**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 Grisolía, 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

**RESUMEN EJECUTIVO** ..... 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. Introducción ..... 45*
   - *4.2. Marco normativo europeo ..... 46*
   - *4.3. Legislación Española ..... 50*
   - *4.4. Simetría y asimetría en la fijación de los objetivos ..... 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. El sistema agroalimentario .....81*
   - *6.2. Edificación – construcción .....82*
   - *6.3. El turismo .....85*
   - *6.4. El paro .....87*
   - *6.5. Los sectores industriales .....87*
     - 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 Constitución 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. Situación de la Generalitat ..... 143*
*3.2. Problemas de los modelos de financiación ..... 145*
*3.3. Disfunciones de los modelos durante la crisis ..... 145*
4. Propuestas para el nuevo modelo de financiación ..... 147
*4.1. Principios ..... 148*
*4.2. Esquema básico ..... 149*
*4.3. Instrumentos complementarios ..... 150*
*4.4. Gestión tributaria y de la estabilidad financiera ..... 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 *deuda histórica* en la Comunidad Valenciana ..... 256
   *2.1. Las competencias de salud ..... 259*
   *2.2. Las transferencias de educación ..... 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. El precedente Hamilton ..... 310*
*2.2. El desarrollo de la propuesta Hamilton ..... 312*
*2.3. La situación autonómica en España ..... 315*
*2.4. Propuesta de asunción y consolidación ..... 316*
*2.5. Conclusiones ..... 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 *Comisión* ..... 329

**ANEXO I. ACRÓNIMOS** ..... 333

**ANEXO II. BIBLIOGRAFÍA** ..... 337

**ANEXO III. REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIAS. PERIODO 1979-2009** ..... 343

**ANEXO IV. REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIAS. PERIODO 1994-2012** ..... 353

## 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. Ecualización 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 Länder ... 241
10. Carga financiera de las Comunidades Autónomas 2012 ..... 241

**CAPÍTULO 9**

1. Stock de capital público neto *per capita* 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[1]) 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

[1] 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[2]. 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-*

[2] Todos los datos expuestos, proceden del MHAP, de elaboración propia y de los manejados y elaborados por profesores como La Fuente, Laborda, Gómez, Cucarella, Zabalda, 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 preconizan 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

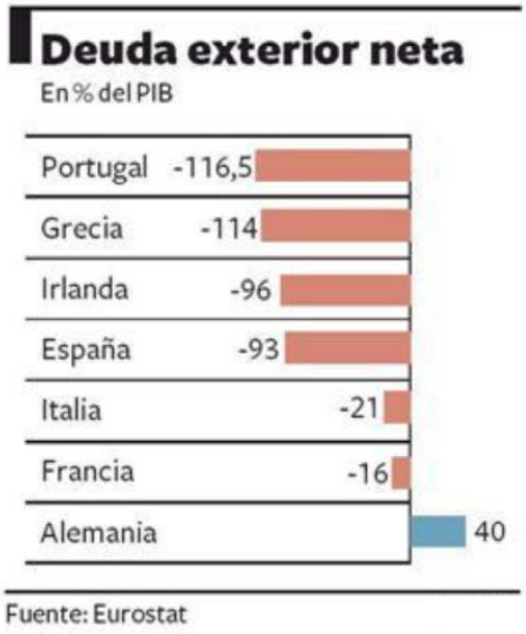
## 1. DATOS PREOCUPANTES DE LA CRISIS

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.

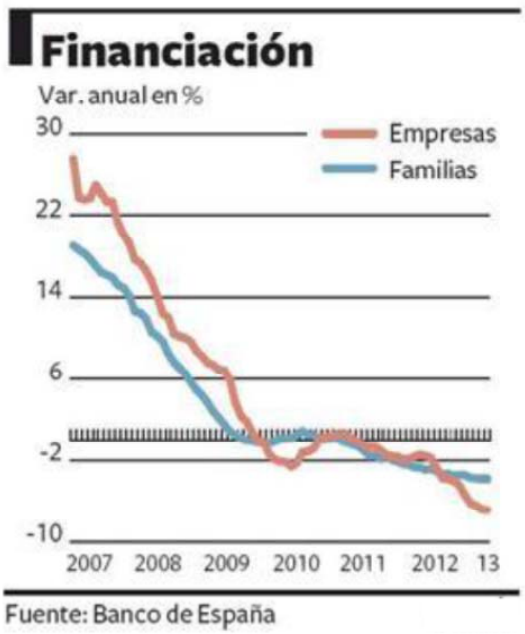
**Gráfico 1**




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**




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[1]. En ambos totales a la CV le corresponde un 6,5 por 100 aproximadamente. Sig-

[1] 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 |
| **TOTAL** | **1.124.162** | **2.183.780** | **1.059.618** |

Fuente: Informe CORA

**Cuadro 6. Composición del gasto**

| PRESUPUESTOS 2012 (millones de euros) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | ESTADO (PGE consolidados) | CC.AA. | EE.LL. | Total |
| 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 |
| **GASTO SOCIAL (1)** | **175.386,59** | **113.884,70** | **15.885,81** | **305.157,10** |
| 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 |
| **SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS (2)** | **16.236,86** | **5.306,78** | **4.895,75** | **26.439,39** |
| **GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (1+2)** | **191.623,45** | **119.191,48** | **20.781,56** | **331.596,49** |
| **GASTO TOTAL** | **282.928,64** | **159.295,33** | **60.811,74** | **503.035,71** |
| **% Gasto Servicios Fundamentales s/ Gasto Total** | **67,73%** | **74,82%** | **34,17%** | **65,92%** |

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[2].

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

[2] J. Sérvulo González, "Una reforma fiscal al gusto de Bruselas", *El País*, 2.VI.2013.

**Gráfico 7. Descentralización del gasto público en España**

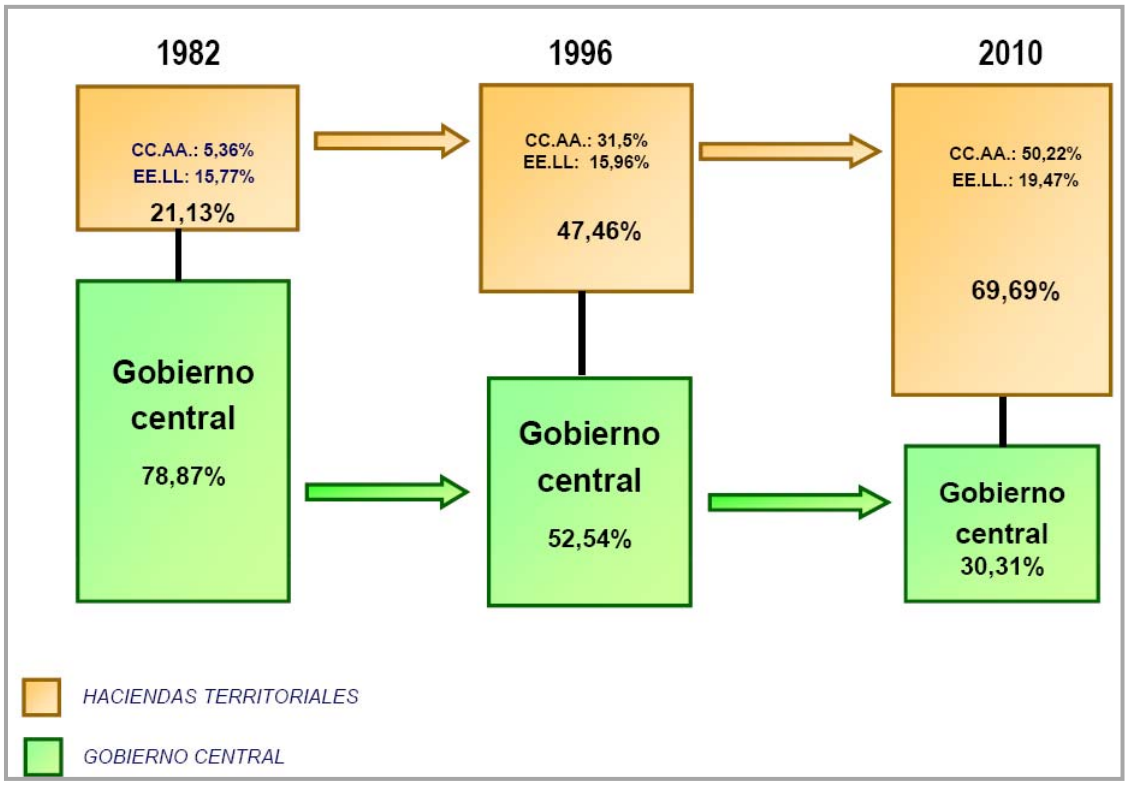
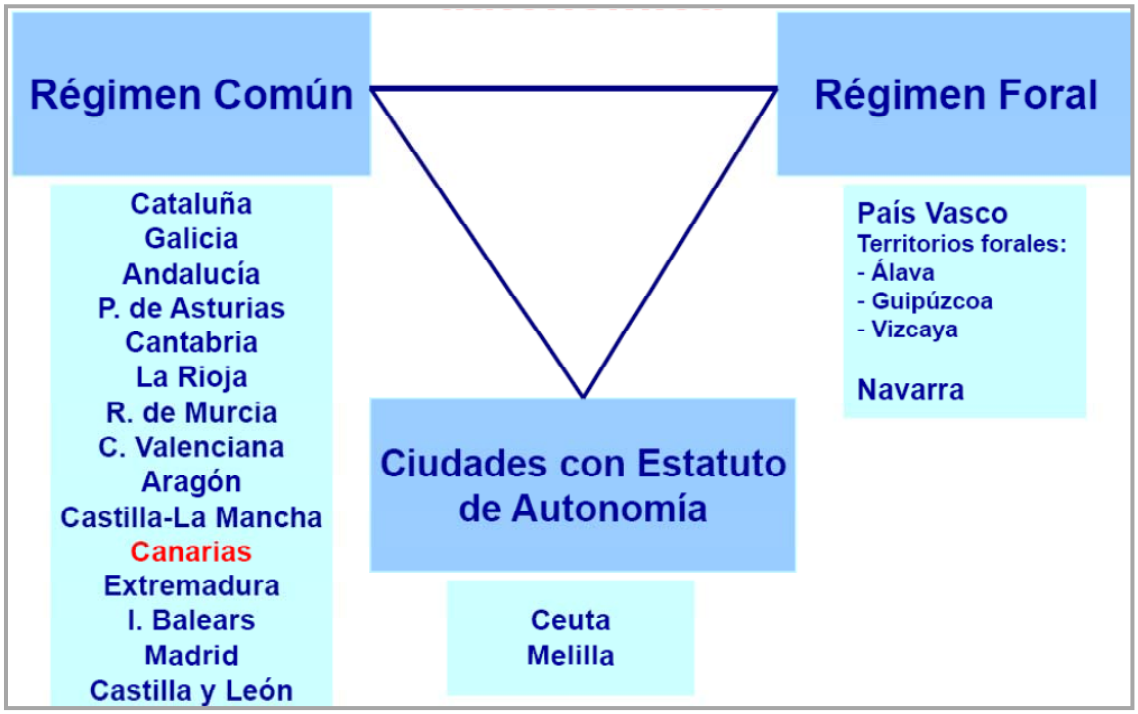



**Gráfico 8. CC.AA. y regímenes de financiación autonómica**



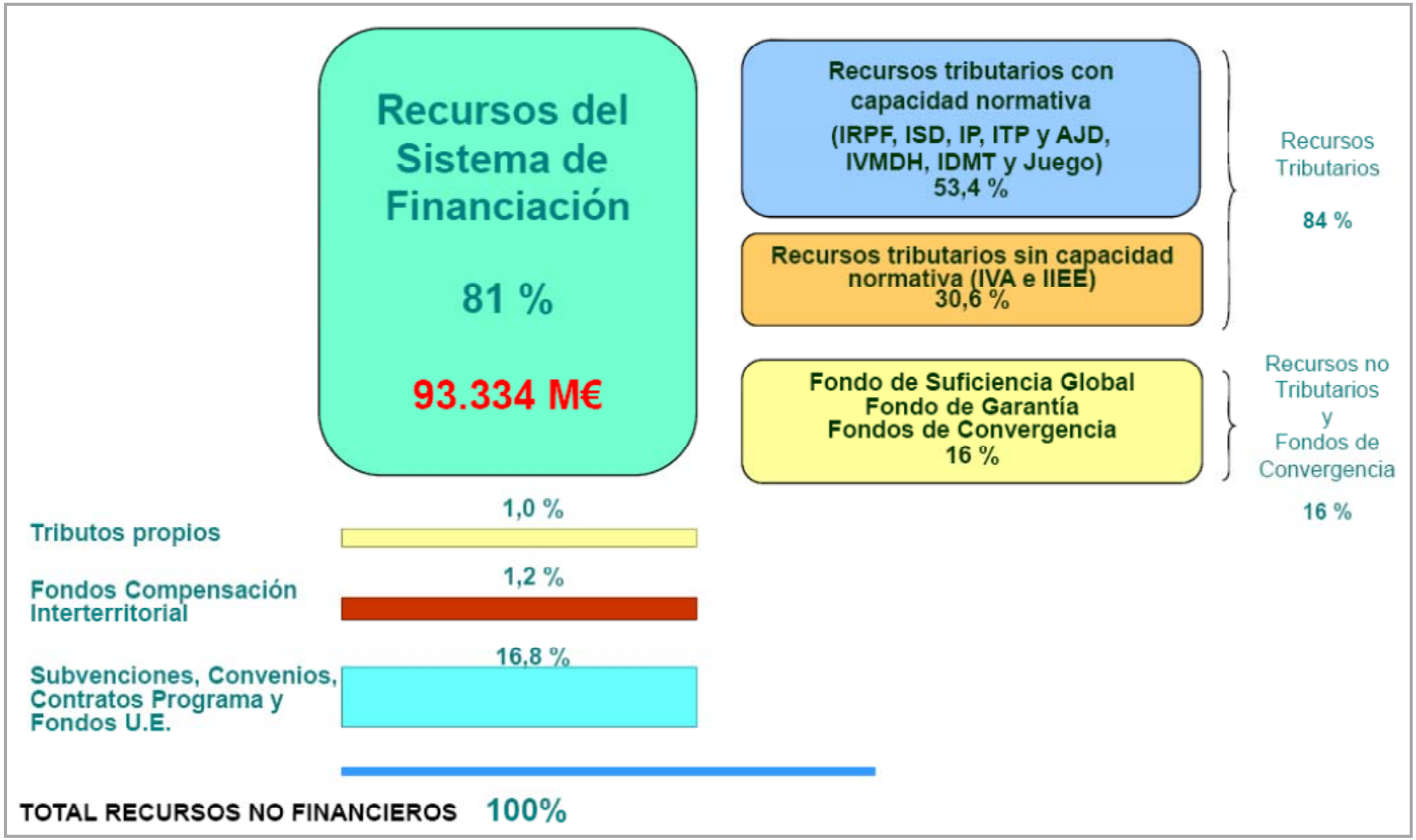
cambios en el modelo de financiación autonómica y local. De manera que cuando esté definida la nueva estructura tributaria, habrá que "abordar inmediatamente la reforma de la financiación autonómica y local", precisó Montoro. El Gobierno pretende que la reforma fiscal esté lista a finales de febrero 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[3]. 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 incentivadoras 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

[3] 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 |
| **UE 17** | **40,9** | 39,5 |
| **UE 27** | **40,4** | 39,8 |
| 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 |
| **España** | **34,1** | **31,4** |
| 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

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[4].

