz Girón  
Ramón Tamames Gómez  
Juan Velarde Fuertes

Presidente: Jaime Lamo de Espinosa  
Relator: Ramón Tamames

**INFORME SOBRE LA DEUDA, DÉFICIT  
Y FINANCIACIÓN DE LA  
COMUNIDAD VALENCIANA**

**PROPUESTA DE BASES PARA UN NUEVO  
SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO**

**2013**







**INFORME SOBRE LA DEUDA, DÉFICIT  
Y FINANCIACIÓN DE LA  
COMUNIDAD VALENCIANA**

**PROPUESTA DE BASES PARA UN NUEVO  
SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO**

**PROFESORES:**

José Barea Tejeiro  
Jaime Lamo de Espinosa  
Pedro Schwartz Girón  
Ramón Tamames Gómez  
Juan Velarde Fuertes

Presidente: Jaime Lamo de Espinosa  
Relator: Ramón Tamames

Valencia, 12 de noviembre de 2013





## AGRADECIMIENTOS

La *Comisión* que ha elaborado el presente Informe, quiere agradecer a la Generalitat Valenciana (GV), y en especial a Don Alberto Fabra, Molt Honorable President, la confianza que nos ha mostrado al solicitar nuestra contribución para el esclarecimiento de las cuestiones que se tratan en el presente volumen.

Al mismo tiempo, la *Comisión* expresa su reconocimiento al Conseller de Hacienda y Administraciones Públicas de la GV, Juan Carlos Moragues, por el continuo seguimiento de los trabajos realizados; junto con sus colaboradores. Con una mención especial para el Director del Gabinete del Conseller, Luis Nogueroles Peiró.

Y también un singular agradecimiento por las atenciones prestadas en todo momento a Don Jesús Antonio Lecha Tena, Director del Gabinete del Molt Honorable President.

Gratitud extensiva también al Prof. Santiago Grisolia, Presidente del Alto Consejo Consultivo, por su apoyo en todo momento, así como el de sus más directos colaboradores.

Igualmente, estamos en deuda con el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Germán Beteta Barreda, que con todo su equipo facilitó una valiosa serie de informaciones estadísticas sobre financiación autonómica.

Debemos subrayar, además, el aprecio por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que nos dio hospitalidad en su sede para las primeras reuniones de la *Comisión*.

Valencia, 12 de noviembre de 2013



# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	xvii
--------------------------------	------

## **PARTE PRIMERA**

### **CRISIS ECONÓMICA, DEUDA, DÉFICIT Y FINANCIACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

#### **CAPITULO 1:**

#### **CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA. LOS PROBLEMAS DE LA DEUDA DEL ESTADO, DE LAS CC.AA. Y DE LA CV EN PARTICULAR**

1. Datos preocupantes de la crisis.....	3
2. El creciente gasto de las CC.AA.....	7
3. Un sistema fiscal muy descentralizado y desfasado.....	9
4. Una deuda pública desbordada .....	18
5. El fuerte peso del endeudamiento autonómico. La deuda de la CV. .	19
6. Economía sumergida y fraude fiscal.....	25
7. La reforma de las administraciones públicas .....	30
8. A modo de previsiones .....	32

#### **CAPITULO 2:**

#### **SITUACIÓN ACTUAL DE DÉFICIT DEL ESTADO Y DE LAS CC.AA.**

1. Relajación por la Comisión Europea del déficit para España .....	35
2. Previsiones de déficit de 2013: en las CC.AA. ....	37
3. Discrepancias sobre el déficit: uniforme o a la carta .....	40
4. Una reflexión teórica sobre los objetivos de déficit asimétrico en las CC.AA.....	45
4.1. <i>Introducción</i> .....	45
4.2. <i>Marco normativo europeo</i> .....	46
4.3. <i>Legislación Española</i> .....	50
4.4. <i>Simetría y asimetría en la fijación de los objetivos</i> .....	51
5. Las problemáticas balanzas fiscales .....	55
6. Más deuda pendiente en el FLA: pagos a proveedores.....	56
7. Conclusiones.....	60

### **CAPÍTULO 3: ECONOMÍA, CRISIS, SECTORES, POBLACIÓN Y FISCALIDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

1.	Introducción .....	63
2.	Una primera visión estructural.....	63
3.	La población .....	67
4.	La población según los censos del INE. Causas de la variación .	72
5.	Comparación entre CC.AA. ....	77
6.	La Economía valenciana.....	81
6.1.	<i>El sistema agroalimentario.....</i>	<i>81</i>
6.2.	<i>Edificación – construcción.....</i>	<i>82</i>
6.3.	<i>El turismo .....</i>	<i>85</i>
6.4.	<i>El paro.....</i>	<i>87</i>
6.5.	<i>Los sectores industriales .....</i>	<i>87</i>
6.5.1.	Siderurgia .....	90
6.5.2.	El entorno de Ford se afianza .....	90
6.5.3.	Industria auxiliar del automóvil .....	92
6.5.4.	Industria cerámica.....	93
6.5.5.	Otras industrias significativas de la CV .....	95
7.	El sector exportador.....	96
8.	Las infraestructuras: puerto – AVE - FFCC mercancías - nodo logístico.....	98
9.	Universidades e I+D+i .....	102
10.	Recaudación fiscal .....	103
11.	La CV en boom y en crisis.....	107
12.	Conclusiones.....	111

## **PARTE SEGUNDA**

### **LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. SU CRÍTICA DESDE LA CV**

#### **CAPÍTULO 4: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. ANTECEDENTES Y SISTEMA DE 2009**

1.	El sistema de financiación autonómica en la Constitu- ción y en la LOFCA.....	117
2.	El planteamiento del sistema de 2009 .....	121
3.	Los fondos de financiación autonómica del sistema de 2009 .....	124
4.	Refuerzo de las prestaciones del estado del bienestar .....	133

5.	Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad .....	134
6.	Crítica del sistema de financiación de 2009 .....	136

**CAPÍTULO 5:  
FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA:  
EL INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS**

1.	Introducción .....	141
2.	Sinopsis del Informe .....	141
3.	Diagnóstico.....	142
	3.1. <i>Situación de la Generalitat</i> .....	143
	3.2. <i>Problemas de los modelos de financiación</i> .....	145
	3.3. <i>Disfunciones de los modelos durante la crisis</i> .....	145
4.	Propuestas para el nuevo modelo de financiación .....	147
	4.1. <i>Principios</i> .....	148
	4.2. <i>Esquema básico</i> .....	149
	4.3. <i>Instrumentos complementarios</i> .....	150
	4.4. <i>Gestión tributaria y de la estabilidad financiera</i> .....	150
5.	Un planteamiento realista y viable .....	151
6.	Un documento consensuado .....	152

**PARTE TERCERA**

**GASTO PÚBLICO Y FINANCIACIÓN ASIMÉTRICA DE LA CV**

**CAPÍTULO 6:  
ANÁLISIS DEL GASTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE VALENCIA**

1.	Algunas cuestiones previas sobre el modelo de financiación ...	157
2.	Evolución del gasto de las Comunidades Autónomas.....	159
3.	Evolución del gasto en Sanidad.....	164
4.	Evolución del gasto en Educación.....	167
5.	Evolución del gasto en asuntos sociales .....	169
6.	Evolución del gasto en Justicia.....	173
7.	Una visión global de las funciones analizadas.....	174
8.	Evolución de las inversiones .....	175
9.	Gastos financieros y resto de gastos de las Comunidades .....	177
10.	Evolución de la deuda pública.....	178
11.	Evolución del empleo público en la Comunidad Valenciana.....	180
12.	Viabilidad financiera de la Comunidad Valenciana .....	181
13.	Conclusiones del capítulo 6 .....	183

**CAPÍTULO 7:  
FINANCIACIÓN ASIMÉTRICA HORIZONTAL  
DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

1.	Introducción .....	189
2.	Las asimetrías horizontal y vertical.....	191
3.	La financiación garantizada .....	193
4.	Año 2009. Liquidación de los recursos de financiación de las CC.AA. en régimen común .....	196
5.	Año 2010. Liquidación de los recursos de financiación de las CC.AA. en régimen común .....	198
6.	Año 2011. Liquidación de los recursos de financiación de las CC.AA. en régimen común .....	203
7.	La "ordinalidad" .....	209
8.	Financiación asimétrica vs. Sistema foral (País Vasco y Navarra) .....	210
9.	Conclusiones del capítulo 7 .....	217

**CAPÍTULO 8:  
INFORMES DE INSTITUCIONES, UNIVERSIDAD, EXPERTOS,  
ETC. DOCTRINA COMPARADA.**

1.	Introducción .....	219
2.	El informe del IVIE para la Asociación Valenciana de Empresarios (2012) .....	219
3.	Los informes del Prof. La Fuente .....	224
4.	Los informes del Prof. Zabalza.....	234
5.	El informe de Standard&Poors. Junio 2013 .....	236
6.	El informe de la Comunidad de Madrid.....	242
7.	Otros informes de interés .....	243
8.	Conclusiones del capítulo 8 .....	244

**CAPÍTULO 9:  
DE LA *DEUDA HISTÓRICA* VALENCIANA AL REEQUILIBRIO  
DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL COMPETENCIAL**

1.	Introducción. Reforzando ideas y conceptos .....	249
2.	La llamada <i>deuda histórica</i> en la Comunidad Valenciana.....	256
	2.1. <i>Las competencias de salud</i> .....	259
	2.2. <i>Las transferencias de educación</i> .....	264
3.	La financiación de la Hacienda Pública valenciana.....	265

4.	La igualdad de financiación de los servicios transferidos .....	272
5.	Conclusiones: Reequilibrio del sistema, hacia un nuevo modelo.....	277

## **PARTE CUARTA**

### **CONCLUSIONES Y BASES PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

#### **CAPÍTULO 10: CONCLUSIONES**

1.	Consideraciones de carácter general.....	283
2.	Principales críticas al sistema 2001 y NSFA 2009 por el	
3.	Instituto de Estudios Económicos y propuesta de solución .....	286
4.	Conclusiones sobre el funcionamiento del SFA 2009 con recomendación de cambios .....	297
5.	Conclusiones sobre la Comunidad Valenciana.....	301

#### **CAPÍTULO 11: BASES PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

1.	Principios generales .....	305
2.	Consideraciones sobre la asunción por la AGE de la deuda autonómica.....	309
	2.1. <i>El precedente Hamilton</i> .....	310
	2.2. <i>El desarrollo de la propuesta Hamilton</i> .....	312
	2.3. <i>La situación autonómica en España</i> .....	315
	2.4. <i>Propuesta de asunción y consolidación</i> .....	316
	2.5. <i>Conclusiones</i> .....	318
3.	Desarrollo de las bases .....	319
4.	Diseño del futuro SFA.....	320
5.	Consideración de las inversiones en el modelo de financiación autonómica .....	325
6.	Efectos de las imperfecciones de los modelos de financiación anteriores y de la deuda en circulación. Régimen transitorio ..	326
7.	Incorporación de criterios políticos .....	327
8.	Recomendaciones finales de carácter general que añade la <i>Comisión</i> .....	329

<b>ANEXO I. ACRÓNIMOS</b> .....	<b>333</b>
---------------------------------	------------

<b>ANEXO II. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>337</b>
------------------------------------	------------

<b>ANEXO III. REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIAS. PERIODO 1979-2009 .....</b>	<b>343</b>
--	------------

<b>ANEXO IV. REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIAS. PERIODO 1994-2012 .....</b>	<b>353</b>
---	------------

## **ÍNDICE DE CUADROS**

### **CAPÍTULO 1**

1. Deuda exterior neta .....	4
2. Financiación.....	4
3. Construcción de viviendas.....	5
4. Desigualdad.....	5
5. Empleo público en España.....	10
6. Composición del gasto.....	11
7. Descentralización del gasto público en España .....	13
8. CC.AA. y regímenes de financiación autonómica.....	13
9. Recursos de CC.AA. de régimen común.....	15
10. Sistema impositivo español.....	17
11. Evolución de la deuda pública y su coste de emisión.....	20
12. Artículo 135 de la Constitución Española .....	21
13. Endeudamiento: un arma de doble filo.....	23
14. Tamaño de la economía sumergida en España .....	26
15. Índices de economía sumergida de las CC.AA. ....	28
16. Economía sumergida en la UE.....	29

### **CAPÍTULO 2**

1. Exigencias de Bruselas a España (MoU) .....	36
2. Déficit de las CC.AA. ....	38
3. Simulación déficit 9 CC.AA. en % PIB .....	41
4. Años en los que el déficit público superó el 3% del PEC.....	48
5. Deudas de las CC.AA. con los proveedores .....	58



## CAPÍTULO 3

1.	Densidad de población residente .....	65
2.	Evolución de la población residente .....	65
3.	Evolución del PIB por habitante en la CV .....	66
4.	Contabilidad regional de España .....	68
5.	Población de España y de la CV 2000-2012 .....	69
6.	Población extranjera en 1999 y 2008.....	70
7.	Evolución de la población por CC.AA. ....	70
8.	Crecimiento de la población de España y la CV.....	71
9.	Componente del crecimiento demográfico, por provincias .....	73
10.	Crecimiento demográfico 2001-2011.Según hábitat.....	75
11.	Crecimiento demográfico, áreas metropolitanas de la CV.....	76
12.	Crecimiento demográfico 2001-2011 en las CC.AA. ....	78
13.	Crecimiento demográfico por nacionalidad.....	79
14.	Viviendas libres terminadas.....	83
15.	Total viviendas terminadas en España y CV .....	84
16.	Transacciones de viviendas España y CV .....	84
17.	Ocupados y parados en España .....	88
18.	Sociedades mercantiles creadas en la CV .....	89
19.	Tasas de variación de la media de la producción industrial.....	89
20.	Índice de producción industrial por ramas de actividad.....	91
21.	Porcentaje de empresas industriales y servicios .....	92
22.	Producción y ventas del sector azulejero .....	94
23.	Evolución exportaciones de los sectores de la CV .....	97
24.	Recursos gestionados por AGE en la CV .....	104
25.	Situación financiera de la CV .....	106
26.	Tributos cedidos no sujetos a entrega a cuenta.....	108
27.	Evolución Tributos cedidos no sujetos a entrega a cuenta.....	108
28.	Contracción de ingresos propios de la GV .....	109

## CAPÍTULO 4

1.	Sistema de financiación 2009: cambio de estructura.....	123
2.	Tributos cedidos en el sistema de financiación .....	123
3.	Administración descentralizada .....	124
4.	Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales ....	127
5.	Total recursos gestionados por la AGE .....	130
6.	Rendimientos sistema financiación 2009 .....	131
7.	Rendimientos sistema financiación 2010 .....	132
8.	Comparativa País Vasco-Territorio Común .....	138

## **CAPÍTULO 6**

1.	Gasto consolidado en las CC.AA. ....	160
2.	Peso relativo del gasto CV.....	160
3.	Distribuciones de gasto CV.....	163
4.	Gasto en sanidad de las CC.AA. ....	165
5.	Gasto en educación CC.AA. régimen común.....	168
6.	Gasto en educación CV .....	168
7.	Gasto asuntos sociales CC.AA.....	171
8.	Gasto asuntos sociales CV.....	172
9.	Gasto justicia CC.AA. ....	173
10.	Gasto en justicia CV .....	173
11.	Evolución de la inversión real .....	176
12.	Evolución de la inversión per cápita.....	176
13.	Incremento anual de deuda en la CV .....	179
14.	Incremento acumulado de deuda en la CV.....	179
15.	Deuda Comunidad Valenciana/PIB.....	180
16.	Porcentaje funcionarios .....	181

## **CAPÍTULO 7**

1.	Gasto por habitante de las CC.AA. y la CV .....	190
2.	Capacidad fiscal y financiación homogénea 2009.....	197
3.	Capacidad fiscal y la financiación homogénea 2010 .....	200
4.	Recursos totales por CC.AA. 2010 .....	201
5.	Capacidad fiscal y financiación homogénea 2011 .....	204
6.	Capacidad fiscal y financiación homogénea 2009 a 2011 .....	205
7.	Ecuilibración de la financiación autonómica 2011 .....	206
8.	Liquidación modelo de financiación ejercicio 2011 .....	206
9.	Recursos financieros comparados.....	213

## **CAPÍTULO 8**

1.	Rendimiento definitivo del SFA 2001. Años 2002-2009.....	223
2.	Diferenciales de financiación CV / media CC.AA.....	230
3.	Evolución de ingresos y gastos corrientes CC.AA. ....	237
4.	Deuda soportada .....	238
5.	Presentaciones del estado de bienestar per cápita .....	238
6.	Prestaciones del estado de bienestar per cápita .....	239
7.	Ingresos totales per cápita en 2012 .....	239

8.	Recursos per cápita del sistema de financiación .....	240
9.	Recursos per cápita del sistema de financiación de los Lánder... ..	241
10.	Carga financiera de las Comunidades Autónomas 2012 .....	241

## **CAPÍTULO 9**

1.	Stock de capital público neto <i>per capita</i> en sanidad y educación .....	263
----	--	-----

## **CAPÍTULO 10**

1.	Ingresos y gastos de las CC.AA. de régimen común .....	293
2.	Financiación por habitante ajustado .....	295
3.	Financiación homogénea por habitante (2010) .....	296

## **CAPÍTULO 11**

1.	Cuantía del saldo de deuda pública.....	310
2.	Monto del servicio de la deuda.....	311
3.	Deuda Federal de los EE.UU., 1790-2050 .....	314
4.	Deuda pública por habitante.....	316
5.	Servicio de la deuda de las CC.AA. ....	317



## RESUMEN EJECUTIVO

**1. Este Informe tiene por objeto** el análisis de los impactos de los sistemas de financiación autonómica (SFA) sobre la economía de la Comunitat Valenciana (CV), para apreciar sus efectos en términos de déficit y endeudamiento, tratando de esclarecer tanto las causas como las medidas correctoras. Y ello con el fin de proponer, a la postre, las bases de un nuevo SFA. Ese fue el encargo que recibió la *Comisión* formada al efecto (a partir del Alto Consejo Consultivo, ACC, de la CV), del Presidente de la Generalidad Valenciana, Molt Honorable Alberto Fabra; en reunión que se celebró en Valencia el 20 de marzo de 2013, estando el Presidente acompañado por el Vicepresidente, Sr. Císcar. La *Comisión* quedó formada por los siguientes Catedráticos y Premios Rey Jaime I: Jaime Lamo de Espinosa (presidente), Ramón Tamames (relator), y como vocales José Barea, Pedro Schwartz y Juan Velarde. El encargo de la GV a la *Comisión* se concretó en los siguientes términos:

1º Estudiar el Sistema de Financiación Autonómico y en particular el establecido en 2009 (NSFA2009), al objeto de apreciar si resulta equitativo en términos de mantener la adecuada simetría horizontal entre las CC.AA. Con especial referencia a la financiación de la CV, incluyendo las causas de la situación creada.

2º Determinar las bases para un nuevo sistema de financiación que sustituya el de 2009 y garantice la equidad a escala nacional, haciendo posible para la CV la percepción de los ingresos que puedan asegurar las prestaciones estatutarias de sanidad, educación y servicios sociales básicos.

3º Cualquiera otra recomendación que, a juicio de la *Comisión* sea oportuno formular sobre las materias señaladas.

2. **Los problemas de la crisis**, de los que se derivan los incrementos de déficit y deuda en todos los Estados miembros (EEMM) de la UE, unidos a la obligada política de consolidación fiscal, son los temas dominantes hoy en las economías de la Eurozona.
3. **La deuda del Estado español** alcanzó en junio 2013 los 943.702 M€, un 90,1% del PIB. Lo que significa que se ha duplicado en cuatro años, arrastrada por un déficit creciente, con situaciones más o menos también graves en todas y cada una de las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Cuyo endeudamiento se sitúa en la misma fecha en 185.000 M€, con fuertes diferencias entre unas y otras. Como también es distinto el grado de cumplimiento de los objetivos de déficit, por la diversa forma en que fueron incidiendo en los SFA, en sus cambiantes modalidades desde la LOFCA al de 2009.
4. **El excesivo endeudamiento es el problema crucial de la CV** a la altura de 2013, con una cifra de 29.347 M€, un 29,3 por 100 sobre su PIB, habiéndose casi duplicado en los últimos dos años, hasta situarse como la segunda mayor en términos absolutos de todas las CC.AA., y la primera en términos relativos. Lo que significa un servicio de la deuda de 1.300 M€ en los Presupuestos de la CV para 2013. Sin que pueda apelarse a los mercados para financiarla, debido a los bajos ratios de solvencia: Standard&Poor´s le aplica un *rating BB-/Negative/B*, el 12.6.2013, la peor calificación de todas las CC.AA. de régimen

común. De modo que el presupuesto de la CV no puede cerrarse sino con transferencias de la Administración General del Estado (AGE), vía el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA).

5. **El déficit de la CV en 2012 llegó al 3,52 por 100 del PIB**, superando en 1,76 puntos (pp) el promedio de las CC.AA., que fue de 1,76. En tanto que para 2013 se prevé un déficit medio del 1,3 por 100, debiendo situarse el de la CV, según reciente acuerdo de la Comisión de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y del Gobierno, en 1,6%, con el criterio de déficit asimétrico por este año 2013. Algo que no puede objetarse, por cuanto la propia UE admite la asimetría entre sus EEMM a efectos de fijar los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
  
6. **Los déficit que se acumulan en deuda.** Esa es la cuestión principal a dilucidar en el presente Informe para averiguar en qué medida los altos déficit recurrentes de la CV —que arrastran a una curva de deuda con un bucle más que inquietante— son resultado de un alto nivel de gasto generado por parte de la CV, o provienen de una crónica escasez de ingresos, como consecuencia perversa de los sucesivos SFA. En ese sentido, esta Comisión a la que se encargó el presente Informe (la *Comisión* en lo sucesivo) estima que las cuestiones clave son dos: ¿Han ido los gastos operativos más allá de lo previsto, o por el contrario son los recursos los que han quedado por debajo de las necesidades de gasto, a pesar de la notable eficiencia alcanzada en la CV? Y esos ingresos ¿han sido suficientes en épocas de *boom* o bonanza y no lo son ahora por la crisis persistente; o en realidad es que nunca fueron suficientes? Como primeras respuestas cabe decir que no hubo gastos excesivos, y que los ingresos quedaron siempre, en la CV, por debajo de la media de todas las CC.AA.

**7. Concretando aún más en la cuestión de los gastos de la CV,** la *Comisión* los ha estudiado con detenimiento en el capítulo 6 del Informe, llegando a las siguientes conclusiones:

- a) El peso relativo en la CV de las funciones de sanidad, educación, servicios sociales y justicia, supera el promedio del resto de las CC.AA. de régimen común en más de 10 puntos de forma estable. Representando en el ejercicio de 2010 el 80 por 100 del presupuesto de la CV; frente a una media nacional del 68.
- b) Pero debe quedar claro que en materia de costes, la CV se sitúa a un nivel de eficiencia mejor que el resto de las CC.AA., con un diferencial del 14 por 100. Evidenciándose que los menores costes de la educación universitaria, no son óbice para que la CV haya alcanzado ratios más que aceptables en dos universidades (UPV y UV), situándose así en puestos comparativamente destacados en los *rankings* internacionales al uso.
- c) La afirmación hecha en el anterior apartado b), se corrobora igualmente en el indicador de empleo público de la CV: por comparación con las demás CC.AA. tiene un ratio de empleados públicos/población menor que la media.
- d) Queda probado también en el presente Informe que la CV atiende a una población que ha crecido más rápidamente que en el resto de las CC.AA., con recursos per cápita decrecientes y ahora muy inferiores. Lo que se compensa, hasta cierto punto, con el mayor grado de eficiencia ya mencionado en los gastos. Algo que sin embargo no puede llegar a evitar las acumulaciones de los déficit en una deuda creciente. Por todo ello, no cabe duda de que el



CPFYF debería ajustar al alza sus transferencias para la CV, hasta alcanzar una situación equitativa, según disponen la Constitución Española (CE), la LOFCA, etc.

- e) También se revela en este Informe que las inversiones per cápita de la CV han sido, de forma sistemática, inferiores a la media de las CC.AA. de régimen común. Con la particularidad de ser procíclicas y no anticíclicas: con un crecimiento menor que el de la media de las CC.AA. en la parte expansiva del ciclo económico, y con recortes muy pronunciados en su fase declinante. Además las inversiones significativas de la CV (Ciudad de las Ciencias, etc.) han sido financiadas con cargo a la Comunidad; en tanto que en otras CC.AA., como Madrid, obras tan significativas y costosas como Madrid Calle 30 y Madrid-Río, lo fueron con cargo al ayuntamiento capitalino.

## **8. Situación económica de la CV en el actual contexto de**

**crisis.** La *Comisión* ha dedicado un capítulo completo, a tal análisis y en ese sentido, cabe decir que el hundimiento del sector construcción comenzó antes en ella, con fuertes caídas en la edificación e industrias conexas de su entorno: áridos, cemento, cerámica, ferralla, maquinaria, mueble, etc. Con efectos especialmente negativos, en actividades vinculadas al desarrollo turístico e inmobiliario en el arco mediterráneo valenciano: Castellón en cerámica; Valencia en cemento; Alicante en muebles. En algunos casos, con auténticos colapsos.

- ## **9. Consecuencia de las mencionadas fuertes contracciones del sector construcción,**
- ha sido la dura caída en los recursos fiscales que configuran la financiación de la CV, ya sea por impuestos cedidos o propios. Apreciándose especial virulencia en el impuesto de transmisiones patrimoniales (ITP), y en el

de Actos Jurídicos Documentados (AJD), con reducciones de más de la mitad. De modo que si se pretende mantener una economía sostenida en la CV, no podrá hacerse sólo con alguna compensación proveniente de los Fondos del SFA 2009. Ante lo cual, la *Comisión* plantea que habrán de instrumentarse otros recursos, si se quiere mantener a los ciudadanos de todos los territorios en igualdad de condiciones, en lo que concierne a su Estado de Bienestar.

**10. Hay una asimetría de castigo para la CV en la financiación a competencias homogéneas**, esto es, por habitante ajustado (*habaj*<sup>1</sup>) que nos aporta la liquidación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) para el año 2011 (último liquidado). Aquí se aprecia la muy fuerte diferencia, de 211 €, entre la CV, con 1.937 €/habaj, y la media nacional de 2.148 €, mayor aún respecto a la CA de mayor financiación, Cantabria, con 2.770 €, cuyo diferencial llega a 833 €/habaj.; con una brecha frente a la última citada de más de 46,2 pp. Y si comparamos los “recursos totales” por habitante real, resulta un diferencial entre la CV y la media nacional de 205 euros per cápita. Más duro es el contraste de las CCAA de régimen común con los 3.182 €/cap. del País Vasco y 3.260 de Navarra. Pudiendo apreciarse, pues, que los territorios forales exceden, en mucho, en capacidad fiscal y en recursos a las demás CC.AA.

**11. Financiación asimétrica por insuficiencia de ingresos.** Las conclusiones de la *Comisión* en este caso son dos: la CV padece de un problema estructural de *financiación asimétrica*, insuficientemente institucionalizada desde la LOFCA. Y los argumentos que sustentan la anterior aseveración se resumen en

---

<sup>1</sup> Véase ese concepto de *habaj* en el capítulo 3 de este Informe.

la liquidación de su presupuesto con déficit ya de manera aparentemente crónica. A lo que también contribuye la muy fuerte caída de los ingresos. Y todo ello, a pesar de las políticas adoptadas por la GV de consolidación fiscal, a base de reducir gastos, que en la mayoría de los casos no pueden superar un cierto margen, dado el alto peso relativo de las funciones del estado de bienestar, que se caracterizan por su rigidez, y por el incremento de su demanda precisamente en la parte declinante del ciclo económico.

**12. Nada justifica en el SFA que la financiación sea asimétrica y discriminatoria**, porque incluye un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, con el que se pretende *ecualizar* el sistema. No hay ninguna razón objetiva que pueda explicar tales anomalías, cuando el SFA 2009 parte del principio de igualdad fijado en la CE y en la LOFCA. Y según los ingresos por población ajustada (habaj), resulta que la CV, tanto con el SFA2001 como con el NSFA2009 siempre figura en uno de los tres últimos lugares de la escala, cuando no en el último. Lo que demuestra bien a las claras que estamos ante una “financiación asimétrica y discriminatoria”; injustificada e inadecuada, que explica la enorme deuda acumulada por la CV<sup>2</sup>. Tanto menos cuanto es que la renta per cápita de la CV está en 2013 en el 87,78 de la media nacional: cayendo un 8,22% desde 2001.

**13. Insistimos: las asimetrías reveladas son injustificables.**

Pues significan que la pretendida Garantía de Servicios Fundamentales —lo que respecto a los Länder alemanes se llama, en la jerga de la financiación regional o autonómica, *ecualiza-*

---

<sup>2</sup> Todos los datos expuestos, proceden del MHAP, de elaboración propia y de los manejados y elaborados por profesores como La Fuente, Laborda, Gómez, Cucarella, Zabaldá, Bosch, etc.; o el Grupo de Expertos de Les Corts o los informes elaborados para AVE, el último libro del IEE, etc.

*ción*— no rinde los frutos que institucionalmente se le atribuyen. De modo que el Fondo en cuestión no corrige las diferencias por habitantes, como tampoco lo hacen los otros fondos creados por el SFA en 2009. Y no sólo no se corrigen esas fuertes diferencias, sino que ellas mismas contribuyen a crear una brecha de agravio creciente entre la media de las CC.AA. de régimen común y la CV. De proporciones aún más significativas frente a la CA mejor financiada.

**14. Es necesario un sistema igualador o *ecualizador*.** Pues la sucesiva creación de diferentes Fondos en los SFA, ampliándolos y variando sus fines, no hizo sino acreditar que la base de partida era incorrecta. Y que son necesarios nuevos instrumentos para acertar en lo que nunca se logró: un sistema ecualizador para todos los españoles. Y ello nace de haber consolidado, como si fueran las "*Tablas de la Ley*", el *statu quo* inicial, absolutamente discriminatorio. Por lo cual, el mejor criterio, que defiende la *Comisión*, es un planteamiento *ex novo* de todo el tema, yendo a presupuestos base cero para construir el nuevo SFA2014.

**15. La *Comisión* ha hecho una estimación cuantitativa de la pérdida de ingresos acumulada en la CV 2001-2013.** Por comparación con la media nacional —sin contar Navarra ni País Vasco— para apreciar que hay una minoración de ingresos no menor de 12.000/13.000 M€ para los años 2001-2013. Y con esa base, la *Comisión* recomienda que con más tiempo y medios *ad hoc*, los Servicios Económicos de la GV calculen con precisión el monto efectivo de la pérdida de ingresos; para proceder a la oportuna reclamación de esa diferencia en la Comisión de Política Fiscal y Financiera. Para ello, se reco-

mienda recurrir a alguno de los dos siguientes métodos, o a un *mix* de ambos, a efectos del cálculo:

- a) Cuantificar y proponer un reequilibrio, objetivo del SFA 2009, en pro de la CV —y de las CC.AA. que se encuentren en análoga situación— para tener en cuenta la merma de ingresos efectivos desde 2001 hasta la fecha; con base en las liquidaciones del MHAP de cada año. De modo que con las diferencias entre los recursos de la CV, a competencias homogéneas por habaj, y las demás CC.AA. se llegue a una cifra que cuantifique la asimetría en que se ha incurrido desde 2001. Lógicamente, para plantear la compensación de la cifra resultante, única forma en que quedaría garantizado el principio de equidad, que precorizan la CE y la LOFCA. En el capítulo 7, consagrado a la “financiación asimétrica”, se precisan algunas cifras al respecto.
  
- b) Otro método, más complejo, sería calcular para cada año, desde 1982, esto es, desde las primeras transferencias, los *costes estándar* de sanidad, educación y servicios sociales per cápita. Para después multiplicar su importe unitario por la población ajustada en cada momento; comparando a la postre los importes resultantes de tal cálculo con lo que realmente se ha percibido en ingresos por la CV.

**16. El mecanismo para reembolsar los ingresos mermados y acumulados**, una vez calculados por alguna de las fórmulas propuestas en el punto 14, y dada la situación de crisis general que padece la economía española, habría de establecerse con toda una configuración que permita reembolsar, a lo largo de

un cierto periodo, y conforme a las posibilidades efectivas de Hacienda Pública, las cantidades en cuestión. Para ello, la *Comisión* plantea las siguientes posibilidades:

- a) Una posibilidad, que la *Comisión* recomienda vivamente, sería que la AGE estudie —como en 1790 se hizo en los nacientes EE.UU., por el entonces secretario del Tesoro, *Alexander Hamilton*— la mutualización de la deuda viva de las CC.AA., para *estatificarla*; y proceder a una amortización a más largo plazo con tipos de interés más bajos, considerando el pago de las alícuotas correspondientes a cada Comunidad después de los ajustes que se estimaran convenientes, para descontar en la deuda de las CC.AA. más castigadas por el SFA2009 —fundamentalmente la CV— una cierta proporción por las razones expuestas anteriormente. El *sistema Hamilton* que se propone se ve avalado por el hecho de que en 2020 España tendrá que cumplir la *regla de oro* prevista por la UE —y ya asumida en la CE por la enmienda de su artículo 135— de déficit cero. Por tanto, trasladando esa previsión al sistema del Estado de las Autonomías, está claro que para el año 2020 tiene que haber una solución conjunta de las deudas autonómicas.
- b) Una segunda fórmula que propone la *Comisión*, consistiría en crear, en el marco del NSFA2014, un único *Fondo de Nivelación de Déficit Financieros Crónicos*, con cuya dotación anual fuera compensándose a las CC.AA. afectadas.
- c) Tercera opción: la cifra de compensación calculada podría hacerse efectiva, siquiera sea de modo muy insuficiente, vía el Fondo de Compensación Interterritorial del artículo

158 de la CE —recuérdese que se concreta en inversiones públicas— a la hora de construir efectivamente el “Corredor Mediterráneo”, con una fuerte inversión adicional ferroviaria, o la que habría que programar para convertir el puerto de Valencia en nodo intermodal de conexión con las CC.AA. de Madrid y Aragón tal como se plantea en el capítulo consagrado a la crisis en la CV, o en el corredor Valencia-Madrid-Lisboa . A cuyos efectos debe apreciarse que la UE ha ratificado la prioridad del corredor Atlántico y del Mediterráneo, según acuerdo del Consejo de Ministros de Transporte de los 27, celebrado el 10 de junio de 2013.

- d) Siguiendo uno de los tres métodos específicos —o algún otro de posible determinación—, el coste del servicio de la parte de la deuda causado por las deficiencias del SFA, no imputables a la CV, debería correr a cargo de la AGE.

**17. El fuerte crecimiento de la población valenciana** es uno de los factores que ha disparado en la CV el gasto en la última década, y así lo aseveran todos los estudiosos del tema (ver capítulo 3). Concretamente, la población valenciana creció un 37,6 por 100 entre 1981 y 2011; cuando el conjunto de la española lo hizo en un 24,4. Diferencial que se acentuó entre 2007 y 2012, cuando hubo crecimientos respectivos del 8,6 por 100 y del 4,6 por 100. A lo cual debe agregarse que la población de más de 65 años creció en la CV, entre 2007 y 2012, en 1,3 pp, en tanto que en el conjunto español sólo subió 0,8 pp. Tales incrementos no han tenido su reflejo en los recursos financieros aportados.

**18. La creciente demografía y el envejecimiento de la población** son cuestiones clave para explicar el gasto en sanidad y prestaciones sociales. Por lo cual, carece de toda justificación que los recursos fiscales de la CV no hayan evolucionado al ritmo necesario, lo que constituye otra muestra de la incapacidad correctora de los fondos del SFA. Con la conclusión de que la falta de actualización de la población, ha perjudicado a las Comunidades con expansión por encima de la media. Y entre ellas, señaladamente a la Comunidad Valenciana. Por tanto, una mejora a introducir en el modelo es la actualización de la población protegida con periodicidad anual.

**19. El statu quo, además, no puede ser mantenido por más tiempo.** Todo lo cual lleva a la *Comisión* a concluir que el *statu quo*, además, no puede ser mantenido por más tiempo, pues con la maraña de los Fondos del SFA no suficientemente correctores, se ha llegado a situaciones muy discriminatorias. Una situación frente a la cual, la *ecualización* que se manifiesta en el modelo alemán, en los Länder, pone de manifiesto, mejor que cualquier otra explicación, las distorsiones del sistema español. Y ello porque, precisamente, los SFA nacieron lastrados por el tema del *statu quo*.

**20. La configuración del nuevo SFA 2014,** exige el cumplimiento de la obligación de dotar a las CC.AA. de la financiación necesaria para la prestación de los servicios fundamentales; de forma que todos los ciudadanos puedan disfrutar de ellos, con independencia de su lugar de residencia dentro del territorio nacional. Así lo dispone, lo reiteramos, la CE y la LOFCA. Y por ello mismo, la AGE debe definir el nivel mínimo común de tales servicios, estableciendo sus costes estándar y, en función de tales parámetros y la población efectivamente a cubrir, ha de



determinarse el importe a aportar a cada Comunidad. Al propio tiempo, la AGE debe promover la gestión más eficiente del gasto, y en consecuencia, ha de introducir incentivos en el modelo de financiación, en pro de las Comunidades que resulten estar mejor gestionadas.

**21. En la senda de la solución del “déficit crónico estructural”** que padece la CV, deben analizarse cuestiones como las causantes del déficit, el importe tan elevado de los gastos financieros por el peso de la deuda, la difícil forma de generar superávit para reducir el endeudamiento, y la rigidez de los gastos de servicios sociales a efectos de su minoración. Todo lo cual, hay que decirlo con claridad, plantea problemas muy serios a medio y largo plazo, estando claro que a menos que haya un nuevo SFA con los debidos ajustes de compensación ya señalados, la situación se haría muy difícil. Debiendo valorarse, incluso, la conveniencia de devolver determinadas transferencias a la AGE, para así entrar en un escenario económico menos apremiante.

**22. En suma, los SFA y en especial el NSFA2009, no han igualado la financiación por habaj a competencias homogéneas** en sanidad, educación y servicios sociales entre las diferentes CC.AA.; ha producido efectos discriminatorios, desequilibrios y asimetrías horizontales notables entre ellas; no ha logrado la equidad horizontal y por tanto la solidaridad no ha sido eficiente ni justa; el sistema no ha sido transparente, no ha adaptado las cuantías de los diferentes Fondos a las fuertes variaciones poblacionales, y tampoco ha corregido las diferencias que se arrastraban desde las primeras transferencias de 1982 y siguientes cuando comenzaron a observarse. En suma, no ha cumplido los preceptos constitucionales y los derivados

de la LOFCA. Todas estas deficiencias se hacen más evidentes en la CV por las razones expuestas.

**23. Para el nuevo SFA2014, la Comisión propone las siguientes Bases:**

- Igualdad de los ciudadanos, cualquiera que sea el territorio de su residencia, a efectos de disfrutar de servicios básicos similares en prestaciones y coste.
- A igualdad de necesidades y de presión fiscal, las CC.AA. deberán disponer de los mismos recursos por *habaj*.
- Es función del Gobierno de la Nación asegurar esas igualdades con base en la Constitución. Y al propio tiempo, deben fijarse criterios de ahorro y eficiencia en el gasto público, incluyendo consumo e inversión.
- La financiación debe basarse en la autonomía financiera, la solidaridad interterritorial –también válida para Navarra y País Vasco-, la corresponsabilidad, la suficiencia, y la coordinación.
- No cabe mantener, como ya se ha dicho, el criterio del *status quo*. Y debe procederse a una valoración según el método de los presupuestos base cero.
- Las CC.AA. efectivamente financiadas por debajo de la media deben ser recompensadas retroactivamente. Al menos para los años del SFA 2009-2013, tal como se ha argumentado ya.
- Con el nuevo SFA2014, los ingresos de las CC.AA. de cualquier procedencia, deben servir para satisfacer, en

condiciones de coste real objetivo y con el mayor grado de eficiencia, los servicios fundamentales y conforme a un coste estándar. De manera que cualquier otra competencia u órgano, empresa, fundación, etc. que una CA desee crear o mantener, duplicando las propias del Estado o de las Diputaciones o Ayuntamientos, o para escapar del control de la intervención, o de la aplicación del criterio del déficit, sólo podrá realizarse si es legal y si los fondos para financiarlas proceden en exclusiva de los propios ingresos o de impuestos sobre los que tiene capacidad normativa y la CA decide elevarlos. Debiendo en tal caso explicar a sus ciudadanos el porqué de tal elevación.

- Dado que en todas las CC.AA. de régimen común los gastos en sanidad, educación y prestaciones sociales son los predominantes (65-80 por 100 del total); y dada la estrecha correlación entre tal gasto y la población, está claro que la variable “población ajustada” debe ser la esencial para el reparto. De modo que el nuevo modelo no debería introducir más variables en el cómputo; pues su aplicación podría distorsionar de forma significativa la incidencia final del factor población.
- En el sentido apuntado, para evitar situaciones de desamparo en los servicios básicos y para garantizar el principio de igualdad, los Servicios Públicos Fundamentales (Sanidad, Educación y Bienestar Social) deben estar satisfechos en igualdad de condiciones en todas las CC.AA. De forma que en las liquidaciones definitivas NO exista un margen superior al +/-2 por 100 de financiación per cápita entre las mejor y las peor financiadas. Un principio que debería ser aplicado por el nuevo sistema desde la fecha

de su entrada, y que habrá de pensarse si debe tener carácter retroactivo desde 2009.

- La *Comisión* defiende la idea de un único fondo de nivelación horizontal, que no dependa del *statu quo*. Para que el reparto de la financiación estatal corresponda a criterios objetivos y razonables, que sitúe la financiación per cápita muy próxima a la media. Para cualquier territorio con renta per cápita inferior a la media, gasto fiscal inferior a la media, y esfuerzo fiscal igual o superior siempre a la media, la financiación por habitante ha de ser superior a la media. Pero con la idea de que las asignaciones en más tengan consecuencias positivas en tales CC.AA., de modo que las cantidades asignadas sean *incentivadoras*, y no una renta asegurada. En otras palabras en España deben evitarse, por igual, las situaciones de insuficiente y de excesiva financiación vía SFA, para evitar unas CC.AA. *castigadas*; y otras, en situación tipo *Mezzogiorno*, recibiendo recursos que más que para el cambio a mejor, se convierten en rentas adicionales para que el menor desarrollo relativo continúe.

**24. En cuanto a la entrada en vigor del nuevo SFA 2014**, ha de reflexionarse sobre la posibilidad de que fuera el 1 enero 2014, pues todos los modelos anteriores (a excepción del 2001) han tenido un carácter quinquenal. En ese sentido, la revisión quinquenal está recogida en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el actual SFA, en su Disposición Adicional 1ª y en la disposición transitoria 3ª, que aluden al periodo 2009-2013. Sin embargo, la *Comisión* es consciente de que la designación de un equipo de trabajo presidido por Manuel Lagares para la reforma fiscal, incluyendo un nuevo SFA, así como la valoración del SFA 2009 con los datos de 2012, hace

prácticamente imposible que el nuevo SFA se aplique antes de 2015. Por ello, en caso de alargarse la entrada del nuevo modelo, deberían fijarse cláusulas interinas y hacerlas efectivas en el tiempo lo antes posible.

**25. Fondo Transitorio de Nivelación.** Por tales razones y dado que no es previsible que el NSFA esté ultimado para que sea operativo ya en 2014, se propone crear un *Fondo Transitorio de Nivelación* (FTN) –sólo por un año y hasta la aprobación del NSFA en 2015— dotado con unos 3.000 M€; con cargo a la reducción del coste del servicio de la deuda que está induciendo el buen comportamiento de la prima de riesgo. En la idea de que dicho FTN se distribuya en ese mismo año 2014 entre las cinco CC.AA. cuya diferencia haya sido negativa en financiación respecto a la media, según el ejercicio de 2011 (ver capítulo 7). Y todo ello con arreglo a los respectivos pesos del conjunto de habitantes en esa diferencia. Tales porcentajes resultarían ser: Andalucía, 13,2%; Murcia, 5,5%; CV, 40,5%; Canarias, 25,1% y Baleares 15,7%. De no hacerse así, con el NSFA2009 la CV perderá en 2014 unos 300 M€ adicionales.

**26. La Comisión ha huido deliberadamente de la expresión “deuda histórica”,** un concepto que, a diferencia de Cataluña y Andalucía, no fue recogida ni en el Estatuto de la Comunidad Valenciana de 1982 ni en el de 2006. En ese sentido, la *Comisión* entiende que tal idea quedaba fuera del contexto del análisis económico del presente Informe, perteneciendo más bien al debate político. A pesar de lo cual, es necesario poner de relieve, por ser hecho demostrado, que en las primeras transferencias realizadas, las dotaciones para salud y educación, no fueron equivalentes a las dispensadas a otras CC.AA., en términos de stock público de capital fijo; sin que después tales diferencias se ajustaran debidamente. Incluso ha habido que

llevar a cabo notables inversiones por la CV para adaptar el sistema de salud a las exigencias tecnológicas que los nuevos métodos de diagnóstico y tratamientos exigen. En cualquier caso, parte de este "*déficit crónico estructural financiero*" ya se ha cifrado en el punto 15 en 12.000/13.000 M€.

**27. La Comisión quiere destacar que el régimen foral es cuestión fundamental** en cuanto a futura equiparación horizontal de las CC.AA. de régimen común. Un tema en el que la *Comisión* no discute el sistema en sí, reconocido constitucionalmente (disposición adicional primera de la Constitución). Pero debo subrayarse que la CE no dice en ningún lugar que tal sistema pueda generar una financiación diferenciada a competencias homogéneas por habaj; que de hecho supera a la media de las CC.AA. de régimen común en más del 60 por 100 ni que la solidaridad inter-regiones pueda ser obviada. De ahí que la *Comisión* plantee una revisión equitativa de la cuestión para que todas las CC.AA., cualquiera que sea su sistema de financiación, resulten *ecualizadas* en sus cifras finales. Y en concreto, la *Comisión* propone que para el País Vasco y Navarra se calculen correctamente el pago por servicios del Estado (cargas no asumidas e índice de imputación), con transparencia absoluta. Y que los territorios forales aporten al futuro Fondo de Nivelación lo que corresponda para ecualizar debidamente.

Debe establecerse, pues, un mecanismo de solidaridad interterritorial para toda España, que tenga en cuenta las dos CC.AA. en cuestión en el cálculo del nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales. Todo lo cual debe traducirse en el cálculo realista del cupo del País Vasco y de Navarra, con su

estricto cumplimiento, para garantizar la solidaridad interterritorial en toda España.

**28. Tras las consideraciones hechas hasta aquí,** la *Comisión* entiende que es su deber —aunque no figure expresamente como un mandato concreto del encargo recibido—, poner de relieve una serie de circunstancias que considera importante apreciar; para desde una mejor política económica, facilitar un Estado de las Autonomías que funcione con eficacia (hacer las cosas) y eficiencia (hacerlas bien).

**A. El tema de la financiación autonómica** constituye un problema crucial, no sólo para la Hacienda Pública Española, sino para todo nuestro futuro político, económico y social. Sobre todo en el momento actual en que hay una opinión general de que los sistemas de financiación ideados desde 1982 no han resuelto las cuestiones más decisivas de un Estado de Autonomías con amplia descentralización.

**B. “Los árboles no dejan ver el bosque”**, es la frase aplicable al hecho de que se ha originado una legislación de financiación autonómica complicada, farragosa, y que conduce a contradicciones insalvables en los propósitos declarados en las sucesivas leyes de ordenación de su cuadro general. Por ello, la *Comisión* estima que todo el esfuerzo que se dedique a esclarecer situaciones como las que en este informe se detallan, y a resolver los problemas existentes, siempre será poco. Y entendemos que la *Comisión Lagares* para la reforma del sistema fiscal español, debe ser apoyada con toda clase de iniciativas para que pueda crearse un nuevo sistema de financiación autonómica que no haya de revisarse cada cinco años.

**C. La *Comisión* estima que la llamada política de austeridad ha sido insuficiente.** Al haberse actuado de manera poco decidida en los recortes del gasto no absolutamente imprescindible, y en definitiva, diseñando un Estado con Administraciones Públicas que tengan menor dimensión, para centrarse en las prestaciones fundamentales con mayor eficiencia.

**D. Al no haber habido los recortes necesarios en todas las administraciones,** hemos entrado en una espiral de deuda pública global que ya supera el PIB de España, con graves **problemas** para la futura inversión pública y la mejora de las prestaciones de todo tipo. Un tema en el cual, el *Fondo de Liquidez Autonómica*, siendo una institución necesaria, ha contribuido a mitigar la exigencia de mayor racionalidad económica y financiera en las CC.AA.; al suministrar recursos que éstas ya no pueden conseguir en el mercado de capitales por los muy bajas valoraciones de solvencia de las agencias de calificación. Sin que en tales asignaciones, se vele por la racionalidad de muchos gastos que alimentan pretensiones incluso soberanistas.

**E. La deuda pública tan recrecida,** será muy difícil de amortizar con cierta rapidez, a diferencia de lo que sucedió en los años 90 y en los comienzos de la primera década del 2000, por la carencia de privatizaciones de envergadura. Además, la desmesurada expansión de la deuda pública, financiada en gran parte por la propia banca española, está creando una situación de *overcrowding*, esto es de penuria de crédito para el sector privado, en tanto que se alimenta, sin fin previsible, el endeudamiento público.

**F. Es de esperar mayor disciplina en el gasto y mejora de la eficiencia del mismo** en todas las CC.AA. Pero para conseguirlo, hay que plantearlo e instrumentarlo, con un mayor con-



trol global de las emisiones de deuda autonómica; a tenor del artículo 135 de la Constitución, y de su correspondiente Ley Orgánica, tras la enmienda de 2011. Ambos textos deben servir de guía para una mejor administración de los recursos en todos los ámbitos del Estado, una mayor transparencia, y una responsabilidad para quienes sean autores de derroches y otras secuelas de la mala Administración.

**G. El Sistema Nacional de Salud debe ser reconfigurado.** A

ese respecto, y sin perjuicio de observaciones anteriores, la *Comisión* insiste en que a efectos de redistribuir los recursos de los impuestos estatales (IRPF, IVA, Especiales, etc.), no hay que buscar una mayor participación autonómica en tales tributos, sino una mejora en la gestión del gasto que ellas realizan. A tales efectos, y tomamos solamente un *botón de muestra*, es necesario mantener el criterio de aprovechamiento máximo de las economías de escala. Y al respecto recomendamos abordar con toda diligencia la coordinación máxima de los 17 sistemas de salud actualmente compartimentados que hay en España, en la idea de ir a una agencia nacional que articule mejor e instrumente de manera eficiente el Sistema Nacional de Salud.

**H. Entendemos que la Justicia y la Educación deben ser servicios integrales del Estado,** sin las compartimentaciones actuales, y con un Tribunal Supremo que tenga las potestades para evitar el fraccionamiento de una de las funciones más importantes en toda la Nación. Y en cuanto a Educación, debe ser estructurada con un sistema de corresponsabilización de la AGE y las CC.AA. Dando, sobre todo, máxima coordinación a las Universidades, a efectos de evitar endogamias perversas y facilitar la libre circulación del I+D, indispensable para cualquier aceleración futura de nuestro desarrollo.

- I. El método del copago no debe ser entendido como un castigo a los ciudadanos**, sino como una medida disuasoria a efectos de racionalizar las prestaciones de todo tipo. Por ello, debe ser introducido en todas las actividades públicas, con mayor o menor intensidad, en función de sus posibles efectos benéficos, los niveles de renta de los ciudadanos, etc.
- J. Hay que volver a los criterios de los presupuestos de base cero** que se establecieron en los primeros tiempos de nuestra todavía joven democracia, para suprimir organismos, empresas públicas, observatorios, fundaciones, y otras entidades, tanto de la AGE como de las CC.AA. y la Administración Local, que no sean absolutamente indispensables. Para así evitar el recrecimiento de la burocracia, costosa y paralizante, y las formas más o menos encubiertas de endeudamiento fuera de las Administraciones Públicas en sentido estricto.
- K. El Gobierno debe diseñar una auténtica estrategia nacional de crecimiento**, con un verdadero proyecto de renovación y eficiencia del Estado en su conjunto; que contribuya a reforzar los sentimientos de pertenecer todos los españoles, no solo a una misma Nación, sino también a un proyecto económico, social y cultural de cara al futuro que ponga en acción todas las fuerzas productivas existentes y las iniciativas ciudadanas más relevantes.

## PARTE PRIMERA

# CRISIS ECONÓMICA, DEUDA, DÉFICIT Y FINANCIACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD VALENCIANA



# **CAPÍTULO 1: CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA. LOS PROBLEMAS DE LA DEUDA DEL ESTADO, DE LAS CC.AA. Y DE LA CV EN PARTICULAR**

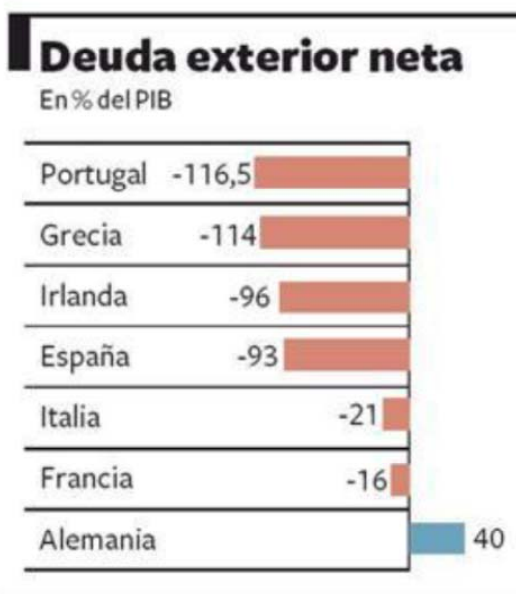
## **1. DATOS PREOCUPANTES DE LA CRISIS**

Como ha quedado señalado este Informe trata de los problemas de la CV en cuanto a su financiación, déficit y deuda y todo ello en relación con su estructura de gastos y la forma en que la CV se financia al igual que las demás CC.AA. de régimen común. Insuficientes ingresos y/o mayores o excesivos gastos generan déficit y estos requieren apelar a una deuda creciente. ¿Hasta qué momento y hasta qué límite? Por ello, todos esos problemas –crisis, ingresos fiscales, gasto público, déficit, deuda de la CV— están hoy concatenados con los de deuda y déficit del Estado. Ambos con la situación de la crisis que afecta al país en su conjunto. Es necesario, pues, hacer referencia a esa problemática, siquiera sea somera, antes de pasar a la parte central del Informe.

Algunos de los problemas a que se refiere el presente Informe, se generaron al final de una larga etapa de bonanza (2007), aflorando problemas muy graves durante la crisis económica que aún estamos atravesando; pudiendo decirse que las estadísticas y previsiones (véanse las secuencias de los gráficos 1 a 4), sólo permiten apreciar parte de esa gravedad

Con datos hasta junio de 2013, España acumula 21 trimestres consecutivos por debajo del nivel de PIB que alcanzó en 2008. Y las predicciones hacen pensar que aún podrían pasar por lo menos cuatro o cinco años hasta recuperar el nivel de actividad económica anterior a la crisis.

**Gráfico 1**



Fuente: Eurostat

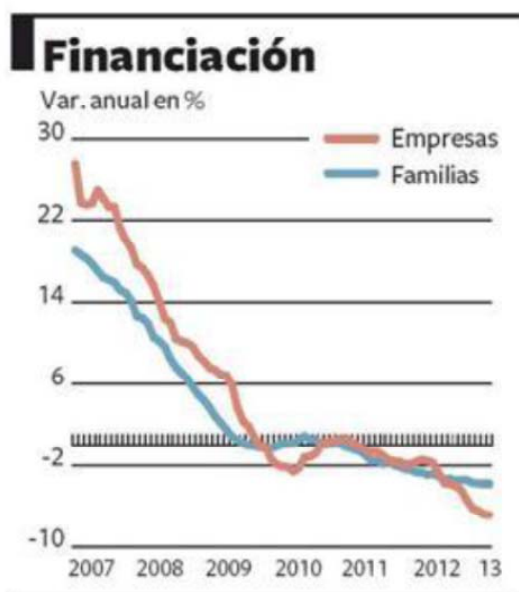
La caída del PIB hasta finales de 2012, ya acumula un 7 por 100, respecto a 2008, debiendo destacarse que el descenso de la renta por habitante, sitúa a los españoles al nivel de 2002: estamos, pues, frente a una *década perdida* quedando incumplido el sueño de la convergencia con la zona euro. En ninguna crisis desde los años sesenta del siglo XX bajó el PIB per cápita. Y sólo

en dos años anteriormente: 1958 y 1959.

La dimensión de la crisis se está midiendo sobre todo a través de la tasa de paro (27 por 100 y más de 6 millones de parados a mediados de 2013), superior a la que registró la economía estadounidense en

los años de la Gran Depresión (25 por 100). Y el Gobierno da por hecho que tardarán más de diez años en recuperarse los cuatro millones de puestos de trabajo perdidos según las estadísticas.

**Gráfico 2**



Fuente: Banco de España

Por otro lado, la deuda pública neta española ronda, a mayo 2013 (datos BE), casi el 90% del PIB, superando los 937.000 millones de €. Y a junio alcanzaba ya los 943.702 M€ que es un 90,1% del PIB; lo que significa

### Gráfico 3



Fuente: Ministerio de Fomento

### Gráfico 4



Fuente: Eurostat

que se ha duplicado en cuatro años, arrastrada por un déficit creciente. Y en la zona euro, solo es menor, en porcentaje, que las de Grecia, Portugal e Irlanda (gráfico 1). Esa cifra significa una muy fuerte progresión de la deuda que casi se triplica desde el inicio de la crisis. Dándose en España un fuerte *overcrowding*, pues si bien es cierto que el BCE inyecta liquidez a la banca, ésta emplea en gran medida tales fondos para comprar deuda del Estado. De ahí enormes dificultades de las pequeñas empresas para lograr crédito; a pesar de las reiteradas promesas del anunciando apoyo por el ICO. Resultando así que sin crédito a empresas y familias, la recuperación se hace más que difícil, en lo que es un fuerte contraste con el pasado: si en la *década prodigiosa* (1998/2007) el crédito crecía a tasas anuales del 20 por 100, en 2012 retrocedió un 6 por 100 sobre

años anteriores (gráfico 2). Las pymes españolas tienen que pagar casi el doble que las alemanas en intereses... si es que logran crédito. En tanto que las grandes sociedades, si bien pueden recurrir a los mercados de capitales, tienen que pagar un alto precio por el dinero a causa de la todavía fuerte *prima de riesgo*, que les afecta.

Un factor diferencial importante de la crisis en España es la prolongación de una fuerte caída en la actividad del sector edificación (gráfico 3) que comenzó en la vivienda, ya en 2007 – que por cierto como se verá afectó de modo muy intenso a la CV y lo sigue haciendo—, y que ha seguido en los años presentes con la caída de la inversión en obra civil; que no ofrece perspectivas de cambios y que ha tenido un muy fuerte impacto fiscal negativo (ITPyAJD), en especial en el área del Arco Mediterráneo.

En otra área de cuestiones, las laborales, la Comisión Europea enfatiza la necesidad de otra vuelta de tuerca a la reforma laboral, para que se haga operativo un contrato único de trabajo; con una indemnización por despido creciente; para así mitigar la dualidad entre trabajadores temporales y fijos. Pero las autoridades españolas (salvo el Banco de España) se muestran reacias a ello, y la reforma laboral se ve en gran parte neutralizada por cuestiones judiciales y de sindicalismo.

Según reflejan los datos de la Agencia Tributaria, a pesar de las subidas de los tipos impositivos, la recaudación se queda muy lejos de sus objetivos: las bases imponibles de los principales tributos —que pasaron de 800.000 millones en 2000 a 1,3 billones en 2007—, no han dejado de caer a lo largo de la crisis, y la recaudación no se recupera.



Por último, en 2011, 2012 y lo que llevamos de 2013, está claro que la crisis ha aumentado la desigualdad. Así, el índice que mide las diferencias de renta entre los ciudadanos situaba a España como el país más desigual de la zona euro. Y 18 millones de españoles están en riesgo de exclusión social (gráfico 4).

## **2. EL CRECIENTE GASTO DE LAS CC.AA.**

El fuerte problema de deuda considerado viene desde la dura situación de déficit del Estado y sus CC.AA. También, aunque menos de las entidades locales (EELL). Y ello lleva inevitablemente a la otra cara de la moneda: el gasto de las AA.PP.

Constituye un hecho histórico a destacar que después de tres décadas de desarrollo autonómico, las CC.AA. han asumido la mayoría de las competencias del Estado, más allá de lo que estaba previsto en la propia Constitución. Y como resultado de ese proceso, más de la mitad del gasto público es gestionado ahora por las autonomías, mientras que la Administración General del Estado (AGE) apenas se ocupa de la quinta parte del total.

En la dirección apuntada, las entidades autonómicas durante quince años ininterrumpidos de crecimiento económico (1995-2008) fueron aumentando sus gastos más y más; y en paralelo, su nómina de funcionarios y trabajadores más que proporcionalmente. Y durante esos años de bonanza, lejos de aplicarse ajustes de empleo o de gasto buscando la eficacia (hacer las cosas) y la eficiencia (hacerlas bien), los presupuestos autonómicos siguieron creciendo y las contrataciones prosiguieron con escaso freno y ello en todas las CC.AA. sin excepción. Incluso y para huir del déficit crearon toda una serie de empresas y fundaciones pantalla cuyo resultado y eficiencia son hoy bastantes discutibles.

Un ejemplo claro de ese crecimiento de gasto se encuentra en las competencias cedidas por el Estado en sanidad y educación. Tras culminar el proceso de traspasos de la sanidad, a comienzos de los 2000, los gastos autonómicos por este concepto casi se han duplicado, al pasar de 34.552 millones dedicados a ese capítulo en 2001, a más de 64.000 en 2009. Además, durante la misma década, el ritmo de aumento se situó en torno al 10 por 100 anual. Y otro tanto ocurrió con el gasto en educación, al pasarse de algo más de 22.000 millones en 2000 a 44.000 en 2009. Siempre muy por encima de la proporción del crecimiento poblacional.

Con el empleo ha sucedido lo mismo. El proceso de transferencia de competencias —que implicó casi dos mil acuerdos desde la llegada de la democracia—, supuso un traspaso de personal desde el Estado a las comunidades de 821.357 personas hasta 2012. Cifra que, sin embargo, apenas representa el 47 por 100 de los asalariados de las administraciones regionales, que ya superan los 1,74 millones. En otras palabras, las CC.AA. han inducido aumentos propios de 820.000 empleados públicos.

En el sentido apuntado, en un informe elaborado por la CEOE, sobre la eficiencia del sector público entre 1996 y 2010, se pone de relieve que el crecimiento de la población en España fue del 18,5 por 100, en tanto que el personal del sector público alcanzó un incremento del 35,1 por 100. Según datos muy recientes ese empleo en el sector público es consecuencia de la acumulación de competencias, muchas veces duplicada, por las diferentes CC.AA. y así el número de normas autonómicas vigentes desde 1978 es, según Aranzadi, de 125.675 en todas las CC.AA.; y según El Derecho ed., de 164.742<sup>1</sup>. En ambos totales a la CV le corresponde un 6,5 por 100 aproximadamente. Sig-

---

<sup>1</sup> Juan Rosell. Reformas o declive. Deusto.2013.

nificándose que el incremento de las nóminas autonómicas no se explica sólo por estos dos conceptos —traspaso de competencias y más población—, sino también por un aumento excesivo de la oferta pública de empleo; en parte debido a duplicidades en la prestación de competencias, y también por una menor eficiencia del personal. Para ver la evolución del empleo público, el cuadro 5.

En su conjunto, entre 2008 y 2012, durante la crisis, las CC.AA. sólo han registrado una reducción de empleo total neto de 13.609 personas, un 1 por 100 menos, manteniendo una cifra total de 1.334.226; cifra que, desde luego, no incluye los cargos políticos y electos, ni el *puzzle* empresarial de tales administraciones, ni tampoco a las contrataciones inferiores a los seis meses de duración. El cuadro 6 da idea del gasto total de las AA.PP.

### **3. UN SISTEMA FISCAL MUY DESCENTRALIZADO Y DESFASADO**

Ello y la forma elegida para financiar el gasto autonómico ha llevado a que el sistema fiscal en España se ha descentralizado al máximo, como puede apreciarse a la vista del gráfico 7, que se completa con el desglose que figura en el gráfico 8, en el que se aprecian los distintos regímenes por territorios. En tanto que en el gráfico 9 figura la distribución de los recursos.

El sistema fiscal se ha resentido profundamente por la crisis. Comprobándose con más dureza que nunca el hecho de que España, a pesar de tener los tipos marginales más elevados en una serie de figuras fiscales, es uno de los países con la presión tributaria más baja —el 31,4 por 100 del PIB, frente al 39,5 por 100 de media en la Eurozona en 2012—. Y es que como explica Ignacio Zubiri, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco, “tenemos un

### Cuadro 5. El empleo público en España

- ❑ La descentralización política y administrativa en España explica en parte el peso del empleo público pues la transferencia de competencias Estado→CCAA no ha sido neutral para el empleo pco.
- ❑ Entre 1982-2012:
  - ❑ Los empleados AGE se han reducido a aprox. la cuarta parte de los que había
  - ❑ Los de CCAA se han multiplicado casi por 30
  - ❑ Los de las EELL se han multiplicado casi por 4.
- ❑ En el periodo 1982-2012 casi se duplica el nº de empleados pcos

ADMINISTRACIÓN	1982 (1)	2012 (2)	DIFERENCIA (2-1)
AGE	912.642	234.685	-677.957
CCAA	44.475	1.351.883	1.307.408
CCLL	167.045	597.212	430.167
<b>TOTAL</b>	<b>1.124.162</b>	<b>2.183.780</b>	<b>1.059.618</b>

Fuente: Informe CORA

**Cuadro 6. Composición del gasto**

<b>PRESUPUESTOS 2012 (millones de euros)</b>				
	<b>ESTADO (PGE consolidados)</b>	<b>CC.AA.</b>	<b>EE.LL.</b>	<b>Total</b>
Actuaciones de protección y promoción social	168.249,05	18.208,88	7.448,17	193.906,10
Producción de bienes públicos de carácter preferente	7.137,54	95.675,82	8.437,64	111.257,50
<b>GASTO SOCIAL (1)</b>	<b>175.386,59</b>	<b>113.884,70</b>	<b>15.885,81</b>	<b>305.157,10</b>
Justicia	1.612,63	2.355,39		3.968,02
Defensa	6.269,32			6.269,32
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	8.354,91	2.951,39	4.895,75	9.527,76
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS (2)</b>	<b>16.236,86</b>	<b>5.306,78</b>	<b>4.895,75</b>	<b>26.439,39</b>
<b>GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (1+2)</b>	<b>191.623,45</b>	<b>119.191,48</b>	<b>20.781,56</b>	<b>331.596,49</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>282.928,64</b>	<b>159.295,33</b>	<b>60.811,74</b>	<b>503.035,71</b>
<b>% Gasto Servicios Fundamentales s/ Gasto Total</b>	<b>67,73%</b>	<b>74,82%</b>	<b>34,17%</b>	<b>65,92%</b>

Fuente: Presupuestos de las Administraciones Públicas: capítulos I a VIII, excluida política de Deuda Pública

un sistema tributario que produce menos de lo que debería". Lo cual se explica por el elevado nivel de fraude, que como se infiere de diversidad de estudios, sitúa la economía sumergida entorno del 20 por 100 del PIB; con una bolsa de evasión recaudatoria de unos 70.000 millones (más adelante volveremos sobre esta cuestión de indudable trascendencia). Por lo demás, el sistema resulta ineficiente por estar cuajado de excepciones y desgravaciones que abren multitud de vías de escape legal al fisco<sup>2</sup>.

Ante ese panorama, el 29 de mayo de 2013, Bruselas reclamó al Gobierno una revisión sistemática del sistema tributario. Ante lo cual, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, explicó que se seguirían "las líneas maestras marcadas por Europa, pero a partir de que se vaya normalizando la recaudación, en un escenario económico diferente". El Consejo de Ministros, el 5.VII.13 decidió la formación de una Comisión —presidida por el Prof. Manuel Lagares—, que tiene de plazo hasta el 1 de marzo de 2014 para preparar el documento que servirá de base para la nueva reforma fiscal, que posiblemente se aplicará a partir del año 2015. Ejercicio en que coincidirá además la reversión total de la subida del IRPF acordada inicialmente para 2012 y 2013, así como el restablecimiento de la paga extra de los funcionarios suprimida en 2012.

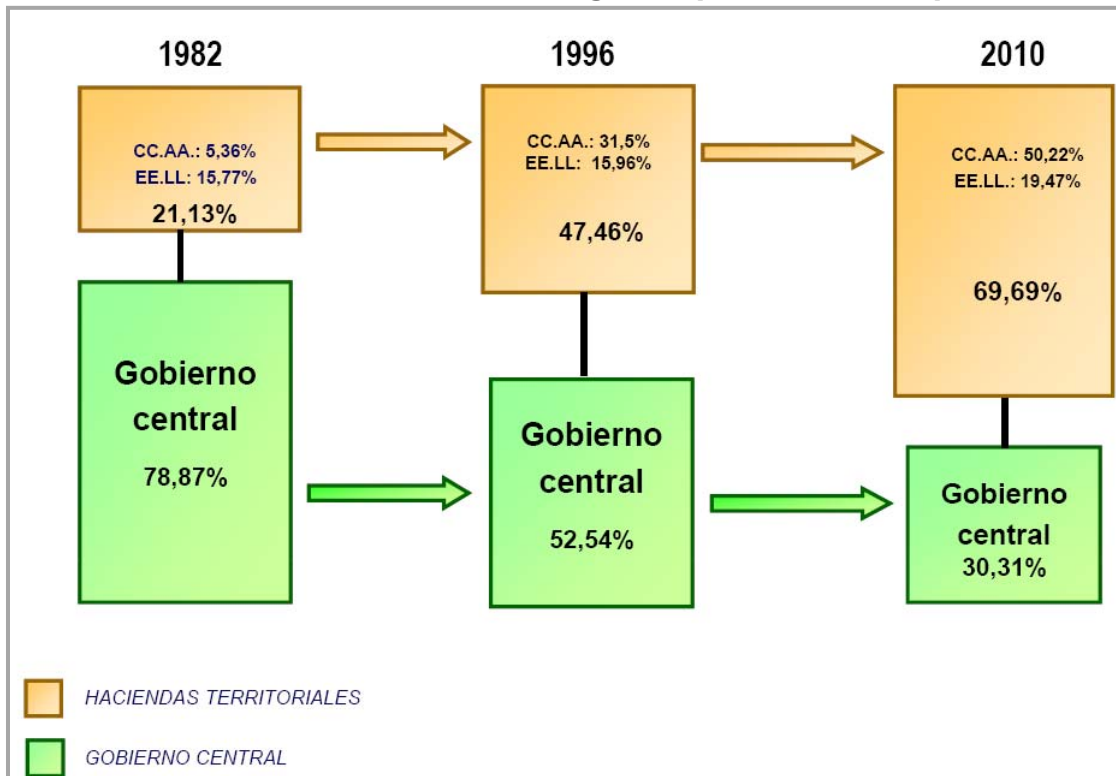
El presidente del grupo de expertos, Manuel Lagares, aseguró que confía en que "esta reforma sea la que adapte el sistema tributario a las consecuencias de la crisis económica y a la globalización y que permita la creación de empleo y el crecimiento".

En el acto de presentarse en público la *Comisión Lagares*, el ministro vinculó claramente la reforma en el sistema tributario español con los

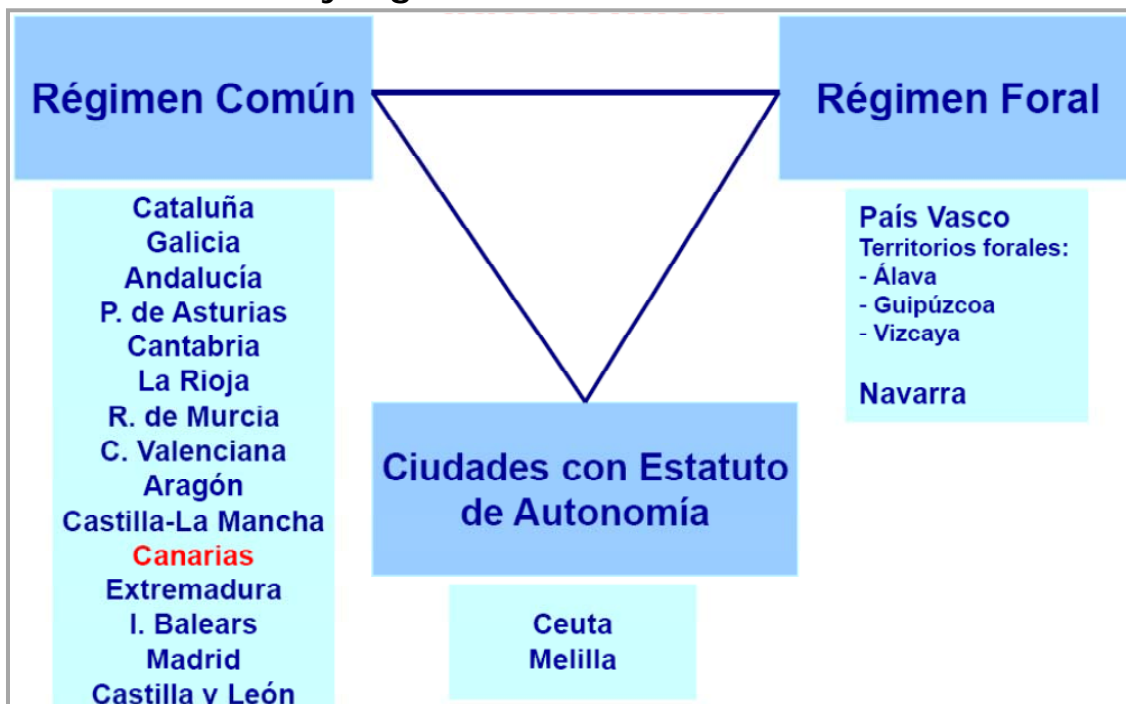
---

<sup>2</sup> J. Sérvulo González, "Una reforma fiscal al gusto de Bruselas", *El País*, 2.VI.2013.

**Gráfico 7. Descentralización del gasto público en España**



**Gráfico 8. CC.AA. y regímenes de financiación autonómica**



cambios en el modelo de financiación autonómica y local. De manera que cuando esté definida la nueva estructura tributaria, habrá que “abordar inmediatamente la reforma de la financiación autonómica y local”, precisó Montoro. El Gobierno pretende que la reforma fiscal esté lista a finales de febrero de 2014, para que entre en vigor en 2015 junto con el nuevo sistema de financiación autonómica (NSFA).

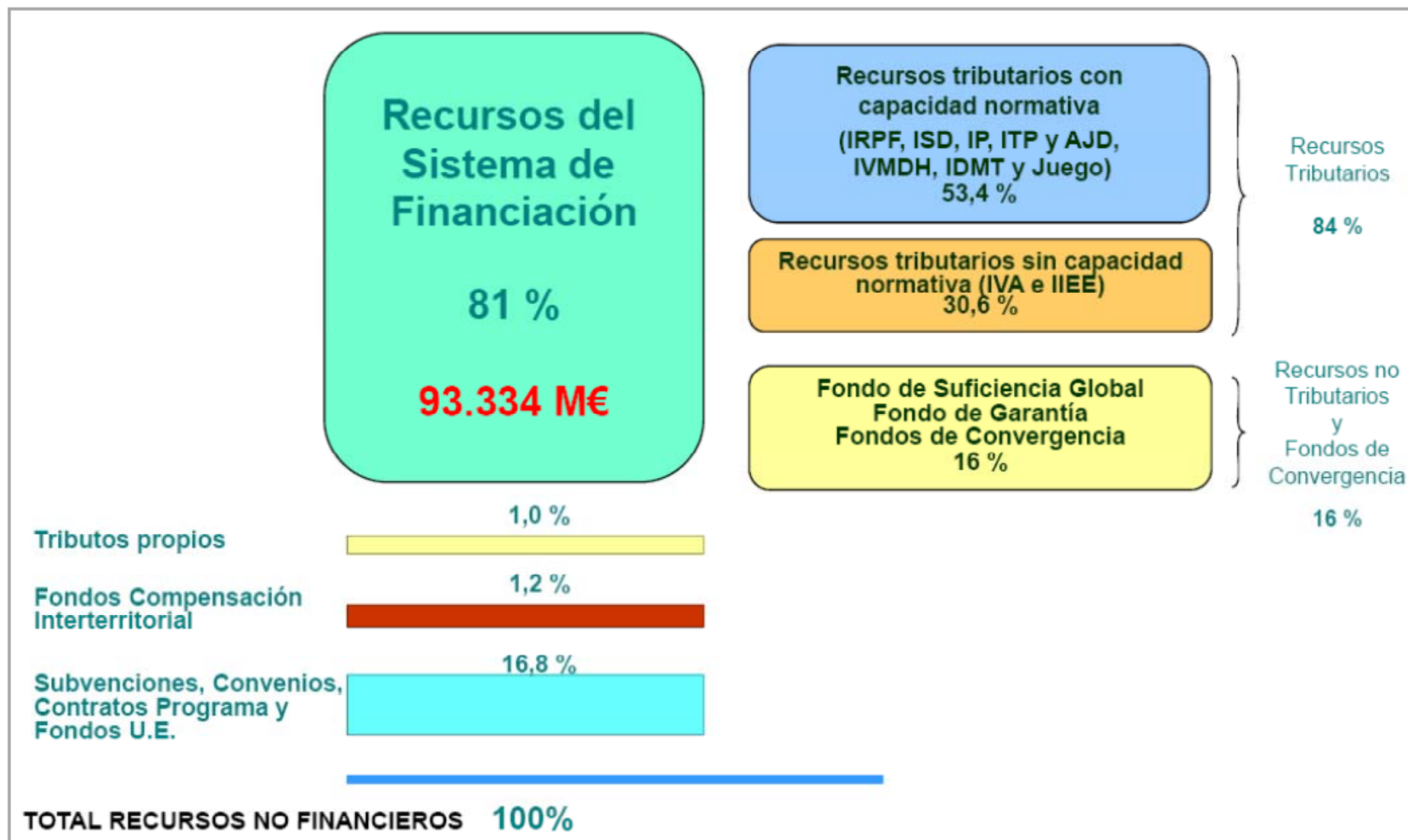
Este Informe que ahora emite la *Comisión* a petición de la CV debería ser de alguna utilidad a los efectos de definir ese nuevo marco de financiación autonómico referido. Aunque debemos decir que el NSFA debería entrar en vigor en 2014 y no en 2015, pero existe una deriva tendencial hacia el año 2015 y no el inicialmente previsto.

En el gráfico 10 figura una síntesis cuantitativa del sistema impositivo español. Si bien esa síntesis debe completarse con la observación de que las CC.AA. gastan más del 50 por 100 del total: 174.000 millones de euros en 2012, cifra similar a 2011 y sensiblemente menor que la de 2010 de 183.700. Pero con la particularidad de que el monto de 2012 representó 28.000 millones más que en 2006, antes de comenzar la crisis. Lo cual demuestra que la evolución de los presupuestos autonómicos todavía está pendientes de una verdadera y profunda contención. Lo que a su vez es expresivo de la resistencia de todas las CC.AA. a ajustar con severidad sus cifras de gasto.

Por lo demás, debe subrayarse la percepción engañosa que se da de la realidad con algunas apreciaciones sobre la financiación de las CC.AA. Por ejemplo, al decirse que Cataluña está castigada por sus déficit fiscales, cuando la realidad es que en los años 2011 y 2012, la Generalitat ha dispuesto de recursos por un montante de 2.627 euros por habitante cada año; un 3 por ciento más que la media de las autonomías de régimen común (todas menos País Vasco y Navarra, aparte), situada en 2.556 euros.



Gráfico 9. Recursos de Comunidades Autónomas Régimen Común 2009



Por otro lado, debe quedar claro que *no por tener más se gestiona mejor*. En ese sentido, por ejemplo, Cataluña, pese a disfrutar de más ingresos públicos por habitante que la media, tiene la deuda pública por habitante más alta de España: 7.400 euros. Y otro ejemplo más: Navarra, pese a su privilegiado régimen foral, que la convierte en la comunidad *más rica* de España, es la quinta con mayor deuda pública per capita.

Y tan preocupante como lo anterior, es el hecho de que el Sur, que recibe una fuerte solidaridad en términos económicos, no mejora sus resultados: Andalucía y Extremadura siguen teniendo el menor PIB por habitante de España. Algo negativo sucede, y por eso volveremos sobre esta cuestión más adelante<sup>3</sup>. Si bien ya cabe subrayar el hecho de que en España podría estar fraguándose una situación similar a la de *Mezzogiorno* en Italia, donde la ayuda al Sur, desde 1945, no ha acortado sensiblemente las distancias de renta con el Norte. Lo cual significa algo muy importante: las transferencias no operan como incentificadoras del cambio, sino como *rentas aseguradas*, para que todo siga más o menos igual.

Y queda, por último, el tema del dinamismo de las Administraciones Públicas. Y en ese aspecto, el Estado español, según previsiones oficiales, gastará en 2014 133.259 millones de euros. Lo que supone un incremento del 2,7 por 100 respecto a 2013. Así se recoge en el techo de gasto aprobado en julio de 2013 por el Ejecutivo y que servirá de base para elaborar los Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Ese incremento se explica por el imparable crecimiento de la deuda pública y sus intereses, tanto como por los presupuestos de todos los ministerios juntos, que deberán seguir ajustando su gasto, también con un presupuesto ligeramente inferior al de 2013, 36.042 millones, sólo 261 millones menos. Servicio de la deuda

---

<sup>3</sup> Rosalía Sánchez entrevista a Jünger Donges, *El Mundo*, 27.IV.2013.

## Gráfico 10

### El sistema impositivo español

#### ■ PRESIÓN FISCAL

% del PIB	2000	2011
Bélgica	45,1	44,1
Francia	44,2	43,9
Finlandia	47,2	43,4
Italia	41,5	42,5
Austria	43,0	42,0
<b>UE 17</b>	<b>40,9</b>	<b>39,5</b>
<b>UE 27</b>	<b>40,4</b>	<b>38,8</b>
Alemania	41,3	38,7
Holanda	39,9	38,4
Luxemburgo	39,2	37,2
Eslovenia	37,3	37,2
Chipre	30,0	35,2
Portugal	31,1	33,2
Estonia	31,0	32,8
Grecia	34,6	32,4
Polonia	32,6	32,4
<b>España</b>	<b>34,1</b>	<b>31,4</b>
Irlanda	31,3	28,9
Eslovaquia	34,1	28,5

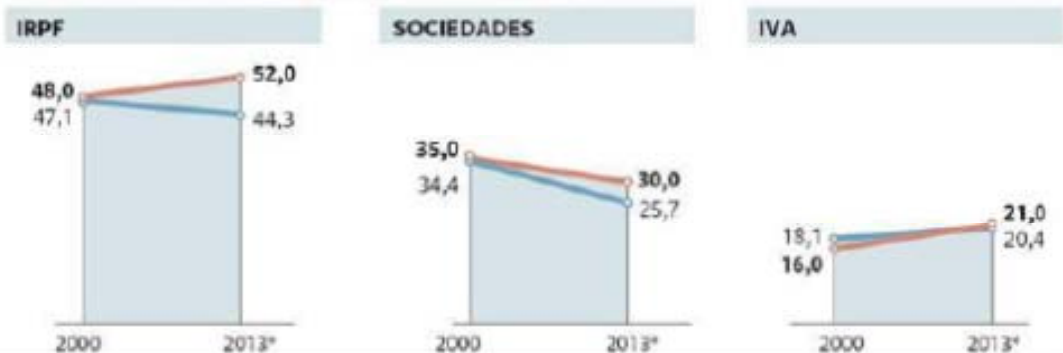
#### ■ EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN ESPAÑA

En millones de euros

	IRPF	Sociedades	IVA	Impuestos Especiales	TOTAL
2007	72.614	44.823	55.851	19.786	200.676
2008	71.341	27.301	48.021	19.570	173.453
2009	63.857	20.188	33.567	19.349	144.023
2010	66.977	16.198	49.086	19.806	159.536
2011	69.803	16.611	49.302	18.983	161.760
2012	70.619	21.435	50.464	18.209	168.567

#### ■ TIPOS MARGINALES DE LOS IMPUESTOS

% — España \*Hasta el 11 de marzo — UE 17



Fuente: Eurostat.

pública que parecía atenuado hace meses pero que no ha dejado de incrementarse suavemente a lo largo del mes de julio de 2013.

En cualquier caso, el peso de la administración central se ha reducido al nivel que tenía en el 2004, según el cierre del ejercicio 2012 y los criterios de Contabilidad Nacional. Los datos indican que se ha realizado un ajuste de un 3 por 100 del PIB si se considera el efecto conjunto de las CC.AA. y la administración central. La cuantía final del ajuste realizado se eleva a 31.890 millones de euros; de los que 29.517 millones corresponden a reducción de gastos – de ellos en su mayor parte a recortes en inversión pública, casi 23.000 M€—, y 2.373 millones al aumento de ingresos<sup>4</sup>.

#### **4. UNA DEUDA PÚBLICA DESBORDADA**

Mas la cuestión mayor y más preocupante es, con mucho, la deuda pública del Estado y, en algunos casos, de algunas CC.AA. como la de Cataluña, la primera en términos absolutos.

Como consecuencia de la dramática caída de los ingresos fiscales (gráfico 10), el pasivo acumulado por el conjunto de las administraciones públicas españolas —Estado, CC.AA. y ayuntamientos— alcanzó a finales de junio de 2013 942.758 millones, el 91,6 por 100 del PIB, según datos publicados por el Banco de España (véase gráfico 11, todavía con datos de mayo). Y durante el tercer trimestre, la deuda siguió creciendo, previéndose llegue al 100 por 100 del PIB en 2014.

El crecimiento de la deuda da una idea del progresivo y no frenado diferencial entre ingresos y gastos del sector público; y también lo

---

<sup>4</sup> Mar Díaz-Varela, "El peso de Estado central se reduce al nivel del 2004", *La Vanguardia*, 28.VI.2013.

incontenible del tamaño del sector público, así como la escasa recaudación fiscal agravada en buena medida por las subidas de tipos en IRPF e IVA del último año, pues ambas frenan el consumo.

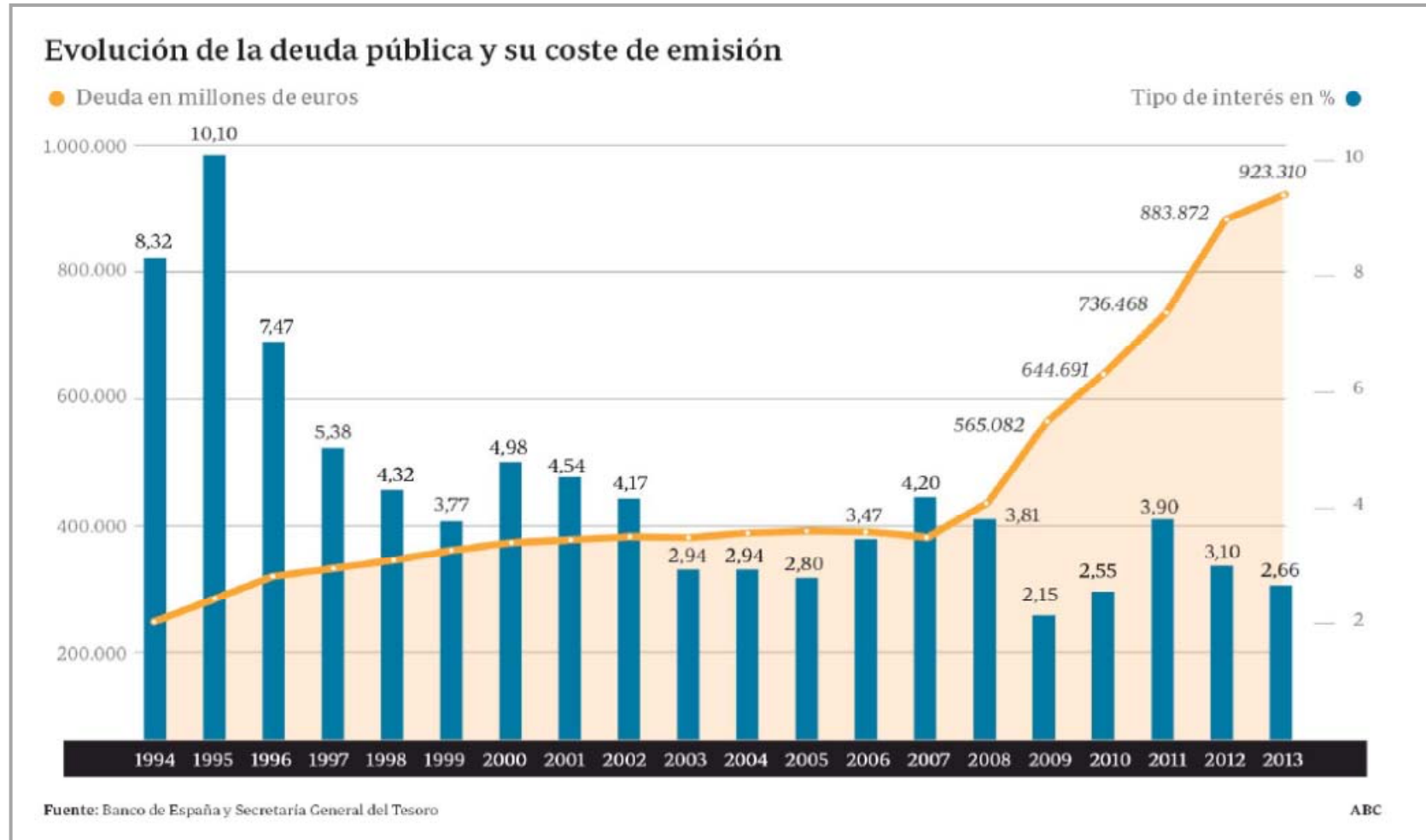
La acumulación de deuda tendrá que cesar algún día, en un futuro no tan lejano, en 2020. Porque así está constitucionalmente previsto en el artículo 135 de la propia CE, enmendado en 2011 por acuerdo entre los grupos parlamentarios del PP y del PSOE, quedando su redacción como aparece en el recuadro 12.

## **5. EL FUERTE PESO DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO. LA DEUDA DE LA CV**

Cataluña es la comunidad más apalancada de España en términos absolutos, con 50.489 millones de euros de deuda a cierre de 2012 (el 25,42 por 100 de su PIB), deberá destinar en 2013 2.140 millones a pagar intereses (casi el 1 por 100 de su PIB). No es extraño pues que el gobierno catalán utilice su alto grado de endeudamiento como arma de negociación para conseguir un margen más amplio en los objetivos de déficit. Y en ese sentido, una de las propuestas catalanas al respecto contempla la posibilidad de que cada Comunidad cuente con un desvío primario del 0,7 por 100 del PIB regional, al que se añadiría el gasto en intereses, para calcular el objetivo de *agujero final* en sus cuentas. Con lo cual el déficit total se elevaría en 2013 al 1,7 por 100, por encima del 1,3 previsto como media para ese año.

Por su parte, la Comunidad Valenciana tiene un pasivo de 29.437 millones de euros (el 29,42 por 100 de su PIB), lo cual la convierte en la más apalancada en términos relativos. Y deberá destinar 1.292 millones en 2013 a pagar intereses, el 1,3 por 100 de su PIB. La deuda de

Gráfico 11



## Recuadro 12

1. *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

2. *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

3. *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

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

5. *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

*a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

*b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

*c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.»*

### Disposición adicional única

1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.

2. 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.

3. Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.

### Disposición final única

La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el «Boletín Oficial del Estado». Se publicará también en las demás lenguas de España.

la CV alcanzó la cifra de 21.304 millones de € en 2011. Y subió hasta 29.437 millones en 2012. Hubo pues un incremento de 8.133 millones. El desglose de tal incremento – en millones de €- estuvo basado en los siguientes conceptos:

- Plan de pago a proveedores 2012.....4.350
- FLA2012 <sup>5</sup> .....1.719
- Sectorización Feria Valencia ..... 572
- Reclasificación deuda comercial a financiera<sup>6</sup> .....1.492

Como se puede apreciar no hay nuevas emisiones de deuda valenciana en 2012, pues los mercados quedaron cerrados a ésta con bastante anterioridad a ese año.

El impago de la deuda pública por parte de ciertas CC.AA. –resultado en buena parte de varios años de subastas de *bonos patrióticos*—, equivaldría al *default* o bancarrota del propio Estado. Para evitar la cual se creó por el Gobierno, en 2012, el ya varias veces mencionado Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). En esa dirección, varias regiones, como Comunidad Valenciana, Cataluña o Castilla-La Mancha, no pueden refinanciar sus vencimientos anuales de deuda y es la AGE la que debe cubrirlos mediante préstamos del FLA.

En relación con la deuda autonómica, el 27.VII.13, el Ministerio de Hacienda tuvo que retirar un punto del orden del día del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Fue una concesión inhabitual ante la fuerte reacción de las CC.AA., de cara a la idea del Ministro de Hacienda, de obligar a los consejeros de Hacienda a no suscribir ninguna operación de endeudamiento sin previo permiso al Ministerio, y a esperar

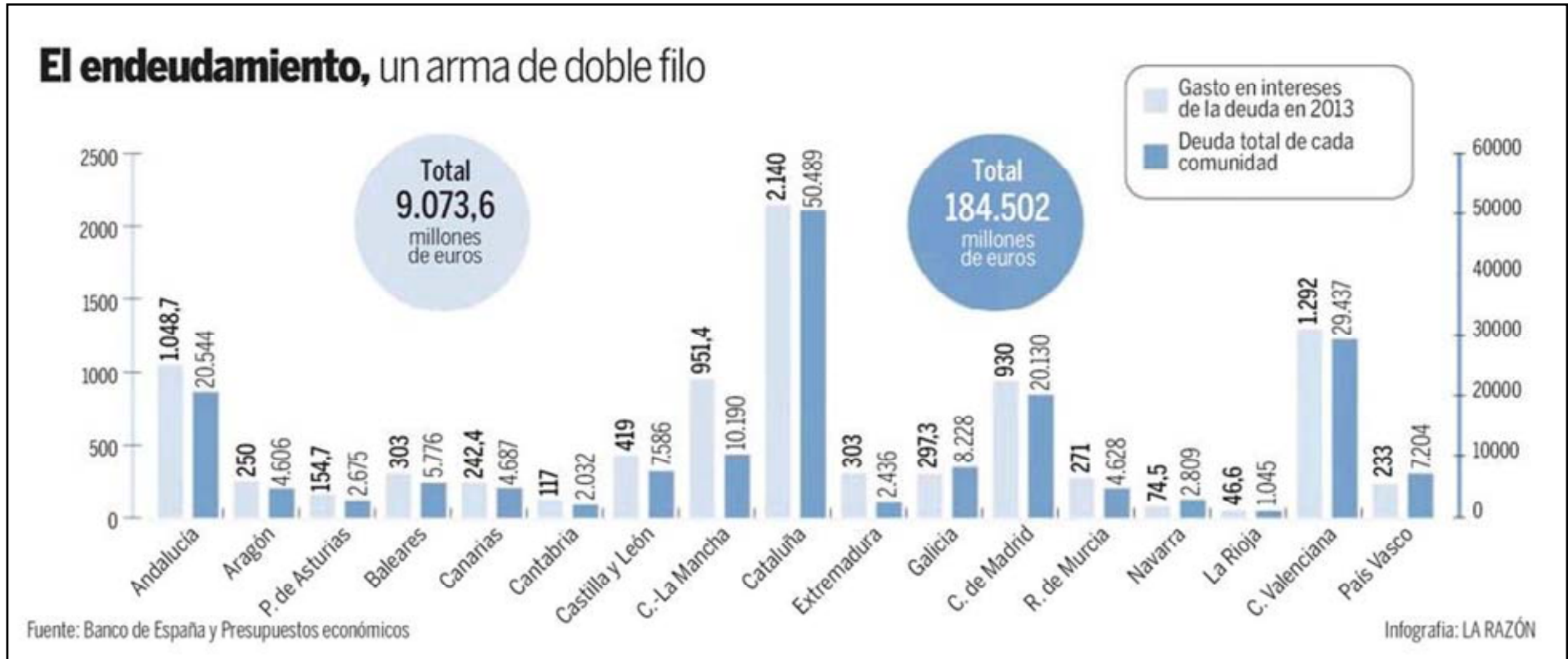
---

<sup>5</sup> Déficit autorizado+liquidaciones negativas mod. financiación

<sup>6</sup> Factoring y confirming



Gráfico 13



hasta tres meses para recibirlo. Un esbozo de proyecto al que incluso se opusieron comunidades del PP, como Madrid y Castilla y León, pues según ellas, una actitud así equivaldría a dejar fuera del mercado a todas las CC.AA.: «Es imposible acordar con bancos un crédito y decirles que aguanten las condiciones fijadas durante tres meses a la espera del permiso ministerial», explicó un alto cargo autonómico.

Sin embargo, el Ministerio sigue considerando necesario, extremar el control sobre las operaciones de endeudamiento para evitar que las comunidades no sometidas al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) acepten condiciones excesivamente duras con la banca, que está aplicando hasta 100 puntos básicos de diferencial con la deuda del Estado español<sup>7</sup>.

Porque una forma de financiarse las CC.AA. con mayores problemas económicos, ha venido consistiendo en aplazar el pago de deudas a proveedores; esto es, demorando el abono de las compras realizadas de bienes y servicios, tema que trataremos en el capítulo siguiente.

Por otra parte, los gobiernos autonómicos fueron tejiendo, durante décadas, una telaraña de empresas públicas cada vez más extensa, y entre las 17 comunidades autónomas han llegado a sumar más de 600 empresas públicas: una administración paralela y ruinosa que ha llegado a costar más de 8.000 millones de euros al año, que en sólo cuatro ejercicios -entre 2006 y 2009- acumularon pérdidas de explotación de más de 25.000 millones de euros. Y para enjugar tanto número rojo, los gobiernos autonómicos inyectaron miles de millones en esas empresas públicas<sup>8</sup>.

Hay pues que recortar muchos gastos innecesarios, siempre que se pueda porque de todos los capítulos de gasto que contemplan los

---

<sup>7</sup> Carlos Segovia, "Motín sobre el plan de deuda", *El Mundo*, 28.VI.2013.

<sup>8</sup> Roberto Pérez, "Ruinas millonarias por el enchufismo", *ABC*, 13.VII.2013

presupuestos autonómicos (y el del Gobierno de la Nación), sólo hay uno que es intocable y en el que no cabe hacer recortes: los gastos financieros de la deuda pública. A ese respecto, debe señalarse la previsión de que las CC.AA. se gastarán en 2013 un total de 9.073,6 millones de euros en intereses de los bonos que tienen en circulación; lo que representa aproximadamente el 70 por 100 del déficit global del 1,3 por 100 del PIB que maneja Hacienda en cuanto a déficit para las autonomías para el ejercicio de 2013 (ver gráfico 13)<sup>9</sup>.

## **6. ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL<sup>10</sup>**

Ni que decir tiene que, tratando el déficit, es obligado hacer alguna referencia a tan grave problema de la economía española, como es la economía sumergida (ES), sobre todo, en el tema que nos ocupa, por sus consecuencias fiscales de gran fraude y evasión. En el gráfico 14 se representa distintas estimaciones del tamaño de la ES en España en los años que van desde 1979 a 2011, a partir de investigaciones recientes: Schneider, Buehn y Montenegro (2010), Arrazola et al. (2011) y Schneider (2011). Más recientemente los trabajos de GESTHA (2012), de Uriel (2012) y de la Fundación de Estudios Financieros (2013), añaden un mejor conocimiento del tema.

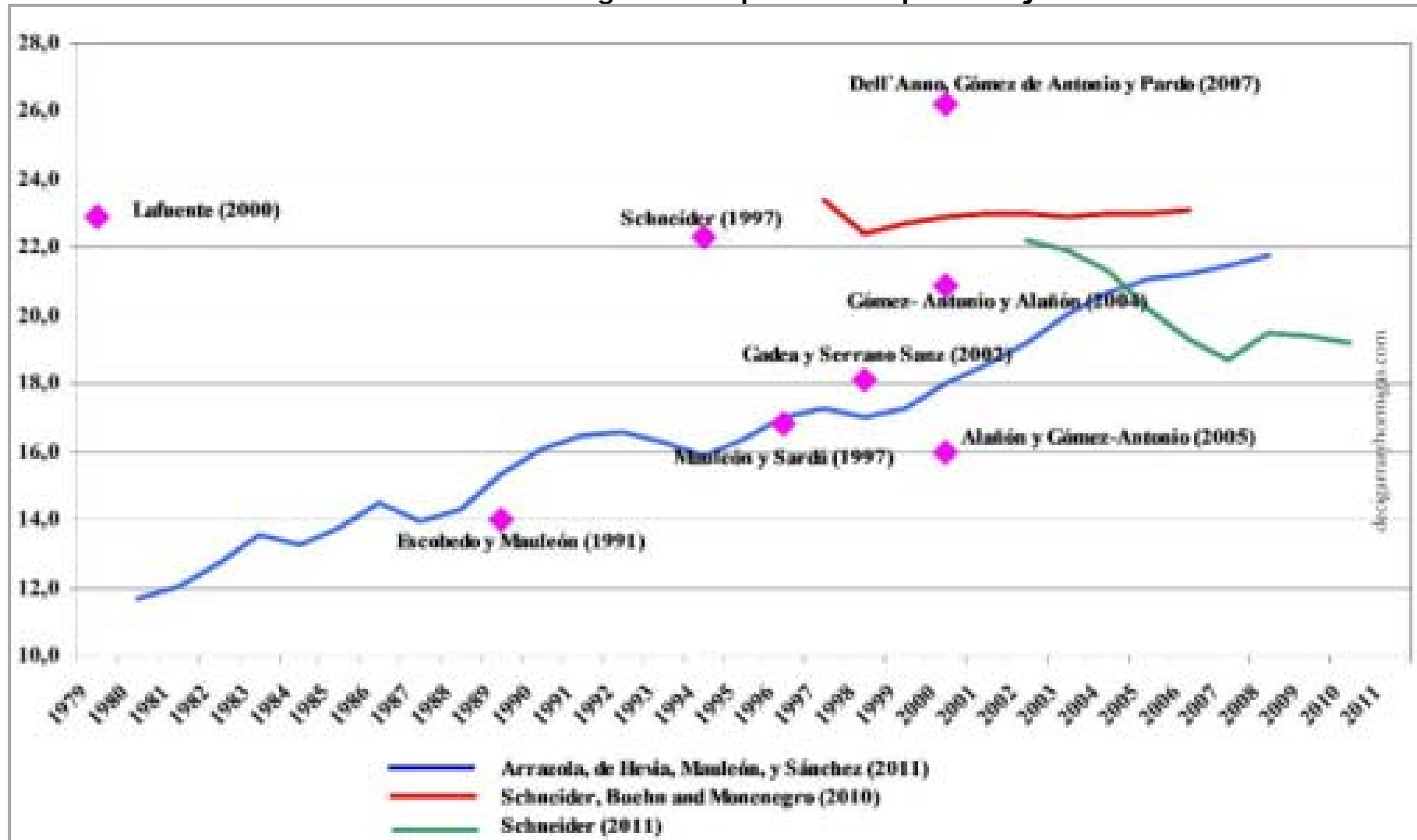
La conclusión a la vista de esas estimaciones —al situarse en un entorno del 20/25 por 100 del PIB— es impactante: la economía sumergida es muy fuerte y de ella deriva una fuerte bolsa de fraude fiscal. Y no obstante los reiterados anuncios públicos de controlar fiscalmente la situación, se ha hecho muy poco en la cuestión.

---

<sup>9</sup> B. Carrascosa, "El coste de la deuda autonómica escala hasta los 9.073 millones", *La Razón*, 28.V.2013.

<sup>10</sup> Ezequiel Uriel, "La economía sumergida en España", de cigarras y hormigas: blog de economía, 11.V.2012.

Gráfico 14. Tamaño de la economía sumergida en España como porcentaje del PIB. Años 1979-2011



Por otra parte, un estudio de Serrano *et alia* (1998), estudió la economía sumergida de las CC.AA. desde dos perspectivas. Por una parte, estimaron la renta oculta a través de las discrepancias entre renta y gasto que se observan en las Encuestas de Presupuestos Familiares. Por otro lado, y como información complementaria, se elabora un índice de irregularidades en el mercado de trabajo para las que se dispone de una buena información a nivel territorial.

A partir de los resultados obtenidos en ambas aproximaciones, el referido equipo estableció una tipología de comunidades autónomas divididas en cuatro grupos, que son las que aparecen en el gráfico 15. Un primer grupo está formado por las comunidades con menos renta sumergida que la media y menos irregularidades laborales que el promedio (Aragón, Asturias, Cantabria, Navarra y País Vasco). En el otro extremo del gráfico, en diagonal, se encuentra el conjunto de comunidades con más renta sumergida y más irregularidades laborales que la media (Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia).

En una situación intermedia figuran los otros dos grupos. Por una parte, las comunidades con más renta sumergida y menos irregularidades que la media (Castilla y León y Madrid) y por otra, aquellas con más irregularidades y menos renta sumergida (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Rioja).

Naturalmente, la UE está estudiando la economía sumergida y respecto a España plantea que si se toma toda la actividad económica sumergida (no sólo el empleo, sino cada ingreso público que se pierde por actividades en la sombra), el volumen llega al 18,4 por 100 del PIB; o del 19,2 según Eurofound, la agencia europea para la mejora de las condiciones laborales y vitales (gráfico 16).

**Gráfico 15. Índices de economía sumergida de las CC.AA.**

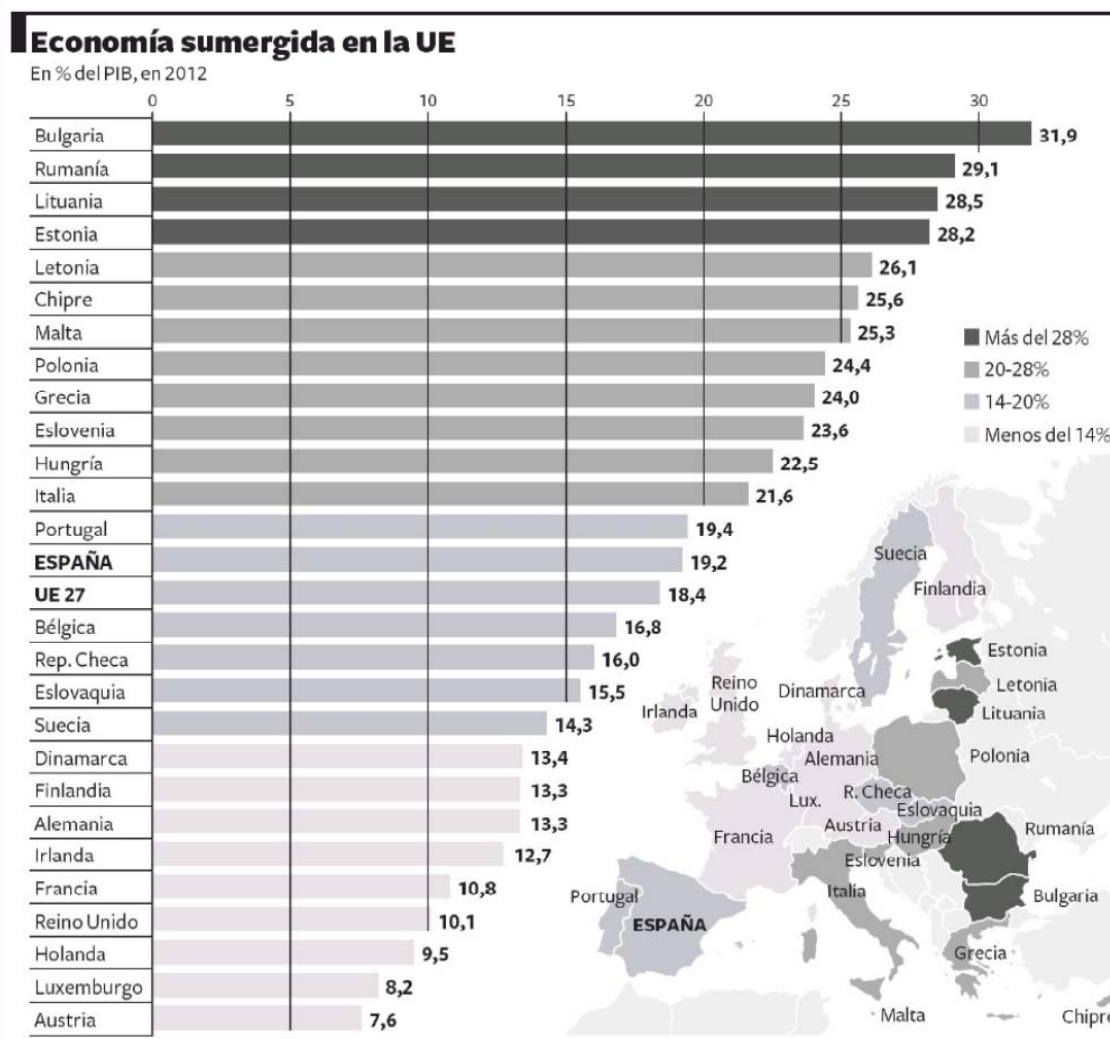


Fuente: Serrano et *alia*.

El Ejecutivo comunitario carece de competencias para combatir el fenómeno en solitario. Pero la magnitud del problema ha llevado al comisario de Empleo, László Andor, a intentar hacer algo más que recomendar a los países que persigan las irregularidades. Su departamento presentó en junio de 2013 una consulta a los agentes sociales para poder contar con sus propuestas en septiembre de 2013 y presentar un conjunto de medidas a partir del otoño<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Lucía Abellán "Bruselas prepara un plan para luchar contra el empleo sumergido", *El País*, 8.VII.2013.

## Gráfico 16



Fuente: Eurofound/El País

Más recientemente, julio 2013, la Fundación de Estudios Financieros<sup>12</sup> ha hecho público un severo estudio sobre la materia donde nos recuerda que según "The shadow Economy in Europe 2013" de Friedrich Schneider la ES en España se sitúa en torno al 18,6%, y según otras mediciones por encima del 20%; niveles inaceptables. Esas cifras corresponderían a una cifra estimada de 18/20.000 millones de €, lo que representa 1,8/2% del PIB. Otros estudios previos sitúan ésta entre 18,60% /AT Kearney/VISA2013 y Funcas 2011 en 23,7%). En cualquier caso, la cuestión volverá a ser tratada en el capítulo 3, en el que nos referimos a la economía de la CV.

<sup>12</sup> Fundación de Estudios Financieros. *La economía sumergida en España*. Doc. De Trabajo nº 4. Julio 2013.

## 7. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Y ello nos lleva al tamaño de las AAPP. Si el diferencial entre Ingresos y Gastos nos conduce a un déficit creciente, y éste a niveles de deuda insoportables a corto y medio plazo y si tenemos una economía sumergida de  $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{5}$  parte de nuestro PIB lo que reduce la recaudación fiscal y nuestros ingresos, habrá que actuar —y duramente— por el lado de los Gastos (gasto público *stricto sensu* y gasto político); sin abandonar la lucha contra el fraude fiscal. Por ello, sólo la bienvenida cabe dar al Plan CORA que la vicepresidenta del Gobierno expuso el 21.VI.2013.

Parece que habrá un fuerte ahorro fruto de esta reforma de la Administración Pública desde este 2013 hasta 2015. Son cálculos hechos teniendo en cuenta criterios objetivos establecidos por la UE, pero también sobre la base de dar por descontado que las CC.AA. se implicarán y colaborarán en la reducción de organismos y en la eliminación de duplicidades. En total, 37.700 millones, sumado el ahorro por las medidas estructurales en empleo público (eliminación de días libres o ampliación de jornada, pero sin tener en cuenta la paga extra suspendida); la reforma local, aún pendiente de su aprobación definitiva; y todas las medidas de racionalización de estructuras incluidas en el informe sobre la reforma administrativa que aprobó en julio de 2013 el Consejo de Ministros con más de un centenar de medidas. Aunque esta Comisión no ha encontrado demasiadas medidas para la reconducción del gasto en CC.AA.

Un Real Decreto dio forma a la Oficina para la Ejecución de la reforma de la Administración, que elaborará un informe trimestral de la ejecución ministerial y otro anual sobre la ejecución global de la reforma,



en el que señalarán lo que han hecho las otras administraciones públicas.

Uno de los interrogantes sobre esta reforma es si el ahorro va a ser a costa de aumentar el desempleo entre interinos y eventuales. La explicación del Gobierno es que la supresión de organismos permitirá desviar ese personal a otras funciones en las que hacen falta apoyos, como consecuencia de la decisión de establecer una tasa de reposición cero, salvo contadas excepciones<sup>13</sup>.

El texto supone el primer intento de poner orden y dotar de coherencia a la actividad que desarrollan en el extranjero una multitud de entidades oficiales, desde los distintos ministerios a los ayuntamientos, pasando por el Poder Judicial o las Cortes, para subordinarla a la política exterior que fije el Gobierno.

El punto más delicado del proyecto —en plena ofensiva de la Generalitat catalana por obtener respaldo internacional a su proyecto soberanista— es la fijación de los límites de la diplomacia autonómica. Si el borrador inicial ya dejaba claro que las actuaciones de las autonomías no podrán “comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales [...], la generación de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado”, ni tampoco “interferir con la política exterior que dirige el Gobierno”, el texto definitivo cierra cualquier resquicio de duda.

---

<sup>13</sup> Carmen Morodo, “Un ahorro de 37.700 millones hasta 2015”, *La Razón*, 22.VI.2013.

## 8. A MODO DE PREVISIONES

Podría decirse que España está mejorando en su situación económica, después de un proceso largo y difícil. Entre los diferentes indicadores a favor de nuestra tesis podemos destacar:

- La reducción de la prima de riesgo de la deuda pública, en referencia con la alemana, que ha pasado a 550 a 240 puntos en los últimos doce meses (septiembre 2013).
- Las tasas de interés en esos temas, que bajaron de 7,5 hasta 5,37, también en el mismo período.
- El aumento de las exportaciones, sobre todo a áreas más allá de la UE, con resultados positivos en la balanza comercial y de servicios; resultando superávit después de más de 20 años. Algo en verdad importante, si tenemos en cuenta que en 2007 el déficit fue de poco más del 10 por ciento del PIB.
- La mejora del turismo con un gran aumento de los ciudadanos de Rusia y China que vienen a España no sólo para visitar, sino también a realizar importantes compras de artículos de lujo. Siendo posible que 2013 cierre con un registro en la entrada de turistas en torno a 60 millones de personas.
- La tendencia a reducir la tasa de desempleo, con un efecto real (pero no todo lo que habría sido posible) como resultado de la reforma laboral, que está permitiendo mayor productividad y, por lo tanto, también mayor competitividad.
- El mejor comportamiento de la bolsa de valores como refleja el índice Ibex-35, y un claro retorno de los capitales extranjeros.

A pesar de todos esos indicadores, puede decirse que el Gobierno *no ha hecho todos sus deberes*, ya que muchas reformas se han pos-

puesto. Por lo cual, insistimos en que la Administración Pública sigue teniendo una productividad muy baja. Además, hay muchas cuestiones por resolver en materia fiscal: amplio margen de fraude fiscal, financiación de las CC.AA., alto nivel de endeudamiento público, etc. Temas, todos ellos, extensamente tratados en este capítulo.



## **CAPÍTULO 2: SITUACIÓN ACTUAL DE DÉFICIT DEL ESTADO Y DE LAS CC.AA.**

### **1. RELAJACIÓN POR LA COMISIÓN EUROPEA DEL DÉFICIT PARA ESPAÑA**

Antes de entrar en la cuestión del déficit en que por lo general se encuentran las CC.AA., obligadamente hemos de referirnos a la misma cuestión a escala de todo el país. Y en ese sentido, ha de subrayarse que el 29 de mayo de 2013 la Comisión Europea recomendó prorrogar por dos años más el cumplimiento de los objetivos de déficit de España, para reducir el desfase ingresos/gastos entre 2013 y 2012. Con una nueva previsión, pues Bruselas pasó a plantear un déficit público del 6,5 por 100 para 2013, del 5,8 por 100 en 2014 y del 4,2 por 100 el 2015; frente a la senda propuesta por el gobierno del 6,3 por 100, 5,5 por 100 y 4,1 por 100, respectivamente. Finalmente, en 2016, el déficit público deberá alcanzar el 2,8 por 100 como máximo, lo que supondría un horizonte de normalización, en la senda al déficit cero previsto en el artículo 135 de la Constitución, enmendado en 2011.

A cambio del *relax* así inducido —cuya conveniencia es objeto de controversia, pues muchas veces las medidas drásticas son la mejor forma de atacar los problemas de raíz—, la Comisión instó a España a “estar preparada para tomar medidas correctivas en caso de que se produzcan desviaciones con respecto a los planes presupuestarios; así como a reforzar la estrategia presupuestaria a medio plazo, mediante las medidas estructurales necesarias en 2014-2016”, que se esquematizan en el recuadro 1, y que como podrá apreciarse han sido el origen de toda una serie de decisiones de nuevas reformas por parte del Gobierno español.

## Recuadro 1. EXIGENCIAS DE BRUSELAS A ESPAÑA

Julio de 2013

- Evaluar la efectividad de la *reforma laboral*. Bruselas quiere introducir cambios, para lo que plantea un análisis que debe abarcar a todos los objetivos alcanzados: "en julio de 2013 a más tardar".

Septiembre de 2013

- Una vez se tengan claras las deficiencias de la reforma laboral, Bruselas exige instrumentar *los cambios, a establecer*, como muy tarde, en septiembre.

Octubre de 2013

- Acelerar la *reforma de la Administración Local*. Se espera que el plan de aumento de la eficiencia de toda la Administración Pública esté listo para esa fecha.

Finales de 2013

- Aplicar la ley de *Garantía de Unidad de Mercado*.
- *Reforma de las pensiones*. Bruselas pide aumentar la edad de jubilación, en función de la esperanza de vida, y que se rebaje el importe de las prestaciones, para garantizar la sostenibilidad.
- Atajar el *déficit de tarifa eléctrica*, que ha de ir acompañado de una reforma estructural del sector eléctrico.
- Activar las *medidas del empleo juvenil*. Bruselas también exige continuar mejorando la educación y la formación profesional

Marzo de 2014

- *Reforma fiscal*. El Ejecutivo comunitario pide retirar productos del IVA reducido; eliminar deducciones fiscales en el IRPF; y reformar los planes de pensiones.
- *Mejorar el gasto estructural* de las Administraciones.

Por otro lado, la Comisión subrayó que los planes del Gobierno para llevar a cabo su propio Plan de Estabilidad son incompletos, y por ello mismo planteó medidas adicionales; con recortes netos adicionales del gasto valorado en al menos 16.000 millones de euros. Al tiempo, se recordó que todos los Estados miembros deben respetar y cumplir las recomendaciones de Bruselas, y que, por ello mismo, las sugerencias de la Comisión Europea deben *reflejarse de forma consecuente en las políticas económicas*.

En definitiva, lo que se pide a España es la aplicación de las medidas anunciadas por el propio Gobierno de Mariano Rajoy en el *Plan Nacional de Reformas*, y aún ofrece cierta flexibilidad en los aspectos más espinosos, como la reforma de las pensiones.

También le pide que realice una revisión «sistemática» del sistema tributario antes de marzo de 2014, para que afecte al presupuesto de 2015, pero tampoco impone exclusivamente que tenga que hacerse a través de la lista de productos sometidos al IVA reducido.

## **2. PREVISIONES DE DÉFICIT DE 2013: EN LAS CC.AA.**

En lo que concierne a la CV su déficit en % del PIB ha ido creciendo año tras año: -0,39% en 2007, -2,11% en 2008, -3,09 en 2009, -3,57% en 2010, -5,00% en 2011 y -3,52% en 2012. Como se ve, con un esfuerzo de contención ya fuerte en 2012. Pero en todos los años anteriores, el déficit de la CV resultó muy superior a la media de las CC.AA.; y lo que es peor, en 2011 y 2012 resultó ser el más alto. Eso ha arrastrado a la CV a cifras de deuda también muy superiores a las de las otras CC.AA. en términos relativos en los años 2007 y 2012, y siempre en niveles mayores que la media nacional.

Cuadro 2

## Déficit de las comunidades autónomas



### OBJETIVOS DE ESTABILIDAD (previsiones)

% del PIB	2012*	2013	2014	2015	2016
Administración Central	-4,1	-3,7	-3,5	-2,8	-2,0
Seguridad Social	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5
CC AA	-1,8	-1,2	-1,0	-0,7	-0,2
CC LL	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total AA PP</b>	<b>-7,0</b>	<b>-6,3</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,7</b>

\* El saldo de las AA PP con el coste one-off de reforma del sector financiero de 3,65pp asciende a -10,6%. Cifras con redondeos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

EL PAÍS



Hechas las apreciaciones anteriores sobre la CV, cuestión trascendente en este *Informe Valencia* es el hecho de que tras la relajación del déficit a escala de toda España, la nueva previsión oficial del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se sitúa, de cara a 2013, en el 1,3 por 100 del PIB del conjunto de las CC.AA.. En la idea de conseguir una media ponderada de las 17 CC.AA. del tenor de ese 1,3, en lo que es un verdadero *juego de suma cero*.

En el contexto de tales objetivos de estabilidad (parte inferior cuadro 2, donde todavía figura el 1,2 por 100 para las CC.AA. en vez del definitivo del 1,3 por 100), en junio de 2013 estaba en discusión el tema de si el objetivo de déficit para 2013 y años sucesivos sería único para las 17 CC.AA.; o si habría *déficit a la carta*. En otras palabras se trata de discernir si cada Comunidad podría tener el déficit *que le pudiera corresponder*, en función de su evolución reciente.

Oficialmente, el objetivo de déficit de las CC.AA. para 2013 se fijó en principio en el 0,7 por 100 del PIB, bastante menor que el previsto oficialmente para 2012 (1,5). Sin embargo, como sólo 12 CC.AA. lo cumplieron, y cinco lo superaron ampliamente —Valencia, Murcia, Andalucía, Cataluña y Baleares—, se previó que 2013 aún sería un año difícil, para lo que se previó un déficit inicial del 0,7; con el 1,3 por 100 definitivamente, tras la relajación permitida desde Bruselas a escala nacional.

Esa decisión se anunció el 26.VI.13 por el Secretario de Estado de Administraciones Públicas. Y un día antes de celebrarse el Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>1</sup>, reunión en la que el ministro de Hacienda y AA.PP. abrió la puerta a extender el déficit asimétrico a próximos años.

---

<sup>1</sup> Paloma Cervilla, "El objetivo de déficit de las autonomías será del 1,3 por 100", *ABC*, 27.VI.2013.

Por otra parte, están por corregirse muchos casos de partidas de gastos de las CC.AA. a comprobar. Y en esa dirección, el Imserso quiere poner fin al descontrol en el sistema de atención a la dependencia, apreciando así el demoledor informe del Tribunal de Cuentas, que alertaba de que se estaba pagando a las CC.AA. por miles de supuestos beneficiarios ya fallecidos; entre otras anomalías que no cabe recordar aquí. En ese sentido, el citado organismo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, aprobará una serie de medidas para acabar con las deficiencias en la información proporcionada al sistema, y asegurar que los recursos previstos llegan a sus destinos correctos.

### **3. DISCREPANCIAS SOBRE EL DÉFICIT: UNIFORME O A LA CARTA**

En el referido tema del *déficit a la carta*, los gobiernos autonómicos de la Comunidad de Madrid, Extremadura, La Rioja y Aragón (*cumplidoras* en 2012), plantearon, en principio, una posición negativa a que se *premie* a las comunidades *incumplidoras*; exigiendo “recompensar a las regiones que más esfuerzos han hecho para sanear sus cuentas públicas”. En ese sentido, la Comunidad más contundente fue la de Extremadura.

Pero frente a esa actitud de Extremadura –una región que recibe ingentes ingresos para compensar su menor desarrollo relativo—, el Ministerio de Hacienda y AA.PP. explica que las CC.AA. que han cumplido ya están teniendo una compensación *per se*: “la de poder acudir a los mercados para obtener recursos vía deuda”; al contrario que Cataluña y otras que ya no tienen crédito para colocar sus bonos, y que dependen por entero del Fondo de Liquidez Autonómica –el FLA— a las CC.AA. en situación verdaderamente límite.

La cuestión del *déficit asimétrico a la carta* se defendió desde la Comunidad Valenciana, por el presidente de la Generalitat, basándose en “la necesidad de obtener una mejora en la financiación autonómica, que mientras llega obliga a un déficit superior al de las demás Autonomías, las *cumplidoras*”. Y lo hizo así, porque la Comunidad Valenciana recibe menos fondos por habitante que el resto de las CC.AA. según veremos cumplidamente más adelante dentro de este mismo Informe.

Y siendo consecuente, el Presidente de la CV, el 16.V.13, dio un paso más en su reivindicación de resolver el problema de la financiación asimétrica y exhibió los datos de déficit que hubieran alcanzado el resto de Comunidades si hubiesen recibido los mismos ingresos del Estado que la CV (véase cuadro 3). En tales condiciones, únicamente Madrid y Canarias habrían cumplido con el déficit del 1,5% exigido por el Gobierno de la Nación para 2012.

**Cuadro 3**  
**Simulación de déficit en nueve CC.AA.**  
**en % PIB con base en la financiación**  
**valenciana**

CCAA	Déficit 2012 (% PIB)	Déficit 2013 (miles de €)	Simulación déficit con base a la CV
Andalucía	-2,04	-2.871	-2,47
Aragón	-1,44	-482	-3,31
Asturias	-1,06	-234	-3,31
Baleares	-1,80	-482	-2,56
Canarias	-1,29	-535	-0,95
Cantabria	-1,13	-146	-2,73
Cast-Mancha	-1,56	-564	-2,73
Cast-Leon	-1,42	-781	-3,74
Cataluña	-1,96	-3.893	-3,34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos *El Mundo*

El Presidente de la CV, destacó el dato de que Extremadura (cuyo presidente incluso ha anunciado que bajará los impuestos): si los ex-

tremeños recibiesen el mismo dinero que los valencianos, su déficit subiría al 4,38 por 100; un porcentaje superior al de la Comunidad Valenciana, que lideró la lista de incumplidoras en 2012 con un 3,52 por 100. Y el primer puesto en el *ranking* de los hipotéticos incumplidores en 2012, habría correspondido a Cantabria, al llegar al 4,94 por 100, siendo así la comunidad más altamente *financiada* de todas, como se verá nuevamente en próximos capítulos.

En medio de las polémicas sobre el déficit *a la carta* y el trato privilegiado que se podría dar a las comunidades partidarias de ese régimen, el Gobierno ha activado los resortes para evitar nuevos desfases en el déficit autonómico. Para lo cual, el ministro de Hacienda se ha dirigido a los gobiernos de Andalucía, Cataluña, Baleares, Valencia y Murcia, advirtiéndoles contra la "ralentización en la reducción del déficit observada en estas cinco CC.AA. en la revisión de los planes financieros del último trimestre de 2012"<sup>2</sup>.

Esas cinco CC.AA. han sido requeridas a propósito del déficit, ya que en el último trimestre de 2012 llevaron a cabo la reducción del mismo a un ritmo inferior al necesario para cumplir con el objetivo marcado. Advertencia que forma parte de las *medidas preventivas* contempladas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que podría obligar a esas comunidades a trasladar al Ministerio de Hacienda toda la información sobre sus planes de ajuste. Con base en los cuales, Hacienda exigiría, a las autonomías menos austeras, recortes adicionales durante lo que queda de 2013; que podría plasmarse en más ajustes del gasto público o en nuevas subidas de impuestos para los ciudadanos de tales comunidades.

---

<sup>2</sup> C. Rivero, "Hacienda exige a cinco CC.AA. que hagan nuevos recortes del gasto", *Expansión*, 23.V.2013.

Por otra parte, desviarse del objetivo de déficit fijado por el Ministerio de Hacienda ya tiene su penalización en la CV; desde el punto y hora en que el Gobierno que preside Alberto Fabra aprobó, el 5.VII.13, un decreto ley por el que se decidió descontar del sueldo de todos los altos cargos un 2,02 por 100 del salario que cobraron en 2012. Medida que se adoptó en cumplimiento de una promesa del presidente de la Generalitat, que ya en 2012 anunció que si la Comunidad se desviaba del objetivo de déficit del 1,5 por 100 del PIB fijado por el Ministerio de Hacienda, los miembros de su Administración se rebajarían el sueldo en el mismo porcentaje. Y como la Comunidad Valenciana incurrió en un déficit del 3,52 por 100, el ajuste fue el mencionado 2,02. El vicepresidente y portavoz del Gobierno valenciano, José Ciscar, explicó que la medida también afectará a los directivos del sector público empresarial de la Generalitat<sup>3</sup>.

Lo cierto es que la CV, a final de mayo, tenía el dudoso honor de exhibir el 2º déficit más alto entre las CC.AA., tras Murcia, descontando los anticipos de liquidación recibidos en el periodo. Su déficit es del 0,78% del PIB con 780 M€<sup>4</sup>. La media española es en ese periodo de 0,11%. Los datos de la CV son además peores que el acumulado de todas las CC.AA. Y ello obliga a una serena meditación cualquiera que sea la solución al nuevo SFA previsto para 2014 o 2015.

En todo caso, como se verá en el capítulo 7, la financiación de la CV ha sido siempre "asimétrica" generando los problemas de déficit y deuda a los que hoy se enfrenta. No es de extrañar por ello que se solicite un déficit asimétrico cuando se parte de una financiación asimétrica.

---

<sup>3</sup> Joaquín Ferrandis, "Fabra baja el sueldo a cien altos cargos por incumplir el objetivo de déficit", *El País*, 6.VII.2013.

<sup>4</sup> MHAP, 22.7.2013

En cualquier caso, tras el amplio debate expuesto entre CC.AA. sobre sus criterios en materia de déficit asimétrico, el CPFF acordó a finales de julio de 2013 fijar un déficit objetivo promedio del 1,3% determinando que algunas CC.AA. podrán situar el suyo en cifras superiores.

Este fue el caso de la CV, que habiendo cerrado 2012 con un déficit del 3,52%, se determinó como objetivo para 2013 un 1,6%, lo que supone un esfuerzo de reducción del 54,55%, el mayor de todas las CC.AA.

A Cataluña, Andalucía, Baleares, Murcia, y a la propia CV también se les fijaron objetivos de déficit superiores al 1,3%.

Hay que hacer constar que tales objetivos asimétricos lo son sólo para este año 2013 sin que quepa que en 2014 se prorrogue una situación semejante.

Sin embargo cabe que en 2014 la situación cambie, ya que la UE está planteándose una nueva metodología en el sistema de cálculo del déficit estructural que beneficiaría a España de modo singular. Aunque España deberá cumplir el objetivo del 3% fijado para 2016. La novedad estaría en que con el nuevo método de déficit estructural España podría no ser sancionada si no cumple los objetivos pactados de aquí a 2016, siempre que su esfuerzo de ajustes estructurales prosiga al ritmo requerido. De ser aprobado este método sería aplicable ya a las previsiones de la UE para el otoño de 2013.

## 4. UNA REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT ASIMÉTRICO EN LAS CC.AA

### 4.1. Introducción

Sin perjuicio de las distintas posturas doctrinales y políticas al respecto, *el Sector Público tiene como una de sus tareas básicas la estabilización económica*, es decir, la de regular la demanda efectiva de la sociedad de tal forma que se asegure la producción potencial máxima en un contexto de estabilidad de precios y evitando el desempleo de recursos productivos.

La actuación del Sector Público se hará básicamente mediante el establecimiento de *estabilizadores automáticos* (ingresos o gastos ligados íntimamente al nivel de renta) o mediante *acciones discrecionales*, es decir, alteraciones deliberadas en ingresos o gastos públicos con el fin de alcanzar el objetivo de estabilidad, con el problema de los denominados retardos en el reconocimiento, instrumentación y respuesta. Las distintas concepciones políticas y teóricas al respecto, determinarán las *filosofías presupuestarias* seguidas en cada momento por los gobiernos (presupuesto equilibrado, presupuesto compensatorio, presupuesto cíclico o de estabilización automática) y, en consecuencia, en las legislaciones aprobadas.

En el caso de los países con *estructura federal* se añade el problema de la coordinación de las políticas de estabilización en el marco del respeto a la autonomía de gasto e ingreso que tendrán los entes subcentrales. La planificación común de la actividad económica y un control de déficit público y la deuda por parte de todos los niveles de gobierno requiere un diseño institucional de fijación de objetivos de déficit y deuda, su distribución vertical y horizontal y su posterior control, incluyendo las sanciones o medidas en caso de desviación. Los objetivos pueden fijarse de modo multilateral o bilateral, y las

soluciones institucionales que se han dado en el derecho comparado han sido diferentes: órganos *ad hoc* como el Consejo Australiano de Préstamos, sistemas de consultas, utilización de organismos políticos o de coordinación ya existentes, la creación de agencias fiscales independientes, etc.

De todos los problemas que se pueden plantear en un Estado federal a la hora de fijar los objetivos de déficit, vamos a tratar brevemente la distribución horizontal de dichos objetivos entre los entes subcentrales, en particular, las referencias para fijar dichos objetivos y su posible asignación asimétrica.

Se entiende por *reparto vertical* de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda (art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF), el reparto de los objetivos conjuntos (objetivos de déficit y deuda del Reino de España) entre el Estado y Seguridad Social, las CC.AA. y las EELL. Es lo que se hace en el programa de estabilidad y en el acuerdo del Consejo de Ministros del pasado 28 de junio de 2013.

El *reparto horizontal* (art. 16 LOEPSF) tiene lugar una vez distribuidos los objetivos y fijados éstos para los distintos subsectores, siendo concretamente, la fijación, en el caso de CC.AA., de los objetivos individuales para cada una de ellas, a partir del fijado para el conjunto de las mismas (en el 2013 un déficit del 1,3% PIB nacional).

#### **4.2. Marco normativo europeo**

Los condicionantes que hemos esbozado en el punto anterior se reflejan en la legislación relativa a la política de estabilidad presupuestaria. Además, en el caso de España, a la división política en tres Administraciones territoriales (Estado, CC.AA. y EELL) hay que añadir el



determinante papel de la legislación europea en materia de estabilidad, principal fuente normativa desde el impulso y definitiva creación de la moneda única, que requiere no sólo la cesión de soberanía en materia cambiaria y monetaria, sino en la política fiscal, debiendo abandonar los Estados Miembros (EM) el déficit público como forma de financiación del gasto público.

La política de estabilidad presupuestaria de la UE tiene como punto de partida esencial los denominados “criterios de convergencia” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fijados en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997, que se han visto marcados en los últimos tiempos por la acelerada búsqueda de mecanismos legales, financieros y de gobernanza para intentar apuntalar el euro en el marco de una política eficaz de consolidación fiscal. El último hito relevante al respecto es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) de 2012.

Los Tratados de la UE (TUE) hacen referencia a los objetivos de política macroeconómica de la UE en su artículo 3: crecimiento sostenible, estabilidad de precios y alto nivel de empleo. Las líneas maestras para la consecución de estos objetivos se encuentran en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que en su artículo 119.3 señala que la consecución de dichos objetivos requiere precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. Por su parte, el artículo 126 del TFUE fija los procedimientos de supervisión de los objetivos de estabilidad, iniciándose con un contundente: *“los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos”*.

Por tanto, la estabilidad presupuestaria se constituye en un objetivo primordial de la política económica de la UE (de hecho, el TFUE contiene un Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit

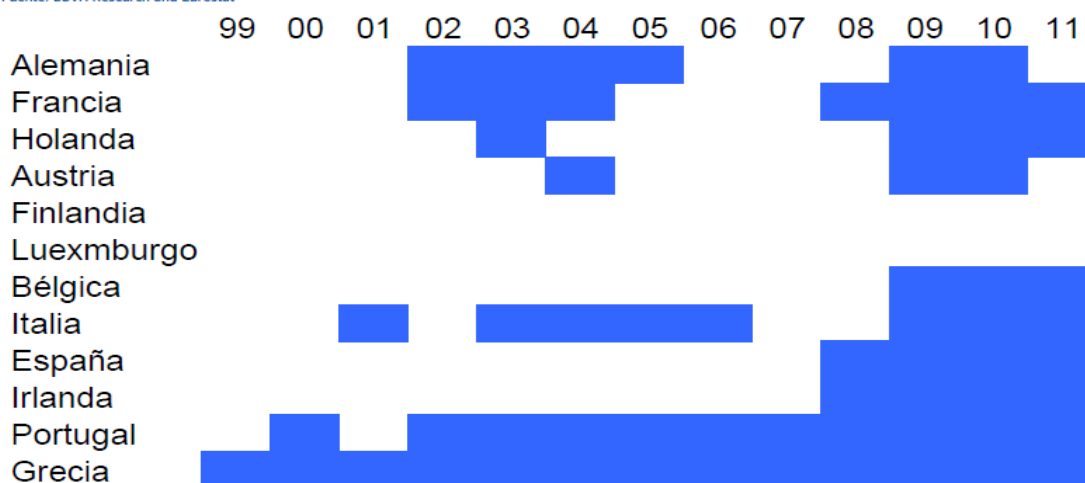
excesivo), habiendo sido objeto de rápidas y profundas reformas en los últimos años, incidiendo directamente en la legislación española.

El PEC, desarrollado inicialmente por los reglamentos 1466/97 y 1467/97 no resultó eficaz, en gran medida por la no aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Francia y Alemania en 2003. En este sentido es ilustrativo el gráfico 4 de incumplimientos del PEC elaborado por el BBVA Research<sup>5</sup>.

#### Gráfico 4

**Años en los que el déficit público superó el límite del 3% del PEC**

Fuente: BBVA Research and Eurostat



El principal impulso a la gobernanza económica se produjo en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, que acordó la mejora del marco jurídico de la política económica europea, lo que llevó a la aprobación en noviembre de 2011 de seis medidas legislativas (conocido como *six pack*) de supervisión económica europea, incluida la reforma del PEC. En este Consejo también se aprobó el Pacto por el Euro plus, que incluye el compromiso de los EM de traducir en la legislación nacional (mediante un instrumento vinculante y duradero) las normas presupuestarias del PEC. Por último, indicaremos que en

<sup>5</sup> [http://www.bbva.com/BBVAResearch/KETD/fbin/mult/1209\\_La\\_crisis\\_del\\_euro\\_tcm346-357801.pdf?ts=2862013](http://www.bbva.com/BBVAResearch/KETD/fbin/mult/1209_La_crisis_del_euro_tcm346-357801.pdf?ts=2862013)

este Consejo se acordó la creación del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), que sustituiría a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), como instrumento de acceso de los Estados a financiación adicional en caso de dificultades para acceso a los mercados por causas ajenas a su control. El Tratado constitutivo del MEDE sigue considerando la gobernanza económica como el principal instrumento contra la crisis de confianza en la zona Euro.

El último paso reseñable es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 cuya ratificación por España se autorizó por LO3/2012, de 25 de julio. Se prevé que este tratado se incorpore a los tratados constitutivos de la UE, con lo que se integrarán las reglas de disciplina fiscal en la "constitución" de la UE, en la línea de la constitución financiera alemana. El TECG incorpora reglas de déficit público, deuda pública y el procedimiento de déficit excesivo. Además, establece su incorporación a las legislaciones nacionales (preferiblemente en una norma de rango constitucional) en el plazo de un año. Esta previsión se especificó en España con la reforma del artículo 135 de la Constitución y con la LOEPSF.

El art. 135 de la CE no fija en sí un objetivo de déficit. Sólo dispone que las Administraciones Públicas deberán adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, y se remite a una ley orgánica (la LO 2/2012) para el desarrollo de este principio. La LOEPSF lo que establece es la prohibición para las Administraciones Públicas de incurrir en déficit estructurales a partir del 2020 (ver art. 11 y disposición transitoria primera). No obstante, dicha prohibición puede exceptuarse en determinados supuestos (art. 11 también). Y en cuanto a la deuda, el 135 se remite al valor de referencia establecido en el TFUE, que es del 60% del PIB nacional. La instrumentación del principio de

sostenibilidad financiera (en relación con la deuda) está en el art. 13 de la LOEPSF. Vid. también Disposición transitoria primera.

### **4.3. Legislación Española**

La evolución de la legislación europea determina la evolución de la normativa española en materia de estabilidad presupuestaria. Así, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, con el complemento de la Ley 5/2001, de 13 de diciembre, introdujo el PEC en España, siendo objeto de posteriores reformas.

La reforma más significativa fue la operada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, ya que supuso una mutación en la filosofía presupuestaria, pasando de exigir equilibrio presupuestario anual a vincular los saldos presupuestarios al ciclo económico.

En 2007 se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD Leg 2/2007, de 28 de diciembre), que fue posteriormente reformado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y por el Real Decreto-Ley 8/2001 de 1 de julio.

Durante el año 2011, las finanzas públicas españolas entraron en estado de emergencia, lo que propició la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, consagrando el principio de estabilidad presupuestaria como un nuevo parámetro de constitucionalidad de las normas (STC 157/2011). En desarrollo de ese precepto constitucional se dictó la ya citada LOEPSF.

La LOEPSF constituye la referencia normativa fundamental en materia de estabilidad financiera en España. En lo que a este punto se refiere debemos citar el artículo 16 de la LOEPSF, que señala lo siguiente:

*Aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el artículo 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.*

*A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ella.*

#### **4.4. Simetría y asimetría en la fijación de los objetivos**

Una vez hecha la distribución vertical del déficit (artículo 15) se procede a la asignación del objetivo a cada una de las CC.AA. (artículo 16) con el requisito formal de informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). En consecuencia, no existen condicionantes previos en la distribución de los objetivos de déficit entre CC.AA. Por tanto, no hay ningún impedimento legal para la fijación individualizada de los objetivos de déficit, y de hecho la normativa emanada de la reforma de 2006 tenía componentes de bilateralidad en la fijación de dichos objetivos que podría haberlos propiciado.

Desde 2003 (entrada en vigor de la normativa de estabilidad de 2001) hasta 2007 (reforma de la normativa de estabilidad por medio de la Ley Orgánica 3/2006), el objetivo de estabilidad de las Comunidades Autónomas era de equilibrio presupuestario excepto cuando se había presentado un plan económico-financiero cuyas medidas hubieran sido declaradas idóneas por el CPFF. Es decir, se podían permitir

déficit, y era posible por lo tanto que las CC.AA. tuvieran objetivos diferentes. A partir de 2008 no se han fijado objetivos diferenciados y todas las Comunidades Autónomas han tenido el mismo porcentaje de déficit como objetivo en relación a su respectivo PIB regional.

En la actualidad, la situación financiera de algunas CC.AA. ha propiciado el debate sobre la necesidad de una fijación asimétrica de objetivos de estabilidad. Siempre partiendo de un reparto basado en el PIB regional, se pueden encontrar argumentos a favor y en contra de la fijación simétrica de objetivos de déficit.

En una primera aproximación, los argumentos a favor de un reparto homogéneo de los objetivos de estabilidad se basan en su sencillez. Los objetivos simétricos son de fácil aplicación y cálculo ya que se basan en referencias del PIB publicado por el INE y, por otra parte, hacen más transparente el proceso de negociación y fijación. Además resultan más visibles, lo que facilita el control no sólo técnico sino también político de las políticas de estabilidad regionales. Por otra parte, hasta ahora siempre se han fijado los objetivos de forma simétrica (aunque como se ha indicado, cabía una fijación diferenciada), constituyendo una costumbre administrativa cuya modificación debe estar bien motivada y ser verdaderamente necesaria.

Por su parte, las ventajas del reparto no homogéneo de los objetivos de déficit se basan en una mayor "sensibilidad" a la situación de cada una de las CC.AA. Esta sensibilidad no sería reprochable si no perjudicase la consolidación de las finanzas públicas en su conjunto y, sobre todo, si no fuese más una "sensibilidad" política basada en criterios de oportunidad que en factores económicos objetivamente determinados.

Es evidente que el impacto del ciclo económico sobre las finanzas de las CC.AA. ha sido grande. Los gobiernos regionales tienen un gran porcentaje de gastos relacionados con servicios públicos fundamentales que, debido a sus características (vinculación al crecimiento de la población, apreciación social, subestimación en el momento de la cesión, etc.) son relativamente inflexibles a la baja. Por el contrario, el incremento de los espacios fiscales en los últimos sistemas de financiación hace que sus ingresos estén cada vez más vinculados al ciclo y, en algunos casos a sectores económicos como el inmobiliario, que han sufrido una brusca caída en los últimos años. Esto ha puesto a las CC.AA. en el punto de mira a efectos de la sostenibilidad de las finanzas públicas. No obstante, es discutible que el origen de las tensiones presupuestarias de la CC.AA. afecte de manera diferente a cada una de ellas, hasta el extremo de fijar objetivos de déficit diferentes.

También es difícil sostener que las CC.AA. tengan ciclos económicos tan divergentes que justifiquen objetivos asimétricos. Por último, esa fijación asimétrica de objetivos implicaría menos transparencia en la negociación con una mayor presión de las CC.AA. de mayor relevancia. Supondría una mayor conflictividad entre las CC.AA., dado que una vez repartido verticalmente el déficit, el reparto horizontal sería un juego de suma cero, por lo que los objetivos más relajados de déficit para algunas recaerían en las otras.

Sin embargo, la distinta situación de las CC.AA. hace que la fijación de objetivos simétricos pueda hacerlos poco realistas para las regiones con más dificultades. Ese es el caso en el presente. En particular, el peso del endeudamiento y, por tanto, de los gastos financieros, que pueden lastrar las cuentas regionales.

Un posible criterio sería vincular el objetivo a la situación económica, que supondría tener en cuenta la situación cíclica de las CC.AA. en relación al resto. También se ha sugerido tener en cuenta criterios como el nivel de competencias asumidas, los recursos del sistema de financiación o de la población ajustada. En nuestra opinión las posibles deficiencias en el cálculo de las necesidades de financiación, o de los recursos proporcionados por el mismo, deben solucionarse en esa sede y no trasladar a la política de estabilidad posibles agravios derivados de la financiación regional. También se ha propuesto que se tenga en cuenta el nivel de endeudamiento o del esfuerzo fiscal realizado. La vinculación del objetivo de déficit al endeudamiento de la comunidad autónoma en cuestión podría articularse mediante la fijación de aquel con el déficit primario (sin incorporar la carga financiera del endeudamiento público).

En conclusión, hoy resulta obligado acudir a la fijación de un objetivo de déficit asimétrico, pues lo ha hecho ya la UE vs. sus EEMM, y existe solución posible a un mismo objetivo de déficit en todas las CC.AA. sin tomar en consideración la situación en que se encuentran. Pretender que la CV reduzca su déficit desde 3,5% a 1,3%, esto es 2,2 pp, lo que representaría unos recortes en un año de 2.200/2.500 M€, es imposible de realizar por mucho que se fije como objetivo. Parece pues razonable en un contexto como el presente que el Gobierno proceda como la UE, fijando objetivos posibilistas para años sucesivos.

Pero además, y esto nos parece muy relevante, una cuestión no menor es que de mantenerse el mismo objetivo de cumplimiento de déficit para todas las Comunidades, el esfuerzo de los ciudadanos valencianos sería mucho mayor, en términos relativos, que el de un ciudadano de la Generalitat Catalana, por ej. Como veremos al analizar los gastos, comunidades como la Valenciana tienen comprometido en estas funciones (sanidad, educación, prestaciones sociales) el 75%



de gasto (80% si se consideran los de la función de Justicia); por lo tanto, con el 20% del Presupuesto tiene que hacer frente a la carga financiera de la deuda, las inversiones y el resto de los gastos de funcionamiento de la Comunidad (incluidas las pérdidas del sector público empresarial autonómico; y dado el pequeño margen de ahorro se considera adecuado no distraer la atención con posibles medidas de pequeños ahorros cuando la magnitud del problema es la viabilidad económica de la Comunidad Valenciana).

Otras comunidades como la catalana sólo tienen comprometido el 62%; por lo tanto, tiene 11 puntos más de margen que la Comunidad Valenciana para reducir el gasto y minorar el déficit. Esa diferencia (motivada por el problema de la defectuosa financiación de la CV) obliga a que, si se mantiene el mismo objetivo de cumplimiento de déficit para todas las Comunidades, el esfuerzo de los ciudadanos valencianos sea mucho mayor, en términos relativos, que el de un ciudadano de Cataluña.

Por ello, carece de sentido continuar financiando los gastos sociales según costes reales (históricos); pues, de hacerlo así, resultaría que la Comunidad *más gastadora* sería la perceptora de mayor financiación. Esa es otra razón para justificar la aplicación de un déficit asimétrico a la Comunidad Valenciana.

## **5. LAS PROBLEMÁTICAS BALANZAS FISCALES**

La Comisión no ha querido deliberadamente entrar en el tema de las balanzas fiscales por las razones siguientes:

1º. Porque para muchos, el debate sobre las balanzas fiscales es político, no técnico.

- 2º. Porque los diferentes métodos alternativos de cálculo hacen muy discutibles los diversos resultados.
- 3º. Porque el saldo fiscal entre el Estado y las comunidades, incluso calculadas por el método del flujo de beneficio, son un instrumento mítico y bastante ineficaz para basar un sistema de financiación autonómica.
- 4º. Porque el Ministerio de Hacienda está ultimando la elaboración de las balanzas fiscales de las CC.AA., para así disponer de datos objetivos, ante la negociación del nuevo modelo de financiación sustitutivo del de 2009. Para ello, el Gobierno incorporará los datos hasta el cierre del ejercicio 2011, en un trabajo encomendado al Instituto de Estudios Fiscales, que resultará determinante para establecer una nueva *radiografía* de la realidad de las cuentas regionales.

En todo caso queremos dejar constancia que las últimas balanzas fiscales con rango oficial datan de 2008, con datos referentes al ejercicio de 2005. Según aquella información, la Comunidad Valenciana se situaba, junto a Madrid, Cataluña y Baleares, entre las autonomías que presentaban déficit fiscal; al aportar a la AGE recursos superiores a los recibidos de la misma en concepto de financiación e inversiones.

## **6. MÁS DEUDA PENDIENTE EN EL FLA: PAGOS A PROVEEDORES**

Una forma de financiarse las CC.AA. con mayores problemas económicos, consiste en aplazar el pago de deudas a proveedores, esto es, demorando el abono de las compras realizadas de bienes y servicios. Llegando al retraso en la liquidación de esas compras hasta 600 o 700 días, es decir, prácticamente dos años; a pesar de la normativa preceptora que no debe haber demoras superiores a 60 días.

Para evitar los males de esas formas anómalas –pero corrientes— de financiación, la AGE se decidió a formular planes de pagos a proveedores, para evitar que en muchos casos las empresas acreedoras se situaran al borde de la bancarrota por falta de liquidez. En ese sentido, el plan de pago a proveedores de 2012 representó un gran esfuerzo, al objeto de finiquitar los pagos anteriores al 1 de enero de ese año; que CC.AA. y ayuntamientos tenían pendientes de liquidar con el sector privado, por un monto de 27.000 millones de euros. El ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cifró su impacto en la conservación de al menos 150.000 empleos de forma directa<sup>6</sup>.

Pero resuelto el tema de proveedores en 2012, las facturas pendientes de cobrar a las administraciones públicas volvieron a acumularse, con una verdadera montaña de impagos. Sobre todo en los principales sectores con los que trabajan las administraciones territoriales y locales: sanitario, autónomos, y construcción; se acumularon al 31.III.13 deudas impagadas por valor de al menos 12.689 millones de euros. Y por su parte, la CEOE calculó que las administraciones debían a los proveedores, en la misma fecha, una cifra entre los 15.000 y los 20.000 millones de euros<sup>7</sup>, sólo respecto a las empresas proveedoras en el sector salud. En esa dirección, la patronal Farmaindustria estima que al mes de marzo de 2013, los impagos ascendían a 3.300 millones de euros, con una demora media de 266 días.

En definitiva, el Ministerio de Hacienda y AA.PP. tiene en preparación lo que debería ser el tercer *y último* (siempre se dice) plan de proveedores (con otra denominación) que necesitará otros 19.350 millones, según “la estimación de deuda total pendiente a 31 de mayo de

---

<sup>6</sup> Naturalmente, los pagos realizados se transforman en deudas de las CC.AA. al FLA.

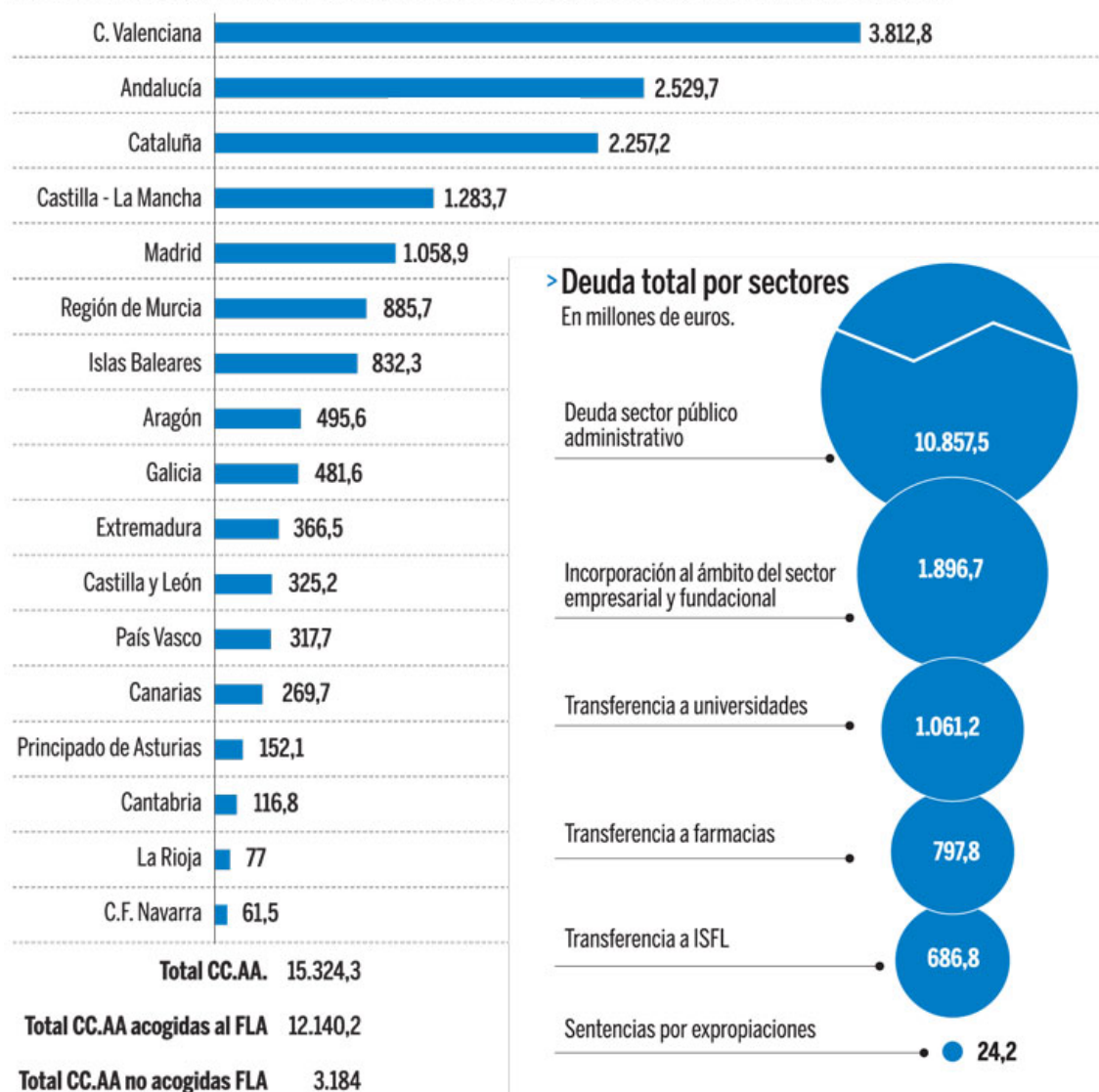
<sup>7</sup> R. L. Vargas, “La deuda de la Administración con proveedores es de 12.600 millones”, *La Razón*, 26.V.2013.

2013. Las CC.AA. pueden llegar a necesitar 15.324 millones, y los ayuntamientos, otros 4.017 millones. Solo tres autonomías consumirán casi el 60% del fondo para regiones (véase gráfico 5): Comunidad Valenciana (3.812 millones, el 25% del total), Andalucía (2.530 millones) y Cataluña (2.257 millones)<sup>8</sup>.

## Gráfico 5

### LAS DEUDAS DE LAS CCAA CON LOS PROVEEDORES

Estimación de la deuda pendiente a 31 de mayo de 2013 susceptible de incluirse en el FFP3. En millones de euros.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Expansión

Fuente: Expansión, 9.VII.2013

<sup>8</sup> Bernat García, "Valencia, Andalucía y Cataluña suman casi el 60 por 100 de la morosidad autonómica", *Expansión*, 9.VII.2013.

El 1 de enero de 2013, la GV tenía 4.600 millones de euros pendientes de pagar a sus proveedores y, en octubre de ese mismo año, tan solo confía en poder transformar esta deuda comercial en deuda financiera a través de las líneas de crédito del Gobierno. El problema es de tal magnitud que, tras las consejerías de Sanidad y Educación, el departamento con mayor dotación presupuestaria en 2013 es el de servicio de la deuda, con 1.300 millones de euros destinados a pagar intereses.

No deja de ser sorprendente que a fecha 19.7.2013 el MHAP haya autorizado a cinco CC.AA. operaciones de endeudamiento para el pago a proveedores con una rara diferenciación<sup>9</sup>. A Cataluña se le autorizan 737,7 M€ mientras que a la CV solo 69,8 M€. Las otras CC.AA., Andalucía, Murcia y Baleares, recibieron más de 2,8, 22,5 y 38,2, respectivamente. Y a esta Comisión le sorprende que cuando Cataluña y la CV han pedido ambas más de 2.000 M€, se autorice a una un endeudamiento por 737,7 M€ y a la otra sólo por 69,8 M€. Lo cual arroja dudas sobre los criterios de reparto utilizados.

La intención de Hacienda es, precisamente, que no quede nada relegado en el cajón, para que el *Plan de Pago a Proveedores-3* sea el último que realice el Gobierno (para las autonomías y el resto de administraciones). A partir de entonces, las CC.AA. deben pagar las facturas en un plazo máximo de 30 días, como marca la nueva ley, para erradicar la morosidad pública; con posibles sanciones, e incluso la intervención de la Comunidad.

El Ministerio de Hacienda también se ha fijado como objetivo que la deuda no vuelva a crecer –dice no tener intención de promover más planes de este tipo–, para lo que busca mecanismos que podrían pasar por sanciones. En ese sentido, y a efectos de una mayor disciplina, y con base en la Ley de Estabilidad, el Gobierno podrá hacerse

---

<sup>9</sup> EFE.19.7.2013

cargo de las competencias tributarias de las autonomías que incurran en morosidad comercial persistente: cuando el plazo medio de pago de una comunidad se eleve por encima de los 60 días –el doble de lo legal– durante dos meses consecutivos, “las competencias normativas que se atribuyan a las CC.AA. en relación con los tributos cedidos, pasarán a ser ejercidas por el Estado”, según anunció el Ministerio de Hacienda el 1.VII.13. Es decir, será la Administración General del Estado la que gestione los impuestos cedidos a cualquier Comunidad Autónoma, para pagar con ellos a los proveedores<sup>10</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

1. El déficit de la CV ha crecido año tras año desde 2001 en porcentajes sobre el PIB que han superado a la media nacional de modo notable, y a todas y cada una de las restantes CC.AA. en los años 2011 y 2012. Ello ha arrastrado un crecimiento de sus cifras de deuda hasta límites difícilmente soportables.
2. Las medidas adoptadas por el Gobierno desde el inicio de 2012 para frenar el déficit del Estado, las CC.AA. y las EE.LL., han sido duras y están produciendo efectos positivos en todos los órdenes. Y aunque la UE ha relajado el objetivo de déficit de este año 2013, ello no impide que las CC.AA. se hayan visto obligadas a un esfuerzo de recortes y ajustes notables. En lo que la CV no ha sido excepción.
3. A finales de julio de 2013, el CPFF ha fijado los objetivos finales de déficit para este año 2013 para cada una de las CC.AA. y lo ha hecho de modo asimétrico. Esta Comisión cree que no había otra solución dada la enorme asimetría en el cumplimiento de sus ob-

---

<sup>10</sup> Juanma Lamet, “Hacienda asumirá competencias tributarias de las CC.AA. morosas”, *Expansión*, 2.VII.2013.

jetivos en cada CC.AA. y, como se verá, dada la inexplicable y poco razonable asimetría en la asignación de euros financieros entre CC.AA. en virtud del NSFA2009. Y es por ello que la *Comisión* cree que esa fijación asimétrica es consecuente también con el diferente reparto del déficit a nivel de Estados miembros en el seno de la UE. Aunque comparte el criterio del Gobierno de que esta fijación asimétrica sólo se mantenga durante el 2013.

4. No obstante lo relativo a los gastos de la CV en el capítulo 6, y a todas las CC.AA. en el capítulo 9, la *Comisión* recomienda que se prosiga con mayor esfuerzo, si cabe, en la política de reducción del tamaño del sector público en el Estado y en las CC.AA., muy en especial en el caso de la CV; debiendo alcanzar tal esfuerzo a empresas, fundaciones y todo género de entidades que impliquen gasto no suficientemente justificado en esta época de crisis, aunque sí lo fuera en etapa de bonanza.





## **CAPÍTULO 3: ECONOMÍA, CRISIS, SECTORES, POBLACIÓN Y FISCALIDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Estudiar la crisis y su impacto en la CV, resulta absolutamente relevante al menos por las siguientes razones:

1º.- Por la importancia de algunos subsectores de la economía valenciana que hacen que ésta sufra un impacto derivado de la crisis mayor que otras CC.AA. y muy similar a las del Arco Mediterráneo.

2º.- Porque ese impacto trae graves consecuencias sobre la recaudación fiscal de la CV y sobre los recursos que forman parte del SFA.

3º.- Porque alteran la población, sus movimientos, dado el fuerte crecimiento demográfico de la CV en la última década y su fuerte impacto sobre el turismo, y a su vez sobre la demanda de salud y prestaciones sanitarias de nacionales y de extranjeros, residentes o no en la CV. Y sobre el NSFA dado que en éste la población juega un papel no determinante pero sí condicionante.

### **2. UNA PRIMERA VISIÓN ESTRUCTURAL**

Antes de adentrarnos en un muy breve análisis de la actual economía valenciana, convendría recordar al Prof. Román Perpiñá Grau, economista español (1902-1991), que durante muchos años trabajó en el Centro de Estudios Económicos Valencianos (CEEV). Y que en su libro *De estructura y economía hispana*<sup>1</sup>, calificó la región, en su particular nomenclatura helenística, como una *dasícora periférica*. Esto

---

<sup>1</sup> Editado por Rialp, Madrid, 1953.

es, un área de alta densidad económica en la orilla mediterránea y dentro del sistema económico español; en contraste con las *aerocoras* del interior, de baja densidad industrial y muy escasa actividad exportadora.

Avanzando más aún en su tesis, Perpiñá situó a la actual Comunidad Valenciana como región máximamente exportadora neta; sobre todo porque sus productos agrarios necesitaban de pocos *inputs* de origen exterior. Algo que sigue sucediendo ahora, por lo que la referida posición de *dasícora* sigue manteniéndose en la Comunidad Valenciana, cierto que con mayor diversificación de actividades como veremos dentro de este capítulo<sup>2</sup>.

Con los mapas 1 y 2 (relativos a antes de la crisis) se aspira a ofrecer una rápida visión de la demografía valenciana. Así en el número 1 se registra el número de residentes en España en 2008 –un año de referencia con pocos cambios hasta 2013—, pudiendo apreciarse la muy fuerte densidad por km<sup>2</sup> en Valencia y Alicante, que sólo quedan a la zaga de Madrid, Barcelona, Vizcaya y Guipúzcoa; debiendo subrayarse que esas altas densidades (la *dasícora* de Perpiñá) configuran prácticamente un continuo desde la frontera francesa hasta Murcia; en correspondencia a lo que es parte fundamental del llamado *Arco Mediterráneo*.

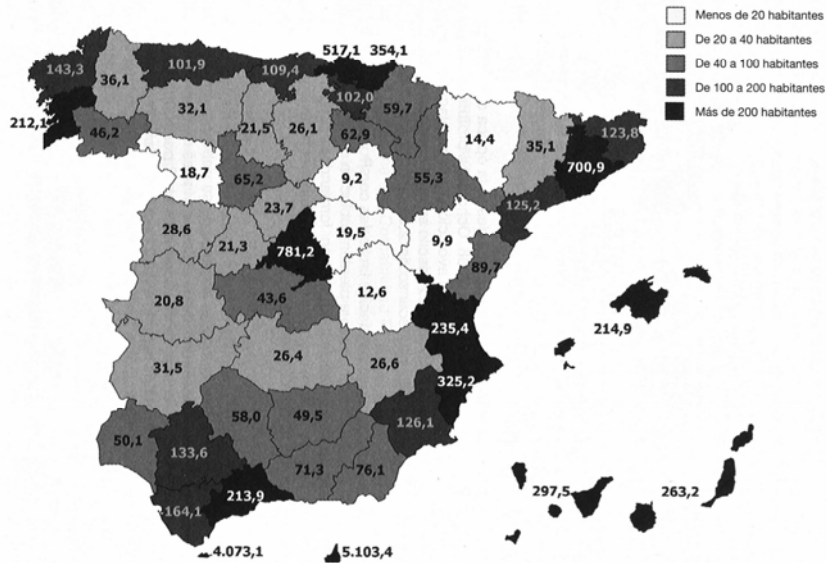
Tales densidades son muy significativas en cuanto a expectativas de futuro, por el alto potencial económico que permiten calibrar. En ese sentido, en el mapa 2 se presenta el porcentaje de variación entre 2000 y 2008 –los años de bonanza antes de la crisis— de la población

---

<sup>2</sup> Ramón Tamames, "Tecnidex: una empresa valenciana en la globalización", Tecnidex, Valencia, 2010.

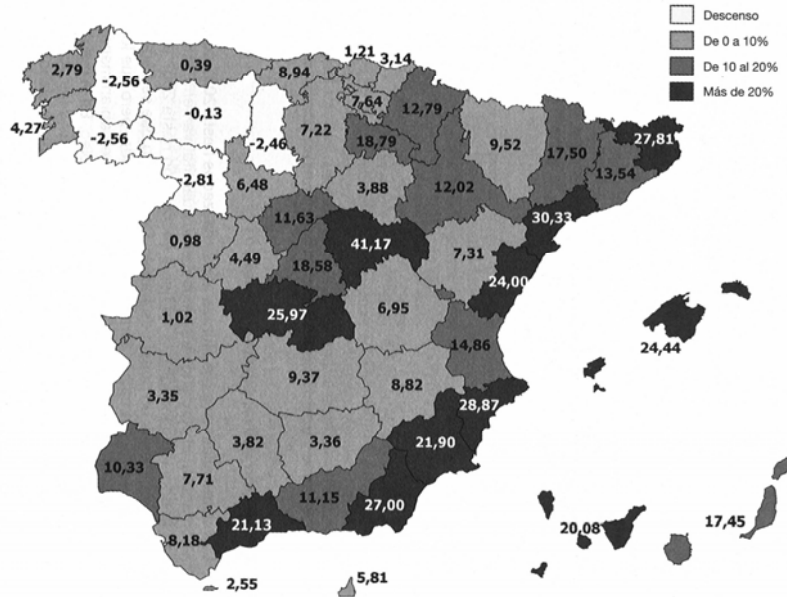
## Mapa 1:

DENSIDAD DE LA POBLACIÓN RESIDENTE. AÑO 2008  
NÚMERO DE HABITANTES POR KILÓMETRO CUADRADO  
(Media España = 91,2)



## Mapa 2:

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE  
PORCENTAJE DE VARIACIÓN 2000-2008  
(Media España = 13,1%)



Fuente: Julio Alcaide Inchausti, Pablo Alcaide Guindo, Balance Económico Regional (Autonomías y Provincias) años 200 a 2008, *Fundación de las Cajas de Ahorros*.

residente. Pudiendo constatarse que todas las provincias, desde la frontera francesa hasta Almería, tuvieron crecimientos mayores del 10%; superándose el 20% en las provincias de Castellón y Alicante.

El cuadro 3, donde figura la evolución del PIB/habitante desde 1800 a 2012, permite apreciar la marcha del crecimiento económico de la Comunidad Valenciana dentro del conjunto español; y se aprecia que desde 2008, con el comienzo de la crisis, el PIB/hab en % sobre la media española evoluciona en sentido negativo. De modo que tras superar dicha media en los años 1930-2000, el PIB per cápita en la Comunidad Valenciana inició un brusco hundimiento entre 2000 y 2008, hasta llegar al índice mínimo de 87,7 el año 2012, lo que supone un empobrecimiento del 12% en sólo ocho años. Clara señal de que la CV, como el resto del Arco Mediterráneo español, se ha resentido de la dramática caída de la industria de la construcción –y otras–, que ha sido especialmente fuerte en las áreas con mayor turismo de sol y playa.

**Cuadro 3**

<b>Evolución del PIB por habitante de la Comunidad Valenciana en relación con el español (100'0), en moneda corriente</b>							
Años	%	Años	%	Años	%	Años	%
1800	71'2	1940	107'1	1980	102'4	2009	88'3
1860	95'1	1950	102'6	1990	102'4	2010	88'5
1900	90'6	1960	107'0	2000	101'9	2011	88'0
1930	107'9	1970	101'2	2008	91'0	2012	87'7

Fuente: elaboración propia basada en op.cit.<sup>3</sup> e INE.

Ese PIB significa que la CV se posiciona siempre en un ratio que le permite acceder a ser región Objetivo 1 de la UE. Pudiéndose comprobar en Eurostat que la región valenciana figura en nivel muy distante de la media europea, en posiciones muy inferiores en términos de ranking de PIB regional/UE. Y si sólo tres regiones españolas –País

<sup>3</sup> Carreras, Albert y Tafunelle, Xavier, "Estadísticas históricas de España. Siglo XIX-XX", Ed. Fundación BBVA, 2005.

Vasco (NUTS ES21), Comunidad de Madrid (NUTS ES3) y Navarra (NUTS ES22) superan la media de la UE—, lo cierto es que la CV (NUTS ES52) aparece en la posición número 12 del ranking español y en la 151 de las 271 NUTS europeas, con 21.500 €/cap. para el 2010. En la misma línea de análisis, podemos comprobar en el cuadro 4 que en su evolución 2008-2012 la CV ha experimentado una fuerte caída.

### **3. LA POBLACIÓN**

Hay que decir que si consagramos especial atención a esta cuestión es porque estamos ante un tema de especial importancia a la hora de determinar las necesidades financieras globales de cada año para la liquidación de la transferencia del Fondo de Garantía; según se verá en el capítulo 4 de este Informe. En ese sentido, la población, según las normas que regulan las transferencias, se basa en las cifras de los padrones municipales.

A efectos de financiación autonómica, la población se calcula según la “población ajustada” de cada año; y a tales efectos se cuenta la población total, y se estima también la población protegida en siete grupos diferentes. Con tales datos y sus ponderaciones se obtienen las “unidades de necesidad” o “población ajustada”, determinaciones que son la unidad de medida a efectos del cálculo del Fondo de Garantía de las CC.AA, y de las beneficiarias del Fondo de Convergencia. Para el Fondo de Cooperación, las CC.AA. son beneficiarias si se dan determinados requisitos respecto al PIB, la población, su crecimiento y su densidad. En ese sentido, debe subrayarse que esos subfondos nada aportan a la CV. De ahí la especial consideración del tema demográfico en este capítulo.

**Cuadro 4**  
**Contabilidad regional de España - Base 2008**  
**PIB per cápita en euros por habitante**

Comunidad Autónoma	2008	2009	2010	2011	2012
ANDALUCÍA	18.366	17.474	17.299	17.337	16.960
ARAGÓN	26.536	25.137	25.330	25.764	25.540
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	22.350	21.148	21.209	21.452	21.036
BALEARS, ILLES	25.633	24.339	24.038	24.378	24.394
CANARIAS	20.464	19.358	19.494	19.867	19.567
CANTABRIA	23.112	22.041	22.158	22.680	22.341
CASTILLA Y LEÓN	22.538	21.809	22.000	22.484	22.289
CASTILLA - LA MANCHA	19.495	18.400	18.144	18.155	17.699
CATALUÑA	27.620	26.516	26.635	27.236	27.248
COMUNITAT VALENCIANA	21.701	20.157	20.151	20.287	19.964
EXTREMADURA	16.327	15.881	15.857	15.771	15.394
GALICIA	21.121	20.442	20.624	20.806	20.723
MADRID, COMUNIDAD DE	30.944	30.218	29.578	29.844	29.385
MURCIA, REGIÓN DE	20.339	19.045	19.003	18.933	18.520
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	29.916	28.676	28.864	29.639	29.072
PAÍS VASCO	30.946	29.642	30.157	31.058	30.829
RIOJA, LA	26.370	24.920	25.279	25.764	25.506
CEUTA	20.975	20.789	20.241	19.962	19.342
MELILLA	19.493	19.154	18.429	18.061	16.990
<b>Total Nacional</b>	<b>23.858</b>	<b>22.819</b>	<b>22.766</b>	<b>23.054</b>	<b>22.772</b>

Fuente: IN

El cuadro 5, tiene mucho interés para calibrar cuál ha sido la evolución y el origen de la población residente, en su evolución entre 2000 y 2012: un crecimiento de casi un millón de personas en sólo doce años, que en su mayor parte se debió a la incorporación de efectivos foráneos, atraídos (ver gráfico 6), sobre todo, por las actividades ligadas a la construcción y al inmobiliario; debiendo recordarse el fuerte peso de la *economía informal* en Valencia (a lo que generalmente se llama *economía sumergida*), según vimos en el capítulo 1 del presente Informe.

Y el gráfico 7 que sigue, muestra cómo la CV es la que tiene el 4º índice de crecimiento entre los años 1999 a 2009 de todas las CC.AA.

Efectivamente la población de la CV crece entre 1981 –el año antes de aprobarse el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV)— y 2011, desde 3,64 hasta 5,01 millones de habitantes; con un incremento de 1,37 millones, lo que representa un aumento del 37,6%. Mientras que la población española en su conjunto pasó de 37,6 a 46,8 millones, con una expansión del 24,4%<sup>4</sup> (gráfico 8).

**Cuadro 5**  
**Población de España y de la Comunidad Valenciana. 2000-2012**

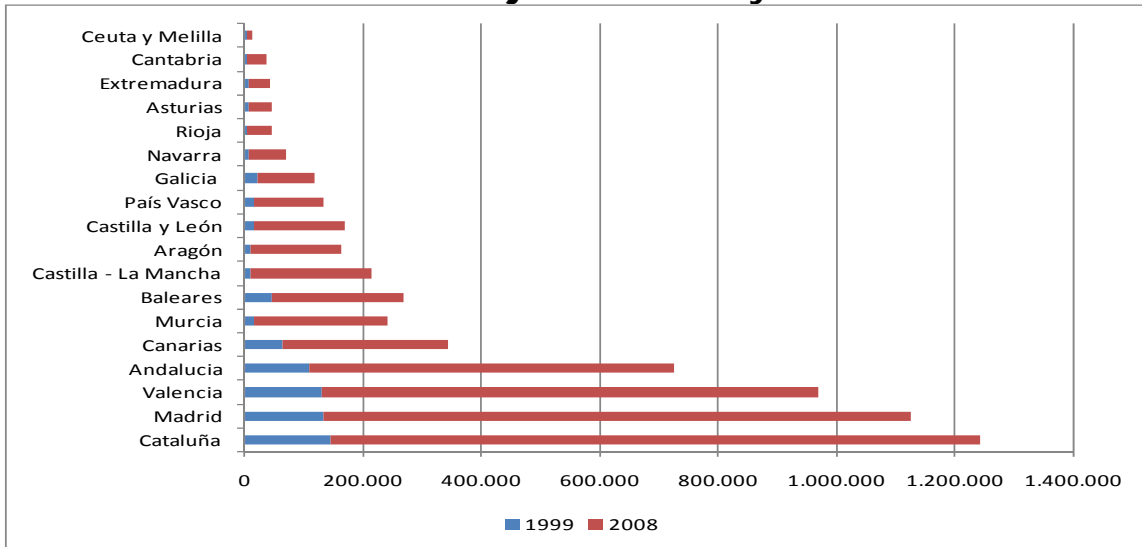
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>España</b>	40.499.791	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684	44.108.530
<b>C. Valencia</b>	4.120.729	4.202.608	4.326.708	4.470.885	4.543.304	4.692.449
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>España</b>	45.200.737	46.157.822	46.745.807	47.021.031	47.190.493	47.265.321
<b>C. Valencia</b>	4.885.029	5.029.601	5.094.675	5.111.706	5.117.190	5.129.266

Notas. 1) Las cifras de 1996 están referidas a 1 de mayo y las demás a 1 de enero. 2) En el año 1997 no se realizó revisión padronal.

Fuente: elaboración propia a partir de los padrones municipales

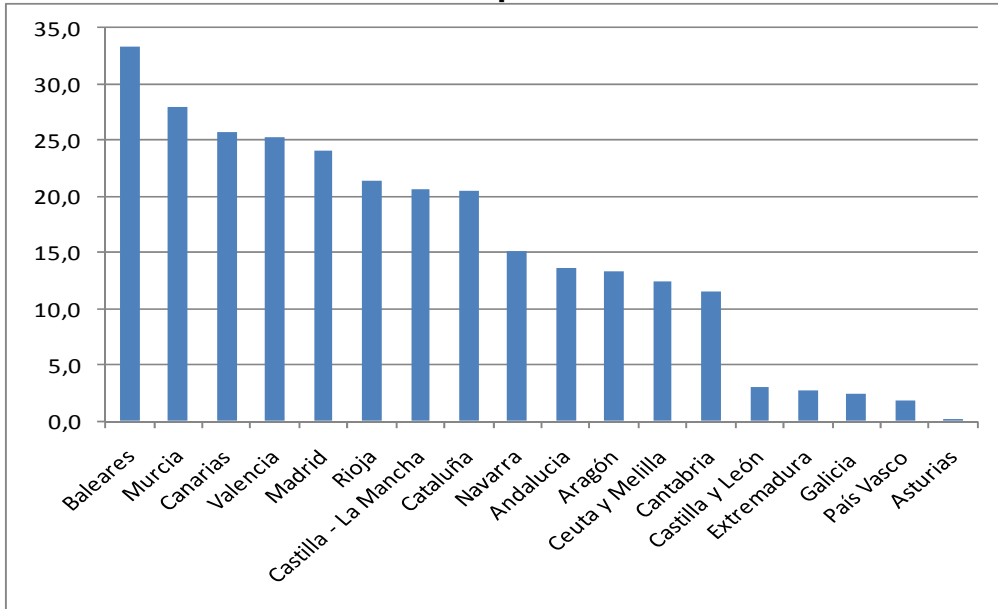
<sup>4</sup> Datos de los censos de población del INE.

**Gráfico 6**  
**Población extranjera en 1999 y en 2008**



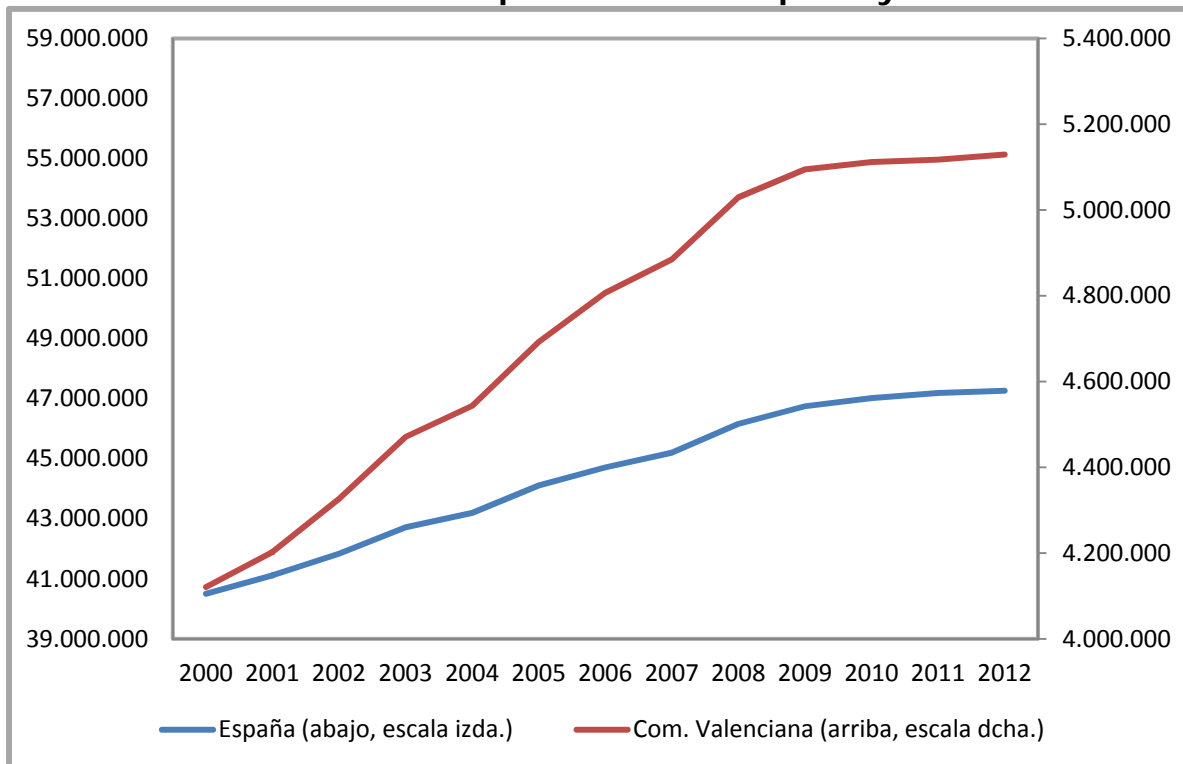
Fuente: INE

**Gráfico 7**  
**Evolución de la población por CC.AA. Cifras % incremento de la población 1999-2009**





**Gráfico 8.**  
**Crecimiento de la población de España y la CV**



Fuente: INE. Padrón municipal y elaboración propia

La gran diferencia entre los dos porcentajes señalados, 13,4 puntos, hace innecesario insistir sobre la relevancia del "incremento" y el hecho de que al no ser tenido en cuenta en la asignación de los nuevos fondos, sino solamente en valor absoluto poblacional, no permite establecer una correlación adecuada entre población real y fondos asignados. Sobre todo porque se parte del famoso *statu quo*, tema al que se aludirá constantemente a lo largo de este Informe.

Lo mismo ocurre si establecemos las comparaciones entre los años 2007 y 2012, a través del padrón; siendo el 2007 el año base para la aplicación del criterio poblacional en el padrón, cuya ponderación es alta, en el Fondo de Garantía de las CC.AA. antes mencionado. Así, entre 2007 y 2012 la población de la CV pasó de 4,88 a 5,13 millones de habitantes, con un aumento de 420.000 personas, que representó un +8,6%; mientras que el conjunto de la población española evolucionó en esos años de 45,2 a 47,3 millones con un incremento del

4,6%. Es decir el aumento poblacional de la CV entre 2007 y 2012 casi duplicó el crecimiento nacional.

Otro de los aspectos relevantes en esta cuestión es la edad de la población, pues el grupo de más de 65 años es el que más uso hace de las prestaciones y servicios sanitarios (también el turístico). Pues bien, la población de más de 65 años creció en la CV entre 2007 y 2012 desde un 16,2% del total hasta un 17,5%. Mientras que a nivel nacional esos porcentajes fueron del 16,6% y 17,4%, respectivamente. Como se ve en el periodo considerado, la CV creció en 1,3 puntos mientras que el total nacional lo hizo sólo en 0,8 puntos. También, por consiguiente, la *factura de los servicios* de salud en términos relativos habría tenido que crecer más en la CV que en el total nacional, lo cual no sucedió.

#### **4. LA POBLACIÓN SEGÚN LOS CENSOS DEL INE. CAUSAS DE LA VARIACIÓN<sup>5</sup>**

Se analiza a continuación la evolución demográfica censal de la CV en el periodo que transcurre entre los censos 2001/2011. Y se hace así porque los datos censales parecen más fiables que los del Padrón, aunque es obvio que a efectos de transferencias en el Fondo de Garantía, es el padrón, y no el censo, el utilizado. Y también se estudia ese lapso porque el periodo intercensal prácticamente coincide con el decenio 2001-2011; ya que los dos últimos censos son de 1 de noviembre, por lo que el de 2011 (de carácter muestral) casi coincide con la fecha de la última actualización del padrón que es de 1 de enero de 2012.

En el cuadro 9 figuran las tasas de crecimiento demográfico por provincias y sus principales componentes dentro de la CV, pudiendo

---

<sup>5</sup> Aportación del Prof. Julio Iglesias de Ussel al presente Informe que la *Comisión* agradece.

apreciarse que el crecimiento es mayor en Alicante, lo que se debe a un saldo migratorio más elevado, pues las diferencias en el crecimiento vegetativo son pequeñas.

**Cuadro 9**  
**Componentes del crecimiento demográfico por provincias en el periodo intercensal 2001-2011 (tasas anuales medias en ‰)**

Provincias	Tasa crecimiento	Tasa crecimiento vegetativo	Tasa saldo migratorio	Tasas natalidad	Tasa mortalidad
Alicante	23,6	2,8	20,8	11,0	8,2
Castellón de la P.	20,4	2,4	17,9	11,6	9,2
Valencia	14,5	2,3	12,3	11,2	8,9
Total	18,5	2,5	16,0	11,2	8,7

Fuente: Datos de los censos, INE, y elaboración de Julio Iglesias de Ussel

La mayor parte de los saldos migratorios en la CV, se deben al aumento de la población nacida en el extranjero; es decir a la inmigración desde el exterior; aproximadamente dos terceras partes del incremento de la población de la CV en el periodo 2001/2011 es imputable a ello.

Por lo demás, las cifras del INE acreditan que, en el periodo 2001-2011, la Comunidad Valenciana es la cuarta de las comunidades autónomas con mayor crecimiento de la población. Lo cual se debe también a los movimientos migratorios y sobre todo del exterior.

Como se ha visto, la cuestión de la población es tema de especial consideración y de un modo muy especial en la determinación de las necesidades globales de financiación de cada año para la liquidación de la transferencia del Fondo de Garantía. Esa población, según las normas que regulan tal transferencia, se basa en las cifras de padrón municipal. Y este tema es de especial relevancia para la CV.

En el cuadro 10 se recogen los mismos conceptos pero organizados en función del tipo de hábitat. Esta clasificación parte de la delimitación de las áreas metropolitanas en función de la movilidad cotidiana

por razón de trabajo (residencia-trabajo), por lo que las áreas así delimitadas son básicamente mercados locales de trabajo (Feria, 2011). Más adelante figura otro cuadro con las cinco áreas metropolitanas que cabe identificar en la Comunidad Valenciana. Las áreas se dividen en cabeceras (los municipios centrales) y coronas (el resto de municipios metropolitanos).

Para el resto de los municipios no metropolitanos se ha hecho otro trabajo que partiendo de diversos indicadores (servicios educativos, sanitarios, comerciales y financieros) identifica los municipios que en relación con su entorno desempeñan funciones urbanas. Esto permite diferenciar ciudades no metropolitanas, núcleos rurales que desempeñan ciertas funciones urbanas y otros municipios sin funciones urbanas calificados como núcleos rurales. Se evita así utilizar el tamaño de la población municipal como indicador de lo urbano, que parece sumamente insuficiente.

Vemos en el cuadro 10 que los municipios rurales tienen un crecimiento vegetativo negativo. Sin duda provocado por el éxodo rural de décadas anteriores, lo que provocó el envejecimiento de las estructuras demográficas y la escasez de jóvenes en edad de procrear, haciendo aumentar la mortalidad y bajar la natalidad, como se ve en el cuadro.

Pero también vemos que en la Comunidad Valenciana todas las zonas tuvieron durante la pasada década saldos migratorios positivos, normalmente muy altos. El 61% de los municipios de la comunidad (casi todos rurales) tuvieron crecimiento vegetativo negativo, pero menos del 10% tuvo saldos migratorios negativos. Algunos de los mayores flujos migratorios se localizan en las coronas metropolitanas de las grandes ciudades, pero otros afectan a municipios rurales, no siempre litorales como cabría esperar.

## Cuadro 10

### Componentes del crecimiento demográfico en el periodo intercensal 2001-2011 Según tipo de hábitat urbano rural

	Tasa Cre- cimiento	Tasa cre- cimiento vegetativo	Tasa saldo migratorio	Tasas na- talidad	Tasa mor- talidad
Cabeceras metropolitanas	11,7	2,5	9,2	11,2	8,7
Resto municipio metropoli- tanos	25,0	4,3	20,7	12,1	7,8
Ciudades no metropolitanas	20,7	2,4	18,4	11,0	8,7
Núcleos Rurales con fun- ciones urbanas	18,2	1,1	17,1	10,4	9,3
Núcleos rurales	17,2	-1,8	18,0	9,0	10,8
Total	18,5	2,5	16,0	11,2	8,7

Fuente: Julio Iglesias de Ussel

La mayor parte de estos saldos migratorios positivos se debe al aumento de la población nacida en el extranjero, es decir a la inmigración exterior: *aproximadamente dos terceras partes del incremento de la población de la Comunidad Valenciana se debe al aumento de la población nacida en el extranjero*. Hay diferencias entre unas zonas y otras, pues en las áreas metropolitanas supone unos diez puntos porcentuales menos que en las no metropolitanas. Lo más destacable es que:

- La llegada de personas del extranjero es la que ha permitido crecer a la mayoría de zonas, sobre todo a las rurales. En éstas el porcentaje de los extranjeros provenientes de la Unión Europea (mayoritariamente de países ricos) alcanza el 80% según el padrón de 2012; son mayoritariamente inmigrantes que viene a "descansar". Sin embargo, en las áreas metropolitanas no sólo la llegada de inmigrantes de origen extranjero supone un porcentaje menor de su crecimiento demográfico, sino que los originarios de la Unión Europea sólo son el 45% de los residentes extranjeros en 2012.

- Las áreas metropolitanas, las cabeceras, tomadas en su conjunto, crecen gracias a la llegada de inmigrantes nacidos en el extranjero; pues sin su aporte, habrían descendido por los saldos negativos de españoles, sin duda por el proceso de suburbanización metropolitana. Por eso en las coronas el aumento de ciudadanos nacionales supera al de nacidos en el extranjero.
- En las áreas metropolitanas, las diferencias entre unas y otras no se deben tanto a las tasas de natalidad o de mortalidad (y, por tanto, al crecimiento vegetativo detallado en el cuadro 11), sino a las diferencias en las migraciones.

**Cuadro 11**

**Componentes del crecimiento demográfico en el periodo intercensal 2001-2011, en las cinco áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana**

	Tasa Crecimiento	Tasa crecimiento vegetativo	Tasa saldo migratorio	Tasas natalidad	Tasa mortalidad
Alicante	19,5	3,7	15,8	77,7	8,0
Benidorm	38,9	2,3	36,6	10,3	8,0
Elche	18,5	5,1	13,4	12,1	7,0
Castellón de la Plana	22,5	4,2	18,3	12,4	8,2
Valencia	15,2	2,9	12,3	11,2	8,9
Metropolitano	18,5	3,4	14,7	11,6	8,3

Fuente: Julio Iglesias de Ussel

## 5. COMPARACIÓN ENTRE CC.AA.

Por otra parte las cifras del INE acreditan que, en el periodo 2001-2011, la Comunidad Valenciana es la cuarta de las comunidades autónomas donde más creció la población. Dado que el crecimiento vegetativo no difería gran cosa de la media, ni por lo que respecta a la natalidad ni a la mortalidad, la explicación del mayor crecimiento está en el saldo migratorio, el cuarto más elevado de las 17 comunidades.

Ese mayor crecimiento demográfico que se fundamenta en los movimientos migratorios se reparte desigualmente entre la población nacida en España y la nacida en el extranjero. Ambas están afectadas por el crecimiento vegetativo y el migratorio. Obviamente el crecimiento vegetativo afecta más a los nacidos en España, pues la natalidad sólo implica a este colectivo (los nacimientos considerados son todos producidos en España), mientras que la mortalidad afecta a ambos, tanto a nacidos en España como en el extranjero.

Teniendo en cuenta tales advertencias, se ve en el cuadro 12 que la Comunidad Valenciana tiene un incremento del número de los nacidos en España mayor que la media. Como sólo dos décimas se pueden deber al mayor crecimiento vegetativo, se deduce que ha recibido durante el periodo mayores migraciones internas que la media española. Pero tampoco es muy destacable en comparación con otras comunidades, ya que un buen número de ellas parecen haber recibido más migraciones internas. La razón del mayor crecimiento demográfico de la Comunidad Valenciana es, por tanto, el incremento del número de nacidos en el extranjero fruto, sin duda –lo repetimos una vez más—, de la inmigración exterior (cuadro 13).

**Cuadro 12.****Componentes del crecimiento demográfico en el periodo intercensal 2001-2011, en las comunidades autónomas**

CC.AA.	Tasa crecimiento	Tasa crecimiento vegetativo	Tasa saldo migratorio	Tasas natalidad	Tasa mortalidad
TOTAL	12,7	2,0	10,7	10,1	8,1
Balears (Illes)	23,5	3,7	19,8	10,4	6,6
Canarias	18,6	3,2	15,4	9,3	6,1
Murcia (Región de)	18,1	5,3	12,8	12,1	6,7
Comunidad Valenciana	16,9	2,2	14,7	10,0	7,8
Castilla-La Mancha	16,4	1,2	15,2	9,6	8,4
Cataluña	15,6	2,8	12,8	10,7	7,8
Madrid (Comunidad de)	15,5	4,7	10,8	11,0	6,3
Rioja (La)	13,8	1,9	12,0	10,4	8,5
Navarra (Com. Foral de)	13,2	3,6	9,6	11,5	7,9
Andalucía	12,1	3,3	8,8	10,9	7,6
Aragón	10,4	-0,8	11,2	9,0	9,8
Cantabria	9,7	-0,2	9,9	8,9	9,1
País Vasco	4,7	0,4	4,3	9,1	8,7
Extremadura	4,2	0,0	4,1	9,6	9,6
Castilla y León	3,3	-2,8	6,1	7,7	10,5
Galicia	2,8	-2,9	5,7	7,6	10,5
Asturias (Principado)	1,1	-4,6	5,7	7,1	11,6

Fuente: Julio Iglesias de Ussel.

Según los padrones municipales, en 2001 el porcentaje de personas de nacionalidad extranjera residente en la Comunidad Valenciana que provenía de países ricos (los de la UE sin Bulgaria y Rumanía, de otros europeos, de América del Norte, Japón y Oceanía) superaba el 50%. En el 2008 había bajado al 37% y en el 2012 volvió a subir ligeramente al 38,5%. Hasta el 2008 aumentaron los inmigrantes provenientes tanto de países ricos como de países menos desarrollados, pero estos últimos a mayor velocidad. Desde 2008 han seguido aumentando los provenientes de países ricos, pero han disminuido los de países menos desarrollados. De esta forma parece que la Comunidad Valenciana se adelanta a lo que luego ocurrirá en el conjunto de



España, pues para este total tanto el número de nacionales de países ricos como de países menos desarrollados que había en 2012 todavía era mayor que en 2008. El descenso de los últimos se ha producido más recientemente.

Un comentario final merecen los cuadros anteriores: el importante peso de la población exterior en la CV, por lo que es preciso sopesar la parte de población que de modo coyuntural forma parte de la CV; pues el turismo, con 5,4 millones de personas en 2012, requiere de atenciones médicas, lo que genera un importante coste, muchas veces de imposible recuperación; y que por tanto, gravita sobre el presupuesto propio de la sanidad valenciana. En 2013 se superará la cifra mencionada de 5,4 millones de turistas, con un coste aún mayor del denominado llamado "turismo sanitario".

**Cuadro 13**  
**Distribución del crecimiento demográfico (A) entre nacidos en España (B) y nacidos en el extranjero (C), en el periodo intercensal 2001-2011, por CC.AA.**

CC.AA.	A	B	C
TOTAL	12,7	3,9	8,8
Balears (Illes)	23,5	8,2	15,3
Canarias	18,6	7,7	11,0
Murcia (Región de)	18,1	7,5	10,6
Comunidad Valenciana	16,9	5,6	11,3
Castilla-La Mancha	16,4	7,7	8,7
Cataluña	15,6	3,7	12,0
Madrid (Comunidad de)	15,5	4,4	11,1
Rioja (La)	13,8	3,6	10,3
Navarra (Comunidad Foral de)	13,2	4,3	8,9
Andalucía	12,1	6,0	6,1
Aragón	10,4	0,6	9,8
Cantabria	9,7	3,7	6,0
País Vasco	4,7	-1,1	5,8
Extremadura	4,2	1,5	2,7
Castilla y León	3,3	-2,1	5,4
Galicia	2,8	-0,8	3,6
Asturias (Principado de)	1,1	-3,1	4,2

Fuente: Julio Iglesias de Ussel.

Hay que tener en cuenta que la educación pública sólo afecta a un grupo concreto de población, mientras que la sanidad tiene carácter universal, pero con uso más intenso por determinados grupos de edades de población. En ese sentido, la población es el determinante fundamental del gasto sanitario y educativo, y el hecho es que durante los últimos años se ha producido un intenso crecimiento de la población debido a la inmigración, sobre todo en determinadas CC.AA.; que han tenido una evolución demográfica extraordinaria (Baleares 33,3%, Murcia 27,9%, Canarias 25,8%, Valencia 25,3%, o Madrid 24,1%), en tanto que otras se han mantenido estables, siendo evidente que la mayor parte de ese crecimiento procede de la inmigración del último decenio, sin que haya habido, pues, una distribución de forma homogénea en toda España.

Con la aplicación del nuevo sistema de financiación, la desviación en términos relativos de la Comunidad Valenciana –como se verá— ha mejorado algo, pero sigue teniendo unos recursos por habitante-padrón y por habitante ajustado por debajo de la media; quedando Canarias, Murcia y Valencia en la peor situación.

Como se ve, el tema demográfico, según las conclusiones de la *Comisión* no es cuestión menor, sino pieza crucial a efectos de subsanar el problema de la financiación deficitaria de la CV. Y en este punto de nuestro estudio, nuevamente coincidimos la *Comisión* con lo que manifestó el *Grupo de Expertos* en su Informe de 14.VI.2010<sup>6</sup>. El Grupo hace un estudio detenido del impacto del Sistema 2001 sobre la CV hasta la entrada en vigor del NSFA2009. Abarca pues los años 2002 a 2008. La respuesta del Grupo a las preguntas planteadas fueron las siguientes:

---

<sup>6</sup> Grupo de Expertos, "Valoración desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía", Valencia, 14.6.2010.

**“¿Qué impacto ha tenido sobre la financiación obtenida por la Generalitat durante la aplicación del modelo anterior la falta de actualización de la población?** La falta de actualización de las cifras de población ha representado una minoración de recursos significativa y creciente con el paso del tiempo, porque se iban ampliando las diferencias entre las cifras reconocidas y las reales. Al final del periodo, superaba los 500 millones de euros anuales.

**¿Qué reducción del endeudamiento acumulado por la Generalitat durante estos años hubiera sido posible en el caso de haberse actualizado la población?** Suponiendo que todo lo demás hubiera permanecido constante –tanto por el lado de los ingresos como de los gastos— la actualización de la población hubiera permitido una reducción de las necesidades de financiación y una menor acumulación de deuda. En 2008 –ultimo año anterior a aquel en el que se realiza la actualización de la población (2009)—, el efecto acumulado de la no actualización sobre el endeudamiento puede estimarse en una cifra próxima a los 3.400 millones de euros

## **6. LA ECONOMÍA VALENCIANA**

### **6.1. El sistema agroalimentario**

Estamos ante un sector muy pujante y de fuerte relevancia social siempre de la economía valenciana. No es comprensible su historia y su fuerte presencia exterior sin el arroz, los cítricos y sus vinos. Tampoco su realidad presente sin su ganadería y su industria agroalimentaria (IAA). Es una agroalimentación competitiva, abierta, muy exportadora y escasamente protegida.

La agricultura valenciana dispone de una población activa menor del 4% de la total; con una renta agraria proporcionalmente mayor que el resto de las CC.AA., y con una relación renta agraria/producción final agraria (RA/PFA) del 54,4% en el año 2011. Por otra parte, el sector agrario valenciano es muy poco dependiente de las subvenciones de la PAC (sólo el 9,3% sobre la RA en 2011), al contrario que el resto de CC.AA., sobre todo las no pertenecientes al Arco Mediterrá-

neo; que tienen una alta participación de producción vegetal en su PFA (casi el 75%), y más del 30% de subvenciones PAC sobre la PFA. Por lo demás, las explotaciones rurales valencianas presentan una dimensión media muy reducida, con fuerte presencia de trabajo a tiempo parcial, y con alto predominio del regadío con uso muy eficiente del agua (el riego aporta más del 70% de la PFA).

Y la IAA es la 4ª en el ranking nacional pero no ocupa una posición importante en “marcas propias” de la agricultura o la IAA, aunque con una fuerte presencia en la gran distribución alimentaria. Hay indicaciones geográficas protegidas con DO pero poco notorias a nivel nacional o mundial, muy fuerte presencia cooperativa en cítricos, hortofrutícola y vinos, y un tejido rural donde hay menos de 500 municipios de menos de 10.000 habitantes que dependen fuertemente de lo agrario y las actividades complementarias rurales (hostelería, restauración, casas rurales, vinos, embutidos, caza, etc.). Y Valencia es la sede de Mercadona, sin la cual sería incomprensible mucho de lo que ocurre en este sector tanto en la CV como fuera de ella.

Por lo demás, la alimentación en su conjunto ha crecido en sus exportaciones un 66% entre 2007 y 2012, al igual que el sector en toda España, llegando a pesar casi un 22,9% en la exportación valenciana (acumulado a junio 2013), lo que le coloca en el primer sector exportador de la CV. Es un sector en auge aunque con numerosos problemas que dependerán en buena parte de la nueva PAC2014, hoy en negociación e instrumentación entre CCAA y Gobierno central.

## **6.2. Edificación - Construcción**

La crisis de la construcción, que se inicia antes que la general, aparece ya en los años 2006 y 2007, y golpeó a la Comunidad Valenciana

con más fuerza que al resto de España. Lo que se observa en el cuadro 14, que muestra tendencias muy preocupantes.

**Cuadro 14**  
**Número anual de viviendas libres terminadas**  
**y de transacciones realizadas**

<b>Año</b>	<b>Viv. terminada</b>	<b>Transacc.viv.</b>
2005	88.043	146.466
2008	80.945	78.514
2009	51.402	60.532
2010	21.959	64.805
2011	7.550	47.678
2012	5.738	53.559

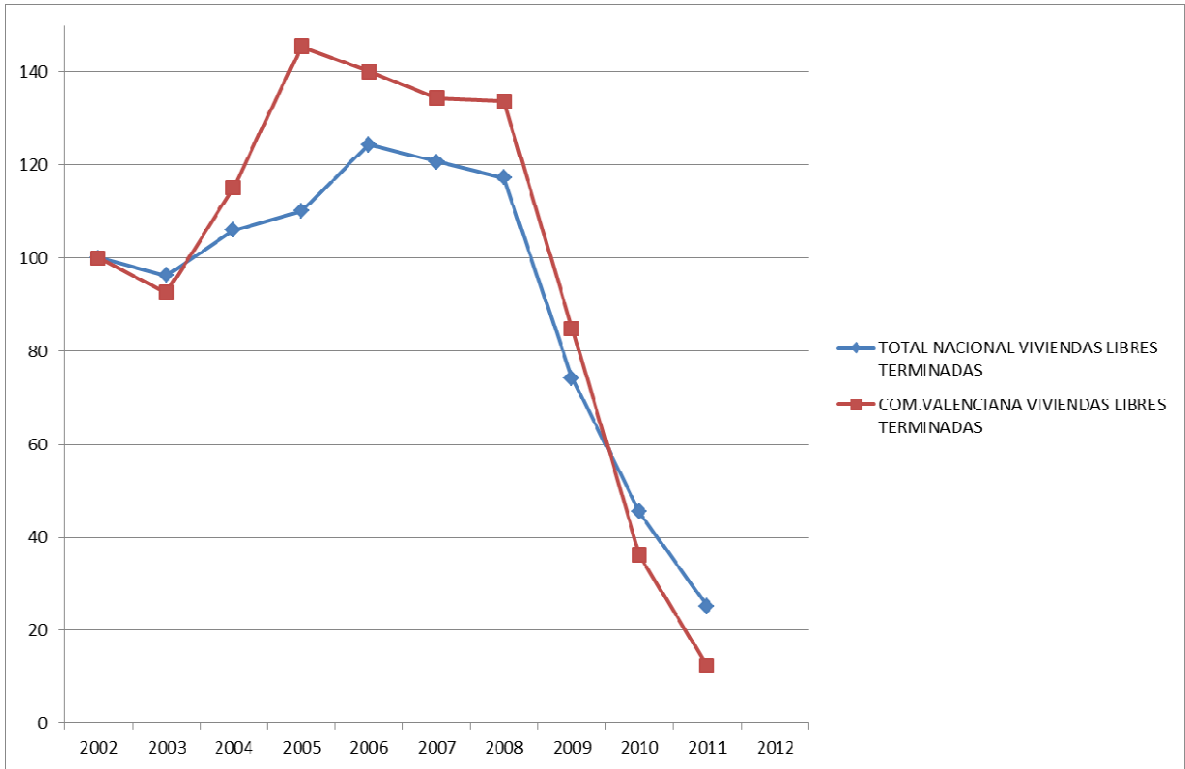
Fuente: M<sup>o</sup> de Fomento. Elaboración propia.

Puede apreciarse que en 2012 sólo se terminaron 5.738 viviendas libres en toda la CV, lo que representó el 8,5% de las de 2005 y el 9,3% del año de comienzo de la crisis, 2008; todo lo cual refleja el volumen de contracción que se produjo.

También las transacciones de viviendas cayeron notablemente, a sólo un tercio en el año 2012 sobre 2005, lo cual arrastró una brutal caída en los ingresos fiscales por los impuestos de transmisiones patrimoniales (ITP) y actos jurídicos documentados (IAJD) e IVA, entre otros. Concretamente la recaudación por ITP alcanzó su máximo en 2006 con 1.287 M€, para después caer año tras año hasta 456 M€ en 2012; es decir se redujo en dos tercios. Y el IAJD pasó de 1.151 M€ a 228 M€, con una reducción del 80%. Todo ello influye fuertemente en los ingresos fiscales de la Generalitat Valenciana, agravando su crisis financiera.

Los gráficos 15 y 16 son altamente expresivos de lo descrito, al reflejar cómo el número de viviendas libres terminadas en la CV creció más rápidamente que en toda España hasta el año 2004, cuando alcanzaron su máximo. Y a partir de ese año, decrecieron a menor ritmo que el conjunto nacional hasta 2009, año en que su caída pasó a

**Grafico 15**  
**Viviendas terminadas España y Comunidad Valenciana**  
**Años 2002 a 2012. Índice 100= 2002**



**Grafico 16**  
**Transacciones de viviendas España y Comunidad Valencina**  
**Años 2004-2012. Índice 100=2004**



ser más acelerada. Y en transacciones, el ritmo de caída desde el 2004 también resultó más acelerado en la CV que en el resto de España. Y ambas caídas son la causa del derrumbe de los impuestos ITP, IT y AJD cuyas cifras ya han quedado consignadas antes. En definitiva, la crisis de la construcción provocó un ingente desempleo en el sector, la contracción del consumo y el derrumbe de los ingresos tributarios. Además de una fuerte corriente de desempleados que trataron de emigrar a sus países de origen... o hacia la economía sumergida...

### **6.3. El turismo**

Se ha dejado a un lado otro caso de favorable renta de situación, la del turismo; pues respecto a la Europa rica, a la combinación de sol y playas con facilidades sanitarias, de infraestructuras (recientemente el AVE), hay que añadir otras, según señaló, estudiando la zona, el economista especializado en cuestiones turísticas Juan Fuster Lareu: infraestructuras educativas para la población ocupada en turismo. Todo lo cual exige un gasto público regional nada despreciable.

Piénsese que durante los tres primeros meses de 2013, llegaron a la Comunidad Valenciana un 7,7% más de turistas extranjeros que durante el mismo periodo de 2012. Efectivamente, las vacaciones de Semana Santa son, en parte, expresivas de este porcentaje, pero este incremento señala una fuerza importante en el sector. Y en el informe del primer semestre de Frontur<sup>7</sup> se anota que España recibió 6,3 millones de turistas, con un crecimiento del 5,3% interanual y constituye un máximo histórico. Pues bien, la CV ha sido la cuarta en recepción de turistas, con un 9,6% de los recibidos, y un crecimiento del 9,8% en 2012, la mayor tasa registrada de todas las CC.AA. Reino Unido y los países nórdicos –con un crecimiento del 26%— explican ese crecimiento.

---

<sup>7</sup> Frontur. Nota coyuntura. Junio 2013.

Naturalmente, a los empresarios, sobre todo del ramo de la hostelería, también les interesa el turismo nacional. En el 2012, los españoles incrementaron su cifra en un 8,4% respecto a 2011 según Familitur. Parte corresponde a residentes en la propia Comunidad, que aumentaron un 19% y que concentran el 54% de las pernoctaciones de los españoles. El Instituto de Estudios Turísticos sostiene que este movimiento alcista respecto a los españoles, se va a mantener. Para todo el conjunto de España los viajes realizados por residentes en nuestra nación, en los tres primeros meses de 2013, descendió respecto al año anterior un 1,7%, mientras que crecía un 17,5% los viajes a la Comunidad Valenciana.

Otros datos a considerar, y que ofrecen resultados positivos, son las pernoctaciones en alojamientos de extranjeros; y la Comunidad Valenciana es la preferida para “campings”. En estas acampadas supera a Cataluña. Dígase otro tanto en los apartamentos turísticos con 131.090 viajeros en el primer trimestre de 2013, un 19,7% por encima del mismo periodo en 2012 y un 16% más de pernoctaciones. En este sentido la Comunidad Valenciana se encuentra detrás de Canarias y Andalucía, pero delante de Cataluña. Y también ha aumentado el denominado “alojamiento rural” en ese primer trimestre de 2013.

Y un dato contradictorio es que ese turismo, sobre todo el exterior, propicia una enorme afluencia de pacientes a la red hospitalaria valenciana –insistimos en el llamado turismo sanitario— cuyo coste – como ya vimos al comienzo de este mismo capítulo— a veces no se recupera, cargándose a las cuentas del sistema valenciano de salud. La GV calcula que en 2012 solamente se recibieron 100 millones de euros por este concepto.



#### **6.4. El paro**

Pero no sólo la construcción (véase cuadro 17 a escala nacional) ha afectado a la CV, sino que ha habido impacto en todos los sectores, que acusan claramente la crisis. Como lo demuestran las siguientes cifras de paro: los ocupados en la CV eran en el T1-2008 unos 2,26 millones de personas, de los que 66.900 en Agricultura, 433.900 en Industria, 328.300 en Construcción y 1.437.000 en Servicios. Tales cifras se redujeron en el T1 de 2013 a 67.400, 297.200, 115.700 y 1.284.200, respectivamente. Y en sentido inverso, crecieron las tasas de paro: comparando el T1-2008 con el T1-2013, resulta que en Agricultura se pasó del 11,39 a 23,76%, en Industria del 6,43% al 14,70%, en la Construcción del 10,5% al 27,60% y en Servicios del 9,62% al 29,19% (INE).

Todas esas tasas de desempleo en la CV son superiores a la media nacional en los diversos sectores de Industria, Construcción y Servicios. Pudiendo decirse, pues, que la crisis impactó en el empleo en la CV de forma muy dura, hasta el punto de que entre 2008 y 2011, fue la segunda región europea que más puestos de trabajo destruyó según Eurostat (9,5%), seguida, entre las diez primeras de España con posición más negativa, por Murcia (-8,4%) y Baleares (-8,2%).

#### **6.5. Los sectores industriales**

En una fase de crisis económica (2007-2013) en que lo normal es la desindustrialización en los países más avanzados, resulta alentador que en la CV se esté intentando, por todos los medios, mantener esa

**Cuadro 17**  
**Ocupados y parados en España (2008/2013)**

		OCUPADOS					PARADOS			
		Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	TOTAL	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
08	I TRIM. 2008	863,7	3.313,4	2.670,3	13.554,8	20.402,2	114,2	166,7	294,1	844,3
	II TRIM.	820,8	3.244,3	2.549,5	13.810,6	20.425,2	120,9	183,4	378,9	889,3
	III TRIM.	787,3	3.195,2	2.413,2	13.950,7	20.346,4	145,1	208,2	439,7	938,9
	IV TRIM.	803,8	3.042,7	2.180,7	13.829,6	19.856,8	149,1	288,0	584,9	1.147,5
09	I TRIM. 2009	837,8	2.900,1	1.978,0	13.374,9	19.090,8	170,5	373,1	743,7	1.446,4
	II TRIM.	786,6	2.799,4	1.922,1	13.436,9	18.945,0	194,5	394,4	701,8	1.465,6
	III TRIM.	737,2	2.719,6	1.850,3	13.563,1	18.870,2	215,1	359,8	622,1	1.404,7
	IV TRIM.	782,6	2.680,9	1.802,7	13.379,7	18.645,9	192,9	327,4	614,6	1.414,5
10	I TRIM. 2010	835,2	2.599,8	1.663,0	13.296,1	18.394,1	198,8	302,6	601,5	1.504,3
	II TRIM.	778,2	2.618,9	1.699,7	13.380,1	18.476,9	235,6	266,9	527,6	1.442,8
	III TRIM.	754,0	2.600,6	1.668,1	13.524,1	18.546,8	232,2	245,2	461,1	1.385,7
	IV TRIM.	804,5	2.622,8	1.572,5	13.408,3	18.408,1	209,0	231,8	439,1	1.410,7
11	I TRIM. 2011	783,2	2.540,8	1.494,0	13.333,7	18.151,7	226,2	253,0	442,4	1.505,4
	II TRIM.	741,2	2.577,7	1.430,2	13.553,9	18.303,0	244,6	241,2	429,5	1.431,7
	III TRIM.	707,7	2.576,3	1.370,7	13.501,5	18.156,2	252,0	217,8	455,5	1.477,6
	IV TRIM.	808,5	2.526,3	1.276,9	13.195,9	17.807,6	209,6	246,8	452,7	1.602,1
12	I TRIM. 2012	776,2	2.459,3	1.186,7	13.011,0	17.433,2	269,3	296,7	482,2	1.750,0
	II TRIM.	732,3	2.438,2	1.192,9	13.053,9	17.417,3	280,7	320,2	441,7	1.665,6
	III TRIM.	720,4	2.442,0	1.136,8	13.021,2	17.320,4	298,4	309,1	405,8	1.637,4
	IV TRIM.	784,0	2.383,5	1.073,9	12.715,6	16.957,0	267,2	294,8	387,9	1.737,3
13	I TRIM. 2013	723,2	2.316,7	1.049,7	12.545,1	16.634,7	296,3	317,6	376,9	1.823,9

Unidad: Miles de personas

Fuente: INE

importante faceta productiva. Lo cual exige actitudes de cambio hacia lo global, en la línea de la diversificación y la externalización que exponemos seguidamente.

Todo este panorama que se viene señalando, se completa lógicamente con la creación de empresas mercantiles de todo tipo. En el primer trimestre de 2013 supuso el 11,8% del total de las empresas creadas en España. El aumento de éstas se manifiesta en el cuadro 18.

**Cuadro 18**

<b>Sociedades mercantiles creadas en la Comunidad Valenciana en el primer trimestre</b>					
<b>Años</b>	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Empresas</b>	2.492	2.677	2.592	2.866	3.034

Esto, evidentemente, tiene que ver con la evolución del índice de producción industrial. En el cuadro 19 se observa una mejoría final evidente de la Comunidad Valenciana, respecto al conjunto español.

**Cuadro 19**

<b>Tasas de variación de la media de la producción industrial de lo que va de año</b>			
<b>Año</b>	<b>Mes</b>	<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>España</b>
2008	Diciembre	-7'0	-7'1
2009	Diciembre	-15'8	-16'2
2010	Diciembre	0'3	0'9
2011	Diciembre	-4'1	-1'8
2012	Diciembre	-3'7	-5'9
2013	Enero	6'8	-3'6
	Febrero	0'5	-6'0
	Marzo	-2'6	-7'5

El complemento es el cuadro 20 donde se observa qué es lo que fundamentalmente impulsa, y qué es lo que plantea problemas más serios. Crecen con fuerza los sectores alimentación y bebidas, cuero y calzado, madera, azulejos, maquinaria de equipo y transporte y decrecen el resto, algunos fuertemente como extractivas y refino, textil

—con tasas muy elevadas de decrecimiento en los sucesivos años de la crisis—, química, o instalación de maquinaria y equipo. Y se ve la diferencia con el conjunto de España en el cuadro 21 que muestra los porcentajes de las respectivas estructuras productivas de los sectores secundario y terciario. Debe hacerse notar que el porcentaje del comercio es sobre los servicios, no sobre el total.

### *6.5.1. Siderurgia*

Desde 1930 y hasta 1980, los Altos Hornos de Sagunto significaron mucho en la industria siderometalúrgica de la CV. Y pese a la fuerte reconversión industrial de la década de 1980, en la comarca saguntina sigue desarrollándose una importante actividad vinculada al hierro y el acero.

Se trata de dos grandes factorías, una de Arcelor-Mittal, y la otra del grupo Thyssen; ambas dedicadas a producir chapa destinada a la industria del automóvil y otras industrias mecánicas. Actividad que se conecta con el puerto de Sagunto, que en los últimos años se ha convertido en una de las principales plataformas de tráfico siderúrgico de España<sup>8</sup>. Recientemente, y por la crisis, hubo de cerrar la factoría de Galmed, del Grupo Thyssen.