## 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

[4] 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.

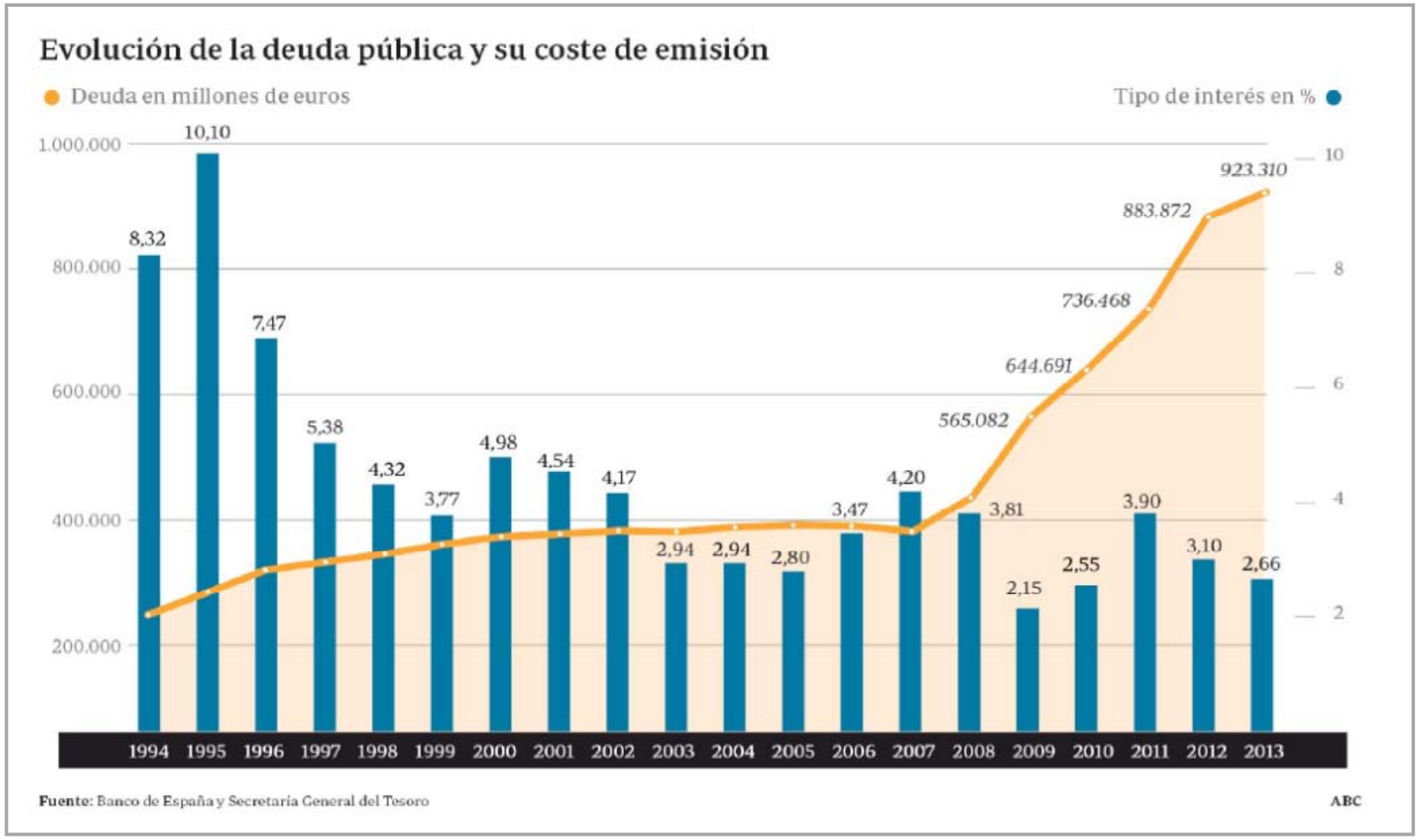
La acumulación de deuda tendrá que cesar algún día, en un futuro no tan lejano, en 2020. Porque así está constitucionalmente previsto en el artículo 135 de la propia CE, enmendado en 2011 por acuerdo entre los grupos parlamentarios del PP y del PSOE, quedando su redacción como aparece en el recuadro 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**


Evolución de la deuda pública y su coste de emisión
Deuda en millones de euros
Tipo de interés en %
1.000.000
800.000
600.000
400.000
200.000
10
8
6
4
2
8,32
10,10
7,47
5,38
4,32
3,77
4,98
4,54
4,17
2,94
2,94
2,80
3,47
4,20
3,81
2,15
2,55
3,90
3,10
2,66
565.082
644.691
736.468
883.872
923.310
1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013
Fuente: Banco de España y Secretaría General del Tesoro
ABC

## 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 [5].....1.719
- Sectorización Feria Valencia ..... 572
- Reclasificación deuda comercial a financiera[6] .....1.492

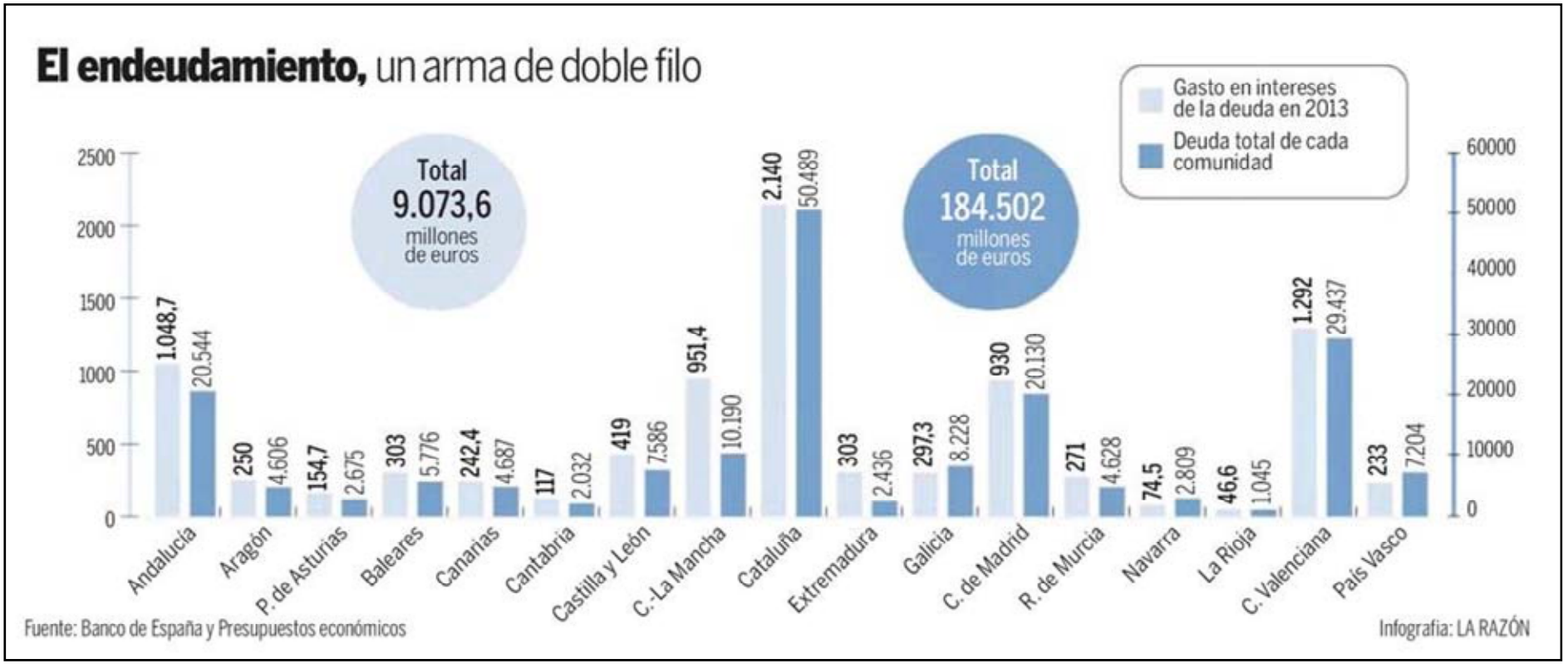
Como se puede apreciar no hay nuevas emisiones de deuda valenciana en 2012, pues los mercados quedaron cerrados a ésta con bastante anterioridad a ese año.

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

[5] Déficit autorizado+liquidaciones negativas mod. financiación
[6] Factoring y confirming

**Gráfico 13**


El endeudamiento, un arma de doble filo
Gasto en intereses de la deuda en 2013
Deuda total de cada comunidad
Total 9.073,6 millones de euros
Total 184.502 millones de euros
2500
2000
1500
1000
500
0
60000
50000
40000
30000
20000
10000
0
Andalucía 1.048,7 20.544
Aragón 250 4.606
P. de Asturias 154,7 2.675
Baleares 303 5.776
Canarias 242,4 4.687
Cantabria 117 2.032
Castilla y León 419 7.586
C.-La Mancha 951,4 10.190
Cataluña 2.140 50.489
Extremadura 303 2.436
Galicia 297,3 8.228
C. de Madrid 930 20.130
R. de Murcia 271 4.628
Navarra 74,5 2.809
La Rioja 46,6 1.045
C. Valenciana 1.292 29.437
País Vasco 233 7.204
Fuente: Banco de España y Presupuestos económicos
Infografía: LA RAZÓN

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[7].

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[8].

Hay pues que recortar muchos gastos innecesarios, siempre que se pueda porque de todos los capítulos de gasto que contemplan los

[7] Carlos Segovia, “Motín sobre el plan de deuda”, *El Mundo*, 28.VI.2013.
[8] 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)[9].

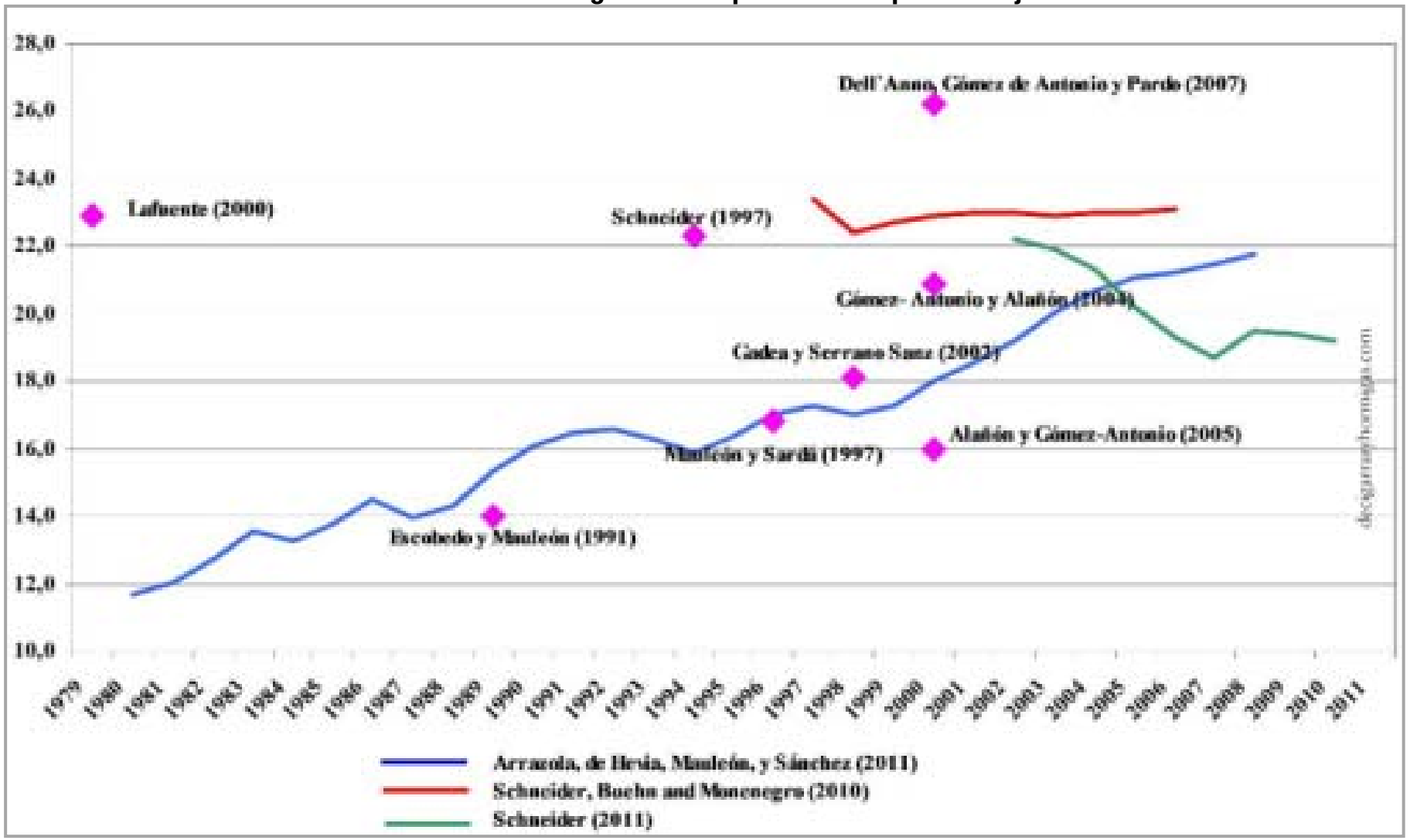
## 6. ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL[10]

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 una 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.