### *6.5.2. El entorno de Ford se afianza*

En la década de 1970 tuvo gran impacto en la región valenciana el *efecto* Ford con su implantación en Almussafes. Ahora, y tras un tiempo de incertidumbre por los recortes de producción y empleo, debido a la crítica situación que atraviesa el sector del automóvil a

---

<sup>8</sup> Redacción, "Con una base sólida pese a la pérdida de brillo", *Expansión*, 26.XI.2009.

**Cuadro 20**  
**Índice de producción industrial por ramas de actividad**  
**Tasas de variación de la media de lo que va de año**  
**Comunidad Valenciana**

Año	Mes	TOTAL	Extractivas y refino; energía	Alimentación, bebidas y tabaco	Industria textil y de la confección	Industria del cuero y del calzado	Madera	Papel y cartón; artes gráficas	Química	Caucho y plástico	Productos minerales no metálicos; excepto azulejos	Azulejos	Metalurgia y fabricación de productos metálicos	Material y equipo eléctrico, electrónico, informático y óptico	Maquinaria y equipo	Material de transporte	Manufacturas diversas; reparación e instalación de maquinaria y equipo
2008	Diciembre	-7,0	38,7	-1,2	-7,6	-10,9	-28,6	-10,5	10,7	-9,4	-23,0	-15,4	-16,1	-3,4	-13,5	-15,8	-16,6
2009	Diciembre	-15,8	-1,1	-2,3	-25,9	-30,9	-26,2	-14,3	14,4	-21,4	-30,6	-34,9	-26,1	-23,4	-20,2	-14,9	-23,1
2010	Diciembre	0,3	1,7	-4,2	11,2	-2,9	-9,2	-1,7	5,0	-0,8	-7,8	12,9	3,0	10,9	-2,4	-2,5	-9,3
2011	Diciembre	-4,1	-10,3	-5,3	-11,9	0,7	-8,2	0,0	-0,2	-0,9	-9,0	7,2	-1,1	-8,9	4,5	2,2	-11,9
2012	Diciembre	-3,7	-4,7	2,6	-10,8	-13,4	-10,9	-3,4	4,5	1,3	-20,0	3,2	-8,2	-10,0	-3,3	-1,2	-9,2
2013	Enero	6,8	-3,3	13,5	12,8	15,0	18,1	10,2	2,6	9,2	-11,3	13,9	7,9	11,5	-13,4	53,2	-13,6
	Febrero	0,5	-2,3	5,4	1,7	7,5	15,4	2,5	-13,4	2,4	-10,4	8,6	-0,9	6,3	0,0	33,7	-15,4
	Marzo	-2,6	-4,3	1,5	-2,7	10,1	6,3	-1,9	-16,4	-2,7	-9,0	5,2	-3,6	2,8	1,7	23,2	-16,8

**Cuadro 21**

Porcentaje del número de empresas industriales y servicios										
Años	Comunidad Valenciana					España				
	Total	Industria	Construcc.	Servicios	Comercio	Total	Industria	Construcc.	Servicios	Comercio
2006	100'0	8'7	14'2	77'1	35'3	100'0	7'6	14'1	78'3	33'4
2007	100'0	8'2	14'7	77'1	33'9	100'0	7'3	14'6	78'1	32'5
2008	100'0	8'0	14'6	77'4	32'9	100'0	7'2	14'6	78'2	31'5
2009	100'0	8'0	12'6	79'4	32'7	100'0	7'3	13'2	79'5	31'1
2010	100'0	7'9	15'2	76'9	33'2	100'0	7'0	15'5	77'5	31'2
2011	100'0	7'5	14'6	77'8	32'9	100'0	6'8	15'0	78'2	30'8
2012	100'0	7'6	13'9	78'5	32'9	100'0	6'7	14'5	78'8	30'7

escala mundial desde la crisis que se inició en 2007, el pacto finalmente alcanzado por Ford y los sindicatos, garantiza el futuro de la gran planta industrial. Para bien del tejido industrial valenciano configurado en torno al centro de Almussafes, que abarca a multinacionales con miles de trabajadores —como Johnson Controls, Autoliv y Faurecia—, así como decenas de pymes industriales y de servicios. De hecho Ford está aumentando plantilla este año.

De cara a una mayor diversificación de esa amplia nómina de empresas, podrá ser importante el plan estratégico concebido por la *Asociación Valenciana de la Industria de la Automoción (Avia)*, que agrupa a más de cincuenta unidades productivas; y que precisamente se formó para entrar en nuevas áreas de producción, como la aeronáutica y la ferroviaria; así como para mejorar la competitividad del sector, fomentando la cooperación, con la creación, por ejemplo, de una plataforma de compras común en China, al objeto de externalizar y recortar costes<sup>9</sup>.

### 6.5.3. Industria auxiliar del automóvil

Otra vez en conexión con el *efecto Ford*, debe recordarse que muchas de las empresas que hoy trabajan para la segunda gran marca esta-

<sup>9</sup> A.C.A., "Un motor que cambia de marcha", *Expansión*, 26.XI.2009.

dounidense del automóvil, aprovecharon la llegada del gigante industrial a Valencia para entrar en un negocio que en principio poco tenía que ver con el suyo: fabricantes de grifería, moldes, pinturas, o inyección de plásticos. Todos ellos se adaptaron a las necesidades de Ford y pasaron a desarrollar una gama mucho más amplia de producciones<sup>10</sup>.

Hoy, merced a las altas exigencias de calidad exigidas por el gran fabricante de automóviles, las referidas empresas tienen capacidad para internacionalizarse. Así, la firma de plásticos *Industrias Alegre* ha formado una *joint venture* en Polonia; mientras que el grupo de estampaciones metálicas F. Segura invirtió 20 millones de euros en una factoría en Hungría. Por su parte, el grupo de servicios y logística Valmo, ha realizado una serie de implantaciones en Portugal y Marruecos.

#### 6.5.4. *Industria cerámica*

Se trata de un sector de gran trascendencia económica en la CV y muy particularmente en la provincia de Castellón. Íntimamente vinculada a la construcción, ha sufrido fuertemente el impacto de la crisis. Como se refleja en las fuertes tasas negativas de los años 2008 y 2009 del índice de producción industrial. Aunque todo indica que estamos ante una cierta recuperación.

La industria de fabricantes de baldosas cerámicas es una de las más dinámicas e innovadoras de España y, dentro del sector cerámico mundial, se posiciona como líder –junto a Italia– en cuanto a desarrollo tecnológico, diseño y calidad de servicio. Lo que hace del sector una industria estratégica en la economía española, aportando un claro superávit comercial al conjunto del país, con una tasa de cobertura

---

<sup>10</sup> A.C.A., "Instalarse fuera para seguir en Valencia", *Expansión*, 26.XI.2009.

por encima del 2.000%. Su gran capacidad exportadora la sitúan entre las doce mayores industrias exportadoras de España, y es la segunda que mayor superávit aporta a la balanza comercial de nuestro país. Bien expresivo de todo lo indicado es el cuadro 22.

**Cuadro 22**  
**Producción y ventas del sector azulejero**  
***Ventas en millones de euros y producción en millones de m<sup>2</sup>***

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011
Producción	584,70	495,20	324,40	366,00	392,00
Ventas mercado nacional	1.871,00	1.460,30	918,00	801,00	705,00
Exportación	2.295,00	2.210,90	1.673,20	1.746,80	1.892,00
Ventas totales	4.166,00	3.671,20	2.591,20	2.547,80	2.597,00

Fuente: ASCER

La industria azulejera española está realizando importantes esfuerzos de gestión y organización para ser más competitiva en el escenario internacional. Según estimaciones provisionales, la facturación total del sector azulejero alcanzó, en 2012, cerca de 2.650 millones de euros, lo que supone un nivel de facturación un 2% superior al del ejercicio anterior. De las ventas totales, el 80% se dirigió a los mercados internacionales, en 182 países. La exportación experimentó un crecimiento del 10% con respecto a 2011, alcanzando la cifra estimada de 2.080 millones de euros.

A lo largo de la crisis, las grandes marcas del sector se han planteado estrategias para buscar nuevos nichos de negocio, más allá de los tradicionales del *alicatado de baño y cocina*. En esa dirección, la primera compañía española del referido ámbito, y una de sus referentes mundiales, Porcelanosa, ha optado por desarrollar nuevos productos destinados a equipamientos públicos, mobiliario urbano, pavimentos cerámicos, etc. Como también pretende reforzar líneas del tipo de piezas para fachadas y nuevos materiales. Otra de las grandes em-



presas del ramo, Tau, está experimentado igualmente con nuevas líneas de productos, y a tales efectos ha establecido alianzas con otros fabricantes, para desarrollar fachadas con placas fotovoltaicas así como otros sistemas de aprovechamiento energético.

#### *6.5.5. Otras industrias significativas de la CV<sup>11</sup>*

Respecto al *calzado*, cuyo peso en la economía alicantina es notable, su cifra de aportación al PIB ha pasado de 2,0% en 2008 a 2,11% en 2012, un lapso, recordemos, en que el PIB de la CV descendió notablemente. Las ventas nacionales se desplomaron entre 2008 y 2010, aunque se recuperaron algo en 2011. También las exportaciones cayeron en los años 2009 y 2010, habiéndose recuperado en los siguientes 2011 y 2012. La cifra de empleo se redujo de 22.048 personas en 2008 a 16.633 en 2011.

En cuanto al *sector del mueble*, su peso se redujo en el PIB regional desde 1,76% en 2008 a 0,95% en 2011, por el colapso en la edificación residencial antes evidenciado. Las ventas nacionales se contrajeron en casi dos tercios, y las exportaciones también disminuyeron en el periodo en un 7,7%. El empleo pasó de 22.504 personas a la mitad, 11.426, lo que supone haber sido muy afectado por la crisis; sobre todo por la de la edificación, ya que las ventas para nuevos apartamentos turísticos y pisos se han paralizado, y la crisis no invita a la renovación del inmobiliario.

Por su parte el *sector textil* está teniendo una fuerte caída desde el inicio de la crisis de dos dígitos y también registra una sensible reducción en sus cifras de exportación.

---

<sup>11</sup> Ver cuadro 17

Finalmente, el *sector juguete* se contrajo desde el 0,33% del PIB valenciano a 0,27% en 2011. Las ventas nacionales lo hicieron en un 40,7%, si bien sus cifras de exportación se mantuvieron. El empleo, ya muy reducido en la CV en este sector, se redujo en un 25%, ocupando en 2012 sólo a 1.568 personas.

## **7. EL SECTOR EXPORTADOR**

El comportamiento exterior de la economía valenciana en la crisis, ha sido muy compensador, con un tirón positivo que se observa en los datos concretos que siguen: en el año 2013, hasta marzo, la CV tuvo un superávit exterior de 741,4 millones de euros; y desde octubre de 2012, ha encadenado seis meses consecutivos de saldo comercial positivo (cuadro 23).

Por supuesto que así presenta el tercer mayor superávit comercial de toda España y entre las cuatro Comunidades Autónomas más exportadoras, el único superávit de las mismas. Lograda esa realidad porque las exportaciones de esta Comunidad han crecido un 6,9% en los tres primeros meses de 2013 en comparación con el mismo periodo de 2012, hasta alcanzar así un valor de 5.042,8 millones de euros. Su crecimiento es tres puntos superior a la media nacional, con una tasa de cobertura, para enero-marzo, del 114,17%, 21,4 puntos por encima de la española, que incluye dentro de sí esta favorable relación comunitaria valenciana.

Es el resultado de que más de 2.300 empresas se han sumado a la exportación durante el año 2012. En enero y febrero de 2013, el crecimiento de éstas ha sido del 8,8%, el mismo porcentaje que para el total nacional. Esa vitalidad exportadora se manifiesta en que, desde 2009, las empresas exportadoras que eran 15.899, han pasado en el 2012 a 20.944. En el cuadro 23, tenemos la participación y evolución

Cuadro 23

## Participación y evolución exportadora (por 100) de los principales sectores de la Comunidad Valenciana

	DATOS ABSOLUTOS (MILLONES EUROS)			PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL		DIFERENCIA
	2007	2012	T.V. %	2007	2012	12 / 07
INDUSTRIA	16.159,1	16.829,2	4,1	82,2	80,6	-1,6
NO INDUSTRIAL	3.491,2	4.052,8	16,1	17,8	19,4	1,6
TOTAL EXPORTACIONES	19.650,2	20.881,9	6,3	100,0	100,0	0,0
AUTOMÓVIL (CAP. 87)	4.232,4	2.498,4	-41,0	21,5	12,0	-9,6
AZULEJO (CAP. 69)	2.282,7	2.103,5	-7,9	11,6	10,1	-1,5
T+C+M+J (Textil, Calzado, Mueble y Juguete)	2.537,9	2.337,5	-7,9	12,9	11,2	-1,7
TEXTIL Y CONFECCIÓN (CAP. 50 A 63)	766,8	712,2	-7,1	3,9	3,4	-0,5
CALZADO (CAP. 64)	1.067,3	1.010,3	-5,3	5,4	4,8	-0,6
MUEBLE (CAP. 94)	528,1	451,1	-14,6	2,7	2,2	-0,5
JUQUETE (CAP. 95)	175,7	163,9	-6,7	0,9	0,8	-0,1
MADERA (CAP. 44)	259,0	136,0	-47,5	1,3	0,7	-0,7
PAPEL, EDICIÓN Y A.GRAF. (CAP. 47 A 49)	219,6	154,4	-29,7	1,1	0,7	-0,4
MINERALES (CAP. 25 A 27)	813,6	803,5	-1,2	4,1	3,8	-0,3
MAQUINARIA y APARATOS ELÉCTRICOS (CAP. 84+85)	1.386,3	2.358,2	70,1	7,1	11,3	4,2
QUÍMICA (CAP. 28 A 38)	1.526,0	1.999,5	31,0	7,8	9,6	1,8
METAL (CAP. 72 A 83)	905,1	961,3	6,2	4,6	4,6	0,0
ALIMENTACIÓN (CAP. 16 A 24)	573,9	954,1	66,2	2,9	4,6	1,6
CAUCHO-PLÁSTICO (CAP. 39+40)	535,3	846,2	58,1	2,7	4,1	1,3

Fuente: MINECO (Ministerio de Economía y Competitividad). TARIC: Tarifa Integrada Comunitaria

exportadora en porcentaje de los principales sectores en este sentido de la Comunidad. Destacan entre ellos el sector "Alimentación" que crece un 66,2%, con la "Maquinaria y aparatos eléctricos" que lo hace un 70,1.

A pesar de la crisis, y también a causa de ella, el comportamiento exterior de la economía valenciana en la etapa de crisis muestra un fuerte dinamismo. El tirón derivado del exterior se aprecia en los siguientes datos concretos: en 2013, hasta marzo, la Comunidad Valenciana tuvo un superávit exterior de 741,4 millones de euros; y de 1.590 M€ hasta junio. Desde octubre de 2012, ha encadenado nueve meses consecutivos de saldo comercial positivo, con el tercer mayor superávit comercial de toda España, situándose entre las cuatro CC.AA. más exportadoras.

Todo lo indicado anteriormente, es el resultado de que más de 2.300 empresas se han sumado a la exportación durante 2012. Y en el primer semestre de 2013 las exportaciones de la CV han crecido un 11,5%, frente a una media nacional del 10,5%, y han logrado un superávit comercial de 1.590 M€

## **8. LAS INFRAESTRUCTURAS: PUERTO – AVE - FFCC MERCANCÍAS - NODO LOGÍSTICO**

Una de las bases de la economía globalizada es la rapidez de las transformaciones del tráfico de mercancías a escala mundial; del cual la CV no podía quedarse fuera, merced al Puerto de Valencia, situado en la ruta marítima del Canal de Suez al Estrecho de Gibraltar; como *puerta de acceso* a la gran pujanza de Asia al Mediterráneo y al Atlántico; y de éste y del Mediterráneo, para Asia<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> "Una segunda revolución en materia de infraestructuras", ABC, *Infraestructuras Comunidad Valenciana*, 30.XI.2009.

Los esfuerzos realizados por la Administración General del Estado y la Comunidad Valenciana en materia portuaria, se centran en consolidar los tráficos interoceánicos por el Mediterráneo<sup>13</sup>.

El puerto es origen de negocios de empresas valencianas con notable presencia internacional. Así sucede con el grupo Boluda, que abarca desde astilleros a líneas marítimas y servicios, incluidos remolque y salvamento marítimo. Además, dentro del ámbito logístico, la valenciana Raminatrans ha pasado a disponer de seis delegaciones en China; y el Grupo Alonso, concesionario de una nueva terminal en Sagunto, también se encuentra en pleno desarrollo internacional. Todo ello configura un puerto muy dinámico para competir en condiciones ventajosas con Barcelona, Algeciras, y con el marroquí de Tanger-Med.

Con la llegada del AVE a Valencia y a Alicante (pendiente Castellón), se aprecia más y más la extraordinaria importancia de esta inversión en infraestructura para la Comunidad Valenciana. En ese sentido, el corredor AVE Madrid-Levante, incluyendo Murcia y Cartagena, dan idea de la potencialidad de tal recorrido.

A lo anterior debe agregarse la decisión del Estado, en una fase de contracción de inversiones en infraestructuras públicas (2010), de mantener la red AVE-Levante como prioridad nacional. Una inversión criticada —y que desde luego necesita de mayor transparencia y cálculos económicos<sup>14</sup>—, pero que tiene compensaciones nada desdeñables, hasta ahora no suficientemente valoradas:

- Se utilizan energías limpias, reduciéndose la contaminación que genera el tráfico automóvil y aéreo.

---

<sup>13</sup> A.C.A., "El eje sobre el que canalizar la logística del siglo XXI", *Expansión*, 26.XI.2009.

<sup>14</sup> German Bel, "España, capital París", Destino, Madrid, 2010.

- Vertebran el país, por la gran facilidad que suponen para la movilidad en largos recorridos ferroviarios.
- Potencian una importante industria de material ferroviario, que cuenta con exportaciones más que significativas.
- Permiten abordar grandes proyectos llave en mano en el exterior. Como se vio con el contrato del siglo, la obra que ganó un consorcio de empresas españolas, por casi 7.000 millones de dólares, para la línea de alta velocidad de 450 km, desde La Meca a Medina, en Arabia, pasando por el puerto de Jeddah. Aparte de otras inversiones tan importantes como las de Talgo en Uzbekistán y Kasakstán.

La polémica sobre el AVE seguirá por mucho tiempo, reconociéndose que deberían analizarse con rigor los datos resultantes de la explotación desde 1992. Sin embargo, en lo concerniente a su utilidad global, surgen nuevos argumentos:

- La posibilidad de utilizar la red AVE para carga, con trenes completos diseñados *ad hoc*; y sistema de contenedores para largas distancias (por ejemplo, Barcelona-Cádiz, o Valencia-La Coruña-Vigo, o en el futuro, Bilbao-Algeciras). Idem que lo anterior, en régimen de transporte mixto de personas y carga, para productos de alto precio por unidad de peso (paquetería).
- Es posible potenciar la comunicación nodal del puerto de Valencia con Madrid, Zaragoza y Lisboa, para carga ferroviaria.
- Y sobre el argumento de la sobreinversión que ha supuesto la red AVE, algunos autores (Tamames *et alia*) aducen el símil histórico de los puentes y calzadas romanas, que durante muchos siglos fueron la base del transporte en España después de caer el Imperio de Roma. Precisamente porque durante la romanización hubo,

por razones militares, un sobredimensionamiento de infraestructuras que luego –ciertamente con importantes gastos de conservación y mantenimiento— permitieron aprovecharlas durante un periodo histórico muy largo.

En el caso de la CV, hay que fijarse también en que la *red AVE-Levante*, unirá las seis provincias que más crecieron en los últimos 30 años antes de la crisis en la Península, según vimos en los mapas expuestos al principio del presente capítulo. Así, mientras que la población de España pasó de 37 millones en 1981 a 47 millones en 2010, con un aumento del 24%, las provincias y territorios que unirá la Red AVE-Levante presentaron plusmarcas de expansión, de no menos del 40%; con el siguiente desglose: Alicante y Almería, 59 y 58%, respectivamente; Murcia, 47%; Castellón el 33, y Valencia 20%.

Y gran importancia podrá tener en el futuro de la CV el corredor mediterráneo, ya aprobado en sus grandes cifras por la UE, aunque su arranque a efectos de inversión parece estar demorándose.

Pero todo ello depende de la capacidad inversora del Estado en la CV, y al respecto, los últimos datos no son nada favorables. Así, en 2013, la inversión estatal en la CV fue del 6,1%, frente a un peso del PIB valenciano dentro del nacional del 9,6%.

Ante esa situación, debe subrayarse que si la CV hubiera recibido en inversiones cifras próximas a la media nacional entre los años 2009 y 2013, habría resultado un monto adicional de 1.900 M€. Quedando lo efectivamente percibido en la CV con diferencias per cápita, en menos, de 53 € (2011) y 98 €. (2013). Circunstancia que en parte cabe atribuir al hecho de que diversas CC.AA. tienen fijados en sus Estatutos respectivos unos requisitos mínimos de inversión. Lo cual

no se introdujo en su momento en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, ni en su redacción inicial, ni en sus modificaciones ulteriores.

La disposición adicional tercera del Estatuto de Cataluña fija que “la inversión del Estado en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se ha de equiparar a la participación del Producto Interior Bruto de Cataluña en relación con el Producto Interior Bruto del Estado por un periodo de siete años. Estas inversiones podrán utilizarse también para liberar peajes o la construcción de autovías alternativas”.

De ahí que el tema de las inversiones está íntimamente ligado a la modificación que la CV pretende llevar a cabo en su Estatuto para acomodarlo a los de Cataluña y Andalucía. Con un articulado muy similar al de ambas CC.AA. a fin de blindar las inversiones del Estado en la CV y acomodarlas al peso del PIB de la CV en el nacional (9,6% en 2013). Tal propuesta fue presentada ante el Congreso, pero su debate se aplazó en septiembre de 2013 por diversas cuestiones; entre otras, para no duplicar un referéndum que habría que llevar a cabo también por la decisión de recortar el número de parlamentarios de *les Corts*.

## **9. UNIVERSIDADES e I+D+i**

Por otro lado, no se puede olvidar que, como se señala en el documento del Alto Consejo Consultivo en I+D+i de la Presidencia de la Generalitat, *La investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Valenciana. Resumen Ejecutivo 2012*, “en el último año buena parte de los indicadores muestran una evolución poco favorable. Tras un aumento continuado de los recursos destinados a la I+D valenciana, en los años anteriores, en 2010 se ha quebrado esta ten-



dencia, agravada por la contracción de la innovación empresarial, ya especialmente intensa durante 2009. El gasto interno en I+D se ha reducido el 3,5% en 2010 frente a los avances logrados hasta 2008, al que se ha unido un menor esfuerzo económico en I+D respecto al PIB, si bien se han mantenido las plantillas dedicadas a la investigación”.

Por ello, y con el ex-Rector de la UPV, Juan Juliá, diremos que no es nada acertado recortar los presupuestos universitarios de I+D+i –al igual que los del CSIC— cuando el discurso político del gobierno apuesta por la economía del conocimiento y sus universidades. Y será bueno subrayar que existen tres *rankings* universitarios reconocidos internacionalmente para identificar las mejores instituciones académicas, Shanghái, THES, y QS, en las que entre las quinientas mejores figuran simultáneamente en los tres, siete universidades españolas, por cierto todas públicas, y entre ellas siempre dos valencianas: UV, y UPV<sup>15</sup>.

## 10. RECAUDACIÓN FISCAL

Ni que decir tiene que tal situación de crisis está afectando a la recaudación fiscal, puesto que la economía valenciana se está comportando de modo muy diferente en boom y en crisis; aquel caracterizado por el disparo en la edificación urbanística de sol y playa, y ésta por su fuerte contracción.

Porque ¿cómo se han comportado las diversas CC.AA. y la CV desde que se inició la crisis? ¿Qué ha pasado en los periodos 2002 a 2008 y luego entre 2009 a 2012? No es un tema baladí y menos aún, cuando la crisis nos ha llevado a un mandato europeo en materia de déficit que, aunque pueda ser flexibilizado para los próximos dos años en

---

<sup>15</sup> Juan Juliá, Catedrático de Economía CPI-UPV. Conferencia. Extracto de 21 páginas.

favor de España, seguirá manteniendo una fuerte presión contra el gasto en todas las CC.AA y sobre la CV, tanto más cuanto que los Ingresos –propios y cedidos- caen por mor de la propia caída del PIB, y cuando el esfuerzo tendrá que venir, por tanto, de la fuerte reducción de ese gasto.

**Cuadro 24**  
**Recursos gestionados por AGE en la CV**

Años	Recursos gestionados AGE (M€)
2002	7.241
2003	8.012
2004	8.938
2005	10.203
2006	11.563
2007	11.782
2008	9.895
2009	9.705
2010	10.753

*Fuente: Consl.Hac.GV.*

Ni que decir tiene que tal contracción del PIB ha tenido su reflejo en la recaudación fiscal en la CV. El total de recursos gestionados por la AGE (IRPF, IVA e IIEE en términos normativos, más Fondos, más Recaudación Real de Tributos cedidos (IP+ ISD+ ITPAJD+ Tributos de juego+ Ingresos pendientes de aplicar+tasas afectas según criterio normativo+ impuestos minoristas de hidrocarburos), revelan entre los años 2002 a 2010 un extraño comportamiento (cuadros 24 y 25). Los tributos gestionados por AGE medidos en términos normativos para que sean comparables en tanto que los gestionados por la CV están en términos reales, dan el resultado que se aprecia en el cuadro 24.

Como puede apreciarse los recursos crecen hasta el año 2007 para caer entre los años 2008 y 2009 y recuperar algo en 2010, pero incluso con cifras menores a 2006 y 2007.

Y si hiciéramos un desglose entre unos y otros veríamos cómo se comportan de modo bien diferente. El ITP cae desde 1.287 M€ en 2006 a 456 M€ en 2012, es decir se redujo 2/3; el IAJD se reduce desde 1.151 M€ en 2006 hasta 228 en 2012, con una contracción del 80%; y el de Operaciones Societarias desde 46 M€ a 9 M€ en 2012. Son reducciones que sólo se ven compensadas por el aumento de los ingresos por IRPF, que pasan de 2.120 M€ a 3.790 M€ en ese periodo, y sobre todo con un fuerte aumento en los años 2011 y 2012, y el IVA que crece desde 2.102 M€ a 3.890 M€ entre esos años. Todos los demás impuestos y tasas disminuyen fuertemente, pues la recaudación nacional se comporta de modo semejante.

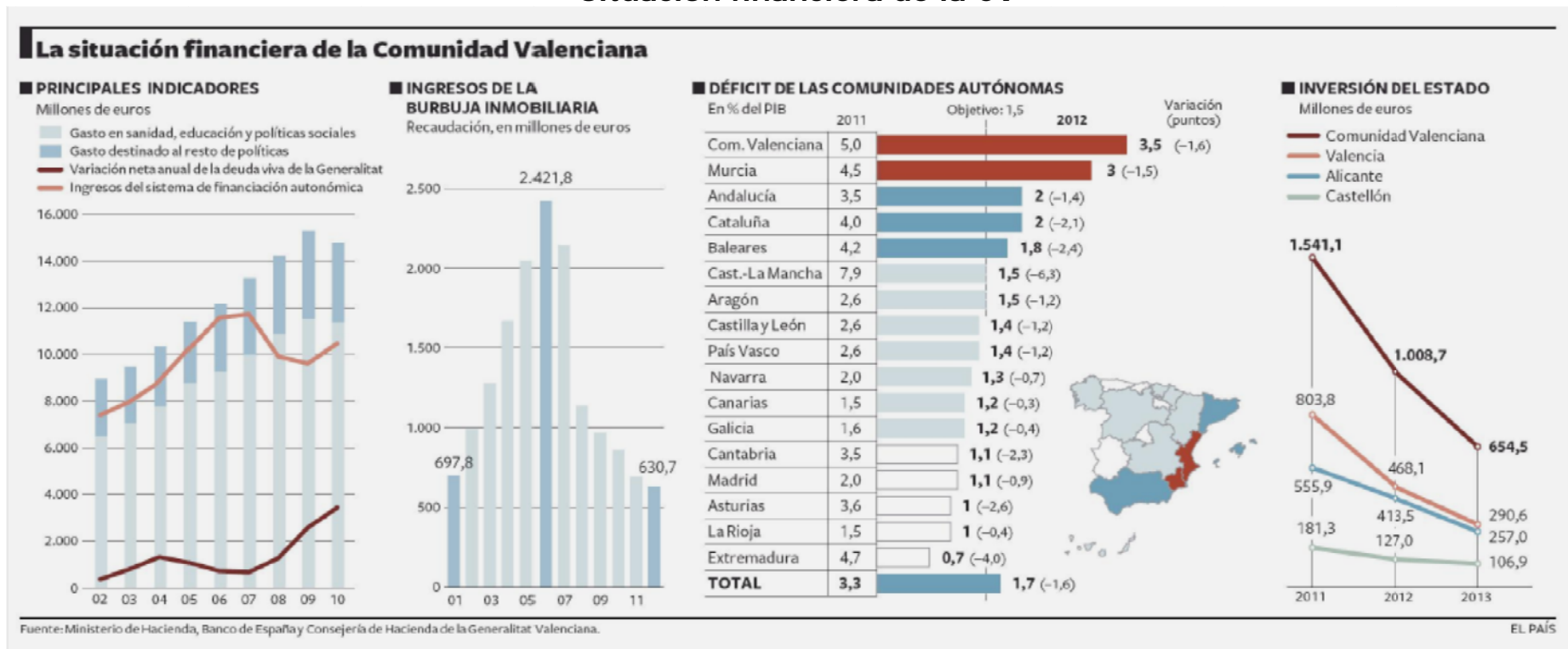
Aunque el ejercicio a la baja de competencias normativas en materia tributaria es un rasgo común a varias CC.AA., la Comunidad Valenciana se halla entre las que se sumaron a la desfiscalización plena del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) para parientes de los grupos I y II; y ha sido junto con Baleares una de las últimas comunidades en reinstaurar el Impuesto sobre el Patrimonio. Siguiendo la tónica general de las CC.AA., hasta hace poco tiempo las medidas tributarias de subida de impuestos, se han centrado en el ITPAJD, cuya vinculación con el ciclo inmobiliario es muy estrecha, de manera que la crisis ha afectado a la Comunidad en mayor medida que al resto, con un efecto negativo muy fuerte en los ingresos tributarios de la Generalitat Valenciana.

Respecto a la capacidad fiscal, es seguro que el nivel de economía sumergida (ES) en la Comunidad Valenciana – ya comentado- sea mayor que otros lugares de España y que esto penalice su capacidad fiscal<sup>16</sup>. Por lo que el estudio de FEF atribuye a la CV una ES de

---

<sup>16</sup> Sobre este tema puede verse el capítulo 2, con el detalle de una serie de estimaciones.

**Cuadro 25**  
**Situación financiera de la CV**



24,3% lo que da un PIB sumergido total de 24.707 millones de €. Porcentaje que coloca a la CV en cifras similares a Cataluña, Andalucía y Murcia, aunque muy inferior a La Rioja (31,4%) o Canarias (28,7%). Pero no es el único que atribuye a la CV cifras semejantes.

Entre 2006 y 2012, los impuestos cedidos no sujetos a entregas a cuenta caen de 3.453 M€ en 2006 a 1.221 M€ en 2012, un 64% menos (cuadro 26 y gráfico 27). En tanto que para los últimos datos disponibles, en lo que va de 2013, la caída respecto a 2012, es aún más dramática, como puede apreciarse a la vista del cuadro 28, facilitado por la propia GV.

## **11. LA CV EN BOOM Y EN CRISIS**

La CV está en crisis. En esta cuestión La Fuente nos dice en su documento sobre el SFA en boom y en crisis (La Fuente, 2013.16), comentando las controversias sobre las finanzas autonómicas, lo siguiente: "...En ella se suele poner acento en la dureza de los recortes de los últimos ejercicios, olvidando la temeraria explosión del gasto durante los años precedentes."

Analiza posteriormente el comportamiento de ingresos pero "... Excluye tanto de los ingresos como de los gastos dos partidas en relación con las cuales algunas comunidades autónomas (pero no todas ellas) actúan sólo como intermediarias: las transferencias del Estado a las corporaciones locales y las subvenciones de la política agraria de la Unión Europea." Por cierto, ya se ha indicado antes que las ayudas y subvenciones de la PAC a la agricultura valenciana se sitúan en torno al 5% mientras que para toda España suelen superar el 33%.

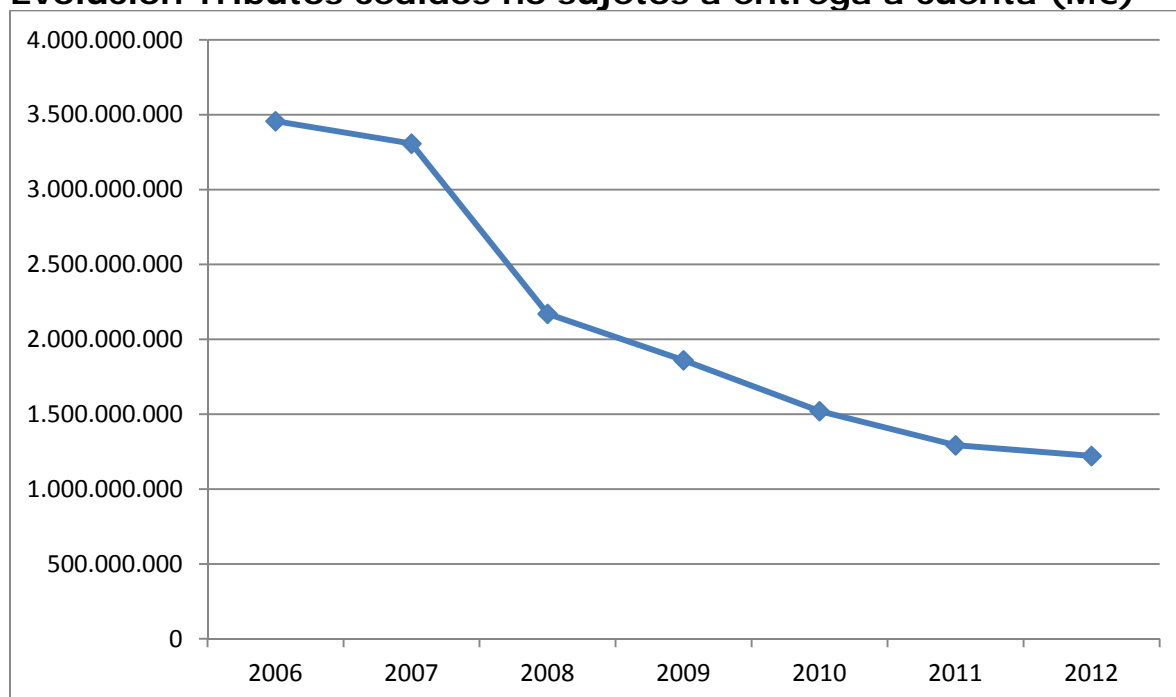
Todo ello muestra la evolución de los ingresos y de los gastos de las distintas comunidades autónomas durante el periodo analizado.

**Cuadro 26**  
**Tributos cedidos no sujetos a entrega a cuenta (M€)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ITP	1.287,00	1.040,00	523,83	512,82	554,83	485,69	456,40
AJD	1.151,00	1.104,00	663,72	502,00	346,15	263,64	228,30
OS	46,09	62,39	39,74	32,37	29,42	5,08	9,10
Impuesto sucesiones	217,75	204,00	150,83	136,46	157,44	157,83	138,90
Impuesto Donaciones	27,02	27,58	21,78	15,52	17,75	15,02	15,60
Impuesto sobre Pa- trimonio	147,89	188,31	217,77	216,16	3,69	0,48	3,50
IEDMT	210,89	236,36	135,53	72,44	66,65	47,81	37,90
Tasa sobre el juego del bingo	132,41	139,74	123,17	96,89	90,62	69,06	42,80
Tasa máquinas	115,60	116,26	117,50	123,91	110,67	108,22	89,40
Tasa del juego sobre casinos	21,91	22,40	16,29	9,52	5,06	7,50	12,10
Rifas, tómbolas y combinaciones aleato- rias	0,14	0,09	0,14	0,10	0,10	0,07	0,46
Impuesto sobre Ven- tas Minoristas de De- terminados Hidrocar- buros	99,46	165,02	160,24	142,64	138,61	132,44	186,50
	3.457,16	3.307,42	2.170,53	1.860,82	1.521,01	1.292,84	1.220,96

Fuente: GV.Consell.Hac. y elaboración propia.

**Grafico 27**  
**Evolución Tributos cedidos no sujetos a entrega a cuenta (M€)**



**Cuadro 28****Contracción de ingresos propios de la GV en enero-julio 2013**

Reconocido	Ac 2012/Jul	Ac 2013/Jul	Dif % 12-13
TOTAL ITP/AJD	391.321.304,00 €	376.190.182,40 €	-3,87%
200 - TP	252.103.632,00 €	269.847.929,20 €	7,04%
201 - OS	7.568.589,97 €	1.406.521,07 €	-81,42%
202 - AJD	131.649.082,00 €	104.935.732,00 €	-20,29%
TOTAL ISD	87.456.695,62 €	99.041.213,38 €	13,25%
11000 - Suc	78.056.327,10 €	84.954.559,38 €	8,84%
11001 - Don	9.400.368,52 €	14.086.654,00 €	49,85%
TOTAL ITPAJD+ISD	478.777.999,60 €	475.231.395,70 €	-0,74%
11100 - Imp. Patrim	517.326,31 €	988.178,91 €	91,02%
33000 - Tasa Bingo	22.167.971,07 €	18.371.602,62 €	-17,13%
33001 - Tasa Maq. B y C	43.858.051,46 €	37.691.835,11 €	-14,06%
33002 - Tasa Casinos	8.326.480,38 €	7.289.529,46 €	-12,45%
33003 - Rifas y comb. aleat.	20.422,92 €	1.067.441,84 €	5126,69%
33004 - Recargo Maq. recre.	182,58 €	0,00 €	-100,00%
33005 - Recargo Casinos	197.087,78 €	60.704,05 €	-69,20%
32/33 - Exacc. Juego	74.570.196,19 €	64.481.113,08 €	-13,53%
30 - Tasas	30.322.008,34 €	26.968.776,65 €	-11,06%
31 - Precios publicos	5.074.104,26 €	5.236.290,20 €	3,20%
Subtotal	110.483.635,10 €	97.674.358,84 €	-11,59%
TOTAL	589.261.634,70 €	572.905.754,60 €	-2,78%

Fuente: GV

Aunque existen diferencias notables entre unas comunidades y otras, la mayor parte de ellas comparte un patrón bastante similar con picos de ingresos y gastos en 2009 y caídas de ambos agregados durante el periodo final que dejan a la gran mayoría de las regiones con descensos netos de ingresos y aumentos del gasto en relación a 2003." Ese es el caso de Valencia.

"De acuerdo con el indicador, la región con un peor desempeño financiero durante el conjunto del periodo ha sido Castilla-La Mancha, seguida por Baleares, Valencia, Cataluña y Murcia –afirma La Fuente–, mientras que en el extremo opuesto de la distribución se encuentran Madrid, Navarra, El País Vasco, Galicia y Asturias.

Construye además, un "indicador de la situación financiera actual de las distintas comunidades y se muestra su desglose en una serie de

componentes que nos ayudan a entender el origen de los desequilibrios actualmente existentes. El saldo presupuestario de cada comunidad autónoma al final del periodo (en 2012), medido como fracción del PIB. De esta forma, se obtiene ... un indicador que mide la brecha existente entre el gasto y los ingresos no financieros de las comunidades autónomas después de las citadas retenciones – o la intensidad del ajuste necesario en el momento actual para volver al equilibrio presupuestario”. Según lo expuesto, la intensidad del ajuste en la CV la proporciona el índice -34,05% que es el peor de todas las CC.AA, incluso 10 puntos superior a la CA que le sigue, que es Murcia con -24,76% .

Seguidamente estudia la brecha existente entre necesidades de gasto e ingresos y constata que, respecto a 2007, lo que ha habido ha sido una disminución real de recursos mientras que las necesidades de gasto, muy impulsadas por el crecimiento demográfico –sanidad, educación y prestaciones sociales—, han seguido creciendo y como consecuencia de ello déficit y deuda aumentaron considerablemente. Este es el caso de la CV con cifras notables ya mencionadas, puesto que es una de las CC.AA. en donde las necesidades han crecido muy por encima de la media. Aunque advierte que la deuda de la CV ya era muy fuerte antes de 2007, pues en aquel año era el doble de la media. Pese a ello, la ratio Deuda/PIB para la CV es la más alta en los tres años examinados: 2007, 2009 y 2011. Y sigue en 2013...

En la revista del IEE nº 1 y 2 2013, hay un trabajo de Pérez y Cucarella<sup>17</sup> que aclara bastante el fenómeno de la deuda/déficit vs. gastos e ingresos de las CC.AA.. Tras señalar que el “endeudamiento de las Comunidades oscila entre el 50% y el 100% de su presupuesto de gastos e ingresos” hace notar que “incluso las CC.AA. más endeuda-

---

<sup>17</sup> Pérez, F y Cucarella, V, “Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia del nuevo modelo”, IEE. Revista Nº 1 y 2. 2013. Pags. 78 -103.



das y que tienen cerrados los mercados desde hace un año –como Cataluña o la CV— son muy inferiores a los de Administraciones que los tienen abiertos sin problemas” e insiste, como otros, en que “ las CC.AA. que gastan más son las que ingresan más del modelo” precisando que “hay comunidades que tienen déficit a pesar de ingresar más que la media y otras que también lo tienen a pesar de gastar menos que la media” para acabar refiriéndose, otro más, a que “el sistema de financiación necesita cambios sustanciales que lo hagan más equilibrado y lo desenganchen de una vez del status quo que representan los anteriores y que ha contribuido a sus malos resultados”.

En la misma línea apunta el prof. Rotellar<sup>18</sup> cuando en sus conclusiones nos recuerda que “la reforma del SFA no puede hacerse esperar al constituir el elemento que marca la base de los ingresos no financieros de las CC.AA. ...ingresos que han de financiar los servicios esenciales que las regiones tienen transferidos y que deben guardar un paralelismo muy exacto con la financiación necesaria de dichas competencias, pues es esencial para que las regiones puedan cumplir sus objetivos de estabilidad presupuestaria...”.

## **12. CONCLUSIONES**

Como ha quedado visto, la CV, al igual que el resto del Arco Mediterráneo, está sufriendo fuertemente la crisis en términos de PIB, empleo, y contracción de ingresos fiscales; aunque recuperándose en sus cifras de exportación y de turismo, a partir del primer semestre de 2013.

---

<sup>18</sup> Rotellar, J. M<sup>a</sup>. “Hacia un sistema de financiación racional. Problemas del sistema actual y soluciones a los mismos”. IEE. Revista. Nº 1 y 2. 2013. Págs. 106-117.

Pero una característica esencial de dicha CV es su población, cuyo crecimiento entre los años 2011 y 2012 ha desbordado toda previsión, muy inducido por la presencia de extranjeros, que forzaron en su día la compraventa de viviendas y al tiempo el gasto sanitario. Desgraciadamente el sector vivienda/edificación comenzó a derrumbarse antes de la crisis y ha hecho crecer el desempleo y arrastrado una caída del consumo notable, así como ha deteriorado los ingresos fiscales vinculados a dicha actividad.

Ese crecimiento demográfico tiene una especial relevancia por su relación con el SFA y los Fondos de nivelación. Dado que la renta/cápita ha sido desde que se inició el NSFA2009 decreciente y menor que el 90% de la media nacional; además los incrementos que debían haberse inducido vía SFA no se han producido con la intensidad debida (se verá en capítulos posteriores). Y esto ha perjudicado seriamente su financiación y ampliado su déficit y su deuda.

En todo caso no cabe cerrar este capítulo sin hacer mención a algunos signos positivos que parecen apuntar a una cierta, aunque tenue y dudosa todavía, mejoría en las macromagnitudes y el comportamiento de la economía valenciana. Son los siguientes:

- a) Clara mejoría de las exportaciones de la CV en el primer semestre del año en curso. Éstas han crecido un 11,5%, por encima de la media nacional, muestran un superávit comercial de 1.590 M€, y las provincias de Valencia y Alicante crecen un 13,3% y un 14,7% por encima de la media de la CV, aunque Castellón muestra sólo un leve aumento del 5,3%. Por sectores hay que destacar el alimentario que concentra el 22,9% de las exportaciones, seguido de la automoción; y mejoras en calzado.

- b) Cifras recientes del Ministerio de Fomento muestran que el puerto de Valencia, en contenedores, es hoy ya el primero de España, el quinto europeo, y el trigésimo del mundo. Le siguen en España los de Algeciras, Barcelona, Las Palmas y Bilbao. No insistiremos en este valor estratégico del puerto de Valencia pues ya se ha indicado antes, pero debe ser tomado como un ariete para el futuro de la CV.
- c) A ello hay que añadir el magnífico comportamiento de la CV en la recepción de turistas internacionales en el periodo enero-julio 2013. En dicho lapso España recibió 34 millones de turistas extranjeros con un aumento interanual del 3,9%, en tanto que la CV lo hizo con un 11,8% interanual, que es la mayor tasa de crecimiento, y representa el 9,9% de los turistas recibidos (Frontur-julio 2013).
- d) El “ladrillo” en la costa vuelve a suscitar cierto interés. Se observa un leve repunte en la venta de viviendas en el Arco Mediterráneo en 2012 y en el primer semestre de este año en claro contraste con una caída de -5,5% para el total nacional. Crecen en tasa interanual –según datos de registros de la propiedad— un 6,7% en Baleares, 5% en Cataluña y 0,8% en la CV—. Y en ésta, la compra de casas por turistas durante 2012 supuso ya unos ingresos de 1.600 M€ con compras por ciudadanos de Reino Unido (RU), Alemania, Bélgica y Francia primordialmente. Pero esta tendencia se ha acentuado en el primer trimestre de este año 2013 y así destaca RU con 446 viviendas y Rusia con 384.
- e) Los datos recientes relativos a las cifras de pasajeros en AVE tanto con origen/destino Valencia como Alicante muestran una clara tendencia creciente, siendo la primera una ciudad cuyo destino es preferentemente empresarial/negocio y la

segunda turística. Pero cabe que en el futuro ambas caminen en direcciones complementarias.

- f) En sentido contrario, los datos de paro sitúan a la CV a la cabeza del incremento de paro con 4.902 nuevos desempleados, frente a un leve decrecimiento en el conjunto de España. Por provincias, Valencia suma 291.065 parados más, Alicante 2.481 y Castellón 439. El total de parados en la CV a fin de agosto de 2013 suma 573.486, lo que representa un 12,2%.

Las cifras y comentarios anteriores demuestran que la situación de la CV, pese a los indicadores y signos positivos enunciados, no ofrece un panorama tranquilizador, por lo que se hace necesario ser muy contundente con las medidas a adoptar en materia de gasto público, para llevar a la CV a una senda de sostenibilidad consistente y lograr, al tiempo, un cambio sustancial en el nuevo SFA.

## PARTE SEGUNDA

# LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. SU CRÍTICA DESDE LA CV



## **CAPÍTULO 4: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. ANTECEDENTES Y SISTEMA DE 2009**

### **1. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LOFCA**

Resulta inevitable si hemos de formular consideraciones sobre si la CV está suficiente o insuficientemente financiada, cuáles son sus causas y la forma en que debería plantearse la futura financiación, que comencemos por estudiar, siquiera sea brevemente, el Sistema 2009 bajo el cual se está rigiendo la financiación de las CC.AA. de régimen común.

Al configurarse el Estado de Autonomías, en el Título VIII de la Constitución (arts. 137-158), se establecieron las bases para una organización territorial a un triple nivel: municipios, provincias y Comunidades Autónomas (CC.AA.). Con el precepto básico de que la nueva estructura autonómica no pudiera implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales de unas comunidades sobre otras; en el claro propósito de lograr un equilibrio económico reforzado con el principio de la solidaridad<sup>1</sup>.

Según la Constitución, las CC.AA. pasan a disponer de amplias competencias, en función de lo acordado en los sucesivos Estatutos, con idéntico techo competencial, pasados cinco años, para todas las CC.AA., tanto de las que se acogieron al art. 143 como a las del 151.

Con carácter general, las competencias asumibles por una Comunidad Autónoma se detallan en el artículo 148 de la Constitución, y las

---

<sup>1</sup> Ramón Tamames y Antonio Rueda, *Estructura Económica de España*, 25 edición, Alianza Editorial, Madrid, 2008.

exclusivas del Estado en el 149. Si bien en el apartado 3 de este último artículo se abrió la vía —ampliamente utilizada— de delegar competencias propias del Estado en ciertas Comunidades.

En cuanto a los recuos financieros de las CC.AA., tienen su base en el art. 157 de la Constitución, cuyo primer desarrollo se hizo mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de *Financiación de las CC.AA.* (LOFCA). Para modificarse después con toda una serie de preceptos, entre ellos, la Ley 14/96, de *Cesión de Tributos del Estado y medidas fiscales complementarias*.

En principio, se posibilitó la coexistencia de tres sistemas diferentes de financiación autonómica<sup>2</sup>: el generalizado de *régimen común* regulado en la LOFCA; el derivado de la mencionada Ley 14/96, introductora de la *corresponsabilidad fiscal*; y el sistema *foral*, según la disposición adicional primera de la propia Constitución, en la que se *respetan los derechos históricos de los territorios forales*, de Navarra y el País Vasco, con el sistema tradicional de *Conciertos y Convenio Económico*, respectivamente.

El principio de solidaridad entre las CC.AA. se desarrolló en la propia Constitución en su artículo 158: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Destinado a corregir los desequilibrios económicos entre CC.AA. en el aspecto de las inversiones públicas. Pero sobre todo, el principio de solidaridad, como desarrollo de la Constitución, se estableció para garantizar un nivel mínimo común de recursos públicos recibidos, para lo cual se idearon las asignaciones, llamadas de *nivelación* de la LOFCA en sus versiones sucesivas, que hacen posible una serie de transferencias específicas de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), a fin de asegurar un nivel

---

<sup>2</sup> Para una síntesis del funcionamiento del sistema hasta 1998, puede consultarse el *Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado 1999*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1998.



mínimo de prestaciones en el conjunto de los servicios públicos que hayan asumido. De este modo, y según lo previsto en el art. 15 de la LOFCA, el Estado habría de garantizar en todo el territorio español un nivel mínimo común de servicios públicos fundamentales. Nivel que se define como *promedio nacional*.

El sistema de financiación regional ha experimentado importantes cambios en los más de treinta años transcurridos desde su puesta en marcha. En una primera fase, su objetivo primordial fue el de garantizar la señalada continuidad del funcionamiento de los principales servicios públicos, a partir del proceso de traspaso de competencias de la Administración General del Estado (AGE) a los gobiernos autonómicos que se produjo a ritmos muy diferentes según las distintas CC.AA. Y durante esa primera etapa, las transferencias estatales fueron determinadas con base en el *coste histórico* de provisión de los servicios efectivamente transferidos.

En etapas posteriores, se introdujeron métodos más objetivos de determinación de las necesidades de gasto, a fin de garantizar la igualdad en la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones autonómicas. Como también, aparte de la cesión de una serie de impuestos a las CC.AA. como propios, se fueron cediendo por la AGE los rendimientos de otros impuestos (IRPF, IVA, y Especiales), con un poder creciente de decisión sobre el diseño y gestión de los mismos<sup>3</sup>.

Desde el final del llamado *período transitorio*, en 1986, la financiación de las CC.AA. de régimen común se ha visto regulada por los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano en el que

---

<sup>3</sup> "El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010", *Análisis Económico*, BBVA, Madrid, noviembre de 2012.

están representadas la AGE y las 17 CC.AA.<sup>4</sup>. Si bien hasta 2001 la financiación de la sanidad y de los servicios sociales se mantuvo fuera del sistema general, rigiéndose por una serie de acuerdos concretos que fueron regulando el reparto del presupuesto del INSALUD y del IMSERSO.

El gran cambio del sistema de financiación autonómica, se produjo con la Ley 21/2001 de 27 de septiembre, que reguló el sistema vigente hasta el actual de 2009. Así las cosas, las haciendas de las CC.AA. recaudaban directamente las tasas afectas a los servicios traspasados a las comunidades autónomas y los llamados *tributos cedidos tradicionales*: patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, tasas sobre el juego, impuesto de matriculación de vehículos, el gravamen sobre el consumo de electricidad, y el de la venta minorista de hidrocarburos (el llamado *céntimo sanitario*).

La gran novedad del sistema de la Ley 21/2001 fue la cesión a cada comunidad de un tercio de los rendimientos del IRPF generados en su territorio (junto con competencias normativas para modificar la tarifa correspondiente); así como un 35% de la recaudación por IVA, y un 40% de los rendimientos de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, tabaco e hidrocarburos.

En los casos del IVA y los especiales, las asambleas legislativas de las CC.AA., carecían (y siguen careciendo todavía), de competencias normativas; y el reparto de la recaudación entre las CC.AA se realiza en proporción a indicadores de consumo regional.

---

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de la evolución del sistema de financiación y del funcionamiento del antecesor del sistema actual véanse, entre otros, Monasterio (2002), de la Fuente y Vives (2003), López Laborda (2006) y de la Fuente y Gundín (2007 y 2008).

## 2. EL PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE 2009

El Presidente del Gobierno, en la comparecencia que tuvo en el pleno del Senado el 13 de mayo de 2008, señaló que el Ejecutivo iba a defender «un sistema [de financiación autonómica] que siga garantizando la solidaridad, que permita un desarrollo equilibrado de nuestro país, que mejore la solidaridad haciéndola más transparente y vinculada de modo más efectivo a la dotación de infraestructuras y a la garantía de los fondos suficientes para un nivel de servicios general para todos los ciudadanos». Una semana después, el 20 de mayo de 2008, el Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, en reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), señaló las líneas generales de la reforma propuestas, entre las que citó:

- Garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de donde residan, tengan igual acceso a los servicios públicos fundamentales.
- Garantizar que todas las CC.AA. puedan financiar sus competencias.
- Introducir correcciones en el sistema anterior, para tener en cuenta la evolución de la población y otras variables, en beneficio a las Comunidades menos dinámicas.
- Aumentar la cesión de rendimientos en una serie de impuestos principales.
- Potenciar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., permitiendo espacios fiscales propios, a fin de posibilitar las decisiones de mayor gasto que una comunidad pueda adoptar.
- Asegurar la suficiencia financiera del Estado, de acuerdo con el peso de sus competencias, para en 2008 mantener, al menos, el 50% del gasto público. Y para asegurar la unidad de mercado, la Administración General del Estado, se reservó en exclusiva los recursos provenientes del Impuesto sobre Sociedades (así como la Caja Única de la Seguridad Social).

Tras la referida propuesta en el CPFF, hubo contactos de todo tipo con las CC.AA., y el 12 de julio de 2009 se produjo la convocatoria del organismo para el 15 de julio, sesión en la cual se aprobó el Acuerdo 6/2009 “para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”; con los votos a favor de nueve CC.AA. y la Ciudad Autónoma de Ceuta; ninguno en contra, y con las abstenciones de las Comunidades de Madrid, Valencia, Galicia, Castilla y León, Murcia y La Rioja, así como de la Ciudad Autónoma de Melilla.

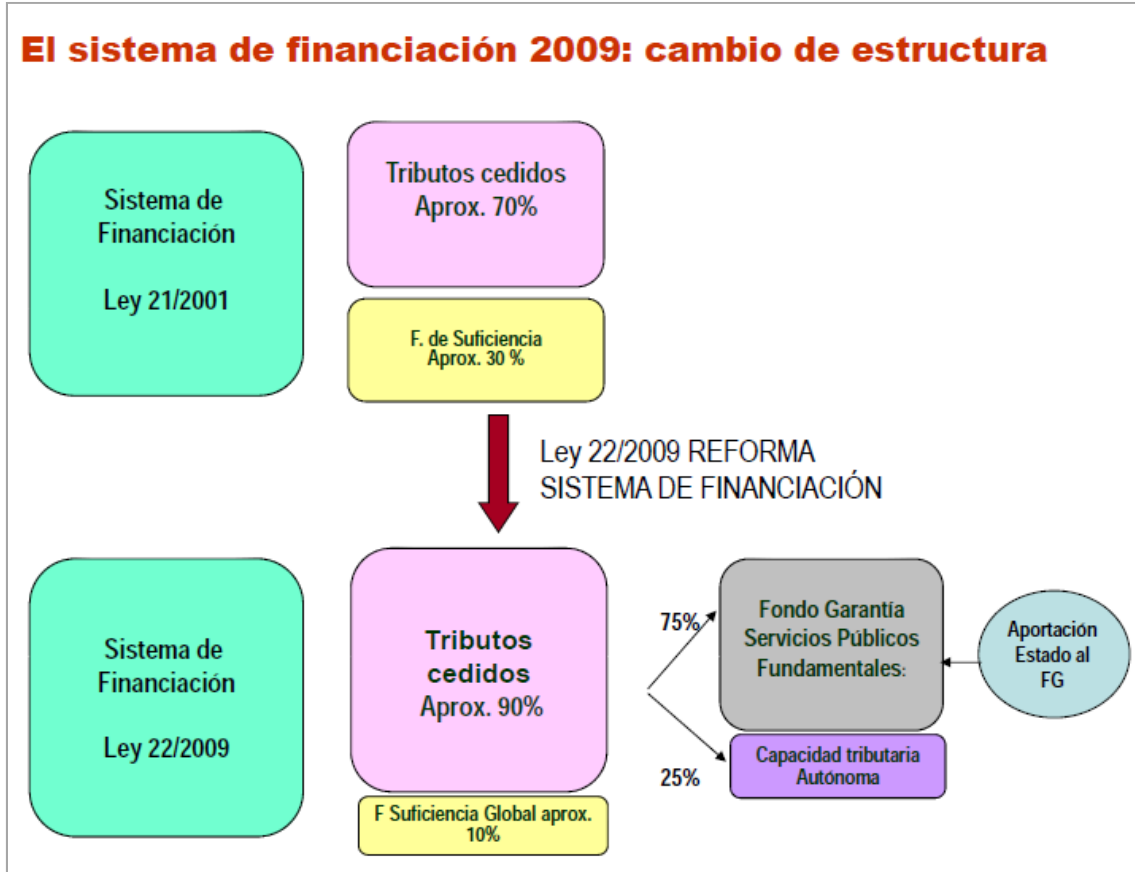
Tal y como se indica en la propia Exposición de Motivos de la ulterior Ley 22/2009, de 18 de diciembre, los ejes básicos de la reforma quedaron definidos del siguiente modo:

- refuerzo de las prestaciones del estado del bienestar,
- incremento de la equidad y suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas,
- aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, y
- mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

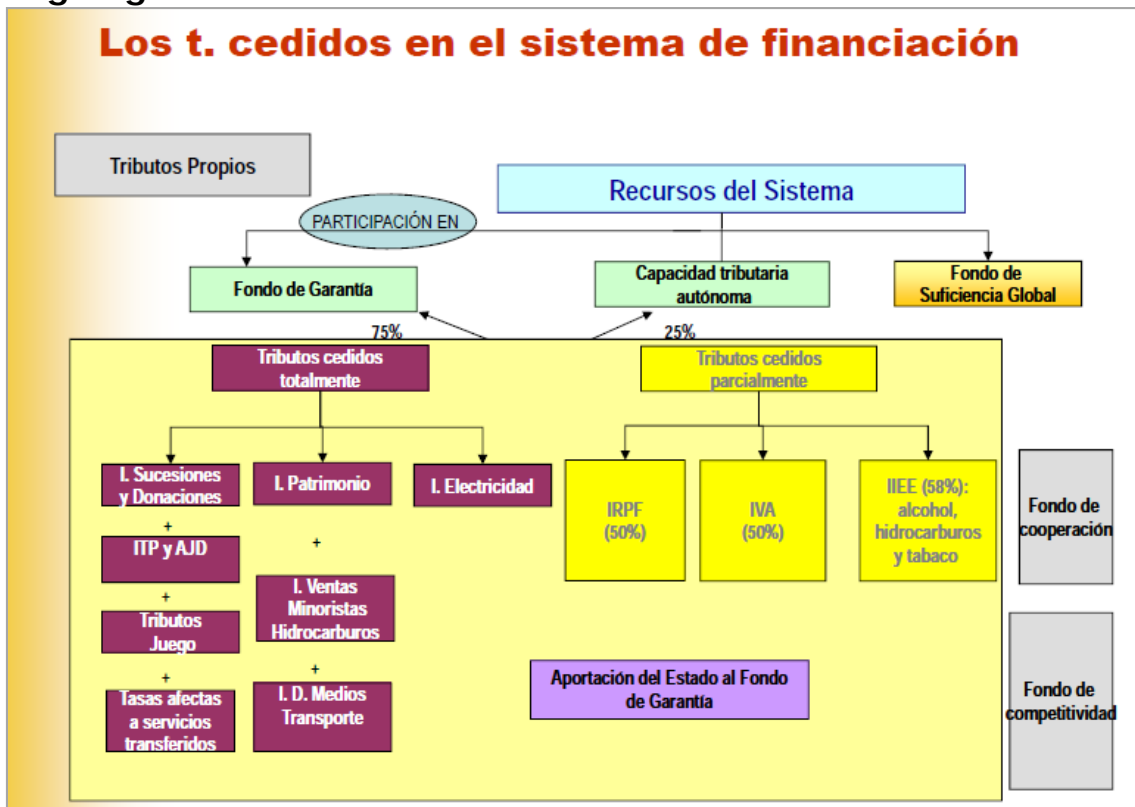
Esos ejes básicos los analizamos seguidamente con alguna extensión. Pero antes de ello, veremos cuáles son, y qué finalidad tienen, los fondos de financiación autonómica del sistema de 2009, que hacen muy compleja la gestión global de recursos asignados a las CC.AA.

El gráfico 1 y el organigrama 2 dan una primera idea de la estructura del sistema de 2009. En tanto que el histograma 3 ofrece una comparación internacional.

Gráfico 1.



Organigrama 2



### Histograma 3



### 3. LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL SISTEMA DE 2009

Los tributos del Estado con rendimientos cedidos a las CC.AA. (IRPF, IVA y Especiales) configuran lo que se denomina la *capacidad financiera* de las CC.AA. Son en el sistema de 2009 los mismos que ya se recogían en la anterior normativa de 2001, aunque como luego se detalla se produjo una elevación en los porcentajes de cesión.

Pero además de la capacidad financiera, en el sistema de 2009, se diseñó el dispositivo de los fondos autonómicos, con vistas a reforzar —se dijo, como ya se ha visto— las prestaciones del estado del bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas. Y asimismo, para conseguir el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema. Un conjunto de

propósitos de los que luego se han derivado experiencias no tan apreciables –nuevos aspectos— como los que inicialmente se pensó<sup>5</sup>.

El refuerzo de la equidad se instrumentó básicamente a través del *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF). El cual garantiza que —en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del 15 de la Ley Orgánica 8/1980—, todas las CC.AA. recibirán los mismos recursos por habitante; en términos de población ajustada. A tales efectos hay un recálculo anual a partir de la evolución de los recursos tributarios. De ese modo se aseguró el mantenimiento, en el tiempo, de la igualdad de financiación por habitante ajustado.

El recuadro 4 ofrece una visión de cómo se integra el FGSPF y del cálculo de la población ajustada.

Para conseguir un mejor ajuste de los recursos que financian los mencionados servicios públicos fundamentales a las necesidades reales, se introdujeron en 2009 ciertas mejoras en la definición de las *variables representativas* de tales necesidades.

- En primer lugar, la población como variable, se ajusta en ciertos segmentos de edad en función de la edad escolar, y según la población mayor de sesenta y cinco años; lo que permite —se dice— una mejor representación de las necesidades de gasto en materia de educación y servicios sociales (véase recuadro 4 para todo el detalle).
- La variable “población protegida” se sustituyó por la de “población protegida equivalente”, por representar mejor —se dijo— las

---

<sup>5</sup> Leopoldo Gonzalo y González, *Sistema impositivo español estatal, autonómico y local*, 12ª edición, Biblioteca Universitaria de Hacienda Pública y Derecho Fiscal, Dykinson, Madrid, 2010.

necesidades de gasto en sanidad; a tenor de las conclusiones del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, publicado en septiembre de 2007.

- Se aumentó la ponderación que en el sistema anterior tenían los factores no poblacionales, como la dispersión, la insularidad y la superficie de distintas CC.AA. En ese sentido, no hay que olvidar lo difícil de este ejercicio de ajuste de la población nominal a las necesidades de gasto por las diferentes situaciones de cada Comunidad Autónoma; y porque sólo se puede mejorar una variable de reparto empeorando otras, en lo que es un auténtico juego de suma cero.

La suficiencia del sistema de financiación se intenta articular a través del ya comentado *Fondo de Suficiencia Global* (FSG). De modo que para cada Comunidad Autónoma se determina con base en la diferencia que media entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. De modo que con el FSG, que opera desde 2009, se pretende asegurar la financiación de todas y cada una de las competencias transferidas a las CC.AA. en los términos acordados. Garantizando el *status quo*: que ninguna Comunidad pierda financiación como consecuencia del paso al sistema de 2001 al de 2009.

Por su parte el *Fondo de Convergencia*, con financiación adicional de la AGE, agrupa o engloba los dos fondos que se mencionan seguidamente:



## Recuadro 4

### **FONDO DE GARANTÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES**

- Tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los **mismos recursos por habitante ajustado** para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.
- Cada CCAA aporta el **75% de su capacidad fiscal NORMATIVA**
- La participación en el FGSPF se hace por **población ajustada**.
- La población ajustada **se actualiza anualmente**.
- La diferencia entre la participación que corresponde y el 75% de la capacidad fiscal NORMATIVA es la transferencia **al o del FGSPF**.

### **CÁLCULO POBLACIÓN AJUSTADA/UNIDAD DE NECESIDAD**

<b>VARIABLE</b>	<b>PESO</b>
Población Padrón	30%
Superficie	1,8%
Dispersión	0,6%
Insularidad	0,6%
Población Protegida Sanidad	38%
- 0 a 4 años	1,031
- 5 a 14 "	0,433
- 15 a 44 "	0,547
- 45 a 54 "	0,904
- 55 a 64 "	1,292
- 65 a 74 "	2,175
- más de 75	2,759
Población Mayor de 65 años	8,5%
Población entre 0 y 16 años	20,5%

- a) El *Fondo de Competitividad* –art. 23 ley 22/2009—, creado con recursos adicionales del Estado, a fin de reforzar la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas; al mismo tiempo que con él se pretende incentivar la autonomía y capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades y se desincentiva la competencia fiscal a la baja.
- b) El *Fondo de Cooperación* –art. 24 ley 22/2009—, creado con la finalidad de completar el Sistema de Financiación en la mejora del Estado del Bienestar. Cumpliendo así con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional; estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Dicho Fondo se nutre de una cantidad que se prevé en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, beneficiando a aquellas Comunidades que reúnan una serie de características: PIB/per cápita menor que el 90% de la media, densidad de población inferior al 50% de la media; crecimiento de población <90% de la media; densidad de población por km<sup>2</sup> inferior al producto de 1,25 por la densidad media de CC.AA. de régimen común.

Cabe también hacer referencia al ya mencionado *Fondo de Compensación* del artículo 158 de la Constitución, consagrado a gastos de inversión y que fue regulado por leyes 8/1980 (LOFCA), 29/1990, 22/2000.

Y precisamente por la crisis económica que comenzó en 2007, que hizo insuficientes los recursos del sistema de 2009, en 2012 se creó el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), por RDL 21/2012 (dentro de las previsiones de la L.O. 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), para que las CC.AA. puedan

solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, a fin de atender sus vencimientos de deuda. De modo que el FLA es una especie de banco del Estado para las CC.AA. —se dice— a fin de cubrir las necesidades más perentorias de las comunidades con mayores dificultades de recursos; que ya no pueden resolver por sí solas, recurriendo al endeudamiento. Desde el punto y hora en que no tienen posibilidades de acceder a los mercados de capitales.

Para apreciar la importancia de los Fondos en la financiación total, se incluye un cuadro, el 5, sobre ingresos globales de las CC.AA. entre 2002 y 2010. Y a continuación figuran los cuadros 6 y 7 con el detalle de los fondos.

Y como crítica inicial al sistema de fondos cabe decir que supone un mecanismo complicado, sobre todo en lo que se refiere a las transferencias a las CC.AA. con menores niveles de renta per cápita, que históricamente no perciben ingresos complementarios; que no funcionan tanto como incentivos para crecer más rápidamente, sino como rentas asistenciales aseguradas. Lo que resulta es una estabilización en niveles de desarrollo relativo más bajos que la media.

Por otra parte, habría que discutir a fondo si determinados servicios públicos deben cubrirse totalmente con ingresos fiscales, esto es, por los contribuyentes; o si tal cosa debe hacerse por los usuarios efectivos, con tarifas, tasas o precios. En ese sentido, la inteligencia económica debe pronunciarse cada vez más por lo segundo (o por una fuerte participación de lo segundo), para evitar derroches y rentas indebidas que incentivan la ineficiencia.

Además, está la cuestión global de si la fiscalidad debe ser a favor de una mayor o menor proporción de los impuestos directos o indirectos.

**Cuadro 5**

<b>Total recursos gestionados por la AGE (IRPF, IVA e IIEE en terminos normativos) + Fondos + Recaudación real tributos cedidos (IP+ISD+ITPAJD+Tribos Juego+ingrs pen aplicar) + Tasas afectas criterio normativo</b>									
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Cataluña	12.111.469,58	13.342.369,06	14.793.981,95	16.787.198,32	18.920.433,47	19.294.649,86	17.139.815,03	18.097.850,40	19.212.421,86
Galicia	5.301.407,46	5.717.602,65	6.139.819,53	6.839.694,26	7.658.502,89	8.129.054,99	7.170.770,37	6.300.473,99	7.400.069,10
Andalucía	13.464.755,10	14.981.821,68	16.567.643,52	18.733.025,51	20.990.481,59	22.135.296,86	18.853.192,16	16.149.379,93	18.874.831,49
Asturias	2.038.538,46	2.217.407,46	2.372.902,30	2.582.068,45	2.904.840,08	3.111.398,07	2.772.299,21	2.441.991,56	2.852.559,10
Cantabria	1.181.844,10	1.303.010,92	1.408.609,23	1.617.898,36	1.787.016,88	1.885.390,58	1.653.146,70	1.530.316,56	1.733.818,46
La Rioja	599.931,47	682.622,09	759.935,82	838.593,87	953.789,63	997.566,08	879.385,47	769.391,97	909.436,35
Murcia	2.019.305,55	2.250.393,07	2.515.233,40	2.980.551,06	3.397.807,40	3.558.407,60	2.988.924,56	2.830.247,82	3.116.922,61
<b>CAV</b>	<b>7.241.759,20</b>	<b>8.012.477,46</b>	<b>8.938.195,12</b>	<b>10.203.819,03</b>	<b>11.563.361,55</b>	<b>11.782.114,05</b>	<b>9.895.269,75</b>	<b>9.705.676,71</b>	<b>10.753.221,51</b>
Aragón	2.416.521,53	2.667.783,97	2.878.891,38	3.257.209,04	3.690.120,33	3.832.369,60	3.415.794,15	3.126.071,64	3.526.554,32
Castilla-La Mancha	3.369.244,69	3.603.104,63	4.034.611,03	4.653.453,67	5.377.376,77	5.707.386,41	4.970.838,63	4.334.453,31	4.996.657,37
Canarias	3.256.137,58	3.498.646,11	3.739.589,11	4.237.162,13	4.789.921,53	5.058.559,52	4.318.335,78	3.826.260,85	4.410.499,52
Extremadura	2.198.010,89	2.408.864,82	2.546.540,29	2.826.179,45	3.169.797,34	3.376.880,68	2.954.362,90	2.492.322,68	3.022.135,35
Baleares	1.533.932,58	1.681.022,59	1.832.009,07	2.148.087,59	2.439.785,60	2.494.636,16	2.087.727,26	2.338.878,07	2.655.049,39
Madrid	9.594.895,12	10.798.611,23	11.933.549,04	13.473.875,87	15.186.938,77	15.425.787,45	13.862.555,78	14.341.109,74	14.776.008,97
Castilla León	4.989.409,60	5.361.438,67	5.828.947,53	6.468.895,59	7.200.138,77	7.567.419,23	6.663.857,46	5.850.693,10	6.807.265,26
<b>Total</b>	<b>71.317.162,91</b>	<b>78.527.176,42</b>	<b>86.290.458,32</b>	<b>97.647.712,20</b>	<b>110.030.312,60</b>	<b>114.356.917,14</b>	<b>99.626.275,21</b>	<b>94.135.118,35</b>	<b>105.047.450,66</b>

Nota: Los tributos gestionados por la AGE (IRPF, IVA e IIEE) están en términos normativos para que puedan ser comparables (realmente el que estén en términos normativos solo debería afectar a IRPF).- Se incluyen todos los fondos repartidos.- Los tributos gestionados por las CCAA están en términos reales (IP+ISD+ITPAJD+Tribos Juego+ingrs pen aplicar).- Se incluyen tasas afectas en términos normativos.

Fuente: Generalidad Valenciana

## Cuadro 6

RENDIMIENTOS SISTEMA DE FINANCIACIÓN 2009						
						Miles de euros
Comunidad Autónoma	Capacidad tributaria	Transferencia Fondo Garantía Servicios Públicos Fundamentales	Fondo Suficiencia Global	Fondo Cooperación	Fondo Competitividad y Disposición adicional 3ª	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1)+...+(5)
Cataluña	15.672.639,50	-1.455.227,31	2.046.685,05	0,00	936.740,46	17.200.837,70
Galicia	4.342.099,98	880.601,61	749.460,57	242.788,07	0,00	6.214.950,24
Andalucía	11.645.015,53	2.659.014,15	1.379.160,01	308.562,00	0,00	15.991.751,69
Principado de Asturias	1.973.957,92	88.428,98	265.408,38	90.926,32	0,00	2.418.721,60
Cantabria	1.167.410,33	-55.714,21	344.642,37	16.195,79	0,00	1.472.534,29
La Rioja	577.042,01	21.555,66	150.089,10	0,00	0,00	748.686,76
Región de Murcia	2.146.073,99	365.363,65	92.736,77	50.372,28	100.604,61	2.755.151,30
C. Valenciana	8.308.737,90	739.427,70	19.489,20	0,00	634.026,61	9.701.681,41
Aragón	2.680.403,38	-37.110,51	358.448,35	32.645,72	0,00	3.034.386,94
Castilla-La Mancha	3.120.427,22	724.008,93	339.521,73	76.320,53	0,00	4.260.278,41
Canarias	1.712.326,07	1.752.613,99	303.765,58	69.199,92	0,00	3.837.905,56
Extremadura	1.430.744,00	556.138,29	391.376,39	102.503,83	0,00	2.480.762,51
Illes Balears	2.341.634,13	-230.154,58	-188.363,42	0,00	327.163,05	2.250.279,19
Madrid	15.416.043,39	-3.180.398,76	749.960,70	0,00	762.328,68	13.747.934,02
Castilla y León	4.462.342,12	486.978,91	635.717,75	210.485,55	0,00	5.795.524,32
<b>Subtotal</b>	<b>76.996.897,49</b>	<b>3.315.526,50</b>	<b>7.638.098,53</b>	<b>1.200.000,00</b>	<b>2.760.863,42</b>	<b>91.911.385,94</b>
Melilla	0,00	0,00	14.867,03	5.250,00	0,00	20.117,03
Ceuta	0,00	0,00	18.566,99	5.850,00	0,00	24.416,99
<b>Total</b>	<b>76.996.897,49</b>	<b>3.315.526,50</b>	<b>7.671.532,55</b>	<b>1.211.100,00</b>	<b>2.760.863,42</b>	<b>91.955.919,95</b>

## Cuadro 7

RENDIMIENTOS SISTEMA DE FINANCIACIÓN 2010						
						Miles de euros
Comunidad Autónoma	Capacidad tributaria	Transferencia Fondo Garantía Servicios Públicos Fundamentales	Fondo Suficiencia Global	Fondo Cooperación	Fondo Competitividad y Disposición adicional 3ª	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1)+...+(5)
Cataluña	17.628.559,01	-911.421,67	2.076.507,93	0,00	862.567,32	19.656.212,59
Galicia	5.015.322,78	1.153.124,38	1.055.069,13	380.005,91	0,00	7.603.522,21
Andalucía	13.428.016,04	3.540.588,49	1.985.979,82	499.887,25	0,00	19.454.471,60
Principado de Asturias	2.258.652,54	167.779,96	366.609,19	144.694,60	0,00	2.937.736,29
Cantabria	1.337.244,44	-24.423,27	512.414,18	0,00	0,00	1.825.235,35
La Rioja	653.157,72	51.936,35	221.782,15	12.320,63	0,00	939.196,85
Región de Murcia	2.432.990,03	543.222,79	92.325,74	80.043,08	61.610,28	3.210.191,92
C.Valenciana	9.511.411,77	1.179.380,02	-295.916,42	0,00	1.114.620,18	11.509.495,54
Aragón	3.062.367,87	49.465,72	496.872,20	51.218,51	0,00	3.659.924,30
Castilla-La Mancha	3.599.065,11	958.168,86	469.675,29	119.237,39	0,00	5.146.146,65
Canarias	1.766.708,36	2.305.903,65	367.618,96	115.353,70	72.539,50	4.628.124,18
Extremadura	1.674.843,58	679.580,21	586.718,65	164.470,72	0,00	3.105.613,15
Illes Balears	2.691.742,47	-190.239,74	-365.987,89	0,00	559.071,48	2.694.586,32
Madrid	17.057.270,94	-2.699.760,70	538.436,01	0,00	367.413,92	15.263.360,17
Castilla y León	5.133.116,46	694.288,96	875.601,38	337.867,99	0,00	7.040.874,78
<b>Subtotal</b>	<b>87.250.469,12</b>	<b>7.497.594,00</b>	<b>8.983.706,34</b>	<b>1.905.099,78</b>	<b>3.037.822,67</b>	<b>108.674.691,90</b>
Melilla	0,00	0,00	23.602,64	8.334,81	0,00	31.937,45
Ceuta	0,00	0,00	29.476,64	9.287,36	0,00	38.764,00
<b>Total</b>	<b>87.250.469,12</b>	<b>7.497.594,00</b>	<b>9.036.785,62</b>	<b>1.922.721,95</b>	<b>3.037.822,67</b>	<b>108.745.393,35</b>

Con marcada tendencia a que sean más los segundos los que primen, en razón a que las subidas en los primeros inciden muy negativamente en la competitividad global de la economía.

Obsérvese (cuadro 5) que el máximo se da en 2007, decreciendo en los siguientes años 2008 y 2009, y recuperándose en parte en 2010. Obsérvese también que la reducción fue de -8,4% en la CV frente a una media de -7,8% en el total.

A la vista de la experiencia del sistema de financiación de 2009 en los ejercicios de 2010 a 2012, la idea predominante —sólo adelantando observaciones ulteriores de mayor detalle— es que los fondos podrían condensarse en uno solo. De modo que las diferentes aportaciones de la AGE a las CC.AA. —aparte de las que resultan de la participación en los Impuestos Estatales (PIE), de IRPF, IVA y Especiales— se distribuyan según el criterio *puro y duro* de la población efectiva; con sólo una cierta ponderación en función de edades.

#### **4. REFUERZO DE LAS PRESTACIONES DEL ESTADO DEL BIENESTAR**

Tras haber examinado el papel de los fondos de financiación autonómica volvemos a los principios básicos que fundamentaron la configuración del sistema de 2009, empezando por poner de relieve que con la financiación autonómica se proveen los recursos para la parte más importante del estado del bienestar: educación, sanidad, y servicios sociales.

El mayor volumen de financiación real de cada región en el período de vigencia del sistema de 2009, se obtiene sumando la recaudación real en ese año de los tributos cedidos (IRPF, IVA, Especiales) que corresponde a la comunidad —y que se llama capacidad tributaria—, ecualizado con los ajustes que se producen en el fondo de garantía

según se vio con ponderación de la población, etc. Luego vienen las transferencias estatales de los citados Fondos de Suficiencia. Que se calculan actualizando el importe del Fondo en el año base con el índice llamado ITE (por Ingresos Tributarios del Estado); que refleja el crecimiento entre el año base del sistema y el año que corresponda de la recaudación agregada del Estado por los tramos no cedidos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

Así pues, las transferencias del Fondo de Suficiencia crecen al mismo ritmo en todas las regiones receptoras, con independencia de lo que pueda suceder con su población o con sus ingresos tributarios. Características muy criticadas, puesto que no se garantizaba la financiación de cada Comunidad en paralelo a sus necesidades de gasto por su evolución demográfica. Con graves consecuencias, pues, para ciertas Comunidades, entre ellas la Valenciana, que entre 2003 y 2010 vieron aumentar su población más rápidamente que la media nacional.

Conforme a la Ley 22/2009, una parte importante de los recursos se reparte atendiendo a la *variación de la población*, medida en términos de “habitante ajustado o unidad de necesidad”, entre 1999 —año base del sistema de financiación anterior— y 2009. Tratándose así de atender los desajustes generados por la posible falta de actualización de las variables representativas de las necesidades en el sistema de financiación aprobado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

## **5. AUMENTO DE LA AUTONOMÍA Y LA CORRESPONSABILIDAD**

Como ya se anticipó, el sistema de financiación autonómica de 2009 introdujo varios dispositivos para potenciar la autonomía y la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades. Para ello se incrementaron en términos cuantitativos, los recursos, al elevarse la



participación de las CC.AA. en varios de los impuestos más importantes de la AGE en los siguientes términos:

- El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas pasó del 33% al 50%.
- En el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), del 35% al 50%;
- Y en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos), del 40% al 58%.

Todo ello implicó un incremento considerable del peso de los recursos tributarios de que disponen las CC.AA. Por otro lado, se ampliaron las competencias normativas de las CC.AA. en el IRPF, impuesto de indudable potencia recaudatoria y de máxima visibilidad para los ciudadanos; haciéndose posible, con los tramos autonómicos del impuesto, una variación en la presión fiscal de cada comunidad.

Otra vía por la que se mejoró la autonomía en el sistema de financiación de 2009, y que además —se dijo— favorecería la lucha contra el fraude, consistió en el reforzamiento de la participación y colaboración recíproca en las labores de gestión tributaria entre las administraciones tributarias de las comunidades y la Agencia Tributaria; especialmente en el fomento de los canales de intercambio de información y la colaboración en el ámbito de todos los impuestos.

Como garantía adicional de estabilidad, se previó una evaluación quinquenal de los elementos estructurales del sistema, sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación, que se creó a tal efecto en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El final del quinquenio es el 2014, por lo cual el nuevo sistema tendría que aplicarse hasta 2015. Y a ello corresponde, precisamente, la Reforma Fiscal cuyo planteamiento previo debe ser

entregado al Gobierno, por la Comisión Lagares, según se vio en el capítulo 1, el 28 de febrero de 2014.

## 6. CRÍTICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE 2009

Antes de analizar los resultados financieros del modelo de 2009 –lo que se realizará en profundidad más adelante—, lo visto del mismo permite adelantar algunas consideraciones críticas sobre su diseño.

La primera de ellas, es que *conserva uno de los vicios fundamentales del sistema anterior*: la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos destinados a las administraciones regionales; o si se prefiere, la falta de operatividad del mismo, tanto a corto como a largo plazo<sup>6</sup>. Generándose así una tendencia en la línea de lo que decía el economista francés Michel Crozier, *toujours plus*. Esto es, cuanto más se tiene para gastar más se quiere para gastar más, sin buscar ni el ahorro ni la eficiencia.

La segunda es que el sistema *implica una peculiar esquizofrenia*, pues tanto en el modelo de 2001 como en el de 2009 se especifican unas normas teóricas de reparto que, en principio, parecen bastante razonables. Pero luego se introducen tantas excepciones a la fórmula como CC.AA. Resultando, pues, que la asignación inicial se fija directamente, para luego, con el Fondo de Suficiencia ajustar el todo resultante a la cantidad deseada en cada caso.

Otra reflexión crítica, la tercera, sobre el sistema de 2009, tiene que ver con la *compleja forma con que “no” se ha resuelto el difícil tema de la nivelación*, una de las grandes batallas durante la negociación. Para lo cual, se incorporó explícitamente el principio de nivelación

---

<sup>6</sup> “El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010”, *Análisis Económico*, BBVA, Madrid, noviembre de 2012.

parcial; lo que supuso un criterio preocupante, al abrirse con ello la puerta a un gradual deslizamiento del sistema hacia resultados difícilmente compatibles con la garantía constitucional de igualdad.

Un cuarto aspecto del Acuerdo que resulta tan problemático como sorprendente fue *la elección de 2009 como año base efectivo* para el nuevo sistema todavía vigente. En ese sentido, uno de los pocos puntos de acuerdo entre las CC.AA. durante la negociación, fue la necesidad de minimizar el riesgo de sorpresas desagradables por el paso de un sistema a otro, para el cual se ideó el *status quo*. Consenso que se tradujo en la creación del nuevo *Fondo de Garantía*, que permite a las regiones asegurarse contra tales sorpresas. Lo que resta dinamismo al sistema, pues la referida garantía es un freno a las reformas y a los cambios a mejor productividad en busca de la competitividad, etc.

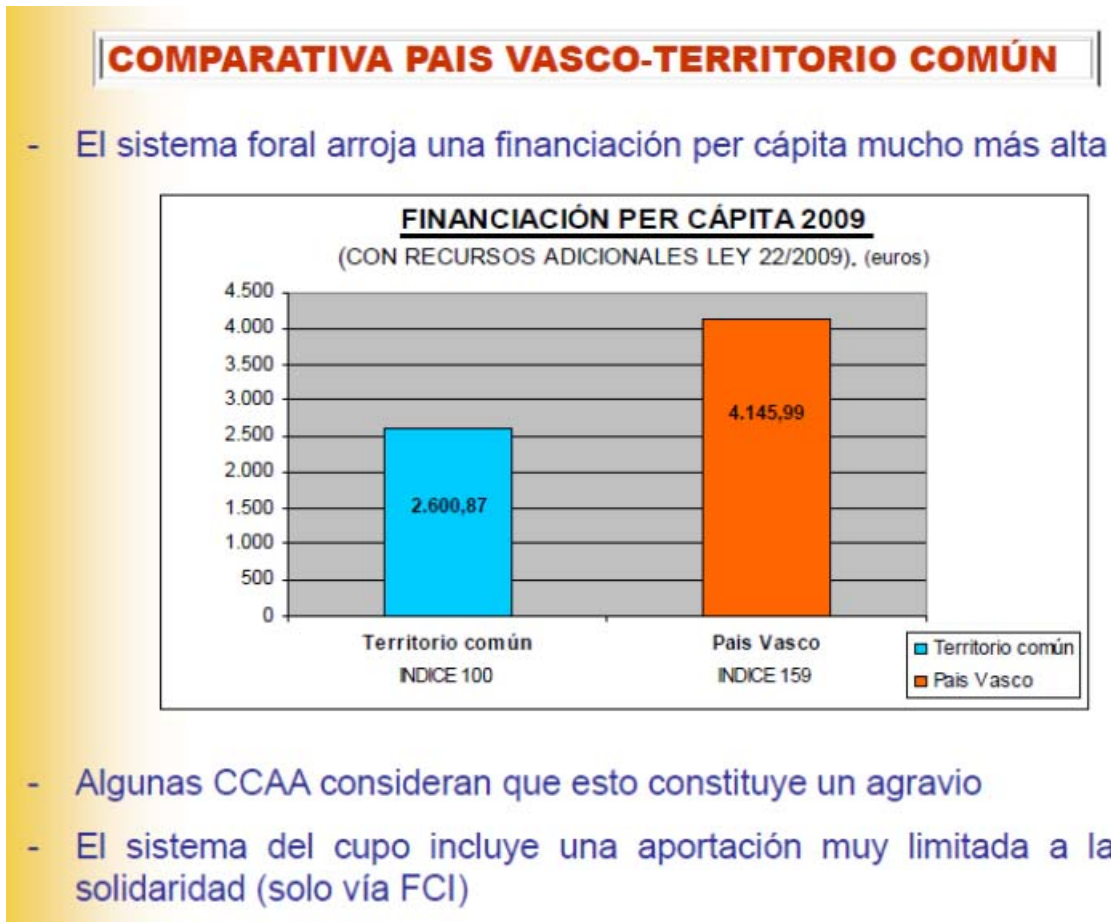
Un quinto aspecto nace, precisamente, de ese *status quo* –sobre el que habremos de volver ampliamente— que al conservarlo arrastró al modelo 2009 todos los vicios y sesgos originales que habría que haber eliminado. Es aquí donde radica una de las causas más profundas de los desequilibrios que todavía arrastra el sistema y que debería ser corregido en el que pueda plantearse para 2015.

La sexta reflexión crítica tiene que ver con las *implicaciones de la corresponsabilidad fiscal*, pues el considerable aumento en los porcentajes de cesión de los grandes tributos estatales que se recogió en el Acuerdo de 2009, no tuvo contrapartida alguna en cuanto a mejora del gasto y a la persecución del ahorro y la eficiencia.

Finalmente, la situación extraordinaria de acuciantes necesidades de financiación de las CC.AA. y sus crecientes problemas de acceso al crédito, justificaron la necesidad de poner en marcha de forma urgen-

te un mecanismo que permitiera aliviar tales necesidades, atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas de forma inmediata y evitar que se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera: el ya referido FLA, que permite endeudamientos adicionales de las CC.AA., más allá de cualquier criterio de eficiencia y ahorro.

### Recuadro 8.



No es de extrañar por ello que el 72% de los españoles estime que apenas se ha hecho nada para que las autonomías contengan sus gastos. Y para los ciudadanos todavía existe un amplio margen de actuación. Por parte de la AGE, y eso se traduce en ciertos datos demoscópicos: en diciembre de 2012, el 50% de los encuestados por el CIS, se decantó por devolver las competencias de sanidad y educación a la AGE.

El recuadro 8 ofrece una síntesis criticada del sistema de 2009, con la comparativa región común/región foral del País Vasco.



## **CAPÍTULO 5: FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: EL INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Tal vez sorprenda este capítulo. Pero la Comisión ha coincidido en que las aportaciones del llamado Grupo de Expertos de las Cortes Valencianas deberían figurar aquí, dada la trascendencia del texto<sup>1</sup>; que además servirá de reflexión para el capítulo 7, consagrado en su totalidad a la “financiación asimétrica valenciana”.

El texto que a continuación se transcribe, es el del llamado “borrador” presentado en *les Corts* el 23 de julio de 2013; al que siguió el que lleva fecha de 16 de septiembre. Sin embargo, dado que el primero tiene carácter de síntesis, es éste el que aquí se recoge. Del mismo Grupo de Expertos se analizan otros trabajos en este mismo Informe, dado su indudable interés.

### **2. SINOPSIS DEL INFORME**

La Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas para analizar los problemas financieros de la Generalitat Valenciana ha elaborado un Informe que se estructura en dos partes principales:

---

<sup>1</sup> *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, documento (borrador) elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas para la reunión con los grupos parlamentarios. Valencia, 23 de julio de 2013. Este Informe fue elaborado por la Comisión de expertos que seguidamente se mencionan: Francisco Pérez, Catedrático de la Universidad de Valencia y director de investigación del Ivie; Rafael Beneyto, Analista financiero; José Antonio Pérez, Gerente de la Universidad Politécnica de Valencia; José Ismael Fernández, Catedrático de la Universidad de Valencia; Vicent Peiró (Secretario), Director General de Tributos de la Generalitat Valenciana; y Vicent Cucarella (colaborador), Técnico de investigación del IVIE.

- La parte I es un diagnóstico de la situación en el que se constata su preocupante gravedad así como las causas e implicaciones de la misma.
- La parte II presenta las líneas básicas de una propuesta de modelo de financiación de las comunidades autónomas que responde a criterios que permitirían, desde el punto de vista de la Comisión, alcanzar tres objetivos:
  - acceder a una financiación equilibrada a todas las CC. AA.,
  - asegurar que los servicios básicos se pueden prestar en las mismas condiciones a todos los ciudadanos con independencia del lugar de residencia, y
  - permitir el desarrollo de las políticas de cada comunidad en sus respectivas competencias.

El nuevo marco general propuesto, más equilibrado, equitativo y estable que el actual, debería poner fin a la discriminación financiera que viene padeciendo la Generalitat Valenciana desde que se puso en marcha el Estado de las Autonomías.

En las páginas siguientes se expone el resumen del diagnóstico realizado y de las propuestas de modelo de financiación elaboradas, así como las principales conclusiones que, hasta el momento, ha alcanzado la Comisión.

### **3. DIAGNÓSTICO**

El diagnóstico realizado por la Comisión contempla los problemas desde tres perspectivas:

- La situación de la Generalitat Valenciana,



- Los problemas de los sucesivos modelos de financiación y
- Las disfunciones de los mismos puestas de manifiesto durante la crisis económica.

### 3.1. Situación de la Generalitat

- **La Generalitat Valenciana se encuentra en una grave situación financiera**, habiendo cerrado el ejercicio de 2012 con un déficit que ascendía a 3.513 millones de euros y representaba el 25% del presupuesto anual de gastos.
- La **deuda acumulada** en el primer trimestre de 2013 asciende a 29.037 millones de euros, casi 5.900 euros por cada habitante de la Comunitat Valenciana. Esta deuda equivale a más de dos veces el presupuesto de la Generalitat y al 29,1% del PIB valenciano, el mayor porcentaje entre todas las comunidades autónomas.
- Este elevado déficit y endeudamiento se producen a pesar de que la Generalitat Valenciana es uno de los dos gobiernos autonómicos que **menor gasto per cápita** realiza.
- La Generalitat ocupa la **última posición en ingresos per cápita** durante la última década, debido principalmente a que el sistema de financiación autonómica le proporciona financiación por habitante sustancialmente menor que la media.
- El déficit continuado refleja el **conflicto entre la prudencia financiera y la prestación de un nivel de servicios similar al de las demás CC. AA.**, cuyo resultado ha sido la acumulación de un volumen de endeudamiento insostenible.
- Si obtuviera una financiación per cápita igual a la media de las comunidades de régimen común, la Generalitat Valenciana deber-

ía recibir 205 euros más por habitante y año, lo que representa **más de 1.000 millones de euros anuales adicionales.**

- El efecto provocado por **esta menor financiación explica gran parte del déficit y la deuda pública valenciana.** Si se hubiera dispuesto de esos recursos, realizando el mismo nivel de gasto ejecutado se hubiera evitado la totalidad del endeudamiento acumulado durante la fase expansiva de la economía y aproximadamente el 40% del que se ha generado durante la crisis.
- En los últimos años la caída de ingresos fiscales es también un factor muy relevante del incremento del déficit. Además, la magnitud del endeudamiento acumulado genera ya unos **gastos por intereses superiores a los 1.000 millones de euros anuales.** Esta cifra es tan elevada como la insuficiencia de ingresos derivada del modelo de financiación pero es en gran parte una herencia de aquella, de modo que la dinámica de la insuficiencia financiera ha entrado en un peligroso círculo vicioso que genera déficit y más deuda.
- Así pues, en el origen de los problemas financieros de la Generalitat Valenciana se encuentra **un sistema de financiación autonómica que discrimina a la Comunitat Valenciana** durante más de dos décadas, habiéndose generado durante la última década por esta razón más de 13.000 millones de endeudamiento.
- En la actualidad **resulta imprescindible articular un procedimiento de apoyo financiero** que revise el modelo de financiación, corte la dinámica deuda-déficit, reconozca sus causas históricas y frene la peligrosa evolución de la economía valenciana.

### 3.2. Problemas de los modelos de financiación

- Los sucesivos modelos de financiación de las comunidades autónomas han resultado **poco eficaces para lograr la equidad interterritorial y la estabilidad financiera.**
- Las **principales deficiencias del sistema de financiación** autonómica se pueden resumir así:
  - permanencia de una **dualidad de modelos** (foral y de régimen común), con características y resultados muy distintos,
  - **desigual financiación** per cápita entre comunidades, en algunos casos superiores al 25%,
  - existencia de **fondos discrecionales** que oscurecen la lógica de los modelos y distorsionan los resultados financieros, alejándolos de las necesidades objetivas de gasto,
  - consolidación de un **desigual despliegue territorial de los servicios públicos,**
  - **anomalías en la solidaridad interterritorial,** que no responde a criterios compensatorios claros relacionados con los niveles de renta,

### 3.3. Disfunciones de los modelos durante la crisis

- En los últimos años se ponen de manifiesto otros importantes **problemas adicionales** que afectan al funcionamiento de los modelos de financiación de las comunidades:
  - **brusca caída de los ingresos fiscales,** debido a su elevada sensibilidad en todas las comunidades a las variaciones

negativas de la actividad económica, asociadas en buena medida al fin del *boom* inmobiliario,

- **tendencia al crecimiento de los gastos** asumidos por las comunidades autónomas, principalmente los de salud y educación, y **dificultad para mantener los compromisos adquiridos en la prestación de servicios básicos**,
  - **fuerte incremento de las cifras de déficit y endeudamiento**, en todas las comunidades, colocándolas en sendas financieras insostenibles,
  - **graves problemas para financiar el déficit**, lo que ha conducido a muchas comunidades a no poder cumplir los compromisos de pago a proveedores.
- **Las comunidades han reconocido tardíamente sus problemas financieros**, siendo obligadas a afrontarlos, en buena medida, por los mercados y las exigencias de los programas de estabilidad.
  - **Los ajustes fiscales de las CC. AA. se han orientado en mayor medida hacia la reducción de gastos**, habiendo recurrido por lo general menos que la A.C. al incremento de la presión fiscal, debido a su restrictiva capacidad normativa y al comportamiento procíclico de los impuestos transferidos.
  - **Los ajustes fiscales actualmente en curso en las comunidades autónomas son muy exigentes**, debido a la magnitud de los desequilibrios y a los elevados ritmos de reducción de déficit establecidos, muy superiores a los previstos para la Administración Central y no proporcionales a su participación en el gasto total ni en el déficit total de las AA. PP.
  - **El ajuste del gasto presenta mayores obstáculos para las CC. AA.** porque sus funciones se concentran en servicios de difícil reducción y que forman parte del núcleo del Estado de Bienestar.

- **Los objetivos de consolidación fiscal fijados para las distintas comunidades son los mismos** a pesar de que las condiciones en las que cada uno de ellas afronta los ajustes no son iguales, porque sus niveles de ingresos, gastos y endeudamiento ya eran distintos antes de la crisis.
- **Los escenarios de estabilidad ignoran que algunas comunidades tienen déficit fundamentalmente porque gastan más que la media y otras a pesar de gastar menos.** Tratar por igual a todas las comunidades al fijar los objetivos de déficit sin tener en cuenta el diferente origen del mismo no favorece la equidad, sino que la perjudica.
- **La Comunitat Valenciana padece directamente las consecuencias de un calendario de consolidación fiscal que no reconoce sus circunstancias diferenciales** de infrafinanciación y el origen de la deuda acumulada. Mientras estas circunstancias no sean tenidas en cuenta, los ajustes resultarán más duros y sus consecuencias sobre los servicios públicos más graves que en otras comunidades.

#### **4. PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN**

Para resolver los problemas existentes, la Comisión considera necesario reformar en profundidad el sistema de financiación, teniendo en cuenta las disfunciones conocidas desde hace muchos años y no solucionadas, así como las adicionales puestas de manifiesto durante la crisis.

Como consecuencia de esto último, el modelo propuesto en el Informe contempla expresamente los escenarios financieros del Programa de Estabilidad y los criterios de la Ley de Estabilidad, por considerar

que son referencias claves para que el horizonte de financiación de las comunidades y la estabilidad financiera resulten compatibles.

Las propuestas para el nuevo modelo se basan en un conjunto de principios explícitos y se concretan en un esquema básico y una serie de instrumentos y medidas complementarias.

#### 4.1. Principios

Un sistema de financiación equilibrado y estable debe cumplir **doce principios**, algunos de los cuales no se ven suficientemente atendidos en la actualidad:

- **autonomía** de ingresos y gastos,
  - **equidad horizontal**, que garantice el mismo acceso a los servicios públicos fundamentales a los ciudadanos de diferentes territorios,
- **solidaridad**, que garantice servicios públicos fundamentales en condiciones similares con independencia del nivel de renta del territorio, siempre que se realice un mismo esfuerzo fiscal,
- **ordinalidad**, que permita la convergencia de los recursos per cápita de los diferentes territorios, pero sin alterar la ordenación de las CC. AA. antes y después de la redistribución de recursos interterritoriales,
- **responsabilidad fiscal** de las comunidades autónomas ante sus ciudadanos, basada en que un elevado porcentaje de sus ingresos dependa de los tributos recaudados en su territorio,
- **suficiencia (equilibrio vertical)** que permita una distribución de las fuentes de ingresos entre las administraciones acorde con las funciones que tienen encomendadas,

- **garantía del bienestar**, que favorezca el mantenimiento a lo largo del tiempo de los servicios básicos sanitarios, educativos y sociales que prestan las comunidades,
- **estabilidad presupuestaria** compatible con el crecimiento económico,
- **sostenibilidad financiera** a largo plazo,
- **lealtad institucional entre administraciones**, en los procedimientos de decisión, acuerdo y transparencia informativa,
- **sencillez del modelo**, que facilite su comprensión y refuerce la confianza en el mismo,
- **transparencia**, basada en el suministro de información, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas a la sociedad.

#### 4.2. Esquema básico

**El esquema básico del modelo de financiación propuesto** se basa en dichos criterios o principios y consta de **tres tramos de recursos**:

- **tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios fundamentales** (educación, salud y protección social), que ofrezca los mismos recursos por habitante *ajustado* a todas las comunidades y cuente con un **fondo de contingencia común** que asegure la estabilidad de los recursos disponibles,
- **tramo de suficiencia competencial autonómica**, que ofrezca a las comunidades recursos en proporción a sus necesidades en el año base, y para el que cada comunidad podrá también dotarse de un fondo de contingencia propio que favorezcan la estabilidad en la prestación de sus servicios,

- **tramo de autonomía**, que ofrezca a las comunidades suficiente capacidad normativa en materia tributaria para financiar políticas diferenciadas de gasto en sus ámbitos competenciales.

#### **4.3. Instrumentos complementarios**

**El sistema propuesto considera también conveniente introducir tres tipos de instrumentos complementarios** del modelo:

- **instrumentos de desarrollo regional**, orientados a financiar políticas de crecimiento y promover la convergencia, mediante recursos aportados por el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado o los Fondos Estructurales Europeos.
- **instrumento de reequilibrio financiero**, que permita a las comunidades que han acumulado deudas por la infrafinanciación pasada acordar con el Estado el reconocimiento de las mismas.
- **revisión de las contribuciones forales a las cargas del Estado**, calculándolas de modo que hagan compatible la singularidad institucional con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia.

#### **4.4. Gestión tributaria y de la estabilidad financiera**

**En relación con la gestión tributaria** de las comunidades autónomas se propone lo siguiente:

- La Comisión considera que es posible contemplar un modelo de gestión tributaria en el que cada comunidad autónoma pueda



**elegir entre el sistema actual de gestión estatal** de los tributos compartidos **y otro que implique una mayor participación de la comunidad** en la gestión tributaria de los mismos.

- La **agencia encargada de la gestión tributaria debe garantizar una presencia proporcionada en el gobierno de la misma de todas las administraciones** dependientes de los recursos que gestiona, asegurándoles capacidad de decisión, liquidez y acceso transparente a la información.

La **gestión de la estabilidad presupuestaria** y la **sostenibilidad financiera** deberían situarse en un organismo participado por todos los niveles de gobierno que tienen atribuciones de ingresos y gastos públicos. Las decisiones deberían aprobarse por mayoría cualificada y objetivarse basándose en información adecuada, ofrecida por una **secretaría técnica permanente**.

## **5. UN PLANTEAMIENTO REALISTA Y VIABLE**

La propuesta de la Generalitat Valenciana ha de partir de planteamientos técnicamente bien fundados, a la vez que financieramente realistas y viables, para que tenga posibilidades de ser considerada una opción en el complicado proceso de diseño del nuevo modelo. Es decir, ha de tener presentes las difíciles circunstancias financieras actuales y del futuro más próximo definidas por los programas de estabilidad que España contempla y deberá presentar regularmente ante la UE.

La Comisión ha trabajado para evaluar las posibilidades de hacer compatibles los objetivos generales que debe contemplar el nuevo modelo con este marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, ha evaluado la posibilidad de que, en ese nuevo

escenario, la Comunitat Valenciana encuentre una posición que le permita solucionar sus problemas.

Los resultados provisionales de los ejercicios de simulación realizados indican que el margen de maniobra para encajar las múltiples restricciones del problema es estrecho, pero existen posibilidades de lograrlo. Obviamente, esas alternativas pueden enfrentarse a importantes dificultades como consecuencia de la multiplicidad de puntos de vista e intereses existentes, pero el encaje de los criterios defendidos en el modelo planteado en el marco financiero plurianual definido por el actual Programa de Estabilidad es posible.

En todo caso, resulta necesario –y para la Comunitat Valenciana inaplazable- la revisión inmediata del sistema de financiación autonómica, ya que los resultados de la liquidación del año 2011 y la evolución de las entregas a cuenta de los años 2012 y 2013 confirman las deficiencias del modelo actual y la discriminación que padece la Comunitat Valenciana.

## **6. UN DOCUMENTO CONSENSUADO**

La Comisión considera que, dadas las graves circunstancias, la importancia de los problemas abordados en el Informe reclama una respuesta a los mismos compartida por todas las fuerzas políticas y sociales valencianas.

El déficit y el endeudamiento acumulado por la Generalitat Valenciana están teniendo graves repercusiones en el acceso a los ciudadanos a los servicios públicos y sobre la trayectoria negativa de la economía valenciana durante los últimos años, afectada por los retrasos en los pagos de la administración autonómica además de por el resto de factores presentes en la crisis.

Estas debilidades han de ser corregidas para que los valencianos puedan disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los españoles y recuperar el crecimiento y el empleo. La revisión del modelo de financiación es el instrumento fundamental para poner fin a esta situación, pero no podrá ser ya el único: el deterioro financiero de la Generalitat Valenciana es tan grave que, además, serán necesarias actuaciones complementarias.

El resultado hasta el momento del proceso de análisis y discusión seguidos en la elaboración del Informe por la Comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas es compartido por todos sus miembros, tanto en lo que refiere al diagnóstico como las propuestas presentadas en las páginas precedentes.

El consenso alcanzado se apoya en buena medida en los datos que el documento suministra a lo largo de sus distintos apartados. Dichas informaciones cuantitativas se ofrecen con la intención explícita de objetivar el fundamento de las posiciones defendidas en el Informe, que se expresan con independencia de los puntos de vista particulares de los miembros de la Comisión sobre algunos de los temas considerados.

Los miembros de la Comisión desean subrayar este acuerdo en lo que consideran esencial porque opinan que sería muy importante que las fuerzas políticas y la sociedad valenciana tuvieran también un diagnóstico compartido de la situación. Partiendo del mismo sería conveniente definir, además, una hoja de ruta que sirva de base para que la Generalitat Valenciana reconduzca eficazmente la situación hacia la solución de los graves problemas de la Comunitat Valenciana.

Hasta el momento ese consenso básico no ha dado los resultados deseados y su precariedad ha debilitado la posición de la Generalitat Valenciana en la exigencia de cambios que acaben con una larga trayectoria de discriminación financiera que tiene consecuencias muy negativas para el acceso a los servicios públicos y para el dinamismo de la economía valenciana.

En opinión de la Comisión, para que cambie esta situación se requiere un compromiso firme y compartido en la defensa de una reclamación histórica, de la que dependen el bienestar presente y futuro de todos los valencianos.

**NOTA BENE:** Este capítulo 5, en contra de lo que sucede con los demás, no lleva conclusiones por razones obvias: es la mera transcripción del informe que se cita en su primera página.

## PARTE TERCERA

# GASTO PÚBLICO Y FINANCIACIÓN ASIMÉTRICA DE LA CV



## **CAPÍTULO 6: ANÁLISIS DEL GASTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA**

### **1. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS SOBRE EL MODELO DE FINANCIACIÓN**

En los capítulos precedentes se han analizado los sucesivos modelos de financiación de las CC.AA. de forma detallada, y sobre todo el vigente sistema de 2009; así como los principales acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera por los que se establecieron los principios que caracterizan el modelo actualmente aplicado.

No obstante, se considera conveniente –y lo hacemos en este capítulo 6— tomar en consideración alguno de los aspectos clave que faciliten la interpretación de la evolución de los gastos de las Comunidades Autónomas; así como las razones en las que van a fundamentarse las recomendaciones que se realicen. De modo que iremos incorporando determinados conceptos, que permitan *mejorar la equidad del modelo*.