[9] B. Carrascosa, "El coste de la deuda autonómica escala hasta los 9.073 millones", *La Razón*, 28.V.2013.
[10] 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**



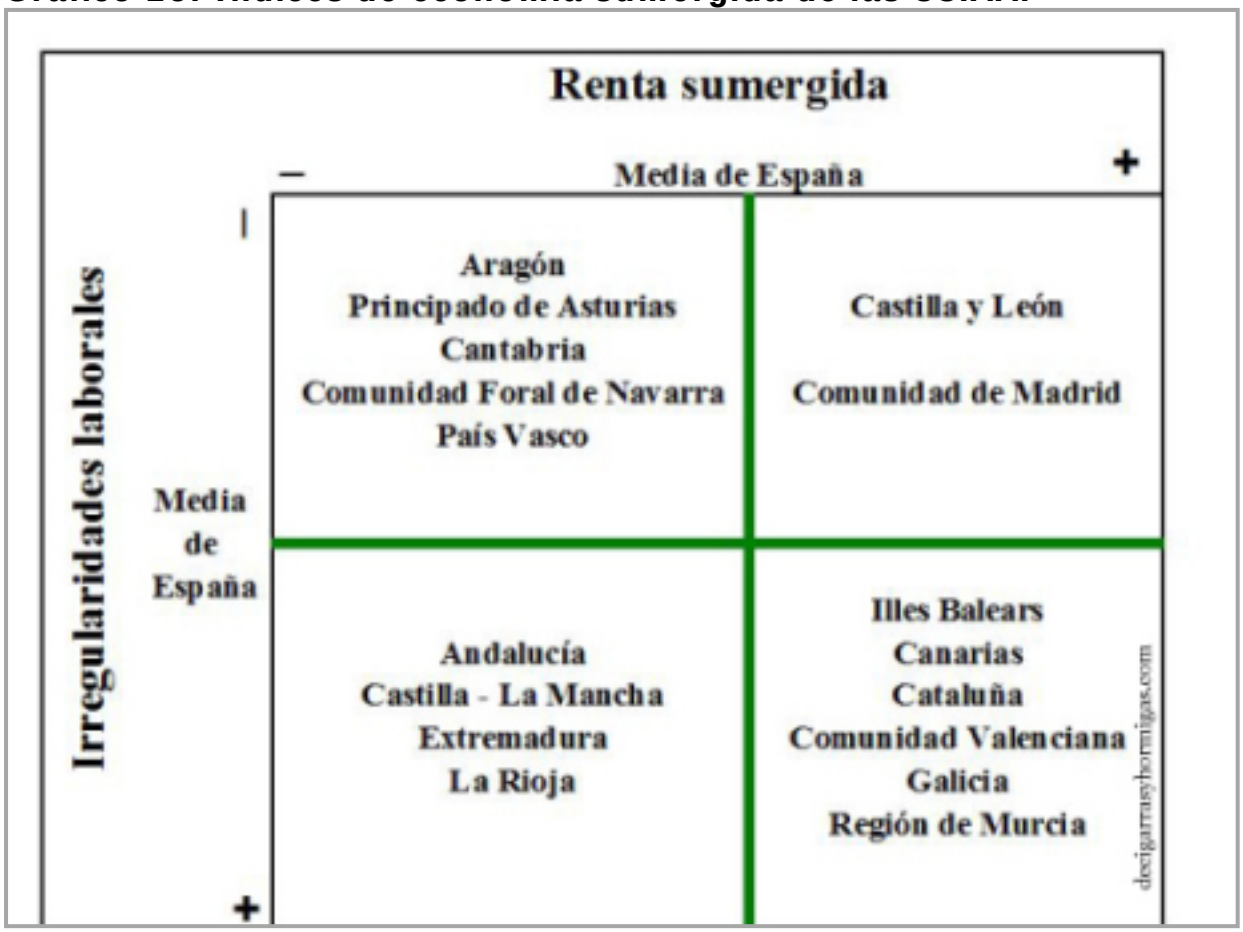
Por otra parte, un estudio de Serrano *et alia* (1998), estudió la economía sumergida de las CC.AA. desde dos perspectivas. Por una parte, estimaron la renta oculta a través de las discrepancias entre renta y gasto que se observan en las Encuestas de Presupuestos Familiares. Por otro lado, y como información 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.**

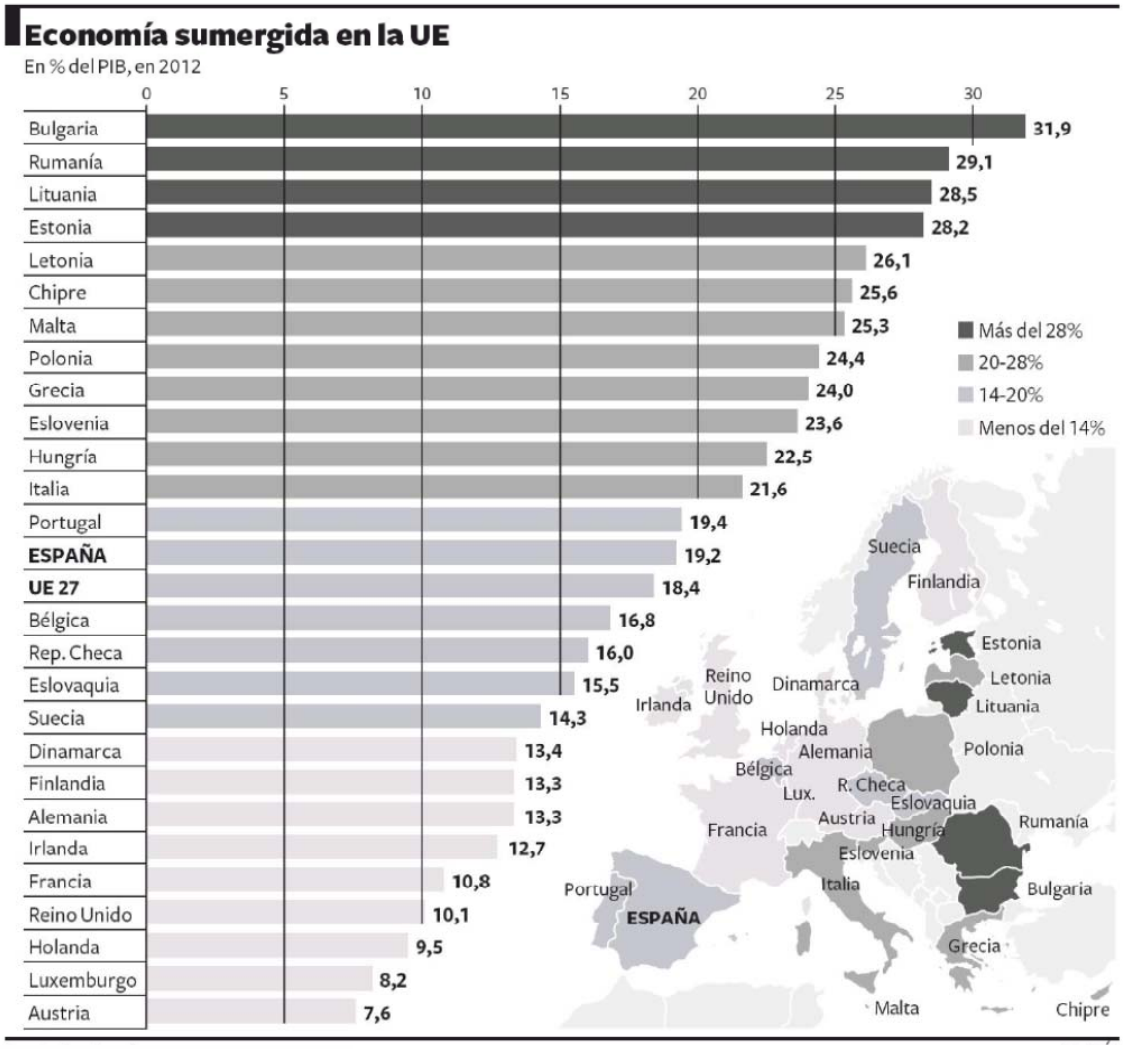



Fuente: Serrano et *alia*.

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[11].

[11] 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[12] 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.

[12] 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 ¼-1/5 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 demasidas 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[13].

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.

[13] 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

| % del PIB regional | 2010 | 2011 | 2012 (Variación en puntos) |
|---|---|---|---|
| Com. Valenciana | 4,8 | 5,0 | **3,5** (–1,6) |
| Murcia | 4,9 | 4,5 | **3** (–1,5) |
| Andalucía | 3,2 | 3,5 | **2** (–1,4) |
| Cataluña | 4,6 | 4,0 | **2** (–2,1) |
| Baleares | 4,1 | 4,2 | **1,8** (–2,4) |
| Castilla-La Mancha | 6,7 | 7,9 | **1,5** (–6,3) |
| Aragón | 3,0 | 2,6 | **1,5** (–1,2) |
| Castilla y León | 2,4 | 2,6 | **1,4** (–1,2) |
| País Vasco | 2,5 | 2,6 | **1,4** (–1,2) |
| Navarra | 3,3 | 2,0 | **1,3** (–0,7) |
| Canarias | 2,3 | 1,5 | **1,2** (–0,3) |
| Galicia | 2,3 | 1,6 | **1,2** (–0,4) |
| Cantabria | 3,9 | 3,5 | **1,1** (–2,3) |
| Madrid | 1,0 | 2,0 | **1,1** (–0,9) |
| Asturias | 2,8 | 3,6 | **1** (–2,6) |
| La Rioja | 3,9 | 1,5 | **1** (–0,4) |
| Extremadura | 2,5 | 4,7 | **0,7** (–4,0) |
| **TOTAL** | **3,2** | **3,3** | **1,76** (–1,6) |

Objetivo: 1,5

Objetivo: 1,5

### 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 |
| **Total AA PP** | **-7,0** | **-6,3** | **-5,5** | **-4,1** | **-2,7** |

* 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[1], reunión en la que el ministro de Hacienda y AA.PP. abrió la puerta a extender el déficit asimétrico a próximos años.

[1] 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 |
|---|---|---|---|
| Andalucia | -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"[2].

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.

[2] 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[3].

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€[4]. 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.

[3] Joaquín Ferrandis, "Fabra baja el sueldo a cien altos cargos por incumplir el objetivo de déficit", *El País*, 6.VII.2013.
[4] 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.

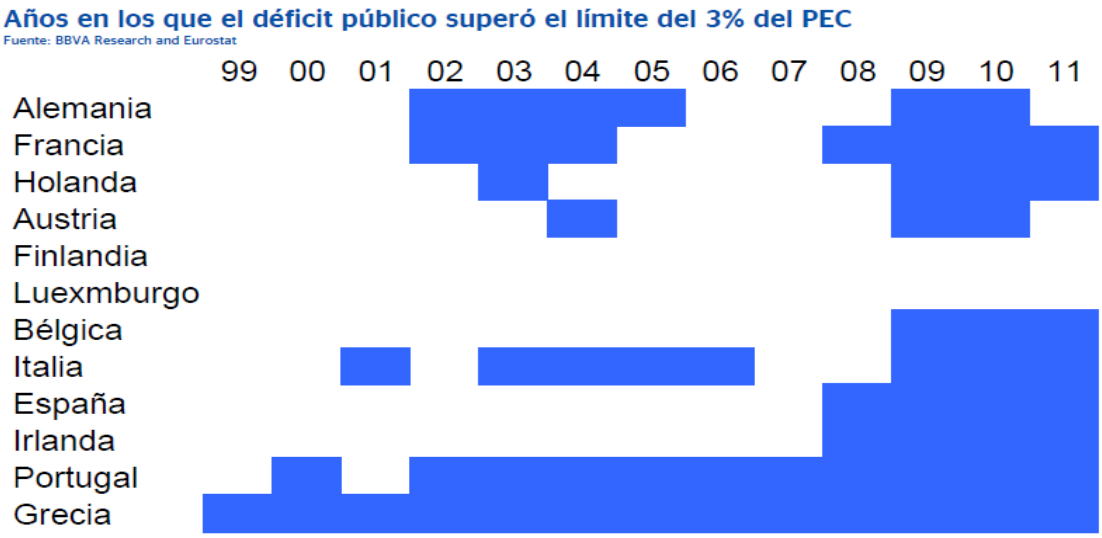
Los Tratados de la UE (TUE) hacen referencia a los objetivos de política macroeconómica de la UE en su artículo 3: crecimiento sostenible, estabilidad de precios y alto nivel de empleo. Las líneas maestras para la consecución de estos objetivos se encuentran en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), 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[5].

**Gráfico 4**




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

[5] http://www.bbvaresearch.com/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 Secretaria 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 ésto 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[6].

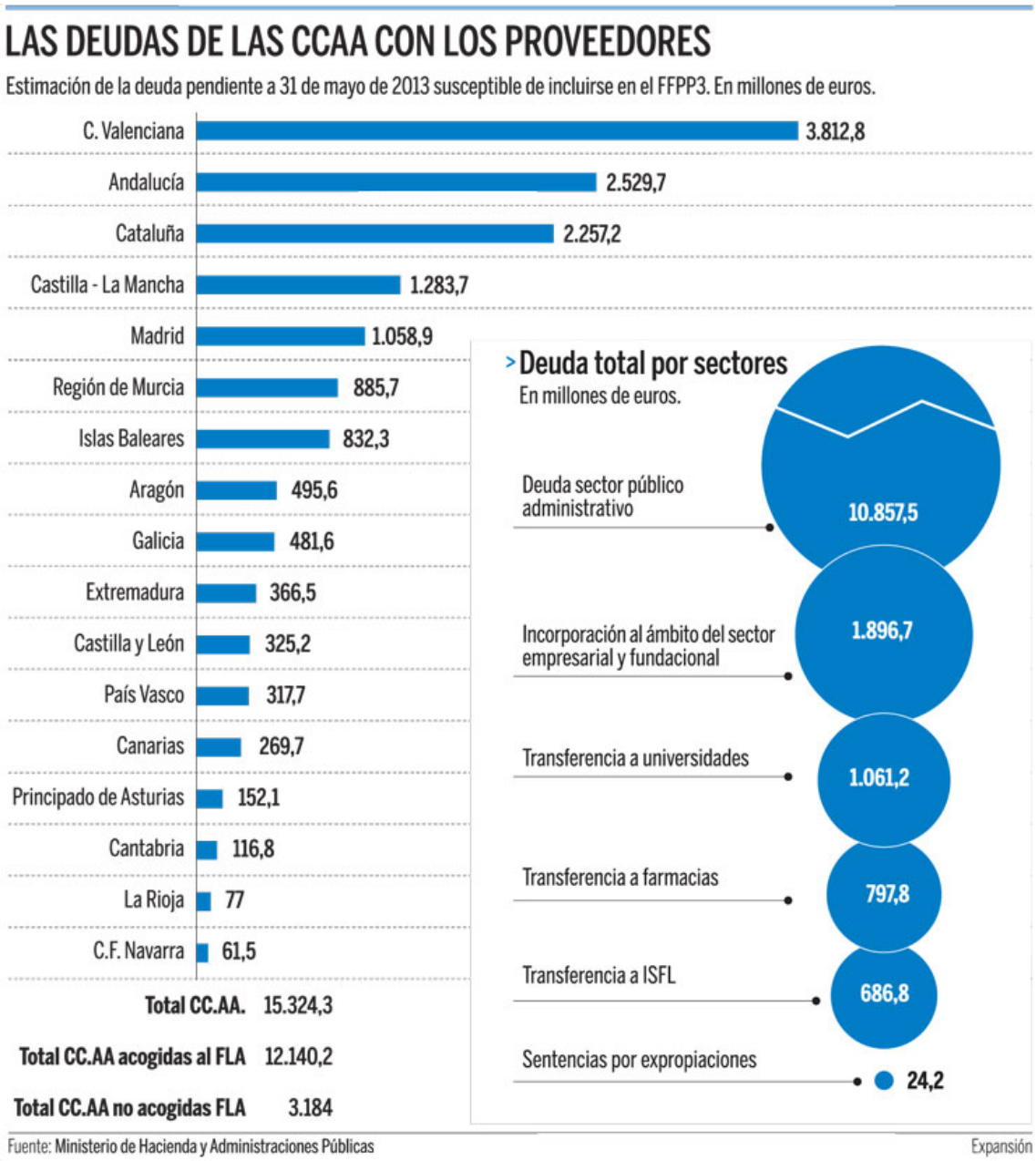
Pero resuelto el tema de proveedores en 2012, las facturas pendientes de cobrar a las administraciones públicas volvieron a acumularse, con una verdadera montaña de impagos. Sobre todo en los principales sectores con los que trabajan las administraciones territoriales y locales: sanitario, autónomos, 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[7], 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

[6] Naturalmente, los pagos realizados se transforman en deudas de las CC.AA. al FLA.
[7] 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)[8].

**Gráfico 5**




Fuente: Expansión, 9.VII.2013

[8] 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[9]. 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

[9] 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[10].

## 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-

[10] 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*[1], calificó la región, en su particular nomenclatura helenística, como una *dasícora periférica*. Esto

[1] 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.

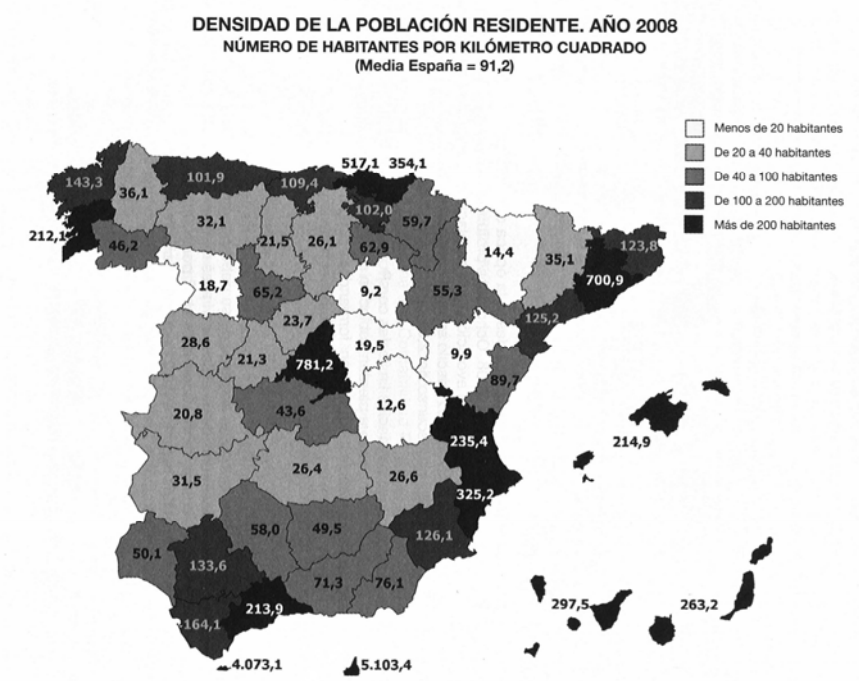
Avanzando más aún en su tesis, Perpiñá situó a la actual Comunidad Valenciana como región máximamente exportadora neta; sobre todo porque sus productos agrarios necesitaban de pocos *inputs* de origen exterior. Algo que sigue sucediendo ahora, por lo que la referida posición de *dasícora* sigue manteniéndose en la Comunidad Valenciana, cierto que con mayor diversificación de actividades como veremos dentro de este capítulo[2].

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 $km^2$ 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*.

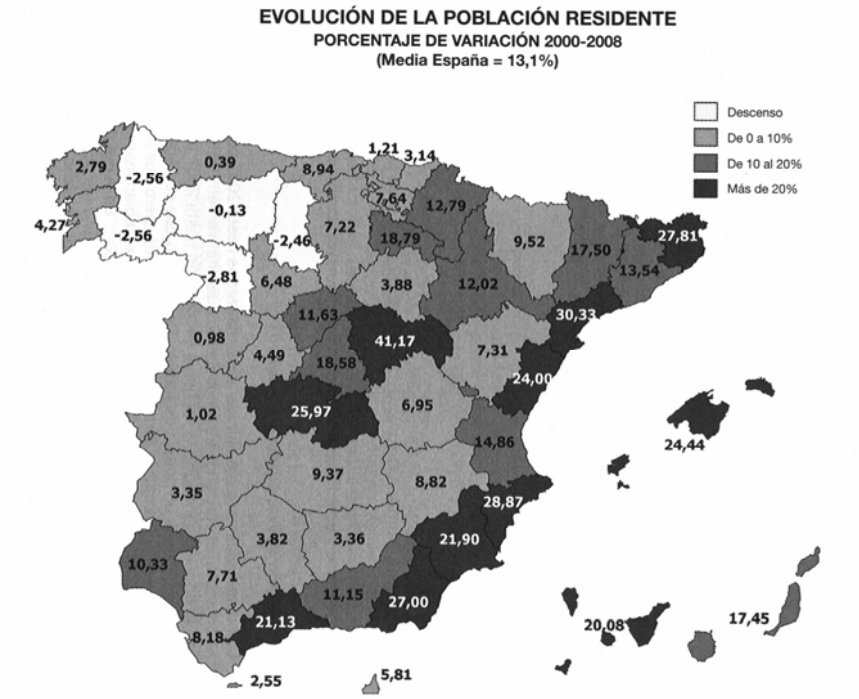
Tales densidades son muy significativas en cuanto a expectativas de futuro, por el alto potencial económico que permiten calibrar. En ese sentido, en el mapa 2 se presenta el porcentaje de variación entre 2000 y 2008 –los años de bonanza antes de la crisis— de la población

[2] Ramón Tamames, "Tecnidex: una empresa valenciana en la globalización", Tecnidex, Valencia, 2010.

**Mapa 1:**




**Mapa 2:**




Fuente: Julio Alcaide Inchausti, Pablo Alaide 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**

| **Evolución del PIB por habitante de la Comunidad Valenciana en relación con el español (100'0), en moneda corriente** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 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.[3] 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

[3] 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 |
| Total Nacional | 23.858 | 22.819 | 22.766 | 23.054 | 22.772 |

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%[4] (gráfico 8).

**Cuadro 5**

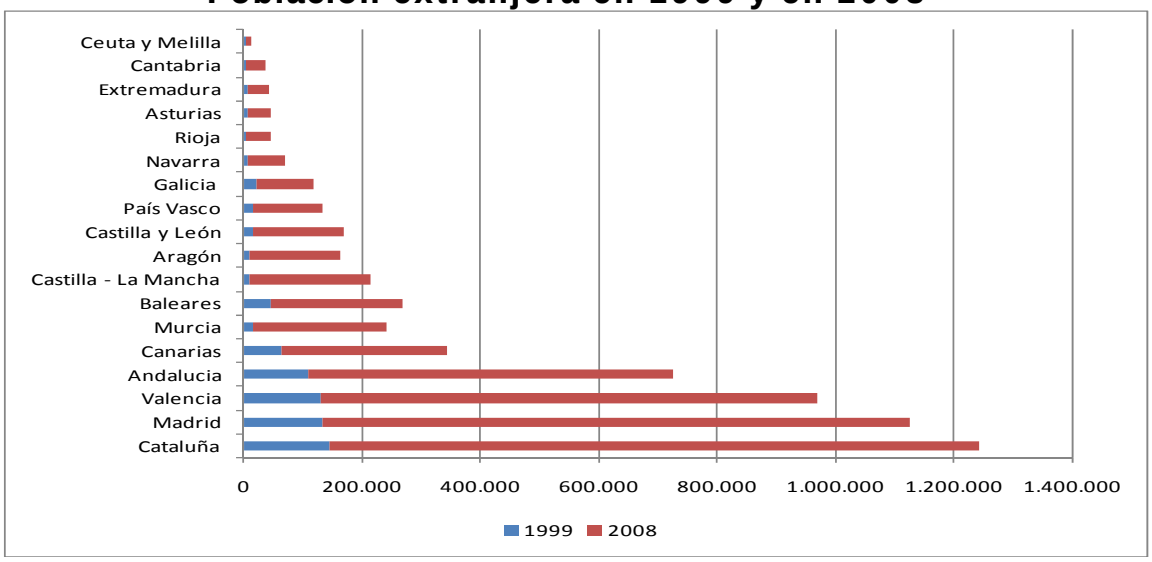
**Población de España y de la Comunidad Valenciana. 2000-2012**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **España** | 40.499.791 | 41.116.842 | 41.837.894 | 42.717.064 | 43.197.684 | 44.108.530 |
| **C. Valencia** | 4.120.729 | 4.202.608 | 4.326.708 | 4.470.885 | 4.543.304 | 4.692.449 |
| | | | | | | |
| | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **España** | 45.200.737 | 46.157.822 | 46.745.807 | 47.021.031 | 47.190.493 | 47.265.321 |
| **C. Valencia** | 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

[4] Datos de los censos de población del INE.

**Grafico 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**

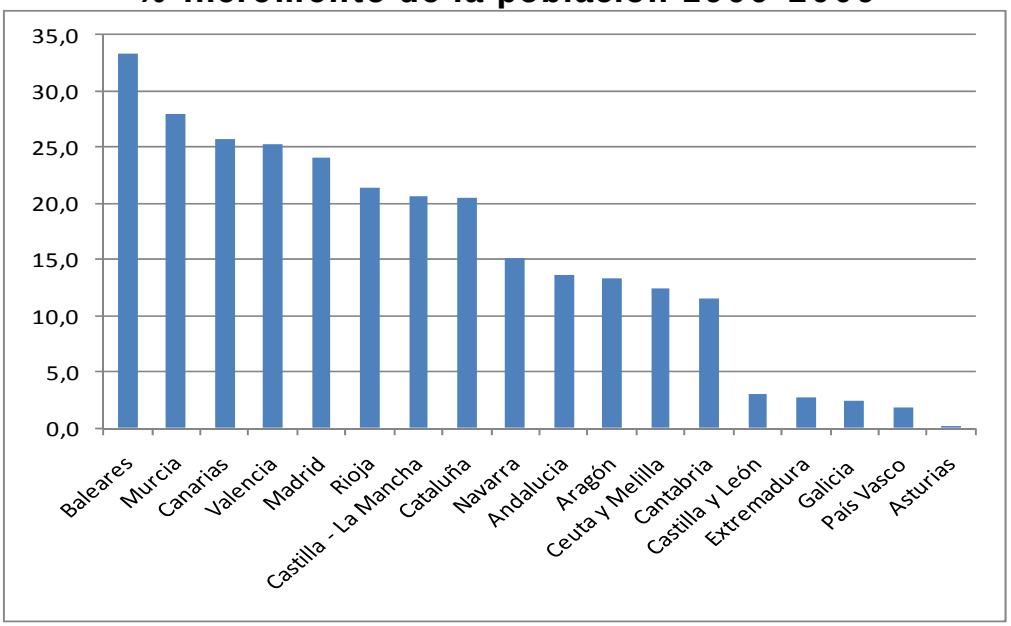
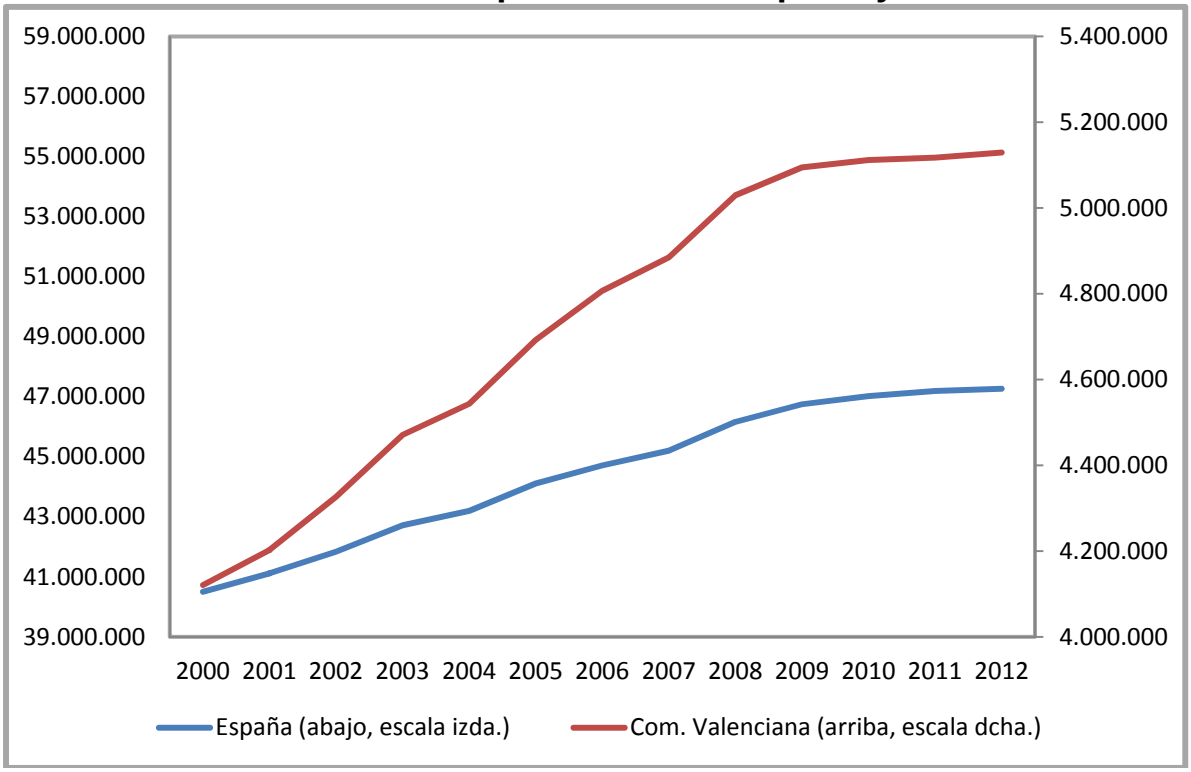


**Gráfico 8.**
**Crecimiento de la población de España y la CV**




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[5]

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

[5] 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 Crecimiento | Tasa crecimiento vegetativo | Tasa saldo migratorio | Tasas natalidad | Tasa mortalidad |
|---|---|---|---|---|---|
| Cabeceras metropolitanas | 11,7 | 2,5 | 9,2 | 11,2 | 8,7 |
| Resto municipio metropolitanos | 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 funciones 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 mort |
|---|---|---|---|---|---|
| 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[6]. 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:

[6] 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**

| Año | Viv. terminada | Transacc.viv. |
|---|---|---|
| 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: Mº 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**