Desde la creación del Estado de las Autonomías se han realizado diversas transferencias de los servicios prestados por el Estado, así como de la financiación correspondiente, que se consideró adecuada para la prestación de tales servicios. En esa dirección, ya se ha visto antes, los servicios de mayor peso relativo se corresponden con principios de la economía del bienestar (sanidad, educación y servicios sociales), y se efectuaron con el objetivo de cumplir con los preceptos establecidos en la Constitución Española, y con la previsión lógica de mejorar la eficiencia de la gestión del gasto público. Esta transferencia de competencias desde la Administración General del Estado (AGE) a las CC.AA. se justifica tanto desde el punto de vista de la calidad del servicio, que presuntamente se verá aumentada por la mayor cercanía en la toma de decisiones respecto del ciudadano benefi-

ciario de la prestación, como desde el punto de vista económico; dado que la descentralización debería permitir incrementar la eficiencia en la gestión de tales gastos.

La cuantificación de la financiación del Estado a las CC.AA. realizada en el momento de efectuar las transferencias se basó en el *coste efectivo* que representaba para el Estado la prestación de los servicios transferidos a cada comunidad autónoma, en la fecha de la transferencia; con la circunstancia, a tener en cuenta, de que no se aseguró que el servicio prestado fuera homogéneo en todo el territorio nacional: (i) en términos de una misma calidad, y (ii) de disposición de las mismas infraestructuras. En consecuencia, no se aseguró que la prestación de los servicios públicos transferidos con los recursos recibidos, fueran a permitir cumplir con el principio de garantía de que todo ciudadano pueda tener acceso a las mismas prestaciones públicas de la Comunidad Autónoma de su residencia.

Ese sesgo de partida, de falta de homogeneización previa de los servicios públicos, no se ha tenido en consideración en ninguno de los modelos de financiación aprobados en 1986, 2001 y 2009; ni tampoco se ha introducido ningún factor de eficiencia común en la prestación de los servicios públicos. Aunque, ciertamente, en algunas ocasiones, y sobre todo en relación con el coste de los servicios sanitarios, se ha hecho referencia a la diferencia existente entre el importe de la financiación y el coste histórico de la prestación del servicio, lo que llevó a generar reclamaciones con base en la aplicación del *principio de suficiencia*, pero sin tener en consideración ningún indicador de eficiencia en la prestación del servicio público.

Para hacer real el principio de eficiencia, el modelo de financiación debería estar diseñado de forma que se primase a las comunidades mejor gestionadas; incentivándose de ese modo que las mejores



prácticas en la prestación de los servicios públicos se extendieran a todas las comunidades. Reduciéndose con ello el coste de los servicios y, en consecuencia, la presión fiscal necesaria para obtener los recursos para su financiación. Con un doble efecto beneficioso para los ciudadanos, tanto desde el lado de la calidad del servicio, como del importe de los impuestos que es necesario recaudar.

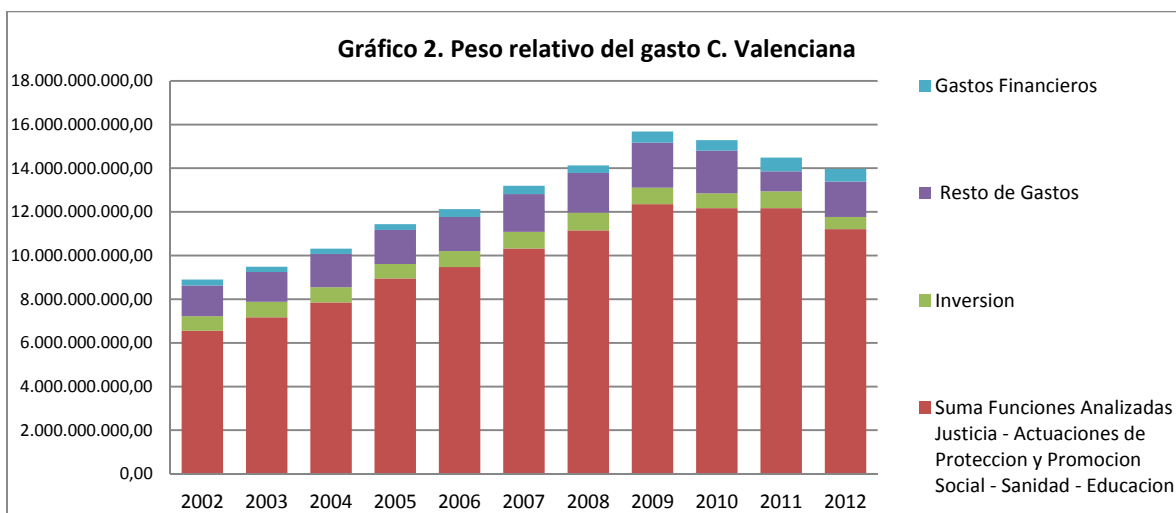
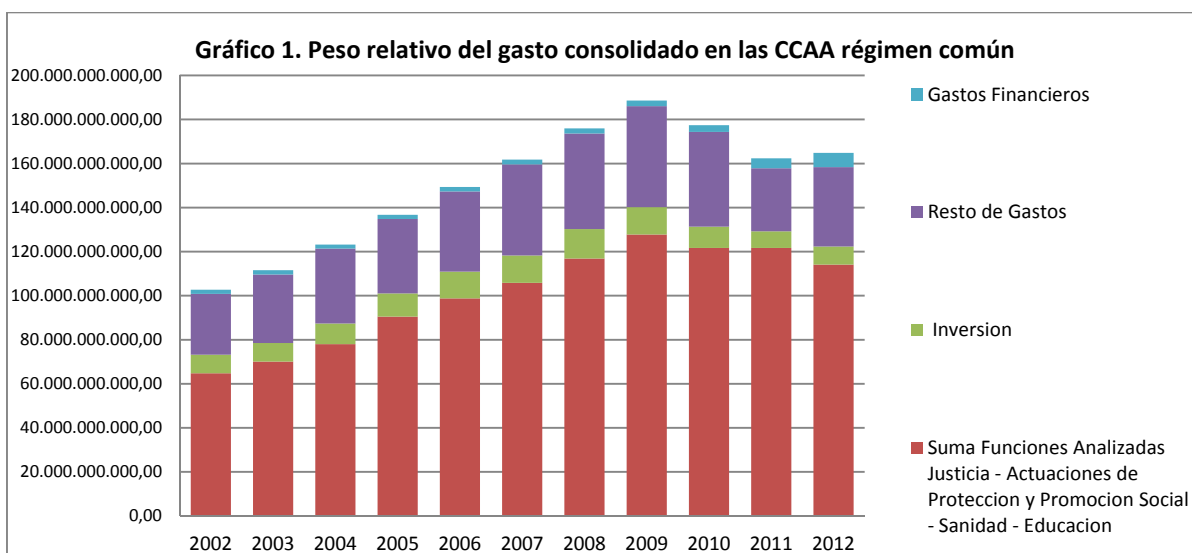
Para analizar el gasto de las Comunidades Autónomas y, simultáneamente el de la CV, se va a utilizar la *clasificación funcional del gasto público* y se iniciará con el análisis de la evolución del presupuesto total de gasto entre los años 2002 y 2012; para continuar con un estudio más detallado de los principales conceptos de gasto que componen el estado del bienestar, las inversiones y los gastos financieros necesarios para financiar la deuda de las CC.AA.

Ese análisis permitirá identificar el ajuste producido en el presupuesto de la Comunidad Valenciana, así como su limitada capacidad para continuar con los recortes, sin afectar al alcance de los servicios sociales fundamentales que se están prestando.

## **2. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El importe de las obligaciones reconocidas del presupuesto consolidado de las Comunidades Autónomas ha evolucionado desde el importe de 102.738M en el ejercicio 2002 hasta 177.379M en el ejercicio 2010. Es decir, en ocho años se ha producido un crecimiento del 72%, lo que representa un incremento en torno al 7% acumulativo anual; a pesar de que el inicio de la crisis generó una reducción de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2010, con relación al año anterior, del 6%.

En el gráfico 1 se muestra la evolución de las obligaciones reconocidas en la liquidación de los presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas en régimen común durante los ejercicios 2002 a 2010; así como el avance de la liquidación para el ejercicio 2011 y el presupuesto del ejercicio 2012 clasificado por funciones.



En el ejercicio 2005, el gasto consolidado de las Comunidades Autónomas en sanidad, educación, justicia y servicios sociales era del 66,6%; en tanto que en 2012 alcanzó el 69% en los presupuestos, sin considerar el importe destinado al servicio de la deuda pública.

La evolución del gasto público de la Comunidad Valenciana clasificado por funciones se presenta en el gráfico 2.

De la comparación de los gráficos 1 y 2 se observa que el peso relativo de las funciones correspondientes a los servicios sociales tienen un peso específico en la Comunidad Valenciana superior a la media de las CC.AA., en más de diez puntos porcentuales, de manera consistente a lo largo de todo el periodo de comparación. En concreto, el peso de las funciones sociales en la ejecución del Presupuesto de la Comunidad Valenciana en el ejercicio 2005 es del 78%, alcanzando el 80% en los presupuestos del ejercicio 2012.

También se observa en el gráfico 2 la reducción que se ha producido en el Presupuesto de la Comunidad Valenciana desde el año 2009 hasta el ejercicio 2012, al objeto de disminuir el déficit originado por la fuerte caída de los ingresos tributarios desde el inicio de la crisis económica. Esa senda de reducción de los gastos llevó a que el Presupuesto del ejercicio 2012 se redujera en el 7,9% comparativamente con la liquidación provisional del ejercicio anterior; cuando en el consolidado de las Comunidades Autónomas solamente se redujo en el 1,5%.

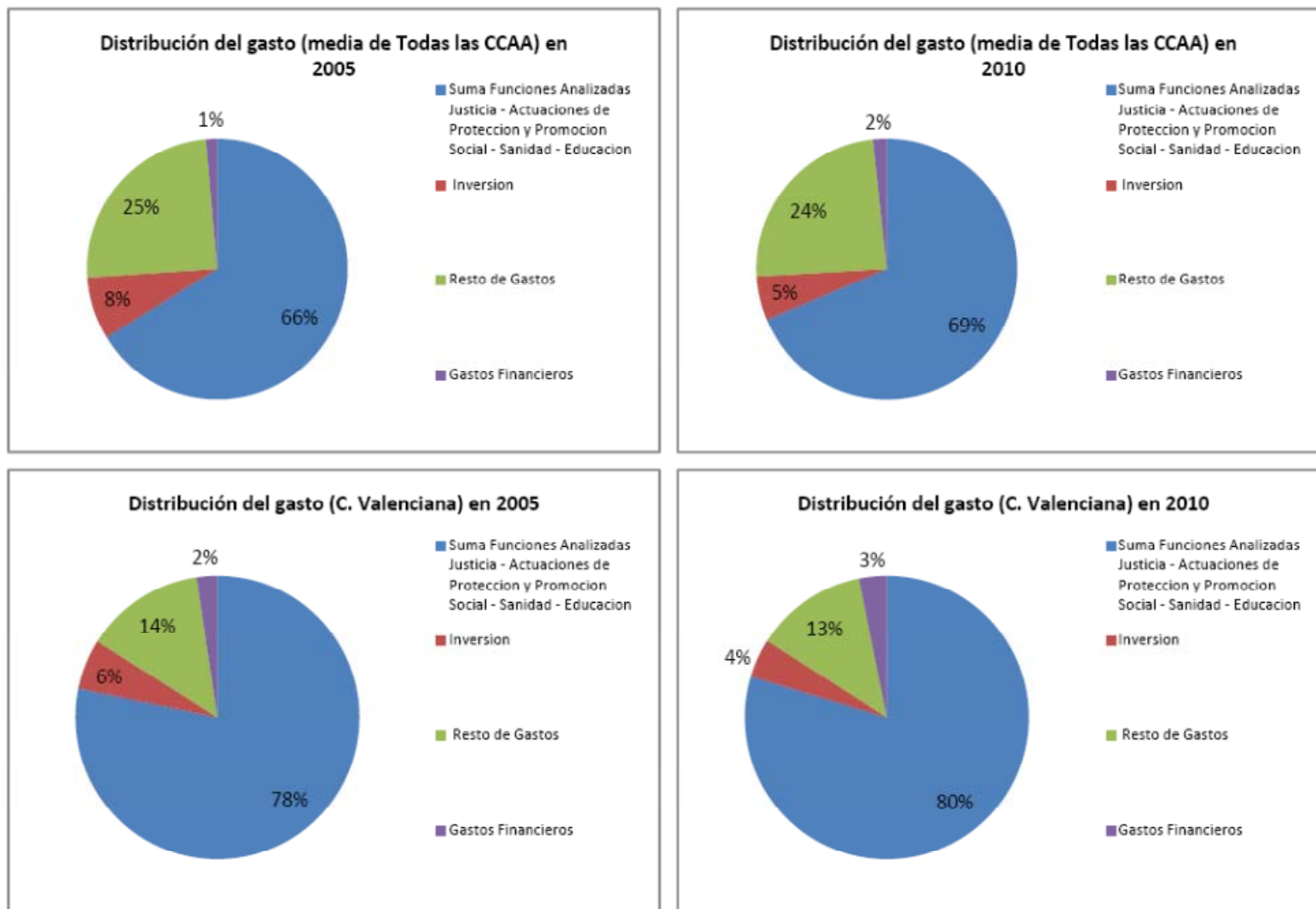
Es cierto que la CV es una de las comunidades con mayor déficit presupuestario (las causas que, en nuestra opinión lo provocan, son analizadas de forma pormenorizada en este informe y especialmente en el apartado de Conclusiones), pero también es justo reconocer la aplicación de políticas de reducción de costes; con una agresividad superior al de otras CC.AA. con déficit superior al establecido por el Estado y con mejores condiciones de financiación por habitante.

Los cuatro gráficos marcados como 3, muestran varios aspectos muy relevantes de la distribución del gasto de la CV en relación con la media de las comunidades de régimen común:

- a) El peso relativo de los gastos no destinados a educación, sanidad y otros servicios sociales es, aproximadamente, del 14% en la Comunidad Valenciana y en el resto de comunidades ha oscilado entre el 24% y el 25%; es decir, la diferencia es superior a 10 puntos porcentuales. En el año 2005 los gastos no destinados a servicios sociales del consolidado de las comunidades es casi el doble que los de la CV, diferencia que va reduciéndose hasta el 2010, en el cual alcanzan el 175% del importe correspondiente a la Comunidad Valenciana.
- b) El importe de las inversiones de la CV siempre ha sido inferior a la media de todas las CC.AA. en régimen común.
- c) Consecuencia del mayor endeudamiento de la Comunidad Valenciana con relación a la media, los gastos financieros son superiores; incrementándose su peso relativo por el continuo aumento del endeudamiento.

Los tres factores destacados ponen de manifiesto las limitaciones que la CV ha tenido de forma histórica para financiar su presupuesto; motivo por el cual, en los años del ciclo de bonanza económica, el peso relativo de los gastos distintos al estado del bienestar han sido los mismos que en el ejercicio 2010.

### Gráficos 3. Distribuciones de gasto



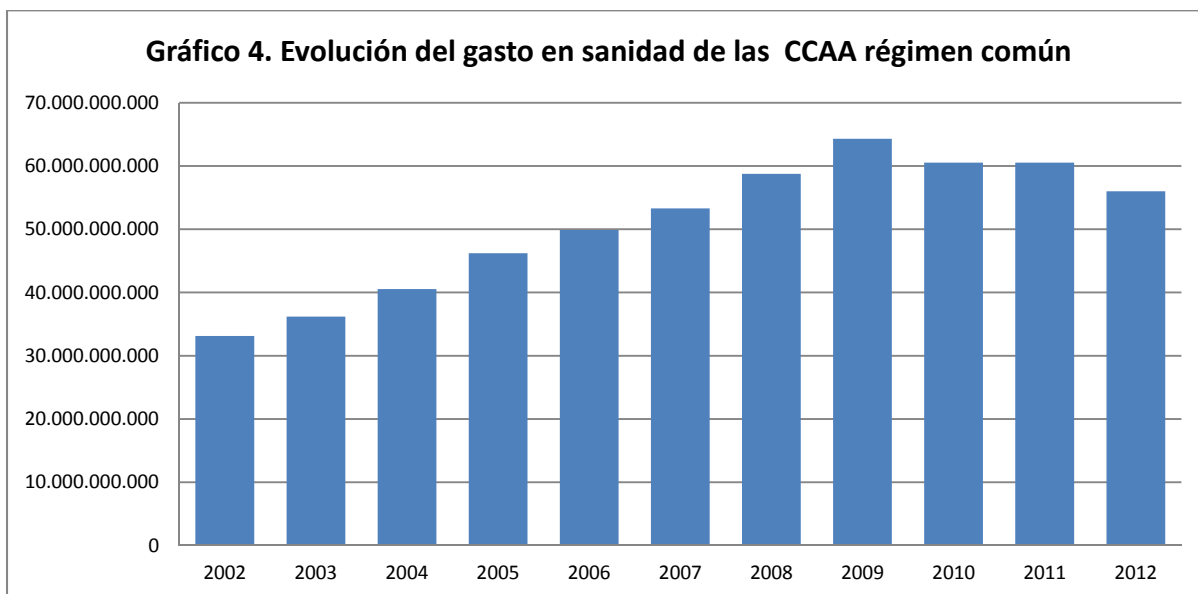
Otro de los factores que se debe tener en consideración, para valorar adecuadamente la severidad de las políticas de ajuste aplicadas por la Comunidad Valenciana, en los últimos ejercicios, es la rigidez de los gastos de sanidad, educación y servicios sociales, los cuales incrementan su demanda con el crecimiento de la población y la reducción de la renta disponible (que entre 2007 y 2012 cayó un 12%). A pesar de lo cual, en razón a la política de austeridad, se han tenido que minorar al mismo ritmo que el total del presupuesto dado que mantienen su peso relativo.

Seguidamente se analizará, de forma más detallada el gasto por habitante en cada una de las funciones de servicios sociales.

### **3. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SANIDAD**

Las necesidades del gasto en sanidad están muy condicionadas por la población de la Comunidad, así como por su distribución por tramos de edad. En ese sentido, el modelo de financiación de las CC.AA. acordado en 2009, se hizo eco del informe del Grupo de trabajo designado para analizar este tipo de gasto, e introdujo el concepto de *población protegida equivalente*, determinando así la unidad de necesidad o población ajustada. Para ello, se estableció como base de la población protegida la tabla del cuadro 5 del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de fecha 15 de julio de 2009, correspondiente a la población censada en el ejercicio 2007.

Volviendo a la CV, la evolución del gasto en la función de sanidad (gráfico 4), ha registrado un crecimiento del 69% durante el periodo 2002 a 2010, mientras que la población creció un 15%. Por lo tanto, se pone de manifiesto que el coste de la sanidad ha crecido por el efecto del aumento de la población, y también ha aumentado, de forma muy significativa, el gasto por ciudadano.



El incremento del gasto desde el año 2002 hasta el ejercicio 2009 (año en que alcanzó el máximo importe) fue del 91%, y el efecto de la crisis ha ido reduciendo el importe de gasto dedicado a la referida función.

En términos generales, el gasto de la Comunidad Valenciana dedicado a la función de sanidad ha tenido un comportamiento paralelo al del conjunto de las comunidades en régimen común, pero de forma más moderada en su crecimiento.

No obstante, ha de señalarse que la población de la CV (calculada como población protegida aplicando los criterios del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera) ha crecido el 20% durante el periodo 2002-2012, mientras que la totalidad de las comunidades lo ha hecho al 15%; es decir, cinco puntos porcentuales que la CV ha tenido que ganar en eficiencia, considerando que el incremento de los costes por ciudadano se hayan comportado de forma similar a la media del resto de las comunidades.

En este momento, se considera conveniente comentar que el mantenimiento de la población protegida de forma constante durante los cinco años de aplicación del modelo de financiación de 2009 perjudica, de forma directa, a las Comunidades que tienen un incremento de población por encima de la media. Esa es la situación de la Comunidad de Valencia y, por tanto, la aplicación de la población protegida en el ejercicio 2007, en lugar de considerar la correspondiente a cada ejercicio, la ha perjudicado de forma directa. Por el hecho de que en realidad su crecimiento poblacional (en términos de población protegida) ha estado por encima de la media durante el periodo 2007 a 2012, con un coste de atenciones muy elevado.

Ese mismo perjuicio ya se había producido con la aplicación del modelo de financiación anterior de 2001 y, en conclusión, puede afirmarse que la CV ha sufrido un perjuicio continuo durante más de una década, durante los años de aplicación de los dos últimos modelos de financiación, por no tenerse suficientemente en consideración el efecto real de la evolución poblacional.

El importe de la financiación se debería corresponder con los costes que se generan por la población realmente atendida en los servicios de salud; resultando inexplicable que no se hayan tenido en consideración la población inmigrante y no censada; ni los mayores costes sanitarios originados que se derivan de una comunidad receptora neta de turismo interno y exterior.

Por lo demás, si se analiza la evolución del coste per cápita en la Comunidad Valenciana, se comprueba que ha sido inferior a la media del conjunto de las CC.AA. en la mayoría de los años; iniciándose con un coste un 1,51% menos a esa media en el año 2002, para seguidamente bajar en un 14% en el año 2009

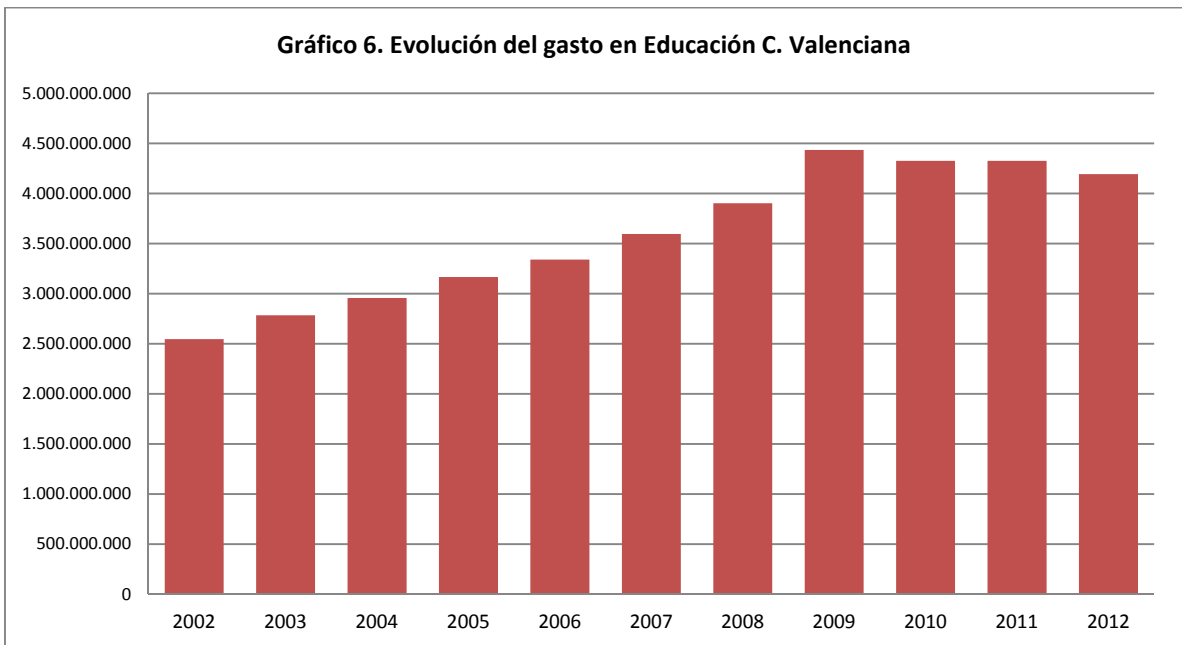
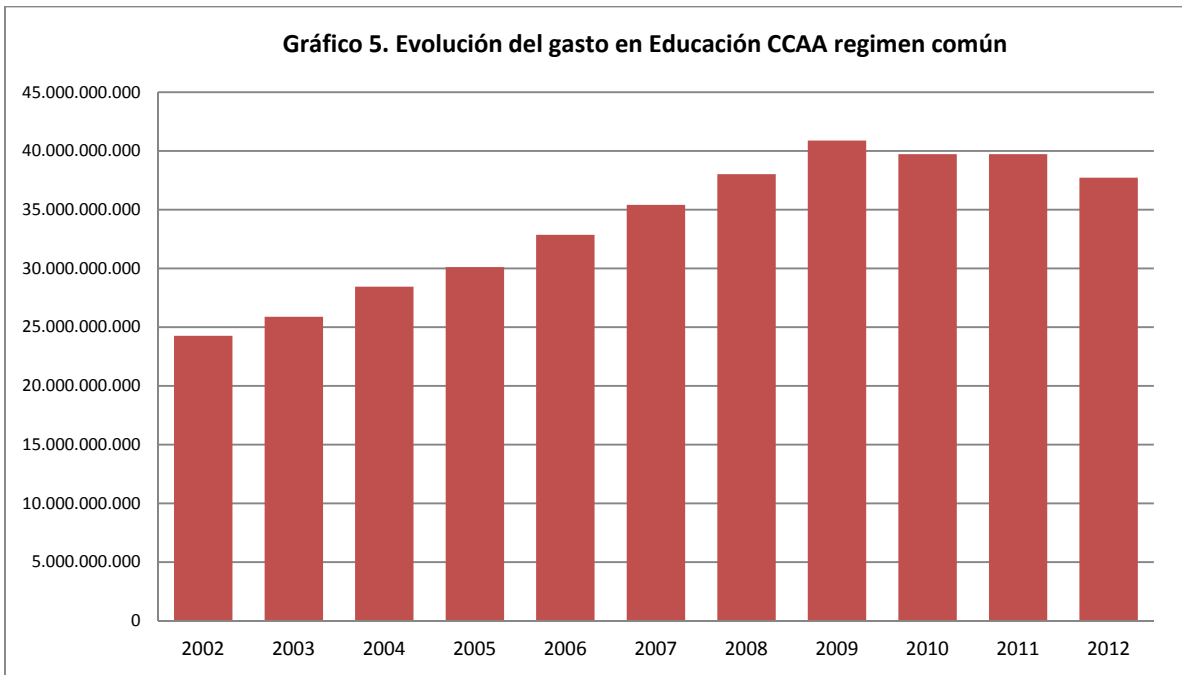


En la Ley Orgánica 8/1980 se estableció, en su art. 2.1.g), el principio de *lealtad institucional*, por el cual se determinó que el impacto negativo o positivo que pueda producirse sin haber sido previsto en la fecha de aprobación del modelo de financiación, tendrá que ser valorado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y su compensación se hará mediante la modificación del sistema de financiación en el siguiente quinquenio. Por tanto, se considera que las diferencias en que se haya incurrido deben ser objeto de reclamación por la CV de forma que se reciba la debida compensación mediante su consideración en el siguiente quinquenio. Sin embargo, tal reclamación, o no se ha hecho, o no ha surtido efecto. Por lo cual, hay algo que podría llegar a denominarse *deuda histórica latente*, un tema que se trata en el capítulo 9 de este Informe.

#### **4. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN**

El gasto en educación de la Comunidad Valenciana tuvo un peso relativo del 30% en el Presupuesto de Gastos de las CC.AA. de régimen común en el ejercicio 2012, con la evolución, en cifras absolutas, que puede verse en el gráfico 5.

En cuanto a la expansión del gasto en educación, se cifra en un 56% durante el periodo 2002 a 2012, alcanzando su importe máximo en el ejercicio 2009, para desde ese año descender en un 8,4%. En cuanto a población del tramo de edad de cero a catorce años (periodo de escolaridad) registró un aumento del 11,5% en el mismo periodo, según puede apreciarse en el gráfico 6.



El gasto en educación de la Comunidad Valenciana, ha tenido un crecimiento ligeramente superior al del resto de Comunidades Autónomas de régimen común, con un incremento del 64,7% en el periodo 2002 a 2012, y un descenso comparativamente más lento en los años de la crisis económica (2008-2012). Por esos motivos, el peso relativo del gasto educativo con relación a las otras comunidades, se fue incrementando de forma progresiva, con el 10,5% en más en el año 2002; para alcanzar el 11,1%, también en más, en el año 2012.

Para analizar el gasto en educación, debe estudiarse la evolución del tramo de población de cero a catorce años, comprobándose que en la Comunidad Valenciana creció un 28% en el periodo 2002 a 2012; nada menos que 2,5 veces el crecimiento del resto de las comunidades. De modo que al crecer la población de la CV por encima de la media de todas las CC.AA. de régimen común, la aplicación del modelo de financiación ha producido los mismos efectos ya remarcados en el estudio del gasto sanitario, con análogas consecuencias a las ya antes examinadas.

También en el caso de la educación, el gasto per cápita en la Comunidad Valenciana es inferior a la media de las comunidades en régimen común. Diferencia que fue incrementándose hasta el año 2008, en el que alcanzó el 11,8% en más. Para luego, los años posteriores, ir disminuyendo hasta un nivel un 4% menor en el ejercicio de 2012.

## **5. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN ASUNTOS SOCIALES**

El peso relativo del gasto en asuntos sociales en el presupuesto del ejercicio 2012 de la CV es del 9,2%, sensiblemente inferior al peso relativo de las funciones de Sanidad y Educación comentadas con anterioridad.

Durante el periodo 2002 a 2012 el gasto de esta función creció de forma muy significativa, especialmente por la aprobación de la Ley de Dependencia, que incrementó los derechos de los ciudadanos y, simultáneamente, la obligación de las comunidades de atender esas necesidades; cuyo desarrollo administrativo para dotarlas de cobertura ha evolucionado de forma progresiva, generándose una demanda de recursos creciente.

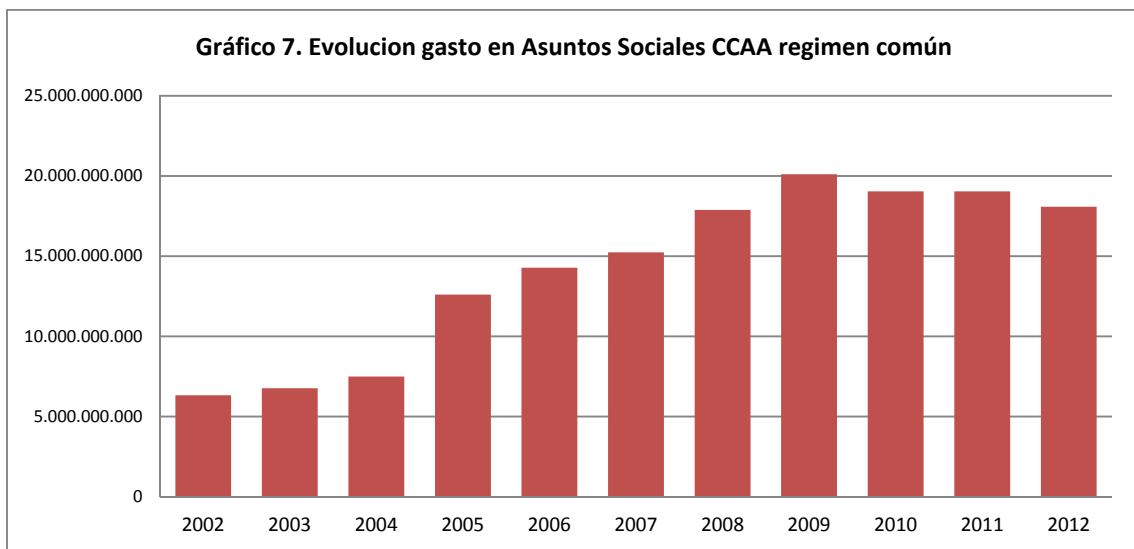
Lo que condujo al incremento del gasto de las comunidades, en dirección contraria a lo preconizado por la política de austeridad, de reducción de gastos para adaptarse los presupuestos a los ingresos reales, y evitar así que el déficit público de las comunidades aumentara de forma significativa.

Nuevamente, debe recordarse en el caso de los servicios sociales, el principio de lealtad institucional establecido en la Ley Orgánica 8/1980, por el cual las CC.AA. deben hacer frente a los gastos que puedan generarse como consecuencia de las iniciativas legislativas durante la vigencia del modelo de financiación. De modo que el impacto económico derivado de tales medidas, debe ser considerado en el diseño del nuevo modelo de financiación, a revisar con periodicidad quinquenal.

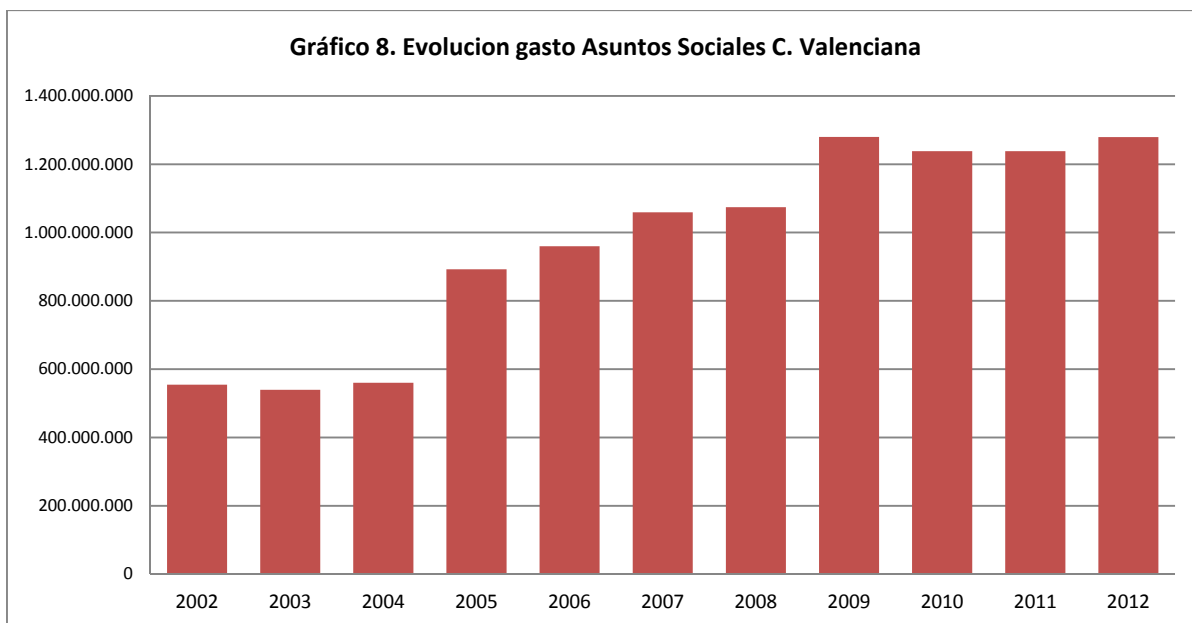
En el sentido apuntado, y habida cuenta de que las Cortes Generales aprobaron la Ley de Dependencia durante la vigencia del modelo de financiación de 2001, anterior al ejercicio 2009, los nuevos recursos comprometidos a tales efectos por la AGE, de 1.200 M€ anuales, estaban destinados a cubrir el gasto de la nueva Ley durante el ejercicio 2010. Sin que se estableciera ningún sistema para compensar los gastos de las CC.AA. desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia hasta el año 2009. Con montos importantes de gastos que

hubieron de ser financiados con ingresos propios de las comunidades, incrementándose aún más su déficit por esa razón.

Ese fue el principal motivo por el que el gasto en servicios sociales fuera en el ejercicio 2009 tres veces el del ejercicio 2002. Y su rigidez se puso de manifiesto en la débil reducción durante el periodo 2010 a 2012, ya en tiempos de austeridad y recortes.



El incremento del gasto de la función que nos ocupa en la Comunidad Valenciana durante el período 2002 a 2009, ha tenido un crecimiento comparativamente lento del 2,3%. Lo que se debe a la mera imposibilidad de la CV de financiar las prestaciones en cuestión con recursos propios. Generándose así una política de contención del gasto durante el periodo citado, lo que explica también la imposibilidad de reducción de gastos durante los años 2010 a 2012, manteniendo el gasto en niveles muy próximos a los del ejercicio 2009. En los gráficos 7 y 8 puede verse la evolución del gasto para todas las CC.AA. de régimen común y la CV respectivamente.

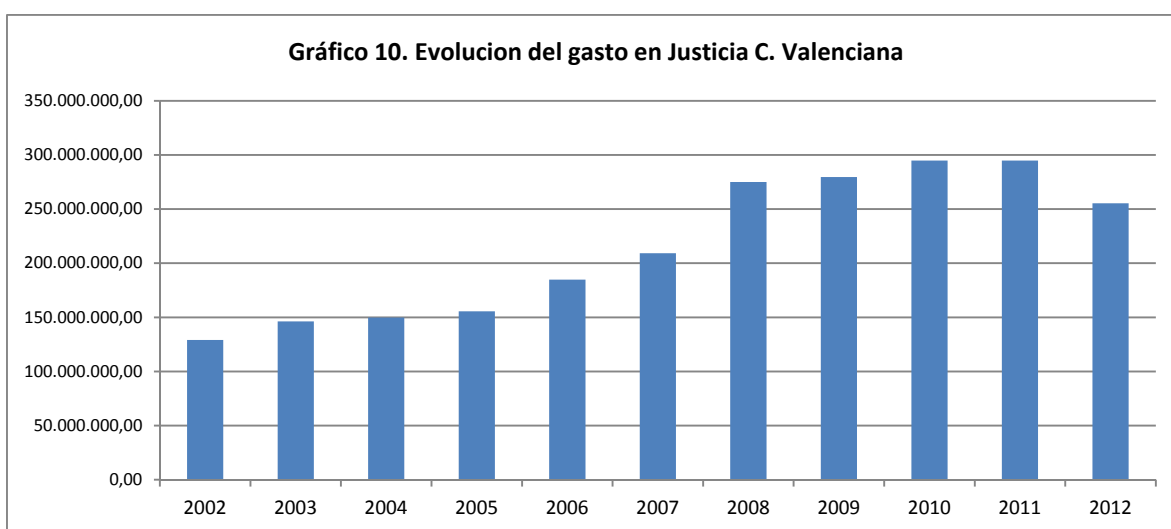
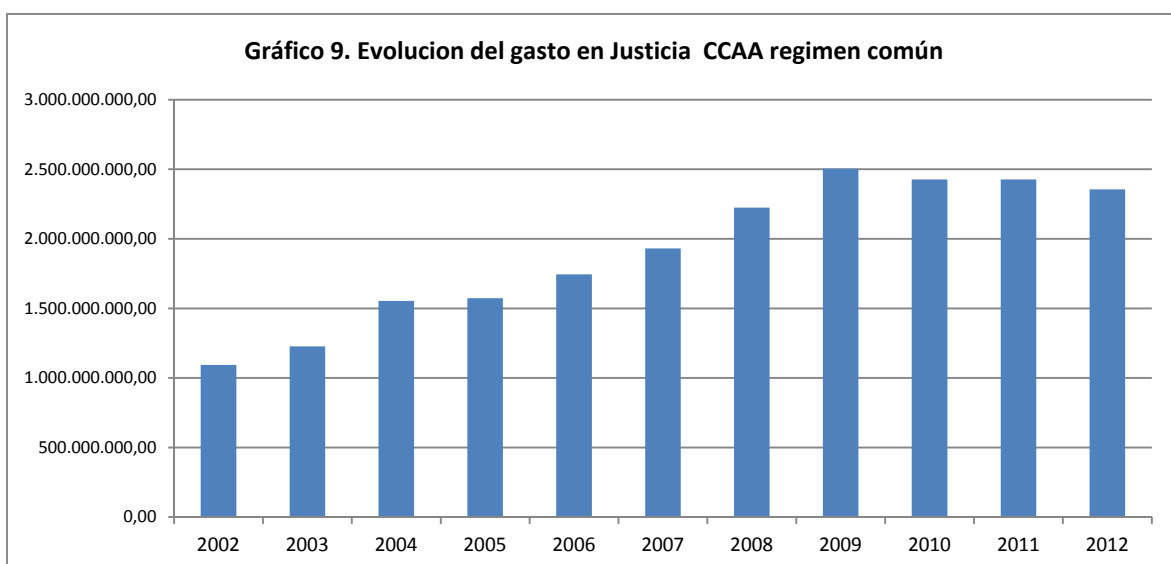


También se considera conveniente destacar que el gasto en asuntos sociales por habitante de la Comunidad Valenciana ha venido resultando inferior a la media de las comunidades de régimen común. Diferencia muy significativa, dado que en el año 2002 era 21% menor que la media y en el ejercicio 2009 un 49% inferior; es decir, el importe aplicado por habitante en la CV para esta función llegó a ser, aproximadamente, la mitad del de la media de las comunidades en régimen común.

Esa importante diferencia se minoró en los ejercicios 2010 a 2012 por dos factores: (i) la reducción del gasto en el resto de comunidades por recortes, y (ii) el mantenimiento del presupuesto para financiar esta función en la CV. A pesar de todo, en el ejercicio 2012 el gasto por habitante de la CV fue un 40% inferior al de la media de las CC.AA.

## 6. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN JUSTICIA

La justicia es una de las funciones clave para el correcto funcionamiento de la sociedad, si bien su peso relativo es inferior a la sanidad, educación y servicios sociales, situándose en el 2% del presupuesto de la Comunidad Valenciana durante el ejercicio 2012. A pesar de lo cual, se considera adecuado su análisis individualizado, dada la rigidez del gasto dedicado a esta función, que presenta grandes dificultades para su minoración en periodos como el actual de tensiones de financiación por la política de austeridad.



La función de la justicia estaba consolidada cuando se realizó el traspaso de las competencias, por lo cual el incremento en los años de expansión económica fue mucho más suave que en el resto de las funciones del estado del bienestar, como hasta cierto punto puede apreciarse a la vista de los gráficos 9 y 10.

La evolución del gasto de la Comunidad Valenciana en esta función ha sido similar al del consolidado de las CC.AA. de régimen común, y también ha tenido un comportamiento similar en el gasto por habitante, que ha evolucionado de forma similar al de la media de las Comunidades Autónomas; sin que se hayan identificado diferencias tan relevantes como las comentadas en sanidad y educación, si bien conviene destacar la fuerte reducción del gasto en el ejercicio 2012, del 9,5%, debida a las políticas de ajuste del déficit de la CV.

## **7. UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS FUNCIONES ANALIZADAS**

Considerando el peso conjunto de las funciones comentadas hasta este momento en el presente capítulo, se alcanza el 80% del presupuesto de la Comunidad Valenciana del ejercicio 2012. Debiendo enfatizarse que ese gasto por habitante de la CV es significativamente inferior al de la media de las Comunidades Autónomas de régimen común, de forma consistente durante todo el periodo considerado.

En la dirección apuntada, y teniendo en cuenta que uno de los principios del modelo de financiación consiste en que debe respetarse el derecho de los ciudadanos a recibir los mismos servicios sociales, con independencia del lugar de residencia, resulta que las CC.AA., en particular la de Valencia, tienen la obligación de respetar este principio. Y en consecuencia, no pueden reducir el nivel de prestaciones, y únicamente pueden actuar sobre el coste, tomando las medidas más adecuadas para gestionar de manera más eficiente.



A la vista de todo lo anterior, se considera probado que la Comunidad Valenciana está siendo más eficiente que la media del resto de comunidades; no obstante, tiene déficit, careciendo de posibilidad para reducirlo, por la menor percepción de ingresos, debido al tema poblacional ya comentado.

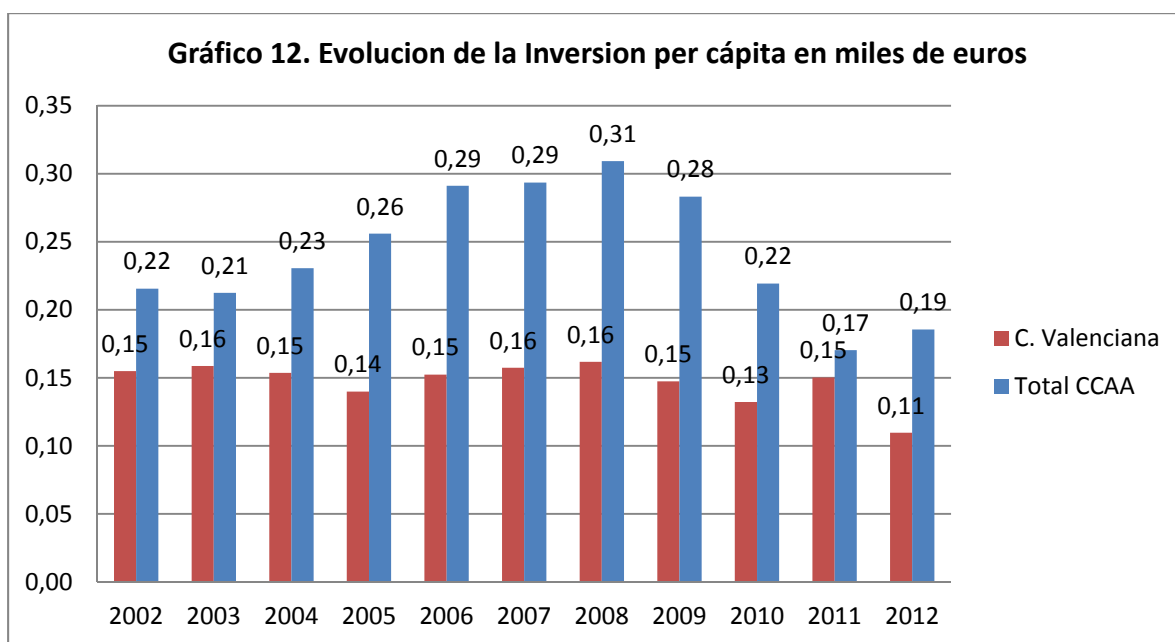
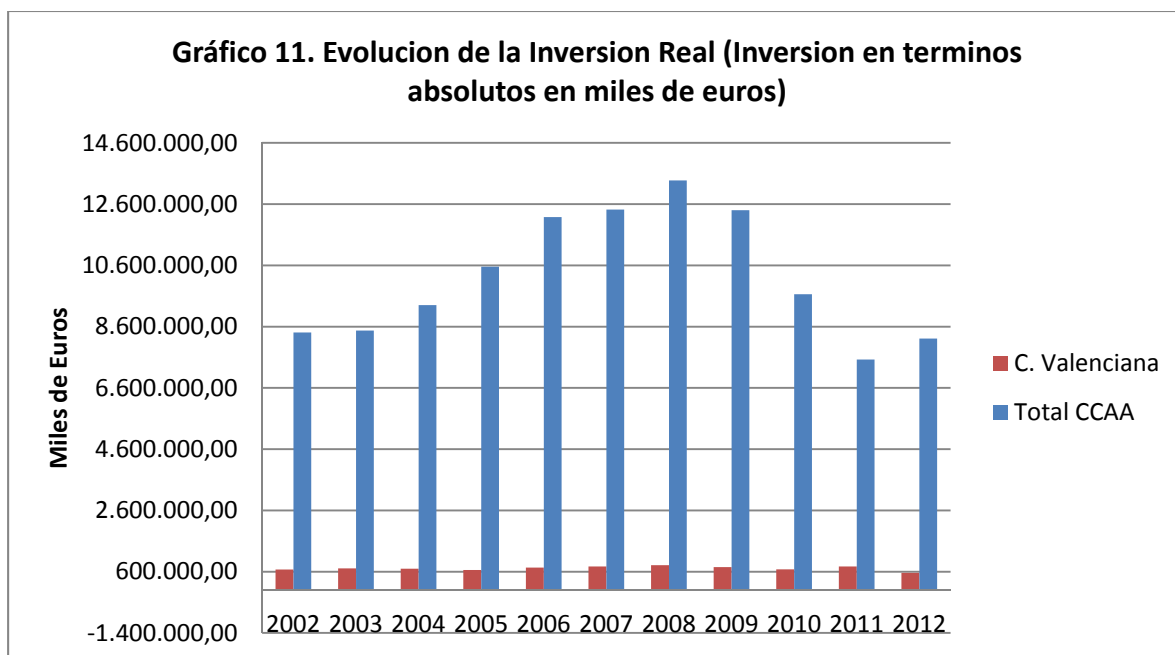
## **8. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES**

El importe de las inversiones en el Presupuesto de la Comunidad Valenciana para el ejercicio 2012 tiene un peso relativo del 4% del presupuesto, a pesar de que son fundamentales para fomentar el dinamismo de la región, vía las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la economía y, en consecuencia, para la creación de empleo, y también para incrementar la renta personal y aumentar la recaudación fiscal. Claro es que nos referimos a las inversiones de la Comunidad, que han de ser complementadas con las realizadas por la AGE.

En los gráficos 11 y 12 se presenta, en términos absolutos, la evolución de las inversiones del presupuesto consolidado de las Comunidades Autónomas en régimen común, y las de la Comunidad Valenciana, respectivamente.

Las inversiones consolidadas de las CC.AA. tuvieron un incremento del 58% en el período 2002 a 2008, todavía en la bonanza, con un descenso posterior del 20% hasta el ejercicio 2012. De forma tal que las inversiones de ese último ejercicio solamente fueron un 3% inferiores a las del ejercicio 2002. Y precisamente el gráfico 11 muestra una expansión mucho menor de las inversiones de la Comunidad Autónoma de Valencia durante el periodo de bonanza económica, que alcanzaron su valor máximo en 2008 con un crecimiento del 14,7%

en el periodo 2002 – 2008, frente al 58% de crecimiento del consolidado de las CC.AA. en el mismo periodo.



En el gráfico 12 (evolución de la inversión per cápita) también se aprecia que las inversiones de la Comunidad Valenciana experimentaron un crecimiento inferior durante la bonanza, y sufrieron una reducción mucho más severa entre 2009 y 2012. Evolución que no cabe

explicar por la variación poblacional, sino por la drástica caída de los ingresos públicos de la Comunidad.

Subrayaremos, finalmente, que la inversión per cápita en la CV se mantuvo casi estable en el periodo de bonanza económica, mostrando una tendencia significativamente distinta a las demás CC.AA., donde creció, aproximadamente, el 50% en ese periodo.

## **9. GASTOS FINANCIEROS Y RESTO DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES**

Como consecuencia del endeudamiento de la Comunidad Valenciana –al que nos referiremos de inmediato– los gastos financieros tienen un fuerte peso en el presupuesto. En concreto, en la CV han pasado de representar el 2% en el ejercicio 2005 al 3% en el presupuesto del ejercicio 2012, y al 9,15% en el Presupuesto del ejercicio 2013.

Ese crecimiento de los gastos financieros se ha producido para todas las comunidades, al incrementarse su endeudamiento pero no de forma tan severa como en la CV. Debiéndose enfatizar el incumplimiento de la Ley de Morosidad por parte de las Administraciones Públicas, lo que ha permitido a los acreedores reclamar los intereses de demora. Como también ha de destacarse que ante la insolvencia de las CC.AA., el Gobierno hubo de ofrecer a los acreedores liquidez a corto plazo para solventar una situación económica que estaba provocando grandes problemas financieros en los proveedores, según se vio en cierto detalle en el capítulo 2.

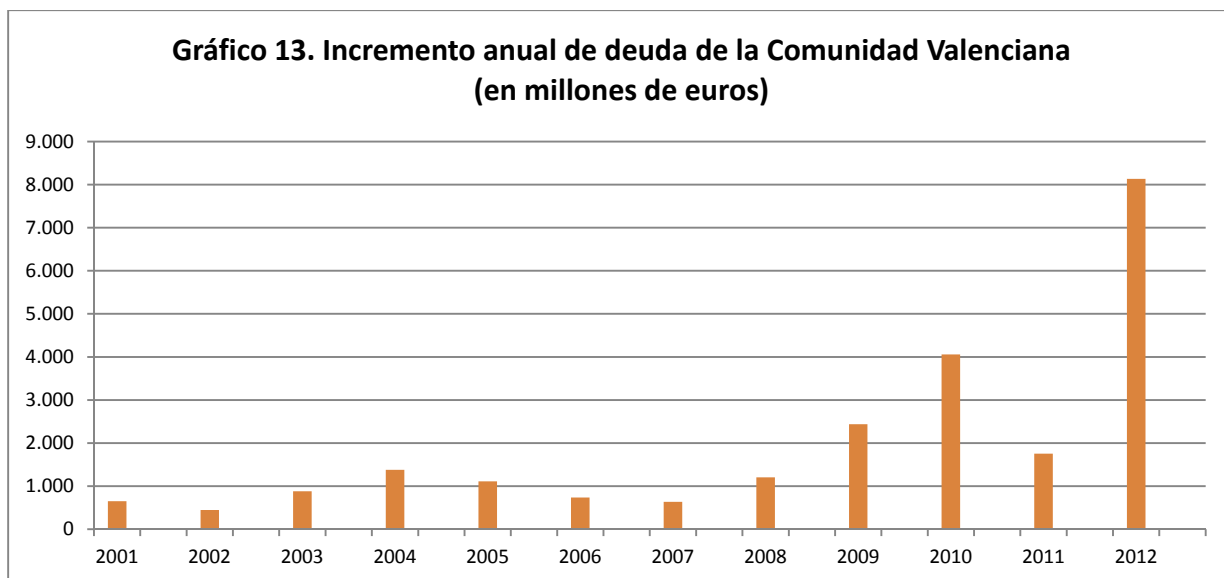
Por tanto, debe quedar claro que la financiación de las CC.AA. mediante el incumplimiento de los compromisos de pago a proveedores, tiene un alto coste, por los intereses de demora, y por otras consecuencias muy penosas sobre los proveedores.

Señalemos por último, con referencia a la globalidad, que el conjunto de los gastos de la CV que no corresponden a las funciones del bienestar, inversiones y gastos financieros en el ejercicio 2012 representa sólo el 11,6% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Valencia; es decir, 1.600 millones de forma aproximada. En ese importe se incluyen los gastos de funcionamiento de la CV (Parlamento, políticas económicas e industriales, etc.) y, por lo tanto, si a la cantidad anterior se le descuentan los gastos imprescindibles para el funcionamiento de la Comunidad, se obtendrá el importe máximo de reducción del gasto sin afectar a las funciones sociales. Que en cualquier caso deben ser mantenidas si se desea respetar el derecho, tantas veces citado, de que los ciudadanos deben disponer de los mismos servicios sociales cualquiera que sea la CC.AA. en que residan.

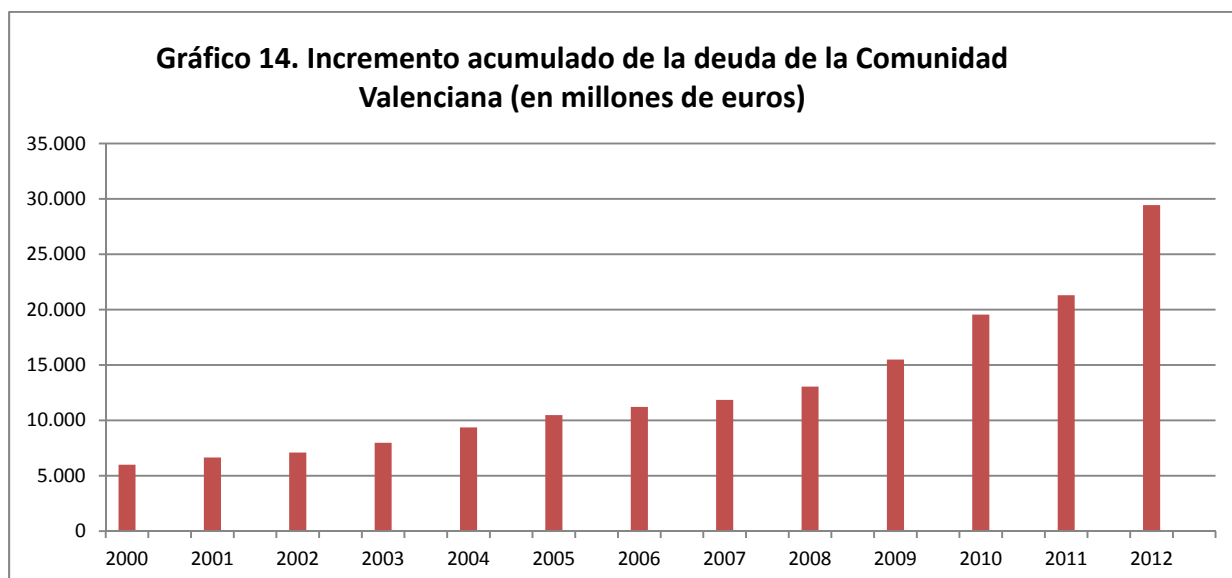
## **10. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA**

La deuda pública de la Comunidad Autónoma de Valencia, según la publicación del Banco de España, que la calcula aplicando el llamado *Protocolo de Déficit Excesivo*, ha aumentando de forma continua durante el periodo 2002 a 2010, dado que todos los ejercicios presupuestarios de ese lapso se cerraron con déficit, como puede apreciarse en el gráfico 13 en términos absolutos.

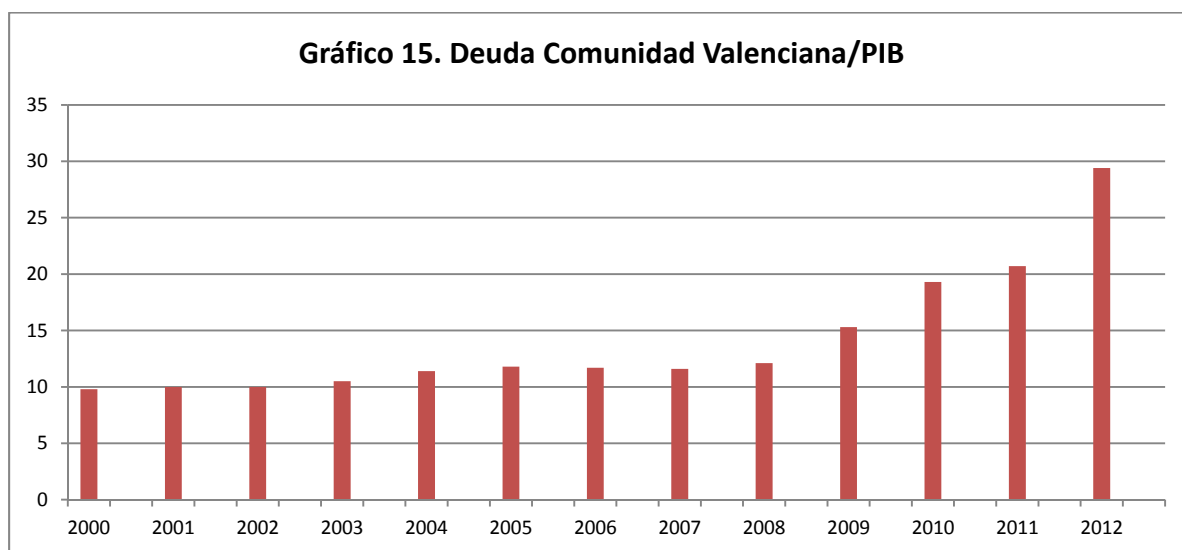
Igualmente, el gráfico 13 pone de manifiesto que en los años de mayor crecimiento económico, y más concretamente entre 2004 y 2007, el déficit de la Comunidad fue reduciéndose año a año, pero sin conseguir nunca superávit en esos ejercicios. Y ya iniciada la crisis económica en el ejercicio 2008, se observa que cada año la deuda tuvo un fuerte incremento hasta 2011; cuando la falta de liquidez



obligó a retrasar el pago a proveedores, apelando la Comunidad a esta fuente de financiación ya comentada antes. Después, en el ejercicio de 2012 se obtiene la financiación del Estado a través del FLA, produciéndose un notable incremento del endeudamiento, al tener que financiar el déficit del ejercicio 2012 y producirse la sustitución de deuda comercial por deuda financiera.



En el gráfico 14 se presenta la evolución de la deuda pública acumulada de la Comunidad Valenciana al final de cada ejercicio, hasta alcanzar un volumen cercano a los 30.000 millones de euros, multiplicándose por seis en el periodo 2000 a 2012. Con coeficientes Deuda/PIB de la CV que se registran en el gráfico 15, donde puede verse que el endeudamiento ha llegado al 30% del PIB.

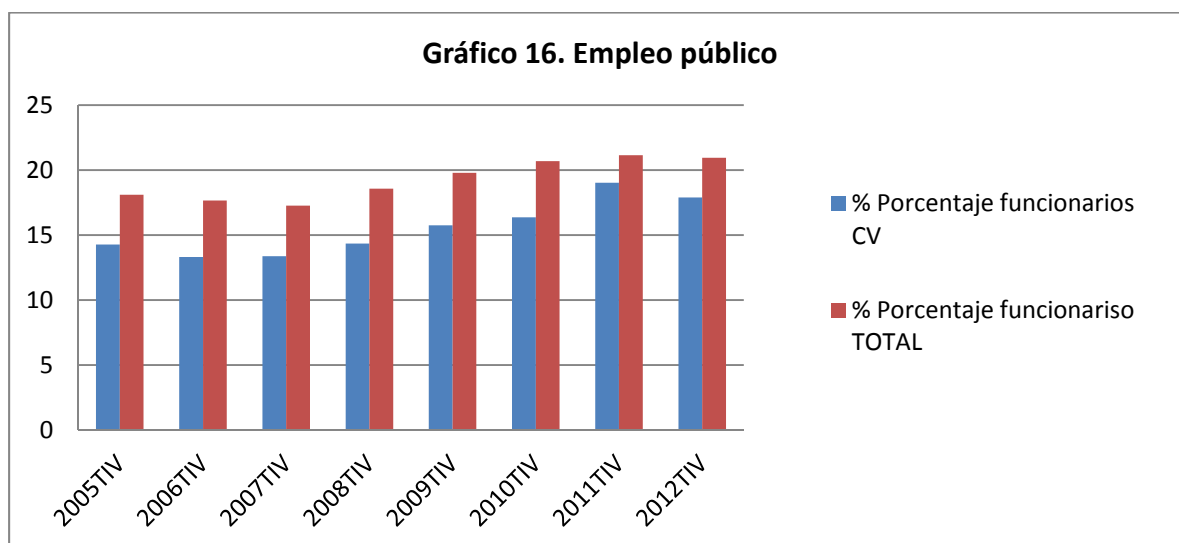


## 11. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

El empleo público de la Comunidad Valenciana representaba el 17,9% de la población ocupada de la región en diciembre de 2012. Y en el gráfico 16 se compara el porcentaje de empleo público en relación al total asalariados en la Comunidad Valenciana (histogramas más bajos). Y de forma similar, se compara el total del empleo público en España con el total de asalariados en España para el periodo 2005 a 2012 (histogramas más altos); siempre de conformidad con la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

Puede observarse, pues, que el porcentaje del empleo público de la Comunidad Valenciana en relación al total de los empleados, arroja una diferencia de casi 4 puntos, en menos, hasta el año 2011 para la

CV. Diferencia que se redujo a 2 puntos, para volver a incrementarse en el ejercicio 2012 hasta 3 puntos. De manera que coherentemente con las conclusiones obtenidas con anterioridad, también el indicador de empleo público pone de manifiesto que la Comunidad Valenciana está prestando los servicios públicos de forma más eficiente que la media de las Comunidades.



## 12. VIABILIDAD FINANCIERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

La Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas preceptuaba, en su artículo primero, que “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias”. Y posteriormente, en el artículo segundo se indicaban los principios que deben regular la actividad financiera, indicando en su apartado f) la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas. Ahora, veintitrés años después de la L.O. 8/1980, se considera conveniente analizar si, efectivamente, la Comunidad Autónoma de Valencia dispone de los recursos financieros adecuados para el ejercicio de sus competencias; y, en consecuencia, si la aplicación del modelo de financiación autonómica en vigor, el de 2009, respeta los principios

recogidos en la propia Ley Orgánica 8/2008 en el caso particular de la Comunidad Valenciana.

En principio, puede decirse que las comunidades tienen que desarrollar las competencias establecidas en sus Estatutos de Autonomía y, para ello, disponen de los recursos transferidos por el Estado, así como de competencia normativa para financiar la prestación de servicios adicionales; o la ampliación de los tradicionales, tanto desde el punto de vista de la cobertura como de la calidad de los servicios.

En el sentido apuntado, puede decirse que el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Valenciana para el ejercicio 2013, presenta una fuerte reducción de todas las partidas de gasto, excepto la dedicada al pago de los intereses que crecen en el 71,4%. Más concretamente, para 2013, la Comunidad ha presentado los presupuestos con un déficit de 995 millones. Si bien es cierto que si no se tuviesen en cuenta los gastos financieros arrojaría un superávit primario de 165 millones.

Los ingresos de la Comunidad Valenciana para el ejercicio 2013, por operaciones corrientes se cifran en 11.142 M, con una reducción en la recaudación de todos los impuestos; excepto en el capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos que crece el 10,8%. En definitiva, las características fundamentales del presupuesto de 2013, son las siguientes:

- El presupuesto consolidado para 2013 es, aproximadamente, de 14.000M.
- Se han incrementado los tipos de gravamen de varios impuestos aunque la recaudación no crece.
- Se han aumentado las tasas de manera importante.



- Las cantidades asignadas a las funciones de carácter social se reducen, pero mantienen su destacado peso relativo.
- La cantidad asignada a funciones sociales y justicia es del 79% del presupuesto.
- La partida de gastos financieros representa ya casi el 10% del presupuesto. Y las partidas de gasto de no funciones sociales, inversiones, e intereses representan el 13% en el ejercicio 2012.
- El déficit en 2013 tendría que ser del 1,6% del PIB.

Por consiguiente, la problemática de la CV en los próximos años será muy seria, si se mantiene el mismo modelo de financiación y los compromisos actuales sobre cobertura de las prestaciones sociales. Lo que exige en definitiva un cambio en la línea de lo que la Comisión propone en el capítulo 11 de este Informe.

### **13. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 6**

1. El modelo de financiación no tiene en consideración ningún incentivo para fomentar la eficiencia en la gestión del gasto público
2. El peso relativo del gasto de la Comunidad Valenciana en las funciones de sanidad, educación, servicios sociales y justicia supera a la media del resto de comunidades en régimen común en más de 10 puntos de forma estable y, en el ejercicio 2012, representan el 80% del presupuesto de la CV.
3. Los costes per cápita en sanidad de la Comunidad Valenciana son inferiores a la media de forma estable, llegando a ser esta diferencia del 14%.
4. La no actualización del modelo de financiación por la evolución de la población ha perjudicado a las comunidades cuya población

ha crecido por encima de la media, tanto en el modelo actual como en el anterior y, entre estas comunidades, está la CV. Por lo tanto, una mejora a introducir en el modelo es la actualización de la población protegida con periodicidad anual.

5. La citada población protegida se debe corresponder con la que realmente recibe el servicio; en consecuencia, se debe considerar la población inmigrante (que por lo general tiene bastantes problemas para registrarse en el censo) y la población flotante por turismo interior. El coste de la sanidad correspondiente a los turistas que lo perciben en otra comunidad debería ser soportado por la comunidad de origen. En consecuencia, se sugiere que el Estado actúe como Cámara de Compensación garantizando que estos servicios son reembolsados de una forma sencilla y en una fecha determinada. La no consideración de esta población también perjudica a la Comunidad Valenciana por ser un territorio receptor neto de turistas nacionales.
6. El modelo de financiación no admite su modificación por las variaciones en la población. Es una competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera el reconocimiento de estos costes diferenciales, tanto positivos como negativos, e incorporarlos como saldo inicial a liquidar en el nuevo modelo.
7. La evolución de la población en edad escolar también perjudica a la Comunidad Valenciana, dado que ha crecido por encima de la media y no se actualiza el modelo por su variación. Igual que en sanidad, el gasto per cápita es inferior a la media, poniendo de manifiesto que la CV tiene que suplir la ausencia de recursos con una gestión más eficiente del gasto que en la media de las comunidades en régimen común.

8. Las CC.AA. han tenido que aplicar la Ley de Dependencia desde su entrada en vigor y solamente se han visto compensadas por el coste cuando se modificó el modelo de financiación en el ejercicio 2009. Los costes producidos desde la entrada en vigor hasta ese año han tenido que ser sufragados con recursos propios de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el modelo debe prever la dotación a las Comunidades de los recursos necesarios para aplicar las políticas que sean aprobadas por el Gobierno de la Nación en el periodo de vigencia del modelo.
  
9. El Estado tiene la obligación de dotar a las CC.AA. de la financiación necesaria para la prestación de los servicios sociales, de forma que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los servicios considerados mínimos con independencia del lugar de residencia. Lo cual no exime de la lógica valoración en la prestación de servicios por las CC.AA.

Las Comunidades Autónomas tienen competencia para ampliar estos servicios, bien desde el punto de vista de la ampliación de las necesidades cubiertas como con el incremento del nivel de calidad con el que se prestan. Este coste adicional y discrecional de cada comunidad, debe ser financiado con sus ingresos propios, recaudando la financiación de los mismos ciudadanos que perciben los nuevos servicios. En consecuencia, es el Estado el que debe definir el nivel mínimo de estos servicios y, en función de él y de la población afectada, determinar el importe que debe aportar a cada comunidad. El Estado, pues, debe promover la gestión eficiente del gasto, e introducir incentivos en el modelo de financiación que beneficien a las comunidades mejor gestionadas.

10. Las inversiones per cápita de la Comunidad Valenciana han sido, de forma sistemática, inferiores a la media de las CC.AA. en régimen común, además han tenido un crecimiento inferior en la parte expansiva del ciclo económico y un recorte más agresivo en el ejercicio 2012.
11. El análisis comparativo de los costes per cápita de la Comunidad Valenciana en las funciones analizadas de forma individualizada ponen de manifiesto que son significativa y sistemáticamente inferiores a la media, permitiendo concluir que la CV está realizando una gestión del gasto de forma más eficiente que la media del resto de comunidades. Una afirmación que también está corroborada por el indicador de empleo público en comparación con el empleo de la CV. Por tanto, la Comunidad Valenciana padece de un problema estructural de financiación insuficiente.

Otros argumentos que sustentan la afirmación anterior son la evolución de las inversiones per cápita (que también son inferiores a la media), la liquidación del presupuesto con déficit en todos los años y el fuerte incremento generado en el déficit por la caída de los ingresos propios así como de las participaciones del Estado, a pesar de las políticas agresivas de reducción de gasto aplicadas con poco margen por el alto peso relativo de los gastos en funciones sociales, los cuales se caracterizan por su rigidez y el incremento de la demanda en la parte débil de los ciclos económicos.

12. La Comunidad Valenciana debe analizar si, en la premisa de mantenerse el actual modelo de financiación, el déficit actual, el importe tan elevado de los gastos financieros, la necesidad de generar superávit para reducir la deuda pública, la rigidez de los gastos de servicios sociales para ser minorados y el poco peso

relativo del resto de los gastos, generan dudas muy razonables sobre la viabilidad financiera de la Comunidad Valenciana a medio y largo plazo; debiendo valorar la conveniencia de devolver las transferencias al Estado ya que puede ser un escenario económico menos gravoso para sus ciudadanos. Este hecho pondría de manifiesto las afirmaciones realizadas con anterioridad, que están basadas en la comparación de los costes per cápita, cuando se indica que la Comunidad Valenciana tiene un problema estructural de financiación insuficiente.



## **CAPÍTULO 7: FINANCIACIÓN ASIMÉTRICA HORIZONTAL DE LA COMUNI- DAD VALENCIANA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo y el siguiente la Comisión ha examinado el comportamiento de la financiación autonómica vs la CV a lo largo de los últimos años. Y en ellos se probará que ésta ha sido “marcadamente asimétrica” generando desviaciones y sesgos que han operado contra la CV y sus cifras de déficit. Y ello justifica la demanda de un objetivo de “déficit asimétrico coyuntural”, como ha venido reclamando la GV. Para ello procederemos de dos modos:

- a) En este capítulo haremos las valoraciones con base en los datos publicados por el MHAP: los últimos los de la liquidación del ejercicio 2011.
- b) En el siguiente, compararemos los resultados de a) con los elaborados por diferentes profesores e instituciones solventes que se han ocupado ampliamente de la cuestión.

Como ya se ha visto en capítulos anteriores, el gasto de la CV, total, sanitario, educativo, etc. se mantiene en niveles menores que el resto de las CC.AA. Los datos del cuadro 1 –resumen de años 2002- 2011- indican que la Generalitat Valenciana viene gastando por habitante a un nivel que la sitúa más de un 20% por debajo de la media durante muchos años. Esa diferencia es menor en el caso de los servicios públicos fundamentales —educación, salud y protección social—, en los que el alejamiento de los niveles de prestaciones del resto de comunidades es más difícil por la rigidez del gasto para una determinada población. En todo caso, la desviación en los niveles de gasto per

cápita en estos servicios es también significativa, superando algunos años el 10%.

### **Cuadro 1**

#### **Gasto por habitante de las CC. AA. y de la Comunidad Valenciana.**

*Euros per cápita.*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Gasto total</b>										
Total CC. AA.	2.456	2.627	2.839	3.105	3.335	3.531	3.792	4.040	3.791	3.468
Comunidad Valenciana	2.078	2.129	2.261	2.445	2.542	2.673	2.809	3.074	3.001	2.826
<b>Gasto en educación, salud y protección social</b>										
Total CC. AA.	1.542	1.689	1.854	2.055	2.209	2.326	2.525	2.739	2.600	2.561
Comunidad Valenciana	1.534	1.640	1.750	1.921	1.979	2.096	2.197	2.406	2.380	2.148

*Fuente: INE, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.*

Las diferencias entre los porcentajes de desviación del gasto total y de los servicios fundamentales indican que el resto de funciones actúan como variables de ajuste, encajando desviaciones todavía mayores. Así, por ejemplo, los recursos que la Generalitat Valenciana dedica al fomento de la actividad económica –ya se ha visto en el capítulo anterior consagrado a Gasto— son sustancialmente inferiores a la media.

No parece pues que pueda atribuirse a un gasto desbordado o excesivo la apelación a la deuda para financiar el déficit de la CV. La valoración de los déficit en los que incurren las comunidades no puede ser la misma si gastan por encima o por debajo de la media. En el primer caso la causa de la insuficiencia puede ser la mayor propensión al gasto pero en el segundo no.

Estos datos son una referencia importante para situar la política de estabilidad presupuestaria de la Generalitat Valenciana, que ha de valorarse teniendo presente que se producen aunque gasta menos y que, por tanto, se deben sobre todo a que ingresa menos. Por ello,



resulta obligado examinar seguidamente los ingresos de la CV y su comparación con el conjunto de las demás CC.AA., tema éste sobre el que existe una muy amplia literatura económica bastante coincidente, como se verá.

## 2. LAS ASIMETRÍAS HORIZONTAL Y VERTICAL

Todos los especialistas que han tratado a fondo la evolución del sistema de financiación autonómica (SFA) y sus componentes acaban concluyendo que el sistema, pese a sus mejoras, ha ido introduciendo dos tipos de asimetrías en sus efectos: unas de naturaleza horizontal, es decir, entre unas y otras CC.AA.; y otras de carácter vertical, es decir, entre las competencias del Estado y las asignadas a las CC.AA. y las formas de financiarse. Por ello, en este capítulo examinaremos la asimetría horizontal, es decir entre CC.AA.

Comenzamos por decir que no sólo nos referimos aquí a la asimetría natural provocada por el sistema foral o de cupo para Navarra y País Vasco *versus* el régimen común (o régimen LOFCA) que les permite disponer de un 60% (aprox.) más de recursos por habitante a igualdad de competencias que el resto de CC.AA., sino a la de las CC.AA. dentro del propio régimen común. Así cuando hablamos aquí de asimetría no nos referimos sólo a la llamada *descentralización asimétrica*, como la califican Herrero y Tránchez<sup>1</sup>, al explicar los dos modelos, el de cupo y el de régimen común. También hubo una asimetría en el procedimiento de acceso, artº 151 o 143 de la CE. Las que accedieron por este último procedimiento no alcanzaron la plenitud de sus transferencias hasta muy tarde, prácticamente en 2002.

---

<sup>1</sup> Ana Herrero Alcalde y J. Manuel Tránchez Martín. "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómico. Presupuesto y gasto público". Inst. de Estudios Fiscales. 62/2011.

Examinando las cifras que reflejan la financiación de las diferentes CC.AA. de régimen común se encuentran diferencias notables que sugieren la hipótesis de que las CC.AA. estén siendo financiadas a través de un procedimiento y unas fórmulas que generan un sesgo asimétrico entre las mismas. La razón de plantear tal hipótesis nace de las enormes diferencias que en cuanto a esa financiación referida a “unidades de necesidad” y a “competencias homogéneas” se aprecian en los diferentes estudios que recogen tales variables. Algunas CC.AA. obtienen recursos muy superiores a la media en términos homogéneos de competencias y de población ajustada, y esto no se basa en criterios objetivos que justifiquen tales niveles de necesidad. Por el contrario otras CC.AA. sufren la situación contraria, unos ingresos por habitante ajustado muy inferiores a la media y a las situadas en máxima posición. Este es el caso de la Comunidad Valenciana, como se verá por los datos del MHAP y según ha sido apreciado por todos aquellos que estudian esta cuestión.

Efectivamente, como se ha podido comprobar, las consideraciones hechas hasta aquí permiten suponer, como hipótesis, que el déficit de la CV y en consecuencia su alto nivel de deuda, es en buena parte causado por los insuficientes ingresos que percibe por transferencias del Estado; cuya cuantía, tanto con el NSFA2009 como en los anteriores ha venido situando a la CV en posición de inferioridad. Dicho de otro modo, cabe suponer que *el déficit asimétrico es la consecuencia de una financiación asimétrica.*

Esa es la conclusión que se extrae en cuanto se examina con detenimiento la evolución de sus cifras de financiación, como se verá seguidamente, empezando por las de 2009, 2010 y 2011, ya liquidadas. Para confirmarlo –en el capítulo siguiente– con el análisis realizado por numerosos expertos en esta materia, que resultan coincidentes con los tomados en cuenta por la Comisión; estudios además que se

han hecho públicos a lo largo de los años pasados y muy en especial referidos al NSFA2009.

Entre tales trabajos, destacamos por su relevancia, el del llamado Grupo de Expertos designados por las *Corts* Valencianas y presididos por el presidente del Ivie, al que siguen los numerosos estudios realizados, por la secuencia temporal de los mismos, por los profesores Ángel de La Fuente y Antonio Zabalza, así como los de Ana Herrero Alcalde, José Manuel Tránchez Martín, Alfonso Utrilla de la Hoz, Carolina Navarro Ruiz, Susana Borraz Perales, Cesar Cantalapiedra López, Nuria Bosch, etc. y los del propio Ivie para la AVE. No todos ellos se refieren a la CV, pero sí la mayoría, conteniendo reflexiones que son de enorme utilidad a los fines de este Informe. Y destacaremos al final los más recientes, los de S&P y el del IEE<sup>2</sup>, ambos publicados en junio 2013.

### **3. LA FINANCIACIÓN GARANTIZADA**

Digamos que si a la vista de los resultados del NSFA2009 unas CC.AA. reciben unos recursos que en términos de €/habaj generan déficit considerables y año a año recurrentes, en otras la situación es la inversa; lo cual se contradice con el artº 14 de la CE que proclama el principio de igualdad de los ciudadanos y con la propia LOFCA – con sus sucesivas modificaciones- en sus principios que la inspiran. También se contradice con el objetivo del Fondo de Garantía del SFA que debería reducir las disparidades de financiación per cápita, lo que, como se verá, no logra. Y además parece que las transferencias horizontales o verticales tienen como función primordial la de reducir las diferencias en recursos entre territorios para que en todos ellos sus ciudadanos puedan disfrutar de servicios semejantes; es decir,

---

<sup>2</sup> Instituto de Estudios Económicos. “Propuesta para la reforma de la financiación autonómica”. Revista del IEE. Nº 1 y 2. 2013.

financiar de modo casi uniforme las necesidades de gasto de esos ciudadanos. A esto consagramos las páginas siguientes tratando de extraer de las mismas la parte esencial de su análisis.

En ese sentido, la CE consagra en su art. 2 el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones que integran España y la solidaridad entre ellas, y en su art. 14 que los españoles son iguales ante la ley en derechos y obligaciones, en el art. 27 que todos los españoles tienen el derecho a la educación y en el 43 el derecho a la protección de la salud. Más tarde el Título VIII determina la forma de financiarse las CC.AA., el art. 138 establece el principio de solidaridad, y determina que las diferencias entre los Estatutos de las distintas CC.AA. no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales. A cuyo efecto proclama que todos los españoles tienen iguales derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio.

La LOFCA (Ley orgánica 8/1980 que reguló el sistema de financiación de las CC.AA.) se modificó en 1989, 1996, 1998, 2001, 2009 y 2012. El art. 15.1 de dicha ley afirma que “El Estado garantiza en todo el territorio español el nivel mínimo de servicios públicos fundamentales... de su competencia... a cuyo efecto se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios esenciales”. Dice más tarde que “se considera que no se llega a cubrir el nivel de prestación de tales servicios... cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional”. Y crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que tiene por objeto garantizar “los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio”.

Por esa razón en el NSFA2009 se creó el Fondo de Garantía con la finalidad de repartir su cuantía según las necesidades estimadas de gasto. Y a ello se añadieron los otros Fondos ya mencionados en el capítulo 4 y otros. Tales Fondos permiten que según se van añadiendo las discrepancias en términos de financiación a competencias homogéneas por habaj, se vayan reduciendo; aunque como se verá, no igualando ni paliando diferencias graves en el sistema.

Obsérvese que los servicios fundamentales son sólo sanidad, educación y otros servicios esenciales que, a la postre, son los servicios sociales. Y hay que garantizar los mismos recursos que, en principio deben ser por habitante o por habitante ajustado. Ambas ideas presidirán el razonamiento posterior.

En todo caso, y antes de entrar en ello, recordaremos lo que ya se ha señalado con anterioridad:

- 1) Que la población valenciana ha aumentado a enorme ritmo en la última década.
- 2) Que el nivel de prestaciones sanitarias ha crecido a mayor ritmo aún debido a la escasez del stock de capital sanitaria en la hora primera de las transferencias y, además, el progreso en materia de salud –progreso universal- ha obligado a una rápida y eficiente –pero muy costosa- adaptación con el consiguiente gasto.
- 3) Y recordaremos que según el PGCV2013 los gastos de educación ascienden a 4.099 M€ para 2013 que representan un 32,07% sobre el presupuesto total de la CV; que asciende a 12.784 M€ y los de sanidad totalizan 4.964 M€ que representan un 38,83%. La suma de ambas secciones suman el 70,90% y eso la sitúa en la CC.AA. que mayor proporción de gasto concentra en educación

y sanidad y al tiempo la que su gasto per cápita es el menor de todas, tras Baleares (véase capítulo de gastos).

#### **4. AÑO 2009. LIQUIDACIÓN DE LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN RÉGIMEN COMÚN**

Comencemos por recordar que la financiación media por habitante hay que analizarla sobre el conjunto de los recursos del sistema, es decir, analizando todo lo que realmente reciben las Comunidades Autónomas, y no sólo una parte. La llamada *Financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado media* que se recoge en el artículo 23 de la Ley 22/2002, está definida exclusivamente a los efectos del cálculo del Fondo de Competitividad, donde se parte de una situación inicial en la que no se tiene en cuenta el reparto de fondos que se realiza con posterioridad. Pero es expresiva de la situación de cada CC.AA..

En cuanto a la *financiación homogénea por habaj*, recordemos que se obtiene deduciendo de la financiación total a efectos del Fondo de Competitividad la de las competencias no homogéneas, tales como las de Puertos, Confederaciones Hidrográficas, Instituciones Penitenciarias, Normalización Lingüística, Parques Nacionales, etc. etc.

Si partimos del supuesto de que el ideal de un modelo de financiación autonómico sería aquel que financiara una cantidad igual por habitante para cualquiera de las CC.AA. de régimen común a competencias homogéneas, ese diferencial mediría, de modo bastante aproximado, el desajuste en la financiación recibida por cada CA respecto al valor medio y la dispersión entre la que menos percibe respecto a la que más arrojaría luz sobre las diferencias entre CC.AA. Como veremos, ésta es una de las claves en los análisis realizados por los más diversos expertos en esta materia.

**Cuadro 2**  
**Determinación de la capacidad fiscal y la financiación homogénea por habaj. 2009**

Comunidad Autónoma	Recursos tributarios no sujetos a liquidación en términos normativos 2009	Recursos definitivos sujetos a Liquidación a efectos del Fondo de Competitividad	Financiación total a efectos del Fondo de Competitividad (miles de euros)	Competencias no homogéneas	Financiación homogénea	Financiación homogénea por habitante ajustado (euros)	Capacidad fiscal	Capacidad fiscal por habitante ajustado (euros)
	(1)=(7) Cuadro 2.10.3.1	(2)=(6) Cuadro 3.2.1.2	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)=(5) / (23) Cuadro 2.10.1	(7)=(16) Cuadro 3. 2. 2.	(8)=(7) / (23) Cuadro 2.10.1
Cataluña	2.294.546,12	16.553.065,37	18.847.611,49	1.807.199,77	17.040.411,72	2.307,12	15.428.820,98	2.088,92
Galicia	614.568,32	7.034.203,00	7.648.771,32	179.560,59	7.469.210,73	2.517,48	4.275.779,28	1.441,14
Andalucía	2.028.199,53	18.199.224,19	20.227.423,72	570.213,14	19.657.210,58	2.405,96	11.567.593,64	1.415,82
Principado de Asturias	284.058,49	2.644.246,43	2.928.304,92	42.382,28	2.885.922,63	2.564,99	1.948.010,04	1.731,38
Cantabria	235.919,67	1.586.776,18	1.822.695,85	75.428,59	1.747.267,26	2.971,83	1.164.152,02	1.980,04
La Rioja	92.485,56	851.125,50	943.611,06	31.732,24	911.878,82	2.798,69	568.177,80	1.743,82
Región de Murcia	365.047,10	2.845.776,87	3.210.823,97	10.962,36	3.199.861,61	2.259,32	2.137.223,29	1.509,02
C. Valenciana	1.560.596,94	9.481.271,06	11.041.868,00	189.563,16	10.852.304,84	2.170,82	8.026.630,17	1.605,59
Aragón	452.010,95	3.262.306,61	3.714.317,57	49.767,92	3.664.549,65	2.589,68	2.638.490,84	1.864,58
Castilla-La Mancha	521.500,85	4.686.313,22	5.207.814,07	6.852,59	5.200.961,48	2.366,70	3.109.795,47	1.415,12
Canarias	409.044,57	4.453.156,37	4.862.200,94	143.262,27	4.718.938,66	2.166,78	1.644.910,13	755,29
Extremadura	218.797,38	2.943.138,67	3.161.936,05	4.314,56	3.157.621,49	2.702,60	1.426.188,32	1.220,67
Illes Balears	371.899,93	1.888.867,22	2.260.767,15	61.840,76	2.198.926,39	2.009,24	2.332.271,61	2.131,08
Madrid	2.170.182,66	12.282.558,44	14.452.741,10	613.514,21	13.839.226,89	2.302,39	15.206.675,02	2.529,89
Castilla y León	670.961,47	6.398.307,20	7.069.268,67	7.841,20	7.061.427,47	2.568,42	4.427.969,56	1.610,56
<b>Total</b>	<b>12.289.819,55</b>	<b>95.110.336,33</b>	<b>107.400.155,88</b>	<b>3.794.435,65</b>	<b>103.605.720,23</b>	<b>2.365,92</b>	<b>75.902.688,17</b>	<b>1.733,30</b>

Y lo adecuado es hacerlo vs la población ajustada. A cuyos efectos recordaremos que “Población ajustada” es la de cada región (excluyendo las de las comunidades forales o ciudades autónomas), constituyendo una variable con la que se intenta registrar las *necesidades de gasto* de las regiones. Viene a ser, pues, como ya se explicó, una población ponderada por el coste medio de prestar los principales servicios de titularidad autonómica, teniendo en cuenta variables como la población protegida equivalente (38%), la cifra de población (30%), población de más de 65 años (8,5%), la población de edad escolar (20,8%), la dispersión de la población (0,6%), la superficie del territorio (1,8%), o la insularidad (0,6%).

Pues bien, para 2009 la CV dispone de una financiación homogénea por habitante de 2.170 €, la media nacional es 2.366 € y la máxima, Cantabria, de 2.971 €. Es decir, hay una diferencia entre la CV y la media de 196 € y respecto a la máxima de 801 €. Esta es una constante que veremos se repite en años posteriores. Y a igual conclusión se llega si analizamos la capacidad fiscal. Recordemos que llamamos “capacidad fiscal” a la suma de los recursos tributarios de cada CA computados por sus valores normativos o por sus valores reales si son inferiores a los normativos. E igual sucede con los “recursos totales”

## **5. AÑO 2010. LIQUIDACIÓN DE LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN RÉGIMEN COMÚN**

Pasemos ahora al análisis del ejercicio 2010 con base en las cifras que nos aporta el MHAP. En 2010 los recursos tributarios no sujetos a liquidación en términos normativos fueron de 1.984 M, los sujetos a liquidación, 7.526 M€, las Transferencias del Fondo de Garantía 1.179 €, y el Fondo de Suficiencia Global – 295 M, lo que arroja un total de Recursos Financieros Proporcionados por el Sistema de 10.394 M. A ello debemos sumar el Fondo de Cooperación de 0,00 y el de Compe-



titividad de 1.114 M. Ello hace un total de “Recursos del Sistema de Financiación” (Ley 22/2009) de 11.509 M€ para la CV.

Si aplicáramos tales recursos a la población censada a 1 de julio 2010, resultaría, unos recursos/cápita de 2.306 €/cap para la CV frente a 2.517 € para la media, y frente al máximo de Cantabria con 3.152 €. Es decir habría una diferencia entre la media y la CV de -211 € y frente a Cantabria de 846 €/cap. La CV ocuparía la posición 13, seguida de Canarias y Murcia.

Tomando como base tales datos y a la población ajustada predeterminada se pueden comprobar –cuadro nº 3- que la capacidad fiscal por habitante ajustado (habaj) calculada con arreglo al art 23.3.2º y 23.3.5º de la Ley 22/2009 es de 1.764 €/habaj en la CV frente a una media de 1.912 €/habaj, es decir hay una diferencia de 148 €/habaj. En definitiva, la capacidad fiscal de la CV se sitúa por debajo de la media con una diferencia de 148 €/habaj.

Si a los 10.394 M€ restamos 300 M€ de competencias no homogéneas, resulta una “Financiación Homogénea” de 10.093 mM€. Que si lo repartimos por habitante ajustado (son 5.111.706 personas para la CV en 2010) nos da 2.010 € frente a una media de 2.232 €. Es decir hay una infravaloración o demérito de 222 €/habaj que, sobre el total poblacional, arroja un diferencial de 1.134 M€.

Y si procedemos ahora con los recursos totales, que resultan de sumar a los 10.394 M€ citados el importe del Fondo de Competitividad, el ratio por la población ajustada de ese año es de 2.292 €/habaj para la CV, y 2.467 €/habaj para la media nacional. De modo que la CV ocupa la posición 13 igual que antes, seguida por Murcia y Canarias, y el diferencial porcentual entre la mejor y la peor situada es de 32,3 pp. De esos 2.292 €, 218 € son aportados por el Fondo referido.

### Cuadro 3

#### Determinación de la de la capacidad fiscal y la financiación homogénea por habaj. 2010

Miles de euros

Comunidad Autónoma	Recursos financieros proporcionados por el sistema de financiación	Competencias no homogéneas	Financiación homogénea	Financiación homogénea por habitante ajustado (euros)	Capacidad fiscal	Capacidad fiscal por habitante ajustado (euros)
	(1)= (4) Cuadro 2.2.1	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(23) del Cuadro 1.10.1	(5) = (16) Cuadro 2.2.2	(6)=(5)/(23) del Cuadro 1.10.1
Cataluña	18.793.645,27	2.228.433,44	16.565.211,83	2.228,13	17.080.685,81	2.297,46
Galicia	7.223.516,30	285.067,36	6.938.448,94	2.337,62	4.858.250,65	1.636,78
Andalucía	18.954.584,35	905.260,77	18.049.323,58	2.195,60	13.155.245,98	1.600,26
Principado de Asturias	2.793.041,69	67.285,40	2.725.756,29	2.424,17	2.200.317,07	1.956,86
Cantabria	1.825.235,35	119.749,16	1.705.486,19	2.885,92	1.260.254,13	2.132,52
La Rioja	926.876,21	50.377,58	876.498,64	2.678,61	632.025,78	1.931,49
Región de Murcia	3.068.538,57	17.403,66	3.051.134,91	2.133,47	2.369.822,38	1.657,07
C. Valenciana	10.394.875,37	300.947,27	10.093.928,09	2.010,51	8.858.772,89	1.764,49
Aragón	3.608.705,80	79.085,68	3.529.620,12	2.490,90	2.937.871,61	2.073,30
Castilla-La Mancha	5.026.909,25	10.879,06	5.016.030,19	2.270,81	3.510.151,48	1.589,08
Canarias	4.440.230,98	227.440,77	4.212.790,20	1.921,11	1.597.481,60	728,48
Extremadura	2.941.142,43	6.849,73	2.934.292,71	2.509,94	1.635.142,94	1.398,67
Illes Balears	2.135.514,85	105.807,27	2.029.707,58	1.837,91	2.644.090,84	2.394,23
Madrid	14.895.946,25	974.004,82	13.921.941,43	2.283,87	16.537.633,60	2.712,98
Castilla y León	6.703.006,79	12.448,57	6.690.558,23	2.437,88	4.981.044,55	1.814,98
<b>Total</b>	<b>103.731.769,45</b>	<b>5.391.040,54</b>	<b>98.340.728,92</b>	<b>2.232,52</b>	<b>84.258.791,31</b>	<b>1.912,84</b>

Fuente: Anexo 2.2.3 de "Liquidación de los recursos...". Julio 2012. op.cit.

**Cuadro 4**  
**Recursos totales por CC.AA.. Ejercicio 2010.**

Comunidad Autónoma	Recursos Financieros Proporcionados por el sistema (5) = (1+2+3+4)	Total Fondo de Cooperación (6)	Fondo de competitividad (7)	Total recursos sistema de financiación Ley 22/2009	POBLACIÓN AJUSTADA 2010	Financiación per cápita	Indice
Cataluña	18.793.645,27	0,00	862.567,32	19.656.212,59	7.434.588	2.643,89	107,20
Galicia	7.223.516,29	380.005,91	0,00	7.603.522,20	2.968.169	2.561,69	103,80
Andalucía	18.954.584,34	499.887,25	0,00	19.454.471,59	8.220.687	2.366,53	95,90
Asturias	2.793.041,69	144.694,60	0,00	2.937.736,29	1.124.410	2.612,69	105,90
Cantabria	1.825.235,36	0,00	0,00	1.825.235,36	590.968	3.088,55	125,20
La Rioja	926.876,21	12.320,63	0,00	939.196,84	327.221	2.870,22	116,30
Murcia	3.068.538,56	80.043,08	61.610,28	3.210.191,92	1.430.126	2.244,69	91,00
C. Valenciana	10.394.875,79	0,00	1.114.620,18	11.509.495,54	5.020.576	2.292,47	92,90
Aragón	3.608.705,79	51.218,51	0,00	3.659.924,30	1.417.006	2.582,86	104,70
Castilla-LM	5.026.909,26	119.237,39	0,00	5.146.146,65	2.208.917	2.329,71	94,40
Canarias	4.440.230,97	115.353,70	72.539,50	4.628.124,17	2.191.933	2.110,47	85,50
Extremadura	2.941.142,43	164.470,72	0,00	3.105.613,15	1.169.068	2.656,49	107,70
Illes Balears	2.135.514,84	0,00	559.071,48	2.694.586,32	1.104.318	2.440,05	98,90
Madrid	14.895.946,24	0,00	367.413,92	15.263.360,16	6.095.755	2.503,93	101,50
Castilla y León	6.703.006,79	337.867,99	0,00	7.040.874,78	2.744.412	2.565,53	104,00
Total	103.731.769,40	1.905.099,78	3.037.822,67	108.674.691,86	44.049.155	2.467,12	100,00

Fuente: Liquidación ejercicio 2010. Elaboración propia.

Estas diferencias son más llamativas si añadimos que la CV en los cuadros que reflejan tales ratios ocupa siempre una posición muy baja, entre la 13 y la 14, sólo seguida, según los casos, por Baleares, Canarias y Murcia, lo que es casi una constante, pero con una diferencia entre la mayor y la menor que oscila alrededor de los 30 pp. Una diferencia que sería imposible de aceptar entre los länder alemanes, que son absolutamente igualados –o *ecualizados*—, como luego se verá en otro epígrafe posterior.

Además, la comparación entre la “capacidad fiscal/habaj” y la “financiación total/habaj” nos hace ver que sólo hay tres CC.AA. cuya capacidad fiscal/habaj excede de su financiación total/habaj, que son Cataluña, Madrid y Baleares. En el resto la situación es inversa.

Hay un tema de difícil planteamiento. Se dice con frecuencia que el modelo tiene sesgos internos en favor de ciertas CC.AA, singularmente Cataluña, y que es poco transparente. Para evitar tal tipo de cuestionamiento sería interesante acceder al modelo del MHAP –hoja de cálculo— e introducir para la Generalitat de Cataluña los valores de las variables de la CV y ver si el resultado acumulado de los diferentes fondos sería el mismo que el asignado a la CV en el modelo actual.

Otra reflexión pertinente al caso es que la suma total de los fondos recibidos por la CV en 2010 (Fondo Garantía+ Fondo Suficiencia+ Fondo Cooperación+ Fondo Competitividad y DA 3<sup>a</sup>) representa un 21% sobre la capacidad tributaria, siendo la media del 24,6%. Por debajo de esa media solo están la CV, Cataluña, Aragón, y, obviamente, Madrid y Baleares puesto que son contribuyentes netos, reciben menos que su capacidad tributaria (ver cuadro 7 del capítulo 4).

## **6. AÑO 2011. LIQUIDACIÓN DE LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN RÉGIMEN COMÚN**

En la 1ª semana de julio de 2013, el MHAP ha publicado la liquidación definitiva del ejercicio 2011 donde puede apreciarse que, a competencias homogéneas y por habaj, nuevamente, la CV se sitúa en 1.937,47 €/habaj frente a una media de 2.148,67 €/habaj, y ello sitúa a la CV en la antepenúltima posición seguida sólo de Canarias y Baleares, y precedida incluso en esta ocasión por Murcia. La diferencia de la media con la CV es de 211,20 €/habaj que de no existir, por estar posicionada en la media, hubiera permitido a la CV recibir 1.062 M€ adicionales (la población ajustada es ahora de 5,031 millones). Es digno de destacar que la capacidad fiscal por habaj de la CV es en 2011 de 1.706,54 € (algo menor que en 2010) frente a una media de 1.863,07 € (también menor que la media de 2010).

Obsérvese que la capacidad fiscal /habaj es para la CV en 2010 de 1.764 € frente a una media de 1.912 € y un máximo de 2.712 € que corresponde a Madrid. Pues bien para 2011 esos mismos datos son para la CV de 1.706 €, para la media de 1.863 € y para el máximo que vuelve a ser Madrid 2.644€.

Si resumimos lo ocurrido desde el inicio del NSFA2009 vemos en el cuadro adjunto que la capacidad fiscal total de la CV crece levemente entre 2009 y 2010 para descender nuevamente en 2011 y que referida a habaj mantiene en los tres años sensibles diferencias respecto a la media. Y en cuanto a la financiación homogénea por habaj los tres años muestran diversidad respecto a la media por encima de los 200 €/habaj, que suponen diferencias anuales en el entorno de los 1.000 M€ por año.

**Cuadro 5**  
**Determinación de la capacidad fiscal y la financiación homogénea por habaj. 2011**

Miles de euros

Comunidad Autónoma	Recursos financieros proporcionados por el sistema de financiación	Competencias no homogéneas	Financiación homogénea	Financiación homogénea por habitante ajustado (euros)	Capacidad fiscal	Capacidad fiscal por habitante ajustado (euros)
	(1)= (4) Cuadro 2.2.1	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(23) del Cuadro 1.9.1	(5) = (16) Cuadro 2.2.2	(6)=(5)/(23) del Cuadro 1.9.1
Cataluña	18.240.195,54	2.163.820,31	16.076.375,23	2.150,77	16.878.987,01	2.258,14
Galicia	6.929.424,95	268.161,78	6.661.263,17	2.245,39	4.795.033,81	1.616,32
Andalucía	18.189.248,97	797.421,77	17.391.827,20	2.106,53	12.703.973,60	1.538,73
Principado de Asturias	2.683.135,78	63.295,12	2.619.840,66	2.333,70	2.186.030,87	1.947,27
Cantabria	1.752.274,12	112.647,58	1.639.626,54	2.770,59	1.229.698,22	2.077,91
La Rioja	892.002,14	47.389,99	844.612,15	2.571,10	633.258,89	1.927,71
Región de Murcia	2.963.561,48	16.371,56	2.947.189,92	2.049,65	2.281.405,54	1.586,62
C. Valenciana	10.030.897,52	283.099,95	9.747.797,57	1.937,47	8.585.936,51	1.706,54
Aragón	3.464.125,81	75.214,60	3.388.911,21	2.392,50	2.847.396,99	2.010,20
Castilla-La Mancha	4.836.904,00	10.233,89	4.826.670,11	2.175,01	3.372.330,92	1.519,65
Canarias	4.309.262,86	239.506,17	4.069.756,69	1.848,80	1.577.180,75	716,48
Extremadura	2.808.305,17	6.443,51	2.801.861,66	2.403,09	1.605.231,30	1.376,77
Illes Balears	2.073.861,34	99.532,49	1.974.328,85	1.775,63	2.580.624,83	2.320,91
Madrid	14.487.696,47	916.242,61	13.571.453,86	2.211,34	16.230.228,09	2.644,56
Castilla y León	6.427.882,86	11.710,32	6.416.172,54	2.340,39	4.845.930,05	1.767,62
<b>Total</b>	<b>100.088.779,02</b>	<b>5.111.091,65</b>	<b>94.977.687,37</b>	<b>2.148,67</b>	<b>82.353.247,40</b>	<b>1.863,07</b>

Fuente: MHP, liquidación 2011

**Cuadro 6**  
**Capacidad fiscal y financiación homogénea por habitante ajustado. 2009 a 2011**

AÑO	CAPACIDAD FISCAL/habaj			FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA/habaj		
	CV (€/habaj)	MEDIA (€/habaj)	DIF. (€/habaj)	CV (€/habaj)	MEDIA(€/habaj)	DIF. (€/habaj)
2009	1605	1733	-128	2170	2366	-196
2010	1764	1912	-148	2010	2232	-222
2011	1706	1863	-157	1937	2148	-211

Fuente: Liquidaciones de ejercicios 2009 a 2001. MHAP. Elaboración propia.

Parece obligado, llegados a este punto, medir con precisión ese diferente impacto. La mayor o menor proximidad al valor media de unas y otras CC.AA. nos aparta del nivel de *ecualización* que dicha financiación debería comportar.

En el cuadro 7, puede verse cómo diez CC.AA. superan la media con cifras más o menos elevadas. Cantabria es la de mayor diferencia y Cataluña la menor, pero ambas por encima de la media. Si medimos en recursos lo que representan tales diferencias vemos cómo Castilla y León suma 525 M€ adicionales frente a la menor, Cataluña, con 15 M€. Pero si consideramos ahora las CC.AA. situadas por debajo de la media resulta que la CV es la más perjudicada de todas, pues el importe de la diferencia alcanza la cifra de -1.062 M€.

Si pasamos a referirnos a los “recursos totales del sistema”, hay que añadir a los recursos financieros aportados por el Sistema (10.030,89 M€) el Fondo de Competitividad que importó en 2011 1.062,57 M€ (ver cuadro número 8). Y si esa suma la dividimos por la “población real” –no ajustada— a 1.I.2011 (en la CV 5.117.190 habitantes) resulta una financiación per cápita en la CV de 2.167,88 €, frente a una media nacional de 2.372,53 € y un máximo para Cantabria de 2.996,89 €. La desviación entre la CV y la media resulta así de 205 €. Y respecto al máximo de 624 €.

**Cuadro 7**  
**Grado de ecualización de la financiación autonómica según li-**  
**quidación ejercicio 2011**

CC.AA.	Financiación homogénea por habaj.(€)	Diferencia con la media	Habitantes ajustados	Importe de la diferencia (m€)
<b>I.- CC.AA. POR ENCIMA DE LA MEDIA</b>				
Cataluña	2.150,77	2,10	7.474,719	15.696,91
Galicia	2.245,39	96,72	2.966,543	286.924,04
Principado de Asturias	2.333,70	185,03	1.122,673	207.728,19
Cantabria	2.770,59	621,92	591,797	368.050,39
La Rioja	2.571,10	422,43	326,503	137.924,66
Aragón	2.392,50	243,83	1.416,474	345.378,86
Castilla- La Mancha	2.175,01	26,34	2.219,148	58.452,36
Extremadura	2.403,09	254,42	1.165,942	296.638,96
Madrid	2.211,34	62,67	6.132,211	384.305,66
Castilla y León	2.340,39	191,72	2.741,496	525.599,61
TOTAL				2.626.699,64
<b>II.- CC.AA. POR DEBAJO DE LA MEDIA</b>				
Andalucía	2.106,53	-42,14	8.256,161	-347.914,62
Región de Murcia	2.049,65	-99,02	1.437,899	-142.380,76
C. Valenciana	1.937,47	-211,20	5.031,187	-1.062.586,69
Canarias	1.848,80	-299,87	2.201,291	-660.101,13
Illes Balears	1.775,63	-373,04	1.111,902	-414.783,92
TOTAL				-2.627.767,13

Fuente: MHAP.Liquidación ejercicio 2011 y elaboración propia.

**Cuadro nº 8**  
**Liquidación modelo de financiación ejercicio 2011**

- Recursos tributarios no sujetos a liquidación en términos normativos .....	1.904,05
- Recursos tributarios sujetos a liquidación en términos normativos .....	7.482,47
- Transferencias a Fondo de Garantía .....	1.147,46
- Fondo de Suficiencia Global .....	-503,09
- Recursos financieros aportados por el sistema.....	10.030,89
- Fondo de Cooperación .....	0,00
- Fondo de Competitividad.....	1.062,57
- Total recursos del SF .....	11.093,47

Fuente: GV. Consell. Hac.

Con respecto a los Fondos recordemos, una vez más, sus finalidades:

- *De Garantía*: asegurar que cada CA recibe los mismos recursos por habaj para financiar los servicios públicos básicos.



- *Suficiencia Global*: garantizar todas las competencias. La mayor parte la recibieron en 2011 Cataluña y Andalucía. Y es negativa solo para Baleares (- 398,2 M€) y la CV (-503,1 M€).
- *Cooperación*: equilibrio del desarrollo regional. En su mayor parte fueron a Andalucía, y Galicia. La CV recibió 0,00.
- *Competitividad*: corrección de la distribución de recursos. En su mayor parte fue a Valencia y a Cataluña.

La anómala razón por la que la CV no recibe recursos del Fondo de Cooperación, que se creó para el equilibrio regional, se basa en que supera un mínimo que en tiempos se fijó en el 90% de renta /cápita; con el dato de que el año 2009 superaba ese índice en 1 punto (91%). Pero cuando pasó a estar situada por debajo del índice –ya en 2010, también 2011 y actualmente— nunca se corrigió tal situación; por lo que ha recibido 0,00 € desde el inicio del nuevo sistema hasta el año considerado. Y por ello es de destacar –como lo ha hecho el Prof. La Fuente en varias ocasiones- que la CV mejora su posición tras aplicar a su capacidad fiscal bruta el Fondo de Garantía. Pero empeora relativamente tras las restantes transferencias verticales<sup>3</sup>, a pesar de que la incidencia de las transferencias es del 16,6%, algo superior a la media (16,1%). Y en todo caso la transferencia neta sólo aporta a la CV el 9,29% del monto total distribuido.

En la misma dirección, cabe subrayar que la CV recibirá, según los Presupuestos 2013, 1.250,85 M€ del Fondo de Garantía. Pero habrá de aportar 1.217,25 M€ al Fondo de Suficiencia, de lo que resulta un ingreso neto de tan solo 33,60 M€. Esa cifra irrisoria sitúa a la CV en posición, casi, de ser contribuyente como lo son concretamente las comunidades de Madrid y Baleares, que aportan con neto 3.012,3 M€ y 812 M€, respectivamente.

---

<sup>3</sup> La Fuente, A. IEE. op.cit. pág. 39.

La situación en que se encuentra la CV es un efecto perverso más de las disfunciones del SFA; que se agrava si se tiene en cuenta la evolución, ya comentada ampliamente, de la caída de su PIB y de su renta/cápita respecto a la media nacional.

Todo lo anterior corrobora lo que afirma la publicación efectuada por el BBVA en su documento de febrero de 2013 denominado "La Evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común 2002-2010", donde se pone de manifiesto que en dicho periodo la evolución del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado para la Comunidad Valenciana fue siempre inferior a la media, de tal forma que en el último ejercicio liquidado –cuando se escribió dicho informe–, el 2010, dicho índice se situaba en el 92,9 sobre 100, alcanzando el 117,9 la Comunidad con mayor financiación por habitante ajustado. Es decir, había una dispersión de 25 pp.