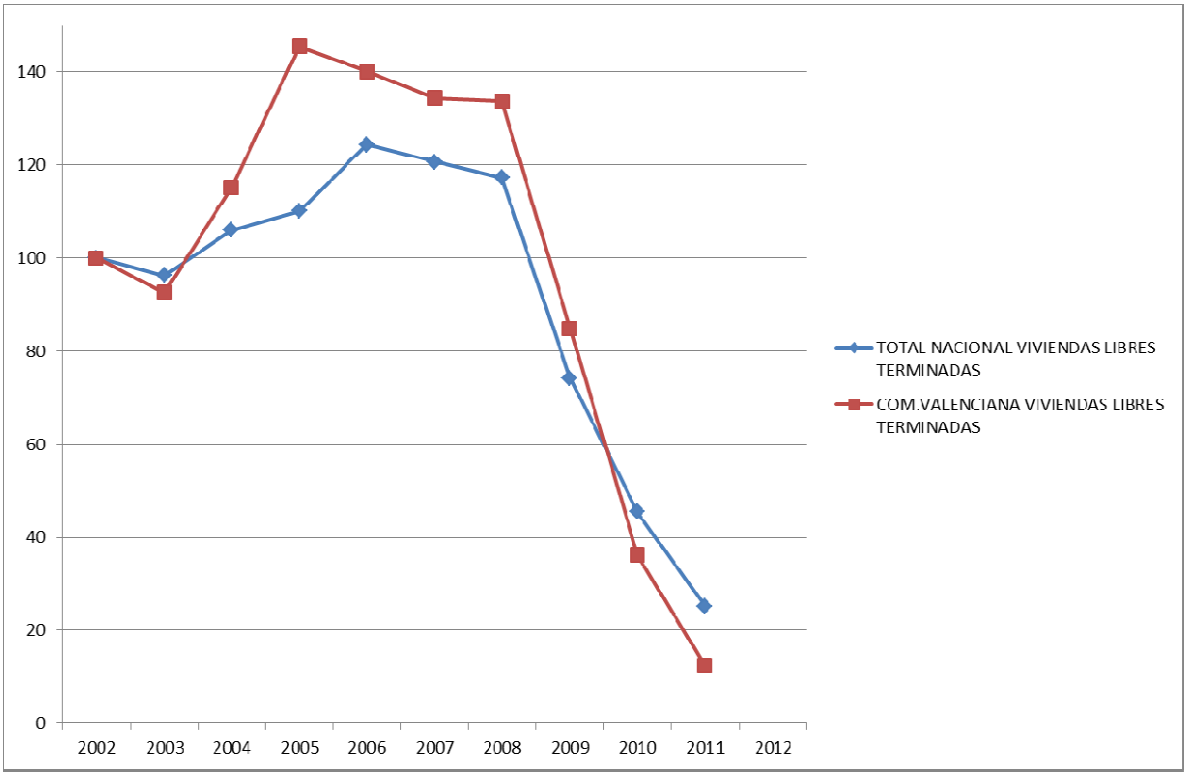
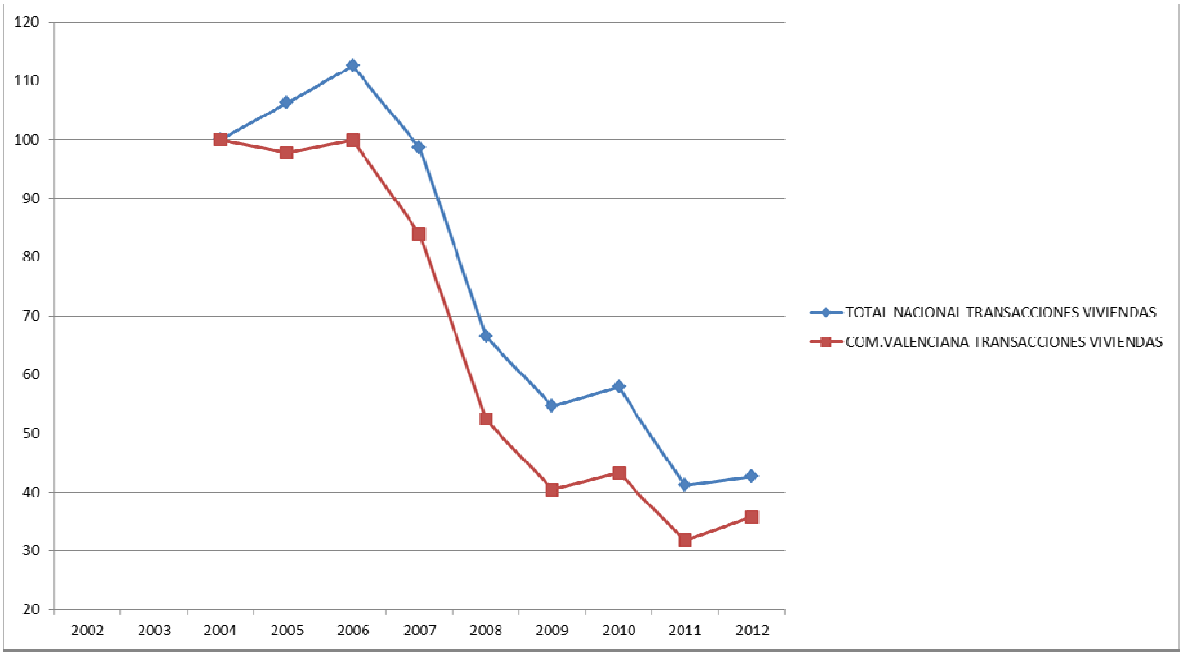



**Grafico 16**
**Transacciones de viviendas España y Comunidad Valencina**
**Años 2004-2012. Índice 100=2004**



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[7] 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.

[7] 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**

| **Sociedades mercantiles creadas en la Comunidad Valenciana en el primer trimestre** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Años** | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| **Empresas** | 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**

| **Tasas de variación de la media de la producción industrial de lo que va de año** | | | |
|---|---|---|---|
| **Año** | **Mes** | **Comunidad Valenciana** | **España** |
| 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[8]. 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

[8] 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[9].

### *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-

[9] 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[10].

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

[10] 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 m²***

| 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*[11]

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.

[11] 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 |
| JUGUETE (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[12].

[12] "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[13].

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[14]—, 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.

[13] A.C.A., “El eje sobre el que canalizar la logística del siglo XXI”, *Expansión*, 26.XI.2009.
[14] 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 Usbekistan 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[15].

## 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

[15] Juan Julià, 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: Consll.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.

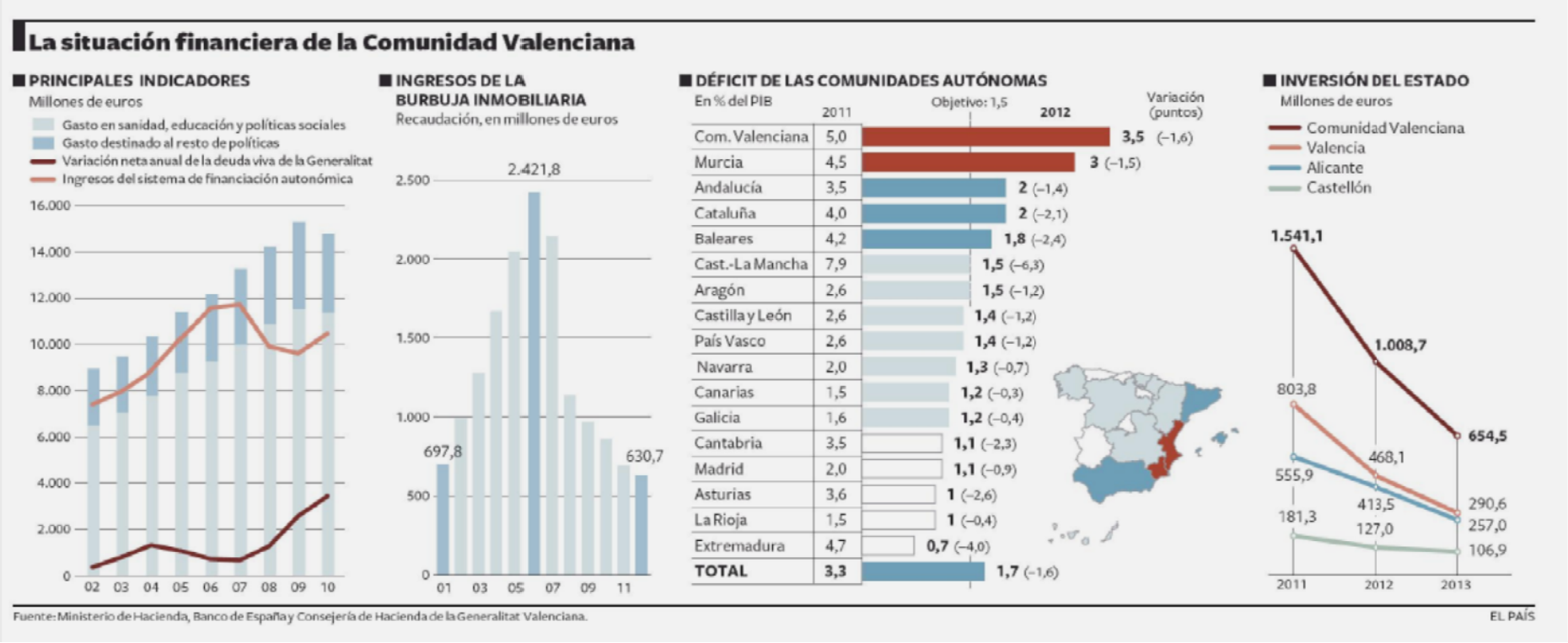
Y si hiciéramos un desglose entre unos y otros veríamos cómo se comportan de modo bien diferente. El ITP cae desde 1.287 M€ en 2006 a 456 M€ en 2012, es decir se redujo 2/3; el IAJD se reduce desde 1.151 M€ en 2006 hasta 228 en 2012, con una contracción del 80%; y el de Operaciones Societarias desde 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[16]. Por lo que el estudio de FEF atribuye a la CV una ES de

[16] 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 transferencia 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%.

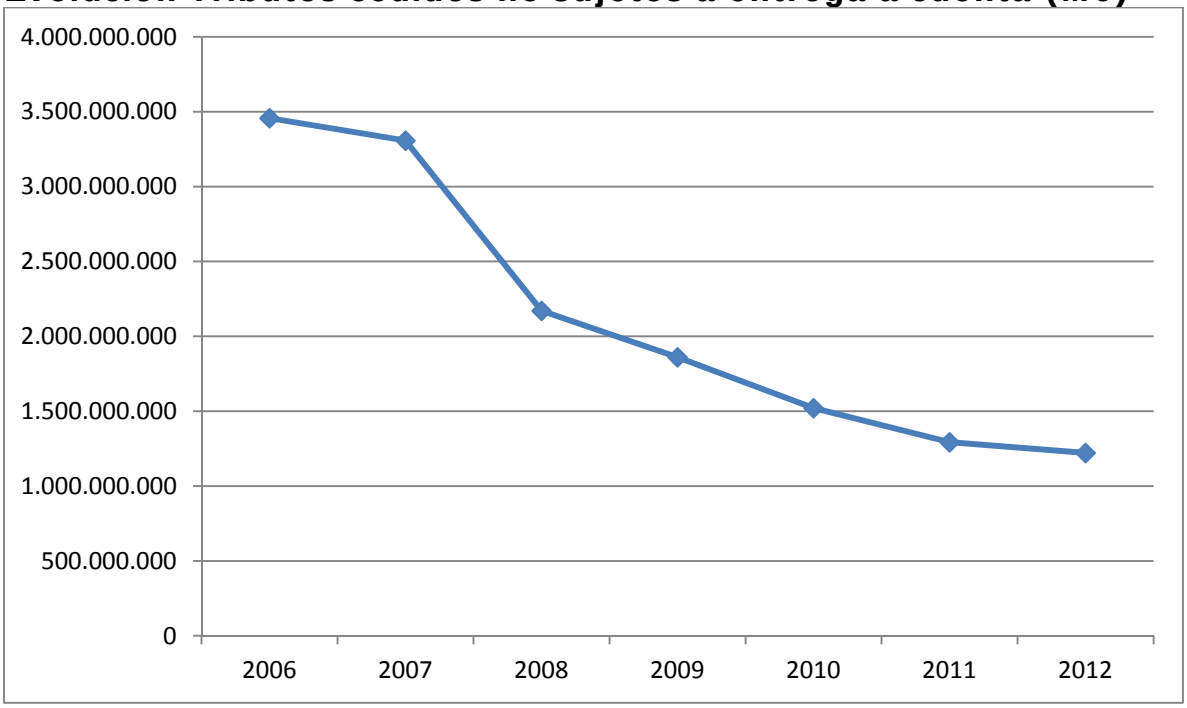
Todo ello muestra la evolución de los ingresos y de los gastos de las distintas comunidades autónomas durante el periodo analizado.

## 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 Patrimonio | 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 aleatorias | 0,14 | 0,09 | 0,14 | 0,10 | 0,10 | 0,07 | 0,46 |
| Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos | 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[17] 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-

[17] 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[18] 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.

[18] Rotellar, J. Mª. "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[1].

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

[1] 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 recusos 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[2]: 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

[2] 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[3].

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

[3] "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.[4]. 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.

[4] 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 compareciencia 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.

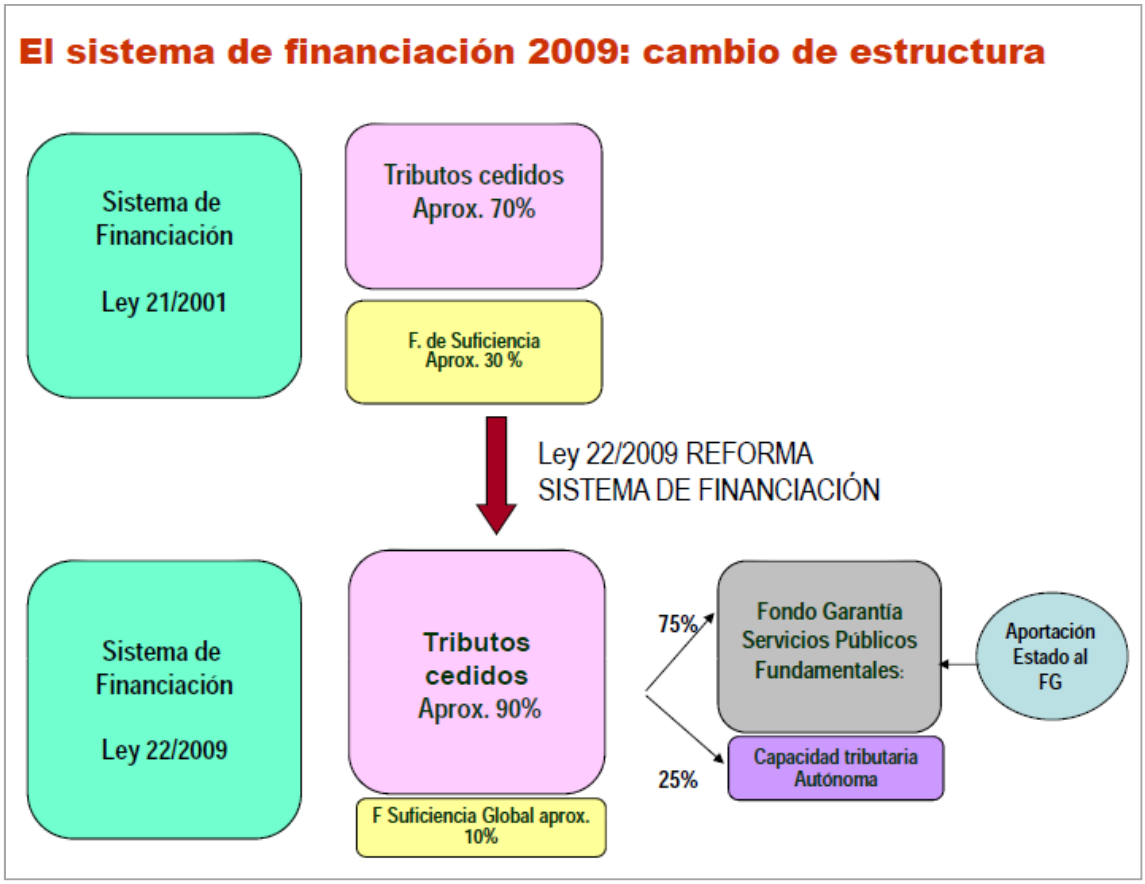
Tal y como se indica en la propia Exposición de Motivos de la ulterior Ley 22/2009, de 18 de diciembre, los ejes básicos de la reforma quedaron definidos del siguiente modo:

- 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.