Tesis que es plenamente coincidente, a su vez, con el informe elaborado por el Ivie a petición de la Asociación Valenciana de Empresarios (AVE) denominado *La financiación pública de la Comunidad Valenciana y sus consecuencias económicas*, con datos de liquidaciones del Modelo de Financiación hasta el ejercicio 2009, pone de manifiesto que "... la Comunidad Valenciana viene recibiendo menos recursos de los modelos de financiación desde hace veinticinco años... esta es la principal razón del mayor déficit y endeudamiento valenciano y no, como muchos suponen, un nivel de gasto por habitante más elevado..." ya que es importante advertir "...que la Comunidad gasta, por habitante, aproximadamente un 20% menos que la media de las comunidades autónomas...".

Conclusiones que se suman a su vez a las obtenidas del informe de CCC sobre el modelo de financiación del año 2011, de muy reciente

aparición<sup>4</sup>. En el cual se confirma que la CV es, junto a Cataluña, Andalucía y Madrid, la cuarta que más recursos recibe del sistema. Pero así como Cataluña recibe recursos en proporción superior a su población, las otras tres CC.AA. mencionadas, entre ellas la CV, los perciben en menor proporción que su población respectiva.

Y concluye el informe citado: “todo ello viene a sustentar que la percepción de los resultados del vigente sistema de financiación, negociado y aprobado en su momento por el tripartito catalán, muestran un sesgo positivo hacia Cataluña en detrimento de otras autonomías como Madrid y –en menor medida– la Comunidad Valenciana”.

## **7. LA “ORDINALIDAD”**

Últimamente ha comenzado a discutirse la llamada “ordinalidad”, la exigencia por parte de algunos del mantenimiento de la misma posición relativa entre las autonomías antes y después de la aplicación del modelo de financiación, supuestamente siguiendo el modelo alemán. Es decir, que las autonomías con más capacidad fiscal por habitante sean también las que más recursos reciban por habitante.

Por una parte, el mantenimiento de la denominada ordinalidad chocaría, al menos en buena medida, contra la esencia de un sistema redistributivo y de solidaridad interterritorial. Y, por otra parte, el informe pone de relieve que la ordinalidad alemana, a la que se pone como ejemplo a seguir, es, de hecho, una ordinalidad ficticia e irreal.

Ello es debido, entre otros factores, a que las normas del sistema de financiación alemán no se basan en el número real de habitantes de cada región, sino en un número “ponderado” o “ficticio” de habitan-

---

<sup>4</sup> Convivencia Cívica Catalana. “El sistema de financiación autonómica. Datos y análisis”. 2013.

tes, en algunos casos notablemente diferente del real y que influye significativamente en los resultados del modelo.

En concreto, en un número importante de regiones receptoras de recursos (regiones de la antigua RDA) el número de “habitantes ficticios” es notablemente superior al de habitantes reales. Así se consiguiera que los recursos que reciben esas regiones divididos entre ese número agrandado de habitantes, quedan por debajo de la media por habitante de las regiones donantes, como Baviera o Hesse.

De hecho, en términos reales el sistema de financiación alemán no mantiene en absoluto la ordinalidad de sus regiones. A título de ejemplo, el rico land de Baviera pasa de la posición 2 en capacidad fiscal inicial a la 10 en recursos recibidos y Hesse baja de la 3 a la 15.

Cabe concluir, en consecuencia, que la ordinalidad alemana tiene más de mito y ficción estadística que de realidad. Y por ello no es aplicable a España<sup>5</sup>. Aunque sí lo sea el principio de ecuilibración al que se aludirá más adelante.

Por ello, entendemos que la llamada *ordinalidad* no puede ir en contra de las políticas redistributivas entre CC.AA., en razón al principio de solidaridad. Tanto más por su negativo impacto sobre las CC.AA. infrafinanciadas y con renta/cápita inferior a la media.

## **8. FINANCIACIÓN ASIMÉTRICA VS. SISTEMA FORAL (PAÍS VASCO Y NAVARRA)**

Aunque la cuestión de la financiación de las CC.AA. de concierto o cupo, como son los casos de Navarra y País Vasco, no formó parte del encargo recibido, esta *Comisión* ha creído conveniente formular algu-

---

<sup>5</sup> Convivencia Cívica Catalana. Op. Cit.

nas consideraciones por la relación existente con el tema abordado y las diferencias que se observan entre ambos sistemas y sus consecuencias. Dos sistemas, el del País Vasco y Navarra, basados en la autonomía fiscal que se transfiere al Gobierno de Navarra y a las Diputaciones vascas, y el pago del cupo como compensación por los gastos del Estado en dicha CA y que se regula mediante el concierto. En esta cuestión es pieza relevante el llamado Ajuste por IVA, sobre el que no entraremos ya que no es la cuestión básica a estos efectos.

Los conciertos económicos no son fáciles de justificar. Al menos, mientras esperemos argumentos políticos, públicos, susceptibles de ser atendidos por todos. Suelen esgrimirse cuatro argumentos: no suponen privilegios; están consagrados en la Constitución; no hay problemas con el concepto, sino, si acaso, con su aplicación; tienen profundas raíces históricas.

El primer argumento es poco compatible con los datos. Según uno de los más competentes analistas, Ángel de la Fuente, «la financiación por habitante del País Vasco es superior en un 60% a la media de las regiones de régimen común a igualdad de competencias y la situación no es muy distinta en Navarra». Sean cuales sean los datos, es de suponer que quienes alegan que no suponen privilegios, en tanto comprometidos implícitamente con la igualdad, no tendrían inconveniente en renunciar al trato diferencial, el modo más sencillo de apostar por la igualdad. Pero no parece.

La apelación a la Constitución, curiosamente invocada para esto y rechazada para otras cuestiones, invita a pensar que estarían dispuestos a aceptar su desaparición, siempre que se realizara mediante los procedimientos que la ley contempla.

Aún sirve menos la tesis de que es un simple método de cálculo: un procedimiento que regularmente propicia resultados injustos es un mal método.

Al final, sólo queda el último argumento, también débil. Que algo haya sucedido no es razón para que siga existiendo. La emancipación humana consiste en tomarse en serio que la historia no justifica nada.

Pero los problemas que plantean los regímenes especiales son más hondos que la falta de justificación normativa. Constituyen una fuente de inestabilidad para la democracia. Por varias razones. La fundamental es que no cabe su generalización. Sucede con los privilegios, que no están abiertos a todos. En este caso es todavía peor, porque para que unos puedan disfrutar de la situación especial se les ha de negar a los demás. Para que los privilegiados no contribuyan otros han de contribuir algo más. Una mayor pobreza (media) de los demás es la condición de su riqueza<sup>6</sup>.

La foralidad otorga al País Vasco y a Navarra un ventajoso régimen de financiación, muy superior al del resto de comunidades autónomas. No es nuevo. Hunde sus antecedentes en la historia, en los fueros, en la época de los reinos peninsulares. Se hizo valer con el paso de los siglos, tomó carta jurídica a finales del XIX con Cánovas, y la Constitución de 1978 los consagró como realidad y derechos diferenciados al definir la España de las Autonomías. Se consolidó así al máximo nivel de la estructura jurídica del Estado un trato ventajoso que algunos abogan por revisar.

---

<sup>6</sup> Félix Ovejero, "Los privilegios forales como erosión de la democracia", *ABC*, 23.VI.2013.

Lo que resultaría inviable es extender el modelo navarro y vasco al resto de autonomías. Sencillamente, porque España quebraría. De traería no menos de 60.000 millones de euros anuales a las arcas del Estado y eso le obligaría a sobreendeudarse de forma estructural hasta niveles insostenibles, según el estudio realizado por ABC tras desgranar las finanzas de las diecisiete comunidades autónomas de los dos últimos años<sup>7</sup>.

Hemos visto en epígrafes anteriores cómo el Sistema2001 y el NSFA2009 para las CC.AA. de régimen común arroja una grave diferenciación asimétrica entre comunidades de tal forma que unas y otras resultan beneficiadas o perjudicadas respecto a la financiación media percibida. Las diferencias como se ha comentado, en competencias homogéneas y por habaj, llegan a ser superiores a los 30 pp.

Si ahora examinamos lo que ocurre con tales CC.AA. comparadas con Navarra y País Vasco observamos que las diferencias se acentúan. Con los datos provisionales de 2011 y con los medios de los años 2011-12 (el último no liquidado todavía) resulta lo que se aprecia en el cuadro 9.

**Cuadro 9**  
**Recursos financieros comparados**

CC.AA.	2011/12	Lugar	Ratio s/ valor me- dio	Ratios s/máx
Navarra	4.446	1º	155,6	100
País Vasco	3.636	2º	127,30%	81,7
Com.Valencia	2.085	17.Último	73,00%	46,9
Media	2.856		1	1

Fuente: Agencia Tributaria, INE, CC.OO.

<sup>7</sup> Roberto Pérez, "España quebraría si diera la foralidad vasca y navarra a todas las autonomías", ABC, 23.VI.2013.

Para los años 2011-12 resulta una media de 2.856 €/habaj frente a 4.446 €/habaj de Navarra o 3.636 €/habaj de País Vasco. Frente a ellos los escasos 2.085 €/habaj de Valencia, comunidad que se sitúa en el último puesto de la escala de estas 17 CC.AA., resultan cuanto menos preocupantes. A la postre tales cifras muestran que ambas CC.AA. reciben una financiación muy superior a la CV y superior en un 55%, entre ambas, más que el resto.

Pero no sólo eso, pese a las diferencias consideradas, el ajuste final hace que frecuentemente sea el Estado quien deba liquidar el saldo final en favor de dichas CC.AA. Es el caso, por ejemplo, de la liquidación de 2010 que resultó favorable al País Vasco con 283 M€<sup>8</sup>.

Como no es objeto principal del análisis no vamos a hacerlo mucho más complejo. Pero cualquier otro dato basado en fechas o principios diferentes nos muestra siempre ese grado de diferencia.

Si traemos aquí esta situación es para confirmar que no sólo el sistema de financiación para CC.AA. de régimen común arroja serias diferencias asimétricas horizontales que deben ser corregidas en aras de la búsqueda de una España dominada por el principio de igualdad entre españoles, sino que tal principio es aún más invocable cuando se trata de las CC.AA. de régimen foral o de cupo.

El hecho de que tales CC.AA. resulten con cifras tan considerables no es indiferente a las demás. Eso es un juego de suma cero, como es sabido. Por tanto si unas CC.AA. disfrutan de un sistema tanto más ventajoso es siempre a costa de la financiación de las otras CC.AA. Dicho de otro modo, Navarra y País Vasco son las comunidades que menos aportan a la "caja común" de todos los españoles. Y eso a pe-

---

<sup>8</sup> Zubiri, Ignacio. "Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los sistemas forales". IEE. Nº 1 y 2. 2013.



sar de ser las CC.AA. con mayor renta per cápita y mejor PIB por habitante.

Si se profundizara más se vería que la contribución del País Vasco y Navarra a la Hacienda pública de todos es muy inferior a la que les debiera corresponder en razón a dicha posición en el PIB y la Renta per cápita de las diferentes CC.AA. Navarra y País Vasco disfrutaban de una Renta/cap (2009) superior en casi 1/3 a la media nacional.

Y eso pese a que un muy reciente Informe del BBVA titulado "Inversión y stock de capital en España (1964-2011)"<sup>9</sup> revela datos que deben ser añadidos a estos comentarios. Así las cosas, con referencia al año 2010, Navarra alcanzaba una renta per cápita un 29% superior a la media española, sólo superada por la del País Vasco, donde es el 135,5% de la media. Y en el caso navarro, su stock de capital por habitante y por ocupado supera al resto de regiones españolas y también a países como EE.UU. o Alemania, e igual sucede con el País Vasco. En tanto que la CV en ese mismo año disponía de una renta per cápita del 87,4% de la media nacional.

Por eso no es de extrañar que el propio Zubiri, catedrático de Hacienda de la Universidad del País Vasco en el trabajo referenciado afirme que "...el cupo...tiene una aportación muy limitada a la solidaridad entre regiones". Y sugiere, para llenar esa solidaridad, que "la CAPV hiciera una aportación al Fondo de Garantía de Servicios Básicos que existe en el Sistema Común"<sup>10</sup>.

Por otra parte la liquidación del abono del cupo a la Hacienda pública es laxa y además se aporta con enorme retraso. Todos estos factores hacen aún menos comprensible lo expuesto para la CV.

---

<sup>9</sup> Dirigido por M. Mas Ivars, Fco. Pérez García y E. Uriel Jiménez, "Informe 2013".

<sup>10</sup> Zubiri. op. cit.

Asimismo, se cuestiona la limitada aportación foral a la solidaridad entre las regiones. Esto ha hecho que el régimen en cuestión se convierta en un elemento de desestabilización del sistema común, porque las comunidades más ricas —significativamente Cataluña— han señalado este referente para cuestionar el sistema de financiación y solicitar modificaciones.

En el caso de que se considerase necesario aumentar la aportación del País Vasco y de Navarra a la solidaridad entre las regiones, debería haber una aportación al Fondo de Garantía de Servicios Básicos que existe en el sistema común. Asimismo, debería revisarse la medición de varios parámetros del sistema como el ajuste por IVA, la valoración de cargas no asumidas e ingresos no concertados y las transferencias compensatorias.

Por otra parte, la idea de extender el sistema foral a las comunidades permitiría apropiarse de las ventajas recaudatorias asociadas a la progresividad, lo que supondría un atractivo para las comunidades comunes de alto nivel de renta, que así obtendrían mayores recursos. Pero si se extendiera el modelo foral a todas las comunidades, la Administración central quedaría en una dependencia financiera absoluta, al pasar a financiarse de las transferencias recibidas, vía cupo, de las CC.AA. Derivado de lo anterior sería que al no disponer de ningún impuesto propio, el Gobierno de la Nación tampoco podría influir en los patrones distributivos. Creándose así, en definitiva, una situación que no tendría parangón, a escala mundial, puesto que ningún país federal ha llegado tan lejos en la descentralización impositiva a favor de los gobiernos subcentrales<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> "Estudio introductorio", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

La *Comisión* ante esta situación no puede por menos que incitar a una profunda revisión de esas anomalías que perjudican a las CC.AA. de régimen común. Para lo cual es preciso exigir el pago del cupo en cuantía y fechas correctas y la solidaridad vía Fondo de Garantía de Servicios Comunes.

## 9. CONCLUSIONES

Lo descrito pone de manifiesto que el SFA2009 – nacido de una extraña negociación bilateral y oscura y no multilateral y transparente— es en buena parte incomprensible, imprevisible en sus resultados, y reparte mal los fondos sin lograr equilibrar unas regiones y otras. De hecho incumple el principio de igualdad.

Los niveles de desigualdad del NSFA2009 con las cifras liquidadas de 2009, 2010 y 2011, confirman lo inadecuado del sistema que lleva a un reparto de recursos que no garantiza el cumplimiento del principio de igualdad recogido en la CE, LOFCA y Fondos de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.

Esta *Comisión* estima a la vista de ello que el sistema no es equilibrado entre CC.AA.: es arbitrario y genera una dispersión exagerada entre ellas, perjudicando notoriamente a algunas CC.AA., entre las que se encuentra claramente la CV, pero no sola, y beneficia notablemente a otras sin que se encuentre causa justificativa. Muestra un sesgo claramente positivo hacia Cataluña y negativo hacia la CV y Madrid, entre otras. De hecho la CV es la 3ª que menos recursos recibe/habaja. La CV pasa de la posición 9ª a la 13ª tras la financiación del sistema<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Convivencia Cívica Catalana. Op. Cit.

Ni el Sistema anterior, ni el de 2009, *ecualiza* entre CC.AA. —como luego se verá que sí hace, en cambio, el sistema de los Länder en Alemania—, lo cual es en buena parte causa directa de la grave deuda que soporta la CV.

En el capítulo siguiente veremos cómo son muchos los expertos e instituciones que consideran —al igual que esta *Comisión*— que nada justifica estas diferencias ni tampoco unas dispersiones tan altas entre CC.AA. y mucho menos cuando se trata de competencias homogéneas.

Por ello, se hace urgente el cambio en el Sistema. No puede aplazarse al 2015, debe hacerse ya en 2014 que es cuando se cumple el quinquenio de vigencia del actual sistema.

Y al tiempo debe estudiarse el reequilibrio del sistema foral de Navarra y País Vasco para que genere la solidaridad interterritorial precisa con el resto de CC.AA. y sin privilegios.

## **CAPÍTULO 8: INFORMES DE INSTITUCIONES, UNIVERSIDAD, EXPERTOS, ETC. DOCTRINA COMPARADA.**

### **1. INTRODUCCIÓN**

La Comisión ha estudiado en profundidad los informes de profesores, instituciones, organismos, etc. que le han parecido más relevantes, a fin de comparar los datos y conclusiones obtenidos en los capítulos anteriores de este Informe con la doctrina acumulada en la materia; lo cual puede dar una idea de la solidez de la argumentación ofrecida.

### **2. EL INFORME DEL IVIE PARA LA ASOCIACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS (2012)**

Se trata de un Informe que se realiza a petición del Presidente de AVE (Asociación Valenciana de Empresarios) para conocer con precisión la realidad de la situación de la financiación de la CV<sup>1</sup>.

El Informe expone que la CV ha alcanzado un fuerte nivel de endeudamiento fruto de un déficit estructural insostenible, lo que la sitúa en una posición financiera muy comprometida, y señala que aún más preocupante es su dinámica ya que está recurriendo a deuda para financiar un déficit que cuantifica para 2002-2007 en torno al 9% de sus gastos anuales, pero ese porcentaje se eleva al 21% para el periodo 2008-2011, en plena crisis. En ese momento el endeudamiento valenciano era próximo a los 20.000 M€ cifra que ya ha alcanzado casi los 30.000 M€, lo que muestra un ritmo de crecimiento de la deuda insoportable. Y concluye afirmando que “una Administración no puede financiar permanentemente una parte sustancial de sus gastos mediante deuda”.

---

<sup>1</sup> “La financiación pública de la Comunidad Valenciana y sus consecuencias económicas”. AVE, Asociación Valenciana de Empresarios. 2012.

Sin embargo es cierto –como se resalta en el Informe y como ha quedado consignado en el capítulo anterior— que la CV gasta por habitante un 20% menos que la media de las CC.AA., que las diferencias de gasto en educación y sanidad son mínimas pero en cambio son notorias –45% menos— en el resto de funciones de gasto autonómico (el gasto total en 2009 de la CV fue de 2.749 €/hab, frente a 3.522 €/hab de media, o frente a 6.384 €/hab en Navarra que es la máxima).

Las cifras revelan que las comunidades dedican recursos muy distintos a impulsar el potencial de crecimiento y la competitividad de su tejido productivo, y emplean incentivos de muy diferente intensidad. Así, las palancas que manejan las CC.AA. para fomentar el desarrollo económico de sus economías –sigue resaltando el Informe— son muy desiguales y en el caso de la Comunidad Valenciana son débiles, debido a la escasez de recursos.

Y el Informe destaca que “ni el peso que la deuda de las empresas públicas tiene en el total de deuda pública valenciana ni el gasto destinado a grandes eventos y proyectos temáticos (Ciudad de la Luz, Sociedad de Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, Ciudad de las Artes y de las Ciencias, etc.) que suman 2.614 M€ permite explicar más del 12% del endeudamiento total de la Comunidad Valenciana”, reflexión muy interesante dadas las críticas que tales obras y proyectos han recibido y que se basa en la información de la Sindicatura de Comptes. “La explicación del 88% del endeudamiento de la Generalitat ha de encontrarse en otra dirección, y no es otra que la insuficiencia de ingresos”.

Y aparece aquí una reflexión que vamos a ver reflejada en todos los informes y estudios analizados: “En comparación con la media de las

comunidades autónomas, la Comunidad Valenciana ingresa, desde hace más de 25 años, mucho menos de lo que le corresponde según cualquier indicador objetivo de necesidad... Esta es la principal razón del mayor déficit y endeudamiento valenciano y no, como muchos suponen, un nivel de gasto por habitante más elevado. La realidad es que si la Generalitat hubiera ingresado como la media de CC.AA., su endeudamiento acumulado habría podido ser mucho menor”.

Pero la deuda autonómica se ha disparado durante los años de crisis en todas las comunidades porque se han producido reducciones de ingresos del 25%, como consecuencia de las intensas caídas de los ingresos fiscales. El resultado es una amenaza simultánea para la solvencia financiera de la Comunidad Valenciana, y más concretamente respecto a los niveles mínimos de prestación de los servicios públicos fundamentales y los proveedores de la Generalitat; y por extensión, sobre buena parte del tejido productivo valenciano.

Y añade: “Durante el periodo 2002-2008, es la única comunidad autónoma que, teniendo un nivel de renta per cápita relativo en retroceso y hoy claramente inferior a la media (-12%), soporta una presión fiscal superior a la media y recibe un gasto público total por habitante inferior a la media (-15%)”.

Examina seguidamente el modelo aprobado en 2009, modelo que parte de la distribución de recursos del modelo anterior (2002-2008) –*status quo*– y declara que un problema fundamental a atender con la revisión del mismo es el incremento de población que ha tenido lugar en la última década, muy importante y desigual entre CC.AA. Pero este criterio poblacional sólo se aplicó a una parte menor de los recursos adicionales: concretamente, en 2009, solo a 3.675 de los 10.253 millones adicionales, los correspondientes al 75% de la partida denominada Recursos para refuerzo del Estado de Bienestar que

aporta un total de 4.900 millones. El resto de fondos adicionales se distribuyeron en función de la población o de otras variables, pero como la población no es lo mismo que incrementos de población y el peso de las comunidades en ambas variables es muy diferente, el criterio de población beneficia ahora a otras CC.AA.

La observación de los datos de rendimiento definitivo del SFA2001 al periodo 2002-2009 arroja una media que confirma un rasgo fundamental de la situación financiera en estos años: las diferencias de recursos entre comunidades son muy importantes. En términos porcentuales, el rango de variación – en la media de esos años- se aproxima a los 30 puntos, lo que significa que la mejor financiada supera a la peor en un 32%, lo que equivale a más de 600 euros por habitante al año. La diferencia de la CV con respecto al Índice=100 de las CC.AA. de régimen común es de 9 pp y con Cantabria de 29 pp. Eso significa una variación de 186 €/hab respecto a la media, que multiplicado por su población arrojaría un diferencial de unos 931 M€. En términos de población ajustada y a competencias homogéneas, los recursos *per capita* del sistema de financiación de 2009 arrojan una diferencia respecto a la media de 6 pp.

El cuadro 1 explica el resumen extractado del Grupo de las diferencias entre la CV y la media de cada año. Como se ve, desde el año 2002 al año 2008 el diferencial no hace sino crecer año a año, lo que confirma el mal comportamiento del Sistema2001 que alcanza su cénit en 2008. También se comprueba que la diferencia correspondiente al año 2009, primero del NSFA2009, es algo más favorable que la de años anteriores y reduce en poco más de 1/3 la cifra del año precedente. Eso confirma lo ya afirmado que el NSF2009 se comporta de modo algo más favorable que el Sistema2001 para la CV. En todo caso, a tenor de estos resultados se infiere que el déficit crónico de la CV por su sistema de financiación cabría estimarlo en



torno a unos 7.200/8.200 M€ hasta el año 2009. A ello habría que añadir los años 2010 hasta el presente. El resultado sería el importe de la deuda por una desequilibrada financiación competencial que la CV debería determinar con precisión y alegar, en su caso, ante el Gobierno central.

**Cuadro 1**  
**Rendimiento definitivo del SFA2001. Años 2002-2009.**  
**(Euros de 2009/cápita)**

<b>AÑO</b>	<b>COM. VAL. (1)</b>	<b>CC.AA. de régimen Común(2)</b>	<b>(2)-(1)</b>
2002	2.059,40	2.223,00	163,60
2003	2.160,20	2.344,60	184,40
2004	2.273,50	2.454,40	180,90
2005	2.437,00	2.632,80	195,80
2006	2.624,00	2.843,00	219,00
2007	2.496,10	2.782,80	286,70
2008	2.014,80	2.351,70	336,90
2009	1.932,90	2.135,70	202,80

Fuente: Informe cit. y elaboración propia.

Cuando el Informe se refiere al efecto de la crisis sobre la CV y estudia la situación a 2010, nos dice que se constata una situación presupuestaria estructuralmente insostenible a medio plazo, pues los ingresos del sistema de financiación autonómica no alcanzan para dar cobertura a los gastos en servicios básicos. El riesgo que supone mantener ese desajuste mediante déficits importantes y endeudamiento creciente se ha evidenciado en las tensiones de liquidez y la elevación del coste de la financiación experimentada a lo largo de 2011 y –añadimos nosotros, 2012—. Como consecuencia del endurecimiento de las tensiones de liquidez, derivadas tanto de la permanencia del déficit como de la creciente dificultad para renovar los recursos al vencimiento de los créditos y empréstitos precedentes, la

situación financiera de la Generalitat se ha revelado insostenible a lo largo de 2011 y 2012.

### **3. LOS INFORMES DEL PROF. LA FUENTE**

Como veremos, a conclusiones muy semejantes llega el prof. La Fuente en sus numerosos estudios referidos a la cuestión, aunque nunca trata el tema de la CV de modo aislado, sino el del conjunto de las CC.AA.

De esos informes considerados cabe entresacar aquellos que comparan unas y otras CC.AA. por sus niveles de ingresos absolutos y ajustados respecto a la población, así como aquellos que contemplan las variaciones habidas entre los modelos SFA2001 y el NSFA2009. Las últimas valoraciones en tal sentido figuran en el volumen del IEE ya mencionado.

Las mayores referencias al tema que nos ocupa, cabe encontrarlas en los numerosos informes y estudios llevados a cabo por el Prof. Ángel La Fuente y publicados sistemáticamente en BBVA Research<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> "El Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010". BBVA Research. Nov.2012. Análisis Económico. Número 12/23

- "Algunas Propuestas para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común". BBVA Research. Nov.2012. Análisis Económico. Número 12/27.

- "El Sistema de Financiación Regional: La liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma". BBVA Research. En. 2013. Análisis Económico. Número 13/03.

- "La Evolución de la Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, 2002-2010". BBVA Research. Feb.2013. Análisis Económico. Número 13/10.

- "Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común". IEE. Nº 1 y 2. 2013. Págs. 27 a 54.

- "Las Finanzas Autonómicas en Boom y en Crisis (2003-12)". BBVA Research. Abril 2013. Análisis Económico. Número 13/16.

- "¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional". Fundación SEPI. Mayo 2012.

En todos ellos se analiza con detalle las consecuencias del SFA anterior a 2009 (Sistema 2001), así como las consecuencias de uno y otro sobre las diferentes CC.AA de régimen común, análisis que el Prof. La Fuente desglosa mediante la fórmula de considerar el sistema bajo "competencias homogéneas" y, a su vez, mediante "población ajustada".

Según La Fuente (La Fuente-2012), antes del NSFA2009, es decir bajo el Sistema 2001, ya la posición de la CV era inadecuada. Para el año 2007 la financiación total a competencias homogéneas de la CV fue de 11.660 M€ para una población ajustada de 4.783.012 hab. frente a 112.009 M€ para 42.306.958 hab. nacional. Si calculamos los ratios resultan 2.437 €/habaj para la CV, frente a un promedio de 2.647 €/habaj., es decir, por debajo de la media. Si calculamos la diferencia entre la cifra de la CV y la media resulta 210 €/habaj que multiplicados por la población ajustada nos da un diferencial 1.004,4 M€ por año (cifra ya muy similar a la deducida por el Informe del Grupo de Expertos ya descrito. Esto será una constante en todas las conclusiones que cabe deducir de los trabajos del Prof. La Fuente).

Si partimos del supuesto de que el ideal de un modelo de financiación autonómico sería aquel que financiara una cantidad igual por habitante para cualquiera de las CC.AA. de régimen común, ese diferencial mediría el desajuste en la financiación recibida por la CV. Si aplicáramos ahora ese déficit de financiación básica a los 8 años que se mantiene en vigor el Sistema2001 la cifra total sería de 8.035,4 M€. Y hay que decir que en 2007 Valencia y Baleares perdieron más terreno, hasta situarse casi 15 puntos por debajo de la media.

Ese es el resultado del viejo Sistema2001. El nuevo Sistema (NSFA2009) creó unos Fondos adicionales para distribuir una cantidad de 11.600 M€, entre los cuales el llamado Fondo de Garantía me-

jó mucho la sensibilidad de la financiación a la evolución de la población y sus características.

Seguidamente, el autor nos recuerda que "... una región cuya población crezca por encima de la media –que es el caso de la CV— tenderá a perder posiciones en términos de financiación relativa por unidad de necesidad, siempre que su Fondo de Suficiencia sea positivo, como lo es en promedio". Y añade más adelante "... la fuente potencialmente más importante de desajustes entre financiación y necesidades de gasto es, en ambos sistemas, la existencia de diferencias interregionales en el ritmo de envejecimiento de la población...". Es evidente que el alto ritmo de crecimiento de la población sí ha sido una característica de la CV en esta última década (+25%)

Y si pasamos a la misma estimación, ahora para el año 2009, pero bajo el Sistema2001, la financiación efectiva de la CV a competencias homogéneas es de 8.211 M€ para una población ajustada de 4.999.176 hab. La financiación efectiva total cae un -27,4% y la de la CV un -29,5%, más que la media. Lo que resulta más asintomático si se observa que entre 2007 y 2009 la población había crecido en 216.164 personas (ver epígrafe consagrado a la población del capítulo 3). La conjunción de la caída en las cifras de financiación efectiva, unida al crecimiento de la población nos lleva a un ratio de financiación efectiva/habaj de 1.642 €/habaj. para la CV frente a 1.856 €/habaj de promedio, 214 € menos que es un -11% inferior a esa media. Si aplicamos –nuevamente— tal diferencia –214 €/habaj— a la población ajustada resulta una diferencia no financiada de 1.069,78 M€, cifra bastante similar a la de años anteriores. En este caso, como luego se repetirá en todos los casos estudiados, la financiación efectiva a competencias homogéneas de Cantabria vuelve a ser la más alta, con 2.313 €/habaj, lo que arroja una diferencia de 671 €/habaj.

Es importante destacar que bajo el principio de igualdad y bajo los principios enunciados en la LOFCA y antes mencionados, parecería lógico que todas las CC.AA. tuvieran la misma financiación "a competencias homogéneas y por habitante ajustado". Eso sería lo natural y lo más congruente con el artº 10 señalado. Y en tal caso la financiación que todas y cada una de las CC.AA. debería haber recibido sería igual para todas. Y como se ha visto esto no es así, porque para este supuesto la financiación de cada una sería equivalente a la media, 1.856 €/habaj. Por eso hablamos de una clara asimetría horizontal pues se ve muy claramente en el caso donde la igualdad debe ser el principio en la financiación a competencias homogéneas.

Por ello, La Fuente cuando comenta estos cuadros concluye así: "Los datos recogidos en los cuadros... implican un aumento del 28,6% en la dispersión de la financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado (la desviación estándar del índice de financiación efectiva pasaría de 7,61 en 2007 a 9,78 en 2009) así como cambios muy significativos en la posición relativa de algunas comunidades. Como se observa en el gráfico 4.1 con la excepción de Extremadura, las regiones que se situaban en la cola superior de la distribución en términos de financiación por habitante ajustado en 2007 mantienen o incluso mejoran sus posiciones relativas, mientras que una serie de regiones intermedias (Canarias, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía) caerían claramente por debajo de la media. Finalmente, hay diferencias muy importantes entre las regiones situadas en la cola inferior de la distribución en 2007. Mientras que Madrid y Cataluña mejorarían sensiblemente sus posiciones y pasarían a situarse por encima del promedio nacional, Valencia y Baleares perderían todavía más terreno hasta situarse casi 15 puntos por debajo de la media".

Más adelante examina la “pérdida de recaudación” efecto de la crisis y su impacto sobre las diversas CC.AA. y concluye: “La pérdida de recaudación también ha variado muy significativamente de una región a otra. El descenso de los ingresos tributarios totales oscila entre el 16,4% de Extremadura y el 30,4% de Baleares. Las regiones menos afectadas han sido Extremadura y las regiones del Noroeste y las más perjudicadas las comunidades del Arco Mediterráneo – entre las que está la CV- y Andalucía.” La crisis también ha contribuido a mermar los ingresos propios o cedidos de la CV, sobre todo porque algunos de ellos –Transmisiones, IVA, Actos Jurídicos Documentados...— están vinculados a las ventas de inmuebles, sobre todo en la costa; y tales cifras han caído a un ritmo estremecedor (ya se vio en el capítulo 1 consagrado a la crisis).

Muy revelador resulta en el cap. 5, consagrado al NSFA2009 y sus resultados, comprobar que la CV obtiene –para el año 2009- 9.614 M€, de los que 8.980 M€ proceden de la financiación básica efectiva a competencias homogéneas, 0 del Fondo de Cooperación, y 634 del Fondo de Competitividad, arrojando todo ello una financiación efectiva por habaj de 1.923 €. Pues bien, esa cifra es la segunda más baja de las 15 CC.AA. estudiadas. Y se separa, hacia abajo, de la mayor – Cantabria— en 511 €/habaj, y 143 €/habaj de la media. Su índice sobre la media de 100 resulta ser de 93,1, el segundo más bajo de la tabla, tras Andalucía (92,3).

Si ahora multiplicamos la diferencia entre la media y la CV por la población ajustada (4,99 millones) el diferencial, en menos, sería de 714,9 M€ adicionales, que la CV no recibió, obviamente. Es esa diferencia la que sigue mostrándonos una financiación de tintes asimétricos, aunque menor ahora que con el Sistema2001, entre unas y otras CC.AA. y muy en particular entre la situada en la cabeza del ranking y la más baja en posición, en este caso la CV.

Seguidamente el autor procede del mismo modo para el año 2010 (cuadro 5.10 pág. 88) y el resultado de estudiar la financiación básica efectiva provisional a competencias homogéneas es ahora, para la CV, de 9.606 M€ para una población ajustada de 5.020.576 hab. (nuevamente la población ha crecido). Lo que arroja el ratio de 1.913 €/habaj para la CV frente a un promedio de 2.180 €/habaj, y que sitúa a la CV junto a Baleares (1.851 €/habaj) entre las CC.AA. con índice más bajos. El propio autor al comparar lo ocurrido entre 2009 y 2010, destaca que "...Madrid, Baleares, Valencia y Cataluña pierden entre 2 y 6 puntos de financiación relativa" . Es cierto... Valencia pierde 5,3 puntos. Volvemos a insistir en que tal diferencia se halla para "competencias homogéneas" no para competencias dispares y repite lo visto anteriormente para el año 2009. Y la CV obtiene 267 €/habaj menos que la media, diferencia que si se multiplica por la población ajustada nos vuelve a dar un diferencial de 1.340 M€.

Páginas más allá, el Prof. La Fuente vuelve a determinar la "financiación básica definitiva a competencias homogéneas" (ahora "definitiva" antes era "provisional") que arroja 9.697 M€ totales para la CV y 1.931 €/habaj, cifra ésta que es el 87,5% de la media y que sitúa a la CV, nuevamente, en el puesto más bajo de la tabla junto a Baleares. La diferencia entre la media y la cifra de la CV es ahora de 276 €/habaj lo que arroja un diferencial total de 1.385,52 M€, algo superior al provisional anterior.

Cuando, más adelante (cuadro 5.17, pág. 95), añade a esa financiación los Fondos de Cooperación, 0, y Fondo de Competitividad, 1.115 M€, para Valencia, resulta una financiación total en 2010 a competencias homogéneas de 10.812 M€ que por habaj son 2.153 €, lo que vuelve a ser el 92,9% de la media y coloca a la CV nuevamente en el puesto último de la escala con una diferencia de 14,5 puntos respecto

a Cantabria y 7,1 puntos respecto a la media (100). Y si procedemos con los casos anteriores multiplicando la diferencia entre la media y la de la CV para tratar de hallar el diferencial de financiación resulta éste de 833,32 M€.

El cuadro 2 resume los párrafos anteriores y pueden verse muy claramente los diferenciales antes expuestos.

## Cuadro 2

<b>Cálculo de diferenciales de financiación entre la CV y la media de las CC.AA. de régimen común</b>						
	Año	CV	Media	Media-CV	Pobl.ajust. CV	Diferencial (M€)
Financiación efectiva a competencias homogéneas. Sist.2001	2009	1.642	1.856	214	4,99 M	1.069,78
Financiación básica efectiva provisional a compt.homog. NSFA	2010	1.913	2.180	267	5,02 M	1.340,00
Financiación básica definitiva a compt.homog. NSFA	2010	1.931	2.207	276	5,02	1.385,52
Financiación total a compet.homog. NSFA	2010	2.153	2.317	164	5,02	823,28
Financiación total. Ejercicio 2010. Liquidado	2010	2.292	2.467	175	5,02	878,50

Fuente: La Fuente, MHAP y elaboración propia.

Y así, consecuentemente, el Prof. La Fuente afirma (pág. 100): “Algunas de las regiones peor financiadas en 2007 experimentan mejoras significativas en 2009, pero no todas ellas lo hacen. Así, Valencia se mantiene por debajo de 94, mientras que Madrid, Cataluña y Baleares se sitúan por encima de 100.”

Y añade más adelante... “especialmente problemática resulta la evolución de Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía, que pierden entre 6 y 10,2 puntos y caen hasta situarse, junto con Valencia, en los últimos puestos del ranking de financiación por habitante ajustado en 2009”

Al pasar de 2009 a 2010 se producen también cambios significativos en la distribución de la financiación por habitante ajustado... En la cola inferior de la distribución se mantienen sin variaciones aprecia-



bles la muy importante mejora de Baleares y el estancamiento de Valencia y Murcia.”

Y unos párrafos más allá recalca (pag.101): “Comparando 2007 con 2010, la gran beneficiaria de la reforma ha sido Baleares, que gana 11,6 puntos de financiación relativa durante el periodo. Entre las regiones ganadores se encuentran también Madrid y Cataluña, aunque con mejoras mucho más modestas... En el extremo opuesto, las grandes perdedoras son Canarias y Andalucía, que ceden más de 6 puntos de financiación relativa y caen por debajo de la media. También pierden posiciones Murcia y Castilla-La Mancha que, junto con las dos regiones citadas anteriormente, se unen a Valencia en las últimas posiciones de la tabla”.

En otro documento (La Fuente, 2013, 16) con base en la liquidación de 2010, estudia la financiación normativa a competencias homogéneas en 2010, resultando para la CV una financiación de 11.209 M€, que proviene de añadir a los 9.511 M€ de ingresos tributarios normativos, los 1.179 del Fondo de Garantía, -587 M€ de Fondo de Suficiencia, 0 del Fondo de Cooperación y 1.115 del Fondo de Competitividad. Tras los correspondientes ajustes, resulta (cuadro 2. pag.4) una financiación efectiva de 10.812 M€ para 5.020.576 hab. Lo que da 2.153 €/habaj, ratio que es –otra vez— el más bajo de la tabla. Los más elevados, nuevamente: son 2.735 € de Cantabria y 2.687 € de La Rioja. Ese es el Índice de €/unidad de necesidad” que sigue en los comentarios. Y así, añade en la pag. 7 comentando los resultados: “En la cola inferior de la distribución, Andalucía y Castilla-La Mancha mejoran apreciablemente su posición, pero no así Valencia, Canarias o Murcia, que mantienen casi invariantes sus índices de financiación relativa y sus posiciones en los últimos puestos del ránking de financiación por unidad de necesidad”.

Tras los sucesivos comentarios reseñados, se puede concluir que la CV está recibiendo desde hace años, y también desde la aplicación del NSFA2009, un trato asimétrico en su financiación que, naturalmente, propicia el déficit y la deuda subsiguiente. Y cuya cuantía, ya comentada, de no haberse producido tal asimetría habría llevado a la CV a unas cifras de déficit y deuda muy reducidas respecto a las actuales.

En otro de los documentos mencionados (La Fuente-2013.10) se hace un compendio de lo ocurrido entre los años 2002-2010. Ese documento demuestra que el Sistema comparado entre 2002 y 2010, ha producido diferencias difícilmente explicables en términos de “unidad de necesidad”. Entre 2002 y 2010 ha habido un aumento de la financiación efectiva a competencias homogéneas que ha pasado de 70.240 M€ a 102.161 M€. Pero “...en el año 2002, algunas regiones disfrutaban de una financiación por habitante ajustado superior en más de quince puntos al promedio, mientras que la comunidad peor tratada se situaba casi diez puntos por debajo de esta referencia. En 2009 la situación no era muy distinta, aunque el “suelo” del sistema se había elevado en unos tres puntos. Comparando ambos años, resultan llamativos los cambios de posición relativa que ha experimentado algunas regiones. Así Baleares gana doce puntos entre un año y otro y Extremadura seis, mientras Canarias pierde casi once y Andalucía tres y medio.” Valencia –añadimos nosotros- se mantiene en 2010 en una situación levemente inferior a la de 2002 y siempre por debajo del Índice 100, junto a Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias.

Y en su trabajo sobre “El sistema de financiación regional” se pregunta el autor (pag.9) al final del mismo: ¿Ha funcionado bien la reforma de 2009? Pues su concluyente respuesta es: “Si nos centramos en los efectos de la reforma... esconde además algunas cosas preocupantes.

Si los 11.000 millones adicionales que el Estado ha aportado al sistema se hubiesen utilizado para cerrar la brecha existente con la región mejor financiada, las disparidades entre regiones se habrían reducido a la mínima expresión. Por otra parte, la reforma trata de forma muy distinta a regiones que parten de situaciones muy parecidas (compárese Baleares con Valencia o Extremadura con La Rioja) y tienen efectos perversos sobre las comunidades de la zona intermedia de la distribución de 2007 (desde Castilla-La Mancha a Andalucía) que caen en masa por debajo de la media nacional e incluso se alejan de esta referencia en vez de acercarse a ella como resultado de la reforma. La dispar evolución económica de las comunidades autónomas ha terminado comiéndose los modestos beneficios de la reforma del sistema, de forma que el nivel de desigualdad ha recuperado en 2010 su nivel de 2007...”.

Finalmente, en su último trabajo en la revista ya comentada del IEE de junio actual, La Fuente nos explica el resultado del Sistema en el año 2010 y se puede apreciar cómo la financiación por habaj a competencias homogéneas, crea una gran dispersión entre las CC.AA. mejor financiadas (Cantabria, La Rioja y Extremadura con índices sobre 100 de 117,9; 115,9 y 113,0 respectivamente), vs. las peor financiadas que son Valencia, 92,9; Canarias y Murcia ambas con 95,3. Eso le hace decir páginas más adelante “Valencia estaría en 93 y Cantabria en 118 sin que existan motivos comprensibles para ello” (Media=índice 100). Y en un gráfico muy ilustrativo que aporta (gráfico nº 2) se puede comprobar que, comparando la capacidad fiscal bruta, ídem más el Fondo de Garantía y más transferencias verticales, Canarias, Extremadura y Castilla-La Mancha mejoran notablemente, mientras que a la CV apenas añaden nada tales fondos respecto a su posición inicial. Y concluye “el problema proviene casi exclusivamente del caprichoso reparto de las transferencias del Estado

a las regiones que se ha fijado en la nueva ley de financiación aprobada en 2009”<sup>3</sup>.

#### 4. LOS INFORMES DEL PROF. ZABALZA

Hemos considerado en este análisis los detallados estudios del Prof. Zabalza, algunos de los cuales han sido elaborados con el Prof. López Laborda<sup>4</sup>.

Es de destacar que el Prof. Zabalza examina cuál fue el aumento de recursos que el NSFA2009 supuso a las CC.AA. comparándolo con el volumen que habrían percibido con arreglo al Sistema2001 de haberse mantenido el *status quo* (Zabalza-2012). Su conclusión es que el nuevo modelo ha supuesto un incremento normativo para el año 2010 de 11.598 M€, es decir un 14% sobre el modelo 2001. Y este aumento viene sobre todo del crecimiento de los impuestos (+33,4%) al tiempo que una reducción de la transferencia niveladora (-30,8%). Los mayores incrementos corresponden a Baleares, Valencia, Cataluña, Murcia,

---

<sup>3</sup> Ya en fase final de redacción de este Informe, el BBVA ha emitido, a comienzos de octubre, el informe titulado “La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011”, elaborado por el Prof. La Fuente; con base en los datos de las cuentas oficiales de la financiación autonómica, según liquidación hasta 2011. Un trabajo en el que La Fuente constata que la CV es la peor financiada de todas las Comunidades de España: el índice de participación normativa por habitante se sitúa en 94,7, siendo 100 el promedio. Y en términos de “financiación efectiva” su índice se queda en 92,5. Para la ecualización de esas situaciones, habrían sido necesarios 503 M€ adicionales por parte del Fondo de Suficiencia.

<sup>4</sup> “A general framework for the analysis of fiscal equalisation systems”. Span.Econ.Rev.5-2003

- “Una norma de evolución temporal para el Sistema de Financiación Autonómica”. Dept. d’Análisi Económica. UV. 2008

- “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”. Hacienda Pública Española/Revista de Economía Política. 197.2-2011.Instituto de Estudios Fiscales.

- “The new Spanish systems of intergovernmental transfers”. Int Tax Public Finance. 18. 2011(Zabalza y Laborda)

- “Sistemas opcionales para la financiación autonómica española”. DT-04-01

- “La financiación de las CC.AA: cuántos recursos y qué distribución”. Seminario de la Fundación BBVA.Valencia.16.1.2012

Madrid. Pero según sus datos, a Valencia las ganancias relativas son el 4,1%, Baleares 15,2% y en el resto son menores.

En el modelo anterior los impuestos representaban casi el 70% de los recursos y la transferencia el 30%, ahora aquellos pasan a ser el 80% y la segunda no llega al 20%.

En todo caso, como nos recuerda también Zabalza, el *status quo*, que es el punto de partida del nuevo modelo, representa el 87% de los recursos totales, así pues la variación afecta sólo al 13%. Y esta variación ha inducido una mejora relativa de los recursos por habaj en Madrid, Cataluña y Cantabria y empeorado a Andalucía, Canarias y Extremadura. También aunque en diverso grado la CV. Y también por habaj.

Más tarde examina el crecimiento anual de las necesidades para el periodo 1999-2009 que crecen en ese periodo a razón de 1,54% anual, pero algunas, como es el caso de Valencia, crecen muy por encima de esa media, 2,30%. Pero cuando divide el periodo en dos tramos, 1999/2007 y 2007/2009 se ve claramente que la CV crece mucho – 2,47%- en el primero, por encima de la media, y aún más -3,10%- en el segundo, siendo en este segundo tramo la CA que más crece.

Seguidamente estudia la brecha existente entre necesidades de gasto e ingresos y constata que, respecto a 2007, lo que ha habido ha sido una disminución real de recursos mientras que las necesidades de gasto, muy impulsadas por el crecimiento demográfico, han seguido creciendo y como consecuencia de ello déficit y deuda aumentaron considerablemente. Este es el caso de la CV con cifras notables ya mencionadas puesto que es una de las CC.AA. en donde las necesidades han crecido muy por encima de la media, por la población. Aunque, advierte, que la deuda de la CV ya era muy fuerte antes de 2007 pues en aquel año su deuda era el doble de la media. Pese a

ello, la ratio Deuda/PIB para la CV es el más alta en los tres años examinados: 2007,2009 y 2011.

Una preocupación, desde el inicio, de los SFA es el mantenimiento de la equidad horizontal, es decir que la distribución de los recursos refleje en cada momento la distribución de las necesidades de gasto. Esto es estudiado por Zabalza y Laborda (Zabalza y Laborda-2011) y tras examinar los desequilibrios que el NSFA2009 introduce en el sistema, aunque lo mejore, no los resuelve por lo que proponen un nuevo modelo de simulación que denominan RC (Relatividades Constantes) frente al ITER (ITE+Revisado). Propuesta que debería ser estudiada por la Hacienda Pública y seguramente incorporada al nuevo modelo.

Es interesante destacar cómo en otro de sus trabajos (Zabalza-2008) propone que debe recalcularse anualmente las magnitudes relevantes del sistema y, tras examinar la Norma ITE, concluye con que no garantiza a largo tiempo el mantenimiento de la equidad horizontal y vertical del sistema, por lo que concluye proponiendo la adopción de la norma HEAVE. De haberse adoptado esta norma y no la ITE la cantidad de recursos recibidos sería considerablemente mayor. Y así, cuando cuantifica el efecto de ambas normas se puede comprobar cómo la CV habría recibido con la norma ITE en 2009 1.894 M€ menos, -12,39%, que los percibidos con la norma HEAVE. E igual le ocurre a Cataluña con una diferencia de 3.066 M€, Madrid, 2.367 M€, Andalucía 2.317 M€ y Castilla y León con 1.600 M€.

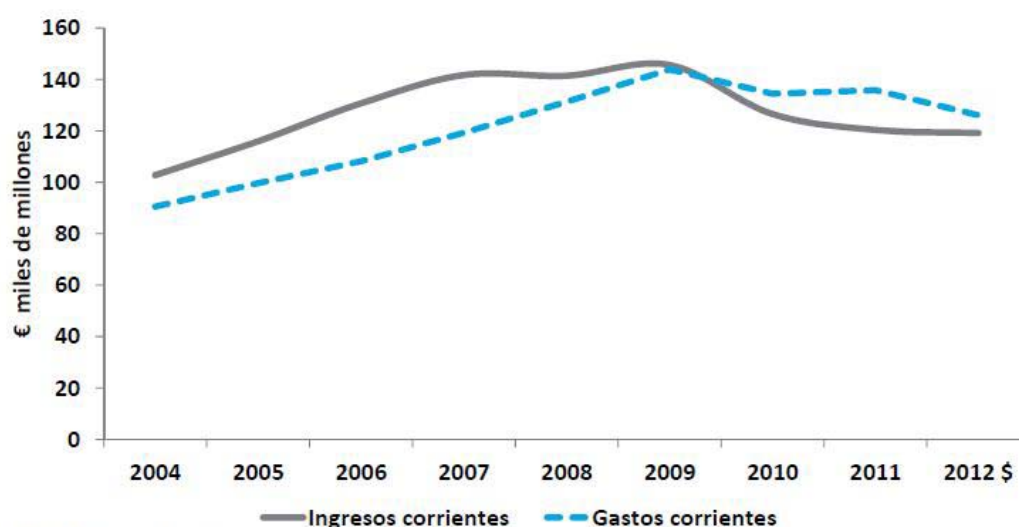
## **5. EL INFORME DE STANDARD&POORS. JUNIO 2013**

Un reciente Informe de Standard&Poors de fecha 23.6.2013, incide sobre estos temas y llega a las mismas deducciones. Por su interés y por la entidad que emite el Informe merece algunos comentarios. Di-

cho Informe muestra cómo a partir de la crisis, más concretamente, desde el año 2009, la curva de ingresos se sitúa por debajo de la de gastos, abriendo así la brecha del déficit y la deuda, de tal modo que las más endeudadas multiplican al resto por 2,3 en su nivel de deuda.

**Gráfico 3**

**Evolución de ingresos y gastos corrientes,  
Comunidades Autónomas**



Fuente: Análisis de Standard & Poor's

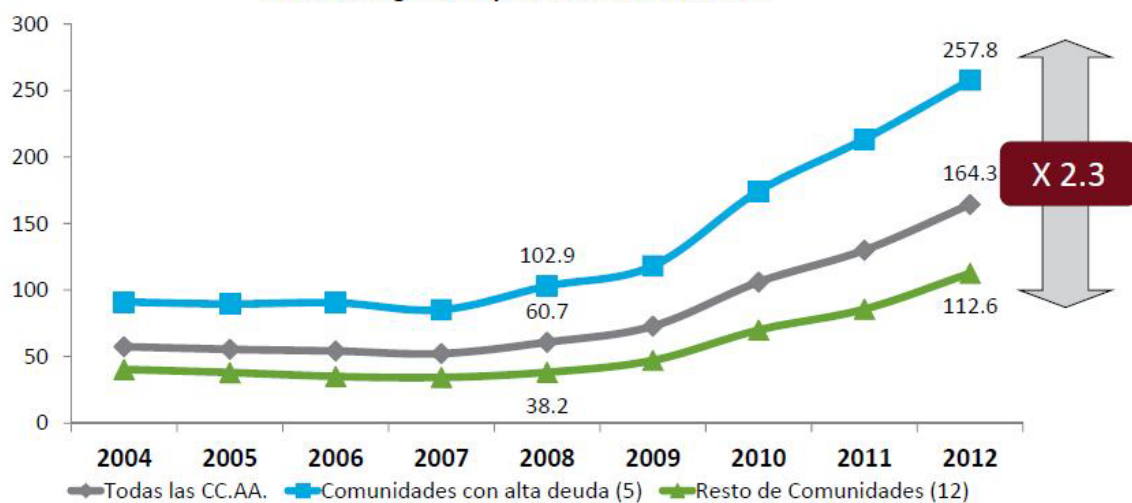
\$ Datos de 2012 ajustados por el impacto del plan de saneamiento de deuda de proveedores

Y vuelve a confirmar la diferencia entre el gasto en el Estado de Bienestar entre unas CC.AA. y otras, situando a la CV en la número 4 en gasto inferior, muy próxima a la media nacional (CV= 2.275 €/cap, frente a la media = 2.300 €). Pero dada la escasa financiación de la CV –sólo 2.135 €/cap en 2010— ello significa que tal Ingreso no es suficiente ni para cubrir los gastos de bienestar. De ahí la deuda creciente.

Y efectivamente los recursos aportados por el sistema a la CV no eculizan, no igualan a la CV con el resto, simplemente la dejan como estaba antes de la eculización que debería aportar el sistema mediante los diferentes Fondos. Cosa que no ocurre con otras CC.AA. que ven mejorar fuertemente sus ingresos.

**Gráfico 4**

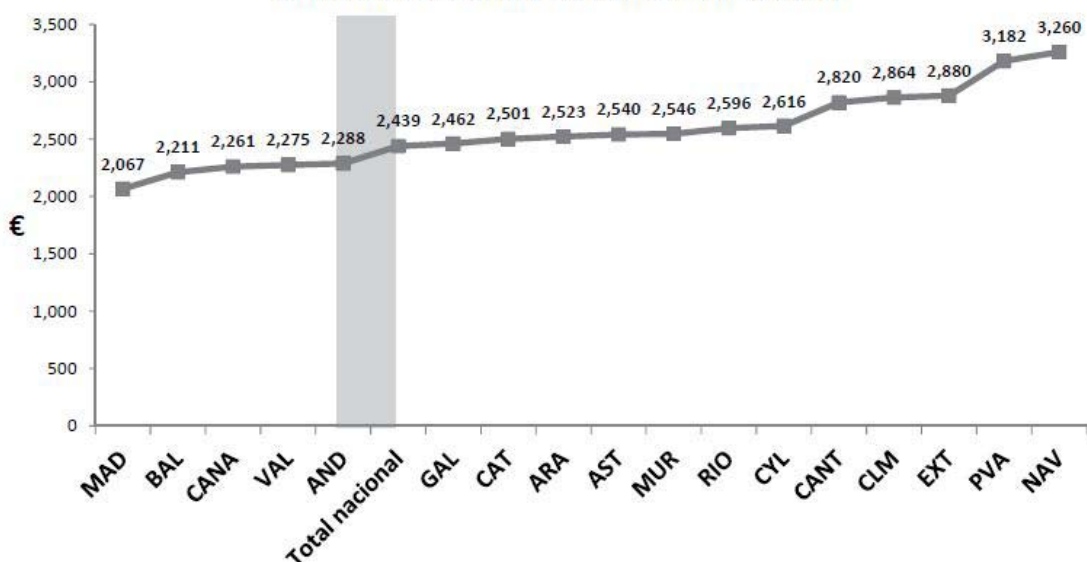
Deuda soportada por impuestos como % de los ingresos operativos consolidados



Fuente: Análisis de Standard & Poor's

**Gráfico 5**

Gasto en prestaciones del Estado del Bienestar per cápita (Sanidad, Educación y Servicios Sociales, 2010)

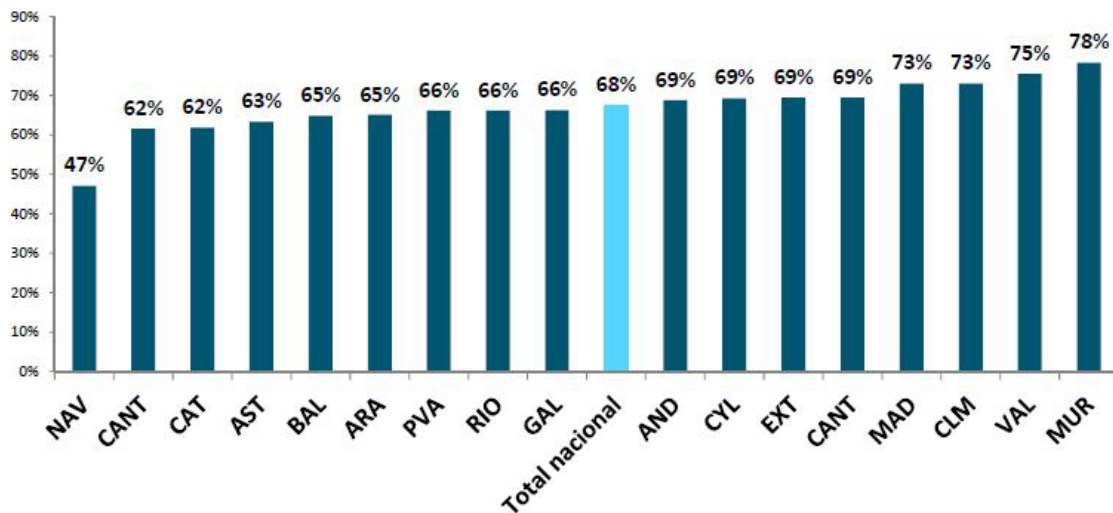


Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, análisis de Standard & Poor's



### Gráfico 6

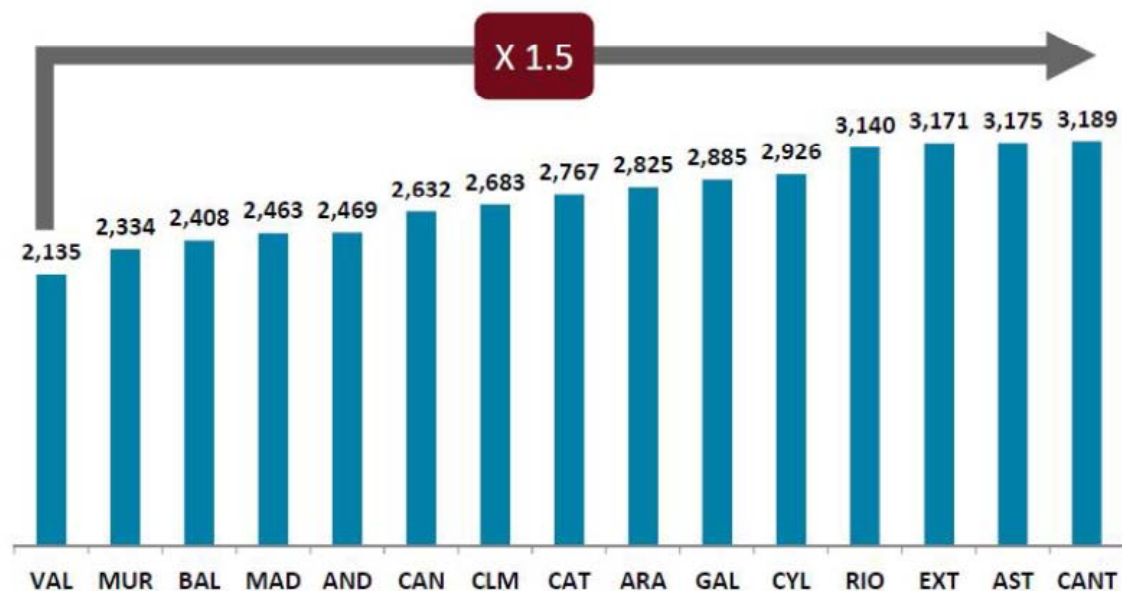
Gasto en prestaciones del Estado del Bienestar per cápita como % del total de gasto (Sanidad, Educación y Servicios Sociales, 2010)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, análisis de Standard & Poor's

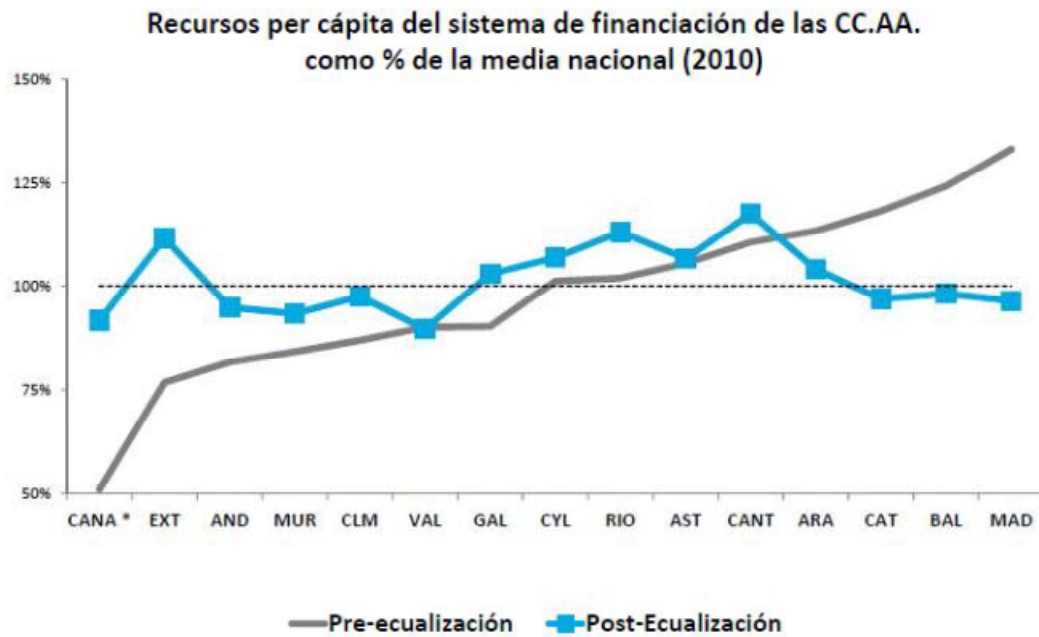
### Gráfico 7

Ingresos totales per cápita en 2012 (€)



Fuente: INE, Standard & Poor's

Gráfico 8

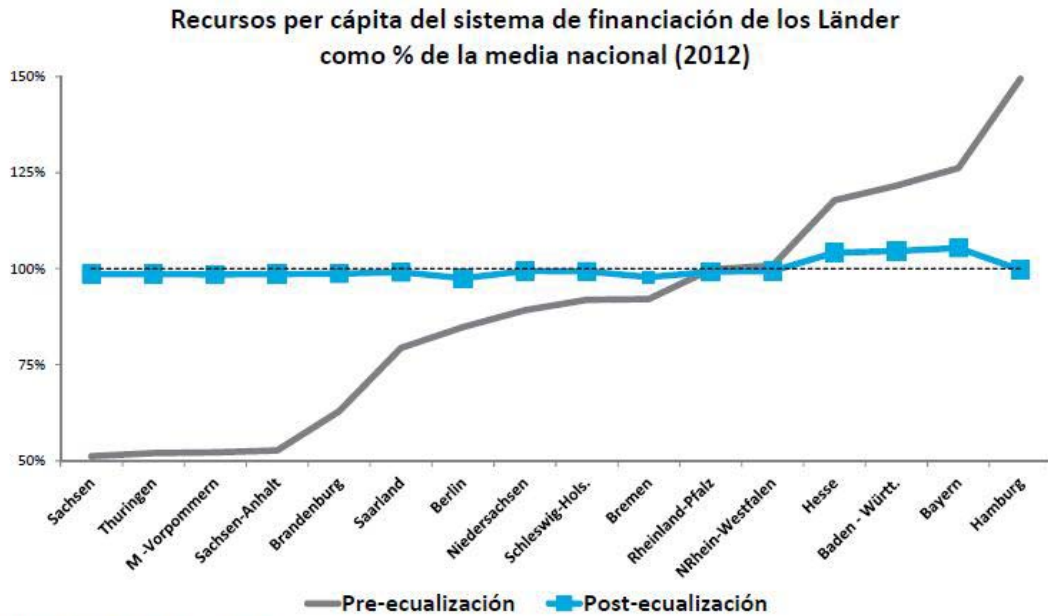


Datos basados en competencias homogéneas y población ajustada

\*Datos de Canarias pre-ecualización distorsionados por su sistema fiscal propio

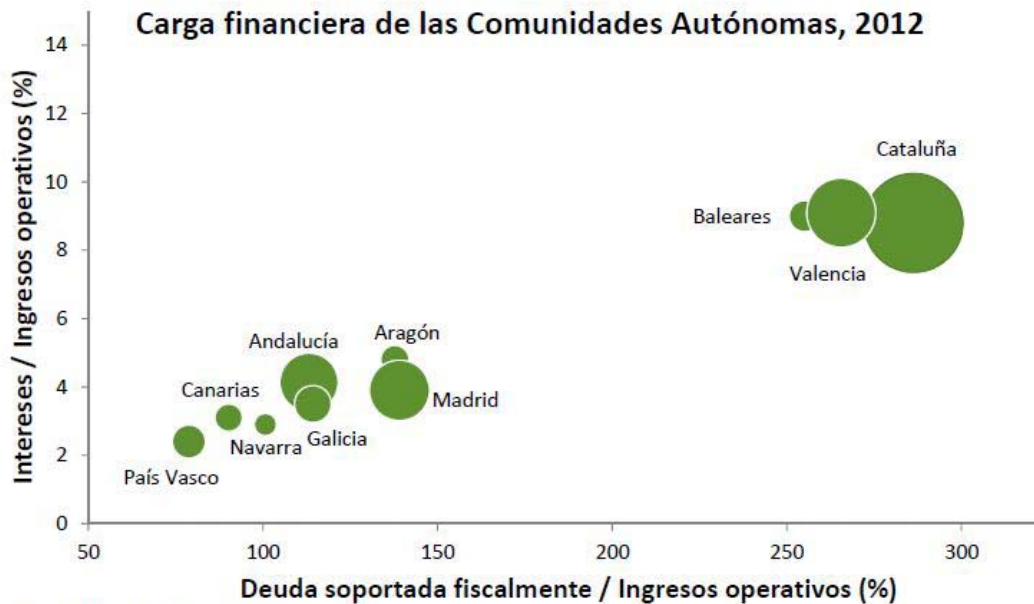
Y el Informe refleja en un gráfico cómo los länders alemanes quedan tras la ecualización con un valor medio que reparte equitativamente los recursos entre los habitantes. Es esta diferencia esencial entre el sistema español y el alemán, el que está gravando a la CV, entre otras. Y es esta *desequalización* la que hace que se incumpla el principio de igualdad que proclama la CE y que sitúa a la CV en la difícil – explosiva diríamos— situación en la que se encuentra. Y que la ha arrastrado a un nivel de deuda insostenible junto a Baleares y Cataluña. Pero –repetimos- esta situación no trae causa de una mala gestión de la CV sino de un ineficiente y no igualitario sistema de financiación.

**Gráfico 9**



Fuente: Ministerio Federal de Finanzas de Alemania

**Gráfico 10**



Nota: Comunidades a las que da rating Standard & Poor's  
El tamaño de los círculos es proporcional al volumen de deuda soportada fiscalmente

## 6. EL INFORME DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Aunque este Informe ha tratado de huir en todo momento de argumentaciones que tuvieran razones políticas, tras las mismas no puede dejar de hacerse eco de las declaraciones e informe presentados por el Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid el pasado julio, bajo el título “Balance de un Sistema de Financiación Autonómica”<sup>5</sup> y donde califica a su comunidad como la más perjudicada, pues el nuevo sistema perjudica notablemente a Madrid en favor de Barcelona. El modelo ha eliminado a 600.000 madrileños de la financiación sanitaria, prima a Andalucía en prestaciones de dependencia, establece un tope al Fondo de Competitividad que sólo afecta a Madrid ...en suma hay un perjuicio de 2.473 M€, un 1,33 % PIB.

Por otra parte, cuando se estudia la evolución del modelo 2009, es digno de destacar que las CC.AA. más beneficiadas son Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria y La Rioja, y la más perjudicada, Madrid; situándose en zona intermedia-baja, concretamente en la media de la CV. Igual sucede en evolución per cápita, donde nuevamente repite con la media. Y en cuanto a la evolución 2009-2014 en base a datos anticipados por el MHAP, la CV pierde -0,50%, Cataluña -0,84%, Canarias -1,04% y Madrid -1,67%. Y acaba diciendo “Madrid es junto con la CV la que menos recibe en términos per cápita, 1.000 € menos que la que más recibe”. Hecho que ya habíamos constatado en el capítulo anterior y en este.

Finalmente, el Informe de la Comunidad de Madrid recoge diferentes “retorcimientos estadísticos” que perjudican a la comunidad capitalina –podría añadirse que a Valencia también—, y define el SFA2009 como “arbitrario, de reparto desigual, oscuro, de imprevisibles resultados, ausente de criterios, con un reparto erróneo del IVA y los II.EE.”, y

---

<sup>5</sup> CAM. “Balance del sistema de financiación autonómica”. 10.6.2013.

pide un sistema claro, negociado multilateralmente, transparente; que aporte recursos suficientes para los servicios básicos, que atienda a la población real, que preserve la solidaridad entre regiones, y con un régimen común e igual para todas. Y ello vinculado al principio de “lealtad constitucional”.

## **7. OTROS INFORMES DE INTERÉS**

Otros informes de enorme interés nos llevan a conclusiones semejantes, lo que acredita que la doctrina sobre la materia es bastante uniforme en sus conclusiones.

El sistema anterior al de 2009 –como ya se ha visto— no presentó un criterio de nivelación fiscal explícito, entendiendo por tal “nivelación fiscal” la aproximación total o parcial de los recursos por habitante de los distintas CC.AA. a la media nacional. Y puede ser total si la igualación en todos equipara a la media o parcial si las aproxima, pero persisten diferencias. Bosch nos recuerda<sup>6</sup> (Bosch-2012) que Alemania y Canadá disfrutaban de un sistema de nivelación parcial. También Bosch afirma que en el modelo 2001 “Murcia y la Comunidad Valenciana, con unas capacidades fiscales inferiores a la media, después de la nivelación se quedaban también con unos recursos por habitante sustancialmente por debajo de la media, lo que contrastaba con las posiciones que ganaba Extremadura”. Y cuando examina lo ocurrido en el año 2009 con el NSFA2009, señala que “cabe destacar que Murcia y la Comunidad Valenciana siguen castigadas por el sistema”. Y es así pues según su cuadro, donde ordena las CC.AA., Valencia se sitúa en el puesto penúltimo con un índice=93 frente a una media de 100 quedando solo por debajo Canarias con 87. Las mejores posiciones las ocupan Cantabria con 118 seguida de La Rioja con 111.

---

<sup>6</sup> Bosch, Nuria. “La financiación autonómica: presente y futuro”. *Papeles de Economía Española*. Nº 133. 2012

Cuando Bosch examina lo ocurrido con el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, en índice sobre la media según población ajustada, que es un fondo de nivelación, concluye que la Comunidad Valenciana se sitúa en la posición décimo primera con un índice=94,6 seguida de Andalucía con 93,8 y Canarias con 84,3, situándose en las primeras posiciones Cantabria con 118,1 y La Rioja con 109,4.

Y concluye “en términos de equidad horizontal el sistema 2009, no ha logrado corregir las disfuncionalidades que presenta el aprobado en 2001. Ello es debido a la consolidación del *status quo* del modelo 2001 que comporta el Fondo de Suficiencia Global.”

## **8. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 8**

Tras lo expuesto, la Comisión estima que se ha ido produciendo una deriva en los ingresos de la CV respecto a las demás y de todas ellas en su conjunto que muestran unas diferencias en términos de habaj, unas con otras y las de mayor financiación unitaria respecto a la menor –la CV entre ellas—, que no casan bien con el principio de equidad que debe regir esta financiación y que, sin duda, trae causa de haber proseguido con un sistema que se trata de corregir con fondos adicionales diversos pero cuya cuantía básica no cambia. El sesgo que proviene del mantenimiento del *statu quo* y por tanto de la consolidación en el tiempo de posibles deméritos en las primeras transferencias realizadas. Ello es tanto más significativo cuanto que buena parte del análisis se ha llevado a cabo, con base en *competencias homogéneas*. De modo que la *Comisión* recomienda vivamente a la GV que profundice en esta dirección para tratar de hallar y cuantificar ese sesgo originario (al que se refiere el capítulo siguiente) que pensamos

es, en parte no en toda, la causa de la deriva posterior al mantenerse el *status quo*. Y visto lo anterior, esta Comisión concluye que:

1º.- El sistema actual muestra signos bastantes de producir desequilibrios y sesgos o asimetrías horizontales significativas por lo que no ha logrado lo que pretendía. (Incluida la fuerte asimetría con los territorios ajenos al régimen común).

2º.- Desde el año 2002 al año 2008 el diferencial entre la financiación recibida a competencias homogéneas por habitante ajustado no hizo sino crecer año a año, lo que confirma el mal comportamiento del Sistema2001 que alcanzó su cénit en 2008. También se ha evidenciado que el NSF2009 se comporta de modo algo más favorable que el Sistema2001 pero no ha resuelto la inecualización del sistema. En todo caso, a tenor de estos resultados se infiere que el déficit crónico de la CV por su sistema de financiación cabría estimarlo en torno a unos 7.200/8.200 M€ hasta el año 2009. A ello habría que añadir los años 2010 y siguientes, lo que situaría la infrafinanciación en no menos de unos 12.000/13.000 M€.

3º.- El examen general de las CC.AA. prueba que su ordenación por recursos tras la aplicación del sistema carece de toda lógica y no ha dado satisfacción a casi ninguna. En particular a la CV que observa como con un sistema u otro y año tras año sus cifras de recursos se sitúan siempre en la banda más baja y casi siempre entre las tres últimas incluso con el NSFA2009.

4º.- Parece claro que los deméritos en la estimación de las primeras transferencias en materia de salud, educación y prestaciones sociales, unidos al crecimiento de las prestaciones de cada sección y a las mayores inversiones obligadas por las mejoras tecnológicas de diagnóstico y quirúrgicas en el área de salud, y añadido todo ello al

fuerte crecimiento de la población –de edad a efectos de coste de salud y universitaria a efectos de los problemas de las universidades de la CV— sobre todo entre 2006 y 2012, han generado un déficit de financiación que se refleja en el déficit presupuestario y en la enorme deuda acumulada en el período. Ello sin perjuicio de la parte –pequeña— de ese déficit y esa deuda que explica el lado de los gastos.

5º.- Debe abandonarse la política del *status quo* con correcciones vía fondos diversos para pasar a un sistema consistente, equilibrado y solidario entre regiones que, además, ayude a compensar a las de más bajo nivel de rentas. No hacerlo y partir del *status quo* de nuevo sería políticamente insostenible e irreparable a corto plazo.

6º.- Creemos que la solución es financiar a todas las CC.AA sus servicios básicos de educación, sanidad, prestaciones sociales y justicia, en su caso, mediante la aplicación de un “coste standard eficiente” de cada servicio y aplicarlo a la población real o ajustada existente. Y corrigiendo año a año la cifra total al variar el multiplicando si la población sufre alteraciones.

7º.- Los posibles perjuicios ocasionados a las CC.AA. en los años de funcionamiento del Sistema, deben ser estudiados, valorados y compensados –en su caso— para que no siga gravitando sobre las mismas una deuda cuya base no se explica sólo por la gestión del gasto –que también—, sino en muy buena parte por los sesgos introducidos en el origen por el propio sistema y los sucesivos que parece han generado una fuerte asimetría financiera en los ingresos.

8º.- Con independencia de ello es obligada una fuerte acción del lado de la reducción de gastos sobre todo en agencias, empresas,



fundaciones, organismos autónomos, etc.<sup>7</sup> que la GV y todas las CC.AA. deben abordar con energía y enormes dosis de racionalidad conforme a las indicaciones del Gobierno formuladas en la última semana de junio.

9º.- Finalmente la Comisión hace constar que las CC.AA. de Navarra y País Vasco, con independencia de su sistema constitucional, deberían contribuir de un modo decisivo a la solidaridad entre regiones lo cual es absolutamente compatible con su sistema.

---

<sup>7</sup> El estudio del Ministerio de Hacienda y CC.AA. (CORA) publicado en junio de 2013, cifra en 155 tales entidades, aunque incluye en ellas a las cinco universidades valencianas que por su propia naturaleza, deben ser consideradas de otro modo muy diferente.



## CAPÍTULO 9: DE LA *DEUDA HISTÓRICA VALENCIANA* AL REEQUILIBRIO DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL COMPETENCIAL

### 1. INTRODUCCIÓN. REFORZANDO IDEAS Y CONCEPTOS

El sistema de financiación de los entes territoriales –ya se ha visto– constituye una materia de notable complejidad a la que se enfrentan todos los países con una estructura descentralizada en algún grado. En ese sentido, la teoría de la Hacienda Pública que se ocupa de esta área (Federalismo Fiscal, Hacienda Multinivel, etc.) así como la experiencia internacional ofrecen algunas pautas para un diseño más justo y eficiente del sistema de financiación. En cualquier caso, el reparto de los fondos entre las diversas Administraciones subcentrales es siempre una cuestión que se presta al conflicto, pues se trata de arbitrar entre intereses contrapuestos.

En el caso concreto del sistema de financiación de las CC.AA. en España, nos hallamos ante un juego de suma cero en el que cualquier ganancia por parte de una comunidad, necesariamente implica la pérdida por parte de otra, o bien la aportación adicional de recursos por parte de la AGE; que sólo estaría justificada en caso de traspaso de nuevas competencias o si se considera que alguna competencia ya transferida estuviera infrafinanciada.

El cálculo de las necesidades de financiación presenta problemas estáticos y dinámicos. Entre los estáticos cabe relacionar:

- a) El cálculo de las necesidades de financiación se basa en el *método de coste efectivo*; es decir, a cada CC.AA. se le garantizan unos fondos para prestar los servicios transferidos, en principio acordes con lo que gastaba la AGE en tales servicios con anterioridad a su

transferencia competencial. Tal metodología se basa en un acuerdo alcanzado en su momento en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Y ya introduce temas conflictivos especialmente referidos a las CC.AA. que recibieron transferencias en las primeras etapas, como es el caso de la CV que llegó a asumirlas en la pre-autonomía con valoraciones que siguen siendo hoy dudosas en su cuantía.

- b) El criterio de valoración según el *coste efectivo* de las competencias transferidas se ha perpetuado a través de los diversos sistemas sucesivos de financiación. Es el llamado *status quo*. Lo que implica la hipótesis de que la prestación de los servicios por parte de la AGE antes de los traspasos era homogénea en cantidad y calidad en todos los territorios —lo que es falso—; con la idea complementaria de que mantener ese *status quo* contribuiría a garantizar una distribución equitativa de los recursos públicos. Se trata de un método del que parece complicado apartarse y del que es imprescindible hacerlo plenamente.
- c) Una alternativa al método de coste efectivo hubiera sido el cálculo del *coste estándar* de cada servicio. Sin embargo, esa opción implicaba numerosas dificultades técnicas y habría de lograrse por consenso político difícil de conseguir entonces, pues en todo caso, el coste estándar sería mejor que el coste medio real, ya que éste no garantizaría los incentivos necesarios para una prestación eficiente de los servicios.
- d) La modulación de las necesidades de financiación dependiendo de otros factores además de la población (insularidad, dispersión, superficie, etc.) deriva de reconocer que existen otras variables que pueden influir en el coste de provisión, lo que complica aún más el sistema. Por el contrario no haberlas asumido en 2009

hubiera supuesto una pérdida de financiación para comunidades como Galicia, Castilla y León, etc.; que difícilmente aceptaría un replanteamiento de estas variables que no respetase su *status quo*.

- e) El posible déficit estructural de financiación de la Comunidad Valenciana puede deberse a que en el momento de aplicar el método del coste efectivo la transferencia de competencias, los tales costes no fueran homogéneos; como tampoco lo habría sido la dotación inicial de capital público fijo ni en el tiempo en que se hicieron tales transformaciones. Aparte de que puede no haberse tenido en cuenta el efectivo crecimiento de la población, ni tampoco una serie de inversiones que hubieron de hacerse por la propia Comunidad. Estas hipótesis son motivo de examen en los epígrafes que siguen.
  
- f) El punto de partida del proceso de transferencias –de la sanidad, por ejemplo–, no fue el mismo para todas las CC.AA., y en ocasiones se ha afirmado que la transferencia muy precoz de esa competencia a la Comunidad Valenciana –fase preautonómica como luego se verá– se hizo a costa de una financiación inferior a la que habría sido adecuada. Y en todo caso, es evidente que la capacidad instalada sanitaria no era en absoluto homogénea en toda España cuando se inició el proceso descentralizador.
  
- g) En el caso de la educación, aunque la dispersión en principio no era tanta, también existían diferencias apreciables entre CC.AA.: desde los 293 euros netos *per cápita* de Canarias a los 180 de Baleares (media nacional en 1986, 246 euros per cápita). Más concretamente, en este sector el método del coste efectivo utilizado en el proceso descentralizador hizo que las dotaciones desiguales en el *stock* de capital público supusiera un esfuerzo adicional de

gasto. Sólo a partir de 1995 se añadió al cálculo del coste efectivo el importe de la inversión nueva.

- h) A las correcciones introducidas en los procesos de negociación de los sucesivos sistemas, se les fue aplicando la regla de *status quo*, a efectos de consolidar la valoración de necesidades, ya existentes y su evolución. También en cada negociación fueron incorporándose fondos –ya vistos anteriormente— y recursos adicionales aportados por la AGE, para cerrar los procesos de negociación. Pudiendo decirse que tales fondos adicionales no guardaron relación directa con la evolución de las necesidades de gasto o con la aparición de nuevas demandas sociales dirigidas a los servicios gestionados por los gobiernos autonómicos.
- i) Entrando ahora en los problemas denominados dinámicos, en ningún momento se resolvió de forma adecuada el cómo deberían evolucionar las necesidades autonómicas totales a lo largo del tiempo. De modo que siendo evidente que buena parte del gasto de las CC.AA. se vincula a la evolutiva de la población, ésta no se tuvo en cuenta en los sistemas anteriores a 2009.

Tras los capítulos anteriores consagrados a los ingresos y los gastos de la CV y de los sistemas de financiación hasta ahora practicados, y habiendo llegado a la conclusión de que existe una *financiación asimétrica horizontal*, tratamos ahora de buscar la raíz de tal asimetría y deducir sus consecuencias. Déficit similares de financiación han dado origen, a su vez, a diversas reclamaciones de otras CC.AA. invocando una pretendida llamada “deuda histórica”.

Cuando se repasa prensa, documentos, diarios de sesiones de Les Corts, etc. surge con frecuencia esa expresión, “deuda histórica”, referida a las finanzas valencianas. Dada la importancia que el concepto

ha tenido para otras CC.AA y para la literatura sobre la materia, conviene realizar algunas consideraciones al respecto.

Digamos, en primer lugar, que el concepto de “deuda histórica” en los casos hasta ahora aplicados en diferentes CC.AA., desde la aparición de los primeros Estatutos de Autonomía, no es unívoco ni responde a un concepto económicamente bien definido. Muy al contrario ha sido utilizado en muy diferentes autonomías como instrumento, muchas veces político, para equilibrar sus cuentas en relación a deficiencias existentes en ciertos servicios en el momento de recibir las competencias transferidas o, incluso, para tratar de compensar déficit estructurales en viviendas, servicios hospitalarios, escuelas o aulas e incluso, inversiones en infraestructuras. Un leve repaso a los mismos nos permitirá precisar mejor el alcance y uso dado hasta ahora al término considerado.

El origen de la expresión nace del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981, cuya Disposición Adicional 2ª recogió una hipotética diferencia por las inversiones del Estado en dicha Comunidad a lo largo de la etapa anterior. Tal diferencia se cuantificó con el tiempo y llegó a precisarse en una carencia de 5.822 viviendas, 3.644 camas hospitalarias y 1.803 nuevas aulas, todo ello referido a 31 de diciembre de 1982. La suma de tales diferencias en términos monetarios era de 1.204 millones de €. Ésta era, pues, la llamada “deuda histórica andaluza” –así llamada recurrentemente— derivada, como se ha indicado, de su propio Estatuto de 1981.

Años más tarde, en 2009, los Gobiernos central y andaluz actualizaron tal cifra, de la que por aquel entonces la Junta ya había percibido 420 M€, pagos que se iniciaron con el Gobierno Aznar que incluyó los primeros 120 M€ a cuenta de tal deuda. Finalmente, ya con el gobierno Zapatero se acordó, de conformidad con la Junta, liquidar el

pago pendiente de dicha deuda mediante la entrega de solares en Andalucía por un importe equivalente.

Ésta es, pues, la primera deuda histórica reconocida oficialmente por muy diferentes gobiernos en razón de aquella DA1<sup>a</sup>, deuda que, si se lee detenidamente la causa que la justifica, podría haber sido invocada por todas y cada una de las CC.AA. en sus Estatutos o en las primeras recepciones de las transferencias de servicios educativos, sanitarios o de servicios sociales pues siempre había diferencias en los grados y calidad de las competencias cedidas por el Estado y recibidas por las CC.AA.

Ni que decir tiene que tal precedente encontró pronto seguidores. Eso motivó que pronto otras CC.AA. invocaran sus “deudas históricas” respectivas. Y así ha sido el caso de Cataluña invocando una compensación por un déficit de inversiones en infraestructuras, ya que las inversiones del Estado en dicha Comunidad no alcanzaban el 18,5% del PIB y ese debía ser el peso de las inversiones en Cataluña por parte del Gobierno central. Tal cifra se concretó en 3.000 M€, que el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero se comprometió a pagar al gobierno autonómico en un plazo de 7 años, a partir de 2007, con 450 M€/año.

En Galicia algunos partidos han reclamado cantidades, también, sin que nada llegara a formalizarse por razones de inversión deficitaria en infraestructuras. También Extremadura, que fue defendida por su presidente Rodríguez Ibarra a partir de 1996, alegando que tal deuda estaba reflejada en su Estatuto y que cifró en 30 M€. Más tarde se instó al Gobierno Aznar a abonar 45 M€.

Por su parte Aragón, basándose en el principio de “lealtad constitucional” proclamado en la LOFCA y en una Disposición Adicional de su



propio Estatuto que admite sistemas de compensación ante reducciones de ingresos fiscales, reclamó 400 M€.

Casos semejantes, infructuosos todos ellos, han sido también los del País Vasco por razones de la "Y" ferroviaria vasca. Y en Asturias por déficit de infraestructuras en varios puertos y en su variante de Pajares. En cuanto a la Junta de Castilla-La Mancha por una deuda de raíz sanitaria de unos 90 M€, Cantabria por causas de obras públicas, o Navarra, también por la "Y" ferroviaria, etc.

Como se ve, sin que la lista sea completa, hay muchos precedentes con resultados muy dispares, que han dependido de las relaciones bilaterales entre el Gobierno central y los autonómicos, y su capacidad de acordar o discrepar, muchas veces por razones de coincidencia o disparidad política.

Expuesto lo anterior, hay que mencionar dos casos en los que la causa motivadora de la apelación a la "deuda histórica" es, precisamente, aquella que podría ser una de las causas motivadoras –en su caso- de la CV. Nos referimos concretamente al crecimiento de población, su rápido incremento que, de pronto, carga aquellas competencias que están estrechamente correlacionadas con la misma: educación y sanidad. Nos referimos a los casos de Madrid y Canarias.

En Madrid, su presidenta Esperanza Aguirre aludió en 2006 a una presunta "deuda histórica" por haberse incrementado la población en 700.000 habitantes, no computados en el sistema entonces vigente y que arrastraban costes de naturaleza social no financiados. Entonces calculó tal deuda en 1.414 M€, de los cuales 688 M€ se debían por las prestaciones sanitarias debidas a ese exceso de población, el resto a servicios sociales y otras competencias comunes.

Caso semejante fue el de Canarias que, además de invocar un abandono histórico por el Estado, lo que le une a Andalucía y Extremadura, añade el rápido incremento de la población, cuyo aumento no iba acompañado por un crecimiento semejante en la financiación de la prestación de servicios básicos asumidos por los traspasos de competencias, aunque nunca llegó a cuantificar dicha deuda mientras que sí lo hacía con la de naturaleza inversora en infraestructuras que cifró en 900 M€.

## **2. LA LLAMADA *DEUDA HISTÓRICA* EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

De todo lo expuesto hasta ahora se habrá podido deducir que las llamadas “deudas históricas” traen causa económica posible de tres conceptos:

a) Atrasos “históricos” –aceptemos la expresión para mantener lo expuesto— u “*originarios*”, que se remontan y cuantifican al recibir los traspasos, y que por haber sido inferiores a los que originariamente hubieran debido corresponder, causan y arrastran un déficit desde aquellas transferencias hasta la actualidad.

b) Ídem pero referido a un déficit estructural en *inversiones* en infraestructuras sanitarias, de transporte u otras; déficit mucho más difícil de estimar y de cuantificar, pero que ha sido –y sigue siendo— usado como método para el logro de inversiones mayores en unas u otras CC.AA. (caso generalizado en Cataluña). Aunque es cierto que en la actualidad, en medio de la crisis que España sufre y de la carencia de recursos en el capítulo de inversiones de los ministerios del ramo, las reclamaciones por este concepto se han reducido sustantivamente. A veces se invoca para tal déficit que el stock de capital en sanidad o educación en el momento de las transferencias era muy inferior en dicha CA a la media nacional.

c) Exigencias de compensar a algunas CC.AA. porque el importe de los recursos transferidos vía Sistema de financiación, en cualquiera de sus etapas, pero sobre todo en los años de *boom* económico, eran insuficientes *per se*, o lo eran para atender a una población que crecía a mucha velocidad y a la que había que prestar servicios de salud, educación y vivienda cuyas cuantías el Sistema no corregía a la velocidad adecuada. Provocando así un déficit que, a la postre, y por la diferencia entre servicios prestados y recursos percibidos, acarrearba unos déficit insoportables.

De todos los documentos, datos, informes, estadísticas, debates en las *Corts* valencianas, etc. estudiados para llevar a cabo este Informe, o los simples análisis de la evolución demográfica de la CV consignada a través de los padrones municipales, siempre hay una constante: existe un déficit creciente que se traduce en deuda, debido a que el SFA2001 y también el NSFA2009 no ha sido capaz de dar en la CV el peso requerido a su rápido crecimiento demográfico ocasionando así un déficit creciente y que proseguirá siempre mientras no se corrija. Y tampoco ha respondido al principio de equidad que proclama la CE. Pero siendo esto así ¿estamos en presencia de una “deuda histórica” o de un simple sesgo, de un defecto reiterado del Sistema que debe ser corregido?

Examinemos cómo se llega a esta situación.

El primer Estatuto de la CV nace en 1982 y es fruto de grandes pactos entre los partidos y sus parlamentarios, que entonces representaban a las tres provincias en el Congreso y el Senado.

El cuadro competencial de la CV a fecha de hoy deriva de las competencias que atribuyó en su día el primer Estatuto de la CV de 1982

hasta aquellas que han sido asumidas en virtud del último, de 2006. A las competencias fijadas por el Estatuto de 1982 y reguladas en cuanto a su financiación por la LOFCA (ley orgánica 8/1980 y recientemente la ley 20/2009), han venido a sumarse las atribuidas en una larga serie de disposiciones por las cuales el Estado ha ido delegando o cediendo competencias y prestaciones poco a poco a lo largo de estos 31 años transcurridos.

En unos casos han sido competencias ya previstas en la CE como exclusivas de las CC.AA., y en otros las cesiones de competencias exclusivas del Estado recogidas en el artículo 149.2, pero que han sido susceptibles de transferencia a las CC.AA. y en este caso a la CV.

Entre las reformas que ha sufrido el Estatuto destaca la que llevó a cabo la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, que introdujo numerosos preceptos que afectaron a la regulación de su Hacienda. El nuevo Estatuto de 2006 consagra su Título IX a la Economía y Hacienda Valenciana –artículos 67 a 80—, y más en concreto respecto a su financiación los artículos 67 a 77. Y fija y amplía las competencias del Estatuto originario. Tal acumulación de competencias en las CC.AA. ha sido constante y muchas veces se han asumido sin contar con recursos suficientes para prestar de modo eficiente y/o satisfactorio y/o igual a otras CC.AA. esos nuevos servicios.

Es por ello que, pese a una corriente crítica de fondo dominante en los últimos años, el sector público autonómico no ha dejado de crecer, y al tiempo lo ha hecho su gasto público a veces hasta límites difíciles o imposibles de ser financiados bajo los Sistemas arbitrados. Y, en paralelo, esta captura de competencias y su sentido de la emulación respecto a otras CC.AA., ha generado una gran actividad e intervencionismo en la economía, aunque hay que decir que esto no ha

sido una característica propia de la CV sino ampliamente generalizada en todas.

Podríamos estar ante una teórica e inicial “deuda histórica” reconocida si la GV en el momento de aceptar las primeras transferencias, o en la redacción del primer o segundo Estatuto de Autonomía, hubiera precisado tal cuestión como hizo en su día Andalucía, pero esto jamás se hizo. Aunque nunca se hiciera, algunas voces señalan que el posible déficit estructural puede deberse a que la transferencia de competencias iniciales no fue homogénea, ni en la dotación inicial de capital público fijo, ni en la estimación de la adecuación de la dotación del traspaso al coste real del servicio. Y tampoco las transferencias de sanidad fueron análogas para las distintas CC.AA.

## **2.1. Las competencias de salud**

El mayor capítulo de gasto de la GV es, sin duda, la sanidad que absorbe –según el Presupuesto de 2013— el 38,83% del gasto con 4.964 M€ y es, sin duda, la partida de gasto que más difícil ha sido de conciliar entre el Estado y las CC.AA. desde el inicio de las transferencias.

En materia de salud, conviene recordar que las primeras transferencias se hicieron por RD251/1982 y RD 340/1982 a la Preautonomía, decretos que fueron completados en el tiempo por el RD 2103/1984, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la CV, así como el 2135/1984 sobre ampliación de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico. A ambos reales decretos de octubre de 1984, le seguiría otro, el RD 273/1985 de valoración definitiva, ampliación de medios y adaptación de los transferidos en etapa preautonómica en

materia de sanidad (AISNA), y el RD 276/1986 sobre ampliación de medios traspasados a la CV en materia de asistencia y servicios sociales, para cerrar con el RD 1612/1987 sobre traspaso a la CV de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. Se hace notar que en los RD 2103/1984 y RD 273/1985 nos encontramos con valoraciones "definitivas".

Hay que esperar casi diez años más para encontrar el RD 1951/1996 sobre traspasos de funciones y servicios de asistencia sanitaria, aunque ahora del Instituto Social de la Marina al que sigue, trece años más tarde, el RD 431/2009 de medios de personal adscritos al Hospital General Básico de la Defensa de Valencia. Estos dos últimos, como se ve, son de naturaleza diferente de los anteriores y por ello son considerados de modo especial en la liquidación del sistema.

En ocasiones se ha afirmado que la transferencia temprana de esta competencia a la CV (1982 y 1984, como se ha visto) se hizo a costa de una financiación inferior a la que quizás habría sido adecuada, pero no se conocen elementos de contraste de esta afirmación.

La norma sobre la que descansan las transferencias posteriores al año 1986 es la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en base a la creación de un Sistema Nacional de Salud (SNS), cuyo eje son las Comunidades Autónomas. El SNS se concibió como el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, convenientemente coordinados, a cuyos efectos el artículo 50 de la Ley establece que en cada comunidad autónoma se constituirá un servicio de salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia comunidad, diputaciones, ayuntamientos y cualesquiera otras administraciones intracomunitarias, bajo la responsabilidad de la comunidad autónoma.

Las transferencias de sanidad se fueron haciendo a medida que se aprobaban los Estatutos de cada CA, proceso que culminó cuando en enero de 2002 todas las regiones comenzaron el año con plenas competencias en materia sanitaria, después de un proceso negociador no exento de problemas y polémicas.

La Comunidad Valenciana fue, junto con Cataluña, Andalucía y Galicia, la primera en recibir las competencias de sanidad y educación. Estas cuatro regiones comenzaron muchos años antes a financiar la inversión en estas áreas, en parte con el recurso a un endeudamiento que otras regiones no necesitaban contraer porque no tenían dichas competencias. La inversión en infraestructuras educativas y sanitarias en el resto de regiones las seguía llevando a cabo el Estado, y el endeudamiento asociado a ésta también. Ello repercutió además en mayores niveles de carga financiera en estas cuatro regiones, dependiendo de su ritmo inversor. Esto provoca que no puedan compararse los niveles de deuda entre diferentes regiones que han recibido competencias en momentos diferentes del tiempo.

El calendario de asunción de competencias y las partidas destinadas a financiación fueron los dos principales escollos que prolongaron hasta la extenuación las negociaciones entre los Ministerios de Administraciones Públicas y Hacienda y las distintas consejerías. Al final, y tal y como pronosticaron en su momento desde Hacienda, aceptaron todas, ya que no asumir la sanidad suponía quedarse fuera del nuevo modelo de financiación autonómica. Esta técnica de conminar a las CC.AA. a aceptar ciertos principios bajo el argumento de “quedarse fuera” ha sido una práctica inveterada, como lo demuestra que también en la aceptación del NSFA2009 se usó para obligar a firmar a todas las CC.AA.

Pero el gran tema de la financiación siempre ha estado ligado a las transferencias sanitarias. Ya en su día, el déficit acumulado por el Instituto Catalán de la Salud — el equivalente del Insalud en Cataluña—, gestionado por el Gobierno de *Convergencia i Unió*, provocó un duro conflicto político entre el *Consell Executiu*, que alegaba una financiación insuficiente, y el Ministerio de Sanidad, que consideraba que el endeudamiento se debía a una mala gestión autonómica. Igual ocurrió con Andalucía, lo que llevó al Gobierno central a socorrer al Insalud andaluz, con una transferencia extraordinaria de 15.000 millones de pesetas, para afrontar el déficit acumulado en sólo dos años de gestión.

Por eso, algunas comunidades autónomas —como Galicia— no aceptaron las competencias si no iban acompañadas de un presupuesto económico adecuado a las necesidades, es decir, mayor de lo que entonces gastaba el Insalud en ese territorio.

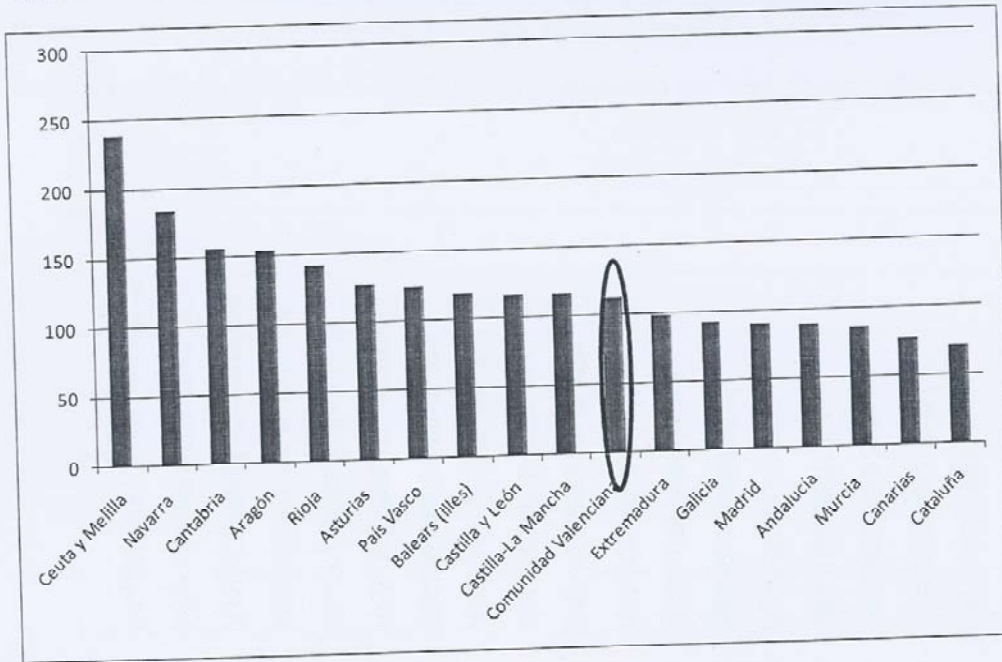
Y esa —creemos— puede haber sido la situación de la GV en el momento de su transferencia realizada por RD 1612/1987 (Diario Oficial de la GV números 745/1988, 749/1988 y 754/1988). De hecho hay un dato relevante, el stock de capital público neto per cápita en sanidad en 1986 —que puede apreciarse en el gráfico 1— revela que era para la CV de 115 (aprox.) siendo la CA que ocupaba el puesto 8 entre las de menor stock, 180 para Navarra, y 65 para Cataluña.

Esto demuestra que la capacidad instalada sanitaria no era en absoluto homogénea en España cuando se llevaron a cabo tales transferencias. Y eso —tal vez— provocó un problema de equidad en la Sanidad —también en la Educación— en cuanto a la igualdad de acceso. De ser así, la *Comisión* recomienda que se plantee esta deuda y su importe en la negociación del NSFA2014.



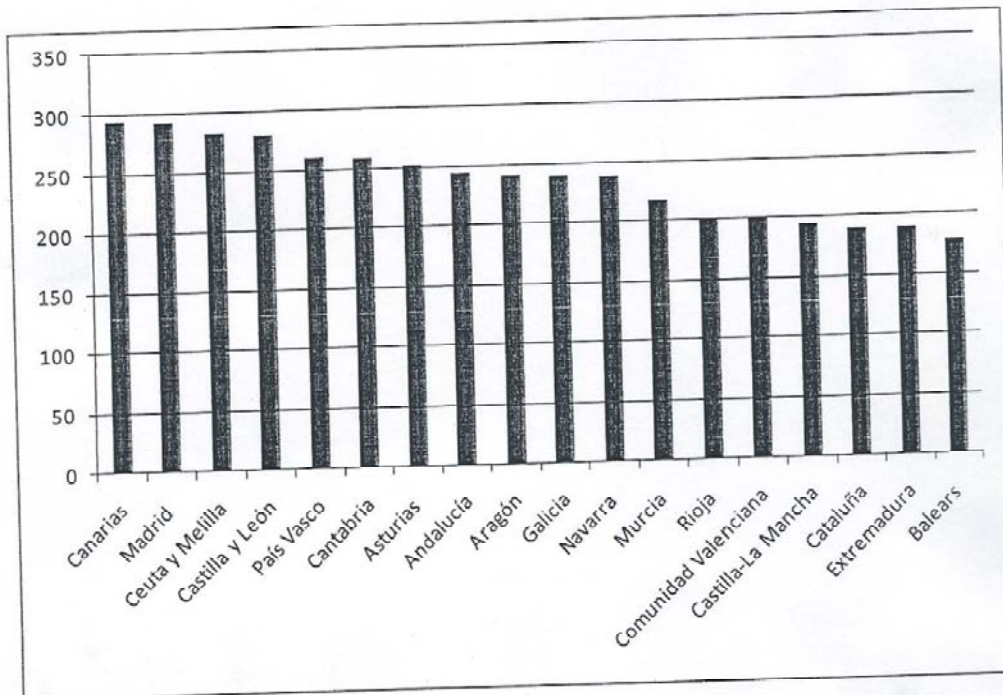
**Cuadro 1**

STOCK DE CAPITAL PÚBLICO NETO *PÉR CÁPITA* EN SANIDAD EN 1986. EUROS 1986.



Fuente: Fundación BBVA-Ivie. INE y elaboración propia.

Stock de capital público neto *per cápita* en Educación en 1986. Euros 1986.



Fuente: Fundación BBVA-Ivie. INE y elaboración propia.

A ello se añadiría que la homogeneización de los servicios sanitarios, el aumento de las prestaciones a los ciudadanos y obligación de mejorar y ampliar las infraestructuras sanitarias, así como introducir en el sistema las rápidas y costosas mejoras que la medicina ha ido añadiendo en las técnicas e instrumentos/equipamiento de análisis, diagnóstico y tratamientos, incluidos los quirúrgicos, han ido obligando a la GV a un fuerte proceso de inversión en esta materia que ha agravado sin duda su diferencial entre ingresos y gastos.

En todo caso hay que consignar que en el capítulo de gastos se confirma que en la serie de años 2002 a 2008 la cifra de recursos/hab de la CV se sitúa siempre en las tres últimas, por lo que no cabe suponer que sus gastos no sean eficientes. Sólo apuntarían a actuar para el logro de posibles mejoras en el sistema los datos que aporta la Federación de Clínicas Privadas (Informe 2013. Costes públicos y privados), que expresan importantes diferenciales de coste entre el sistema público y el privado para la CV. Con variaciones entre el coste privado y el público entre -25% y -81% para tratamientos o pruebas como son los *by pass* coronarios, cataratas, hernias inguinales, etc. Lo que da márgenes para una mayor eficiencia del sistema que la *Comisión* no prejuzga.

## **2.2. Las transferencias de educación**

No haremos un recorrido tan detallado en educación, pues cabría repetir los argumentos. Simplemente recordar que la Educación, Formación y Empleo es el otro gran capítulo de gasto de la CV (09), con un presupuesto para 2013 de 4.099 M€, que supone un 32,07% sobre el presupuesto total de gasto.

Pues bien, también el stock de capital público neto per cápita en educación en 1986 era para la CV de 200 € frente a 293 € para Canarias

o 180 € para Baleares (media de España en 246 €/cap) (Fuente: Fundación BBVA-Ivie. INE) siendo la 5ª CA de peor cifra unitaria de stock. Ello hace suponer un esfuerzo posterior de la GV para igualar las dotaciones de gasto público similares a otras CC.AA., lo que grava aún más lo expuesto para la sanidad.

Por eso hay que decir que el posible déficit estructural de la financiación de la CV puede deberse a que en aquel momento, el coste real de la transferencia de competencias fuera superior al imputado en el tiempo en que se hicieron estas transferencias.

### **3. LA FINANCIACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA VALENCIANA**

Por ello reiteramos que, aunque tal deuda inicial existiera, es difícil hoy apelar, y seguramente cuantificar esa cuestión. Por ello, esta *Comisión* entiende que invocar una nueva "deuda histórica" valenciana por esa tacha originaria carecería de sentido, y produciría efectos negativos en la resolución del problema, tanto más cuanto que tales cifras y costes se han dado por ciertos en ocasiones varias y que existen otros argumentos más sólidos y rigurosamente económicos que avalan el déficit de financiación. Las "deudas históricas" gozan de un escaso o nulo prestigio en la literatura científico-económica sobre esta materia por su ausencia de base conceptual racional. Su simple invocación ya implica que estamos ante una reivindicación de naturaleza política, no administrativa ni científicamente basada.

Y en cambio, las razones de la CV para invocar una compensación de lo que le ha ocurrido estos años más próximos, desde la aparición del Sistema2001 y el de 2009, cabe argumentarla en base a razones económicas diferenciales y hallar en la legislación vigente, estatal o autonómica, los principios en los que apoyarla. A eso se consagra el epígrafe siguiente. Y ello ha quedado demostrado en el capítulo 6,

dedicado a los “gastos de la CV”, y en el capítulo 7, consagrado a la “financiación asimétrica”.

El Estatuto de 2006 enumeró, sin pretensión de ser limitativo, los diferentes recursos que componen la Hacienda Pública Valenciana, y que son los habituales en una hacienda pública:

- a) Ingresos patrimoniales procedentes del patrimonio de la misma unido a derechos privados, legados y donaciones (art. 72.aEACV).
- b) Ingresos tributarios, ya procedan de *tributos propios* de la CC.AA. (art. 72.b) y d) EACV), ya del rendimiento de *tributos parcialmente cedidos* por el Estado a la misma (art. 72.c) EACV).
- c) Los procedentes del *endeudamiento* público, que el art. 72.g) refiere a la emisión de deuda y el recurso al crédito<sup>1</sup>.

A ellos hay que añadir los fondos que puedan recibirse de la UE, normalmente finalistas (por ej. para la PAC), los derivados de la parte asignada de impuestos recaudados por el Estado y, lo que es más importante, aquellos fondos que proceden del Fondo de Compensación Interterritorial.

Es digno de hacer notar una aclaración importante, en el EACV 2006, se proclama que la CV puede emitir deuda para financiar gastos de inversión –quedarían pues excluidos los gastos corrientes no productivos— y su volumen y condiciones deben ser acordes con la política crediticia en coordinación con el Estado, y en todo caso el importe total de las anualidades de amortización, incluido capital, no puede superar el 25% de los ingresos corrientes de la CV. Está pues afecta a la realización de inversiones. Y además debe gozar del acuerdo de

---

<sup>1</sup> Ver Alberto García Moreno, “La Hacienda Pública Valenciana”. Cap. 16 en el libro editado por José M. Canales Aliende y Manuel Menéndez Alzamora, titulado “El sistema político y administrativo valenciano”. Ed. Tirant Lo Blanch. Col. Ciencia Política. Nº 45. Valencia. 2013

*les Corts.* Hay pues limitaciones en la propia LOFCA, en la ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria y en el propio Estatuto a la emisión de deuda o captación de crédito en general. Sólo para cubrir operaciones coyunturales de tesorería de menos de un año puede apelarse al crédito sin tales condicionamientos.

Respecto a los tributos propios –cuyo potencial recaudatorio es muy escaso y muchas veces tienen fines no fiscales— y a los cedidos – regulados en el EACV en su art 73.1— en todo o en parte por el Estado conforme al artº 157 de la CE, poco hay que decir, por ser un tema conocido, excepto, tal vez, que el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera mantuvo el mismo listado de impuestos cedidos que estaba vigente desde los acuerdos del Sistema de 2001, pero modificó los porcentajes de cesión.

Complementariamente a ello y con la finalidad de favorecer el equilibrio territorial, existen varios fondos más de convergencia autonómica, creados para favorecer la aproximación de la financiación que obtienen las CC.AA. en función de sus habitantes, Fondos en los que la CV también puede participar si cumple los requisitos para hacerlo.

Tenemos en primer lugar, el *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*, previsto en el art. 15 LOFCA y regulado por el art. 9 de la Ley 22/2009, que *"tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del Bienestar"*. Volveremos constantemente en este Informe sobre este carácter que la ley atribuye a dicho Fondo. Y obsérvese que en su denominación se utiliza la palabra "garantía".

Este mecanismo se instrumenta a través de diversos Fondos:

- *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales o Fondo de Garantía*, que se forma en el año base con el 75% de los recursos tributarios definidos del año 2007, a los que se añaden los recursos adicionales del artº 6. En ese Fondo participan las CC.AA. con arreglo a criterios como población del padrón a 1.1.2007, variable que pondera el 30%; superficie, que pondera el 1,8%; dispersión, que pondera el 0,6%; insularidad, que pondera el 0,6%; población protegida según 7 grupos de edad, que pondera el 38%. Y la transferencia global viene referenciada al año 2007.
  
- *El Fondo de Suficiencia Global* (artº 10) se determina para cada Comunidad Autónoma con base en la diferencia entre las necesidades globales de financiación de la CA en el año y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el mismo año. Y el Fondo, que antes se llamaba sólo así, pasa a llamarse Fondo de Suficiencia Global, pues pretende asegurar a la totalidad de las competencias asumidas una financiación total.

Por su parte el *Fondo de Convergencia* agrupa o engloba los que se mencionan seguidamente:

- El *Fondo de Competitividad* –art. 23 ley 22/2009—, creado con recursos adicionales del Estado con el fin de reforzar la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre CC.AA., al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y capacidad física en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, y se desincentiva la competencia fiscal a la baja. Se reparte anualmente entre CC.AA. con financiación per cápita ajustada inferior a la media.

- El *Fondo de Cooperación* –art. 24 ley 22/2009–, creado con la finalidad de completar el Sistema de Financiación en la mejora del Estado del Bienestar, cumple con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Dicho Fondo se nutrirá de una cantidad que se prevé en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, beneficiando a aquellas Comunidades que reúnan una serie de características. Pero impuso tales condiciones –PIB/cap < 90% de la media, densidad de población inferior al 50% de la media, o crecimiento de población < 90% de la media con densidad de población por km<sup>2</sup> inferior al producto de 1,25 x densidad media de CC.AA. de régimen común— que ha hecho inviable tal Fondo para la CV.

Cabe también mencionar el *Fondo de Compensación* previsto en el artº 158 CE, consagrado a Gastos de Inversión y que ha sido regulado por leyes 8/1980 (LOFCA), 29/1990, 22/2001. Ese artículo preveía un Fondo de Compensación con destino a *gastos de inversión*; aunque no invoca el principio de solidaridad que está en el artº 156.1 es evidente que late tras su redacción. Y el Fondo que crea tiene precedentes en Italia y en EE.UU., con experiencia positiva en ambos países<sup>2</sup>.

A pesar de los objetivos que acabamos de mencionar para los mencionados fondos, puede comprobarse que los resultados obtenidos tras su distribución quedan muy alejados de los fines perseguidos. De forma que si antes de la aplicación de los fondos todas las CC.AA. podían encontrarse próximas entre sí en la franja de financiación por

---

<sup>2</sup> Alzaga, Óscar. "La Constitución española de 1978. Comentario sistemático". Ed. Del Foro. Madrid. 1978

habitante, con la aplicación de los mencionados fondos, las diferencias se dispararon de manera arbitraria.

Con el fin de evitar este efecto no deseado del modelo de financiación, si nos atenemos a lo establecido en la exposición de motivos de la ley, y al propio articulado –que establece los principios generales del mismo—, sería necesario forzar la interpretación del texto, ya que en términos literales, como se ha hecho en la realidad hasta este momento, únicamente se consigue el resultado de acentuar las diferencias.

Por tanto, si realmente se pretenden conseguir los objetivos fijados en la ley, de una armonía global, sería aconsejable que se realizara una interpretación teleológica del articulado en aquellos supuestos que generan las diferencias comentadas. En ese sentido, podemos mostrar dos ejemplos esclarecedores relacionados, ambos, con el Fondo de Competitividad:

- a) Como se sabe, el objetivo de dicho fondo es reducir las diferencias de financiación homogénea per cápita. Sin embargo, cuando se reparte el fondo, no se tienen en cuenta el resto de los fondos. De tal forma que, actualmente, una vez se ha llegado al coeficiente que según el funcionamiento del fondo se considera de financiación homogénea, ya no se obtienen más recursos, aunque a la postre queden sin utilizar. Así pues, tras aplicarse los distintos fondos, quedan fuertes diferencias. Por ello, podría interpretarse, en función del fin que la norma persigue, que el límite establecido debe operar haciendo las comparaciones con la situación una vez repartidos los fondos y no antes. Posibilidad que está recogida, al menos en parte, para un supuesto concreto: en la Disposición Adicional 3ª al mencionarse expresamente a las CC.AA. que no alcancen la financiación per cápita media en términos de habitante



ajustado se dice lo siguiente: “después de haberse repartido la totalidad de los recursos del Fondo de Competitividad”.

- b) Por otro lado, hay que analizar qué ocurre en el caso de concurrencia de los dos Fondos de convergencia: Competitividad y Cooperación. El objetivo del fondo de competitividad lo acabamos de mencionar. Y en cuanto al objetivo del de cooperación, consiste en estimular el crecimiento de la riqueza, así como la convergencia regional en términos de renta. Como vemos, pues, los dos fondos tienen objetivos totalmente compatibles entre sí. Sin embargo, el articulado de la ley los hace incompatibles, ya que en virtud de la misma, a la hora de calcular el fondo de competitividad se tiene en cuenta lo que se percibe del fondo de cooperación; de tal forma que si se percibe una cuantía por el fondo de cooperación, se dejará de percibir del fondo de competitividad.

Vemos, por tanto, que el modelo tiene un efecto perverso a la hora de calcular el límite para disfrutar del Fondo de Competitividad: mientras que el numerador del coeficiente, el que hace referencia a lo que percibe la comunidad autónoma, sí tiene en cuenta los fondos de convergencia, en el denominador del mismo –el que sirve para calcular la media con la que compararse—, no son tenidos en cuenta. De esta forma, es imposible que se alcance la ecualización.

Una deficiencia adicional en la aplicación del modelo puede observarse en el cálculo de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia. La Ley, al regular la mencionada entrega establece que se realizará en función del Fondo de Suficiencia en el año base. Sin embargo, en la aplicación realizada hasta ahora, en contra de lo que dice la ley, las entregas a cuenta se han realizado no en función del Fondo de Suficiencia fijado, sino en función de una previsión del mismo para el año correspondiente.

Y no olvidemos, por último, recordar que el Fondo de Garantía tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma *recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del Bienestar.*

#### **4. LA IGUALDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS**

Y esto nos lleva al tema de la igualdad. Como se ha visto el viejo Estatuto de 1982 se ha transformado en otro mucho más ambicioso y preciso que es el de 2006. Y es nuevamente en sus Disposiciones Transitorias donde encontramos la base de nuestro razonamiento para tratar de resolver el problema de déficit estructural planteado.

Efectivamente la DT2<sup>a</sup>.1 nos dice que "...el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a esta con una cantidad igual al coste del servicio en el momento de la transferencia"...y añade en su punto 2 que "...la Comisión Mixta...adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el artículo 72 ... y ese método "tendrá en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan". Y en el punto 3 afirma que tal Comisión Mixta fijará el porcentaje mencionado, considerando "el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Valenciana, minorado por el total de la recaudación obtenida por esta de los tributos cedidos en relación a la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios".

Es pues evidente la obligación del Estado de garantizar una cantidad *igual* al coste del servicio en el momento de la transferencia. Y ello está originando diferencias considerables en la aplicación del sistema.

En su inicio –años 1982 y 86—, y debido a la LOFCA, se aplicó el principio de suficiencia de recursos (art. 2), de tal modo que cuando se recibía una competencia se transferían unos recursos semejantes a los que el Estado realizaba en dicho territorio en ese momento. Tras ese principio latía la idea de que el servicio prestado por el Estado en todo el territorio era homogéneo o igual.

Más tarde, en la década siguiente, el Estado transfiere con arreglo al porcentaje mencionado, que es una participación en los ingresos del Estado negociada por cada CA con el Gobierno central en cada quinquenio. Aquí ya nos alejábamos del coste efectivo.

Posteriormente, 1997 a 2001, se amplía la descentralización fiscal, las CC.AA. participan en el IRPF por su tramo autonómico y se mantienen las diferencias acumuladas en la etapa antes descrita.

Cuando ya se han traspasado a todas las CC.AA. los servicios de salud y educación, se dicta la ley 21/2001 que crea dos fondos especiales: 1) Fondo de Competitividad y 2) Fondo de Cooperación, ambos tiene por finalidad igualar la financiación per cápita, pero tomó como base la población de 1999. Esto, dado el espectacular crecimiento demográfico de la CV (ver capítulo correspondiente) ha ido generando desfases que son, en parte no en toda, los que ahora llevan a la CV a la situación en que se encuentra.

Más tarde por ley 22/2009 se reforma el Sistema de Financiación de CC.AA., que recoge en su preámbulo el “asimétrico aumento de la población experimentado en los años de aplicación... en seis CC.AA. – una de ellas la valenciana- han determinado la necesidad de su reforma”. Entre 1991 y 2009 la población de la CV creció un 25,3% pasando de 3,8 a 5,1 millones, nada menos que un 34,2% de aumento. Y por ello, pese al NSFA2009, la financiación homogénea por habitan-

te ajustado arroja, en el año 2010, para la CV, las cifras mencionadas en otro capítulo pero que sitúan a la CV en la posición 13.

La reforma del Sistema de Financiación partía de la adopción inexcusable de dos principios de singular importancia a los efectos que nos ocupan:

- Principio de equidad.
- Corresponsabilidad fiscal.

Por el 1º debía garantizarse un nivel equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la CA donde residan, y para ello se crea un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

El 2º principio amplía las capacidades fiscales de las CC.AA., lo que amplía, a su vez, su independencia financiera al elevar también la parte de impuestos estatales cedidos que conlleva un aumento de sus recursos propios.

Ni que decir tiene que esto no anula, sino que refuerza, los viejos principios de *lealtad institucional* y de *coordinación* que impuso la LOFCA y diversas sentencias del TC.

Y exige que cada cinco años se revise el impacto del NSFA y que las diferencias se compensen como modificación del Sistema en el siguiente quinquenio.

Tal vez cabría haber resuelto parte de estos problemas con ocasión de la discusión sobre el porcentaje previsto en la DT1ª en el seno de la Comisión Mixta, pero tras las reuniones de septiembre 2006, marzo 2009 y la última de diciembre de 2009, los negociadores tuvieron

que aceptar el conjunto del Sistema y en paralelo el reconocimiento de que se daba “pleno cumplimiento a la totalidad de las disposiciones del Estatuto de Autonomía” de Valencia en cuestión de recursos y financiación. Tal vez de no haberse impuesto una negociación con ambos temas –Sistema general y porcentaje—, este último podría haberse llevado a otros niveles. Pero el resultado es el que es.

Aunque debe reconocerse que el NSFA2009 ha permitido que la CV reciba una parte notable de los Recursos adicionales (RA) y del Fondo de Competitividad en 2009 y 2010, que ha permitido mejorar la posición relativa de la CV en el nuevo sistema respecto al anterior.

Puede concluirse, con base en lo expuesto y en los cálculos y datos consignados en otros capítulos (véase el capítulo 7 consagrado a la “financiación asimétrica”), que cabe hablar *en términos políticos* de una “deuda histórica” del Estado hacia la CV. Pero en términos *económicos*, sería más ajustado referirse a un *desfase repetido*, reiterativo, que podríamos denominar con mayor precisión *desfase estructural competencial*; que ha sido constante, y que ha hecho que la CV recibiera menos recursos de los que debería haber percibido para asegurar los servicios básicos. Es decir, con el Sistema 2001, hasta hoy, los recursos no han financiado tales necesidades o prestaciones. Y ello, porque el Sistema 2001 y el NSFA2009 han partido del *status quo* precedente, que ya contenía un sesgo en contra del equilibrio financiero de la CV. Sesgo que no se ha corregido con el NSFA2009.

De ahí que hoy pudiera ser aconsejable para reequilibrar la situación actuar en dos direcciones:

- a) Cuantificar y proponer un reequilibrio, objetivo y fácil de cuantificar del sistema en favor de la CV, que salde los déficit desde el año 2002 hasta la fecha, con base en las liquidaciones del MHAP

de cada año y por diferencia entre los recursos de media de las CC.AA. a competencias homogéneas, y por habaj, y la CV. Ello implicaría cuantificar las diferencias entre las cuantías totales financiadas a la CV por habaj desde 2002 hasta 2012 y las de la media nacional, compensado por la integral de tales diferencias. Así se garantizaría el principio de equidad, y respondería a los artículos mencionados en numerosos lugares, de la CE y de la LOFCA. En el capítulo consagrado a la “financiación asimétrica” se precisan algunas cifras sobre este diferencial.

- b) Otro método, más complejo, sería calcular para cada año los costes standard de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales per cápita, multiplicando su importe por la población ajustada y comparando tal importe con los recursos realmente percibidos. La integral de esos años dará el diferencial que explica tal posición y determinaría la cuantía del sesgo que el Sistema ha venido introduciendo año a año en las cuentas de la CV.
- c) Y esas serían las sumas a compensar – una u otra, en su caso— que, teniendo en cuenta la situación de crisis de déficit del Estado que vivimos habría de ser reembolsada en varios años y con respeto a las posibilidades efectivas de Hacienda o buscando fórmulas alternativas. Tal vez una aunque de modo muy parcial, podría llevarse a cabo vía Fondo de Compensación – recuérdese que es el Fondo para los gastos de inversión— si a la postre se aborda el “Corredor Mediterráneo” –como se propone con énfasis en el capítulo consagrado a la crisis en la CV—, pues llegará a la Comunidad Valenciana una parte importante de la inversión en ferrocarriles y en convertir al puerto de Valencia en nodo intermodal de conexión con Madrid y Aragón (Zaragoza es hoy un muy potente centro logístico). Y no se olvide que la UE acaba de ratificar la prioridad del corredor Atlántico y del Mediterráneo según acuerdo del Consejo de Ministros de Transporte de los 27 celebrado el pa-

sado 10 de junio de 2013. Y de modo especial si se obtiene la modificación estatutaria en materia de inversiones que la GV pretende.

## **5. CONCLUSIONES: REEQUILIBRIO DEL SISTEMA, HACIA UN NUEVO MODELO**

Todo lo expuesto, lleva a la *Comisión* a plantear alguna cuestión básica del nuevo modelo. Si aceptamos que la CV debe prestar servicios de salud, educación y sociales a todos sus habitantes en eficiencia, atención y extensión, similar al del resto de las CC.AA., habrá que convenir que su coste debe ser igual por unidad de necesidad o por habitante ajustado, nunca superior ni inferior al del resto de las CC.AA.

Y también habrá que aceptar que su coste total debe ser financiado por financiación directa o por impuestos cedidos ya que en el caso de que la CV devolviera al Estado dichas competencias, sería éste quien debería asumirlas al coste correspondiente.

Esto sería caminar hacia un modelo llamado por Zabalza (Zabalza-2012) "modelo garantía" en el cual *a igualdad de necesidades y de presión fiscal las comunidades deberían disponer de los mismos recursos*. A lo que añade esta *Comisión*, al menos para satisfacer las "necesidades básicas" objeto de transferencias no diferenciadas, como son sanidad, educación y servicios sociales.

En el caso de la CV la situación que hallamos tras su estudio es muy diferente del principio enunciado como ya ha sido comentado. El gasto presupuestado de Sanidad y Educación en 2012 alcanza una cifra mayor que la recibida, lo que significa la imposibilidad de atender el resto de competencias salvo acudiendo al endeudamiento. De los ingresos que la CV recibe, un 75% es aportación vía sistema de finan-

ciación, y otro 25% es por tributos recaudados por la propia CV, aunque esto va cambiando con la intensidad de la crisis.

Pues bien, el déficit acumulado por la CV es fruto de ese *déficit estructural competencial básico* que ha generado buena parte del enorme déficit presente, y el gran volumen de deuda que la ha situado en el puesto 2º de las CC.AA. de régimen común en deuda acumulada/PIB y la primera en deuda/ingresos presupuestarios. Y ello –unido al fuerte impacto de la crisis en el arco mediterráneo— es lo que ha provocado que la deuda de la CV haya crecido sobre el PIB desde el 12,3% en 2008, al inicio de la crisis, hasta el 25%, el doble, al término de 2012.

La última parte de este Informe contiene las bases que esta Comisión recomienda para un nuevo sistema de financiación (NSFA2015) que debe aprobarse al menos para el 2015, aunque sería deseable que fuera implantado antes del 2014.

Aquí sólo cabe hacer una observación: si por las razones que fueren el NSFA no pudiera entrar en vigor hasta el año 2015 debería, entonces, añadirse a la suma anterior de equilibrio los años 2013 y 2014. Como también habría que descontar tal importe del cómputo del déficit de la CV para tal año, al igual que habría que proceder con el cómputo del año 2013 y 2014.

Solo así, en dos etapas –solución coyuntural para 2013 y 2014 y solución definitiva en la elaboración del nuevo modelo a partir de 2015—, cabrá terminar con la insuficiencia financiera de la CV. Y ello sin perjuicio de proseguir con determinación la reestructuración del gasto administrativo y político hasta los límites aconsejables y que se mencionan en el capítulo de gastos.



De no hacerse así, ya se dijo antes, se propone crear un Fondo Transitorio de Nivelación –sólo por un año y hasta la aprobación del NSFA en 2015— dotado de unos 3.000 M€, con cargo a la reducción del servicio de la deuda que está induciendo el buen comportamiento de la prima de riesgo, y que se distribuya en ese mismo año 2014 entre las cinco CC.AA. cuya diferencia ha sido negativa en financiación respecto a la media, según el ejercicio de 2011 (ver cap. 7) con arreglo a los respectivos pesos en el conjunto de habitantes en esa diferencia. Tales porcentajes resultarían ser: Andalucía 13,2%; Murcia 5,5%; CV 40,5%; Canarias 25,1 y Baleares 15,7%.



## PARTE CUARTA

# CONCLUSIONES Y BASES PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA



## **CAPÍTULO 10: CONCLUSIONES**

### **1. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL**

La Comisión tras estudiar ampliamente no sólo la situación especial de la Comunidad Valenciana y sus graves problemas, enfrentada a una situación de deuda y déficit crecientes, que pueden hacer colapsar a la CV, ha concluido que el análisis comparativo de la financiación a competencias homogéneas por habaj pone de manifiesto una recurrente financiación significativa y sistemáticamente inferior a la media. Permitiendo, pues, concluir que la Comunidad Valenciana está realizando una gestión del gasto –en sanidad, educación, prestaciones sociales, inversión, etc.— de forma más eficiente que la media del resto de Comunidades, y sufriendo una financiación inferior a la que le corresponde. De no ser así habría ya colapsado.

Esa afirmación también se corrobora por el indicador de empleo público en comparación con el empleo de la Comunidad Valenciana. Por tanto, la CV padece de un problema estructural de financiación insuficiente.

Otros argumentos que sustentan las anteriores aseveraciones son la evolución de las inversiones per cápita (también inferiores a la media nacional), la liquidación del presupuesto con déficit todos los años y a pesar de las políticas muy agresivas de reducción de gasto; aplicadas con poco margen dado el alto peso relativo de los gastos en funciones sociales, los cuales se caracterizan por su rigidez y el incremento de la demanda en la parte débil de los ciclos económicos

Un déficit semejante se manifiesta sobre todo en las CC.AA. del Arco Mediterráneo, desde Cataluña a Murcia, muy dependientes del ciclo

de la construcción, con una caída importante desde 2008, sobre todo el impuesto sobre construcción y obra (IMCYO), el ITP y AJD. Además, hay otro factor que afecta a los ingresos: según todos los estudios, existe una economía sumergida de aproximadamente 19% del PIB. Señalemos además que la Administración de las CC.AA. se ha resentido más de la crisis que la Administración local, porque en las primeras sus ingresos dependen al 80 por 100 de las transferencias desde la AGE (IRPF, IVA, Especiales + Fondos) y de los fondos autonómicos. En tanto que la administración local sucede a la inversa: sus ingresos propios cubren el 80 por 100.

Debe además constatarse que la morosidad de las AA.PP. —tanto AGE como CC.AA. o EELL— se ha convertido en una *afilada daga* hacia el corazón de las empresas privadas. En el sentido de que CC.AA., Ayuntamientos y AGE acumulan facturas impagadas por más de 20.000 millones de euros (marzo de 2013), de los que 4.811 millones corresponden a deudas a los autónomos y pymes, según datos recientes de la Federación de Autónomos (ATA). Al respecto, cabe recordar que el tiempo medio de pago de las Administraciones asciende a 148 días, cinco veces lo recomendado por Bruselas.

Por otra parte, la *Comisión* considera que las Haciendas de carácter *cuasiconfederal*, en razón a una larga tradición histórica consagrada en la Constitución, Disposición adicional 1ª, para el País Vasco y Navarra, deben ser objeto de ajuste para no proseguir en una situación de permisividad discriminatoria. Y aunque los términos del convenio y concierto vasco y navarro tienen carácter indefinido, los cupos, en ambos casos, están sin actualizar desde hace tiempo. Lo cual hace más apetecible el concierto o el convenio para otras CC.AA.; creándose de ese modo una confusión que no puede prolongarse más. Y que obliga a estas dos CC.AA. a que les sea exigido un mayor grado de

solidaridad –vía Fondos de Garantía— con el resto de regiones dadas las sobrefinanciaciones que, restado el cupo, se aprecian.

Por otro lado, cabe comprobar que las CC.AA. con mayores ingresos estatales, a través de la PIE y los diversos fondos autonómicos, han entrado en una situación que cabe calificar de inquietante a medio y largo plazo. Pues en vez de ser tales transferencias un incentivo para la eficacia y la eficiencia, está convirtiéndose en un *ingreso complementario habitual*, que las comunidades en cuestión pretenden mantener *sine die*, incluso frenando el crecimiento del PIB.

A causa de lo anterior, cabe recapacitar sobre la conveniencia de poner límites a las políticas activas de impulso al desarrollo –para evitar el *efecto Mezzogiorno*—, como ahora engañosamente se les denomina, a pesar de que su progresiva supresión originaría grandes protestas. Por lo cual, para disminuir los costes sociales de la transformación del sistema, debería establecerse una fecha tope al mantenimiento de tales ayudas; que deberían ir en decremento gradual. En ese sentido, el punto final cronológico no debería superar el de dos periodos legislativos de cuatro años.

Dentro del mismo contexto, debe estimarse que la teoría de las “áreas monetarias óptimas” de Robert Mundell, tantas veces invocada para dar pie a las uniones monetarias –para que en ellas se produzcan ajustes automáticos—, es aplicable a España como conjunto económico. De modo que en el caso de que ciertas regiones que tengan menores impulsos de crecimiento, puedan ceder población a las que se sitúen en mejores condiciones, tal como sucede en EE.UU.; donde las migraciones alcanzan niveles inexistentes en Europa. Así, cuando un *choque asimétrico* se genera en California, por ejemplo, numerosos pobladores de dicho estado, emigran a Texas, Arizona, Florida, o incluso a la costa Este. Un fenómeno que no se ha dado hasta ahora

ampliamente en la UE por razones idiomáticas; pero que sí presenta una larga secuencia observable en el caso de España (migraciones interiores), que no deberían coartarse –como ahora empieza a suceder— por la imposición irracional de barreras idiomáticas.

Finalmente, dentro de estas consideraciones generales, hay que profundizar en la posibilidad de la devolución de servicios desde las competencias actuales de las CC.AA. a la AGE. Lo cual por el momento parece difícil, pero no debería ser imposible si las situaciones de algunas CC.AA. empujan a ello. Y en todo caso, cabría concebir la creación de agencias nacionales AGE/CC.AA. para desarrollar la actividad de una serie de servicios con una administración única, control mixto y sobre todo con economías de escala y aglomeración, y en definitiva con mayor eficacia y eficiencia.

## **2. PRINCIPALES CRÍTICAS AL SISTEMA 2001 Y NSFA 2009 POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN**

Las críticas al Sistema2001 y al NSFA2009 que se reiteran seguidamente, son resultado de las situaciones constatadas por la *Comisión*, y también proceden de artículos científicos críticos analizados en este Informe, y muy singularmente con las sugeridas por el IEE recientemente.

1. *Las principales críticas del actual modelo de financiación*, se centran en que es innecesariamente complejo y oscuro en lo que se refiere al propósito de cada uno de sus elementos<sup>1</sup>. El modelo parte de una importante restricción inicial, denominada *status quo*, que consiste en que, con cada reforma, las distintas Comunidades no deben perder recursos respecto al modelo anterior, con

---

<sup>1</sup> "Estudio introductorio", en *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, Madrid, 2013.



independencia de su necesidad estimada. Esto ha hecho que exista una proliferación de Fondos poco claros respecto a la lógica económica de los mismos –más allá de mantener el *status quo*— que complican y sesgan los resultados del sistema.

2. *El actual sistema de financiación genera un reparto muy desigual y esencialmente arbitrario de recursos entre regiones, pues, con datos de 2011 la distancia entre la CC.AA. mejor financiada – Cantabria— y la peor –Baleares— es de 1,56. Existe un abanico de casi 50 puntos porcentuales entre las regiones mejor y peor tratadas por el sistema, que no tiene nada que ver ni con diferencias en factores de coste ni con los ingresos tributarios brutos de los distintos territorios. Esta falta de equidad en el sistema proviene del arbitrario reparto de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, que se distribuyen a través de una complicada y poco transparente maraña de Fondos<sup>2</sup>.*
3. *Los tributos propios de las CC.AA. han sido siempre una pieza poco significativa en términos cuantitativos en su sistema de financiación. No obstante, en los últimos tiempos han generado numerosos conflictos de diverso orden (jurídico, político), a la vez que se ha entrado en una fase de proliferación de los mismos en la que mucho tiene que ver la escasez de recursos que padecen las propias CC.AA., por lo cual, con la LOFCA vigente y la doctrina reciente del Tribunal Constitucional ese estado de cosas puede consolidarse en un futuro inmediato. En este contexto, se hace preciso reflexionar sobre la conveniencia de medidas de coordinación entre los diversos sistemas fiscales en presencia<sup>3</sup>.*

---

<sup>2</sup> "Estudio introductorio", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

<sup>3</sup> Luis Manuel Alonso González, "El futuro de la tributación propia", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

4. *La responsabilidad financiero-fiscal de las CC.AA.* ha sido un fracaso. La crisis ha producido un elevado deterioro financiero; la deuda ha crecido vertiginosamente en todas las regiones –más en Cataluña y Valencia— y no ha habido mecanismos tempranos de corrección del déficit debido a las dificultades a las que se enfrentan las Comunidades para hacer uso de instrumentos correctores por el lado de los ingresos y también de los gastos<sup>4</sup>.
  
5. *La disciplina exigible entre las CC.AA.* tiene hoy su base más importante en la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 2012) con una serie de disposiciones (incluidas en los arts. 25 y 26) que regulan la posible intervención de aquellas Administraciones territoriales que incumplan sus compromisos de estabilidad presupuestaria de forma grave y reiterada. Lo que permite reflexionar en el sentido de que para reforzar la efectividad de esa norma, sería conveniente automatizar, en alguna medida, el proceso de intervención en caso de llegarse a la suspensión de pagos de alguna Administración territorial; fijando explícitamente los principios que deberán guiar la gestión de las Administraciones intervenidas hasta que éstas normalicen su situación financiera<sup>5</sup>.
  
6. *Hay que dotar a las CC.AA. de mejores instrumentos de control sobre sus ingresos y sus gastos*, aumentando a la vez la visibilidad de tales instrumentos en relación con los contribuyentes, y reduciendo en la medida de lo posible la confianza de los líderes regionales en que un rescate estatal llegará eventualmente si la situación se hace más difícil. El objetivo a efectos de evitar esa si-

---

<sup>4</sup> “Estudio introductorio”, *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

<sup>5</sup> Ángel de la Fuente, “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”, *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

tuación, sería forzar a las Autonomías a asumir su mayoría de edad fiscal; esto es, la necesidad de dar la cara ante sus ciudadanos, subiendo impuestos o asumiendo el coste político de recortes en prestaciones en caso necesario; de forma que el voto autonómico pueda jugar su papel natural como mecanismo de control y disciplina fiscal<sup>6</sup>.

7. *Las competencias normativas sobre posibles mecanismos de copago* en sanidad, educación y otros servicios de la competencia de las CC.AA., así como la ampliación de su margen de actuación en aquellos casos en los que ya disponen de cierta capacidad decisoria sobre el nivel de determinadas tasas (por ejemplo las matrículas universitarias), es una necesidad a efectos de la eficiencia del sistema. Y todo ello, porque parece muy probable que los mecanismos de copago se conviertan gradualmente en una fuente significativa de ingresos destinados a financiar algunos de los principales servicios públicos. Con la consecuencia de que sería conveniente incluir tales ingresos en el sistema de financiación, tratándolos de la misma forma que a los recursos impositivos propiamente dichos<sup>7</sup>.

8. En el caso de la sanidad, que es seguramente el más importante en términos del volumen de gasto afectado, existe un catálogo nacional de prestaciones mínimas obligatorias, un listado de medicamentos de los que se hace cargo el sistema público de salud, y unas normas rígidas de copago farmacéutico. Todo ello se fija por decreto estatal tras ser discutido en un organismo multilateral

---

<sup>6</sup> Ángel de la Fuente, "Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

<sup>7</sup> Ángel de la Fuente, "Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

(el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) en el que el Estado cuenta con la mitad de los votos y tiene, por tanto, siempre asegurada la mayoría<sup>8</sup>, sin que haya, pues, verdaderos estímulos. Y una forma de introducirlos sería atribuyendo la regulación básica sobre mecanismos de copago y estándares mínimos de servicio a las conferencias sectoriales correspondientes (como ya se hace en no pocos casos), reduciendo además el peso asignado al voto estatal en tales organismos (desde el 50 por 100 al 30 por 100, por ejemplo) de forma que la Administración central no pueda imponer a las CC.AA. obligaciones de gasto no acompañadas de recursos adicionales. El mismo mecanismo evitaría también que las CC.AA. se escondan detrás del Estado cuando los estándares mínimos se modifiquen a la baja, tal como ha sucedido en tiempos recientes como parte de los ajustes presupuestarios exigidos por la actual crisis.

9. *Sintetizando: todas las CC.AA. están padeciendo graves desequilibrios financieros durante la crisis, pero difieren entre ellas en la intensidad del déficit y la magnitud del endeudamiento acumulado*<sup>9</sup>. Sin embargo, las diferencias en el déficit no reflejan sólo una distinta propensión al gasto de las Comunidades sino también unos muy diversos niveles de ingresos por habitante (caso de la CV). Asimismo, los niveles de endeudamiento tampoco reflejan sólo los mayores o menores déficit de estos años, pues también se ven influidos por las trayectorias del pasado. En particular, el endeudamiento es distinto según el momento en el que cada Comunidad comenzó a gestionar las competencias educativas y —

---

<sup>8</sup> Ángel de la Fuente, "Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

<sup>9</sup> Francisco Pérez, "Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

sobre todo— sanitarias, siendo mayor en las Comunidades que recibieron antes los traspasos. Del mismo modo que la AC alivia su necesidad de endeudamiento, cuando transfiere la Sanidad, las CC.AA. la agravan más cuanto antes la reciben<sup>10</sup>.

10. *La diversidad de ingresos* entre el momento del traspaso de las competencias gestionadas y el endeudamiento ulterior, evidencian el deficiente diseño de los modelos de financiación de las CC.AA., con sus dos mayores defectos: el insuficiente desarrollo de la corresponsabilidad fiscal, y la inequidad en la distribución de los recursos, reflejada en el enorme abanico de ingresos por habitante *ajustado*<sup>11</sup> puestos a disposición de las CC.AA. Estos son muy superiores en el caso de las forales, pero también muy dispares entre las comunes, con diferencias que superan el 30 por 100, injustificables en términos de índices plausibles de necesidad<sup>12</sup>.

11. *El Gráfico 1* –proveniente del citado artículo de Francisco Pérez— *muestra hasta qué punto las diferencias de ingresos totales y gastos por habitante entre Comunidades han sido importantes en la última década*, apreciándose la precaria situación de la CV en materia de ingresos. En ese periodo ya todas gestionaban unas competencias similares, tras concluir en 2001 los traspasos de educación universitaria y sanidad. En los dos subperiodos considerados –correspondientes a los años de expansión (2002-2007) y crisis

---

<sup>10</sup> Véase, con más detalle, esta cuestión y la trayectoria de gasto de las diferentes funciones en: F. Pérez, V. Cucarella, A. Fernández y L. Hernández, *Las diferencias regionales del sector público español*, fundación BBVA, Bilbao, 2011. Y F. Pérez y V. Cucarella, *Determinantes de las diferencias entre CC.AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento*, "III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España", Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

<sup>11</sup> Los modelos de financiación denominan de este modo al cálculo de población que tiene en cuenta los factores demográficos que pueden intensificar el uso de determinados servicios. Esta corrección debería permitir que una misma financiación por habitante facilitara la atención de las necesidades al mismo nivel.

<sup>12</sup> Francisco Pérez, "Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

(2007-2010)— se observan abanicos de ingresos y gastos per cápita en los que alguna región supera a otras en cerca del 50 por 100<sup>13</sup>.

Como consecuencia de esas carencias, el sistema ha sido inestable desde el punto de vista político y financiero, promoviendo la negociación política continuada –para mejorar o mantener el *status quo*— en lugar de impulsar la programación presupuestaria con horizontes de largo plazo. La falta de desarrollo de esta cultura financiera ha sido letal para la estabilidad y ha favorecido la huída hacia adelante del endeudamiento durante los primeros años de la crisis.

12. En definitiva, la ordenación de las CC.AA. por recursos tras la aplicación del sistema carece de toda lógica. No es que las regiones pobres, o las ricas, estén sistemáticamente bien o mal tratadas, sino que hay un poco de todo. La solución, por tanto, ha de pasar por la substitución de la maraña de Fondos que reparten tales transferencias por un único Fondo de Nivelación Vertical que no sea esclavo del *status quo* y que reparta los recursos disponibles de una forma razonable, respetando la ordenación preexistente de las regiones.

13. Son muchas las voces en España que apuestan por reformar el sistema de financiación autonómica tomando como ejemplo el modelo vigente en Alemania, donde la nivelación entre las distintas regiones se realiza a través del sistema de compensación financiera interterritorial; una institución encaminada a paliar las desigualdades de los *Länder* con menor capacidad financiera<sup>14</sup>. De

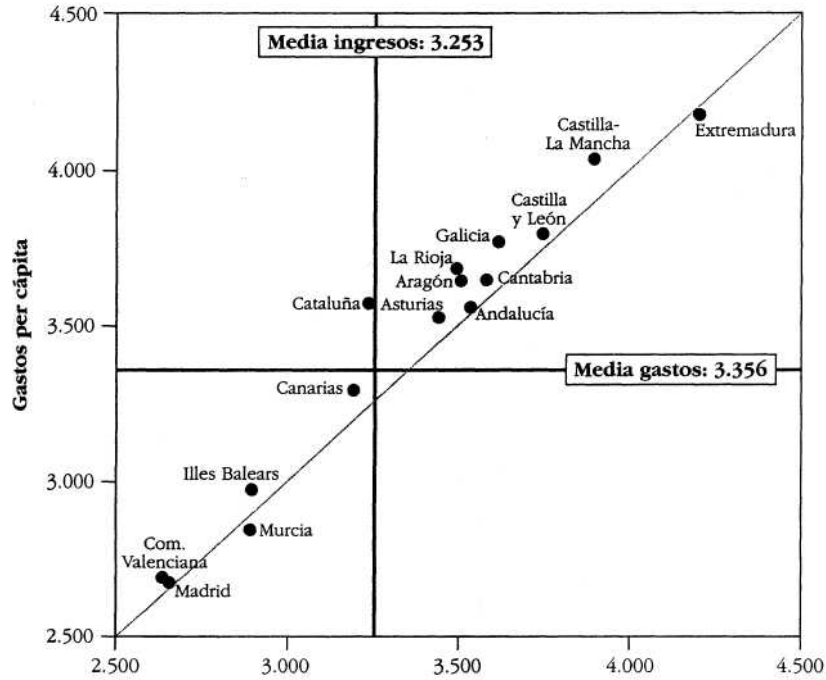
---

<sup>13</sup> Francisco Pérez, *ob cit.*

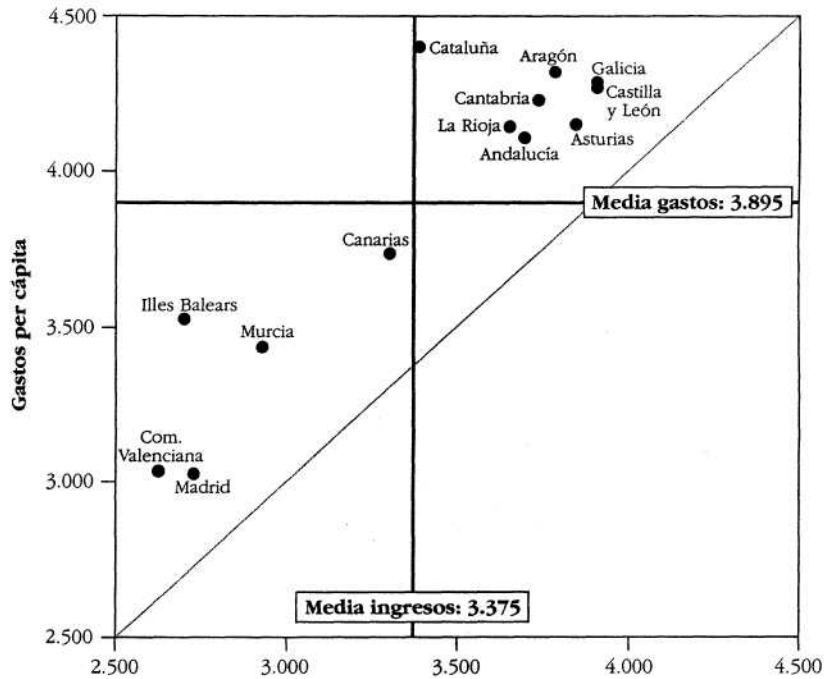
<sup>14</sup> "Estudio introductorio", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

Gráfico 1  
INGRESOS Y GASTOS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN

a) Media 2002-2007 en términos per cápita (euros de 2010)



b) Media 2008-2010 en términos per cápita (euros de 2010)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia

ese modo, se produce una compensación financiera interterritorial destinada a cubrir las disfunciones del sistema general, provocadas tanto por las peculiaridades de los diferentes *Länder* como por sus limitaciones para obtener ingresos tributarios propios. Sería bueno tomar algunos aspectos del sistema germano e insertarlos en el nuestro sin provocar distorsiones.

*La propuesta de un nuevo modelo la plantea el Prof. De La Fuente* en el cuadro 2. Donde la columna [1] muestra la financiación de cada región tras la aplicación del Fondo de Garantía, medida en euros por habitante ajustado (*phabaj*). En la columna [2] se calcula la diferencia existente entre cada región y la mejor financiada en este punto de la aplicación del sistema (que es la Comunidad de Madrid), también en euros por habitante ajustado. Multiplicando esta cantidad por la población ajustada (columna [3]) se obtiene la cantidad total que sería necesaria para igualar a cada territorio con Madrid en términos de financiación por habitante ajustado (columna [4]). Puesto que la suma de esta columna (10.096 millones) es mayor que las dotaciones combinadas de los tres Fondos a suprimir (Cooperación, Competitividad y Suficiencia, este último calculado a competencias homogéneas), la nivelación total al alza no sería factible. Pero no nos quedaríamos muy lejos de este objetivo: los 8.912 millones disponibles permitirían eliminar el 88,3 por 100 de la brecha de financiación con Madrid. Aplicando este porcentaje a la columna [4] y dividiendo el resultado por la población ajustada se obtiene la transferencia factible de nivelación vertical por habitante ajustado que se muestra en la columna [5] <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ángel de la Fuente, "Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.



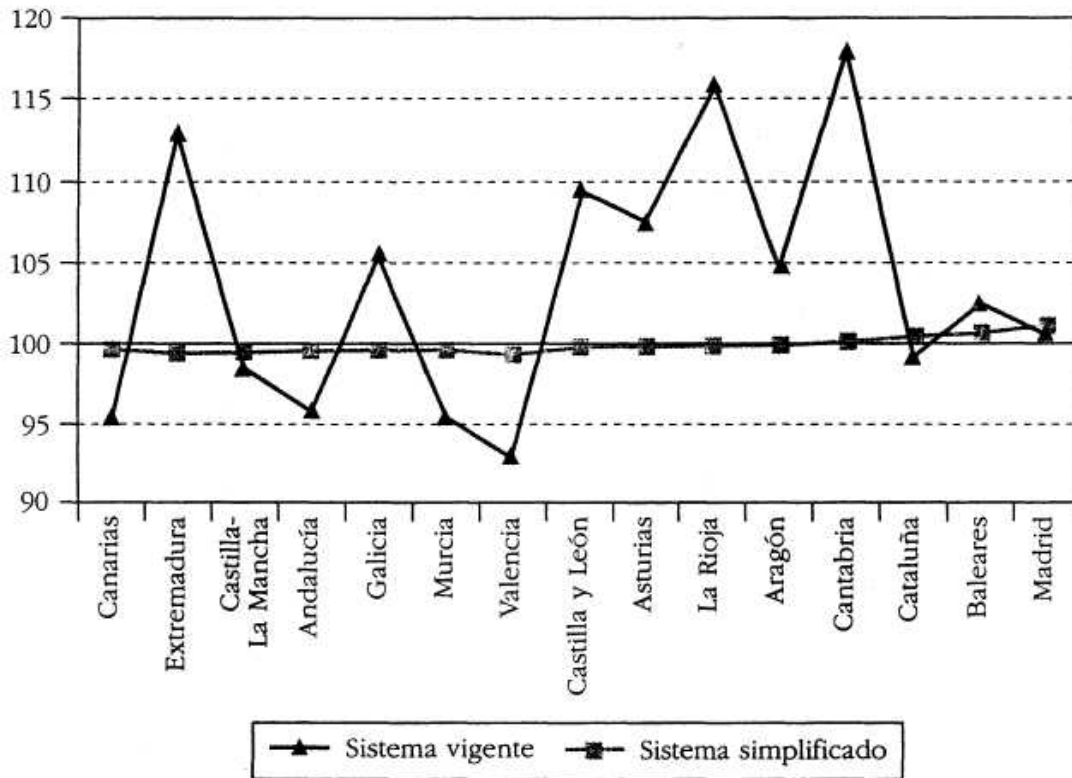
Cuadro 2

## CÁLCULO DE LA FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO BAJO EL SISTEMA SIMPLIFICADO

	[1] Financ. pbabaj tras FG	[2] Diferencia con máximo pbabaj	[3] Población ajustada	[4] Cantidad necesaria para llegar al máximo, millones	[5] Transferencia factible por bab. ajustado	[6] = [1] + [5] Financ. final pbabaj
Cataluña	2.186	160	7.434.588	1.191	141	2.327
Galicia	2.034	312	2.968.169	927	276	2.310
Andalucía	2.032	315	8.220.687	2.585	278	2.309
Asturias	2.097	249	1.124.410	280	220	2.317
Cantabria	2.071	275	590.968	163	243	2.314
La Rioja	2.126	220	327.221	72	195	2.320
Murcia	2.058	288	1.430.126	412	254	2.312
Valencia	2.031	315	5.020.576	1.583	278	2.309
Aragón	2.101	245	1.417.006	348	217	2.317
Castilla-La Mancha	2.027	319	2.208.917	704	281	2.309
Canarias	2.060	287	2.192.893	628	253	2.313
Extremadura	1.983	363	1.169.068	425	321	2.304
Baleares	2.252	94	1.104.358	104	83	2.335
Madrid	2.346	0	6.095.755	0	0	2.346
Castilla y León	2.101	245	2.744.412	673	217	2.317
<b>Total CC-AA.</b>	<b>2.117</b>	<b>—</b>	<b>44.049.155</b>	<b>10.096</b>	<b>202</b>	<b>2.319</b>

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3  
 FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO A COMPETENCIAS  
 HOMOGÉNEAS SISTEMA VIGENTE VS. SISTEMA SIMPLIFICADO  
 CON DATOS DE 2010



Fuente: de la Fuente (2012b) y elaboración propia.

Sumando esta cifra a la financiación tras la aplicación del Fondo de Garantía, se llega a la financiación final por habitante ajustado bajo el hipotético sistema simplificado que aquí se propone; con cifras que figuran en la columna [6] del cuadro 2. Los estadísticos de resumen que aparecen en las filas inferiores de este último cuadro nos dicen que, con datos de 2010, la adopción del sistema simplificado reduciría la desigualdad del sistema a una quinceava parte de su nivel observado (de 7,6 a 0,5).

Las ventajas de la reforma propuesta se ilustran gráficamente en el gráfico 3. A la drástica reducción ya observada de la desigualdad en financiación por unidad de necesidad hay que añadir la desaparición de los cambios arbitrarios en el *ranking* regional en

términos de recursos por habitante ajustado que caracterizan al sistema actual, y a todos sus predecesores.

### **3. CONCLUSIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SFA 2009 CON RECOMENDACIÓN DE CAMBIOS**

1. La *Comisión* estima que el sistema de financiación tal como fue concebido en 2009, no presenta dificultades mayores en cuanto al cálculo de recursos a distribuir como *participación en los ingresos del Estado* (PIE): 50 por 100 de la recaudación del IRPF, otro tanto del IVA, y 58 por 100 de los impuestos especiales. Pero dadas las tendencias que muestran la necesidad de una cierta revigorización de la Administración General del Estado (AGE), no se estima conveniente ampliar las proporciones señaladas; que en años de resultados normales son suficientes para cubrir las necesidades de la administración autonómica; sobre todo en materia de educación, sanidad y bienestar social.
2. El total de recursos gestionados por la AGE alcanzó su máximo en 2007 y se está reduciendo paulatinamente. Al tiempo, la capacidad fiscal también se contrae entre 2010 y 2011, lo que ocurre desde el inicio de la crisis. Al arreciar la mala situación económica, con ingresos fiscales de la AGE mucho más bajos, esa cifra se contrae. Si bien es cierto que tal reducción de transferencias a las CC.AA. por la caída de lo recaudado por PIE, se vio compensada, al menos en parte, con aportes de la AGE a través de los planes de pago a proveedores y vía *Fondo de Liquidez Autonómica* (FLA). Aunque en ambos casos no como tregua, sino como deuda para las CC.AA que sigue creciendo.
3. Habida cuenta de la estructura del Título VIII de la Constitución Española, que tras un primer quinquenio preliminar previó la equiparación de todas las CC.AA. (de las vías 143 y 141 de acceso

a la autonomía), no cabe pensar que actualmente pueda esbozarse un nuevo sistema en el que quepa realizar transferencias a las comunidades con caracteres diferenciales de las demás; por muy justificables que en apariencia fueren las causas para ello. En otras palabras, si no hay una reforma de la Constitución (muy difícil por el complejo dispositivo de los artículos 166/169), no cabe alterar el planteamiento *igualitario vigente*; que, por lo demás, tiene una serie de dispositivos para apreciar las diferentes características propias de las CC.AA. a través de los fondos creados al efecto.

4. Por otra parte, establecer un nuevo método de distribución de recursos de la AGE a las CC.AA. en los actuales tiempos de crisis, presenta dificultades muy especiales. Fundamentalmente porque la política de austeridad ha obligado a recortes importantes en su conjunto para las 17 CC.AA.
5. Previamente a la fijación en la norma correspondiente de las cantidades a transferir en el futuro –en 2015 si sigue vigente el sistema de 2009 hasta 2014, o si se va a un nuevo sistema un año antes de lo inicialmente previsto—, habría de hacerse un cálculo –con los criterios y bases que se especifican después— para determinar nítidamente los montos que debería recibir en términos de PIE cada comunidad autónoma. A partir de los cuales, cada una de ellas habría de elaborar sus propios proyectos presupuestarios, incluyendo para su financiación ingresos propios. Todo un procedimiento, a depurar, regular y supervisar, para no incurrir más en los excesos que se generaron en el pasado en derroches absolutamente insostenibles. Con el propósito de buscar, al propio tiempo, una mayor eficiencia en los servicios que se presten.

6. Además, el planteamiento del anterior punto 5 debería ir precedido de una serie de nuevos criterios de gastos; a diseñar a escala nacional, en la idea de perfilar el nuevo volumen de actividad de las Administraciones Públicas (más compactado), en su nueva configuración tras los ajustes de la política de austeridad y de reformas derivadas de la crisis iniciada en 2007.
7. Sobre la base del sistema básicamente igualitario a que nos hemos referido antes, es preciso plantear, o perfeccionar, un modelo de cálculo realmente operativo. En ese sentido, para las partidas principales de las CC.AA. (por ejemplo educación y sanidad) habrá que fijar con precisión, y de manera totalmente actualizada, unos costes estándar o unitarios medios; aplicables a todas y cada una de las comunidades; a efectos de determinar, con el oportuno algoritmo de cálculo, lo que en teoría habrían de recibir todas y cada una de las CC.AA., con un planteamiento igualitario para asegurar unas prestaciones básicas (educación, sanidad y bienestar social) iguales en todo el país. Un cálculo que podríamos denominar *Gasto-3* (o G-3), por los tres sectores implicados en él.
8. Para el cálculo del G-3, en el caso de la educación, como ejemplificador, debería determinarse el coste por plaza educativa en los distintos tramos de la educación, desde la infantil a la superior. Y en la esfera de la sanidad habría de hacerse lo propio en cuanto a coste de mantenimiento de la salud por persona física; con desglose de lo imputable a plazas hospitalarias, medicación, y temas especiales. Procesos que, desde luego, ya están en curso desde hace tiempo; pero que deberían afinarse para introducir los efectos del previsible aumento de eficiencia. Como base para que si luego en el gasto efectivo hay *generosidades* por encima de los promedios nacionales acordados,

se paguen directamente por la comunidad de que se trate con sus recursos propios.

9. El cálculo del referido G-3 a efectos de 2013 es esencial para hacer, acto seguido, una comparativa con los resultados reales de la liquidez de los presupuestos de las CC.AA. en 2011 y 2012, y apreciar así las verdaderas discrepancias entre las distintas Comunidades. Que según todos los indicios (Informes Ivie para AVE y el de los expertos de las Cortes Valencianas) y según nuestros cálculos, tanto han perjudicado a la Comunidad Valenciana.
10. El cálculo del G-3 debería hacerse, obviamente, multiplicando el número de habitantes efectivos por los costes medios antes indicados por habitante. A tales efectos, la determinación de la cifra de población resulta decisiva, por lo cual —ante las grandes discrepancias que se dan en los números que se ofrecen—, en lo que queda del año 2013, de cara al nuevo sistema de 2014, deberían realizarse (fundamentalmente por el INE y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) los trabajos necesarios para que el empadronamiento al 31 de diciembre de 2013 sea lo más riguroso posible. Adoptándose a partir de esa fundamentación la semestralidad de datos debidamente verificables.
11. El tema de la deuda pública emitida por las CC.AA. debe ser examinado con toda atención. Y en ese sentido, cabría pensar en el diseño de un programa de emisiones de todas y cada una de las CC.AA. con carácter anual. Para con ocasión de los Presupuestos Generales del Estado, disponer, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, de un programa efectivo de deuda, a supervisar por el Ministerio de Hacienda; a efectos de conciliar la AGE con las

CC.AA. Debiendo aplicarse el mismo criterio a cualquier otra forma de endeudamiento. Con la salvedad de que durante un tiempo aún imprevisible, la mayoría de las CC.AA. no estarán en situación de colocar su deuda en los mercados financieros, habida cuenta del bajo nivel de evaluación de su solvencia.

12. Al igual que sucede dentro de la Unión Europea para los diversos Estados miembros, en el espacio económico y financiero español, deberían fijarse topes anuales de déficit y de endeudamiento a las CC.AA. Es imprescindible. Con previsiones razonadas (con cierta pero no demasiada relajación), en cuanto a alcanzar el déficit a cero en el plazo que se establezca para cada una. Lo que exigirá programas de ajuste drásticos de recortes en la mayoría de los casos. En línea análoga a lo que se establece en el artículo 135 de la Constitución, revisado en 2011, para cumplir la llamada *regla de oro* de la futura Unión Fiscal Europea.

#### **4. CONCLUSIONES SOBRE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

1. El peso relativo del gasto de la Comunidad Valenciana en las funciones de sanidad, educación, servicios sociales y justicia supera a la media del resto de Comunidades en régimen común en más de 10 puntos de forma estable y, en el ejercicio 2012, representa el 80 por 100 del presupuesto de la Comunidad Valenciana.
2. Los costes per cápita en sanidad de la Comunidad Valenciana son inferiores a la media de forma estable, llegando a ser esta diferencia del 14 por 100.
3. La no actualización del modelo de financiación por la evolución de la población ha perjudicado a las Comunidades cuya población ha crecido por encima de la media, tanto en el modelo actual como

en el anterior y, entre estas Comunidades, está la CV. Por lo tanto, una mejora a introducir en el modelo es la actualización de la población protegida con periodicidad anual.

4. La población protegida se debe corresponder con la que realmente recibe el servicio; en consecuencia, se debe considerar la población inmigrante (que normalmente tiene bastantes problemas para registrarse en el censo) y la población flotante por turismo interior. El coste de la sanidad correspondiente a los turistas que lo perciben en otra Comunidad debería ser soportado por la Comunidad de origen. En consecuencia, se sugiere que el Estado actúe como Cámara de Compensación garantizando que estos servicios son reembolsados de una forma sencilla y en una fecha determinada.
5. La no consideración de esta población también perjudica a la Comunidad Valenciana por ser un territorio receptor neto de turistas nacionales.
6. El modelo de financiación no admite su modificación por las variaciones en la población. Es una competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera el reconocimiento de estos costes diferenciales, tanto positivos como negativos, e incorporarlos como saldo inicial a liquidar en el nuevo modelo.
7. La evolución de la población en edad escolar también perjudica a la Comunidad Valenciana dado que ha crecido por encima de la media y no se actualiza el modelo por su variación. Igual que en sanidad, el gasto per cápita es inferior a la media, poniendo de manifiesto que la Comunidad Valenciana tiene que suplir la ausencia de recursos con una gestión más eficiente del gasto que en la media de las Comunidades en régimen común.
8. Las CC.AA. han tenido que aplicar la Ley de Dependencia desde su entrada en vigor y solamente se han visto compensadas por el



coste cuando se modificó el modelo de financiación en el ejercicio 2009. Los costes producidos desde la entrada en vigor hasta ese año han tenido que ser sufragados con recursos propios de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el modelo debe prever la dotación a las Comunidades de los recursos necesarios para aplicar las políticas que sean aprobadas por el Gobierno de la Nación en el periodo de vigencia del modelo.

9. Las inversiones per cápita de la Comunidad Valenciana han sido, de forma sistemática, inferiores a la media de las Comunidades Autónomas en régimen común. Además, han tenido un crecimiento inferior en la parte expansiva del ciclo económico y un recorte más agresivo en el ejercicio 2012.
10. La Comunidad Valenciana debe analizar de mantenerse el actual modelo de financiación, que el importe tan elevado de los gastos financieros exige generar superávit para reducir la deuda pública. A lo cual se resiste la rigidez de los gastos de servicios sociales para ser minorados y el poco peso relativo del resto de los gastos. Todo lo cual genera dudas sobre la viabilidad financiera de la Comunidad Valenciana a medio y largo plazo; debiéndose a tales efectos valorar la conveniencia de devolver competencias al Estado, propiciando así un escenario económico menos gravoso para sus ciudadanos.
11. Este hecho pondría de manifiesto las afirmaciones realizadas con anterioridad, que están basadas en la comparación de los costes per cápita, cuando se indica que la Comunidad Valenciana tiene un problema estructural de financiación insuficiente.



# CAPÍTULO 11: BASES PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

## 1. PRINCIPIOS GENERALES

Sentemos antes de desarrollar las Bases del SFA algunos principios:

1. Las bases de cualquier sistema deben fundarse en los principios que siguen:
  - Igualdad de los ciudadanos, cualquiera que sea su territorio o autonomía, a disfrutar de unos servicios básicos iguales en prestaciones y coste.
  - Ello obliga a que “a igualdad de necesidades y de presión fiscal las comunidades deberían disponer de los mismos recursos”.
  - Es función del Estado, Gobierno Central, asegurar esa igualdad con base en la propia Constitución.
  - La financiación debe basarse en la autonomía financiera, la solidaridad interterritorial –también válida para Navarra y País Vasco-, la corresponsabilidad, suficiencia y coordinación.
  
2. El mantenimiento del *status quo* inicial no puede proseguir. Está demostrado que es una fuente de desequilibrios y diferencias entre CC.AA. tal, que ha habido que ir creando fondo tras fondo para complementar los recursos que asigna el viejo sistema, tomando como referencia de necesidad de cada Comunidad Autónoma su dotación tanto en servicios como en infraestructuras, con las referencias anteriores al traspaso de competencias. Ésta es la razón por la que las sucesivas revisiones del modelo de financiación, nunca han conseguido mitigar las desviaciones iniciales.

3. Dado que el Sistema2001 y el NSFA2009 no han asegurado tal igualdad, como lo prueba que los recursos totales a competencias homogéneas y por habitante ajustado producen disparidades entre la CA mejor financiada y la peor, que según los años, oscilan entre 25 y 45 pp, tales diferencias deben ser compensadas a las CC.AA. financiadas por debajo de la media. Al menos para los años del nuevo sistema (2009-2013).
  
4. Los Ingresos que nutren el sistema deben seguir siendo los actuales:
  - Ingresos patrimoniales procedentes del patrimonio de cada CA unido a derechos privados, legados y donaciones (art. 72.aEACV).
  - Ingresos tributarios, ya procedan de tributos propios de la CC.AA. (art. 72.b) y d) EACV), ya del rendimiento de tributos parcialmente cedidos por el Estado a la misma (art. 72.c) EACV), en iguales o diferentes proporciones.
  - Los procedentes del endeudamiento público, que el art. 72.g) refiere a la emisión de deuda y el recurso al crédito
  - Transferencias de equilibrio o garantía procedentes de los Fondos o Fondo creado *ad hoc*.
  
5. El Gobierno debe asegurar con el nuevo Sistema que los ingresos de las CC.AA. cedidos o aportados vía Sistema (Fondos u otros) sólo sirvan para satisfacer, en condiciones de coste real objetivo y con el mayor grado de eficiencia, el coste estándar derivado de aquellas competencias, exclusivas de las CC.AA. o cedidas, que son propias de cada CA. Cualquier otra competencia u órgano, empresa, fundación, etc. que una CA desee crear o mantener, duplicando las propias del Estado o de las Diputaciones o Ayuntamientos, o creada para escapar del control de la intervención o de

la aplicación del criterio del déficit, sólo podrá realizarse si a) es legal, b) si los fondos para financiarla proceden con exclusividad de sus propios ingresos o de impuestos sobre los que tiene capacidad normativa y la CA decide elevarlos, debiendo en tal caso explicar a sus ciudadanos el porqué de tal elevación. Una norma de carácter estatal regulará el cómo debe proceder cada CC.AA. para tales elevaciones.

6. Dado que en todas las CC.AA. de régimen común el gasto en sanidad, educación y prestaciones sociales es predominante (75-90% del gasto total), y dada la estrecha correlación entre tal gasto y la población, la variable "población ajustada" debe ser la variable de reparto esencial. El modelo no ha de introducir variables o factores, cuya aplicación distorsione, de forma significativa, el resultado final la incidencia real del factor población, sea éste calculado en términos de ajustada o no.
7. Por ello, para evitar situaciones de desamparo en los servicios básicos y para garantizar el principio de igualdad, los Servicios Públicos Esenciales (Sanidad, Educación y Bienestar Social) deben estar satisfechos en *igualdad de condiciones* para todas las CC. AA., de forma que en las liquidaciones definitivas NO exista un margen superior al +/-2% de financiación per cápita entre las mejor y las peor financiadas. Este principio será aplicable al nuevo sistema desde la fecha de su entrada en vigor, pero deberá tener carácter retroactivo desde 2009.
8. Debe haber *un único fondo de nivelación horizontal* que no sea esclavo del *status quo* que reparta la financiación estatal de acuerdo a criterios objetivos y razonables, y que sitúe la *financiación per cápita muy próxima a la media* para el conjunto de las transferencias adicionales a las básicas. Para cualquier territorio

con renta per cápita inferior a la media, un gasto fiscal inferior a la media y un esfuerzo fiscal igual o superior, la financiación por habitante ha de ser superior a la media. No se olvide que el actual modelo hace depender a las CC.AA., fundamentalmente, por la vía de los ingresos, de la evolución de “su” economía, de forma que cuando ésta se comporta de forma positiva en términos de crecimiento, el modelo evoluciona en su totalidad en la línea de ese crecimiento. Sin embargo, en estos momentos (2013) muchas CC.AA. están en la situación inversa, con unos ingresos que se han visto reducidos de manera ostensible; mientras que los gastos, por tener un comportamiento poco elástico, han provocado un déficit importante durante los últimos ejercicios

9. La entrada en vigor del nuevo modelo debería ser el 1 enero 2014. Todos los modelos anteriores (a excepción del 2001) han tenido un carácter quinquenal. La revisión quinquenal está recogida en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el actual Sistema de Financiación, en su Disposición Adicional 1ª y en la disposición transitoria 3ª, que alude al periodo 2009-2013. Y no parece tener sentido alterar esta condición en el momento en que quizás más falta hace modificar el Sistema de Financiación. En cualquier caso, de no cumplirse ese plazo y alargarse la entrada del nuevo modelo a 2015 –lo más probable— deben fijarse cláusulas de compensación interinas y hacerlas efectivas en el tiempo lo antes posible, incluso mediante liquidaciones a cuenta trimestrales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A tales efectos, se propone –ya se dijo antes— crear el mentado *Fondo Transitorio de Nivelación* –sólo por un año y hasta la aprobación del NSFA en 2015— dotado de unos 2.500/3.000 M€, con cargo a la reducción del servicio de la deuda que está induciendo el buen comportamiento de la prima de riesgo, y que se distribuya en ese mismo año 2014 entre las cinco CC.AA. cuya diferencia ha sido negativa en financiación respecto a la media, según el ejercicio de 2011 (ver cap. 7), con arreglo a los respectivos pesos en el conjunto de habitantes en esa diferencia. Tales porcentajes resultarían ser: Andalucía 13,2%; Murcia 5,5%; CV 40,5%; Canarias 25,1% y Baleares 15,7%.

10. La economía de todos los territorios a la postre depende del conjunto de todos. Es lógico que los sistemas forales o de cupo dispongan de otro sistema porque así lo dispone la CE. Pero no lo es que se ignore casi todo de la determinación de su cupo y de las razones por las cuales tales CC.AA. acaban estando sobredotadas (aprox. un 55/60% hoy para ambas) en financiación por habaj. Debe establecerse una participación de los territorios forales en la solidaridad interterritorial, fundamentalmente, al tenerse en cuenta dichos territorios en el cálculo del nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales. La *nivelación vertical* también es exigible. Como lo debe ser el cumplimiento estricto de la cuantificación del cupo y su pago en las fechas acordadas para ello. Las demoras de ese cupo son perjuicios para los demás.

11. Deben conocerse los cálculos del nuevo sistema con base en simulaciones, de forma que se puedan establecer parámetros cuantitativos mediante tablas y gráficos que hagan previsible el comportamiento futuro del modelo.

12. Se debería establecer un Grupo de Trabajo Permanente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que permita el análisis de la evolución dinámica, al menos trimestral, del modelo; de forma que las CC.AA. no deban esperar 5 años para ver si está funcionando correcta y equilibradamente.

## **2. CONSIDERACIONES SOBRE LA ASUNCIÓN POR LA AGE DE LA DEUDA AUTONÓMICA**

Antes de proseguir con las Bases del NSFA queremos hacer una reflexión previa sobre la deuda de las CC.AA. y su posible asunción por la AGE, sabiendo que si el NSFA no resuelve el tema de la deuda, la situación podría hacerse imposible, dificultándose gravemente la

vuelta de las CC.AA. al equilibrio presupuestado y al crecimiento. Y lo mismo puede decirse de los ayuntamientos a la vista del cuadro 1.

**Cuadro 1. Cuantía del saldo de deuda pública**

Deuda contabilizada según el Protocolo de Deuda Excesiva (PDE) <sup>2</sup> de la UE	Total de la AAPP de España	Del cual, las Autonomías	Del cual, las Corporaciones Locales
Millones de €	883.873	193.216	42.779
Equivalentes a % PIB	86,3%	18,7%	4,1%
€ <i>per capita</i>	18.712	4.094	906

*Pour mémoire:* PIB diciembre 2012: 1.034.581 millones de €

Fuente: Banco de España, cifras del 1er trimestre de 2013

## 2.1. El precedente Hamilton

La solución aplicada, a propuesta de Alexander Hamilton, secretario del Tesoro en el primer Gobierno constitucional de EE.UU., en 1790, para resolver un problema semejante al español actual, consistió en la asunción por el Gobierno federal de toda la deuda emitida durante la Guerra de Independencia americana por los entonces estados de la Unión.

Creemos que valdría la pena que la AGE estudiara la asunción y consolidación por el Estado español de toda la deuda de las CC.AA. y las Corporaciones Locales: una reflexión al respecto, con todas las caute- las, sería oportuna.

Asumir y mutualizar toda la deuda viva de las CC.AA. *no afectaría a los límites de déficit público y de emisión de deuda impuestos a España por la UE, pues la deuda territorial ya se toma en cuenta en el*

<sup>2</sup> La definición de este endeudamiento está regulada por el Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, el cual remite, a su vez, al SEC para delimitar los principales términos que se utilizan. Este reglamento ha modificado el 3605/93 de 22 de noviembre de 1993. Véase sobre esta cuestión la "Nota Metodológica" de los *Boletines Estadísticos del Banco de España*.



*monto total de deuda permitido a los Estados-miembro de la Unión Europea.* Cierto es, sin embargo, que la asunción de esas deudas por el Tesoro español tendría el coste no despreciable de amortización e intereses, aunque estos últimos se redujeran al hacerse cargo el Estado de esa deuda, dada su mejor reputación. Además, cabe la posibilidad de que las CC.AA. —a mayor peso y con tipos de interés más reducidos— contribuyan también a la amortización sólo del pago de intereses, al menos en parte.

**Cuadro 2. Monto del servicio de la deuda**  
(Millones de € y porcentajes)

Servicio de la deuda	Estado (Presupuesto 2013)	Autonomías	Total
Intereses	30.615,1	8.247,1	38.862,2 (+27%)*
Amortización	50.050,6	14.118,5	64.169,2 (+28%)*

\*Porcentaje de aumento del monto para el Estado, caso de asumir la deuda autonómica

A cambio de esa notable concesión, el gobierno central suspendería todas las ayudas que está prestando a las Autonomías para hacer frente a sus necesidades perentorias de liquidez. También anularía el aplazamiento de la vuelta de las Autonomías a un déficit cero (los ayuntamientos ya están virtualmente equilibrados). Por fin, podría exigir a las Autonomías un comportamiento financiero estrictamente ortodoxo en el futuro, interpretando estrictamente el artículo 135 de la CE en su nueva redacción.

La propia cuantía del aumento de las obligaciones del Estado serviría de freno adicional a cualquier tentación de aprovechar la centralización de la deuda para pedir fondos adicionales a los mercados financieros. Cualquier otra posible ventaja de esta audaz medida de centralización de la deuda es el efecto político muy positivo sobre la opi-

nión pública de todas las regiones de España, especialmente en las Autonomías más inclinadas a la secesión.

Mas veamos antes lo ocurrido en EE.UU. a finales del s. XVIII.

## **2.2. El desarrollo de la propuesta Hamilton**

Tras la entrada en vigor de la Constitución en 1789, el nuevo Congreso de los EE.UU. se encontró con la necesidad de ordenar la deuda contraída durante la Guerra de Independencia. El monto total de la deuda de los EE.UU. en su conjunto era de 77 millones de \$. Con ser éste muy elevado, lo importante en ese momento eran las proporciones de los tres tipos de deuda: la extranjera, la federal y la de los 13 estados que en 1766 se rebelaron contra Inglaterra. Lo adeudado fuera de la Unión sumaba \$12 millones, lo heredado por la Federación \$40 millones, y lo emitido por los estados \$25 millones<sup>3</sup>.

Las posturas en el I Congreso de la Unión sobre las posibles soluciones de ese estado de cosas, eran muy encontradas, y por ello se decidió que el flamante secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, compusiera un Informe, que efectivamente presentó a las Cámaras el 9 de enero de 1790: el famoso "Primer Informe sobre el crédito público".

El objetivo principal de Hamilton era el de consolidar el buen crédito de los recién nacidos EE.UU., pues había acuerdo total sobre lo inaceptable del repudio de la deuda extranjera, si bien existía mucha divergencia respecto del reconocimiento de la deuda interior y sobre todo de la deuda de los estados.

---

<sup>3</sup> Los detalles del Plan financiero de Hamilton se han obtenido de Wikipedia "First Report on the Public Credit", consultado el 21-IX-13.

Inspirándose en el ejemplo del Reino Unido, que por no haber repudiado nunca su deuda, gozaba de gran predicamento, Hamilton propuso el reconocimiento y pago en plazo de la deuda confederal en posesión de los residentes. Respecto de la deuda emitida por los trece estados, que éstos en su mayoría se mostraban incapaces de servir, propuso su asunción por el Tesoro nacional; a un tipo de interés más bajo que el que se habían visto forzados a pagar los gobiernos locales. Pese a las quejas de los estados del sur que habían devuelto gran parte de su deuda, el Congreso aprobó la propuesta de Hamilton.

La asunción de los \$25 millones de deuda de los estados por el Tesoro alivió la precaria situación en que muchos de ellos se encontraban. Esa conversión de la deuda en deuda federal, junto con el anterior reconocimiento de los 40 millones de la deuda de la Confederación pre-constitucional valorados a la par, mejoró notablemente la reputación financiera de los EE.UU. y multiplicó las posibilidades de su Secretaría del Tesoro, a efectos de acudir a los mercados financieros, tanto al propio como a los europeos. Además, desde el punto de vista político, hizo que los estados viesen las ventajas de actuar de consumo y dejaran de hacer cada uno la guerra financiera por su cuenta.

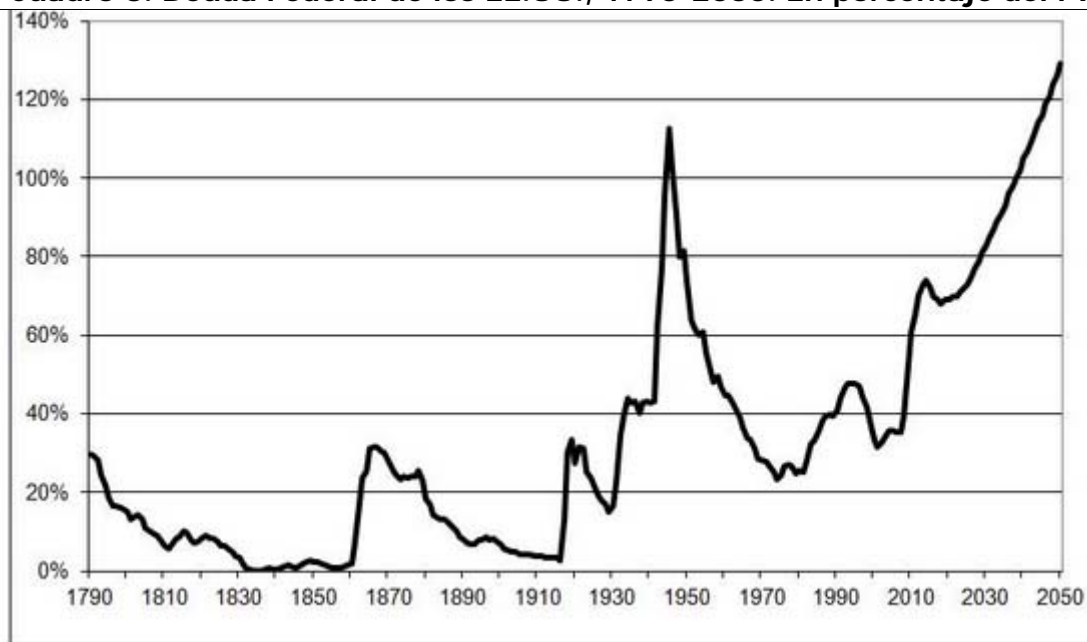
Cierto es que la centralización de la deuda en el Tesoro aumentó notablemente la carga financiera de la Unión, pues tras lo preconizado por Hamilton, el nivel de la deuda pública federal se situó en \$80 millones. El interés sobre ese monto de deuda consumía el 80% de los ingresos fiscales del Tesoro; una suma equivalente, así se calculó después, equivaldría al 40% del PIB del país.

Como era de esperar, esas necesidades forzaron a Hamilton a pedir al Congreso que creara impuestos nuevos, como fueron los aranceles

sobre las importaciones y sobre el tonelaje marítimo, y que aumentara algunos antiguos, como los impuestos sobre el consumo.

Las medidas de Hamilton tuvieron el efecto benéfico de obligar a los estados de la Federación a mantener un estricto equilibrio presupuestario, una obligación aún vigente hoy. Pero también abrió la puerta a la posibilidad de que los Gobiernos federales se apoyaran en emisiones de deuda para financiar gastos excesivos. La tradición evitó que ello ocurriera, salvo en tiempos de guerra, hasta que, llegada la segunda mitad del siglo XX se perdieron, por desgracia, esas tan buenas costumbres.

**Cuadro 3. Deuda Federal de los EE.UU., 1790-2050. En porcentaje del PIB**



Fuente: Chris Edwards: "Federal Spending and Debt, 1790 to 2050", *Cato at Liberty*, September 20, 2013. <http://www.cato.org/blog/federal-spending-debt-1790-2050>

Visto el precedente del *Report* de Hamilton y su aplicación en los primeros años de la vida de los EE.UU., valdría la pena analizar las consecuencias de una posible asunción de toda la deuda autonómica y local por el Estado español.

### 2.3. La situación autonómica en España

Para que la centralización de toda la deuda en el Estado sea beneficiosa para el país es indispensable que esa misma medida sirva de freno a futuros excesos de emisión de deuda pública. El Plan Hamilton tuvo el efecto altamente benéfico de obligar los estados de la Federación a mantener un estricto equilibrio presupuestario, una obligación aún vigente hoy.

La asunción que proponemos de la deuda territorial por el Estado en España –insistimos: con todas las cautelas y contribuciones de las propias CC.AA.— debería servir para disciplinar tanto a las Autonomías (y ayuntamientos) como a la AGE. A ese fin pueden contribuir las reglas de equilibrio presupuestario que han empezado a aplicarse actualmente en la UE para los Estados-miembro y en España (enmienda del art. 135 de la Constitución Española) para las Autonomías.

Analizaremos sobre todo las CC.AA., por ser la parte más importante de la deuda pública territorial por constituir la parte políticamente más espinosa de la reducción del déficit público. Calculado según la definición del PDE,<sup>4</sup> el monto de la deuda de las CC.AA. a junio de 2013 era de 193.296 M€. Esta cifra equivale a un 18,9% del total PIB de España (1.034.581 M€). Además están las deudas de las empresas públicas no incluidas en el sector de las AAPP, por valor de 10.640 M€, que exigen un tratamiento algo diferente.

El seguimiento de toda esa deuda se complica porque parte de ella está denominada en monedas distintas del euro, y por tanto sometida a variación por movimientos de los tipos de cambio. Sea esto como fuere, tomaremos las cifras suministradas por el Banco de España (cuadro 4). Y como puede verse, lo debido varía mucho según cada

---

<sup>4</sup> Véase la nota 2 para la definición del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

CC.AA., pero atendiendo al número de habitantes, destacan, entre las de más de 5.000 € por persona, las Comunidades de Cataluña (6.813 €) y Valencia (5.700 €).

**Cuadro 4. Deuda pública por habitante**

CC.AA. 2011	Deuda M€ 2011	Habitantes Ene 2011	Deuda per capita €
España (AAPP)	883.873	47.235.621	18.712
De la cual, deuda autonómica:	Total: 93.216	Id.	Media: 4.094
Andalucía	21.251	8.449.985	2.500
Cataluña	51.779	7.570.908	*6.813
Madrid	22.663	6.498.560	3.487
Valencia	29.235	5.129.266	*5.700
Galicia	9.397	2.781.498	3.378
C y León	8.022	2.546.078	1.785
País Vasco	8.279	4.493.093	2.373
C. Mancha	10.385	2.121.888	4.984
Canarias	4.839	2.118.344	2.284
Aragón	5.133	1.349.467	3.804
Baleares	5.889	1.119.439	*5.261
Asturias	2.683	1.077.360	2.490
Navarra	3.230	644.566	*5.011
Cantabria	2.112	593.861	3.556
Rioja	1.104	323.609	3.412
Ceuta**		84.018	
Melilla**		80.802	

\*Más de 5.000 € *per capita*.

\*\*La deuda de Ceuta y Melilla se clasifica con la de las Corporaciones locales.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico* de septiembre de 2013.

## 2.4. Propuesta de asunción y consolidación

Siguiendo el ejemplo histórico del Informe de Hamilton, el Gobierno español podría ofrecer a las autonomías y corporaciones locales la asunción del principal de sus deudas y el pago de los intereses, para luego establecer condiciones y exigencias de austeridad que mejoraran el funcionamiento de todo el sistema. Centrémonos en las Autonomías.

El servicio de esa deuda autonómica se divide en dos capítulos, el de los intereses y el de la amortización. Naturalmente, esta última varía por plazos según el tipo de título. Desde el punto de vista de los presupuestos anuales de las CC.AA., lo importante es la carga anual total, dada la precaria situación de muchas regiones autónomas. La repercusión financiera neta para el Estado, si asumiera toda la deuda pública autonómica, sería principalmente el monto de los intereses, pues las amortizaciones podrían financiarse, en parte al menos, y temporalmente, con renovaciones.

**Cuadro 5. Servicio de la deuda de las CC.AA.**  
Presupuestos iniciales de 2013

Peso del servicio de la deuda autonómica	Gastos financieros (cap. III)		Aumento de pasivos financieros (cap. IX)		Total del servicio de la deuda (caps. III + IX)	
	Sobre presupuesto	Sobre objetivos de déficit	Sobre presupuesto	Sobre objetivos de déficit	Sobre presupuesto	Sobre objetivos de déficit
Intereses	4,9%	58,3%	–	–	13,4%	157,3%
Amortizaciones	–	–	8,4%	99,3%		
Totales	8.247.079.618 €		14.118.458.548 €		22.365.538.166 €	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Libro Libro amarillo*.

Esa consolidación nacional de las deudas regionales y locales supondría, como puede verse en el Cuadro 4, un notable alivio para las correspondientes haciendas. En el caso de Valencia (como aparece en el apartado 9 del capítulo 5 de este Informe) los gastos financieros representan nada menos que el 9,15% del Presupuesto de 2013. Para las CC.AA. en su conjunto, el servicio de la deuda equivale a vez y media el déficit

En contraprestación, el gobierno nacional exigiría a las autonomías (y ayuntamientos) la aplicación de los recursos así liberados al pago in-

mediato de su deuda con los proveedores. Además, el posterior incumplimiento del plazo de pago a los proveedores, fijado en 30 días en la Ley 15/2010, de 5 de julio, podría dar lugar a una retención precautoria sobre las cantidades a transferir por el Estado a la comunidad.

Más importante aún para España sería la posibilidad de exigir la estricta aplicación de la normativa derivada del reformado artículo 135 de la Constitución Española, de fecha 27 de noviembre de 2011: principalmente sería la ocasión de imponer la aplicación inmediata del límite del saldo de la deuda de cada comunidad del 13% del PIB de la región, y del 4% para los ayuntamientos, según lo establece la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Además, el Estado pasaría a sopesar de forma muy estricta las peticiones de autorización para operaciones de crédito y emisiones de deuda por parte de las CC.AA., prestando atención al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda.

Por lo que se refiere a la deuda y crédito contraídos por empresas y fundaciones públicas dependientes de autonomías y ayuntamientos, se propondría una modificación normativa que obligara a la financiación de sus posibles déficit directamente del presupuesto de las correspondientes administraciones, con prohibición estricta de acudir al mercado financiero, excepto para créditos bancarios operativos a corto plazo.

## **2.5. Conclusiones**

La asunción y consolidación de la deuda de las CC.AA. y las Corporaciones Locales por el Estado tendría varias ventajas financieras y políticas:



1. Aumentaría el control financiero y económico sobre las CC.AA. sin necesidad de modificar el Título VIII de la CE ni los Estatutos de Autonomía.
2. Tendría un carácter más fundamental que el mero alargamiento de los plazos de vuelta a las proporciones exigidas por la UE.
3. Llevaría a que los tipos de interés pagados sobre la deuda de autonomías y ayuntamientos se acercaran al pagado por el Tesoro nacional.
4. Haría que cesaran las protestas por la asimetría de las ayudas y plazos concedidos a las CC.AA. menos cumplidoras. Madrid y las dos Castillas, las más injustamente preteridas verían con alivio la reducción de su gran saldo de obligaciones.
5. En las CC.AA. *más despegadas* de España, la asunción y consolidación tendría un efecto político muy positivo, sobre todo por lo que se refiere a la opinión pública local.

### **3. DESARROLLO DE LAS BASES**

Planteado el tema de la deuda a largo plazo de las CC.AA., entramos en el posible desarrollo de las bases del nuevo SFA.

13. El modelo de financiación de las CC.AA. debe diseñarse para afrontar de forma conjunta y equilibrada los problemas de cada una de ellas y ofrecerles una solución realista respetando los principios básicos establecidos en la Constitución Española y la LOFCA.
14. El modelo de financiación autonómica es la base del Presupuesto de las Comunidades Autónomas, ya que constituye la partida más relevante del presupuesto de ingresos y, si se desea que las Comunidades Autónomas tengan equilibrio presupuestario, también constituye la base de los recursos que se pueden destinar a la fi-

nanciación del coste de los servicios prestados por las Comunidades Autónomas; es decir, en la elaboración de todo presupuesto equilibrado debe producirse un proceso iterativo hasta alcanzar un equilibrio entre los ingresos que se pueden obtener y los gastos que se pueden financiar.

15. La primera pregunta a formularse es la siguiente: ¿El modelo actual de financiación de las Comunidades Autónomas permite realizar un proceso iterativo entre el importe que se desea recaudar y el importe de los gastos en los que se tiene que incurrir para el cumplimiento de las obligaciones establecidas a las Comunidades Autónomas? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es NO; dado que el ingreso y el gasto tienen orígenes diferentes y evolucionan en caminos independientes cuya convergencia es dudosa e improbable.

16. Por todo ello, se debe encontrar una forma de obtener el equilibrio macroeconómico de la totalidad de los gastos de las Comunidades Autónomas con los ingresos tributarios del sistema y, en una segunda etapa, establecer los criterios para conseguir que ese equilibrio también se alcance en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, además de respetar los principios de equidad y solidaridad que deben guiar el sistema de financiación.

#### **4. DISEÑO DEL FUTURO SFA**

17. En aplicación del principio de que todo ciudadano español tiene derecho a recibir los mismos servicios, con independencia del lugar de su residencia –ver CE—, debe ser el Estado el que determine los servicios que se deben incluir en este derecho y, por lo tanto, el nivel de las prestaciones que se consideran imprescindibles en educación, sanidad, asuntos sociales, etc.

18. Posteriormente, se debe establecer el *coste estándar* de la prestación de estos servicios (de forma equivalente a la realización del presupuesto a nivel nacional de los servicios citados) y comprobar que es coherente con la recaudación fiscal obtenida por el Estado más la recaudación teórica obtenida por los impuestos transferidos a las Comunidades Autónomas (aplicación del tipo de gravamen considerado el adecuado por el Estado), de conformidad con el modelo de previsión de la evolución de la economía del país.
  
19. Si el ingreso esperado no fuese suficiente para la financiación de estos gastos se pone de manifiesto que el Estado debe adoptar el acuerdo de reducir las prestaciones mínimas, buscar otras fuentes de financiación o aceptar la existencia de déficit en el cierre del Presupuesto de las Comunidades Autónomas.
  
20. La distribución del presupuesto de gasto global entre las diversas Comunidades Autónomas se realizará aplicando los indicadores que se han considerado más apropiados para estimar la demanda de estos servicios; es decir, en función de la población ajustada o unidad de necesidad para la sanidad, en función de la población en periodo de formación para la educación, etc. Estos indicadores tienen en consideración el impacto de la distribución de la población, insularidad, etc. tal y como se ha establecido en el sistema de financiación de 2009 y con las mejoras técnicas que los estudios elaborados con posterioridad pongan de manifiesto.
  
21. Por lo tanto, se dispone de un estándar de gasto para las unidades de necesidad de cada comunidad que debe ser el importe del presupuesto de gasto de cada Comunidad Autónoma para estos servicios que va a ser financiado por el Estado. En conclusión, se dispone de un criterio objetivo para asignar a cada Comunidad

Autónoma un importe muy relevante de los recursos financieros recaudados en condiciones de equidad, y se cumplirá el principio de suficiencia dado que el Estado aporta a cada comunidad los recursos adecuados para la prestación de los servicios que tiene transferidos.

22. Esta metodología garantiza que el déficit que pueda tener una comunidad autónoma no estará fundamentado en la ausencia de recursos para financiar el gasto de estas funciones y, en todo caso, estará provocado por una gestión ineficiente de los recursos transferidos, el incremento de prestaciones decidido por la comunidad o por incurrir en otros conceptos de gastos cuyo importe no se pueda financiar por los recursos propios de la comunidad; es decir, todos estos conceptos tienen un factor común que es la autonomía de la comunidad en la toma de las decisiones de gasto, las cuales deben ser coherentes con los ingresos propios de acuerdo con el principio de corresponsabilidad fiscal.

23. Obviamente, el importe indicado es una parte de los ingresos totales, motivo por el cual se fijarán con posterioridad los criterios que se deben aplicar para complementar la totalidad de los gastos de la comunidad que el Estado considera que deben ser financiados con impuestos generales, considerando conveniente enfatizar el incentivo que incorpora este sistema en la gestión eficiente de los recursos asignados a las funciones básicas de sanidad, educación y servicios sociales.

24. Hasta ahora se ha realizado la asignación de los recursos en función del coste histórico (concepto clave para la realización de determinadas reivindicaciones históricas de insuficiencia de financiación del sistema) o el *status quo*, y no en función del coste estándar, el cual puede diferir de unas comunidades a otras. Precisa-

mente, esa diferencia pone de manifiesto que no todas las comunidades gestionan el gasto público con la misma eficiencia. Si se considerase esta parte del presupuesto de forma aislada (el gasto y su financiación), las comunidades más eficientes deberían generar superávit, el cual lo podrían aplicar al incremento de las prestaciones o a la financiación de otros servicios y las comunidades menos eficientes tendrán que incrementar su *presión fiscal local*, reclamando a sus ciudadanos un mayor pago de impuestos, y estarán en la obligación de explicar que esta mayor recaudación está provocada por su ineficiencia en la gestión del presupuesto, disponiendo los ciudadanos de información relevante para elegir a sus representantes en las próximas elecciones.

25. Periódicamente, se tiene que comparar el coste real incurrido por todas las comunidades con el coste estándar, con el objeto de asegurar que el principio indicado con anterioridad se mantenga estable en el tiempo.
26. Desde el punto de vista teórico se puede considerar conveniente la introducción de un incentivo mayor para fomentar la eficiencia en la gestión del gasto, de forma que el Estado tenga competencias para realizar recomendaciones a las comunidades peor gestionadas sobre la implantación de políticas públicas que han sido exitosas en otras comunidades, con la finalidad de mejorar la eficiencia y disponer de facultades sancionadoras si los representantes de la comunidad renunciasen a su implantación (criterio similar al aplicado por la Unión Europea con los países que tienen importantes desequilibrios económicos y presupuestarios).
27. Esta misma metodología debe ser aplicada a las nuevas políticas públicas que el Gobierno encomiende a las comunidades autónomas, de forma que cada política tenga una evaluación del coste

de ejecución y la dotación de los recursos adicionales equivalentes o la supresión de otro concepto de gasto por el mismo importe. Esta disciplina presupuestaria es imprescindible si se desea eliminar o, al menos, mantener controlado, el déficit de las CC.AA.

28. El modelo debe ser objeto de actualización anual, tanto por la estimación de la evolución de la recaudación como por la evolución de la población y su incremento en el año, en general, de todas las variables consideradas en el coste estándar para la prestación del servicio y en las unidades de necesidad consideradas para la dotación de los recursos adecuados.
29. Para la financiación del resto de los costes de funcionamiento de la comunidad autónoma también se debe establecer un estándar (número de miembros del Parlamento autonómico, etc.), de forma que todas las comunidades actúen con los mismos criterios de austeridad.
30. La comunidad debe ser corresponsable fiscal con la Administración Central y este principio debe aplicarse de forma que los gastos considerados de carácter necesario para todas las comunidades sean financiados con impuestos generales, y los incurridos por decisiones del Gobierno Autonómico (por ejemplo televisiones públicas, *embajadas* y otras representaciones distintas de las del Estado, campañas de difusión propias, etc.) sean financiados con impuestos propios de la comunidad.
31. Cada comunidad debe realizar la clasificación de los gastos indicados con anterioridad y justificar ante el Estado que dispone de capacidad recaudatoria para la financiación del resto de los gastos y, si no cumpliera su compromiso, se debe atribuir al Estado la capacidad para penalizarle en el modelo de financiación, generando

un desincentivo al desarrollo de políticas de decisión descentralizada financiadas con deuda o impuestos generales.

## **5. CONSIDERACIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

32. El Estado y las CC.AA. deben disponer de un plan de inversiones de carácter plurianual, concretando en cada presupuesto las inversiones de ejecución anual.
33. El importe de las inversiones tiene un gran impacto en la economía regional, tanto desde el momento de su ejecución, en el que se genera una actividad económica que a corto plazo, va a proporcionar un incremento de la renta local, empleo y mayor recaudación fiscal y, a medio plazo, fomentará el crecimiento de la región; y, en muchos casos, también puede influir en el coste o la calidad de la prestación de los servicios que se financiarían con el importe estándar comentado con anterioridad.
34. Se debe analizar la rentabilidad económico-social de cada una de las inversiones y conseguir que se ejecuten en función de esta variable, de forma que contribuyan al desarrollo de las regiones más deprimidas y se atiendan, de forma prioritaria, las de mayor necesidad social en lugar de realizar una distribución del presupuesto de inversiones en función del PIB regional.
35. Periódicamente y con un horizonte a medio plazo (por ejemplo cinco años), se puede analizar la distribución regional para comprobar que la priorización de las inversiones por el criterio de rentabilidad económico-social es compatible con el objetivo macroeconómico de convergencia en renta de las regiones económicamente más deprimidas.

36. En conclusión, el presupuesto de inversiones y sus impactos en el desarrollo económico de la región también deben ser incluidos en el modelo de financiación de las CC.AA.

## **6. EFECTOS DE LAS IMPERFECCIONES DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN ANTERIORES Y DE LA DEUDA EN CIRCULACIÓN. RÉGIMEN TRANSITORIO**

37. Las imperfecciones de los modelos anteriores, tal y como se ha justificado en este Informe de los Premios Rey Jaime I, ha obligado a determinadas CC.AA. a acudir al endeudamiento para financiar gastos corrientes por insuficiencia del modelo de financiación; por lo tanto, se tendrá que elaborar un plan de viabilidad para cada comunidad autónoma que permita alcanzar el equilibrio presupuestario en el plazo establecido por la Unión Europea. Y mantener techos de endeudamiento muy severos

38. Se deben analizar la causas que han originado el endeudamiento, y separar entre las imputables a la insuficiencia de la financiación generada por los modelos anteriores y las provocadas por decisiones políticas de la comunidad, orientadas al incremento de servicios a sus ciudadanos o a la financiación de inversiones cuyo impacto económico se limita, principalmente, al territorio de la comunidad, cuyo principal e intereses debe ser abonado con impuestos recaudados en aplicación de la autonomía legislativa concedida.

39. Este concepto es diferente de la reclamación realizada por otras Comunidades de Deuda Histórica, que estaría justificada por el incorrecto funcionamiento de los sistemas anteriores, cuyo importe debe ser considerado como el saldo inicial de la comunidad (favorable o desfavorable), que debe ser reconocido por el Consejo de



Política Fiscal y Financiera y, en consecuencia, incorporado al nuevo modelo.

40. Este criterio permite introducir un matiz al principio de *status quo*, ya que las Comunidades que han recibido la financiación adecuada de conformidad con el estándar no verán alterados sus ingresos y, solamente las que han recibido un importe inferior o superior al estándar verán reflejado este impacto en la aplicación del modelo de financiación para el próximo periodo de tiempo.

41. Si se consigue este objetivo, y el CPFF debería instrumentarlo, la Comunidad Valenciana verá minorado el principal y la carga financiera de la deuda pública en circulación, y podrá estar en condiciones de alcanzar los objetivos de déficit con un sacrificio razonable de sus ciudadanos.

## **7. INCORPORACIÓN DE CRITERIOS POLÍTICOS**

42. La propuesta del modelo descrito se apoya en los principios establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; como son los de equidad, solidaridad y suficiencia financiera, desarrollando una metodología que permite asignar los recursos económicos, así como las obligaciones de gastos sociales de forma equilibrada, tanto en el momento inicial como en los ejercicios posteriores, asegurando una actualización de la financiación y de las prestaciones para respetar el principio de suficiencia financiera y conseguir el equilibrio presupuestario.

43. Es conocido por todos los ciudadanos que el modelo de financiación autonómico está influenciado por negociaciones políticas; pues bien, se considera que también es un derecho de todos los

ciudadanos la *transparencia* en las decisiones públicas; por lo tanto, tienen derecho a conocer el sistema de cálculo, las bases de partida, el resultado de las negociaciones, el efecto que las mismas provocan en los ciudadanos, y los políticos intervinientes en la negociación deberán expresar públicamente las razones en las que se fundamentan los cambios introducidos.

44. El modelo indicado respeta el principio de solidaridad ya que financia el coste de las prestaciones sociales de cada ciudadano sin distinción por el lugar de residencia, o por la capacidad recaudatoria de cada Comunidad Autónoma. Dado que ha habido bastantes manifestaciones públicas diciendo que había que poner límites a esta solidaridad, debe ser en este apartado del modelo dónde se realice la citada modificación (en el caso de considerarse necesaria) e identificar con el máximo detalle el importe y el impacto económico generado en las comunidades que restrinjan la solidaridad así como en el resto de las comunidades.
45. El modelo debe ser sencillo, sin letra pequeña complementaria y todos los cálculos deben hacerse públicos (no solamente el resultado final del modelo), de forma que prime el principio de transparencia y predictibilidad del modelo para realizar la planificación adecuada de las transacciones económicas.
46. De forma similar debería ser analizado cualquier otro motivo de alteración en la asignación de los recursos entre comunidades, como puede ser la capacidad recaudatoria de la comunidad, la correlación de los gastos en función del PIB autonómico, el fomento de la actividad económica en las comunidades de menor renta per cápita para conseguir la convergencia económica, etc.

47. Y debe estudiarse en profundidad lo que hemos descrito en el epígrafe 2 bajo la denominación del “sistema Hamilton”.

## **8. RECOMENDACIONES FINALES DE CARÁCTER GENERAL QUE AÑADE LA COMISIÓN**

48. La *Comisión*, al margen de las cuestiones que forman el objeto central del Informe, formula las siguientes recomendaciones de carácter general y dirigidas a todas las AAPP:

- Una cuestión fundamental en la consolidación fiscal radica en que llegado determinado momento, es preciso ir más a la reducción del gasto público que no a más subidas de impuestos; que repercuten en caídas del consumo, recortes de inversiones privadas, *overcrowding* en términos de penurias de crédito al sector privado, menor competitividad, etc. Y aunque en ese sentido la AGE y las CC.AA. han conseguido reducir su gasto, todavía es mucho lo que queda por hacer respecto de una serie de entidades como fundaciones, empresas públicas, etc. En ese sentido creemos que la CORA debería ir más lejos en sus recomendaciones y exigencias<sup>5</sup>.
  
- Es urgente examinar la posibilidad de reducir, e incluso de suprimir por entero en cierto plazo, los subsidios a organizaciones sin-

---

<sup>5</sup> No obstante hay que reconocer que, según el último informe sobre el proceso de reestructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional hecho público por el Ministerio de Hacienda y Administración Pública el 31 de julio de 2013, y respecto a la ejecución del mismo en el año 2012, se destaca que el porcentaje ejecutado sobre el compromiso inicial adquirido por la Generalitat Valenciana es notablemente superior al previsto, alcanzando su cumplimiento la cifra del 183%; situación que corresponde a la inclusión de las sociedades en fase previa de extinción. Únicamente tres CC.AA. superan a la Valenciana en grado de ejecución, y del mismo informe se desprende también que la CV cumplió con el 100% del compromiso adquirido de reducir 24 entes del Sector Público Empresarial y Fundacional hasta el 31 de diciembre de 2012. Por tanto, al incluirse en los cómputos otras 20 sociedades en fase previa de extinción, último paso para su liquidación definitiva, se mejora sustancialmente el proceso de redimensionamiento del sector público de la CV.

dicales y patronales, y ONG no indispensables; pues de otro modo, la sociedad civil siempre será un apéndice del Estado.

- Es necesario desarrollar cabalmente el programa de supresión de agencias, fundaciones y empresas públicas de toda clase de administraciones públicas; un programa oficial que va muy retrasado en su ejecución a nivel Estado y administraciones territoriales.
  
- Hay un verdadero clamor público a propósito de la necesidad de suprimir los solapamientos, duplicaciones y triplicaciones, de funciones entre la AGE y las CC.AA. Y en esa dirección cabe señalar las siguientes posibilidades:
  - Suprimir los Consejos Económicos y Sociales de las CC.AA. así como sus Tribunales de Defensa de la Competencia y sus Defensores del Pueblo; al existir esas instituciones en la AGE.
  
  - Suprimir una serie de entes de la fronda burocrática de las CC.AA. como consejos regionales de radio y televisión, consejos de consumidores, etc.; dando paso a organizaciones colaterales de la sociedad civil que se autofinancien.
  
  - Suprimir –ya se ha dicho antes— una serie de representaciones exteriores de las CC.AA., por tratarse de funciones estrictamente encomendadas a la AGE. La AGE debería restar esas partidas de coste de CC.AA. de sus aportaciones por la NSFA.
  
  - Reducir el número de diputados y senadores de la Nación, tras apreciar el coste de un puesto de parlamentario que al año parece no estar por debajo de 250.000 euros. Para todo EE.UU. el Senado sólo dispone de cien senadores, en tanto que en España, con una población siete veces menor, hay más de 200.

- Reducir a la mitad, al menos, el número de parlamentarios autonómicos de cada CA. Y proceder igualmente con asesores, secretarías, gastos de transporte, viajes, comidas, representación, etc.
- Reducir el número de ayuntamientos de su elevada cifra actual de 8.120 a no más de un millar, y disminuir también el número de concejales de todos los Ayuntamientos
- Recortar el número de consejerías en los gobiernos de las CC.AA., con cuyo elevado número actual se pretende, a veces, la configuración de *verdaderos Estados dentro del Estado*.
- Desarrollar una política de racionalización de locales públicos y de gastos burocráticos, coches oficiales, etc.
- Pensar incluso –por mucho que haya argumentos en contra– en la supresión del Senado; para ir a un sistema parlamentario unicameral. Y considerar igualmente, en grado extremo, la posibilidad de transformar el Tribunal Constitucional en una Sala del Tribunal Supremo. Dos cuestiones que merecen amplia reflexión, puesto que supondrían la reforma de la Constitución.

49. Es preciso también discutir la conveniencia de suprimir, en las CC.AA., los siguientes organismos:

- Los Tribunales de Defensa de la Competencia cuando estamos en un mercado único.
- Las agencias de protección de datos que en rigor disminuyen la protección y enmarañan los datos.

- Las juntas consultivas de contratación que mantienen registros de empresas clasificadas, cuando el registro debe ser único para no incrementar los costes a los empresarios.
- Los cientos de observatorios que hay para cualquier cosa.
- Las agencias autonómicas de evaluación del profesorado universitario.
- En cambio, cabe decir que es necesario proteger las organizaciones de calidad ligadas al mundo de la cultura, como teatros, orfeones, orquestas, auditorios, etc.,
- Aportar más ayuda a la I+D+i universitaria y al CSIC y organismos semejantes.
- Racionalización o supresión de las televisiones autonómicas.
- Amparar y potenciar el Consejo de Estado encargado del «alto asesoramiento» jurídico-institucional del país; que tiene carácter consultivo no sólo del Gobierno de la Nación, sino también de los autonómicos a través de sus respectivos presidentes. En total, en España hay diecisiete consejos consultivos autonómicos, más el Consejo de Estado.

## ANEXO I

### ACRÓNIMOS

- AA.PP. Administraciones Públicas.
- ACC. Alto Consejo Consultivo.
- AGE. Administración General del Estado.
- AJD. Actos Jurídicos Documentados.
- AVE. Asociación Valenciana de Empresarios.
- AVM. Agencia Valenciana de Movilidad.
- BBVA. Banco Bilbao Vizcaya.
- BCE. Banco Central Europeo.
- BOE. Boletín Oficial del Estado.
- CA. Comunidad Autónoma.
- CACSA. Ciudad de las Artes y las Ciencias.
- CAPV. Comunidad Autónoma del País Vasco.
- CE. Constitución Española.
- CC. AA. Comunidades Autónomas.
- CEOE. Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- CIEGSA. Empresa Pública Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat.
  
- CIS. Centro de Información Sociológica.
- CORA. Comisión Organizadora de la Reforma Administrativa.
- CPFF. Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- CV. Comunidad Valenciana.
- DA. Deuda histórica
- DO. Denominación de Origen.
- DT. Disposición Transitoria.
- EACV. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- EAV. Estatuto de Autonomía de Valencia.
- EE.LL. Entidades Locales.
- ELA. Asistencia de liquidez de emergencia (por sus siglas en inglés)
  
- EEMM. Estados Miembros de la UE.
- ERE. Expediente de Regulación de Empleo.
- ES. Economía sumergida.
- FMI. Fondo Monetario Internacional.
- FEEF. Facilidad Europea de Estabilización Financiera.
- FGSPF. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- FGV. Ferrocarrils de la Generalitat.
- FLA. Fondo de Liquidez Autonómico.
- GESTHA. Sindicato Técnicos del Ministerio de Hacienda.
- GV. Generalitat Valenciana.
- Habaj. Habitantes ajustados.
- ICO. Instituto de Crédito Oficial.

- IAA. Industria agroalimentaria.
- IAJD. Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.
- IEE. Instituto de Estudios Económicos.
- IMCYO. Impuesto sobre Construcción y Obra.
- INE. Instituto Nacional de Estadística.
- INSALUD. Instituto Nacional de Salud.
- IRPF. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- ISD. Impuesto de Sucesiones y Donaciones.
- ITER. ITE Revisado.
- ITP. Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.
- ITPAJD. Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales y de Actos Jurídicos Documentados.
- IVA. Impuesto sobre el Valor Añadido.
- IVIE. Instituto Valenciano de Investigación Económica.
- IVVSA. Instituto Valenciano de la Vivienda.
- LOEPSF. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.
- LOFCA. Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas.
- MEDE. Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- MHAP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- NSFA2009. Nuevo sistema de Financiación Autonómico 2009.
- NSFA. Nuevo sistema de Financiación Autonómico.
- NUTS. Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (por sus siglas en francés).
- OCDE. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- PAC. Política Agrícola Común.
- PDE. Protocolo de Déficit Excesivo.
- PFA. Producción Final Agraria.
- PGE. Presupuesto General del Estado.
- PIB. Producto Interior Bruto.
- PIE. Participación Impuestos Estatales.
- PP. Puntos de porcentaje.
- RA. Renta Agraria.
- RC. Relatividades Constantes.
- RD. Real Decreto.
- RDL. Real Decreto Ley.
- RTVV. Radio Televisión Valenciana.
- SFA. Sistema de Financiación Autonómico.
- SNS. Sistema Nacional de Salud.
- STC. Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TECG. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.
- TSJCV. Tribunal Superior de Justicia de la Com. Valenciana.
- TUE. Tratados de la UE.
- UAB. Universidad Autónoma de Barcelona.
- UAM. Universidad Autónoma de Madrid.
- UB. Universidad de Barcelona.



- UCM. Universidad Complutense de Madrid.
- UE. Unión Europea.
- UPV. Universidad Politécnica de Valencia.
- UV. Universidad de Valencia.
- VPO. Viviendas de Protección Oficial.



## ANEXO II

### BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Valenciana de Empresarios (AVE). “La financiación Pública de la Comunidad Valenciana y sus Consecuencias Económicas”. 2012.
- Badenes Pla, Nuria. “Reflexiones sobre la experiencia en la financiación autonómica española: qué repetir y qué evitar. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal”. Universidad Complutense de Madrid. N° 13 Santa Fe jul/dic. 2009.
- Bassols, Monserrat, Bosch, Nuria y Vilalta, Maite. “El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración”. Generalitat de Catalunya – Departamento d’Economía i finances. 2010.
- Beneyto, José María y Ripoll, Rafael. “Las Competencias del Estado Español en Relación con el Proceso Autonómico y Europeo”. Bosch. Abril 2012.
- Bosch, Nuria. “La Financiación Autonómica: Presente y Futuro”. Instituto de Economía de Barcelona. Papeles de Economía Española N° 113. 2012.
- CAM. “Balance del Sistema de Financiación Autonómica. La Comunidad de Madrid es la más perjudicada”. Consejería de Economía y Hacienda. Junio 2013.
- Canales Aliende, José Manuel y Menéndez Alzamora, Manuel. “El Sistema Político y Administrativo Valenciano”. Tirant lo Blanch. Colección ciencia política 45. 2013.
- CEOE. “La Inversión en infraestructuras públicas en España. Propuesta de mejora del marco legal y la práctica de la contratación pública en materia de concesiones y colaboración público-privada”. Octubre. 2013.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera. “Sistema de Financiación de la Comunidades Autónomas de Régimen Común”. Julio. 2001.

- Consejo de Política Fiscal y Financiera. "Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía". 15 julio 2009.
- Convivencia Cívica Catalana. "El sistema de Financiación Autonómica. Datos y Análisis". Julio 2013.
- Fernández de Heredia, Myriam, Pareja, Lorenzo, Olóndriz, Inés y Rodríguez, Alejandro. "Comunidades Autónomas: La visión de Standard & Poors Rating Services". McGRAW Hill Financial. 6 junio 2013.
- Fuente, Ángel de la, "Qué reformas necesita el sistema de Financiación Regional?". Fundación SEPI. Instituto de Análisis Económico (CSIC). Mayo. 2012.
- Fuente, Ángel de la. "El nuevo sistema de Financiación de la Comunidades Autónomas de Régimen Común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010". Análisis económico número 12/23. BBV Research. Noviembre. 2012.
- Fuente, Ángel de la. "Algunas propuestas para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común". Análisis económico número 12/27. BBV Research. Noviembre. 2012.
- Fuente, Ángel de la. "El Sistema de Financiación Regional: La liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma". Análisis económico número 13/03. BBV Research. Enero. 2013.
- Fuente, Ángel de la. "La Evolución de la Financiación de la Comunidades Autónomas de Régimen Común, 2002-2010". Análisis económico número 13/10. BBV Research. Febrero. 2013.
- Fuente, Ángel de la. "Las Finanzas Autonómicas en Boom y en Crisis (2013-12)". Análisis económico número 13/16. BBV Research. Abril 2013.