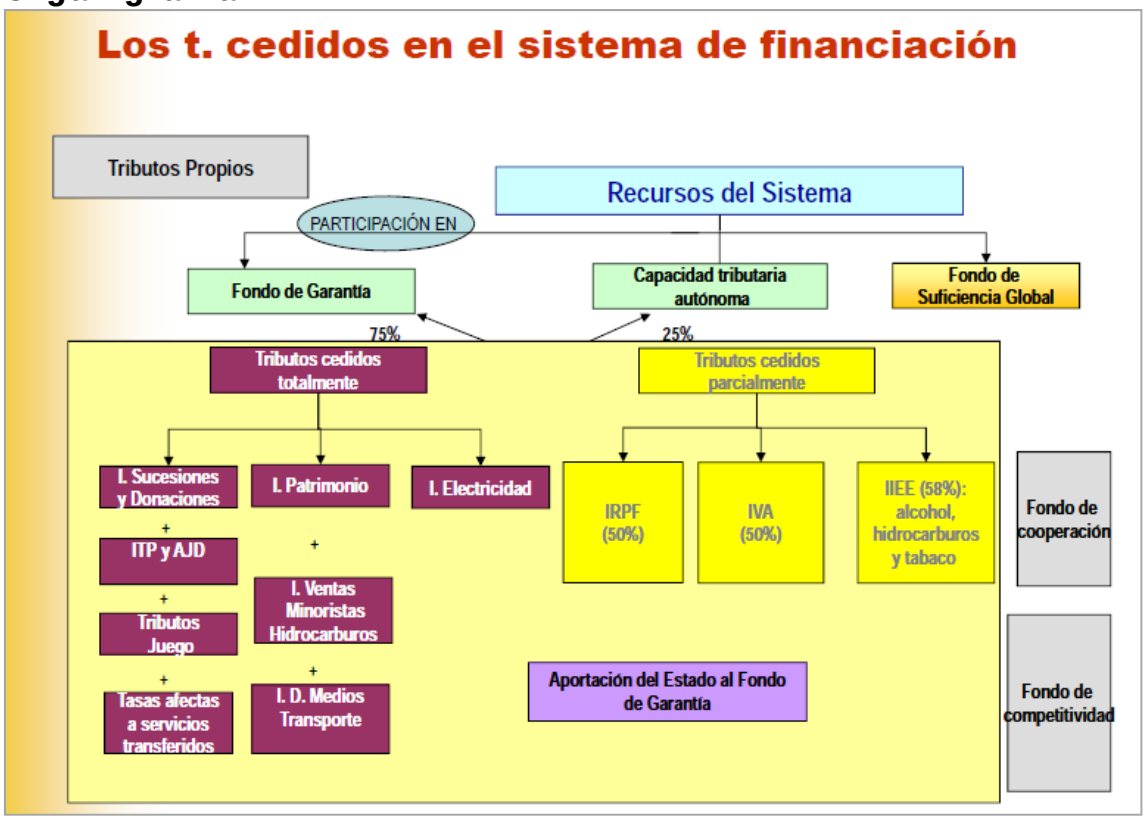
Esos ejes básicos los analizamos seguidamente con alguna extensión. Pero antes de ello, veremos cuáles son, y qué finalidad tienen, los fondos de financiación autonómica del sistema de 2009, que hacen muy compleja la gestión global de recursos asignados a las CC.AA.

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[5].

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

[5] 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

| VARIABLE | | PESO |
|---|---|---|
| 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 $km^2$ 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

| Total recursos gestionados por la AGE (IRPF, IVA e IIEE en terminos normativos) + Fondos + Recaudación real tributos cedidos (IP+ISD+ITPAJD+Tribs Juego+ingrs pen aplicar) + Tasas afectas criterio normativo | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 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 |
| Andalucia | 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 |
| CAV | 7.241.759,20 | 8.012.477,46 | 8.938.195,12 | 10.203.819,03 | 11.563.361,55 | 11.782.114,05 | 9.895.269,75 | 9.705.676,71 | 10.753.221,51 |
| 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 |
| Total | 71.317.162,91 | 78.527.176,42 | 86.290.458,32 | 97.647.712,20 | 110.030.312,60 | 114.356.917,14 | 99.626.275,21 | 94.135.118,35 | 105.047.450,66 |

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+Tribs 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 |
| **Subtotal** | **76.996.897,49** | **3.315.526,50** | **7.638.098,53** | **1.200.000,00** | **2.760.863,42** | **91.911.385,94** |
| 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 |
| **Total** | **76.996.897,49** | **3.315.526,50** | **7.671.532,55** | **1.211.100,00** | **2.760.863,42** | **91.955.919,95** |

# 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 |
| **Subtotal** | **87.250.469,12** | **7.497.594,00** | **8.983.706,34** | **1.905.099,78** | **3.037.822,67** | **108.674.691,90** |
| 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 |
| **Total** | **87.250.469,12** | **7.497.594,00** | **9.036.785,62** | **1.922.721,95** | **3.037.822,67** | **108.745.393,35** |

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 diponen 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[6]. 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 módelo 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

[6] "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.

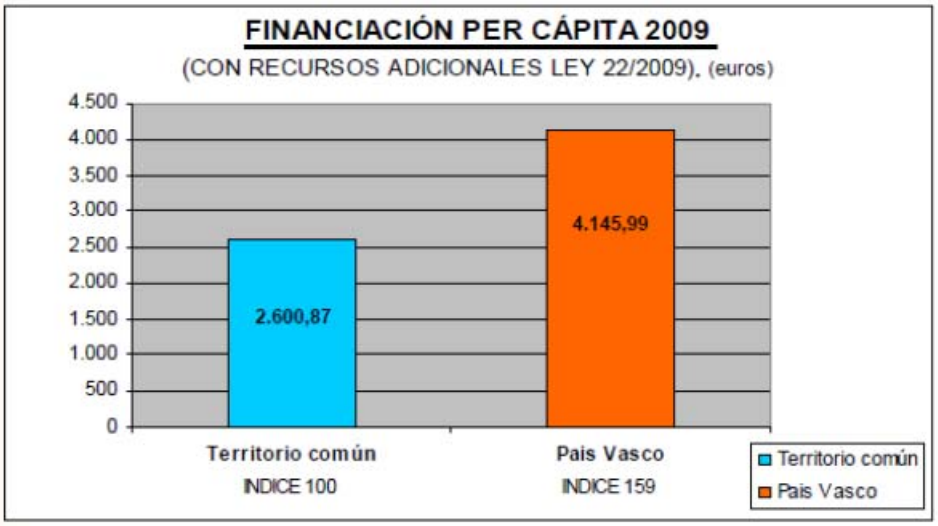
Finalmente, la situación extraordinaria de acuciantes necesidades de financiación de las CC.AA. y sus crecientes problemas de acceso al crédito, justificaron la necesidad de poner en marcha de forma urgen-

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.**

**COMPARATIVA PAIS VASCO-TERRITORIO COMÚN**

- El sistema foral arroja una financiación per cápita mucho más alta




- Algunas CCAA consideran que esto constituye un agravio
- El sistema del cupo incluye una aportación muy limitada a la solidaridad (solo vía FCI)

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[1]; 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:

[1] *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 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 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.

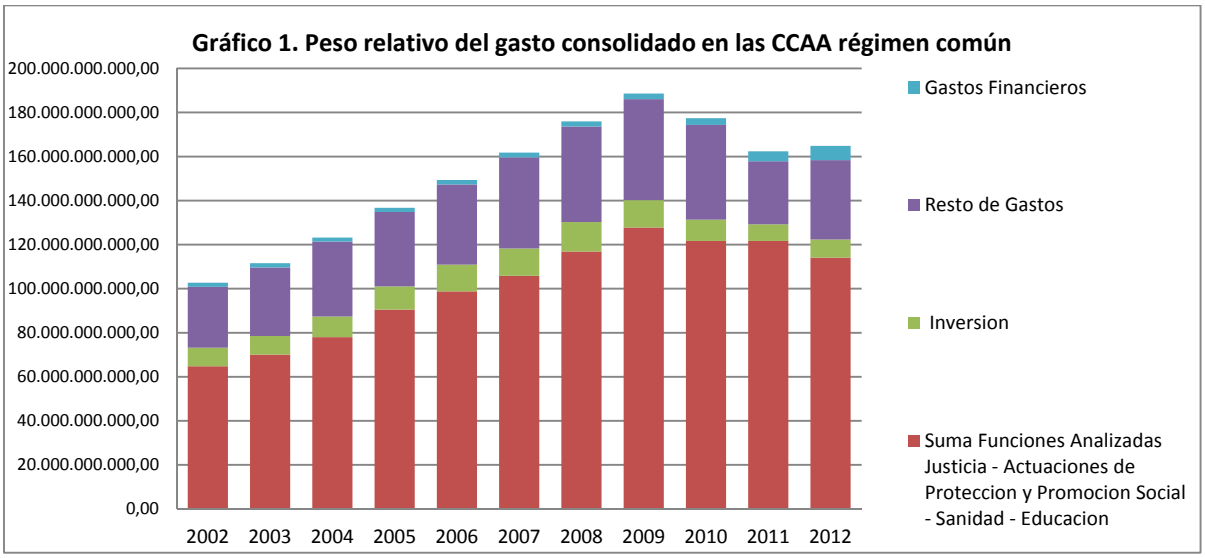
Para analizar el gasto de las Comunidades Autónomas y, simultáneamente el de la CV, se va a utilizar la *clasificación funcional del gasto público* y se iniciará con el análisis de la evolución del presupuesto total de gasto entre los años 2002 y 2012; para continuar con un estudio más detallado de los 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.

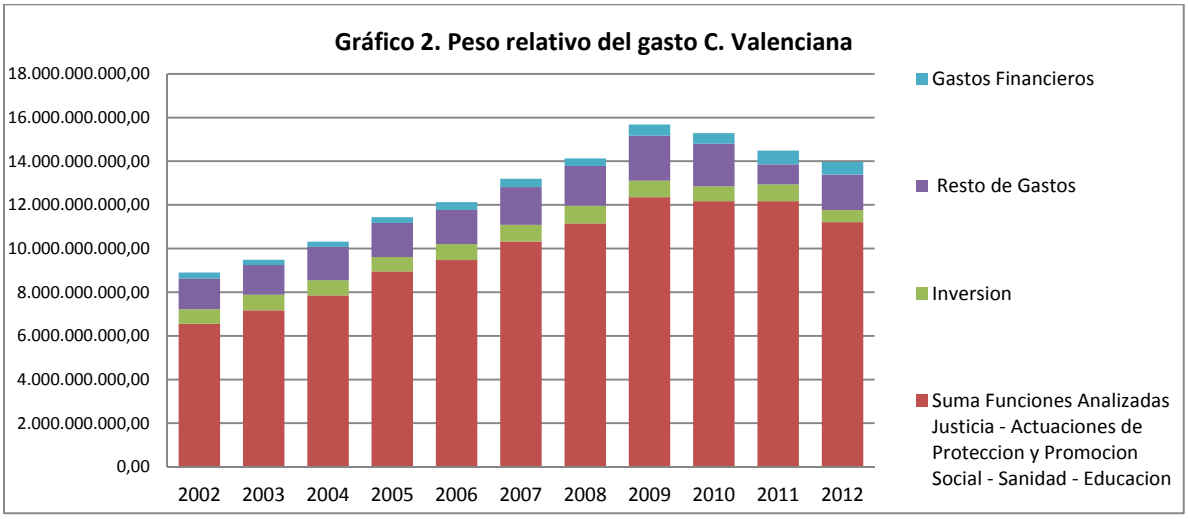
Ese análisis permitirá identificar el ajuste producido en el presupuesto de la Comunidad Valenciana, así como su limitada capacidad para continuar con los recortes, sin afectar al alcance de los servicios sociales fundamentales que se están prestando.

## 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:

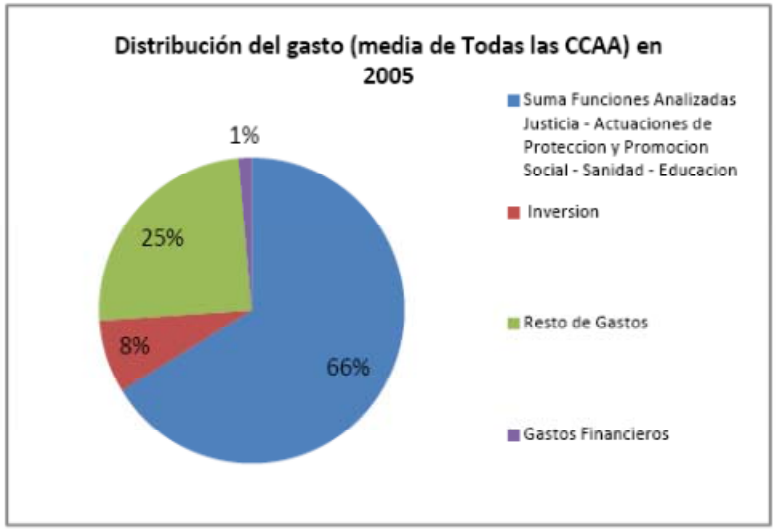
a) El peso relativo de los gastos no destinados a educación, sanidad y otros servicios sociales es, aproximadamente, del 14% en la Comunidad Valenciana y en el resto de comunidades ha oscilado entre el 24% y el 25%; es decir, la diferencia es superior a 10 puntos porcentuales. En el año 2005 los gastos 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.

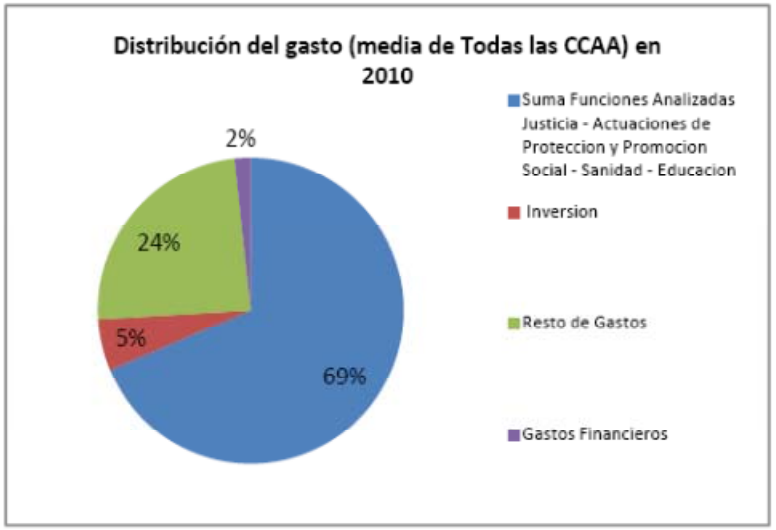
b) El importe de las inversiones de la CV siempre ha sido inferior a la media de todas las CC.AA. en régimen común.