- Garrido Mayol, Vicente. "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana". Tirant lo Blanch tratados. Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana. 2013.
- Generalitat Valenciana. "Bases para un Compromiso de Apoyo Financiero a la Comunidad Valenciana". Consejería de Hacienda y Administración Pública. Marzo 2013.
- Generalitat Valenciana. Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas. "Síntesis Informe Agencia Rating Standard & Poors Vision CC.AA. y su Financiación". 25 de junio de 2013.
- Grupo de Expertos. "Valoración desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía". Valencia. 14 de junio de 2010.
- Grupo de Expertos. "Bases para un compromiso de apoyo financiero a la Comunitat Valenciana". Marzo 2013.
- Grupo de Expertos de las Cortes Valencianas. "Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica". 16 de junio de 2013.
- Herrero Alcalde, Ana y Tránchez Martín, J. Manuel. "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómico. Presupuesto y gasto público". Instituto de Estudios Fiscales. 62/2011
- Institut d'Economia de Barcelona. "Informe sobre Federalismo Fiscal en España". 2009
- Instituto de Estudios Económicos. "Algunas Propuestas para la reforma del sistema de Financiación de las CC.AA. de Régimen Común". Revista del IEE. Nº 1 y 2 2013. Págs. 27 a 54.
- Jiménez Fernández, Alfredo y Martínez Pardo del Valle, Ramiro. "La economía sumergida en España". Fundación de Estudios Financieros. Documento de trabajo nº 4.

- López Casanovas, Guillem y Roselló Villalonga, Joan. “Una historia interminable. Déficits, disfunciones y carencias del sistema de financiación autonómica”. Revista del IEE. Nº 1 y 2 2013.
- Ministerio de Economía y Hacienda (GESTHA). “Informe de economía sumergida 2000-2009”. 21 de junio de 2013.
- MHAP. “Liquidación de los Recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las Participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, Regulados en la Ley 22/2009, de 18 de Diciembre, Correspondientes al Ejercicio 2010”. Julio 2011.
- MHAP. “Liquidación de los Recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las Participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, Regulados en la Ley 22/2009, de 189 de Diciembre, Correspondientes al Ejercicio 2010”. Julio 2012.
- M. Hacienda y AA.PP. “Inventario de Entes dependientes de las Comunidades Autónomas”. Situación a 1 de enero de 2012.
- Muñoz Machado, S; Boix Palop, A; González Pascual, I; Sarmiento, D y Zelaia Garagarza, M. “Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea”. Academia Europea de Ciencias y Artes. España. Abril 2013.
- Pedraja Chaparro, Francisco y Utrilla de la Hoz, Alfonso. “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”. Investigaciones Regionales. 18. Sección Panorama y Debates. Noviembre. 2010.
- Pérez, Francisco. “La Financiación pública de la Comunidad Valenciana y sus consecuencias económicas”. Universitat de València e Ivie. Claustre Obert. 5 junio de 2012.
- Pérez García, Francisco, Beneyto Cabanes, Rafael y Pérez García, José Antonio. “Valoración, desde la Perspectiva de la Comunidad Valenciana, de la Reforma del Sistema de Financiación de las

CC.AA. de Régimen Común y ciudades con Estatuto de Autonomía". 14 de junio de 2010.

- Pérez, Francisco, Pérez, José Antonio, Cucarella, Vicent y Beneyto, Rafael. "La Financiación Pública de la Comunidad Valenciana y sus consecuencias económicas". Ivie. 2 de mayo de 2012.
- Pérez, Francisco y Cucarella, Vicent. "Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia del nuevo modelo". IEE. Revista nº 1 y 2 2013. Págs. 78 – 103.
- Rotella, J. M<sup>a</sup>. "Hacia un sistema de financiación racional. Problemas del sistema actual y soluciones a los mismos". IEE. Revista nº 1 y 2 2013. Págs. 106 – 117.
- Ruiz Almendral, Violeta. "La asimétrica distribución de competencias tributarias en el estado autonómico: el sistema "común" y los regímenes forales". Gaceta Tributaria del País Vasco. 2003.
- Sánchez Maldonado, José, Ordóñez de Haro, Carmina y Molina Garrido, Carmen. "Las Necesidades Relativas de las CC.AA. Elaboración de un Indicador Basado en la Población". Revista Administración y Ciudadanía. Nº 1. 2006.
- Sánchez Maldonado, José, Ordóñez de Haro, Carmina y Molina Garrido, Carmen. "La reforma de la financiación autonómica: un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto". Universidad de Málaga. Revista de Estudios Regionales. 2006.
- Sánchez Fernández, Jesús. "Financiación Autonómica y población. Proyecciones demográficas y sostenibilidad". Sevilla, 24 y 25 de mayo de 2010.
- Taguas Coejo, David. "Las finanzas públicas en el inicio del S. XXI: Los efectos de la crisis 2007". Fundación de Estudios Financieros. Bolsa de Madrid. 4 de julio de 2013
- Uriel, Ezequiel. "La economía sumergida en España". 11 de mayo de 2012.

- Vallés Giménez, Jaime. "El sistema de financiación autonómica e implicaciones potenciales del endeudamiento en perspectiva europea". Universidad de Zaragoza. Colec. Economía nº 8 primer semestre 2006.
- [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es). "Intervención del Presidente del Gobierno, Don Mariano Rajoy, en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Programa de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas". 8 de mayo de 2013.
- Zabalza, Antonio. "A general framework for the analysis of fiscal equalisation systems". Spain. Econ. Rev. 5-2003.
- Zabalza, Antonio. "Una norma de evolución temporal para el Sistema de Financiación Autonómica". Dept. d'Anàlisi Econòmic. UV. 2008.
- Zabalza, Antonio. "Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica. Instituto de Estudios Fiscales. Hacienda Pública Española – Revista de Economía Política. 197.2-2011.
- Zabalza, Antonio y Laborda. "The new Wapanish systems of intergovernmental transfers". In Tax Public Finance. Nº 18. 2001.
- Zabalza, Antonio. "La financiación de las CC. AA.: cuántos recursos y qué distribución". Seminario de la Fundación BBVA. Valencia. 16 de enero de 2012.



### ANEXO III

## REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIAS

### PERIODO 1979-2009<sup>1</sup>.

**RD 299/1979**, de 26 de enero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano en materia de **agricultura, urbanismo, ferias interiores y transportes** (BOE de 22.02.1979).

**RD 695/1979**, de 13 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano en materia de **Interior** (BOE de 04.04.1979).

**RD 2917/1979**, de 7 de diciembre, por el que se amplían en materia de **agricultura**, las transferencias de competencias de la Administración del Estado de la Generalidad de Cataluña, Diputación General de Aragón, Consejo del País Valenciano, Junta de Andalucía y Consejo Interinsular de la Islas baleares (BOE de 07.01.1980).

**RD 278/1980**, de 25 de enero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano en materia de **actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, cultura y sanidad** (BOE de 20.02.1980).

**RD 2965/1981**, de 13 de noviembre, sobre inspección, sanciones y delegación de atribuciones a diversos Entes Preautonómicos en materia de **transportes** (BOE de 19.12.1981).

**RD 3527/1981**, de 18 de diciembre, sobre traspaso al Consejo del País Valenciano de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales precisos para el ejercicio de las competencias en materia de **transportes** transferidas por RD 2965/1981, de 13 de noviembre (BOE de 25.02.1982. Corrección de errores BOE de 22.12.1982).

**RD 3533/1981**, de 29 de diciembre, por el que se transfieren competencias en materia de **agricultura y pesca** al Consejo del País Valenciano (BOE de 03.03.1982).

**RD 251/1982**, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en materia de **servicios y asistencia sociales** (BOE de 15.02.1982).

---

<sup>1</sup> Garrido Mayol. Vicente. "Comentarios el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana". Ed. Tirant lo Blanch. 2013.

- RD 340/1982**, de 15 de enero, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en materia de Sanidad (AISNA) (BOE de 01.03.1982).
- RD 2310/1982**, de 24 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **intervención de precios** (BOE de 21.09.1982).
- RD 2388/1982**, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **disciplina de mercado** (BOE de 25.09.1982).
- RD 2595/1982**, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **industria y energía** (BOE de 18.10.1982).
- RD 3059/1982**, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **puertos** (BOE de 20.11.1982).
- RD 4099/1982**, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **cultura** (BOE de 22.02.1983).
- RD 4105/1982**, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la GV en materia de **trabajo** (BOE de 25.02.1983).
- RD 4106/1982**, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la GV en materia de **mediación, arbitraje y conciliación** (BOE de 25.02.1983).
- RD 4107/1982**, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de **agricultura y pesca** (BOE de 26.02.1983).
- RD 4108/1982**, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la GV en materia de Gabinetes Técnico Provinciales del Instituto Nacional de **Seguridad e Higiene en el Trabajo** (BOE de 26.02.1983).
- RD 4119/1982**, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **reforma de estructuras comerciales y comercio interior** (BOE de 08.03.1983).
- RD 4142/1982**, de 29 de diciembre, sobre **consolidación de transferencias** efectuadas a la CV en fase preautonómica (BOE de 09.03.1983).

- RD 4154/1982**, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **tiempo libre** (BOE de 11.03.1983).
- RD 2050/1983**, de 29 de junio, sobre traspaso de funciones a la CV en materia de **cámaras oficiales de la propiedad urbana** (BOE de 04.08.1983).
- RD 2089/1983**, de 29 de junio, sobre traspaso de funciones a la CV en materia de **colegios oficiales o profesionales** (BOE de 06.08.1983).
- RD 2093/1983**, de 28 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **educación** (BOE de 06.08.1983, corrección de errores BOE de 19.09.1985).
- RD 2416/1983**, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **guarderías infantiles laborales** (BOE de 13.09.1983).
- RD 2421/1983**, de 28 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **mutualidades no integradas en la Seguridad Social** (BOE de 13.09.1983).
- RD 2500/1983**, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **vivienda rural** (BOE de 20.09.1983, corrección de errores BOE de 13.12.1983).
- RD 2619/1983**, de 25 de agosto, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **ferias interiores y comercio interior** (BOE de 08.10.1983).
- RD 2620/1983**, de 25 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **ferias internacionales y Cámara de Comercio, Industria y Navegación** (BOE de 08.10.1983).
- RD 2835/1983**, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **Estudios de ordenación del territorio y medio ambiente** (BOE de 14.11.1983).
- RD 3066/1983**, de 13 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la GV en materia de **cultura** (BOE de 12.12.1983, corrección de errores BOE de 07.12.1985).
- RD 3070/1983**, de 2 de noviembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos a la CV en materia de **disciplina de mercado** (BOE de 13.12.1983).

- RD 3157/1983**, de 2 de noviembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **reforma de estructuras comerciales** (BOE de 27.12.1983).
- RD 3196/1983**, de 23 de noviembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la GV en materia de **cultura** (BOE de 23.12.1983, corrección de errores BOE 23.01.1984).
- RD 3318/1983**, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **administración local** (BOE de 16.01.1984).
- RD 3320/1983**, de 26 de octubre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la CV en materia de **transporte terrestre** (BOE de 16.01.1984, corrección de errores BOE de 28.12.1984).
- RD 3342/1983**, de 23 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **administración local** (BOE de 28.12.1984).
- RD 3411/1983**, de 2 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **medio ambiente** (BOE de 10.02.1984).
- RD 3510/1983**, de 9 de noviembre, sobre traspaso de funciones a la Comunidad Autónoma de Valencia en materia de **ordenación del litoral y vertidos al mar** (BOE de 25.02.1984).
- RD 3551/1983**, de 28 de diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la CV en materia de **tiempo libre** (BOE de 6.3.1984).
- RD 3578/1983**, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **Investigación agraria** (BOE de 10.04.1984).
- RD 438/1984**, de 25 de enero, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **intervención de precios** (BOE de 06.03.1984).
- RD 544/1984**, de 8 de febrero, sobre valoración definitiva y de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de **pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura y formación náutico-pesquera** (BOE de 21.03.1984).

- RD 668/1984**, de 8 de febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **mediación, arbitraje y conciliación** (BOE de 04.04.1984).
- RD 955/1984**, de 26 de marzo, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la CV en materia de **agricultura** (BOE de 23.05.1984).
- RD 962/1984**, de 11 de abril, por el que se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Valenciana, en virtud del cual se dispone la entrada en vigor de la cesión de **tributos** (BOE de 24.05.1984).
- RD 1045/1984**, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **pequeña y mediana empresa industrial** (BOE de 02.06.1984).
- RD 1047/1984**, de 11 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y a la CV en materia de **industria, energía y minas** (BOE de 02.06.1984).
- RD 1081/1984**, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **protección de menores** (BOE de 09.06.1984, corrección de errores BOE de 17.06.1985, corrección de errores BOE 16.10.1985).
- RD 1294/1984**, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **turismo** (BOE de 07.07.1984).
- RD 1627/1984**, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **carreteras** (BOE de 14.09.1984).
- RD 1720/1984**, de 18 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **patrimonio arquitectónico, control de calidad de edificación y vivienda** (BOE 24.09.1984, corrección de errores BOE de 04.12.1984).
- RD 1754/1984**, de 18 de julio, por el que se traspasan a la CV los servicios del Estado correspondientes a las competencias asumidas por aquella en relación con los **tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención** (BOE de 04.10.1984, corrección de errores BOE 06.02.1985).
- RD 2103/1984**, de 10 de octubre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la CV en materia de **Sanidad** (BOE de 23.11.1984, corrección de errores BOE de 19.01.1985).

- RD 2135/1984**, de 10 de octubre, sobre ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Valencia en materia de **asistencia y servicios sociales** (BOE de 30.11.1984).
- RD 2365/1984**, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **conservación de la naturaleza** (BOE de 15.01.1985).
- RD 262/1985**, de 23 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **expedientes de regulación de empleo** (BOE de 07.03.1985, corrección de errores BOE de 27.06.1985).
- RD 264/1985**, de 23 de enero, sobre traspaso a la CV de funciones y servicios del **Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)** de la Seguridad Social (BOE de 08.03.1985).
- RD 268/1985**, de 23 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de la Unidad Administradora del **Fondo Nacional de Protección al Trabajo** (BOE de 09.03.1985).
- RD 303/1985**, de 23 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CV en materia de **fundaciones benéficas y laborales** (BOE de 13.03.1985, corrección de errores BOE de 26.06.1985).
- RD 655/1985**, de 19 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del **Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo** (BOE de 13.05.1985, corrección de errores BOE de 22.05.1985).
- RD 775/1985**, de 18 de mayo, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones, servicios y medios y adaptación de lo transferido a la CV en materia de **urbanismo** (BOE de 30.05.1985, corrección de errores BOE de 21.12.1985).
- RD 1038/1985**, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **casinos y juegos** (BOE de 02.07.1985, corrección de errores BOE de 29.07.1985).
- RD 1039/1985**, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **asociaciones** (BOE de 02.07.1985).
- RD 1040/1985**, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **espectáculos** (BOE de 02.07.1985).

- RD 1055/1985**, de 5 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **protección de menores** (BOE de 03.07.1985).
- RD 1040/1985**, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal** (BOE de 06.07.1985).
- RD 1126/1985**, de 19 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **Medios de Comunicación Social** (BOE de 10.07.1985).
- RD 1294/1985**, de 17 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal** (BOE de 01.08.1985).
- RD 1329/1985**, de 17 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **semillas y plantas de vivero** (BOE de 02.08.1985).
- RD 1794/1985**, de 11 de septiembre, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración del Estado a la CV en materia de **reforma y desarrollo agrario** (BOE de 04.10.1985, corrección de errores BOE de 26.10.1985).
- RD 1871/1985**, de 11 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **abastecimiento, saneamiento, encauzamiento y defensa de márgenes en zonas urbanas** (BOE de 15.8.1985).
- RD 1986/1985**, de 9 de octubre, sobre valoración definitiva, ampliación y modificación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **puertos** (BOE de 28.10.1985).
- RD 2337/1985**, de 9 de octubre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios y adaptación de los transferidos en la etapa preautonómica a la CV en materia de **sanidad (AISNA)** (BOE de 17.12.1985, corrección de errores BOE 24.01.1986).
- RD 2633/1985**, de 20 de noviembre, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **universidades** (BOE de 21.01.1986).
- RD 650/1986**, de 7 de marzo, sobre traspaso a la CV de funciones de la Administración del Estado relativas a **ayudas al estudio** y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de **educación no universitaria** (BOE de 07.04.1986).

- RD 665/1986**, de 21 de febrero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV por el RD 2093/1983, de 28 de julio, en materia de **educación no universitaria (Centros de Formación Profesional Reglada)** (BOE de 09.04.1986).
- RD 1496/1986**, de 13 de junio, sobre traspaso a la CV de los servicios ferroviarios explotados por **Ferrocarriles de Vía Estrecha del Estado (FEVE)** (BOE de 21.07.1986).
- RD 2762/1986**, de 24 de diciembre, sobre ampliación de medios traspasados a la CV en materia de **asistencia y servicios sociales**, por Reales Decretos 251/1982, de 15 de enero, y 2135/1984, de 10 de octubre (BOE de 21.01.1987).
- RD 234/1987**, de 6 de febrero, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **protección de menores** (BOE de 23.02.1987).
- RD 1284/1987**, de 2 de octubre, sobre **redistribución de inmuebles y locales** entre la Administración del Estado y la de la CV (BOR de 17.10.1987).
- RD 1452/1987**, de 27 de noviembre, por el que se amplía la relación de inmuebles traspasados a la CV en virtud del RD 3066/1983, de 13 de octubre, en materia de **cultura** (BOE de 28.11.1987).
- RD 1456/1987**, de 16 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la CV por el RD 1720/1984, de 18 de julio, en materia de **patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda** (BOE de 30.11.1987).
- RD 1612/1987**, de 27 de noviembre, sobre traspaso a la CV de las funciones y servicios del **Instituto Nacional de la Salud** (BOE de 30.12.1987).
- RD 476/1989**, de 5 de mayo, sobre ampliación de traspasos a la GV en materia de **Patrimonio Arquitectónico** (BOE de 11.05.1989).
- RD 477/1989**, de 5 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la GV en materia de **Enseñanza de Graduado Social** (BOE de 11.05.1989).
- RD 518/1989**, de 12 de mayo, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **protección de menores** (BOE de 19.05.1989).



- RD 519/1989**, de 12 de mayo, sobre traspaso de funciones y medios de la Administración del Estado a la CV en materia de **calificación y registro de Sociedades Anónimas Laborales** (BOE de 19.05.1989).
- RD 520/1989**, de 12 de mayo, sobre ampliación de funciones y servicios a la CV en materia de **juventud (TIVE)** (BOE de 19.05.1989).
- RD 544/1989**, de 12 de mayo, de traspasos a la CV de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los **transportes por carretera y por cable** (BOE de 20.05.1989).
- RD 1371/1992**, de 13 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la gestión de **Formación Profesional Ocupacional** a la GV (BOE de 22.12.1992).
- RD 1372/1992**, de 13 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la GV en materia de **Cámaras Agrarias** (BOE de 22.12.1992).



## ANEXO IV.

### REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIAS

### PERIODO 1994-2012.

- RD 206/1995**, de 10 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **cofradías de pescadores** (BOE de 01.03.1995).
- RD 207/1995**, de 10 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria** (BOE de 01.03.1995).
- RD 208/1995**, de 10 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **sociedades agrarias de transformación** (BOE de 01.03.1995).
- RD 209/1995**, de 10 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **agricultura (reforma y desarrollo agrario)** (BOE de 01.03.1995).
- RD 210/1995**, de 10 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **conservación de la naturaleza** (BOE de 01.03.1995, corrección de errores BOE 22.03.1995).
- RD 211/1995**, de 10 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia **sanidad agraria** (BOE de 01.03.1995).
- RD 293/1995**, de 24 de febrero, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la CV en materia **provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia** (BOE de 01.03.1995).
- RD 1949/1996**, de 23 de agosto, por el que se amplían los servicios traspasados a la CV por el RD 293/1995, de 24 de febrero, en materia de **provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia** (BOE de 24.09.1996, corrección de errores BOE de 13.11.1996).
- RD 1950/1996**, de 23 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia **de medios personales al servicio de la Administración de Justicia** (BOE 05.11.1996).
- RD 1951/1996**, de 23 de agosto, sobre traspaso a la CV de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de **asistencia sanitaria**

**encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM)** (BOE 24.19.1996).

**RD 1952/1996**, de 23 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **enseñanzas náutico-deportivas y subacuático deportivas** (BOE 24.09.1996).

**RD 1953/1996**, de 23 de agosto, sobre ampliación de los servicios de la Administración del Estado traspasados a la CV por RD 2093/1983, de 28 de julio en materia **educación** (BOE 24.09.1996).

**RD 2307/1996**, de 31 de octubre, sobre traspaso a la CV de los medios adscritos a la **gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)** (BOE 20.11.1996, corrección de errores BOE 14.12.1996).

**RD 2308/1996**, de 31 de octubre, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)** (BOE de 20.11.1996).

**RD 491/1997**, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios personales adscritos a los servicios traspasados a la CV en materia de **medios personales al servicio de la Administración de Justicia** por RD 1950/1996, de 23 de agosto (BOE de 29.04.1997).

**RD 492/1997**, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de **agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)** traspasados a la CV por RD 2307/1996, de 31 de octubre (BOE de 29.04.1997).

**RD 493/1997**, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos los servicios traspasados a la CV en materia de **agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)** por RD 2308/1996, de 31 de octubre (BOE de 29.04.1997).

**RD 1757/1998**, de 31 de julio, sobre ampliación de las funciones y servicios traspasados a la CV por RD 544/1984, de 8 de febrero en materia de **enseñanzas profesionales náutico-pesqueras** (BOE de 10.09.1998).

**RD 1758/1998**, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **buceo profesional** (BOE 10.09.1998, corrección de errores BOE 03.10.1998).

**RD 1759/1998**, de 3 de julio, sobre ampliación de los servicios de la Administración del Estado traspasados a la CV en materia de **educación (centros del Ministerio de Defensa)** (BOE de 31.08.1998).

- RD 2673/1998**, de 11 de diciembre, sobre traspaso a la CV de la **gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación** (BOE 29.12.1998).
- RD 846/1999**, de 21 de mayo, sobre traspaso a la CV de las funciones y servicios en materia **educativa, de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional de los trabajadores del mar, encomendadas al Instituto Social de la Marina (ISM)** (BOE 09.06.1999).
- RD 847/1999**, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **mediadores de seguros** (BOE 09.06.1999).
- RD 848/1999**, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría** (BOE 09.06.1999).
- RD 849/1999**, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **transporte marítimo** (BOE 09.06.1999).
- RD 850/1999**, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **ejecución de la legislación sobre la propiedad intelectual** (BOE 06.09.1999).
- RD 851/1999**, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CV en materia de **ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos** (BOE 06.09.1999).
- RD 279/2000**, de 25 de febrero, sobre traspaso a la CV de los medios adscritos al **Parque Móvil del Estado, del Ministerio de Economía y Hacienda** (BOE 21.03.2000).
- RD 280/2000**, de 25 de febrero, sobre ampliación de los medios traspasados a la CV por RD 1720/1984, de 18 de julio, en materia de **patri-monio arquitectónico, control de calidad en edificación y vivienda** (BOE de 21.03.2000).
- RD 281/2000**, de 25 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CV por RD 3059/1982, de 24 de julio, en materia de **puertos** (BOE 21.03.2000).
- RD 282/2000**, de 25 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CV por RD 2093/1983, de 28 de julio, en materia de **educación** (BOE 21.03.2000).
- RD 283/2000**, de 25 de febrero, sobre traspaso de profesores de **Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias** a la CV y

ampliación del traspaso efectuado por RD 2093/1983, de 28 de julio, en materia de **educación** (BOE 21.03.2000).

**RD 1077/2002**, de 21 de octubre, sobre determinación del coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados a la CV por RD 282/2000, de 25 de febrero, en materia de **educación (profesorado de religión)** (BOE 31.10.2002).

**RD 2354/2004**, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios personales y económicos adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados por RD 22376/1998, de 11 de diciembre, sobre traspaso a la CV de la **gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación** (BOE 24.12.2004, corrección de errores BOE de 15.01.2005).

**RD 314/2005**, de 18 de marzo, por el que se amplían las funciones y servicios traspasados a la CV por RD 2093/1983, de 28 de julio, en materia de **educación (escuelas viajeras)** (BOE 22.03.2005).

**RD 315/2005**, de 18 de marzo, sobre traspaso de funciones a la GV en materia de **transportes por ferrocarril en el tramo Quart de Poblet/Riba-roja de Túria de la línea de ferrocarril Valencia/Riba-roja de Túria** (BOE 22.03.2005).

**RD 1188/2006**, de 13 de octubre, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la CV por RD 2673/1998, de 11 de diciembre, en materia de **gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación** (BOE 07.11.2006).

**RD 431/2009**, de 27 de marzo, sobre traspaso a la CV de los **medios personales adscritos al Hospital General Básico de la Defensa Valenciana** (BOE 31.03.2009).

Crisis, déficit y deuda son los temas dominantes hoy en las economías en los países de la Eurozona, incluida España y sus CC.AA. La deuda del Estado casi se ha triplicado en seis años, al acumularse los sucesivos déficit desde 2008; con situaciones más o menos graves, también, en todas y cada una de las comunidades. Y más concretamente, en la Comunidad Valenciana (CV) el problema se ha visto acentuado, al casi duplicarse desde 2011; situándose como la segunda mayor endeudada en términos absolutos de todas las CC.AA., y la primera en términos relativos. Lo que significa un voluminoso servicio de la deuda.

En este Informe se plantea la cuestión de si los fuertes déficit en la CV son resultado de un alto nivel de gasto generado; o si por el contrario provienen de una crónica escasez de ingresos, como consecuencia perversa de los sucesivos sistemas de financiación autonómica (SFA). En respuesta a esos interrogantes, la *Comisión* entiende que no hay gastos excesivos en la CV, por mucho que los ajustes en fundaciones y empresas deberían reforzarse. Ítem más, los ingresos fiscales quedaron siempre en la CV por debajo de la media de las CC.AA. por una serie de complejas situaciones que se analizan en estas páginas. En ese contexto, la Comisión subraya que:

- El peso relativo en la CV de las funciones de sanidad, educación, servicios sociales y justicia, supera el promedio de las CC.AA. de régimen común (RC), en más de 10 puntos; representando un 80 por 100 del presupuesto frente a una media nacional del 68.
- El ratio empleados públicos/población es menor en la CV que en la media de las CC.AA. de régimen común, lo que demuestra una mayor productividad.
- En términos de costes, la CV se sitúa a un nivel de eficiencia más elevado que la media de las CC.AA., con un diferencial del 14 por 100.
- El fuerte crecimiento de la población valenciana es el factor esencial que ha disparado el gasto en la última década, al crecer un 37,6 por 100 entre 1981 y 2011; lo que representa 13,2 puntos más que en toda España. En tanto la población de más de 65 años aumentó en la CV, entre 2007 y 2012 a un ritmo anual del 1,3 por 100, en tanto que en el conjunto español sólo subió el 0,8. Tales incrementos demográficos no han tenido su reflejo en los recursos financieros aportados, lo que constituye otra muestra de la incapacidad correctora de los fondos provenientes de los sucesivos sistemas de financiación autonómica.

La *Comisión* deduce de los datos, estadísticas e informes existentes que la CV ha recibido una financiación a competencias homogéneas por habitante muy inferior a la media nacional, también en recursos totales, situándose muchos años en la última posición entre las comunidades de régimen común, lo que apunta a una financiación claramente asimétrica y discriminatoria, y considera que todo ello es un efecto más del perverso funcionamiento del sistema de financiación autonómico vigente.

En el presente Informe, además del análisis de los problemas de la financiación autonómica, se incluyen propuestas para un nuevo sistema que sea más eficiente, incentivador; y justo en cuanto a igualación de recursos per cápita según la población efectiva.

# **Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas**

INFORME DE LA COMUNITAT VALENCIANA





## Índice

<b>Síntesis del informe .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Análisis del cumplimiento de los ejes básicos de la Ley 22/2009 .....</b>	<b>9</b>
1.1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar .....	9
1.2. Incremento de la Equidad .....	10
1.2.1. Percepción por todas las CC. AA. de los mismos recursos por habitante .....	11
1.2.2. Nivel de cobertura de la prestación de los servicios públicos fundamentales respecto del nivel medio en el territorio nacional .....	16
1.3. Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas .....	18
1.4. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad.....	20
1.5. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos .....	23
<b>2. Análisis desde la perspectiva de los ingresos públicos.....</b>	<b>25</b>
2.1. La evolución de los tributos cedidos.....	25
2.1.1. Tributos no sujetos a liquidación .....	25
2.1.2. Tributos sujetos a liquidación .....	25
2.2. La sostenibilidad de los ingresos públicos .....	27
<b>3. Análisis de las políticas de gasto financiadas por las CC. AA.....</b>	<b>29</b>
3.1. Importancia de los SPF .....	29
3.2. Rigidez de los gastos .....	33
<b>4. Análisis del funcionamiento de los fondos del sistema .....</b>	<b>35</b>
4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales .....	36
4.2. Fondo de Suficiencia Global .....	36
4.3. Fondos de Convergencia .....	36
4.3.1. Fondo de Competitividad .....	36
4.3.2. Fondo de Cooperación.....	38
<b>5. El modelo de financiación y la Administración Central .....</b>	<b>41</b>
5.1. Reasignación inicial de recursos entre la Administración Central y las CC. AA. ....	41
5.2. La revisión del Fondo de Suficiencia.....	42
5.2.1. Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores.....	43
5.2.2. Cesión de nuevos tributos .....	43
5.2.3. Variaciones en los tipos impositivos de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA .....	44
5.3. El principio de lealtad institucional .....	45

<b>6. Carácter quinquenal del modelo .....</b>	<b>47</b>
6.1. La quinquenalidad en el articulado de la Ley 22/2009 .....	47
6.2. Aplicación a las entregas a cuenta de unos ITES no expresamente recogidos en la Ley .....	48
<b>7. Especial referencia a la situación de la Comunitat Valenciana .....</b>	<b>51</b>

## Síntesis del informe

---

La Ley 22/2009 establece como ejes básicos y, por tanto, objetivos de la misma: el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad, la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora dinámica y estabilidad del sistema. Sin embargo, como se demuestra a lo largo de este informe, la Ley no consigue alcanzar ninguno de estos objetivos y el mantenimiento de la configuración actual hace el sistema insostenible.

La reducción constante del gasto de las comunidades autónomas (CC. AA.) en los denominados servicios públicos fundamentales (SPF), con una contracción del gasto real por habitante entre los años 2009-2012 del 18%, es una prueba palpable de que el modelo no ha servido como refuerzo del Estado del Bienestar.

En materia de equidad el modelo presenta una financiación per cápita desigual. El modelo actual no solo no ha reducido las diferencias de financiación entre comunidades en términos de población real sino que las ha incrementado. De igual modo, en términos de población ajustada las diferencias de financiación entre comunidades siguen alcanzando los 25 puntos porcentuales.

Las diferencias de recursos por habitante no pueden justificarse en factores diferenciales de coste porque estos ya se tienen en cuenta a la hora de determinar la «población ajustada» y tienen como consecuencia la consolidación de una desigualdad en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA., que no garantiza la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos españoles en el acceso a los SPF.

La solidaridad entre regiones tampoco explica las mencionadas diferencias al existir comunidades con renta per cápita elevada y financiación por encima de la media y comunidades con renta per cápita por debajo de la media y financiación también por debajo de la media.

Los recursos que aporta el modelo no cubren los gastos que suponen los SPF para las distintas CC. AA. De media, los mencionados recursos únicamente alcanzan a cubrir el 86% de los gastos en sanidad, educación y bienestar social. La situación se agrava al existir CC. AA. con gastos en SPF por debajo de la media y en las que los recursos del modelo cubren menos del 80% de los mencionados servicios.

El Fondo de Suficiencia, cuyo objetivo manifiesto es garantizar la financiación de la totalidad de las competencias de las CC. AA., incumple de esta forma su objetivo y pasa a ser una herramienta formal cuyo único propósito es el mantenimiento del statu quo, es decir, respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo.

En materia de autonomía y corresponsabilidad las medidas adoptadas han sido más aparentes que reales, siendo la única novedad destacable la relacionada con la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del IRPF. Sin embargo, incluso esta medida pierde su significado por la falta de coordinación entre el Estado y las CC. AA., de tal forma que ante una fuerte regulación por parte del Estado se imposibilita el ejercicio de las competencias de las CC. AA., salvo que se quieran alcanzar tipos marginales en el IRPF casi confiscatorios.

La corresponsabilidad fiscal, entendida como la capacidad de que los residentes en una comunidad puedan valorar el nivel de servicios prestados por la misma en función de la aportación fiscal que realizan, no puede existir mientras la financiación por habitante no sea la misma en todas las CC. AA. En ausencia de esta condición, no es posible conocer si el mayor o menor nivel de prestación de un servicio se debe a una mayor o menor financiación por parte del Estado o al ejercicio de la capacidad normativa por parte de la comunidad autónoma.

En materia de ingresos tributarios, los tributos sujetos a liquidación han mostrado un carácter mucho más estable durante la grave crisis económica, mientras que los tributos no sujetos a liquidación han mostrado un importante carácter cíclico que ha agravado la situación financiera de las CC. AA. al producirse un desplome de los mismos muy superior a la contracción de la economía.

En relación con el gasto, las CC. AA. destinan una media de un 70% de su gasto público a la prestación de los SPF. Estos gastos presentan una gran rigidez, lo que dificulta el ajuste en la vertiente del gasto por parte de las CC. AA. y justifica la lentitud del mismo.

Los distintos Fondos que establece la Ley 22/2009 no sólo no consiguen el objetivo que individualmente se les asigna sino que son la principal fuente de distorsión del sistema, añadiendo complejidad y opacidad al mismo.

La Ley 22/2009 supuso una nueva reasignación de los recursos entre la Administración Central y las comunidades autónomas, si bien la complejidad de la norma ha provocado que el impacto económico en éstas se haya visto mermado. Así, la no distribución de las subidas de tipos en IVA e IIEE ha supuesto una cesión de un porcentaje efectivo inferior al inicialmente previsto, y la no revisión del Fondo de Suficiencia como consecuencia de la aplicación de los distintos criterios previstos en la norma, como pudiera ser el de lealtad institucional, ha postergado el reparto de unos recursos de los que sí se han visto privados las CC. AA.

El modelo de financiación previsto en la Ley 22/2009 tiene carácter quinquenal como se establece tanto en la Disposición Adicional 7ª de la Ley como en el Art.2.g) de la LOFCA. Este carácter quinquenal se ve reforzado por diferentes artículos de la Ley en los que se hacen referencias exclusivamente al periodo 2009-2013. Por tanto, el nuevo modelo debería tener efectos desde el 1 de enero de 2014.

En este contexto, la situación de la Comunitat Valenciana se presenta crítica, con el mayor endeudamiento de las CC. AA., la mayor caída del PIB, una de las tasas de paro más elevadas, la mayor caída del número de ocupados, un gasto público por debajo de la media que difícilmente puede sufrir mayores recortes. Pero, sobre todo, la posición de la Comunitat Valenciana se debe a que recibe unos ingresos públicos que la sitúan entre las CC. AA. más infrafinanciadas históricamente, lo que ha provocado que sea en el último año la comunidad autónoma con mayor déficit, y no sólo desde este último modelo de financiación.



## **1. Análisis del cumplimiento de los ejes básicos de la Ley 22/2009**

---

Según el Preámbulo de la Ley 22/2009, los objetivos a los que se orienta la revisión del sistema de financiación y que definen los ejes básicos del modelo son:

- Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.
- Incremento de la Equidad.
- Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas.
- Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
- Mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema.

En los apartados siguientes se revisarán cada uno de estos ejes detenidamente para analizar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos.

### **1.1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar**

El Preámbulo de la ley establece que este refuerzo se realizará mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

El estudio de los resultados efectivos del teórico refuerzo del Estado del Bienestar se puede plantear de dos formas:

- Comprobando cuál ha sido la evolución del gasto en los servicios públicos fundamentales.
- Comprobando si el nuevo modelo ha provocado un incremento en los recursos de los que han dispuesto las comunidades autónomas (CC. AA.) para atender sus responsabilidades en este terreno.

En este apartado se considerará el primer planteamiento, mientras que el segundo será contemplado en el apartado 1.3, en el que se valorará la suficiencia de la financiación de las CC. AA.

En la tabla 1 se puede observar la evolución del gasto de las CC. AA. en los servicios públicos fundamentales en los cuatro años de vigencia del modelo. La primera constatación que debe hacerse es que el conjunto del gasto en las funciones relacionadas con



el Estado de Bienestar se ha reducido en términos nominales desde 2009 un 11% y en términos reales un 17,6%. El gasto real por habitante ha caído en estos años un 18%.

A la vista de estos datos no se puede afirmar que el Estado del Bienestar se haya reforzado durante los cuatro primeros años del nuevo modelo de financiación. Al contrario, durante esos años ha tenido lugar una importante reducción del gasto real por habitante.

**TABLA 1. Gasto de las comunidades autónomas en servicios públicos fundamentales (SPF)**

	2009	2010	2011	2012
<i>Millones de euros corrientes</i>				
Salud	65.491	64.007	62.446	58.537
Educación	48.294	47.058	45.949	42.078
Protección social	11.813	11.854	11.779	11.589
Total SPF	125.598	122.919	120.174	112.204
<i>Millones de euros de 2012</i>				
Total SPF	136.312	129.519	123.659	112.204
<i>Euros de 2012 per cápita</i>				
Total SPF	2.968	2.811	2.681	2.431
Variación respecto 2009		-5,3%	-9,7%	-18,1%

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

## 1.2. Incremento de la Equidad

El Preámbulo de la ley establece que el logro de la equidad se conseguirá a través de dos instrumentos:

- El Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales (SPF) que asegura que todas las comunidades autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada.
- Los Fondos de Convergencia, dotados con fondos adicionales del Estado con el objetivo de reforzar la convergencia en financiación per cápita de las CC. AA. y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos de los distintos territorios.

Para valorar los resultados alcanzados conviene recordar qué se debe entender por equidad a la luz de los criterios definidos en la ley y el Art. 15.1 de la LO 8/1980, en desarrollo del Art. 158 de la Constitución Española. En dicha norma se establece que:

*«El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.*

*A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales.*

*Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.»*

Para comprobar si se está cumpliendo dicho concepto de equidad se analizarán a continuación varios aspectos.

### **1.2.1. Percepción por todas las CC. AA. de los mismos recursos por habitante**

#### **1.2.1.1. Financiación per cápita desigual**

Tras completarse el proceso de traspasos de las competencias educativas y sanitarias a todas las CC. AA., el ámbito competencial que estas tienen atribuido es, en gran medida, el mismo. Sin embargo, sus diferencias de financiación per cápita son sustanciales, no solo entre comunidades forales y comunes sino también entre estas últimas. Estas diferencias se producen a pesar de que el grueso del gasto autonómico se concentra en las funciones de sanidad, educación y servicios sociales, existiendo por ello un amplio consenso técnico acerca de que la población es la variable central a tener en cuenta para determinar el volumen de necesidades de cada comunidad. Por consiguiente, las diferencias de recursos por habitante deberían ser escasas —mucho menores que las que han prevalecido en la última década— y, en todo caso, explicables por indicadores de necesidad explícitos, acordados con criterios objetivos y transparentes.

No obstante lo anterior, las dotaciones de recursos que han ofrecido los sucesivos modelos de financiación de las comunidades de régimen común a cada una de ellas han sido siempre muy dispares, y lo mismo ha sucedido con el modelo actual. Esa desigualdad se ha hecho más evidente cuando —a partir de 2002— todas ellas gestionaban ya las competencias sanitarias y de educación universitaria.

Desde ese momento sus funciones han sido muy similares, pero sus recursos per cápita han presentado diferencias enormes, incompatibles con un trato equitativo entre comunidades.

Si se analizan las medias del modelo anterior (años 2002-2008) y del actual (medias 2009-2011) se comprueba que las diferencias entre las comunidades mejor financiadas y las peor financiadas pasan de los 30,4 puntos porcentuales a los 36,1 puntos porcentuales en los últimos años. El modelo aprobado en 2009 ha modificado la situación de algunas comunidades concretas, pero no ha solucionado el problema general que representan las desigualdades de recursos, manteniendo desviaciones positivas de la media de más de 23 puntos porcentuales y desviaciones negativas de más de 12 puntos porcentuales. Por tanto, es difícil defender que el presente modelo de financiación haya reducido las desigualdades de recursos en términos de población, más bien ha sucedido lo contrario y se han incrementado.

**TABLA 2. Rendimiento del sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común**

	Euros por habitante			Índice total CC. AA. = 100		
	Media 2002-08	Media 2009-11	Media 2002-11	Media 2002-08	Media 2009-11	Media 2002-11
Andalucía	2.312	2.191	2.276	100,1	92,8	97,9
Aragón	2.517	2.611	2.545	109,0	110,5	109,5
Asturias, Principado de	2.428	2.578	2.473	105,1	109,1	106,3
Baleares, Illes	2.078	2.332	2.154	90,2	98,8	92,7
Canarias*	2.130	2.059	2.109	92,6	87,2	90,9
Cantabria	2.784	2.925	2.826	120,6	123,7	121,5
Castilla y León	2.541	2.613	2.563	110,1	110,6	110,2
Castilla-La Mancha	2.399	2.344	2.383	103,7	99,3	102,4
Cataluña	2.332	2.552	2.398	101,2	108,3	103,3
Comunitat Valenciana	2.100	2.152	2.115	91,1	91,2	91,1
Extremadura	2.599	2.606	2.601	112,6	110,3	111,9
Galicia	2.468	2.570	2.499	106,9	108,8	107,5
Madrid, Comunidad de	2.186	2.307	2.222	94,8	98,0	95,7
Murcia, Región de	2.121	2.066	2.104	91,7	87,6	90,5
Rioja, La	2.734	2.772	2.745	118,5	117,2	118,1
<b>Suma CC. AA. régimen común</b>	<b>2.307</b>	<b>2.360</b>	<b>2.323</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el cuadro no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

Fuente: INE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

### 1.2.1.2. Financiación por «población ajustada» también desigual

Los modelos de financiación de régimen común contemplan desde hace tiempo un criterio de necesidad basado en la población, pero lo matizan definiendo y utilizando una «población ajustada». Esta se calcula para tener en cuenta variables que pueden generar diferencias en las necesidades de financiación por habitante: la población joven — para la educación— o envejecida —para la sanidad—, la superficie, la densidad de población, la insularidad, etc. En los treinta años de vida de las CC. AA. nunca se ha objetivado técnicamente la selección y peso de estas —u otras— variables de coste, ni definido un coste *standard*. Sin entrar ahora en este problema, lo grave es que la financiación por *habitante ajustado* que ofrecen los modelos a las distintas comunidades también es muy desigual.

Este resultado es sorprendente porque, en un sistema que ofreciera la misma financiación por unidad de necesidad a todas las comunidades, los recursos por *habitante ajustado* deberían ser exactamente iguales en todas las CC. AA., para las mismas competencias. Sin embargo, la financiación por población ajustada que proporciona el actual sistema de financiación a las diferentes CC. AA. de régimen común sigue presentando rangos de variación superiores a los 25 puntos porcentuales en los tres años ya liquidados (2009, 2010 y 2011). Es necesario afirmar que este resultado es claramente incom-

patible con el cumplimiento del criterio de equidad derivado de la Constitución, antes expuesto.

### **1.2.1.3. Fondos distorsionadores**

El origen de unas diferencias de recursos por habitante de esa magnitud no puede ser, por tanto, la existencia de factores diferenciales de coste en la prestación de los servicios específicos de los diferentes territorios, pues el modelo ya los reconoce mediante variables como la estructura de edades, la densidad de población, la dispersión o la insularidad. Dado que tras incorporarlos siguen existiendo diferencias sustanciales de financiación per cápita, estas diferencias han de tener otras causas y, en efecto, así es: se producen por los elementos complementarios que cada modelo incorpora al distribuir los recursos. En el modelo aprobado en 2009 esos elementos operan a través de distintos fondos, definidos con criterios que son justificados en función de diversos objetivos, como se detallará más adelante. El reparto de recursos que resulta de esos criterios no responde a una lógica clara sino al objetivo político de conservar un *statu quo* —garantizar que ninguna comunidad pierda—. Pero dado que el punto de partida es desigual, esos fondos sirven también para preservar la desigualdad. El modelo aprobado en 2009 es más explícito que los anteriores en este sentido y asigna expresamente el 90% de los recursos con el criterio de respetar el *statu quo*, que es la pieza básica para el mantenimiento de las desigualdades.

### **1.2.1.4. Desigualdad de oportunidades**

La aplicación prolongada de una financiación autonómica de estas características ha tenido un resultado muy negativo: consolidar la desigualdad en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA., algunos de los cuales son fundamentales. El origen de esta situación se remonta al periodo anterior a la Constitución Española de 1978 y a la descentralización posteriormente llevada a cabo. Entonces, un Estado totalmente centralizado ofrecía un nivel de servicios públicos bajo y no lo ofrecía por igual en todos los territorios. Pero lo grave de la situación actual se debe a que, tras tres décadas de democracia y descentralización, la distribución territorial de los recursos sigue siendo muy desigual y produciendo diferencias de trato importantes en el acceso a los servicios a los habitantes de las distintas comunidades autónomas.

A la vista de las enormes diferencias de recursos por habitante ajustado, a día de hoy no puede considerarse garantizada la igualdad de oportunidades ante la educación, la salud o los servicios sociales a los ciudadanos que viven en los distintos territorios de España. El problema es que esto sucede no por decisiones derivadas de legítimas diferencias en las opciones de los gobiernos autonómicos elegidos por los ciudadanos en cada comunidad, sino por las restricciones financieras que cada uno de esos gobiernos maneja. Esas restricciones son en buena medida heredadas del pasado y representan, en algunos casos, ventajas o desventajas permanentes cuyo origen no es el Estado de las Autonomías, pues ya existían antes de su creación. Pero el desarrollo autonómico sí es

responsable de no corregir la situación inicial y mantener las desigualdades territoriales existentes en el sector público.

La razón fundamental de esas diferencias de recursos entre comunidades viene siendo el modelo de financiación, tanto por las importantes ventajas financieras del régimen foral como por las asimetrías dentro del régimen común. Pero la desigualdad se acentúa cuando se considera la totalidad de ingresos de las comunidades, provengan estos del modelo de financiación o de otras fuentes (FCI, Fondos Europeos, etc.).

La tabla 3 muestra que, en el periodo 2002-2012, el abanico de los promedios interanuales de recursos por habitante es de 80 puntos porcentuales. La diferencia es tan grande que obliga a subrayar que se trata de datos oficiales, para evitar pensar que se trata de cifras equivocadas. Si se considera el peso de los ingresos públicos autonómicos en el PIB —influido por el nivel de renta de las regiones—, las diferencias todavía resultan mayores, pues el porcentaje de algunas comunidades duplica —y en algún caso triplica— al de otras.

**TABLA 3. Ingresos públicos totales no financieros de las comunidades autónomas. Media 2002-2012**

	Índice de ingresos públicos per cápita	Ingresos públicos en % del PIB
Andalucía	103,7	19,0
Aragón	106,6	13,7
Asturias, Principado de	108,3	16,7
Baleares, Illes	83,4	10,6
Canarias	96,5	15,2
Cantabria	109,4	15,6
Castilla y León	111,1	16,3
Castilla - La Mancha	112,5	20,0
Cataluña	100,9	11,9
Comunitat Valenciana	79,0	12,1
Extremadura	126,4	26,1
Galicia	110,1	18,2
Madrid, Comunidad de	82,1	8,8
Murcia, Región de	85,8	14,4
Navarra, Com. Foral de	159,5	17,6
País Vasco	122,4	13,1
Rioja, La	107,8	13,7
<b>Suma CC. AA.</b>	<b>100,0</b>	<b>14,0</b>

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

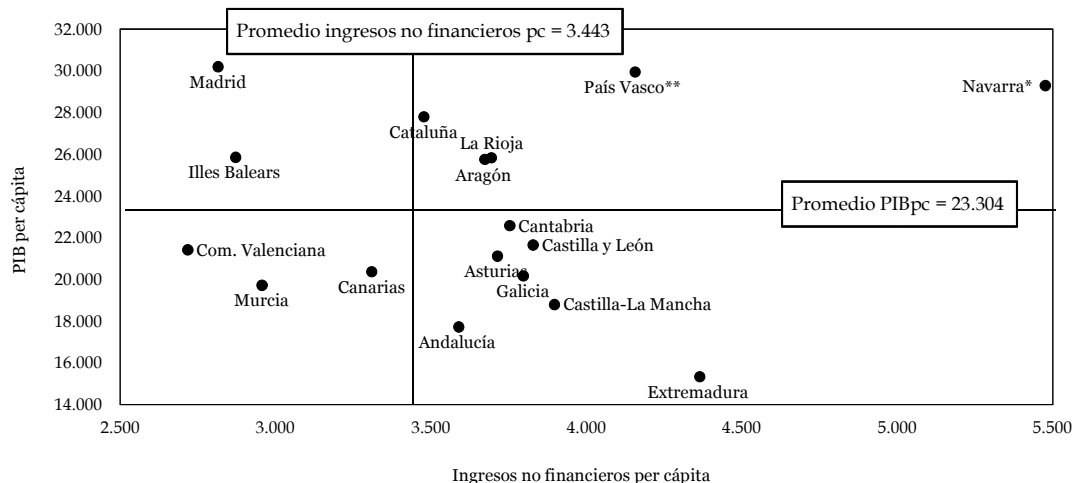
### 1.2.1.5. La solidaridad no explica las diferencias

Se podría pensar que estas asimetrías en la financiación total por habitante responden a un patrón de redistribución territorial de recursos diseñado con el fin de reforzar la capacidad del gasto público autonómico en las comunidades con menor nivel de renta. En ese caso, los recursos de las comunidades con menor renta deberían permitirles no solo atender los servicios públicos fundamentales a un nivel similar al de las más ricas (disponiendo iguales recursos por habitante ajustado que estas) sino tener además recursos para el fomento del desarrollo económico. Sin embargo, ese criterio requeriría que la distribución de recursos entre comunidades iguale la financiación de las comunidades con similar nivel de renta, y eso no es lo que sucede.

Las diferencias de los recursos públicos autonómicos por habitante no responden a ningún patrón lógico: ni en general tienen mayores ingresos las que disfrutan de mayores rentas por habitante, ni tampoco las que menos; y comunidades con similar nivel de renta disponen de recursos muy diferentes. Esta falta de reglas se observa tanto si se consideran los ingresos totales de las comunidades —como hace el gráfico 1a— o solo los derivados del modelo de financiación para las comunidades de régimen común, como hace el gráfico 1b.

En ambos gráficos se observa que existen comunidades con similares recursos públicos (situados sobre la misma vertical) a pesar de tener distintos niveles de PIB per cápita, como sería de esperar de una solidaridad interterritorial que permite a los gobiernos regionales prestar sus servicios con independencia de la capacidad fiscal de sus regiones.

GRÁFICO 1A. **Ingresos de las CC. AA. y PIB per cápita. Media 2002-2012**  
(euros de 2012)

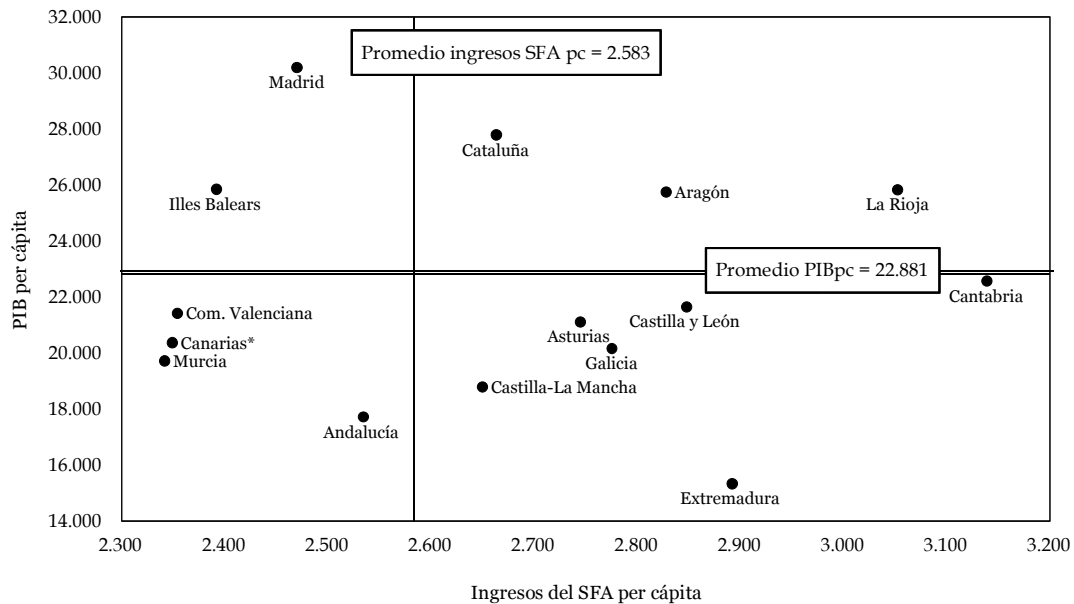


(\*) En Navarra se han deducido las aportaciones al Estado.

(\*\*) En el País Vasco las diputaciones forales asumen la recaudación tributaria, pero no están contempladas en este gráfico. Si se homogeneizara, el ingreso per cápita del País Vasco sería superior al indicado.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

**GRÁFICO 1B. Ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) de las CC. AA. de régimen común y PIB per cápita. Media 2002-2011**  
(euros de 2011)



(\*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el gráfico no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

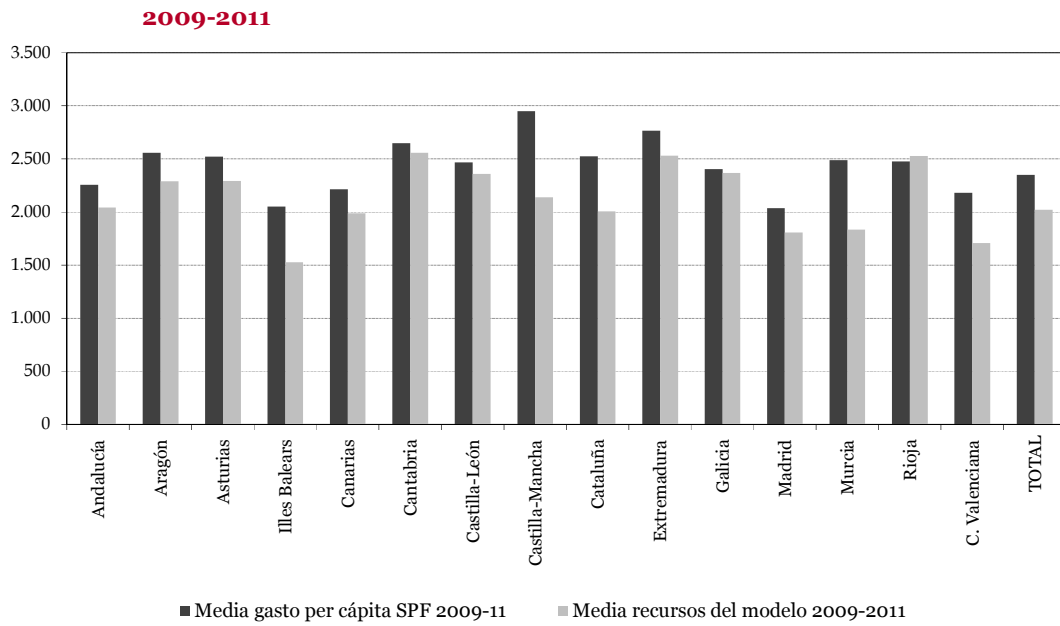
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

Pero también se puede observar que comunidades con un nivel similar de PIB per cápita (situadas casi sobre la misma horizontal) presentan sustanciales diferencias de recursos por habitante para prestar sus servicios, lo que pone en cuestión que la solidaridad llegue a todas las comunidades por igual, en particular a las situadas por debajo de la media en PIB y en ingresos públicos.

### **1.2.2. Nivel de cobertura de la prestación de los servicios públicos fundamentales respecto del nivel medio en el territorio nacional**

Como se ha mencionado anteriormente, el art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980 establece que el Estado garantizará el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales y que se garantizará que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando su cobertura mínima en todo el territorio. Para comprobar si se cumple este objetivo se pueden comparar, con la ayuda del gráfico 2, los gastos de las comunidades en sanidad, educación y servicios sociales esenciales con las entregas a cuenta y las liquidaciones del año n-2 que reciben las distintas comunidades autónomas como consecuencia del modelo.

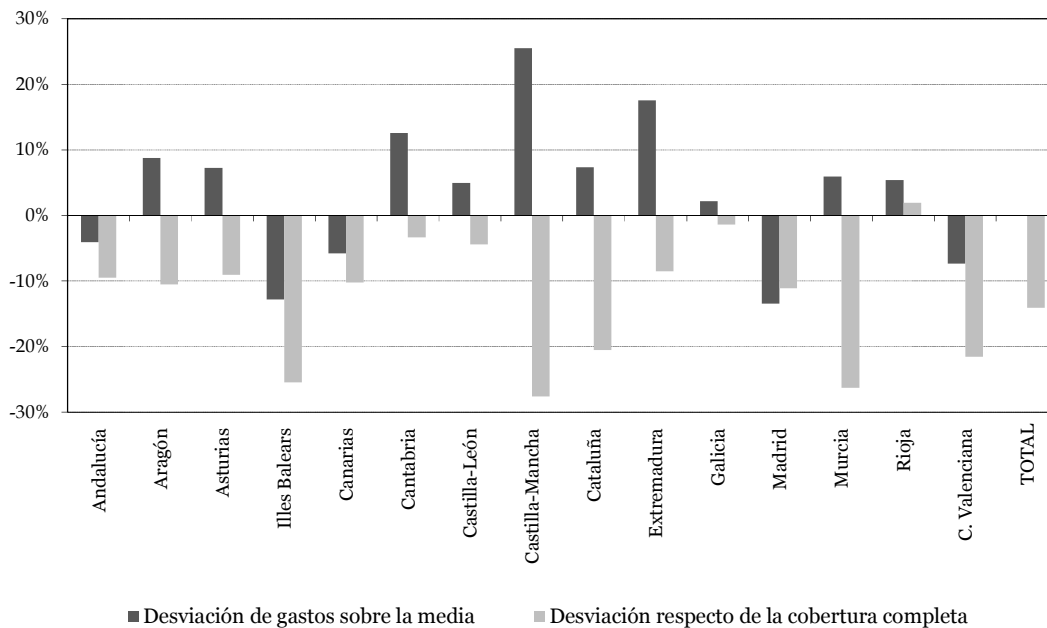
**GRÁFICO 2. Gastos en SPF e ingresos derivados del modelo de financiación en el periodo**



Fuente: MINHAP.

En el promedio de los años liquidados del actual modelo (2009-2011), los recursos del modelo no han sido suficientes para la cobertura del gasto que representan los servicios públicos fundamentales, salvo en el caso de La Rioja. Además, en cinco comunidades la cobertura es incompleta —y a veces inferior al 80%— a pesar de gastar menos que la media (gráfico 3).

**GRÁFICO 3. Desviaciones de los gastos en SPF respecto de la media y de los recursos del modelo de financiación respecto a la cobertura completa de los SPF, 2009-2011**



Fuente: MINHAP.



Evidentemente, una situación en la que existen CC. AA. con gastos en servicios básicos inferiores a la media y percepción de recursos del modelo también inferiores a la media es contraria al mencionado artículo 15 de la LOFCA.

### **1.3. Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas**

El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece que el objetivo de suficiencia queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, cuyo objetivo es doble:

- Asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las comunidades autónomas.
- Respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo.

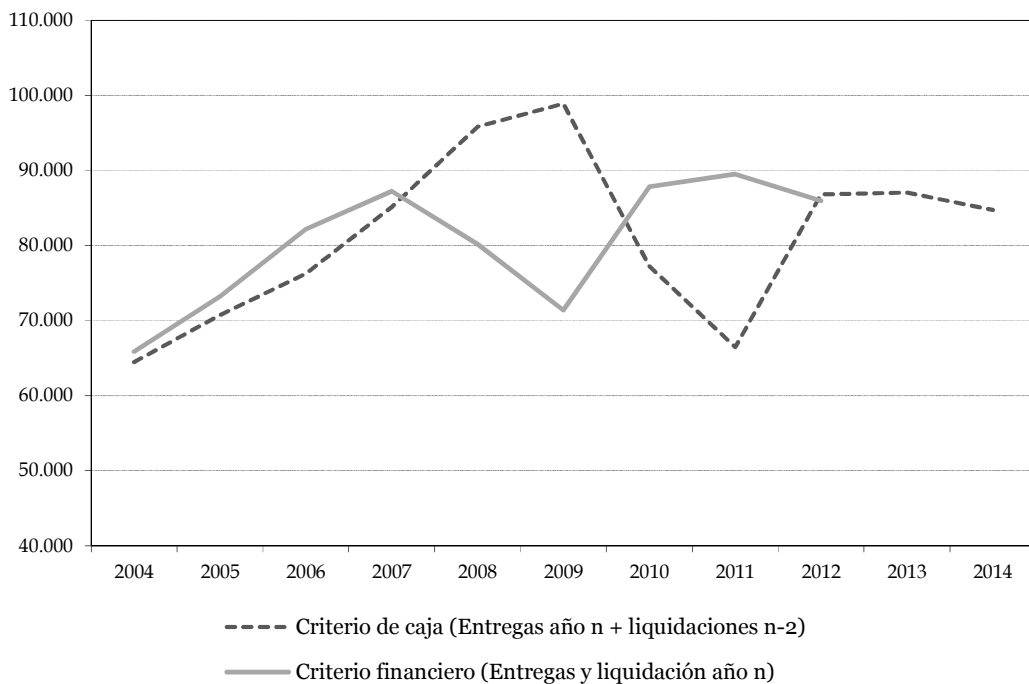
El Fondo de Suficiencia opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada comunidad en el año base se cubran. Por esa razón se calcula como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la comunidad autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia —positiva o negativa— del Fondo de Garantía. Ahora bien, aunque se habla de necesidades globales de financiación en ningún momento se calculan estas necesidades atendiendo al volumen de competencias. En realidad, se consideran necesidades globales de financiación los ingresos de cada comunidad en el año base. Por consiguiente, este Fondo no puede cubrir unas necesidades reales de financiación de una comunidad que no calcula.

Si una comunidad autónoma recibía en el año base una financiación por debajo de sus necesidades, el modelo va a continuar ofreciéndole unos recursos que solo serán suficientes para prestar dicho bajo nivel de servicios. Por el contrario, una comunidad mejor financiada en el año base seguirá disponiendo de recursos suficientes para ese nivel de gasto. Así pues, el Fondo de Suficiencia no trata de cubrir el primero de los objetivos (las necesidades reales de financiación derivadas de las competencias), sino el segundo: garantizar los ingresos del año base y que nadie pierda con el cambio de modelo, es decir, garantizar el statu quo.

Como se puede comprobar en los cuadros 1.1.3 y 1.3 de la liquidación del modelo del año 2009, todas las comunidades autónomas vieron teóricamente incrementados sus recursos respecto a los que corresponderían conforme al modelo de la Ley 21/2001 desde un punto de vista de caja. Sin embargo, los derechos reconocidos netos liquidados se redujeron en ese ejercicio como consecuencia de las caídas de los ingresos tributarios que serían reconocidas en el momento de la liquidación de las entregas a cuenta, dos años más tarde.

Por tanto, si el nuevo modelo debía mejorar la suficiencia de recursos aportando más financiación este objetivo puede ponerse en cuestión, dada la fuerte caída de los recursos tributarios durante los años de crisis. Como se puede comprobar en el Gráfico 4, aunque el incremento de recursos ingresados en 2009 mejoraba la suficiencia según un criterio de caja, una vez se tienen en cuenta las liquidaciones los ingresos proporcionados efectivamente por el nuevo modelo no resultan al principio mayores y en los años posteriores ya liquidados tampoco se supera apenas el nivel de 2007. Esta circunstancia justifica poner en cuestión la suficiencia de recursos desde la perspectiva de los niveles previos alcanzados.

**GRÁFICO 4. Evolución de los recursos del modelo de financiación en las CC. AA. de régimen común**



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

En este contexto de insuficiencia financiera generalizada, el funcionamiento del Fondo de Suficiencia se convierte en un serio obstáculo para su objetivo, al existir varias CC. AA. con un fondo de carácter negativo, es decir que no sólo no reciben recursos del mismo sino que se les detraen, a pesar de que tienen problemas de cobertura de sus gastos. Otra cuestión sumamente criticable de la dinámica de este Fondo es su evolución a lo largo de los años, asunto que se tratará en el apartado 5.2 dedicado al modelo de financiación y la Administración Central.

#### **1.4. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad**

El Preámbulo de la Ley establece como instrumentos para mejorar la autonomía y la corresponsabilidad el incremento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las comunidades autónomas y el incremento de las competencias normativas.

En lo que se refiere a los tributos cedidos, la Ley 22/2009 supone, respecto a la Ley 21/2001, un incremento de la recaudación de los Impuestos cedidos no gestionados por las CC. AA. El IRPF pasa del 33% al 50%, el IVA pasa del 35% al 50% y los Impuestos Especiales (salvo en el caso del Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre determinados medios de transporte, que ya se encontraban cedidos al 100% con anterioridad) pasan del 40% al 58%.

Sin embargo, como consecuencia del criterio de respeto al *statu quo* y de que la mejora de financiación se basa exclusivamente en los recursos adicionales del nuevo sistema, este incremento de los porcentajes de participación se produce a costa de un retroceso de la participación en el Fondo de Suficiencia. Por consiguiente, debe precisarse que la corresponsabilidad no ha supuesto un incremento de recursos proporcional al incremento de participación en la recaudación de los tributos.

En materia de competencias normativas de las CC. AA., se modifican exclusivamente en el caso del IRPF y, por lo general, con alguna excepción, se trata más de retoques técnicos fruto de la experiencia del ejercicio normativo de las comunidades autónomas que de incrementos sustanciales del poder tributario autonómico.

Este sentido técnico tiene, por ejemplo, la supresión del límite del 50% en los aumentos y disminuciones del tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual (límite que había llevado a algunas comunidades autónomas a crear deducciones autonómicas propias para inversiones en vivienda para evitar la aplicación de dicho límite). O la habilitación de un nuevo concepto de deducciones autonómicas en la cuota por subvenciones o ayudas públicas, siempre que no afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro. Esta opción se deriva de la experiencia normativa previa de algunas comunidades autónomas, que habían establecido deducciones relacionadas con ayudas por vivienda o por otros conceptos, sorteando la prohibición general de la Ley 21/2001 de afectación a categorías determinadas de renta, mediante su establecimiento como deducciones de importe fijo y no porcentual.

Otras nuevas posibilidades normativas de la Ley 22/2009, como la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del impuesto respecto de la escala estatal o el establecimiento de un margen del +-10% para la fijación de mínimos personales y familiares autonómicos, sí suponen, en principio, mayores espacios formales para la actuación normativa de las comunidades autónomas y dotan de mayor potencia recaudatoria a las posibles medidas a adoptar, aunque su utilización haya sido

desigual por éstas. Las comunidades sí han creado escalas autonómicas propias con tramos diferenciados de la estatal pero, con la excepción de Madrid, ninguna comunidad ha utilizado hasta el momento la posibilidad de alterar los mínimos personales y familiares. Dada la configuración actual de los mínimos como tramo a «tipo cero», los mismos proporcionan ahorros crecientes con las cargas familiares pero independientes de la renta, por lo que tienen mayor importancia relativa para las rentas bajas y medias. Así pues, cualquier alteración de los mismos que no fuera al alza tendría unos efectos regresivos.

En todo caso, el actual sistema de financiación —al igual que en los sistemas anteriores— no está preparado para una respuesta flexible a cambios tan radicales como los sufridos en los años recientes por la base económica correspondientes a la cesta de tributos cedidos, ni existe una experiencia de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas para explotar al máximo las posibilidades de incremento recaudatorio de los tributos con mayor potencial.

En este sentido, a pesar de las posibilidades formales de incremento de la escala autonómica, poco margen real queda a las comunidades autónomas cuando el Estado toma decisiones como suprimir la deducción por inversión en vivienda habitual, establecer tipos más altos para dos nuevos tramos superiores de base o crear un gravamen complementario. En este contexto, unos eventuales incrementos impositivos por parte de las comunidades autónomas alcanzarán niveles marginales de tributación casi confiscatorios.

Por otra parte, un defecto estructural del sistema de financiación en el ámbito de la corresponsabilidad es que el sistema de anticipos a cuenta del IRPF y liquidación definitiva a los dos años impide la necesaria inmediatez de los efectos recaudatorios derivados de las decisiones normativas por parte de los poderes autonómicos.

En el resto de los tributos cedidos, las comunidades autónomas no han experimentado incrementos efectivos de las competencias normativas, afectando los cambios exclusivamente a aspectos técnicos de los impuestos.

En el ámbito de los tributos cedidos gestionados, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o los Tributos sobre el juego, las comunidades han utilizado con profusión las capacidades normativas ya con anterioridad al modelo actual. El resultado de dicho ejercicio normativo constituye una de las principales fuentes de recursos suplementarios para las comunidades autónomas, si no la principal, y la corresponsabilidad fiscal ha sido verdaderamente efectiva y con repercusiones fiscales importantes.

No obstante, el ámbito de Operaciones Societarias, que constituye una modalidad del Impuesto sobre la que las comunidades autónomas no tienen competencias normativas, ha constituido el reverso de la moneda. Ello se debe al establecimiento de una exención estatal en la mayor parte de las operaciones sujetas a este concepto, lo que ha

vaciado su función como fuente de ingresos autonómica con un claro perjuicio inmediato, cuya compensación queda a los mecanismos diferidos previstos para salvaguardar el principio de lealtad institucional del que se hablará posteriormente en este informe.

En segundo lugar, y por lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la Comisión Europea ha presentado un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el régimen español del impuesto por las diferencias, derivadas del ejercicio normativo autonómico, entre la tributación efectiva de los contribuyentes por obligación personal y por obligación real, por contrario al derecho comunitario. Caso de prosperar el recurso influirá radicalmente en el reparto de las competencias normativas sobre el impuesto e, incluso, puede cuestionar la propia existencia de tal reparto competencial.

En conclusión, la autonomía normativa de las comunidades autónomas sobre determinados tributos, instaurada por la Ley 21/2001 y confirmada por la Ley 22/2009 responde a varios objetivos teóricos, como son:

- Dotar de instrumentos a las Administraciones autonómicas para desarrollar una política de fomento fiscal propia.
- Servir de elemento clave para el reconocimiento de las comunidades autónomas por los ciudadanos como poderes tributarios, en el sentido amplio de la palabra, corresponsables de tales tributos tanto en su gestión como en el destino de los recursos que proporcionan, porque la corresponsabilidad fiscal se basa, en el fondo, en que los residentes en una comunidad autónoma puedan valorar el nivel de servicios prestados por la misma, en función de la aportación fiscal que realizan
- Prestar la necesaria flexibilidad a los recursos tributarios para desarrollar sus potencialidades adaptándolos, desde el punto de vista de la consolidación fiscal, a incrementos marginales de gasto o a disminuciones de las fuentes de financiación.

A lo largo de los últimos doce años, el primero de los citados objetivos se ha visto ampliamente desarrollado, con el establecimiento por las comunidades autónomas de beneficios fiscales en diversos impuestos y en distintos ámbitos de fomento, como la familia, el acceso a la vivienda, el fomento de los jóvenes, discapacitados, el emprendimiento, etc.

El segundo de los objetivos sólo se ha cumplido en parte, enfrentándose a criterios de constitucionalidad y de derecho comunitario determinadas medidas normativas autonómicas que pretendían territorializar sus efectos. Aunque la asimetría reguladora resulta consustancial al régimen autonómico y a la pluralidad de poderes tributarios que supone la aplicación del bloque de constitucionalidad (Constitución y LOFCA), los

principios de igualdad y unidad de mercado o la libertad de establecimiento se siguen utilizando como argumento para limitar el ejercicio normativo autonómico.

Por otro lado, para valorar el nivel de servicios prestados en función de la aportación fiscal que realizan los ciudadanos, es necesario que el punto de partida de todas las CC. AA. sea el mismo. De otro modo, un mayor nivel de prestación de un determinado servicio en una comunidad con una menor presión fiscal sobre sus contribuyentes puede ser debido a una mejor financiación de partida que el de otra comunidad que establece una mayor presión fiscal pero cuenta con menos recursos del modelo de financiación. En este escenario, estaríamos consiguiendo un resultado completamente opuesto al perseguido: la percepción por el ciudadano de que su aportación fiscal es mal utilizada cuando, en realidad, el nivel prestacional es en gran medida independiente de la misma pues proviene de las diferencias de financiación originadas por el modelo.

Finalmente, la experiencia de los cuatro últimos años ha demostrado la escasa flexibilidad de la cesta de competencias normativas sobre los tributos cedidos para instrumentar reacciones anticíclicas (compensar pérdidas de recaudación por disminución de las bases de tributación, incentivar la actividad económica, etc.). La mayor parte de tales competencias normativas corresponden a tributos de carácter cíclico, en su mayoría de devengo no periódico y muy vinculados en sus bases a la evolución del sector inmobiliario, precisamente el más afectado por la presente crisis, y de incierta recuperación en nuestro país a corto, medio y largo plazo, al menos a los niveles que tenían hasta 2006.

El último gran ámbito de autonomía normativa de las CC. AA. es el de los tributos propios y es el que ha salido más reforzado de las modificaciones del 2009. A este respecto, la modificación del artículo 6.3 de la LOFCA, con el objeto de homogeneizar el tratamiento de la eventual superposición de tributos autonómicos con los tributos locales con el establecido, en el apartado 2 del mismo artículo, para la producida entre tributos autonómicos y los tributos estatales, sustituyéndose la prohibición de coincidencia de materias imponibles por la de coincidencia de hechos imponibles, está permitiendo a las CC. AA. la ocupación de mayores espacios de imposición propia. En todo caso, también en este ámbito las teóricas facultades formales para el establecimiento de nuevos tributos autonómicos encuentran fuertes resistencias en el Estado, con argumentos basados en el principio de igualdad de todos los españoles o la unidad de mercado.

### **1.5. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos**

Durante el periodo de vigencia del anterior modelo la principal preocupación era que un crecimiento muy acelerado de la población suponía un incremento de los gastos asociados a la misma por encima del incremento de ingresos. El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece que la capacidad de ajuste de estos a las necesidades de los ciudadanos son alcanzables mediante la actualización anual de las variables que determinan la

necesidad de financiación y un mayor peso de los recursos tributarios, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema.

Es evidente que el actual sistema supuso una mejora respecto a la situación anterior al prever una adaptación constante a la población existente en cada momento pero, en cambio, la valoración inicial de los resultados esperados del modelo ignoró que el escenario de ingresos crecientes de los años precedentes se había quebrado con la llegada de la crisis y esto iba a tener graves consecuencias sobre la dinámica del sistema.

Con el cambio de tendencia a la baja de los ingresos, las medidas de necesidad adoptadas desde el Gobierno Central ante la crisis y la dificultad de reducir en la misma medida un gasto público vinculado principalmente a la prestación de servicios públicos fundamentales, el modelo actual no se adapta con rapidez a las necesidades sociales. Como consecuencia de ello no presenta la estabilidad financiera suficiente a lo largo del tiempo, pues provoca que determinadas comunidades autónomas no puedan prestar sus servicios básicos en las mismas condiciones que el resto y se enfrenten a graves problemas de déficit y endeudamiento.

## 2. Análisis desde la perspectiva de los ingresos públicos

### 2.1. La evolución de los tributos cedidos

El análisis de la evolución de los ingresos públicos debe distinguir entre los tributos sujetos a liquidación (IRPF, IVA e IIEE) y los no sujetos a la liquidación del modelo, teniendo en cuenta las distintas formas de cómputo de los mismos a la hora de satisfacer las necesidades globales de financiación de las CC. AA.

#### 2.1.1. Tributos no sujetos a liquidación

Desde el año 2007 la recaudación real de los tributos no sujetos a liquidación ha presentado una importante caída, que resulta especialmente acentuada en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD) y es algo menor pero igualmente pronunciada en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) que, por su naturaleza, cabe esperar que presente una mayor estabilidad en el tiempo.

**TABLA 4. Evolución de los tributos no sujetos a liquidación**

	2007	2008	2009	2010	2011	Variación periodo 2007-2011
ITPAJD	16.445.888	9.534.846	7.592.877	7.156.024	5.860.845	-64,36%
ISD	2.745.723	2.730.481	2.470.750	2.169.319	1.964.493	-28,45%
Juego	1.914.701	1.735.894	1.581.129	1.468.737	1.238.290	-35,33%
<b>Total</b>	<b>21.106.312</b>	<b>14.001.221</b>	<b>11.644.756</b>	<b>10.794.080</b>	<b>9.063.628</b>	<b>-57,06%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Inspección General.

Como se observa en la tabla 4, el ITP-AJD ha sido la principal fuente recaudatoria para las comunidades autónomas entre los tributos cuya gestión estaba totalmente cedida. Al ser también la figura que ha presentado una mayor caída de recaudación - situándose, en varias CC. AA. en un tercio de la recaudación que se producía hace unos pocos años-, el impacto de esta reducción ha sido especialmente relevante para la hacienda autonómica.

#### 2.1.2. Tributos sujetos a liquidación

Los tributos sujetos a liquidación, compartidos con el Estado, han mostrado una evolución completamente diferente, mucho más estable a pesar de que la crisis también ha impactado en ellos. La tabla 5 recoge las cuantías asignadas en cada uno de los modelos de liquidación donde se puede comprobar que los importes presentan una mayor esta-



bilidad en el tiempo. La disminución en la recaudación en el periodo 2007-2011 es tan sólo del 6,99%.

**TABLA 5. Evolución de los tributos sujetos a liquidación**

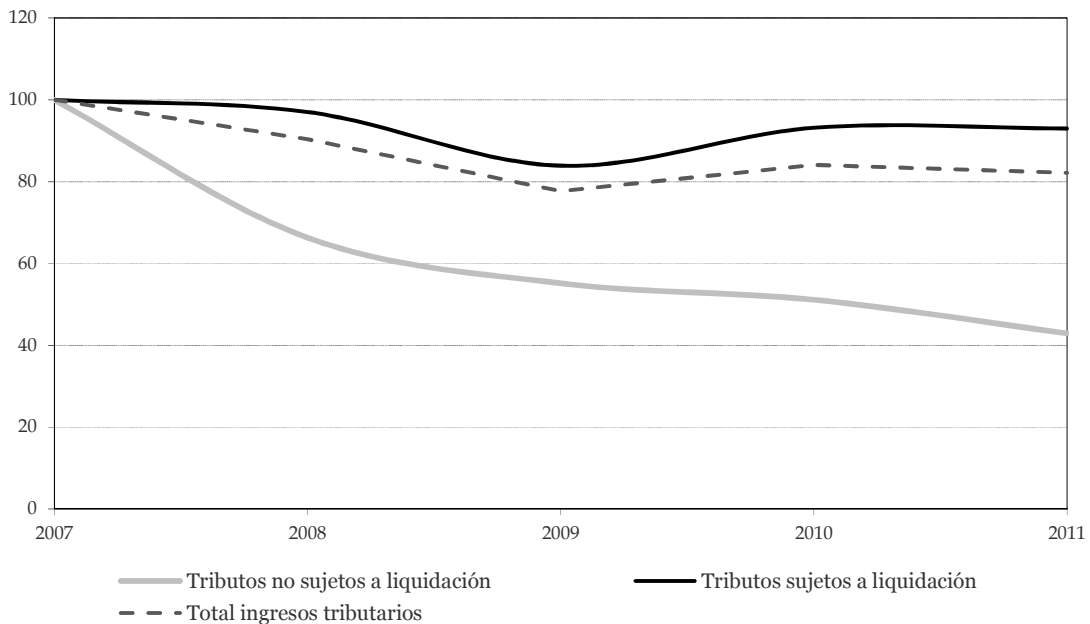
	<b>2007*</b>	<b>2008*</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variación periodo 2007-2011</b>
IRPF	36.717.3812	38.446.855	35.709.529	34.740.338	34.977.644	-4,74%
IVA	27.924.685	24.010.384	16.783.313	24.543.207	24.651.037	-11,72%
IIEE	11.922.696	11.847.855	11.754.918	12.057.188	11.583.462	-2,85%
<b>Total</b>	<b>76.564.762</b>	<b>74.305.094</b>	<b>64.247.760</b>	<b>71.340.734</b>	<b>71.212.144</b>	<b>-6,99%</b>

\* Dado que en los años 2007 y 2008 el porcentaje de cesión de los tributos era diferente se ha elevado el mismo para homogeneizar los datos con los años siguientes.

Fuente: Liquidaciones del modelo de financiación publicadas por el MINHAP.

Esta relativa estabilidad de los tributos compartidos —en comparación con los no sujetos a liquidación— y su mayor volumen han atenuado la caída de la recaudación tributaria total de las comunidades que, en todo caso, ha sido significativa entre 2007 y 2011, pues el retroceso de los ingresos fiscales ha sido del 17,81%, como puede observarse en el gráfico 5.

**GRÁFICO 5. Evolución de tributos sujetos y no sujetos a liquidación respecto al año base (porcentaje)**



Fuente: MINHAP.

En conclusión, el comportamiento de los ingresos tributarios en los años de vigencia de la Ley 22/2009 indica que los impuestos sujetos a liquidación han mostrado un retro-

ceso durante la grave crisis económica pero se han comportado de manera mucho más estable que los tributos no sujetos a liquidación. Estos han mostrado un importante carácter cíclico que ha agravado la situación financiera de las CC. AA. al producirse un desplome en los mismos muy por encima de la caída del PIB nominal.

## **2.2. La sostenibilidad de los ingresos públicos**

Los ingresos no financieros han mostrado una elevada elasticidad a las variaciones negativas de la actividad durante el desarrollo de la crisis. Mientras las caídas del PIB nominal acumuladas, en el periodo 2007-2012, se elevan al 3,36%, la de los ingresos no financieros de las comunidades autónomas son del 10,75% y la de los principales tributos no sujetos a liquidación, en el periodo 2007-2011, del 57,06%.

Existen diferencias significativas entre las trayectorias de los ingresos no financieros de la Administración Central y de las comunidades autónomas, tanto en intensidad como en el perfil temporal de la evolución. Estas diferencias son mayores todavía cuando se consideran los ingresos consolidados, dada la importancia de las transferencias entre administraciones. Dichas transferencias son más complejas en estos años como consecuencia de los cambios en el modelo de financiación de 2009 y las deficientes previsiones presupuestarias de 2008 y 2009, que aumentaron la importancia de las devoluciones en las liquidaciones posteriores.

Las comunidades solo experimentan retrocesos en sus ingresos consolidados a partir de 2010, cuando comienzan a liquidar los anticipos recibidos en 2008 con base en unos Presupuestos Generales del Estado excesivamente optimistas. La caída de ingresos acumulada desde entonces hasta 2011 es muy intensa y superior a la media de las AA. PP. Pese a recuperarse parte de la misma en 2012, los ingresos de las comunidades este último año son inferiores en un 11% a los de 2008.

La Administración Central experimentó una caída muy intensa de sus ingresos consolidados en 2009, tanto que tras cumplir con sus compromisos de transferencias hubo de financiar con déficit la práctica totalidad de sus demás gastos. La recuperación posterior de los ingresos consolidados se deriva de la reducción de las transferencias comprometidas y las medidas fiscales adoptadas, pero sus ingresos siguen siendo en 2012 un 16% inferiores a los de 2008.

Estas reducciones tan intensas —y duraderas hasta 2012— de los ingresos no financieros en España, y en las CC. AA. en particular, ponen de manifiesto un comportamiento cíclico muy relevante en los ingresos públicos. Este elemento estaba escasamente presente en las coordenadas financieras contempladas por los gobiernos autonómicos y, en general, por las AA. PP., cuando se definió el actual modelo de financiación. Al coincidir en la primera década de este siglo un periodo de importantes traspasos de competencias con una fuerte expansión, las comunidades asumieron compromisos de gasto permanentes que financiaban con los ingresos (transitorios) asociados al *boom* inmobiliario, incurriendo en déficits estructurales que no fueron contemplados como tales.

Fue un periodo en el que las rebajas impositivas resultaron compatibles con aumentos de la recaudación.

**TABLA 6. Evolución de los recursos no financieros consolidados de las Administraciones Públicas y del PIB**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<i>Millones de euros</i>					
Comunidades autónomas	145.553	151.044	128.440	109.853	129.899
Administración Central	64.950	4.164	48.774	69.118	54.489
Corporaciones locales	55.705	60.961	58.284	49.571	52.180
Adm. de la Seguridad Social	135.869	151.492	148.500	151.129	145.477
Total AA. PP.	402.078	367.661	383.998	379.671	382.044
PIB nominal	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.051.204
Total recursos no fin. / PIB	37,0%	35,1%	36,6%	35,7%	36,3%
<i>Índice 2008=100</i>					
Comunidades autónomas	100,0	103,8	88,2	75,5	89,2
Administración Central	100,0	6,4	75,1	106,4	83,9
Corporaciones locales	100,0	109,4	104,6	89,0	93,7
Adm. de la Seguridad Social	100,0	111,5	109,3	111,2	107,1
Total AA. PP.	100,0	91,4	95,5	94,4	95,0
PIB nominal	100,0	96,3	96,4	97,8	96,6

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

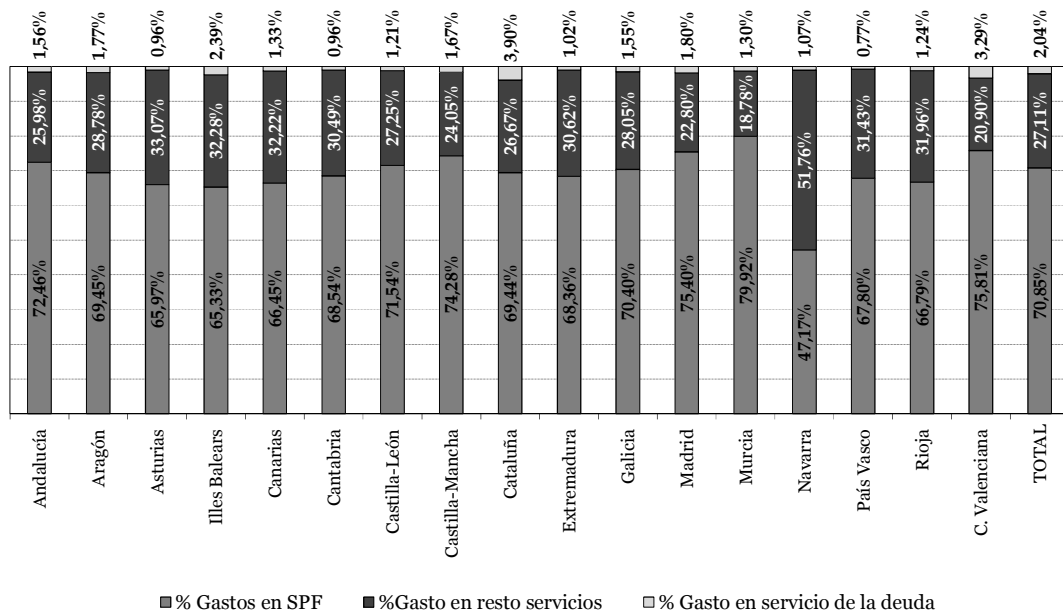
El diseño del actual modelo coincide con la llegada de la crisis, pero la caída de ingresos fue inicialmente ignorada y cuando las administraciones afrontaron las reducciones de ingresos fiscales lo hicieron desde una resistencia inicial a subir impuestos. La Administración Central los subió antes, presionada por la gravedad de su situación, pero la elevación de los tipos impositivos de impuestos que estaban compartidos, como el IRPF y el IVA, se realizó sin coordinación con las CC. AA., que no participaron en la decisión ni está previsto que participen en el rendimiento financiero de la misma (art. 21.2 ley 22/2009).

### 3. Análisis de las políticas de gasto financiadas por las CC. AA.

#### 3.1. Importancia de los SPF

Si se analiza la composición del gasto de las CC. AA., desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria publicada por el Ministerio, (gráfico 6) se comprueba que la parte más importante del mismo corresponde a la prestación de Servicios Públicos Fundamentales (SPF). En los años 2009 a 2011 se destina una media del 70,85% del presupuesto de las CC. AA. a esta finalidad, si bien en algunas comunidades las partidas destinadas a los SPF pueden superar el 75% del gasto. Estos porcentajes se calculan incluyendo las partidas destinadas al servicio de la deuda, y serían todavía mayores si se excluyeran estas.

GRÁFICO 6. Porcentaje del gasto en operaciones no financieras de las CC. AA., 2009-2011

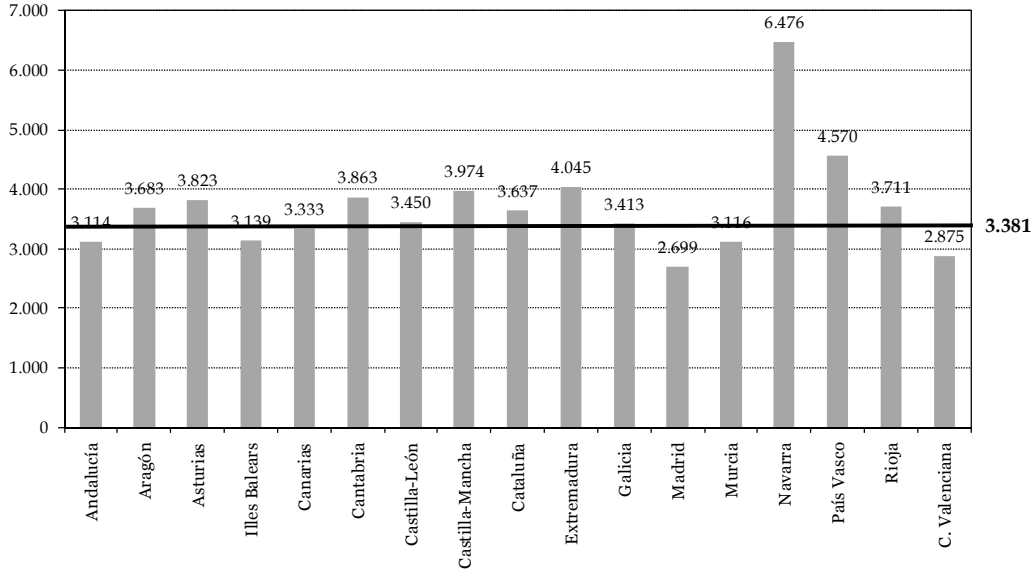


Fuente: MINHAP.

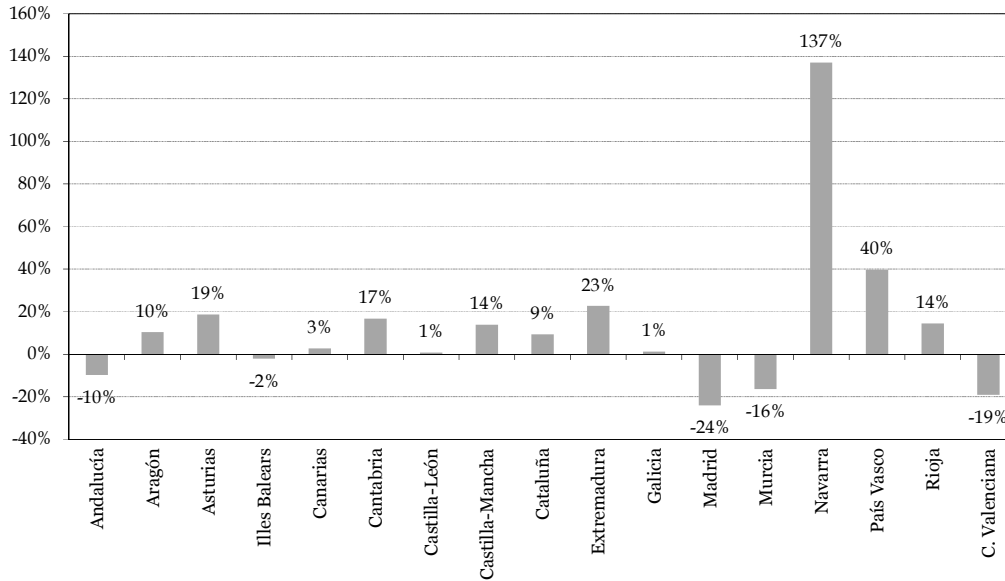
El mayor peso en el presupuesto de gastos de una comunidad de los SPF no implica necesariamente que su gasto por habitante en los mismos sea mayor, pues el total de gastos per cápita de las distintas comunidades es muy distinto, como se advierte en el gráfico 7, que muestra las desviaciones porcentuales con respecto a la media. En el mismo se aprecia la enorme distancia a la que se sitúan las comunidades forales —por encima de la media— y también que las desviaciones entre comunidades de régimen común son sustanciales, superiores en bastantes casos a los 20 puntos porcentuales, tanto por encima como por debajo de la media.

**GRÁFICO 7. Gasto no financiero en cada comunidad autónoma. Media 2009-2011**

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)

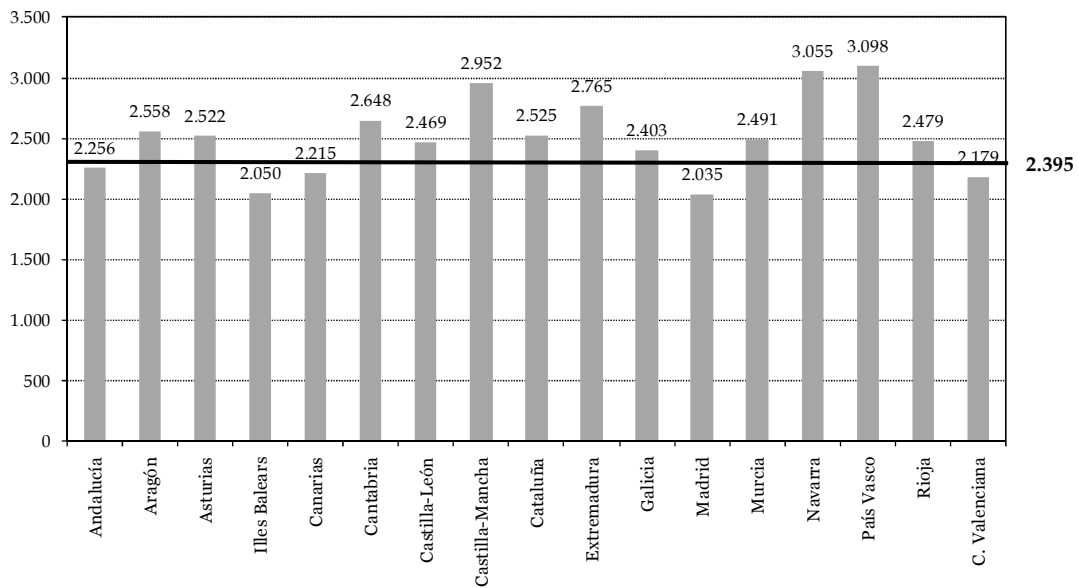


Fuente: MINHAP.

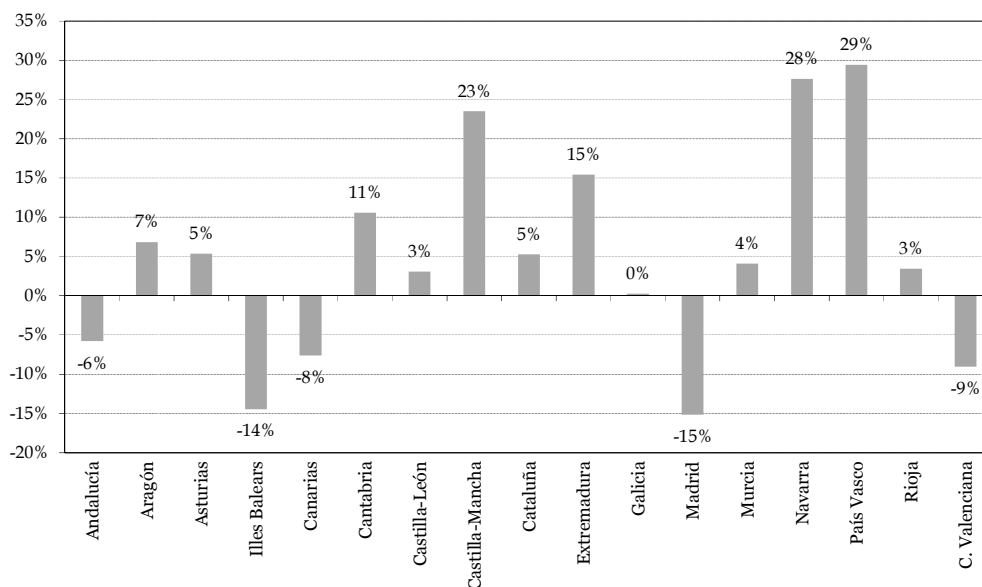
El gráfico 8 muestra la media de gasto por habitante realizado por las CC. AA. en SPF en el trienio 2009-2011 y la desviación de cada comunidad respecto a la media. Las desviaciones entre comunidades son sustanciales —se aproximan a los 1.000 euros por habitante—, especialmente porque se trata de los servicios en los que la igualdad de oportunidades es más relevante. Algunas comunidades más desviadas de la media por debajo figuraban en el gráfico 6 entre aquellas en las que el peso de los SPF en su gasto es mayor. Esto sucede a pesar de gastar menos por habitante, debido a que su nivel de gasto total es menor.

**GRÁFICO 8. Gasto en SPF en cada comunidad autónoma. Media 2009-2011**

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)



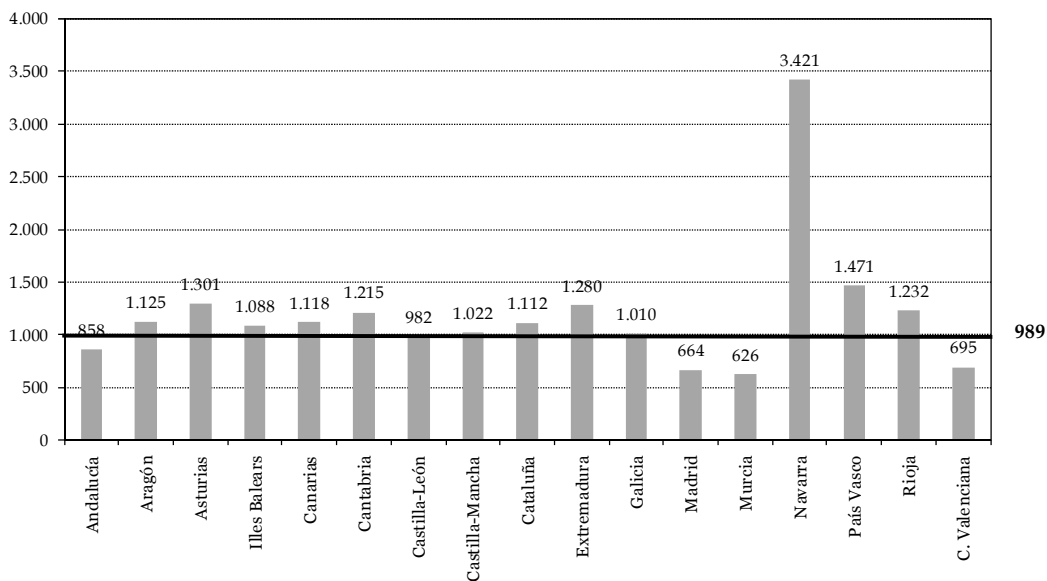
Fuente: MINHAP

El gráfico 9 muestra el gasto medio por habitante en el resto de funciones distintas de los SPF. En este caso es relevante destacar que las diferencias entre comunidades vuelven a ser sustantivas —especialmente en el caso de las comunidades forales— y también que los porcentajes de desviación a la media son ahora mucho mayores que en el caso de los SPF.

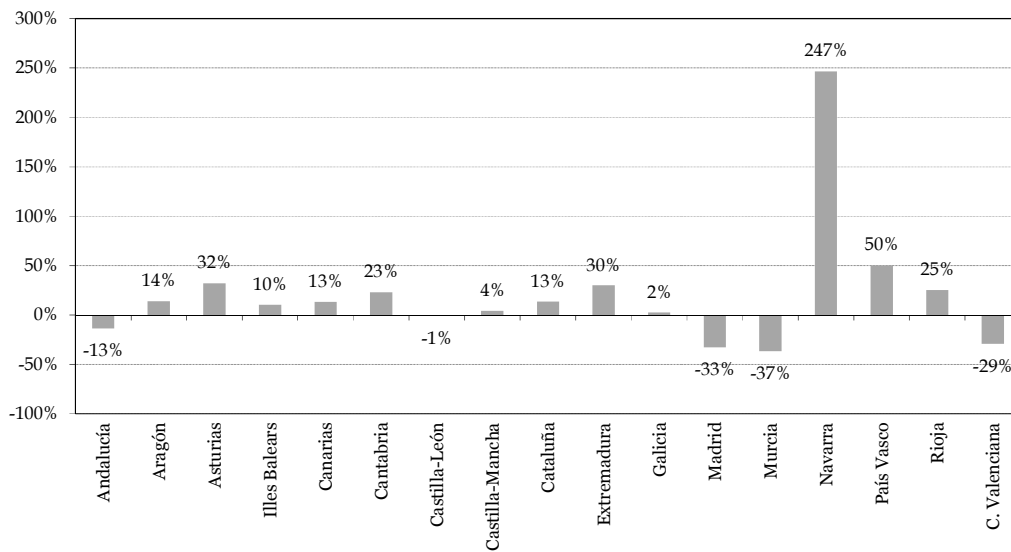
Se puede comprobar como hay CC. AA. que se encuentran por debajo de la media tanto en los gastos destinados a los SPF como en el resto de gastos de las mismas.

**GRÁFICO 9. Gasto en el resto de servicios en cada comunidad autónoma. Media 2009-2011**

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)



Fuente: MINHAP.

### 3.2. Rigidez de los gastos

La caída de ingresos fiscales refleja, como se ha señalado anteriormente, una elevada elasticidad de la recaudación a las fluctuaciones del PIB. No sucede lo mismo, sin embargo, con el comportamiento de los gastos de las CC. AA. y, en consecuencia, un retroceso de los ingresos de tal magnitud pone en cuestión la viabilidad financiera de un Estado del Bienestar que ofrece niveles de servicios como los desplegados por las comunidades antes de la llegada de la crisis. Ante esta situación parece oportuna, tanto una revisión del sistema fiscal en su conjunto como de la eficiencia del gasto público para asegurar los niveles deseados del Estado del Bienestar.

El gráfico 10 ofrece los datos básicos para ilustrar este problema, comparando la evolución de las magnitudes de ingresos y gastos de las CC. AA. más relevantes. Como se puede observar, los gastos —en particular los asociados a los SPF— se han contraído menos que los ingresos hasta 2011. Ese desajuste ha sido cubierto con endeudamiento, pero ha acabado enfrentando a las comunidades a graves problemas financieros. También es interesante destacar la trayectoria en el gráfico de la inversión de las CC. AA.: como en otras administraciones, en estos años su reducción ha sido enorme, convirtiéndose en la primera variable de ajuste hasta el punto de que la inversión bruta no cubre en muchos casos la depreciación del capital público acumulado.

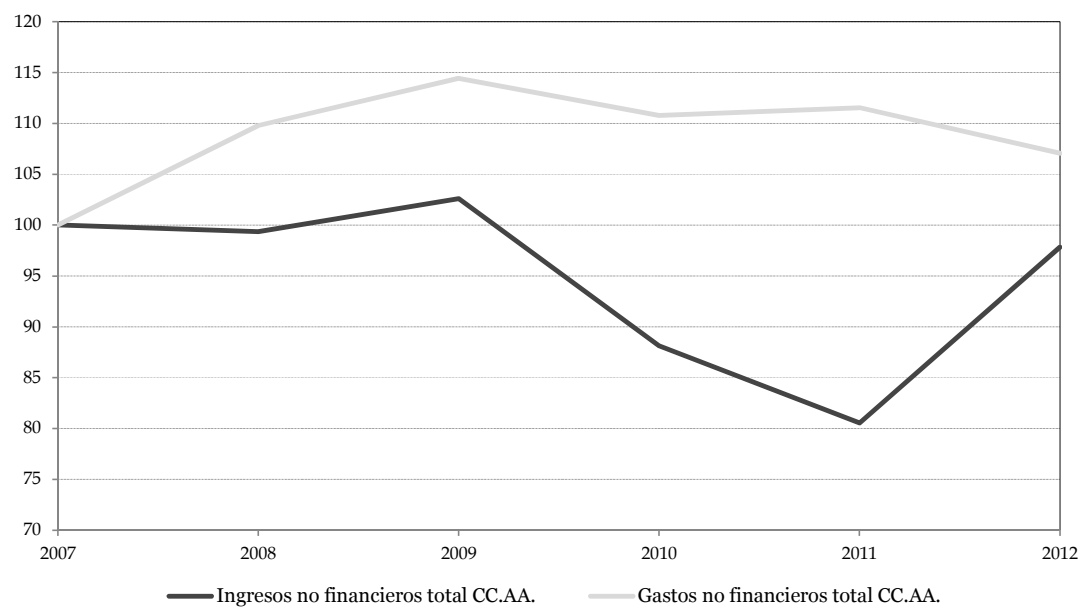
Como se ha comprobado en gráficos anteriores, las competencias de mayor dimensión presupuestaria gestionadas por las CC. AA. corresponden al grupo funcional del gasto público denominado «Producción de bienes de carácter social» —sanidad, educación y protección social—, sobre el que se sustenta una gran parte de las prestaciones en especie del Estado del Bienestar. El gasto asociado a estas funciones está en gran medida determinado por el catálogo de servicios legalmente establecido —o consolidado por la práctica de las administraciones públicas—, por el tamaño de la población y por la intensidad con la que los ciudadanos demandan los servicios.

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

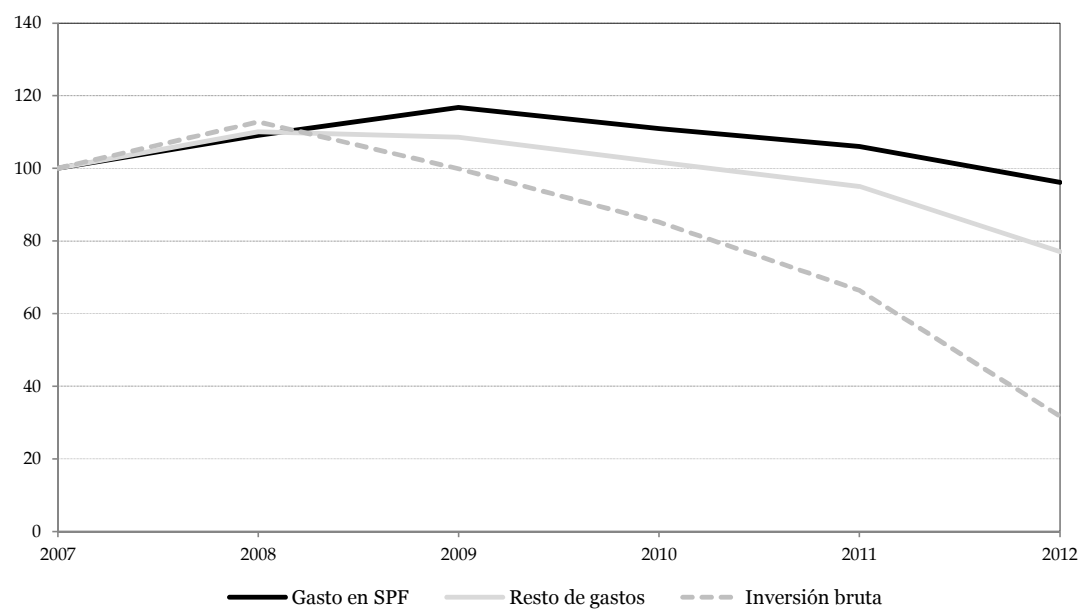


**GRÁFICO 10. Evolución de ingresos y gastos de las CC. AA.**  
(2009 = 100)

a) Ingresos y gastos totales



b) Detalle de gastos



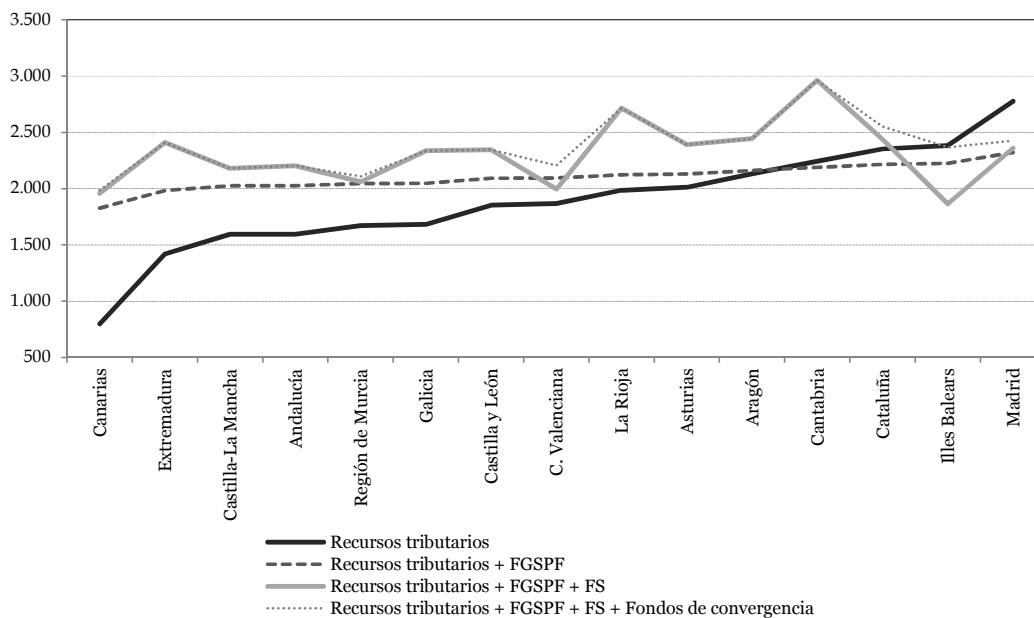
Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

## 4. Análisis del funcionamiento de los fondos del sistema

El análisis de los diferentes fondos del sistema requiere un apartado específico en este informe porque suponen el principal elemento distorsionador del modelo y la razón por la que, en la casi totalidad de los casos, no se consiguen los objetivos señalados en el Preámbulo de la Ley 22/2009 ni los fines para los que cada uno de los fondos fueron creados.