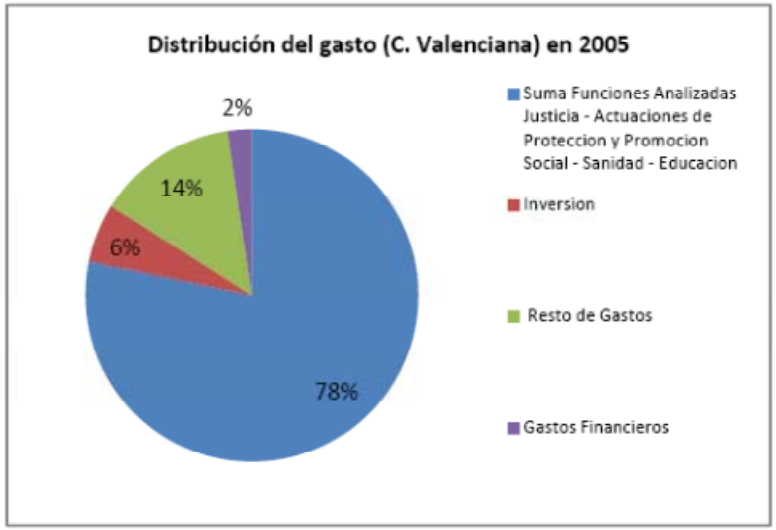
c) Consecuencia del mayor endeudamiento de la Comunidad Valenciana con relación a la media, los gastos financieros son superiores; incrementándose su peso relativo por el continuo aumento del endeudamiento.

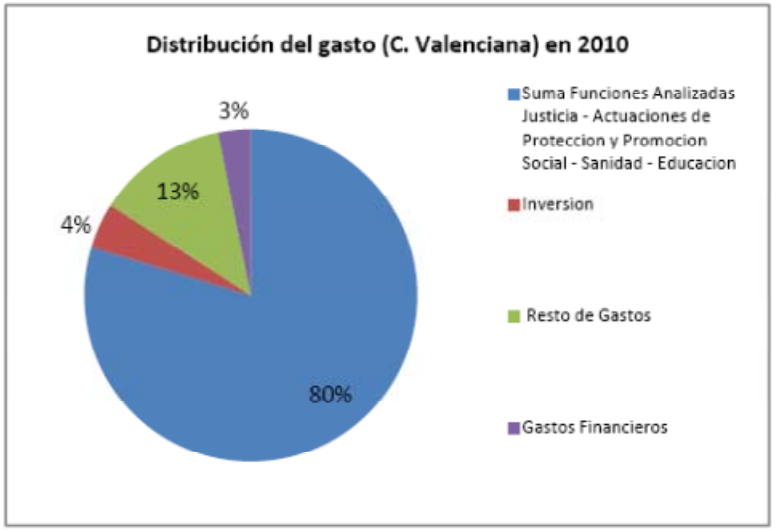
Los tres factores destacados ponen de manifiesto las limitaciones que la CV ha tenido de forma histórica para financiar su presupuesto; motivo por el cual, en los años del ciclo de bonanza económica, el peso relativo de los gastos distintos al estado del bienestar han sido los mismos que en el ejercicio 2010.

## Gráficos 3. Distribuciones de gasto



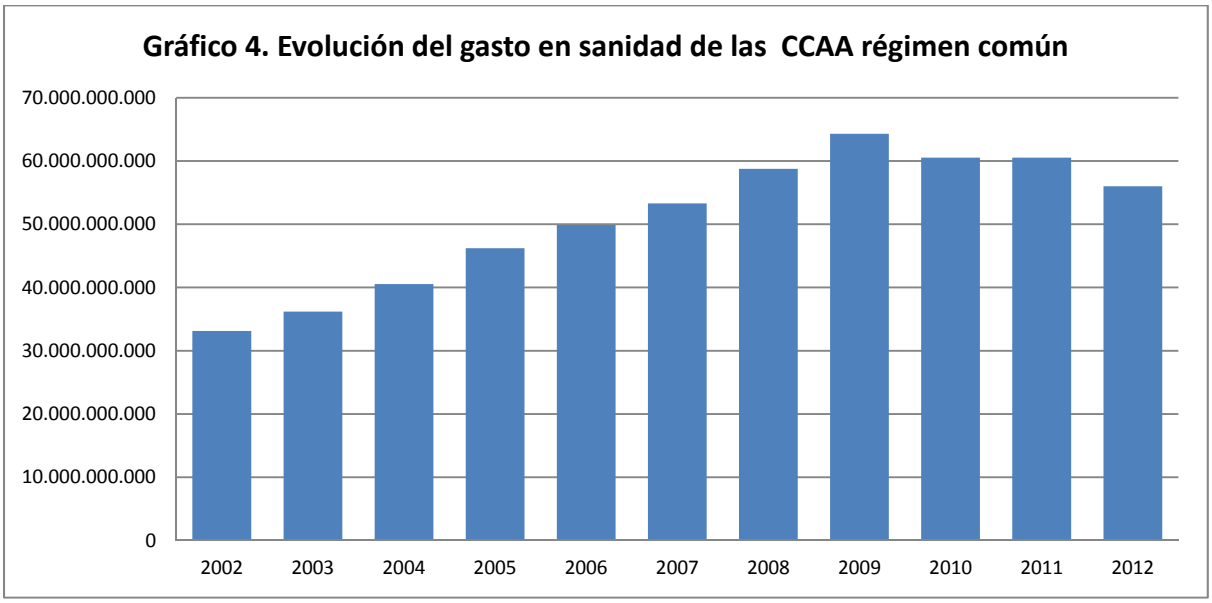
Otro de los factores que se debe tener en consideración, para valorar adecuadamente la severidad de las políticas de ajuste aplicadas por la Comunidad Valenciana, en los últimos ejercicios, es la rigidez de los gastos de sanidad, educación y servicios sociales, los cuales incrementan su demanda con el 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.

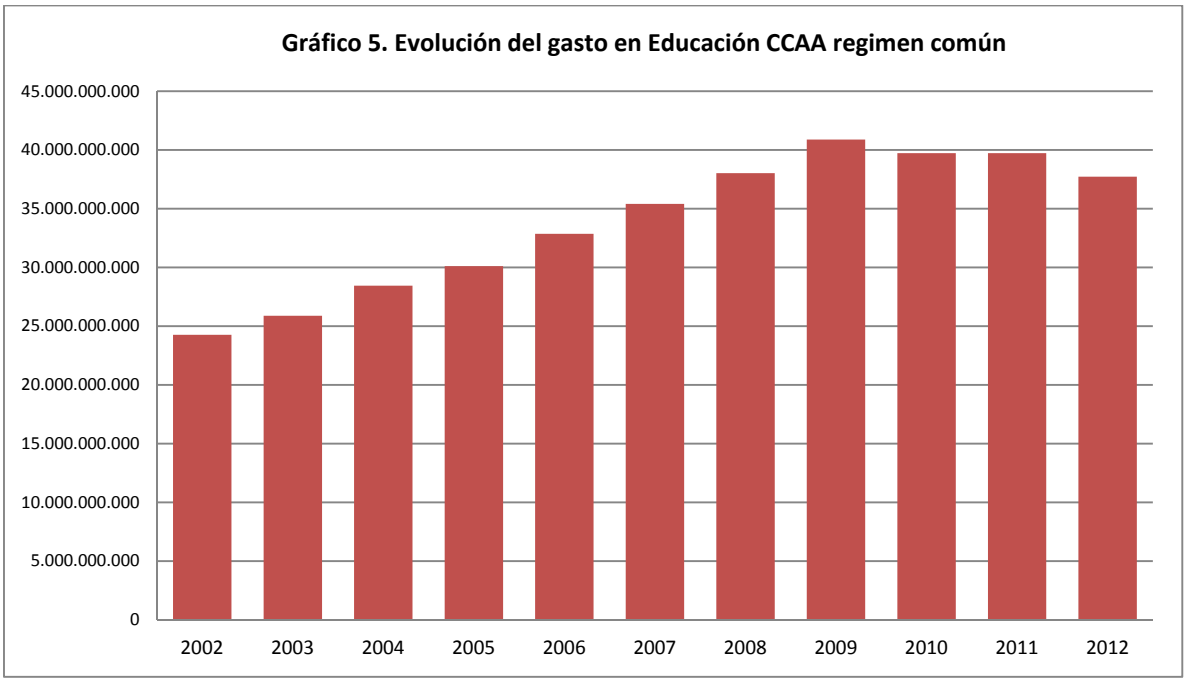


Gráfico 5. Evolución del gasto en Educación CCAA regimen común
45.000.000.000
40.000.000.000
35.000.000.000
30.000.000.000
25.000.000.000
20.000.000.000
15.000.000.000
10.000.000.000
5.000.000.000
0
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012

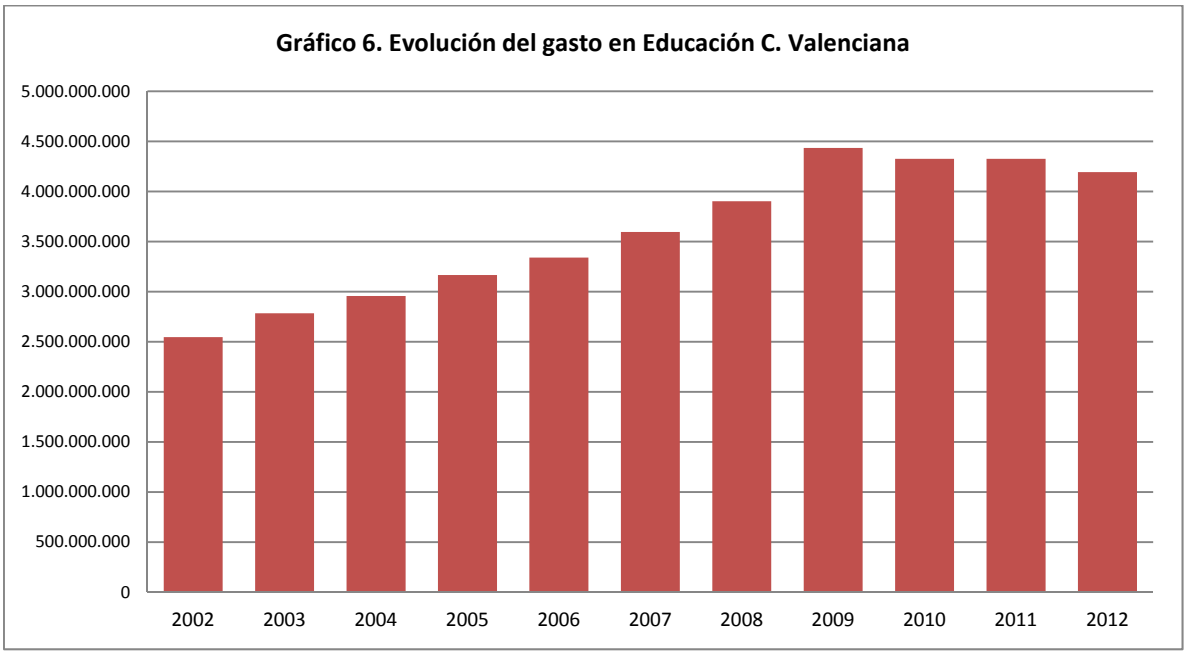


Gráfico 6. Evolución del gasto en Educación C. Valenciana
5.000.000.000
4.500.000.000
4.000.000.000
3.500.000.000
3.000.000.000
2.500.000.000
2.000.000.000
1.500.000.000
1.000.000.000
500.000.000
0
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012

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.

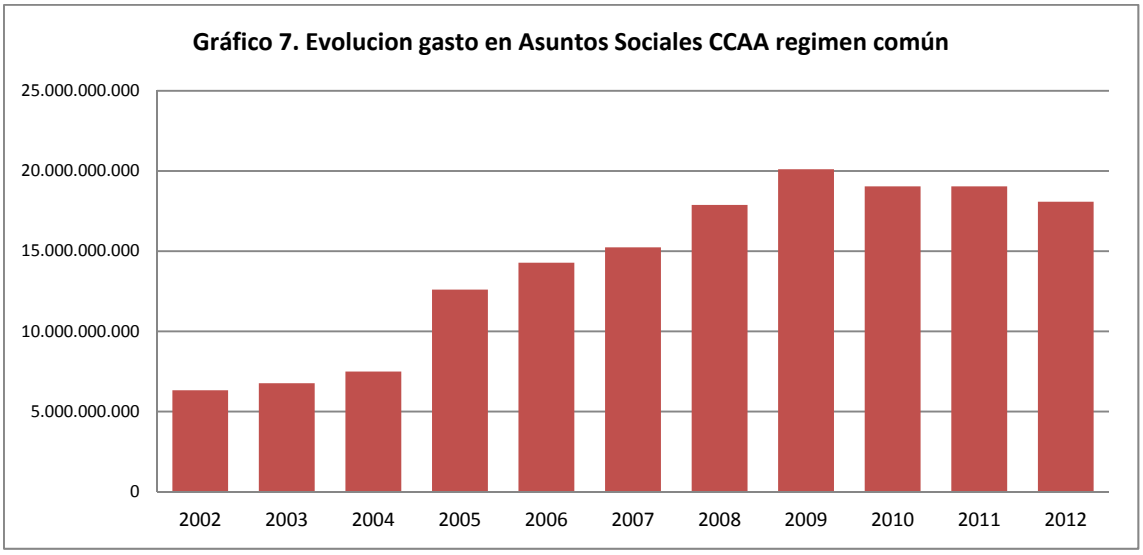
Lo que condujo al incremento del gasto de las comunidades, en dirección contraria a lo preconizado por la política de austeridad, de reducción de gastos para adaptarse los presupuestos a los ingresos reales, y evitar así que el déficit público de las comunidades aumentara de forma significativa.

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.