El principal efecto distorsionador de los fondos se produce en la financiación per cápita, como puede observarse en el gráfico 11, construido con los datos de la liquidación del año 2011. Como se puede comprobar, aunque el modelo parte de una igualdad de recursos entre comunidades al mutualizar el 75% de los ingresos tributarios generados en cada una de ellas para constituir el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, tal igualdad desaparece a raíz de la incorporación del Fondo de Suficiencia. A partir de ese momento el sistema deja de responder a una lógica de financiar necesidades para atender como objetivo principal al mantenimiento del statu quo. Los Fondos de Convergencia hacen todavía más confuso y discutible el resultado, y amplifican todavía más el abanico de recursos por habitante de las distintas comunidades.

**GRÁFICO 11. Distribución de los recursos per cápita en función de la aplicación de los distintos fondos del modelo de financiación del año 2011**



Fuente: MINHAP y elaboración propia.

#### **4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**

Según el artículo 9 de la Ley 22/2009 este fondo tiene como objeto asegurar que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.

En el gráfico 11 se comprueba que, aunque los recursos tributarios per cápita de las comunidades son muy desiguales debido a sus distintos niveles de renta y riqueza, tras la introducción del Fondo de Garantía de SPF se produce una importante homogeneización en los recursos por habitante ajustado.

#### **4.2. Fondo de Suficiencia Global**

A la vista del gráfico 11, la aplicación del Fondo de Suficiencia acaba con la distribución igualadora de recursos que se derivaba del Fondo de Garantía. Por tanto, el Fondo de Suficiencia —que conceptualmente era la gran aportación del nuevo modelo para contemplar las mayores necesidades de financiación de las CC. AA.— se aplica de manera que destruye la regla de equidad contemplada en el Fondo de Garantía y restituye el statu quo resultante de la aplicación del modelo de financiación anterior.

Otros aspectos problemáticos destacables de este Fondo de Suficiencia —como la cuestión de si efectivamente los recursos han resultado suficientes en estos años de crisis— ya han sido desarrollados anteriormente en el apartado 1.3 de este informe y no serán reiterados.

#### **4.3. Fondos de Convergencia**

La Ley 22/2009 crea dos fondos de convergencia:

- El fondo de competitividad.
- El fondo de cooperación.

##### **4.3.1. Fondo de Competitividad**

El Fondo de competitividad tiene como objetivo reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación per cápita entre CC. AA. Este objetivo se consigue parcialmente, pero se hubiera podido conseguir de manera más eficaz evitando las distorsiones ya comentadas que introduce el Fondo de Suficiencia o las que se verán que introduce el Fondo de Cooperación.

Los principales problemas que presenta el Fondo de Competitividad son:

- A pesar de existir las desigualdades de financiación entre CC. AA. que refleja el apartado 1.2 de este informe, el Fondo de Competitividad no se reparte en su totalidad. Como se observa en la tabla 7, sólo en el primer año de aplicación del modelo este fondo fue totalmente repartido, pero en los años posteriores no ha sido así porque el artículo 23 de la ley que regula el fondo tiene tantos condicionantes que permiten que queden importantes cuantías por distribuir. Esta situación carece de sentido dadas las graves diferencias de financiación entre CC. AA.

**TABLA 7. Evolución de la distribución del Fondo de Competitividad**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Dotación del Fondo	2.572.500,00	4.084.057,65	3.841.857,41
Fondo distribuido	2.572.500,00	3.037.822,67	2.992.016,65
Fondo sin distribuir	0,00	1.046.234,98	849.840,76

Fuente: MINHAP.

- El Fondo establece una definición de financiación media por habitante ajustado que excluye del cálculo la aplicación de los Fondos de Convergencia, lo que introduce distorsiones e impide la aproximación a la financiación media real.
- El objetivo del Fondo es reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre las CC. AA., pero las normas que determinan qué comunidades se benefician del mismo establecen criterios arbitrarios sin una justificación clara. Por ejemplo, el artículo 23.4 establece como requisito que el índice que representa la financiación por habitante ajustado respecto a la financiación media debe ser inferior al índice de capacidad fiscal por habitante ajustado sin que esta pueda ser superior al límite que fije la ley<sup>1</sup>. De esta forma, se está creando un doble límite:
  - Las CC. AA. con menor capacidad fiscal tendrán como límite el que su financiación homogénea por habitante ajustado iguale la media, es decir, que el índice sea inferior a 1.
  - Las CC. AA. con mayor capacidad fiscal tendrán como límite el resultado de multiplicar por 1,05 o 1,06 la financiación homogénea por habitante ajustado media. Este segundo criterio permite a las Comunidades con mayor capacidad fiscal acceder al Fondo aunque sus ingresos superen a la media, detrayendo recursos que podrían dirigirse a otras comunidades.
- Junto al criterio que se acaba de mencionar que beneficia a las CC. AA. más ricas, la Ley establece una Disposición Adicional Tercera que establece una compensación a favor de aquellas regiones en las que, existiendo simultáneamente un Fondo de Suficiencia negativo y un Fondo de Garantía también negativo, no alcancen

<sup>1</sup> La Disposición Transitoria Primera en su apartado 8 establece que este límite será de 1,05 para los años 2009 y 2010 y 1,06 para el año 2011 y siguientes.

el nivel medio de financiación por habitante ajustado después de la aplicación del Fondo de Competitividad.

Esta Disposición resulta claramente discriminatoria porque solo beneficia a parte de las comunidades autónomas que quedan por debajo de la media de financiación por habitante ajustado. En la práctica, las beneficiarias de estos recursos serán comunidades con una renta per cápita por encima de la media mientras que no lo serán aquellas comunidades que también tienen una financiación inferior a la media pero no cumplen los mencionados requisitos principalmente por ser más pobres.

Por otro lado, esta Disposición asigna los recursos sin los condicionantes que se aplican a la distribución del Fondo de Competitividad cuando su cálculo se combina con el del Fondo de Cooperación.

En conclusión, el Fondo de Competitividad resulta *ad hoc* y opera como un remiendo del modelo de financiación cuando este queda desfigurado por la combinación resultante del diseño realizado del Fondo de Garantía de SPF y del Fondo de Suficiencia. Como tal parche cumple parcialmente su cometido de mitigar la situación de las comunidades autónomas que quedan muy por debajo de la media en la distribución de recursos, pero su configuración y normas de funcionamiento impiden también que pueda cumplir plenamente este objetivo, al establecer distinciones entre las CC. AA. beneficiarias del fondo que no son acordes con la finalidad perseguida.

#### **4.3.2. Fondo de Cooperación**

El objetivo del fondo es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta, pero su existencia es criticable por diferentes razones:

- El modelo de financiación de las comunidades autónomas debería limitarse a regular las fuentes de financiación necesarias para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas las comunidades, sin incluir instrumentos que corresponden a políticas activas de desarrollo regional, para las que deben utilizarse otros medios. La Constitución Española en su Art. 158.2 ya prevé un Fondo de Compensación interterritorial con este mismo fin, al que también se destinan los recursos de distintos fondos europeos.
- Aunque la finalidad del Fondo de Cooperación es equilibrar y armonizar el desarrollo regional, sin embargo se distribuye atendiendo a parámetros como la densidad de población o el crecimiento de la misma que no parecen tener nada que ver con el objetivo del fondo. Como resultado de ello participan del mismo muchas comunidades que tienen una renta per cápita superior a la media de España, mientras quedan fuera otras con renta per cápita y financiación por habitante ajustado por debajo de la media.

- Este fondo tiene un efecto de «vasos comunicantes» con el de competitividad, de forma que lo que se perciba del primero deja de percibirse del segundo (si se tenía derecho al mismo). Pero los objetivos de ambos fondos son diferentes y al comunicarse los resultados se diluyen con el efecto de que una comunidad autónoma obtenga una financiación inferior a la que le correspondería por ser sus recursos bajos y su renta por habitante inferior a la media: su financiación seguirá estando por debajo de la media y, además no podrá optar a fondos adicionales de estímulo económico.

A las críticas teóricas que se pueden realizar al Fondo de Cooperación puede añadirse que el objetivo de favorecer la convergencia de las Comunidades situadas por debajo de la media no se ha conseguido en el caso de cinco de ellas. La evolución de la renta per cápita desde 2009 indica que esas comunidades han visto reducirse su renta per cápita más rápidamente que la media de las comunidades de régimen común en estos años de crisis, debiendo advertirse que en todos los casos menos uno se trata de regiones que reciben del modelo de financiación unos recursos por habitante inferiores a la media.

TABLA 8. Evolución de la renta per cápita de las CC. AA. de régimen común, 2009-2012

Comunidad Autónoma	2009			2010 (P)			2011 (P)			2012 (A)			Variación 2009/2012
	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	
Castilla y León	21.795	97,5%	-3,3%	22.025	99,1%	1,1%	22.277	100,4%	1,1%	21.994	100,8%	-1,3%	0,91%
Rioja, La	25.008	111,8%	-5,2%	25.335	114,0%	1,3%	25.537	115,0%	0,8%	25.185	115,4%	-1,4%	0,71%
Cataluña	26.489	118,5%	-4,1%	26.521	119,3%	0,1%	26.603	119,8%	0,3%	26.412	121,1%	-0,7%	-0,29%
Galicia	20.423	91,3%	-3,3%	20.603	92,7%	0,9%	20.476	92,2%	-0,6%	20.330	93,2%	-0,7%	-0,46%
Aragón	25.124	112,4%	-5,3%	25.330	113,9%	0,8%	25.318	114,1%	0,0%	24.805	113,7%	-2,0%	-1,27%
Asturias, Principado de	21.140	94,5%	-5,4%	21.247	95,6%	0,5%	21.310	96,0%	0,3%	20.862	95,6%	-2,1%	-1,32%
Cantabria	22.016	98,5%	-4,8%	22.064	99,2%	0,2%	22.055	99,4%	0,0%	21.692	99,4%	-1,6%	-1,47%
Canarias	19.235	86,0%	-6,0%	19.345	87,0%	0,6%	19.325	87,1%	-0,1%	18.935	86,8%	-2,0%	-1,56%
Balears, Illes	24.169	108,1%	-5,7%	23.829	107,2%	-1,4%	23.769	107,1%	-0,3%	23.589	108,1%	-0,8%	-2,40%
Comunitat Valenciana	20.171	90,2%	-7,1%	20.109	90,5%	-0,3%	19.869	89,5%	-1,2%	19.480	89,3%	-2,0%	-3,43%
Castilla-La Mancha	18.407	82,3%	-5,6%	18.178	81,8%	-1,2%	18.144	81,7%	-0,2%	17.688	81,1%	-2,5%	-3,91%
Andalucía	17.442	78,0%	-5,0%	17.193	77,3%	-1,4%	17.122	77,1%	-0,4%	16.739	76,7%	-2,2%	-4,03%
Madrid, Comunidad de	30.182	135,0%	-2,5%	29.471	132,6%	-2,4%	29.576	133,2%	0,4%	28.906	132,5%	-2,3%	-4,23%
Extremadura	15.859	70,9%	-2,9%	15.869	71,4%	0,1%	15.653	70,5%	-1,4%	15.129	69,4%	-3,3%	-4,60%
Murcia, Región de	19.035	85,1%	-6,4%	18.952	85,3%	-0,4%	18.470	83,2%	-2,5%	18.027	82,6%	-2,4%	-5,30%
<b>Total Nacional</b>	<b>22.359</b>		<b>-4,5%</b>	<b>22.231</b>		<b>-0,4%</b>	<b>22.197</b>		<b>0,0%</b>	<b>21.815</b>		<b>-1,7%</b>	<b>-2,43%</b>

Fuente: INE y elaboración propia.

## 5. El modelo de financiación y la Administración Central

---

Hasta ahora se ha comentado los efectos que ha tenido el modelo actual en la distribución de recursos entre las CC. AA., la equidad de esta distribución y las diferentes deficiencias del mismo. Complementariamente, es necesario analizar cómo ha afectado el mencionado modelo a la Administración Central y si son adecuados y se han aplicado correctamente los mecanismos de compensación previstos en el modelo ante decisiones unilaterales adoptadas por parte de esta.

### 5.1. Reasignación inicial de recursos entre la Administración Central y las CC. AA.

El primer aspecto a destacar es que el modelo actual de financiación supuso una reasignación de recursos entre la Administración Central y las comunidades autónomas, con lo que estas disponían teóricamente de 11.600 millones de euros adicionales en el momento de su puesta en marcha. Esta nueva distribución de recursos, necesaria dado el reparto de competencias a la que se había llegado entre la Administración Central y Autonómica, se realizó no obstante de un modo que no fue el más conveniente para conseguir los objetivos del modelo, debido a la complejidad derivada del número de fondos creados y el funcionamiento de los mismos.

Así, aunque el artículo 5 de la Ley 22/2009 establece que se incorporarán al Fondo de Garantía 4.900 millones de euros, estos no se incorporan en el Fondo de Garantía del año 2009, que sería lo lógico, sino en el Fondo de Garantía del año 2007. Este hecho implica que para calcular el Fondo de Garantía de 2009 haya de actualizarse con la evolución de los ITE correspondientes, con lo que la aportación inicial al Fondo de Garantía resulta bastante inferior a esos 4.900 millones de euros debido a la caída de la recaudación en 2008 y 2009. Lo mismo sucede con los 2.400 millones que deben incorporarse en el año 2010. De esta forma, en la liquidación del año 2009 se puede observar que se establece como aportación del Estado en el año base de 5.655 millones de euros a incorporar al Fondo de Garantía, pero como consecuencia de la aplicación del ITE 2007-2009 la cantidad efectiva finalmente aportada es de 3.315 millones de euros, es decir, 2.340 millones de euros menos. Esto no supone una pérdida de recursos para las CC. AA., pero sí un trasvase de recursos del Fondo de Garantía al Fondo de Suficiencia que se distribuyen de forma distinta.

Al ser el Fondo de Garantía el que más contribuye a la equidad dentro del actual modelo y dadas las distorsiones que produce el Fondo de Suficiencia, el mecanismo a través del cual se realizó esta incorporación de los fondos ha tenido consecuencias.

Un segundo aspecto discutible de la aportación inicial del Estado es el criterio de reparto de 1.200 millones dedicados a financiar las prestaciones a dependientes recogido en el Art. 6.A. Es evidente que la Ley de Dependencia aprobada por el Estado estableció un



importante condicionante a las CC. AA. al establecer una nueva obligación que requería de recursos adicionales para hacer frente a la misma. El problema que ello planteaba, sin embargo, tiene dos aspectos diferentes:

- En el momento inicial no todas las CC. AA. estaban dotadas del mismo nivel de recursos para poder hacer frente a esta nueva obligación, por lo que el ritmo de reconocimiento de personas dependientes tuvo una evolución dispar.
- La tramitación administrativa de los expedientes también era diferente entre las CC. AA., por su diferente velocidad, lo que volvía a incidir en el ritmo de reconocimiento.

El primero de los aspectos no es responsabilidad de las comunidades y el segundo sí, pero puede verse influido por el primero. Ignorando estas circunstancias, el criterio establecido fue que los recursos se distribuyen en función del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a la prestación en el momento de cálculo del nuevo modelo. Es evidente que inyectar 1.200 millones de euros en función del número de personas dependientes efectivamente reconocidas con derecho a prestación creaba una situación de desigualdad muy elevada entre las CC. AA., que favorecía a aquellas con mayores recursos y a las que ya habían tramitado la mayor parte de los expedientes. En cambio, las de menores recursos que no tenían dotación económica suficiente para su reconocimiento quedaban en una situación de discriminación permanente, cosa que no hubiera sucedido si la partida se hubiera distribuido en función de criterios que tuviera en cuenta el número de personas potencialmente dependientes.

## **5.2. La revisión del Fondo de Suficiencia**

La revisión del Fondo de Suficiencia va íntimamente ligada al principio de lealtad institucional que se analizará en el punto 5.3 y cuya definición es, en muchos casos, cuanto menos difusa.

La Ley, en su artículo 21, establece tres causas de revisión del Fondo de Suficiencia que serán consideradas a continuación:

- Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores.
- Cesión de nuevos tributos.
- Variaciones en los tipos impositivos.

### **5.2.1. Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores**

Estos cambios deberán ser acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto y constituyen la causa de revisión del Fondo de Suficiencia que presenta unos límites más indefinidos del principio de lealtad institucional. Por ejemplo, la instauración de la nueva FP Dual regulada por la Administración Central, ¿constituye la ampliación de un servicio anterior o simplemente una decisión que incrementa el coste de un servicio ya existente?

En todo caso, en la práctica esta delimitación es más teórica que real porque en los años de vigencia del modelo no se ha aplicado el principio de lealtad institucional bajo la premisa de que el mismo se revisaría a la finalización del periodo quinquenal del mismo.

### **5.2.2. Cesión de nuevos tributos**

En la cesión de nuevos tributos el principal problema que presenta es su ambigüedad, pues no se sabe si hace referencia a tributos ya existentes en el momento de nacimiento del modelo o a cualquier tributo que pudiera crearse en el futuro. En este segundo supuesto se produce un problema adicional y es la *vis atractiva* que tiene para el Estado la regulación de cualquier tributo.

En efecto, el campo en el que las CC. AA. pueden crear nuevos tributos es residual, en el sentido de que sólo pueden regular aquellas materias que no hayan sido reguladas por el Estado o por los entes locales. De esta forma, como ha sucedido por ejemplo con el Impuesto sobre Depósitos Bancarios, si una comunidad autónoma regula un nuevo impuesto y posteriormente el Estado regula el mismo tributo, este pasa de ser autonómico a estatal.

Esta posibilidad de que el Estado detraiga tributos a las CC. AA., recogida en el Art. 6 de la LOFCA, plantea serios problemas tal y como está configurada, aun a pesar de que se prevea una compensación a las CC. AA. por la pérdida de ingresos que se pueda producir.

Un ejemplo claro se ha visto con el Impuesto sobre Depósitos Bancarios. Por una parte resulta discutible crear un tributo con tipo de gravamen o para impedir a las CC. AA. que puedan regular sobre él, pues constituye un abuso de las facultades que otorga el mencionado artículo 6. Pero el principal problema se da porque el Estado regula un impuesto nuevo que sólo habían regulado unas pocas CC. AA. y en el que pudieran estar interesadas el resto de comunidades, lo que desemboca en una carrera para ver quien aprueba la norma antes de la fecha que puede ser determinante para la obtención de una compensación.

La diferencia entre aprobarla antes o después es fundamental ya que aunque después el Estado ceda el impuesto, por la regulación del Fondo de Suficiencia mencionada el tributo que se ceda se detraerá del Fondo de Suficiencia, con lo que las comunidades

autónomas no verán incrementados sus ingresos aunque tengan cedido un tributo adicional.

Por ello, el modelo actual debiera haber precisado que el Fondo de Suficiencia sólo se revisará cuando se produzca la cesión de un tributo que ya existía en el momento del nacimiento de dicho Fondo. De otro modo la decisión del Estado de regular un tributo creado por las comunidades y después cederlo desvirtúa el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal de estas y anula su esfuerzo para incrementar los recursos de que disponen, lo que justifica poner en cuestión que se trate de un comportamiento institucionalmente leal.

### **5.2.3. Variaciones en los tipos impositivos de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA**

Con la cesión del 50% del IVA y del 58% de los IIEE a las CC. AA. se pretendía reforzar los principios de autonomía y corresponsabilidad. En este contexto, limitar dichos porcentajes de cesión a los tipos vigentes en el momento del acuerdo hace que la misma pierda parte de contenido porque la realidad es que, a día de hoy, no se cede a las CC. AA. dichos porcentajes de los impuestos. La razón es que al elevarse los tipos de los mismos por parte del Estado, la recaudación adicional derivada de esa decisión la retiene para sí la Administración Central, corrigiendo el efecto de la misma sobre las CC. AA. mediante una fuerte reducción del Fondo de Suficiencia.

En la tabla 9 se puede comprobar el grado de cesión real del IVA y del Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco en 2011: los porcentajes efectivos de cesión son del 46,7% y del 51,34%, en lugar del 50% y el 58% mencionados.

**TABLA 9. Variación de la cesión real de IVA e IIEE tras la aplicación del Fondo de Suficiencia en el año 2011**

	<b>IVA</b>	<b>I. Tabaco</b>
Recaudación total	49.302.074,96	7.252.947,37
Importe cedido	24.651.037,48	4.206.709,48
Ajuste Fondo de Suficiencia	-1.625.500,00	-483.140,00
Importe realmente cedido	23.025.537,48	3.723.569,48
<b>Porcentaje real de cesión</b>	<b>46,70%</b>	<b>51,34%</b>

Fuente: Liquidación del modelo de financiación del año 2011 publicada por el MEH.

Esta situación se va a ver agravada a partir del año 2012 porque en dicho ejercicio continuaron las subidas de los impuestos indirectos. Sin embargo, debe insistirse en que hay poca justificación teórica a una limitación de este carácter. Tal vez, la única explicación que se pueda dar es que la Administración Central, al tener que soportar el coste político de la decisión de subida de impuestos debe disfrutar de las consecuencias recaudatorias de la misma. Pero esta explicación política presenta un gran número de matices dado que, conforme crece la conciencia entre la población de que el IVA es un

impuesto cedido parcialmente a las CC. AA. en un 50%, también crece la presión sobre las mismas para que la mayor recaudación del IVA producida por la subida de tipos (que como se ha dicho, no es ingresada por la comunidad autónoma) redunde en beneficio de los servicios prestados por el ente autonómico.

Por ello, si lo deseado es compartir el coste político de una determinada decisión incrementando así la corresponsabilidad fiscal, habría que buscar instrumentos alternativos como que las subidas de tipos se decidieran en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El mecanismo elegido en la Ley 22/2009 supone un coste político en el momento de la toma de la decisión para la Administración Central, pero tiene un triple coste para los gobiernos autonómicos en los años sucesivos con cada liquidación publicada y, por tanto, mucho más sostenido en el tiempo. Los dos primeros costes son económicos, porque la comunidad autónoma no participa de la mayor recaudación derivada del aumento del tipo impositivo, pero sí sufre el efecto de disminución del consumo como consecuencia del cambio de tipo. El tercer coste es político porque los contribuyentes consideran que pagan más impuestos que no sirven para mejorar los servicios públicos fundamentales.

### **5.3. El principio de lealtad institucional**

La Disposición Adicional 6ª afirma que *«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»*.

Como se ha comentado anteriormente, en ocasiones, la línea divisoria que distingue entre una decisión del Gobierno Central que supone un incremento del gasto y la que implica una ampliación de un servicio ya existente puede ser difícil de trazar. No ofrecen tanta duda, en cambio, aquellas decisiones que suponen una reducción de ingreso.

En todo caso, debe señalarse que transcurridos los 5 años de aplicación del modelo todavía no se ha aplicado el criterio al que se refiere la disposición adicional citada, a pesar de las numerosas medidas adoptadas desde el Estado, tanto en materia de gastos como de ingresos. A modo simplemente de ejemplo se relacionan a continuación distintas medidas que han supuesto una reducción de ingresos para las CC. AA.:

- El Decreto Ley 13/2010 en su artículo 3 aprobó la exención de parte de las operaciones gravadas por el Impuesto de Operaciones Societarias.
- La modificación de la Ley de Mercado de Valores en relación al Art. 108.2 y el deslinde IVA/TPO ha dejado prácticamente vacía de contenido la tributación por TPO de estas operaciones.

- La disposición final décimo quinta de la Ley 9/2012 introdujo la exención en ITP en el apartado 24 del artículo 45.I.B de las adquisiciones realizadas por la SA-REB.
- La reducción del rendimiento de actividades económicas fue introducida en el Art. 32.2 del IRPF.
- La Ley 22/2013, en su artículo 63, da nueva redacción a la disposición adicional vigésimo séptima que introdujo en la Ley del IRPF una reducción del rendimiento neto de las actividades económicas por mantenimiento o creación de empleo.

El hecho de que en ninguna de estas medidas, y en otras no enumeradas, se haya procedido a la aplicación la DA 6º pone en entredicho el principio de lealtad institucional y plantea una doble problemática en la regulación actual:

- La norma no establece claramente en qué momento se debe producir la aplicación de este principio y cuándo se debe producir la compensación a las CC. AA.
- La norma no obliga a realizar una cuantificación cada vez que se aprueba una norma de la reducción de ingresos o del incremento de gasto que pueda afectar a estas partidas de las CC. AA.
- Entendemos que la norma que regula la financiación de las CC. AA. debería dejar bien claro estos dos aspectos, por lo que la regulación actual parece claramente deficiente.

## 6. Carácter quinquenal del modelo

---

### 6.1. La quinquenalidad en el articulado de la Ley 22/2009

Entre las CC. AA. se ha planteado la aparente contradicción entre la Disposición Adicional 7ª y la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 22/2009 en lo que hace referencia al carácter quinquenal del modelo actual:

- La DA 7ª establece que *«El Comité Técnico Permanente de Evaluación, (...), valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación con **carácter quinquenal**, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera...»*
- La DT 3ª por su parte afirma que *«la primera evaluación de los resultados del mismo se realizará con referencia al año 2013»*.

Los partidarios de que el modelo no es quinquenal entienden que dicha referencia al año 2013 exige esperar hasta tener datos definitivos del mismo, lo que es una prueba de que la revisión no puede realizarse en el año 2014. Sin embargo, la DT 3ª establece a continuación una serie de enunciados que parecen defender la idea de un modelo quinquenal que finaliza el 31 de diciembre de 2013:

- Se establece que las CC. AA. que no se acogieran al modelo de la Ley 22/2009 **aplicarán hasta el año 2013** el modelo anterior, sin detallar qué pasa a partir de dicho momento, por lo que parece estar dándose por supuesto que a partir del 1 de enero de 2014 habrá otra norma de financiación diferente.
- Al final del primer párrafo de la DT 3ª se hace mención expresa al periodo 2009-2013, al afirmar que no habrá derecho a compensación por los fondos adicionales no percibidos en dicho periodo. Con ello se vuelve a reconocer que la distribución de fondos recogida en la Ley 22/2009 está prevista, en principio, para dicho periodo.

La Disposición Transitoria 4ª también viene a apoyar el carácter quinquenal de la Ley al regular las reglas de homogeneización para determinar la variación de los ITES durante la aplicación del modelo de financiación. En este sentido, es revelador que dichas normas de homogeneización sólo hacen referencia a los años 2009-2013 sin mencionar qué pasa a partir de 2013. Este punto se desarrollará en el siguiente apartado del presente informe.

Hay que tener en cuenta que la LO 3/2009 es la que da amparo al modelo actual recogido en la Ley 22/2009, como se reconoce en el propio preámbulo de esta última, en su apartado primero tercer párrafo, cuando dice:

«(...)Esta Ley acomete las reformas que no requieren el rango de Ley Orgánica, complementando así la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades autónomas por la Ley Orgánica 3/2009.»

Pues bien, el carácter quinquenal del modelo viene recogido en la propia LOFCA en el artículo 2, letra g), en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, que indica que:

«**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 compensación, **mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.**»

Es importante ver la diferencia que existe respecto a la redacción anterior de la LOFCA de este mismo artículo, que indicaba:

«e) La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y **que deberán ser objeto de valoración anual** 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.»

Si se comparan las dos redacciones se aprecian dos diferencias importantísimas:

- La redacción anterior hablaba de valoración anual, mientras que la nueva redacción habla de revisión quinquenal.
- La redacción anterior hablaba únicamente de valoración del Consejo de Política Fiscal, mientras que la nueva redacción introduce el requisito de modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

Así pues, la LOFCA deja claro el carácter quinquenal del modelo y la necesidad de modificación del mismo para adaptarlo a las nuevas circunstancias, lo que debería realizarse con fecha de efectos 1 de enero de 2014.

## **6.2. Aplicación a las entregas a cuenta de unos ITES no expresamente recogidos en la Ley**

Como se acaba de mencionar, la Ley recoge en su DT4<sup>a</sup> las reglas generales de homogeneización de los ITES para el periodo 2009-2013, reforzando el criterio de que el modelo actual se aprobó para un periodo de 5 años, no estando prevista su aplicación en sus estrictos términos para el año 2014.

El Art. 20.3 de la Ley regula los cálculos necesarios para homogeneizar los ITES estableciendo unas normas generales. En su último párrafo se dice que: «El Ministerio de

*Economía y Hacienda podrá realizar las adaptaciones en la aplicación presupuestaria de los recursos del sistema que permitan las necesarias homogeneizaciones en cumplimiento de estas reglas generales y de la disposición transitoria cuarta».*

Como se ha dicho la DT4ª no recoge ninguna referencia para el ITE de 2014 y, consultada la Ley de Presupuestos, a fecha de hoy tampoco hay ninguna norma concreta que regule esta materia. La duda que ello plantea es si aplicar las normas generales es suficiente para realizar dicho cálculo en el año en curso. En este sentido hay que tener presente que los ITES se utilizan para el cálculo del Fondo de Garantía y del Fondo de Suficiencia, que son tenidos en cuenta a la hora de determinar las entregas a cuenta.

El Art. 20.3 de la Ley 22/2009 establece que el Ministerio de Hacienda «realizará los cálculos necesarios para homogeneizar los ITES cuya variación se debe estimar, **con arreglo a los criterios establecidos en esta Ley**, de manera que los cambios derivados de las distintas cesiones de impuestos (Ley 21/2001 y Ley 22/2009) resulten neutrales en la medición de esta variación».

A tal efecto, dicho apartado establece, entre otras, las siguientes reglas:

- Los ITES cuya variación se determine deberán contener los importes de las entregas a cuenta y liquidaciones de los recursos tributarios cedidos.

$$ITE = \text{recaudación estatal IRPF, IVA, IIEE} - \text{recaudación cedida a las CCAA}$$

$$\text{Recaudación cedida a CCAA} = \text{entregas a cuenta} + \text{liquidación} - \text{ejercicio}^{-2}$$

**Variación del ITE entre el año base y el año corriente 2014 y ss:** El problema con el cálculo de los ITES a partir del año 2014 es que el artículo 20.3 no recoge el efecto de las cantidades aplazadas por liquidaciones negativas, aún cuando las cantidades aplazadas de 2008 y 2009, únicas conocidas en el momento de la elaboración de la ley, se pagarán hasta el año 2016.

No obstante, el apartado 7 de la Disposición transitoria primera de la Ley 22/2009, establece que «los fraccionamientos de las liquidaciones negativas de los recursos del sistema, a que se refiere la Disposición adicional cuarta de esta Ley (que se refiere a las liquidaciones negativas de 2008 y 2009) se tendrán en cuenta a efectos de... la variación del ITE».

En dicho apartado de la DT 1ª no se hace limitación alguna a ejercicios, ni tampoco se desprende expresamente tal limitación del título de la disposición transitoria («Derecho transitorio»), ni de lo dispuesto en el apartado 1 de dicha disposición, el cual sólo establece que «el sistema contenido en esta Ley rige desde el 1-1-2009... sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes». La transitoriedad del apartado 7 se derivaría de la limitación de los años fraccionados (2008 y 2009).



El problema vendría si hubiera que fraccionar años distintos del 2008 y 2009, pues se necesitaría una norma que dijera expresamente que fraccionamientos se han de tener en cuenta en el cálculo del ITE.

En el año 2010, la comunidad autónoma de Canarias tuvo una liquidación negativa de más de 46 millones de euros. Esta liquidación negativa, en el caso de que se aplazara, no puede ser tenida en cuenta en el cálculo de los ITES dado que no hay ninguna disposición que recoja dicha circunstancia. Por tanto, el carácter quinquenal del modelo parece corresponderse con esta previsión de los ITES que no recoge las situaciones que se puedan dar más allá del año 2013. El ITE del 2014, al no tener en cuenta esta liquidación negativa no será homogéneo con el calculado en los años anteriores para los que sí estaban previstas estas circunstancias.

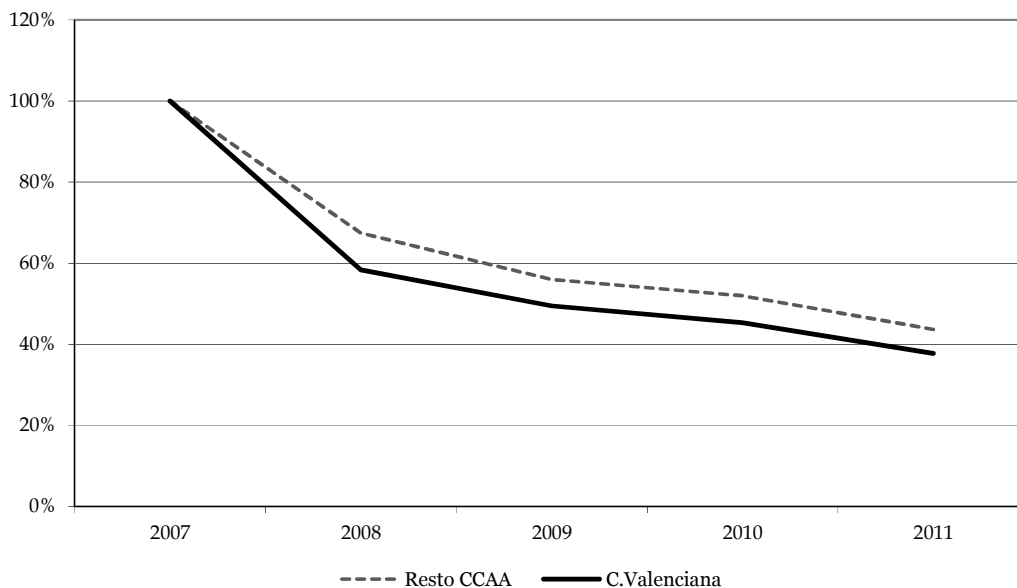
## 7. Especial referencia a la situación de la Comunitat Valenciana

Hasta este momento en el presente informe se ha realizado una revisión general del modelo de financiación y sus implicaciones para las CC. AA., atendiendo a los objetivos del sistema, los niveles y estructura de ingresos, los niveles de gastos y el papel desempeñado por los distintos fondos del modelo. En este marco de referencia general, es necesario destacar cuáles son los rasgos más importantes de la situación de la Comunitat Valenciana.

Para realizar esa valoración es necesario considerar, en primer lugar, la posición valenciana en relación con el modelo de financiación. Pero también es relevante prestar atención al nivel de gasto de la Comunitat Valenciana y a la situación actual de la economía valenciana.

En lo que respecta a los ingresos de los que dispone la Generalitat Valenciana, los datos del cuadro 2 de este informe indican que los recursos derivados del modelo de financiación se encuentran a la cola de la financiación por habitante, junto con Murcia y Andalucía, muy alejada de la media de las CC. AA. y a enorme distancia de otras comunidades con similar nivel de renta per cápita. Por otra parte, en lo que se refiere a los recursos propios, en el gráfico 12 se puede comprobar que la evolución de los mismos no ha sido más positiva: la caída de la recaudación del ITP-AJD, ISD y los Tributos sobre el juego ha sido mucho más acentuada en la Comunitat Valenciana.

**GRÁFICO 12. Evolución de los ingresos de la Comunitat Valenciana y el resto de CC. AA.**



Fuente: Inspección General. Ministerio de Economía y Hacienda.

Los problemas de infrafinanciación de la Comunitat Valenciana vienen de lejos, como es bien conocido. Si se observa el nivel de los ingresos totales por habitante, el de la Comunitat Valenciana es el menor de todas las comunidades en toda la última década, la correspondiente al periodo de homogeneidad competencial 2002-2012. Esta situación de desventaja no ha sido solucionada por el actual modelo, incidiendo en la Comunitat Valenciana negativamente diversos rasgos del mismo ya comentados:

- La asignación del 90% de los fondos siguiendo un criterio de respeto al *statu quo* que implica que el nivel de suficiencia considerado en el caso valenciano es muy bajo.
- Una implementación de los Fondos de Convergencia —y en particular del Fondo de Cooperación— que perjudica a la Comunitat Valenciana a pesar de ser una comunidad con graves problemas económicos en la actualidad.

**TABLA 10. Evolución del PIB y la ocupación durante la crisis**

	<b>Evolución PIB real 2007-2012</b>	<b>Evolución PIB real per cápita 2007-2012</b>	<b>Evolución ocu- pados 2007-2012</b>	<b>Tasa de paro 2012</b>
Andalucía	-6,10%	-9,60%	-18,40%	34,60%
Aragón	-4,10%	-6,00%	-12,60%	18,60%
Asturias, Principado de	-7,10%	-6,20%	-13,20%	21,80%
Balears, Illes	-2,60%	-8,70%	-8,50%	23,20%
Canarias	-2,80%	-7,40%	-18,00%	33,00%
Cantabria	-4,10%	-5,90%	-11,30%	17,70%
Castilla y León	-2,90%	-2,00%	-12,10%	19,70%
Castilla - La Mancha	-7,20%	-11,40%	-15,70%	28,50%
Cataluña	-3,80%	-5,40%	-17,70%	22,70%
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>-7,70%</b>	<b>-11,10%</b>	<b>-18,70%</b>	<b>27,70%</b>
Extremadura	-4,80%	-5,30%	-18,50%	33,00%
Galicia	-2,80%	-2,50%	-12,90%	20,70%
Madrid, Comunidad de	-2,50%	-6,90%	-10,20%	19,00%
Murcia, Región de	-5,30%	-10,70%	-15,40%	27,90%
Navarra, Com. Foral de	-1,50%	-5,10%	-10,80%	16,20%
País Vasco	-2,40%	-1,70%	-11,60%	14,90%
Rioja, La	-4,60%	-5,30%	-16,60%	20,50%
<b>Suma CC. AA. régimen común</b>	<b>-4,40%</b>	<b>-7,20%</b>	<b>-15,40%</b>	
<b>Suma CC. AA.</b>	<b>-4,20%</b>	<b>-6,90%</b>	<b>-15,10%</b>	<b>25,00%</b>

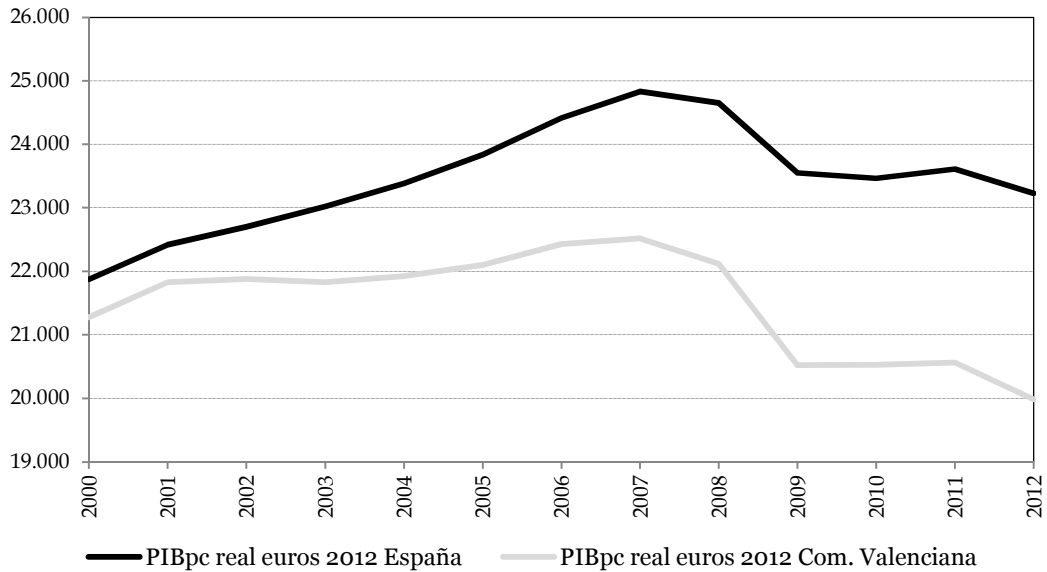
Fuente INE y elaboración propia

Desde el inicio de la crisis y hasta 2012, la Comunitat Valenciana ha padecido la mayor caída del PIB de todas las CC. AA., ha sido la segunda comunidad con una mayor caída del PIB per cápita y presenta la evolución más desfavorable del número de ocupados de todas las comunidades en estos años, padeciendo una de las tasas de paro más elevadas (tabla 10 y gráfico 13). Para enfrentarse a estos problemas no ha podido contar con los

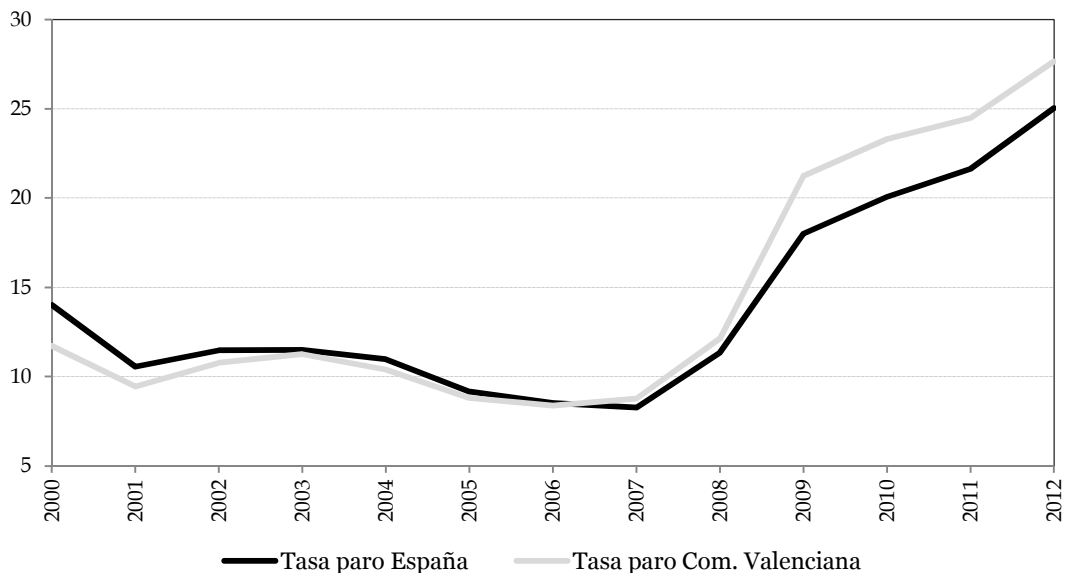
mismos recursos que otras comunidades sino con menos y, por ello, ha debido además realizar ajustes fiscales adicionales, partiendo de uno de los gastos per cápita más bajos de las CC. AA., para corregir unos déficits elevados que se han producido no por gastar más sino a pesar de gastar menos.

**GRÁFICO 13. Evolución del PIB y el desempleo. España y Comunitat Valenciana**

a) PIB per cápita en euros de 2012

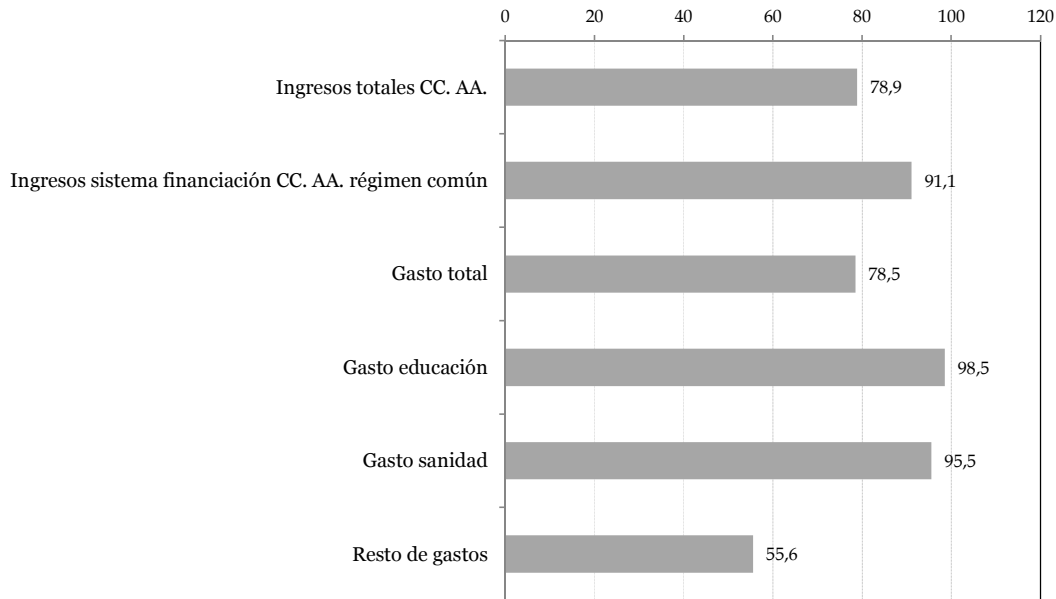


b) Tasa de paro (porcentaje)



Fuente: INE y elaboración propia.

**GRÁFICO 14. Generalitat Valenciana: principales indicadores. Media 2002-2011 por habitante, en % del total de CC. AA.**



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, IGAE, INE y elaboración propia.

Conviene recordar que los gráficos 7, 8 y 9 indicaban que la media de gasto total de la Comunitat Valenciana en el periodo 2009-2011 se sitúa un 19% por debajo de la media. En materia de SPF la C. Valenciana es la tercera con un gasto per cápita más reducido, posición que mantiene en el gasto per cápita del resto de servicios. En estos últimos la distancia a la media es enorme (un 29%) y este dato es un indicador de las limitaciones financieras de la Generalitat Valenciana para abordar políticas de estímulo de su economía y convergencia con el nivel de renta español, del que en el año 2012 se encontraba claramente alejado (10,84%).

En esta situación, en la que se combinan la infrafinanciación y un gasto público por debajo de la media, la Comunitat Valenciana ha presentado en el último año la mayor cifra de déficit y padece un fuerte endeudamiento (el más elevado de España en relación al PIB) que no tiene su origen únicamente en la infrafinanciación derivada del modelo actual y la caída de ingresos tributarios derivada de la crisis, sino que bebe también de la infrafinanciación existente en el modelo anterior y en la valoración inicial de las transferencias recibidas a mediados de los años 80.

Con todos estos condicionantes, es vital para garantizar la viabilidad financiera de la Comunitat Valenciana y la recuperación de su economía un nuevo modelo de financiación que corrija la discriminación sufrida en el pasado y proporcione herramientas para hacer frente a los retos originados por el importe de la deuda.

# **MANIFIESTO POR UNA FINANCIACIÓN JUSTA PARA LA COMUNITAT VALENCIANA**



## **MANIFIESTO POR UNA FINANCIACIÓN JUSTA PARA LA COMUNITAT VALENCIANA**

Los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana hemos sido leales a las instituciones de España y solidarios con las restantes comunidades autónomas. En nuestras etapas de prosperidad económica hemos sido motor de progreso para ellas.

Las divisas aportadas por nuestros exportadores de productos agrarios e industriales y por nuestras empresas turísticas han ayudado a la economía española en momentos difíciles.

Ahora, aunque seguimos siendo igual de leales y solidarios, la prosperidad valenciana no existe. El estereotipo de riqueza se ha agrietado.

Nos hemos empobrecido respecto al conjunto del país.

Muchas otras regiones españolas disponen ahora de mejores salarios y pensiones, de mejores servicios públicos, de mejores y gratuitas infraestructuras, de mayores recursos para apoyar el desarrollo de pymes y autónomos, para preservar el medio ambiente y ofrecer una mayor calidad de vida a sus ciudadanos.

Como demuestran las cifras del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aun siendo más pobres seguimos aportando una contribución de dinero a la administración del Estado que se encuentra por encima de la que nos corresponde por nuestro nivel de renta.

De hecho, somos la única autonomía con una renta por habitante inferior a la media que recibe de los poderes públicos menos de lo que aporta, lo que supone una quiebra de los principios de equidad y solidaridad.

Si la Comunidad Valenciana hubiera recibido una financiación por habitante equivalente a la media de España a lo largo del período 2002-2013, nuestra Administración autonómica habría ingresado 12.433 millones de euros adicionales.

Estos recursos equivalen a más del 50% del crecimiento de la deuda pública autonómica a lo largo del período. Otras comunidades, incluidas algunas con una renta per cápita superior a la media, han obtenido recursos por habitante por encima de la media.

Con una financiación como la de estas comunidades, la nuestra podría tener una deuda pública autonómica muy inferior a la actual, habiendo gastado más en servicios públicos fundamentales.

El sistema de financiación autonómica es el principal, pero no el único motivo, de que la Comunitat Valenciana sea la única autonomía con renta per cápita inferior a la media que registra un saldo fiscal negativo, es decir, que aporta al funcionamiento de las Administraciones Públicas más recursos de los que recibe a través de las políticas de gasto.

Las inversiones del Estado son otro de los factores fundamentales. A pesar de aglutinar casi el 11% de la población española, nuestra Comunidad nunca ha recibido más del 10% de las inversiones del Estado. De hecho, lo más frecuente ha sido que situasen entre el 6 y el 7 por ciento.



Los valencianos y las valencianas llevamos demasiado tiempo maltratados. No hay ninguna explicación razonable, más que la prolongación de viejas inercias históricas, a las que se ha sumado una falta de presión reivindicativa por nuestra parte.

Sin olvidar nuestras propias responsabilidades y dispuestos a poner lo mejor de nosotros mismos en el empeño de empujar con energía y constancia la Comunitat Valenciana, nos consideramos con una inmensa fuerza moral para exigir que el Gobierno de España un trato justo.

Afortunadamente, ahora todo puede cambiar, porque existe una total coincidencia entre todas las fuerzas políticas y sociales para acabar con esta situación

Por ello, frente al victimismo insustancial y la autosatisfacción irresponsable, ahora toca decir: basta.

Hay que poner fin a la indiferencia que se ha adueñado del gobierno de España en lo que respecta a lo valenciano.

Exigimos que este 10 por ciento de España obtenga una financiación que permita que sus enfermos, escolares, universitarios, dependientes, parados y pequeños y medianos empresarios, sean considerados igual que los del resto del país.

Ambicionamos una Comunitat Valenciana fuerte y potente en una España que atienda a las singularidades de cada territorio y garantice la igualdad entre sus ciudadanos.

## POR ESO EXIGIMOS:

1. **Una reforma inmediata del sistema de financiación autonómica** que posibilite a los valencianos y valencianas disponer de unos servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y protección social) dignos, y permita el ejercicio de las competencias propias (empleo, vivienda, medio ambiente, infraestructuras, cultura, promoción económica).
2. **El reconocimiento de los déficit de financiación acumulados** desde que se llevaron a cabo las transferencias de competencias a la Comunitat Valenciana cifrada en al menos 12.433 millones de euros desde 2002 a 2013, así como la definición y el establecimiento de un mecanismo de compensación de dichos déficit.
3. **La ejecución por parte del Estado de unas inversiones** en infraestructuras equiparables, como mínimo, al peso poblacional de la Comunitat Valenciana y compensando en todo caso la insuficiencia inversora de los últimos años.

(/cv/)

Comunidad Valenciana (/cv/)

## Clamor de la sociedad civil valenciana para exigir mejor financiación a Madrid

Los sindicatos, la patronal y las universidades suscriben el manifiesto acordado por todos los partidos para exigir a Madrid más dinero e inversiones

Voro Maroto (/autores/voro\_maroto/)

07/10/2015 - 14:30h



Representantes de los partidos políticos y la sociedad civil tras la firma del manifiesto por una financiación justa.

Algunas de las instituciones más representativas de la sociedad valenciana han dicho “prou” a Madrid. “Basta” a la pésima financiación de la Generalitat y a la falta de inversiones del estado en el territorio. La escenificación a esa posición de fuerza, que secunda el acuerdo entre los partidos con representación en las Corts Valencianes

([http://www.eldiario.es/cv/Corts-unanimidad-financiacion-inversiones-Madrid\\_0\\_438507076.html](http://www.eldiario.es/cv/Corts-unanimidad-financiacion-inversiones-Madrid_0_438507076.html)), ha reunido este miércoles en el Palau de la Generalitat a los sindicatos (UGT y CCOO), la patronal y las universidades.

Todos han suscrito el ‘Manifiesto por una financiación justa para la Generalitat Valenciana’. El documento reclama al estado un sistema de financiación que transfiera más dinero a la Comunitat Valenciana, la condonación de la “deuda histórica”, 12.500 millones de euros, e inversiones, vía presupuestos generales del estado, con arreglo a la población, y no sistemáticamente por debajo de la media estatal.

El presidente de la Generalitat, Ximo Puig, se ha felicitado por el consenso político y social en torno al documento. “No será fácil conseguir un acuerdo con Madrid, pero el acuerdo que hemos conseguido ya es un gran paso”. Puig ha pedido que, “gobierne quien gobierne tras las elecciones del 20 de diciembre”, la “unidad no se rompa”. Isabel Bonig, líder del PP valenciano, ha acudido al acto.

Los líderes sociales secundan la posición de las Corts Valencianes. Gonzalo Pino (UGT) y Paco Molina (CCOO) prometieron el apoyo de sus sindicatos, con movilizaciones en la calle, manifestaciones, si procede. Jesús Pastor, rector de la Universidad Miguel Hernández de Elche, en representación de todas las universidades públicas valencianas, hizo lo propio.

Uno de los más contundentes ha sido José Vicente González, presidente de la CEV, la patronal valenciana. Tras lamentar que “no hemos sabido transmitir a los valencianos la importancia de tener una financiación justa”, describió el “poker de ases”, en sentido negativo, que lastra la economía autonómica: una renta per cápita por debajo de la media, financiación insuficiente, inversiones del estado pobres y contribuciones al estado en forma de impuestos por encima de lo que correspondería.

A pesar de todo, González se ha mostrado optimista: “Hoy es un día feliz” por el consenso político y social alcanzado, ha dicho. El empresario ha cerrado su alocución citando a Raimon, el cantautor de Xàtiva. “Tots junts, quan més millor, si no ho volem perdre tot”.

07/10/2015 - 14:30h

---

## COMENTARIOS

---

## COLABORA

**Nuestra independencia depende de ti. Necesitamos tu apoyo económico para poder hacer un periodismo riguroso y con valores sociales.**

(/cv/)

Comunidad Valenciana (/cv/) / **Financiación autonómica** (/cv/financiacion\_autonomica/)

## Cucarella: “El problema de la Comunitat Valenciana es de ingresos y no de despilfarros”

▶ Vicent Cucarella analiza los enormes desequilibrios de la Comunitat en la presentación de su libro 'El finançament dels valencians. De la submissió al canvi necessari'

▶ En el debate han participado Francisco Pérez (IVIE), Rafael Beneyto, José Antonio Pérez (UPV), Ismael Fernández (UVEG), Vicent Peiró y el exconseller Manuel Vela

eldiariocv (/autores/eldiariocv/) - Valencia

16/04/2015 - 18:56h



En el debate han participado Vicent Cucarella, Francisco Pérez (IVIE), Rafael Beneyto, José Antonio Pérez (UPV), Ismael Fernández (UVEG), Vicent Peiró y el exconseller Manuel Vela

Este jueves se ha presentado en la Universitat Politècnica de València “El finançament dels valencians. De la submissió al canvi necessari”, un libro escrito por Vicent Cucarella y editado por Bromera que analiza la grave situación de las finanzas públicas valencianas, un tema que, según el autor, “afecta a todo, al precio de las matrículas que pagan los universitarios y a lo que tarda un centro de salud en darle cita a un paciente”.

En la presentación, han intervenido buena parte de los especialistas que formaron parte de la comisión de expertos en financiación autonómica, creada por el entonces conseller Manuel Vela, que ha moderado el debate. Estaban desde Rafael Beneyto –analista financiero– hasta Francisco Pérez, director del IVIE, pasando por José Antonio Pérez, gerente de la Universitat Politècnica de València e Ismael Fernández, catedrático de Estructura Económica de la Universitat de València, Completaba la mesa el director general de Tributos y Juego de la Generalitat Valenciana, Vicent Peiró.

### **“La Comunitat Valenciana es pobre”**

En su intervención, Vicent Cucarella ha explicado que “a pesar de lo que comúnmente se cree, la Comunitat Valencia es pobre –tiene una renta per cápita un 12% inferior a la media– y, sin embargo, aporta a los ingresos del Estado más de lo que recibe. Añadido a esto, además, lleva 20 años recibiendo de la Administración Central una inversión inferior a la media española”.

En su opinión, “el problema viene de lejos. Cuando la Comunitat Valenciana recibió las competencias de la Administración central, se le adjudicó el presupuesto de lo que entonces costaba mantenerlas. Pero, en aquella época, el territorio estaba pobremente dotado de servicios, con lo que recibió pocos ingresos. Y empezó una etapa en la que la Comunitat tuvo que completar esos servicios a todas luces insuficientes y mantenerlos con un presupuesto que no estaba asignado”.

Al respecto de este frente abierto, José Antonio Pérez, miembro del equipo que negoció el traspaso de competencias, ha añadido “en aquel entonces, se prometió un fondo de nivelación, que permitiría corregir los desequilibrios posteriores que surgieran. Y nunca se habilitó. Esto fue un incumplimiento flagrante y nadie ha efectuado una reclamación a instancias superiores”.

### **“No es un problema de gastos ni de despilfarros”**

Vicent Cucarella ha retomado la palabra para insistir en que “frente a lo que cree la opinión pública, el problema de los valencianos no tiene que ver con los gastos asociados a los grandes eventos o las grandes obras o con los despilfarros que todos conocemos –o por lo menos, no principalmente–. La suma de todas las grandes inversiones (Palacio de las Artes, Ciudad de la Luz, el circuito de fórmula 1...) –incluidos los sobrecostes, que es un tema que debe juzgar la justicia– supone una cantidad muy pequeña del conjunto de la deuda pública que tienen los valencianos. La etiqueta de derrochadores es una realidad parcial”.

En ese punto, Manuel Vela ha intervenido para reclamar que la sociedad civil se implique en este tema, “hasta hace tres años no se hablaba de la escasa financiación de los valencianos. Y, cuando los especialistas empezaron a señalar el problema, los agentes sociales no se implicaron. Fue entonces cuando la comisión de expertos vino a agitar las conciencias”.

Finalmente, José Antonio Pérez ha concluido que “es necesario alejar de este asunto el debate político y conseguir un consenso dentro de la propia Comunitat Valenciana. Sin él, será muy difícil buscar el consenso fuera. La Generalitat es totalmente inviable, a medio y largo plazo. No se puede sostener. Por eso es tan importante el compromiso de la sociedad valenciana”.

---

## COMENTARIOS

---



(/usuarios/perfiles/4658/Bacallaret.html)

**#1 (#comment\_1) Bacallaret** (/usuarios/perfiles/4658/Bacallaret.html)

| 17/04/2015 - 19:58h

Seria interessant repassar històricament com hem arribat els Valencians ací. De bell començ hi va haver el furt al poble que van fer els partits polítics més votats en la transició en impedir que tinguérem una autonomia de primera classe pel 151, quan ja teníem tots els requisits previs, amb un Estatut tan vergonyós que ni els que ho van fer es van atrevir a posar-ho a votació, saltant-se qualsevol regla democràtica que vulgam adduir. Però és que a més a més hem estat espectadors des d'eixe moment de la incapacitat dels successius Governos de la Generalitat per fer viable una autonomia que ràpidament va decebre tothom que la desitjava i va lluitar per ella. El desencís no és perquè no continuem sentim-nos Valencians, és perquè no tenim Autonomia. L'autonomia del nostre País és una gran mentida, una farsa que no serveix per adreçar-nos al món actual, que no ens du enlloc. Bé està doncs, que comencem a plantejar els nostres problemes amb trellat i des d'ací mateix. Haurem de plantejar-nos-en molts més, perquè tot aquest llarg temps no ha servit ni tan sols per fer-nos més Valencians, ans al contrari. I així no podem, ni podem seguir.

## COLABORA

**Nuestra independencia depende de ti. Necesitamos tu apoyo económico para poder hacer un periodismo riguroso y con valores sociales.**

## *Déficit y financiación*

---

MÓNICA NOMBELA

ACTUALIZADO 21/10/2015 09:24

---

HACE UNOS meses un grupo de expertos independientes, encabezados por Ángel de la Fuente, elaboró un informe sobre la balanzas fiscales, en el que una de las conclusiones era que la Comunidad Valenciana presenta una infrafinanciación de más de 1.800 millones de euros, resultando en cifras globales la peor financiada de España.

De hecho, el informe destacaba que: «En el caso de Valencia, igualar la financiación por habitante con la media nacional bastaría para eliminar más del 90% del déficit fiscal». De ahí que las palabras del secretario de Estado de Hacienda y Administraciones Públicas Antonio Beteta, en su visita de la pasada semana a Alicante, merezcan comentario. Por una parte, es obvio que nuestra Comunidad está legalmente obligada a cumplir el objetivo del déficit, pero de otra parte parece que si nos financiaran como sería justo, Sr. Beteta, no tendríamos problemas en cumplir con el objetivo de déficit.

Es, por tanto, la pescadilla que se muerde la cola. Ello no justifica que el conseller de Hacienda de la Generalitat, Vicent Soler, dé por hecho que se va a superar en tres veces el objetivo máximo de déficit previsto en el 0,7%, aunque sí explica el porqué del incumplimiento.

Que Fabra se quejara amargamente cuando era presidente de la Generalitat de injusticia respecto de la infrafinanciación de esta Comunidad, me deja fría. Habrían hecho falta menos quejas y más trabajo de campo en Madrid, que evidentemente no se hizo, porque el PP desde el gobierno de España ha venido aplazando esta reforma que finalmente no ha abordado y que, si seguimos las encuestas, ya es una de esas tareas que debió realizar y no hizo cuando podía.

Doy por hecho que el PP va a desalojar la Moncloa, y ellos mismos están viendo a quién rescatan de los suyos, porque admiten que van a perder decenas de diputados en lo que parece va a ser una auténtica sangría.

Nosotros a lo nuestro, esperemos que desde el Gobierno valenciano sepan reclamar del que resulte como nuevo gobierno español el 20-D la financiación que merecemos y necesitamos, sin complejos.



(/cv/)

Comunidad Valenciana (/cv/)

# El enquistamiento del problema valenciano o como Madrid pasa de la financiación valenciana

▶ La Generalitat es inviable con sus actuales recursos pero la necesidad de más dinero choca con la dificultad de cambiar el sistema y la invisibilidad del problema en Madrid

Voro Maroto (/autores/voro\_maroto/)

17/06/2016 - 08:25h



Decenas de alcaldes de la Comunidad Valenciana con Ximo Puig en un acto en el Palau de la Generalitat para reivindicar mejor financiación.

De izquierdas y de derechas. Los sindicatos y la patronal. El gobierno y la oposición. Todas las fuerzas vivas de la sociedad valenciana llevan tiempo -años- clamando por una mejor financiación autonómica ([http://www.eldiario.es/cv/Clamor-sociedad-civil-valenciana-financiacion\\_0\\_438856684.html](http://www.eldiario.es/cv/Clamor-sociedad-civil-valenciana-financiacion_0_438856684.html))

, el dinero que las comunidades autónomas reciben del estado para sufragar su actividad. Hay consenso al subrayar la centralidad de lo que Ximo Puig define como el "problema valenciano": la inviabilidad de la Generalitat -antes con el PP, y ahora con el PSPV-PSOE y Compromís en el Consell- con sus actuales recursos.

La rocosa unión del *establishment* valenciano no tiene, sin embargo, eco en Madrid. Es cierto que Pedro Sánchez se ha comprometido

([http://www.eldiario.es/politica/Sanchez-Puig-escenifican-compromiso-financiacion\\_0\\_517599371.html](http://www.eldiario.es/politica/Sanchez-Puig-escenifican-compromiso-financiacion_0_517599371.html)) ante el presidente de la Generalitat a enviar más dinero. Que Ciudadanos, tras sus titubeos iniciales, reconoce la necesidad de blindar con dinero los servicios básicos. Y que Podemos, e incluso el PP, pese a su inacción en estos cuatro años y medio en La Moncloa, reconoce la gravedad del asunto. Pero una cosa son los discursos y otra los hechos. "Hablar [por predicar]no es dar trigo", como dijo Mariano Rajoy en el debate entre candidatos.

Y de la financiación, ni hablan. En el debate sobre economía el tema ni se mencionó por parte de los cerebros de los cuatro grandes partidos: Tampoco en el de candidatos. Aún peor: los programas de los partidos estatales (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos) recogen alusiones vagas y someras al problema más acuciante para la autonomía valenciana. Necesidad de garantizar el núcleo duro del estado del bienestar, solidaridad entre territorios, trato igual a los españoles ... sin menciones concretas a la Comunidad Valenciana.

La resolución del problema es muy compleja. Con el estado incurriendo en déficits permanentes -y Bruselas pidiendo más recortes- no parece fácil incrementar los recursos generales y menos destinar estos a financiar a las comunidades autónomas. Restar dinero a las comunidades mejor financiadas -el País Vasco y Navarra, gracias a sus regímenes especiales- es tabú, aunque Puig lo sugirió

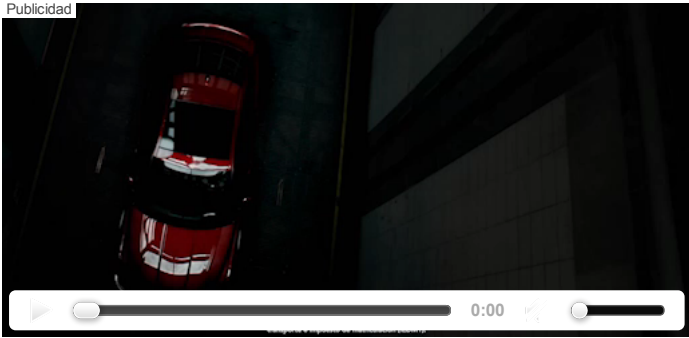
([http://www.eldiario.es/politica/Ximo-Puig-Comunidad-Valenciana-concierto\\_0\\_425908115.html](http://www.eldiario.es/politica/Ximo-Puig-Comunidad-Valenciana-concierto_0_425908115.html)) en su día. Redistribuir el actual reparto choca contra los intereses adquiridos, el status quo, como se denomina en jerga política.

Ningún gobernante aceptará de buen grado perder dinero para destinarlo a comunidades infrafinanciadas como la valenciana o Murcia. Además, el sistema tiene un diseño casi desentrañable. Se nutre de una panoplia de fondos; impuestos cedidos a las autonomías de forma íntegra, como sucesiones o patrimonio; u otros de forma parcial (IRPF, IVA y especiales). En el reparto se contempla no solo la población, sino factores como la dispersión de la población o el envejecimiento, que, se supone, encarecen los servicios y demandan de más dinero.

La dificultad de la tarea y su escasa importancia en el discurso estatal (el déficit, el empleo, la precariedad o las pensiones dominan el debate) auguran que el nuevo sistema de financiación no será realidad de forma inminente. En 2016, imposible, tras la convocatoria de las elecciones del 26 de junio. ¿En 2017 y con carácter retroactivo? Tal vez. Mientras, la Generalitat sigue haciendo ejercicios de funambulismo para gestionar la administración valenciana con 3.500 millones menos

([http://www.eldiario.es/cv/financiacion\\_autonomica/Generalitat-viable-economicamente\\_0\\_233427629.html](http://www.eldiario.es/cv/financiacion_autonomica/Generalitat-viable-economicamente_0_233427629.html)) al año de los que debería tener.

Publicidad



La Linterna

Busca aquí Inicia sesión | Regístrate

# ABC España

SÍGUENOS EN

ESPAÑA INTERNACIONAL ECONOMÍA OPINIÓN DEPORTES CONOCER MOTOR FAMILIA GENTE&ESTILO CULTURA&OCIO MULTIMEDIA SERVICIOS EDICIONES MADRID ABCSEVILLA  
ELECCIONES CASA REAL MADRID SEVILLA ARAGÓN CANARIAS CASTILLA Y LEÓN CATALUÑA C. VALENCIANA GALICIA NAVARRA PAÍS VASCO TOLEDO

Publicidad

**TUS VACACIONES YA ESTÁN AQUÍ!** **CHEQUE REGALO DE amazon.es DE 50€** **MELIÀ.COM**  
Hasta 30% de descuento **RESERVA**

**Resumen del día** Seis noticias para acabar el día con la mejor información

Presupuestos Generales del Estado

## El TC avala por unanimidad la financiación de la Comunidad Valenciana

» Recuerda que «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas a recibir una determinada financiación»

Compartir Compartido 5 veces



Edificio del Tribunal Constitucional, en Madrid

### CONTENIDOS RELACIONADOS



**Puig presenta ante el TC un recurso contra los Presupuestos Generales del Estado**

Publicidad

**NATI VILLANUEVA /**  
18/05/2016 13:35h - Actualizado: **18/05/2016 13:36h.**  
Guardado en: **España**

El Pleno del Tribunal Constitucional ha avalado por unanimidad la **constitucionalidad de la financiación de la Comunidad Valenciana** contemplada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Los magistrados han rechazado así el **recurso presentado por el Gobierno de la Generalitat Valenciana contra el Fondo de Suficiencia Global incluido en aquella ley.**

La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Pedro González-Trevijano, rechaza que vulnere el principio de seguridad jurídica recogido en la Constitución Española ni tampoco la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

[La Ley de Presupuestos Generales del Estado \(LPGE\) para 2016](#) recoge las





transferencias por Fondo de Suficiencia Global a las Comunidades Autónomas. En su recurso, el **Consejo de Gobierno de la Generalitat había solicitado que se anulara la cuantía correspondiente al Fondo de Suficiencia Global negativo** de la Comunidad Valenciana –es decir, transferencia de la Comunidad al Estado–, por importe de 1.329.533.560 euros, incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, y que se incrementara en idéntico importe la financiación correspondiente a dicha Comunidad Autónoma.

La Generalitat entiende que la LPGE impugnada prorroga indebidamente el periodo quinquenal previsto para la vigencia del sistema de financiación autonómica, de lo que se derivaría la vulneración del art. 9.3 de la Carta Magna y del 2.1 g) de la LOFCA.

La sentencia **rechaza que el sistema de financiación configurado en la ley de financiación autonómica haya perdido su vigencia**, «sencillamente –afirma–, porque no hay norma alguna que así lo disponga». Por tanto, estará en vigor mientras no se derogue «por la normativa rectora de un nuevo sistema», concluye.

El TC recuerda que lo que la LOFCA prevé es que transcurrido el período quinquenal, se realice una valoración de los efectos del sistema **con vistas a plantear una posible revisión del mismo** que, en cualquier caso, deberá ser sometida previamente, «a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera (...)».

## Prestación de servicios públicos

El Pleno rechaza que se haya vulnerado el art. 9.3 de la Constitución. En primer lugar, porque «al dar cumplimiento a una normativa reguladora del sistema de financiación autonómica plenamente vigente, la LPGE 2016 no viola el principio de seguridad jurídica»; y, en segundo lugar, porque «el propio reconocimiento que hace el Gobierno Valenciano de que la LPGE 2016 se ajusta al vigente sistema de financiación, deja sin base la alegación de arbitrariedad del legislador presupuestario».

Respecto a la vulneración de varios preceptos de la LOFCA que, a juicio del Gobierno valenciano pone en peligro la prestación, en el territorio de la comunidad de los servicios públicos fundamentales, la sentencia recuerda que la Constitución prevé que, con carácter extraordinario, puedan establecerse asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas con el fin de garantizar el nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales. **El actual modelo de financiación autonómica ha dado cumplimiento a este mandato constitucional mediante la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales** que se repartirá entre las CC.AA. según los «recursos disponibles» y no en función del «gasto real». Es decir, explica la sentencia, el sistema no asegura para ninguna Comunidad Autónoma «un volumen de recursos tal que alcance el nivel medio de gasto real en servicios públicos» pues, como ya ha señalado el Tribunal en anteriores sentencias, «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes (...) se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación».

## > Toda la actualidad en portada

2 Compartir Compartido 5 veces

MÁS NOTICIAS EN ESPAÑA

«**Condenado un policía nacional por endosar su multa a una vecina de Miranda de Ebro**»

Otegui: «**El PP nunca me va a perdonar el 11-M ni que hayamos hecho desaparecer la lucha armada**»

Publicidad

**Abre ahora tu Depósito NARANJA a 2 meses al 1.50%TAE de ING DIRECT**  
**Hoteles Meliá en la playa con hasta 30% de descuento**  
**Cuenta Santander 1|2|3. Hasta 3% de interés y 3% de bonificación de tus recibos.**  
**Ven a la Mutua y mejoramos el precio de renovación del seguro de tu coche**

Vente a la Mutua  
y sea cual sea el  
precio del seguro  
de tu coche

**TE LO BAJAMOS.**

**900 555 116**

Calcula tu seguro



**Oferplan**  
ABC



-36%

129 €

83 €

LLÉVATELO

## Noche para 2 y Cena en El Escorial

ACACADOR DEL REY y HOTEL FLORIDA

[MÁS OFERTAS EN OFERPLAN ABC](#)

LO MÁS LEÍDO EN...

ABC.es

España



Nuevo esperpento de los diputados de Podemos al prometer su cargo



En directo: Rajoy: «El PP quiere gobernar»



Gallero: «Errejón e Iglesias prometen su cargo puño en alto. Será el nuevo símbolo de la socialdemocracia»



Diputados nacionalistas se suman al acuerdo para la Mesa de PP y Ciudadanos sin reconocerlo



Bódaló, el pelotón de Equo y la «puntualidad» de Iglesias, anécdotas del primer día en el Congreso

Hasta

3

e

SAI



(<http://www.lavanguardia.com>)

Local Comunidad Valenciana

## La Generalitat valenciana cifra en 12.433 millones de euros el déficit de financiación

"Estamos hartos de ser el Levante feliz y queremos ser un problema de Estado", señala el conseller valenciano de Hacienda, Vicent Soler



Conseller de Hacienda Valenciano, Vicent Soler (Propias)



SALVADOR ENGUIX ([HTTP://WWW.LAVANGUARDIA.COM/AUTORES/SALVADOR-ENGUIX.HTML](http://www.lavanguardia.com/autores/salvador-enguix.html)) 25/08/2015 13:38 | Actualizado a 25/08/2015 17:07

"Estamos hartos de ser el Levante feliz y queremos ser un problema de Estado". Lo ha afirmado el **conseller de Hacienda valenciano, Vicent Soler**, al presentar el informe sobre la situación financiera de la Generalitat Valenciana, en el que se expone que el déficit de financiación acumulado entre el 2002 y 2013 es de **12.433 millones**. Asimismo, ha señalado que durante el mismo periodo ha registrado un déficit de **210 euros** por habitante por año. Soler ha añadido que la infrafinanciación de la Comunitat es un "escándalo democrático", al tiempo que ha recalcado la necesidad de llevar a cabo un "cambio sustantivo" del actual sistema porque, en caso contrario, ha advertido de que la Comunitat "no podrá salir del agujero". El conseller ha comparecido en rueda de prensa junto al secretario autonómico de Modelo Económico y Financiación, **Julián López**. **Vicent Soler** ha explicado que el 90% de la deuda acumulada por los valencianos se debe a la infrafinanciación y el 10% restante "al despilfarro". En su valoración, ha subrayado que es "anticonstitucional" actuar "con esta falta de solidaridad a los cinco millones de valencianos".

El saldo fiscal de la Comunidad Valenciana debería mejorar en 5.877 millones de euros para ser acorde a su renta per cápita, 12 puntos inferior a la media española, según el informe sobre financiación elaborado por el ejecutivo valenciano a requerimiento del Gobierno central. Entre las novedades que incorpora está el análisis del saldo fiscal que refleja que

para ser acorde a su renta per cápita, la Comunidad Valencia debería tener un saldo fiscal positivo de 4.424 millones, además de anular los 1.453 de más que paga al sistema de financiación, lo que sumaría una mejora de 5.877 millones de euros.

Soler exige "un cambio sustantivo" del actual modelo de financiación" frente a los "parches" anteriores que solo lo modificaban y ha asegurado que el contribuyente valenciano es "como Robin Hood pero al revés, el pobre da al rico". Soler ha advertido del "chantaje total" del Gobierno: "pueden decidir que como somos revoltosos y no jugamos con las reglas -en relación a cumplir el déficit-, nos dejan sin FLA" y otros mecanismos.

El informe, con cifras "dramáticas y crueles", según Soler, revela que la Comunidad Valenciana concentra el 74,1 % del gasto en servicios públicos fundamentales, lo que deja apenas un 25 % para otras políticas, con una diferencia de más de 1.400 millones de euros al año por debajo de la media en inversión para infraestructuras, turismo, agricultura, empleo o medio ambiente.



SALVADOR ENGUIX ([HTTP://WWW.LAVANGUARDIA.COM/AUTORES/SALVADOR-ENGUIX.HTML](http://www.lavanguardia.com/autores/salvador-enguix.html))

---

Normas de participación (<http://www.lavanguardia.com/ayuda/normas-de-participacion.html>)

---

### Lo + Visto



Llevas cargando el móvil mal toda la vida (<http://www.lavanguardia.com/tecnologia/20160718/403303610506/cargar-movil-alargar-vida-bateria-trucos.html>)



Sube el sueldo a todos sus empleados y estos le regalan el coche de sus sueños (<http://www.lavanguardia.com/vida/20160719/403324414454/facebook-sueldo-trabajadores-dan-price-tesla.html>)



Facebook: A lo que llega el ser humano cuando aparece un



El vídeo viral de Youtube que pronostica el fin del mundo

## La Comunidad Valenciana es la peor parada en la financiación autonómica

Los expertos de Montoro estiman en 6.590 millones los desajustes del reparto

ALEJANDRO BOLAÑOS | AGENCIAS

Madrid - 23 JUL 2014 - 22:15 CEST



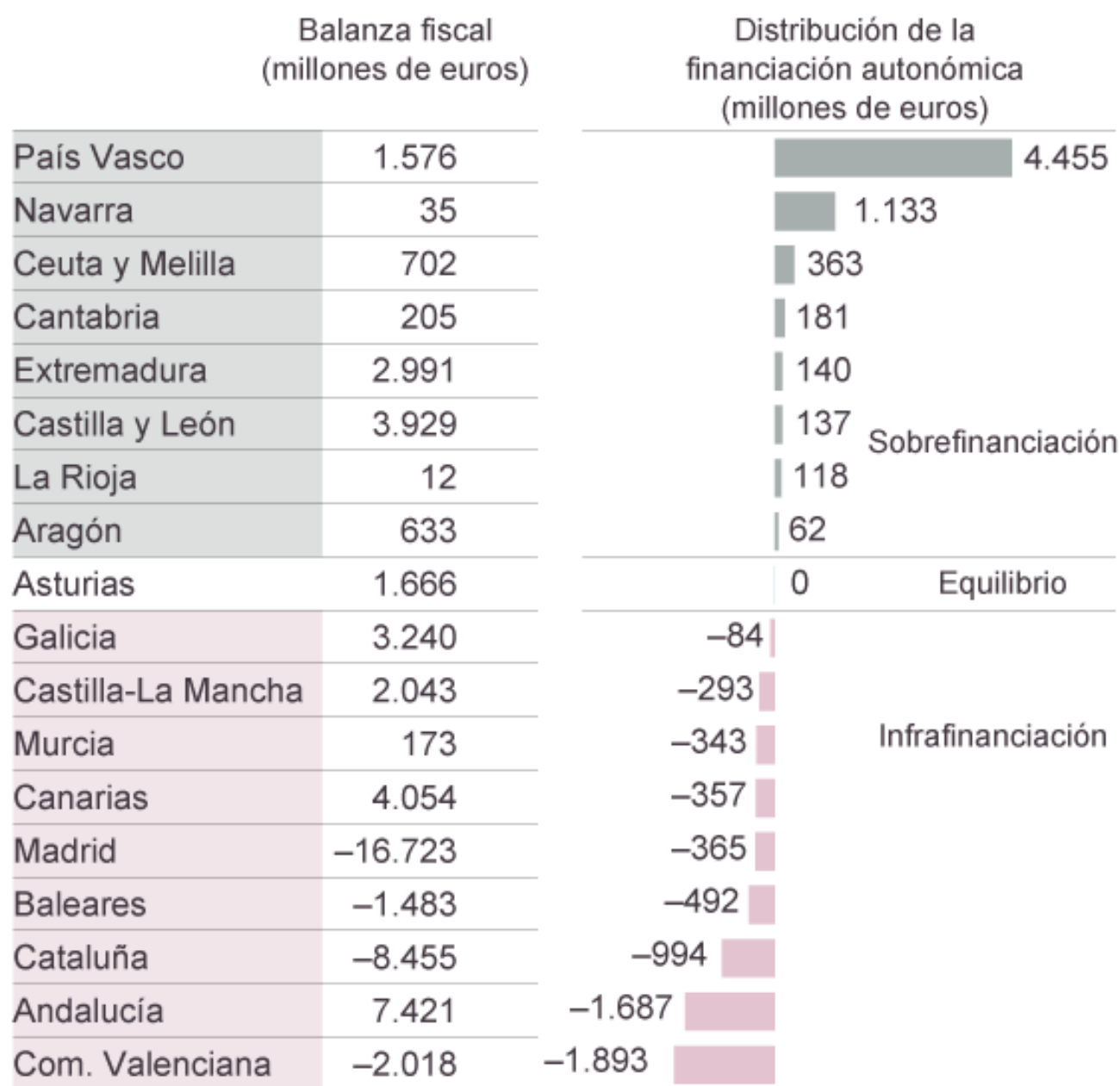
Ángel de la Fuente, antes de la presentación del informe sobre las balanzas fiscales. /CARLOS ROSILLO

La financiación de las competencias comunes asignadas a todas las comunidades solo supone un 25% del gasto público computado, señalan los expertos a los que [Hacienda](#) encargó el informe sobre balanzas fiscales. Pero la financiación



autonómica suscita desde hace años una [enorme controversia política](#). Ángel de la Fuente, Ramón Barberán y Ezequiel Uriel lo destacan como uno de los dos “aspectos preocupantes” —el otro es la menor presión tributaria, de la que disfrutaban País Vasco, Navarra, Canarias y Ceuta y Melilla por sus regímenes especiales— que han hallado en los saldos regionales, aunque con una magnitud “relativamente limitada”.

## DESAJUSTES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA



EL PAÍS

Fuente: Informe de los expertos de Hacienda.

Así, los desajustes en relación a los que deberían recibir para que todas las comunidades ofrecieran el mismo nivel de servicios públicos a sus habitantes



equivaldrían a 6.590 millones, y estarían muy distorsionados por la incorporación en el cálculo de País Vasco y Navarra, que disfrutaban del régimen foral. [La conclusión de los expertos](#), en un informe aparte del distribuido por Hacienda, es que la Comunidad Valenciana, con una infrafinanciación de 1.893 millones, es la peor parada, seguida por Andalucía (-1.687 millones) y Cataluña (-994 millones), mientras que País Vasco (4.455 millones) y Navarra (1.133 millones) están ampliamente sobrefinanciadas.

---

#### MÁS INFORMACIÓN

Las balanzas reducen en 2.500 millones el déficit fiscal que calculó Cataluña

---

Mas ve “sospechoso” que el Gobierno solo calcule las balanzas con un método

---

La publicación de las balanzas reaviva las exigencias de las comunidades con déficit

---

La Generalitat cifra el déficit fiscal de Cataluña entre 11.000 y 15.000 millones

---

Andalucía y Cataluña agitan con sus agravios la batalla por la financiación

---

La guerra de los agravios

---

GRÁFICO Balanzas fiscales de las comunidades

Más allá de la incidencia en el debate soberanista en Cataluña, los resultados del informe desencadenó [un reguero de valoraciones](#) de los principales responsables autonómicos.

## COMUNIDAD VALENCIANA

### “Una injusticia”

La conclusión de los expertos no puede ser más clara: “En el caso de Valencia, igualar la financiación por habitante con la media nacional bastaría para eliminar más del 90% del déficit fiscal”. El presidente de la Generalitat valenciana, Alberto Fabra, no perdió la ocasión de reivindicar la necesidad de un nuevo sistema de financiación, reforma que el Gobierno central, también del PP, ha aplazado. “Los datos de Hacienda demuestran la infrafinanciación de la Comunidad”, afirmó, “se está produciendo una injusticia, lo que transfiere el Estado no da para cubrir los gastos de políticas sociales y educación”.

## MADRID

### No tan maltratada

La balanza fiscal, según el método elegido por los expertos, volvió a situar a la comunidad de Madrid como la que presenta un mayor desfase fiscal con el resto del país. Pero el estudio concluye que ese déficit (16.723 millones, el doble que el catalán) no tiene tanto que ver con los desajustes en el sistema de financiación, como reclama el Ejecutivo de [Ignacio González](#) (PP).

Según su estimación, son 365 millones de infrafinanciación, apenas el 2% del total.

## ANDALUCÍA

### Resultados dispares

Andalucía es la comunidad que disfruta de un mayor superávit en su balanza fiscal (7.421 millones de euros), aunque la Consejería de Hacienda andaluza optó por fijarse en los datos en relación al PIB y al número de habitantes, que sitúan a Andalucía como la séptima comunidad, para sostener que “las balanzas fiscales desmienten que la comunidad sea la que recibe más solidaridad”. En el caso andaluz, ese superávit fiscal se produce pese a la financiación autonómica. Según los expertos, sería la segunda comunidad peor parada en el reparto de recursos para financiar las competencias comunes, lo que llevó a la Junta de Andalucía (PSOE-IU) a pedir también una reforma del sistema.

## PAÍS VASCO

### En defensa del cupo

El informe de los expertos concentra buena parte de los problemas de distribución del gasto en el régimen foral del que disfrutaban País Vasco y Navarra. El consejero de Hacienda del Gobierno vasco, [Ricardo Gatzagaetxebarria](#) (PNV), defendió la “plena validez” del concierto económico, una figura “consagrada” en la Constitución, que contribuye a la solidaridad entre comunidades y que supone “un riesgo unilateral” para Euskadi, porque si no se logra la recaudación presupuestada el dinero del cupo (cantidad que se paga al Estado por las competencias no transferidas) se paga igualmente. Gatzagaetxebarria aseguró que las conclusiones del informe —“una opinión que ha podido dar algún experto”, dijo— “no debe afectar” a las negociaciones sobre la renovación del cupo.

---

#### ARCHIVADO EN:

Balanzas fiscales · Finanzas autonómicas · Madrid · Partidos políticos · Cataluña · País Vasco · Comunidad Valenciana · Comunidad de Madrid · Andalucía · España

(/cv/)

Comunidad Valenciana (/cv/) / **Financiación autonómica** (/cv/financiacion\_autonomica/)

## La deuda histórica con la Comunitat Valenciana ya asciende a 16.000 millones de euros

➤ A causa de la infrafinanciación se han incrementado los 13.000 contabilizados hasta 2012 y el president de la Generalitat pide de nuevo una quita de 40.000 millones

➤ Ximo Puig presenta su propuesta para un nuevo modelo de financiación para toda España que garantice "equidad" en la prestación de los servicios públicos básicos

eldiariocv (/autores/eldiariocv/) - Valencia

24/11/2015 - 14:38h



El president Ximo Puig se ha reunido con el conseller de Hacienda, Vicent Soler

El president de la Generalitat, Ximo Puig, ha presentado este martes el primer documento sobre la propuesta de financiación hecha desde la Comunitat Valenciana para toda España, una característica que el Jefe del Consell considera “fundamental” porque como ha dicho “ya no caben más parches para la financiación autonómica”.

“Se ha acabado la política de parches permanentes que se ha hecho en los últimos años y que ha contribuido a la situación de profundas asimetrías a la hora de recibir los distintos servicios públicos que vive hoy España”, ha asegurado.

De igual modo, el jefe del Consell ha apuntado la necesidad de revisar el sistema foral de País Vasco y Navarra, al tiempo que elevaba a 16.000 millones de euros la deuda histórica del Estado con la Comunitat Valenciana a causa de la infrafinanciación frente a los 13.000 contabilizados hasta 2012. El president se ha referido de nuevo a la quita de 40.000 millones, que corresponden con la deuda de la Generalitat, para contrarrestar la deuda histórica.

Para acabar con esta situación Puig ha presentado “un modelo planteado desde la perspectiva de la igualdad” y ha presentado a los valencianos como “una vía para la solución del problema de la financiación de España no sólo en aquello que afecta a nuestros recursos y necesidades, sino que hacemos un planteamiento general para España desde la Comunitat”, ha explicado.

Ximo Puig ha mantenido una reunión de trabajo con el conseller de Hacienda y Modelo Económico, Vicent Soler, otros miembros de esta conselleria y el resto de expertos que han trabajado “en la gran reivindicación de los valencianos y elemento fundamental del trabajo político de este tiempo”.

## Doce principios

La propuesta presentada se sustenta sobre doce principios que inspiran este nuevo modelo de financiación. En primer lugar, la autonomía de ingresos y gastos; la equidad horizontal que garantice el mismo acceso a los servicios fundamentales a todos los ciudadanos de diferentes territorios y la solidaridad de que los servicios sean garantizados al margen del nivel de renta.

Además, se apuesta por la ordinalidad para permitir la convergencia de los recursos per cápita de los diferentes territorios sin alterar la ordenación de las Comunidades Autónomas. También, se busca la responsabilidad fiscal de las mismas ante a sus ciudadanos así como la suficiencia que permita la distribución de las fuentes de ingresos entre las administraciones de acuerdo con las funciones encomendadas.

El modelo también trata de asegurar la garantía del bienestar, que favorezca el mantenimiento de los servicios básicos, sanitarios, educativos y sociales. Apuesta por la estabilidad compatible con el crecimiento económico, la sostenibilidad financiera a largo plazo, la lealtad institucional entre administraciones, la sencillez del modelo para facilitar su comprensión y por último, la transparencia. “Estos son los doce puntos básicos y filosóficos en los que se orienta la reforma”, ha indicado el President.

El President ha resaltado que “este es un modelo claramente social”, se trata de una propuesta que apuesta principalmente por la seguridad y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto, según ha concretado, se traduce en la creación de un fondo “parecido al actual fondo de pensiones para que en momentos de crecimiento del ciclo económico pueda ahorrar para que en el futuro no se tengan que recortar los servicios fundamentales de los ciudadanos”. Se trata de una aportación singular de este modelo que contribuiría garantizar la estabilidad del Estado del Bienestar.

# Participación de las comunidades autónomas

Otra de las aportaciones de esta propuesta valenciana que ha sido subrayada por el President Puig ha sido “la gobernanza federal del sistema de financiación”. Este modelo reivindica la participación de las comunidades autónomas tanto en la Agencia Tributaria como en todas las decisiones que afectan a estas instituciones. En este sentido ha criticado que “no se puede decidir unilateralmente por parte el Gobierno de España qué parte del déficit se adosa a cada administración”. “Las comunidades autónomas tienen que ser un actor activo y no simplemente recibir las directrices del Gobierno de España”, ha añadido.

Ximo Puig ha recordado que existe una gran base de acuerdo en la Comunitat en este asunto y el documento que contiene esta propuesta será enviado a todos los agentes sociales que suscribieron el manifiesto por una financiación justa.

Finalmente el Jefe del Consell ha añadido que es necesario reequilibrar las aportaciones de todas las autonomías “tengan el sistema que tengan”. “Por eso es exigible que haya una evaluación y que se sepa qué es lo que cada uno aporta en condiciones de igualdad y equidad” para evitar situaciones de deuda histórica como la que se está produciendo actualmente en la Comunitat Valenciana “donde hay ente 15.000 y 16.000 millones de deuda histórica” del Estado con esta autonomía.

## Un modelo basado en tres tramos de recursos

Durante su intervención, el President Puig ha recordado que la propuesta valenciana de modelo de financiación se estructura alrededor de tres tramos de recursos: un tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, un tramo de suficiencia competencial autonómica y un tramo de autonomía.

El President Puig ha señalado que el primero de los tramos debe garantizar el acceso de todos los españoles al mismo nivel de servicios en sanidad, en educación y en prestaciones sociales. El segundo habría de dotar con suficiencia financiera al resto de competencias autonómicamente establecidas en los estatutos como son el impulso económico, el medio ambiente, las infraestructuras, la cultura, la vivienda. Y el tercero de ellos debe permitir a las diferentes comunidades autónomas un espacio fiscal propio para decidir los niveles impositivos.

El sistema propuesto de financiación conviene introducir tres instrumentos complementarios: en primer lugar, instrumentos de desarrollo rural para financiar las políticas de crecimiento y promover la convergencia mediante recursos aportados por el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado o los Fondos Estructurales Europeos. Estos fondos serán de gestión íntegramente Estatal.

En segundo lugar, un instrumento de reequilibrio financiero, que permita a las comunidades que han acumulado deudas por la infrafinanciación padecida acordar con el Estado el reconocimiento de las mismas. Por último, la revisión de las contribuciones forales a las cargas del Estado, calculándolas de modo que hagan compatible la singularidad institucional con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia.



PSPV  
PSOE

INFORMES DE GESTION AL COMITE NACIONAL

DEL

PSPV-PSOE

*Primer Comité Nacional desde la celebración  
del IV Congreso del PSPV-PSOE*

*Valencia, 5 Octubre 1.985*





PSPV  
PSOE

INFORMES DE GESTION AL COMITE NACIONAL  
DEL PSPV-PSOE

---

*Primer Comité Nacional desde la celebración del  
IV Congreso del PSPV-PSOE*

---

- 1.- *Secretaría de organización (Alberto Pérez Ferré)*
- 2.- *Secretaría de Comunicación (Ernest Nabás)*
- 3.- *Secretaría de Asuntos económicos, sociales y sindicales  
(José Garés Crespo)*
- 4.- *Secretaría de Cultura y Educación (Ximo Puig)*
- 5.- *Secretaría de Política Institucional (Joan Ballester)*
- 6.- *Secretaría de Participación Ciudadana (M<sup>a</sup> Antonia Armengol)*
- 7.- *Informe del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Va  
lencianas (periodo legislativo Febrero-Junio 1985)*

FALTAN

- *Secretaría General (Joan Lerma)*
- *Secretaría de Administración y Finanzas (Manuel Rivas)*



PSPV  
PSOE

COMISION EJECUTIVA NACIONAL DEL PSPV-PSOE

<i>Presidente:</i>	<i>Antonio García Miralles</i>
<i>Secretario General:</i>	<i>Joan Lerma Blasco</i>
<i>Vicesecretario General:</i>	<i>Cipriano Ciscar Casabán</i>
<i>Secretario Organización:</i>	<i>Alberto Pérez Ferré</i>
<i>Sec. Admón y Finanzas:</i>	<i>Manuel Rivas Just</i>
<i>Secretario Comunicación:</i>	<i>Ernest Nabás</i>
<i>Secretario Asuntos Económicos, Sociales y Sindicales:</i>	<i>José Garés Crespo</i>
<i>Sec. Cultura y Educación:</i>	<i>Ximo Puig Ferrer</i>
<i>Sec. Política Institucional:</i>	<i>Joan Ballester</i>
<i>Sec. Participación Ciudadana:</i>	<i>M<sup>a</sup> Antonia Armengol Criado</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Antonio Castro (adjunto a la Secretaría de Organización)</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Felipe Guardiola Sellés (adjunto a la Sec. General)</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Jaume Castells (adjunto a la Sec. Asuntos Económicos, Socia- les y Sindicales)</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Emilio Soler Pascual (adjunto a la Sec. de Organización)</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Josep Sanús (adjunto a la Sec. Política Institucional. Relación con F.V.M.P.)</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Josep Beviá (adjunto a la Sec. de</i>
<i>Secretario Ejecutivo:</i>	<i>Ernest Fenollosa Ten (adjunto a la Sec. de Política Institucional. Relación G.P.S. de las Cortes Valencianas)</i>







PSPV  
PSOE

1.- INFORME DE LA SECRETARIA DE ORGANIZACION (5 Octubre 1.985)

Alberto Pérez Ferré

<u>DATOS</u>	- Número de afiliados al PSPV-PSOE	.....	23.884
	- Número de Agrupaciones Locales hasta el IV Congreso	.....	428
	- Nuevas Agrupaciones Locales tras el IV Congreso	.....	8
	<b>TOTAL AGRUPACIONES LOCALES:</b>		<b>436</b>

COMPROMISOS PROXIMOS DEL PSOE Y PSPV-PSOE:

- 1986 - Referendum OTAN  
Elecciones Generales  
Elecciones al Parlamento Europeo
- 1987 - Elecciones Municipales  
Elecciones Autonómicas

RELACION MILITANTE/VOTANTE

Notas.-	País Valenciano	2'13
	Media Nacional	1'57

Necesidad de coherencia y unidad interna de cara a las confrontaciones electorales.

OBJETIVOS DEL XXX CONGRESO PSOE/IV PSPV-PSOE

- 1 - Consolidar el PSOE/PSPV-PSOE
- 2 - Mayor implantación real en la sociedad.
- 3 - Consolidar la estructura orgánica del Partido.





PSPV  
PSOE

CONSOLIDAR LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL PARTIDO

- 1º.- Realización de un MAPA SOCIALISTA del País Valenciano a través de Mecanizar la Secretaría de Organización. Se incluirían altas/bajas, relación cargos públicos, profesión militancia, etc.
- 2º.- Conocido el MAPA SOCIALISTA, se analizaría y se realizarían programas concretos por zonas, para cubrir las deficiencias y vacíos.

SECRETARIOS EJECUTIVOS adscritos a la Secretaría de Organización:

Emilio Soler Pascual y Antonio Castro.

OBSERVACIONES

- 1.- No expone el plan de trabajo para realizar el MAPA Socialista del P.V. (presupuesto, equipo, calendario, etc.) La necesidad del MAPA es URGENTE para la extensión de la militancia en ciertas zonas, y dedicar una atención especial a las zonas de menos implantación y electorado. Sin el MAPA es difícil conocer la situación y estructura del PSPV-PSOE. Negociar con la Secretaría de Organización del PSOE un plan de trabajo.
- 2.- No especifica qué se hace de cara a preparar futuras elecciones y referendums OTAN.
- 3.- La inexistencia de estructura heredada la debería hacer ser una Secretaría prioritaria en el presupuesto y medios humanos en la fase de realización del MAPA.





PSPV  
PSOE

- 4.- *No establece un plan para ampliar el número de Agrupaciones Locales donde no existen: unos 100 municipios. Este es un reto claro y un éxito de la secretaría si se amplía el número de Agrupaciones Locales.*
  
- 5.- *Por el informe se deduce que no existe más que ideas, no planes estructurales y objetivos concretos. La crítica en este sentido podría ser fuerte.*



PSPV  
PSOE

2.- SECRETARIA DE COMUNICACION.(5 Octubre 1985)

Ernest Nabás (Abril-Septiembre 1985)

ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA

- A.- Dpto. de Comunicación: Información que genera el Partido y su difusión. Artículos de opinión coyuntura. Campañas sectoriales.
- B.- Dpto. Electoral: Estudios de opinión e intención del VOTO. Mantener la NO realización de hacer encuestas PSPV: son caras.
- C.- Dpto. Medios: Funciones de relacionarse con los M.C.S. y la de creación de "nuevos medios de comunicación social que corrijan el desequilibrio informativo.



PSPV  
PSOE

OBSERVACIONES:

- 1.- Debería planificarse una aparición del PSPV en los Medios de Comunicación Social con artículos de opinión, entrevistas radio, notas de prensa más continuas, etc., según temas coyunturales. POCA PRESENCIA coordinada en M.C.S. (Dptº. de Comunicación).
- 2.- En el Departamento Electoral debería conocer los documentos CIS, analizarlos y junto con la Secretaría de Organización estudiar su aprovechamiento electoral.
- 3.- En el Departamento de Medios, no da respuesta concreta ni propone acción alguna para crear los "nuevos medios de comunicación que corrijan el desequilibrio informativo a que hace referencia IV Congreso PSPV.
- 4.- En general, por el informe, no se deduce gran actividad de esta secretaría. El informe es "literatura".



PSPV  
PSOE

3º SECRETARIA DE ASUNTOS ECONOMICOS, SOCIALES Y SINDICALES

(5 Octubre 1985)

José Gares Crespo

ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA. Tres áreas:

- 1.- Sindical: Coordina grupos sindicales comarcales y de grandes empresas: Ford, UNL, AHM, etc.)
- 2.- Agrario
- 3.- Económico y Social

OBJETIVOS:

- Centra su actividad en los objetivos electorales de 1986: la entrada en la CEE y la Modernización (nuevas tecnologías)
- Su trabajo se centraría en:
  - . Mundo empresarial
  - . Movimiento obrero

ACTIVIDADES PROGRAMADAS

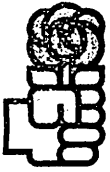
Agricultura: - Jornadas semestrales sobre Política Agraria

Sindical: - Jornadas sindicales (Diciembre 85)  
- Publicación trimestral de un Cuaderno Sindical PV.

Económico-Social:

- Publicación trimestral Cuaderno Economía y problemática social.
- Jornadas (CEE, impacto revolución tecnológica, economía sumergida, estructura productiva del PV, estructura de clases en el P.V., etc.





PSPV  
PSOE

REUNIONES:

- Ha realizado -según el informe- gran número de reuniones: con las Federaciones de UGT, cuadros agrarios técnicos de Consellería para CEE, UPA-FTT, plenario de la secretaría, con el Hospital General.
- Encuesta Castellón postura UTECO Ley Cooperativas.
- Crea la Comisión Central PSPV de Política Agraria.
- Redacta "Nosotros los europeos" para que junto "España ante el reto de Europa" sean material de trabajo. Campaña sobre España/CEE.

OBSERVACIONES:

- 1º.- Informe bien estructurado y con contenido político.  
Buen análisis teórico de los objetivos de la secretaría.
- 2º.- Realiza buen número de reuniones -según el informe-. Programa de actividades amplio y estructurado, tal vez por encima de las posibilidades reales en presupuesto/medios derivados de la CEN.PV.  
La secretaría "se mueve"
- 3º.- En Política Agraria repite el error de la CEN.PV. anterior, ya que no parece conocer la escasa implantación de la UPA-FTT, su indefinición política.  
Se sigue olvidando de la existencia de la Unió de Llauradors y Ramaders del P.V., de carácter democrático y progresista. El mismo error que comete un sector de la Consellería de Agricultura. Un error que nos cuesta escasa implantación en las zonas rurales y poca credibilidad en la defensa de los intereses de los agricultores.  
SE DEBERIA REPLANTEAR EN EL C.N. O EN LA CEN.PV. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIO DE LLAURADORS Y RAMADERS DEL PV Y EL PSPV-PSOE.



PSPV  
PSOE

4.- SECRETARIA DE CULTURA Y EDUCACION (5 Octubre 1985)

*Ximo Puig Ferrer*

Estructura de la Secretaría: Areas de:

- Formación
- Cultura
- Educación
- Deportes.

Propuesta concreta de la Secretaría:

- A.- Realizar un encuentro sobre "Política Cultural dels socialistes al Ens Locals".
- B.- Jornadas sobre el futuro de la Universidad. (Sin concretar).
- C.- Campaña "Participa a L'Escola". (Sin concretar. Ambiguo).
- D.- "III Escola socialista del P.V." (24-27 Octubre 1985).
- E.- Conferencia Socialista del Deporte (sin concretar).







PSPV  
PSOE

OBSERVACIONES:

- 1º.- Informe genérico, lleno de literatura y retórica y buenas intenciones. Aporta pocos datos, faltan objetivos, planes y acciones concretas claras. Parece un programa de una concejalía o de la Consellería del ramo.
- 2º.- Señala que hay que adoptar posiciones más abiertas y progresistas, pero no señala la forma, el cómo, ni qué propuestas.
- 3º.- Señala que el PSPV no tiene incidencia en la Universidad y que habría que celebrar unas jornadas, sin especificar.
- 4º.- Se refiere a la formación del militante y no especifica cómo. Ambiguo.
- 5º.- Cita la Fundación Pablo Iglesias-IVES, sin referirse a programas, actos o planes.
- 6º.- Propone una revista semestral "Debats/Pensaments". Poco operativo si solo es de esta Secretaría. Habría que estudiar viabilidad. (presupuesto) y equipo de redacción, etc.
- 7º.- Mas parece una copia de algún programa anterior de la Secretaría, que una propuesta de acción. Por el informe, da la sensación de que no se tiene claro lo que se tiene que hacer en el área.





PSPV  
PSOE

5º INFORME DE LA SECRETARIA DE POLITICA INSTITUCIONAL

(5 Octubre 1.985)

JOAN BALLESTER

Estructura de la Secretaría: Se crean comisiones de trabajo de:

- 1.- Coordinación institucional
- 2.- Reforma de la Administración y Función Pública
- 3.- Hacienda
- 4.- Ordenación del territorio
- 5.- Estudios y programas.

Actividades:

- Dar a conocer la Ley Reguladora de Bases de la Administración Local. Jornadas a las que asiste E, Mugica.
- Apoyo a los Entes Locales y elegidos socialistas en los Ayuntamientos.
- Seguimiento de las instituciones.
- Se han mantenido reuniones con distintas instituciones (Ayuntamientos, Diputaciones, Cortes Valencianas, FVMP, etc.)

Temas concretos en los que actua

- 1.- Sustitución alcalde de Burjassot.
- 2.- Segregación Villareal/Alquerías.
- 3.- Composición Comisión Gobierno de Elche, etc.

Acciones previstas:

- Conferencia de Administración Local
- Banco de datos del área.

OBSERVACIONES:

- 1.- Informe genérico a veces y muy concreto otras. No se deduce claramente una visión de conjunto de la Secretaría. Tampoco están claras las actuaciones de la Secretaría, muy amplias por otra parte.



PSPV  
PSOE

5º.- SECRETARIA DE PARTICIPACION CIUDADANA (5 Octubre 1985)

M<sup>a</sup> ANTONIA ARMENGOL CRIADO

Estructura de la Secretaría.- Areas y delegados.

- 1.- Salud: Delegados: Jose Moreno. Angeles Granados, Francisco Abad y José Ruiz.
- 2.- Servicios Sociales: Delegado: Andrés López
- 3.- Seguridad Social y 3ª Edad: Delegado: Marcial Domingo.
- 4.- Mov. Vecinales: Delegado: Domingo Laborda.
- 5.- Consumo: Delegada: Teresa Massip.
- 6.- Ecología y Medio Ambiente: Delegado: José Segarra.
- 7.- Juventud: Delegado: Manuel Ortiz.
- 8.- Libertades Públicas: Delegado: Leandro Picher.
- 9.- Mujer: Delegada: Begoña Gómez.

OBSERVACIONES

- 1.- Los delegados de área no recogen toda la militancia de la organización, ni los militantes más aptos para los mismos. (Consumo, S. Sociales, Salud, etc.). Poco profesionales en algunos casos, en el area.
- 2.- Informe poco estructurado. Cada Delegado hace el rollo y se "grapan". En algunos casos aparecen frases como "pienso sinceramente", etc.
- 3.- Programas ambiguos, señalan "posibles actividades", Retórico, repetitivo y más para llenar "papel que otra cosa."  
- Así en Ecología y Medio Ambiente, es muy pobre y sin contenido. No se plantea qué hacer para conectar con el Movimiento Verde. ¿Qué política ambiental plantea para las instituciones?. Ignoran que la CEE está ya - aquí.



PSPV  
PSOE

- En Consumo: Se plantea actividades que el PSPV debería proponer para que hagan las instituciones. Descnoce este programa lo que es el movimiento consumerista. ¿Dónde está la integración en la CEE? ¿Qué se plantea con respecto a CONSUM COOP.?? ¿Qué relaciones con la FVMP?. Dice el punto 5 que se enviará a las AA Consumidores información de la política del partido en Consumo ¿Cual?.

El punto 8 de Consumo, es el que debería potenciar de verdad.

- En Servicios Sociales se habla de crear un banco de datos y un mapa regional de S.S. ¿Y qué hace la Consellería?.

. Se mezclan actividades de las intituciones con política de partido.

. En pocas ocasiones aparecen directrices políticas en esta secretaría.

NOTA:

Informe susceptible de crpiticas, por ambiguo y poco coherente. "Aparatoso" más bien.



PSPV  
PSOE

7.- INFORME DEL G.P. SOCIALISTA DE LAS CORTES VALENCIANAS

Periodo legislativo Febrero-Junio 1.985.

OBSERVACIONES.-

- 1º.- Ponentes socialistas en leyes: Se repiten los mismos nombres : Victor Fuentes, José Asensi, Vicent Soler, etc., en leyes que podrían participar otros diputados.
- 2º.- Intervenciones en los debates del Pleno: Hay diputados que salen mucho: J. Asensi (7), Victor Fuentes (10), Vicent Soler (7), etc. Otros pocas. Cerca de una veintena (sin contar Diputado/Conseller) ninguna.
- 3º.- Informe bien elaborado.