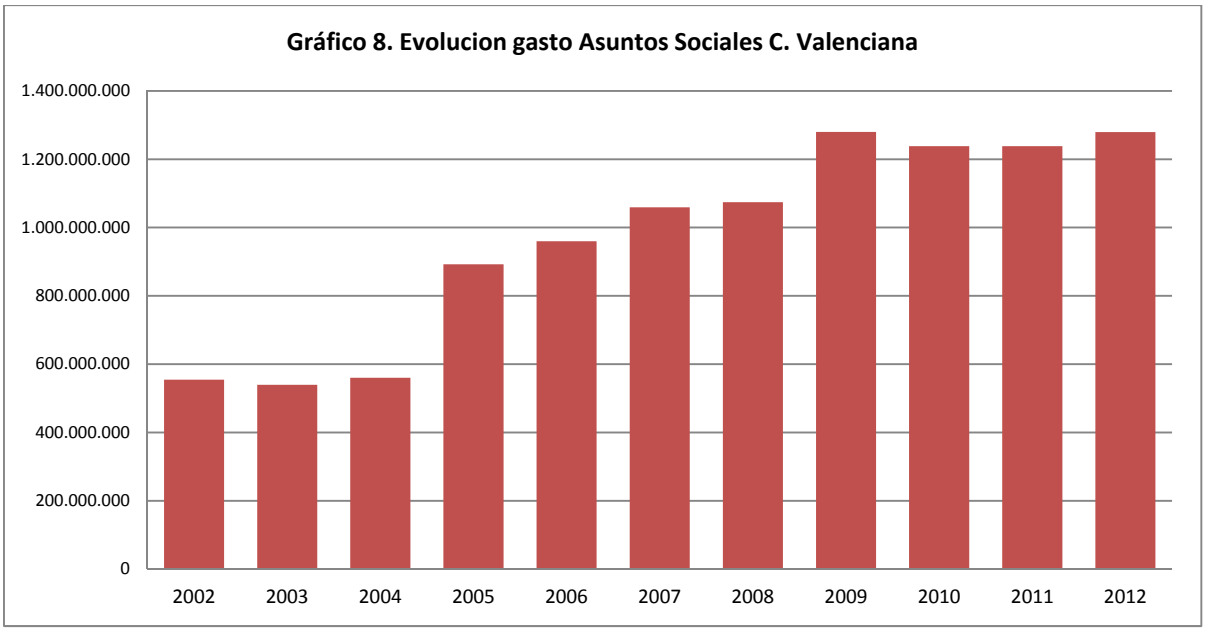
En el sentido apuntado, y habida cuenta de que las Cortes Generales aprobaron la Ley de Dependencia durante la vigencia del modelo de financiación de 2001, anterior al ejercicio 2009, los nuevos recursos comprometidos a tales efectos por la AGE, de 1.200 M€ anuales, estaban destinados a cubrir el gasto 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.

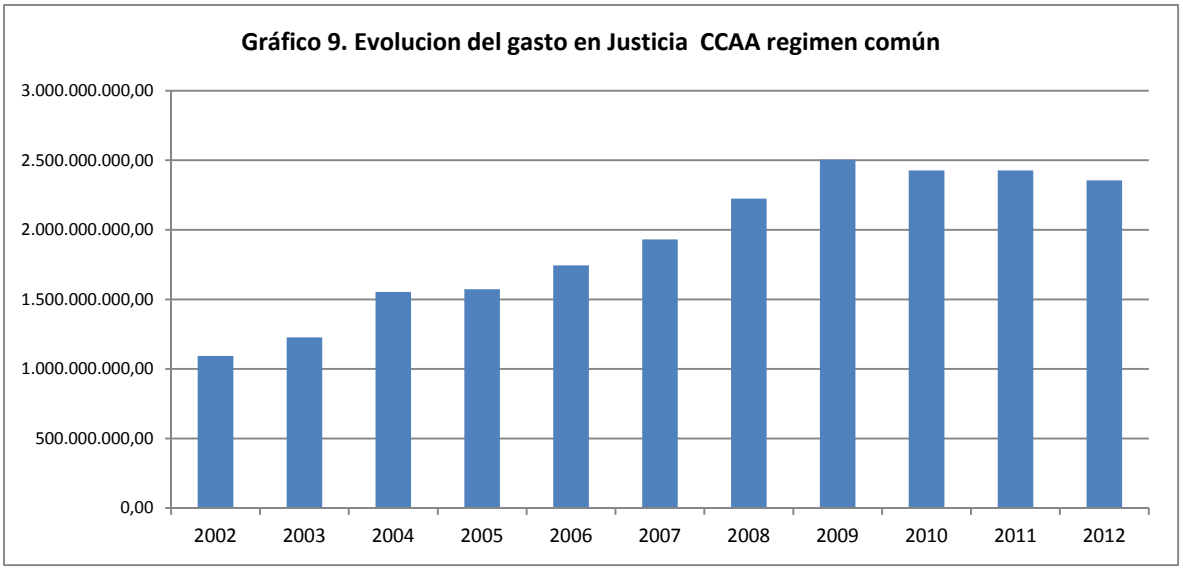


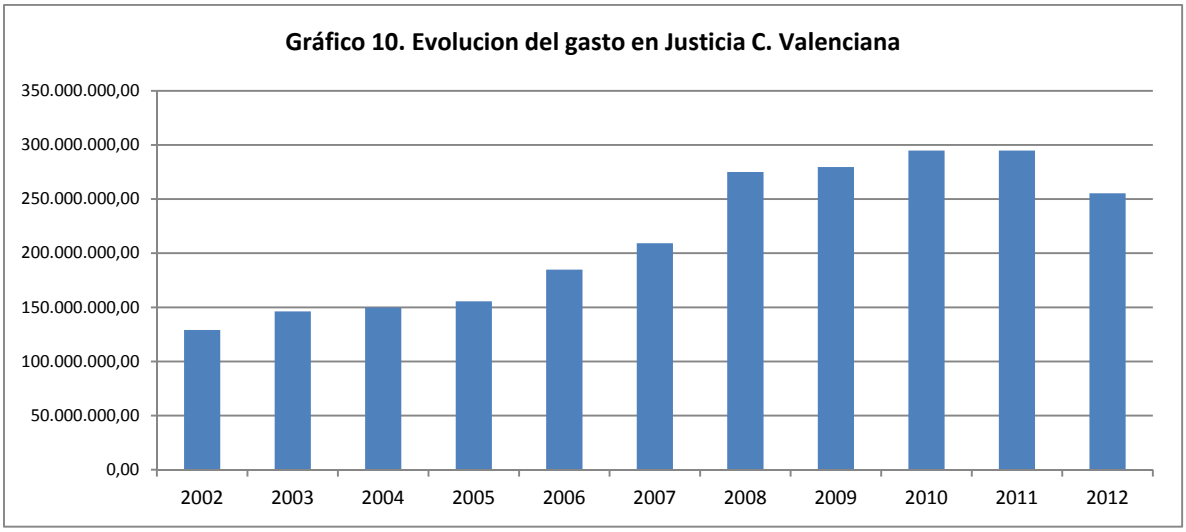

También se considera conveniente destacar que el gasto en asuntos sociales por habitante de la Comunidad Valenciana ha venido resultando inferior a la media de las comunidades de régimen común. Diferencia muy significativa, dado que en el año 2002 era 21% menor que la media y en el ejercicio 2009 un 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.

**Gráfico 11. Evolucion de la Inversion Real (Inversion en terminos absolutos en miles de euros)**

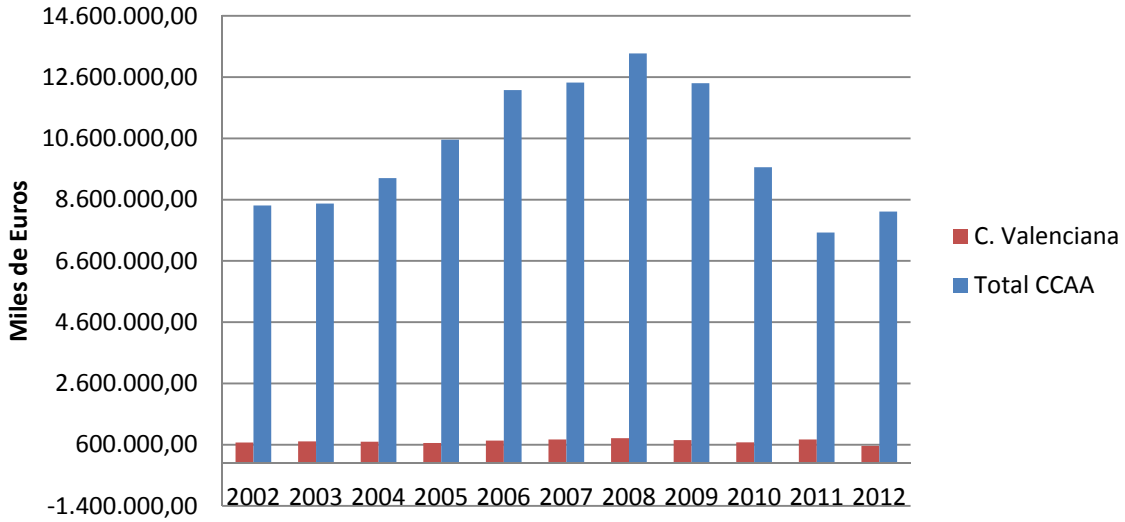
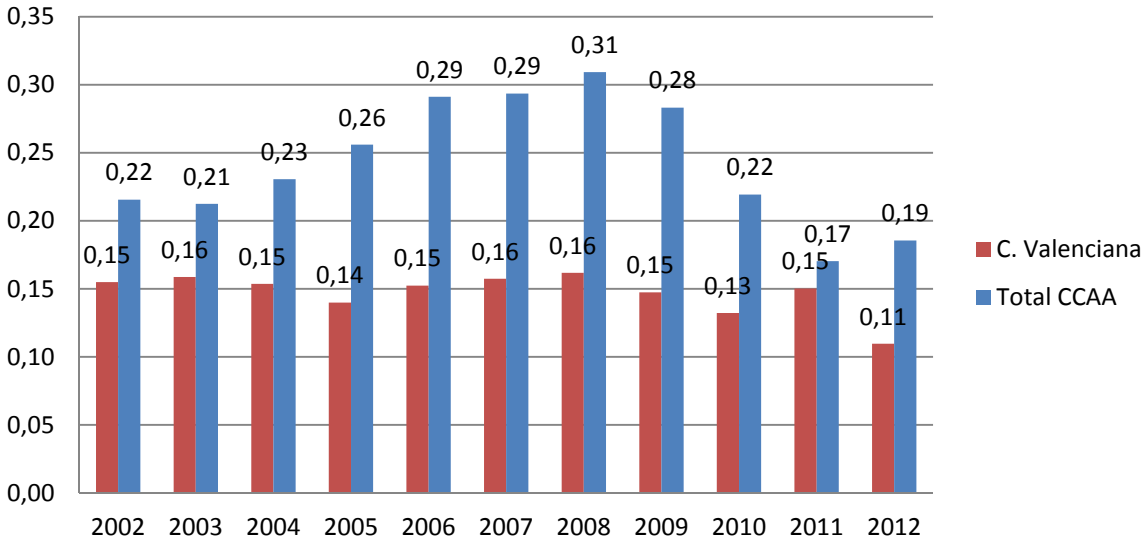



**Gráfico 12. Evolucion de la Inversion per cápita en miles de euros**




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.

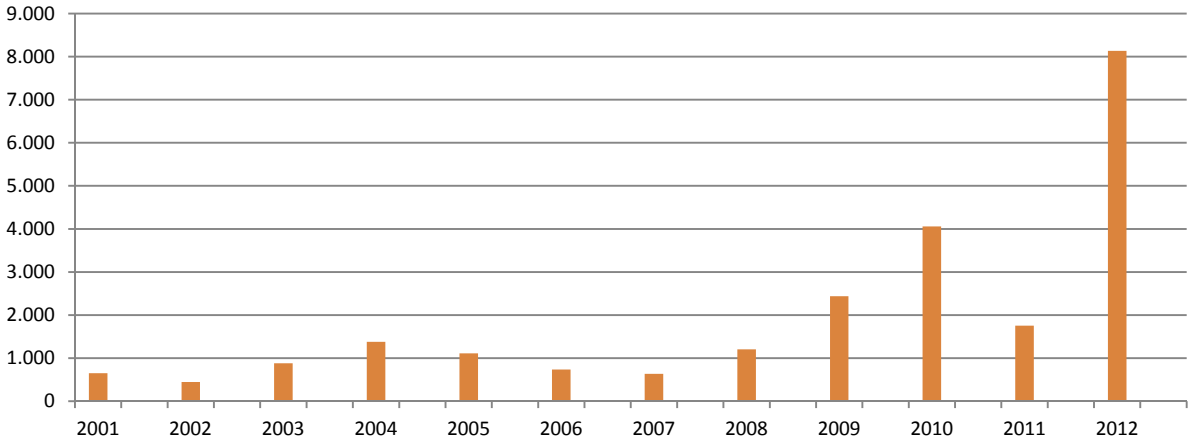
Señalemos por último, con referencia a la globalidad, que el conjunto de los gastos de la CV que no corresponden a las funciones del bienestar, inversiones y gastos financieros en el ejercicio 2012 representa sólo el 11,6% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Valencia; es decir, 1.600 millones 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.

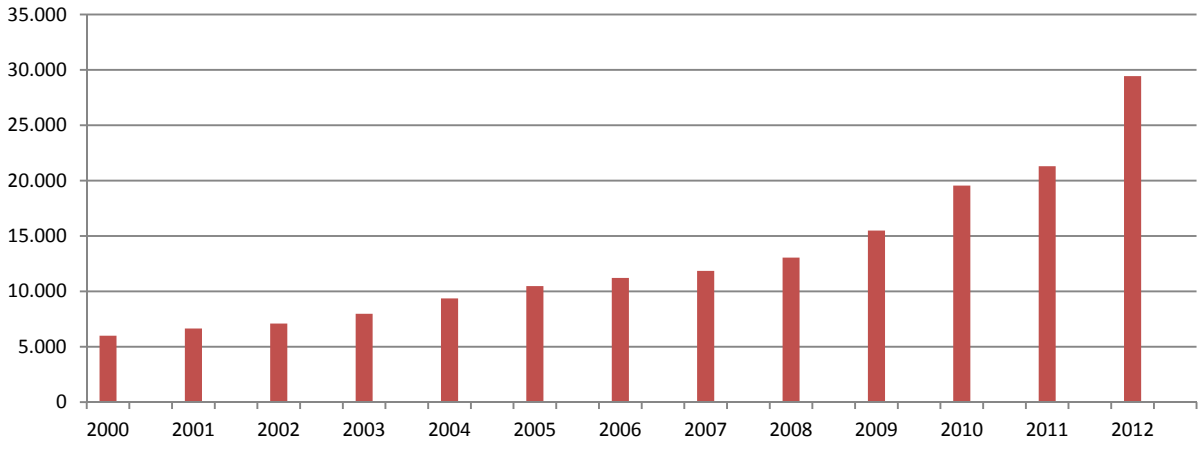
Igualmente, el gráfico 13 pone de manifiesto que en los años de mayor crecimiento económico, y más concretamente entre 2004 y 2007, el déficit de la Comunidad fue reduciéndose año a año, pero sin conseguir nunca superávit en esos ejercicios. Y ya iniciada la crisis económica en el ejercicio 2008, se observa que cada año la deuda tuvo un fuerte incremento hasta 2011; cuando la falta de liquidez

**Gráfico 13. Incremento anual de deuda de la Comunidad Valenciana (en millones de euros)**

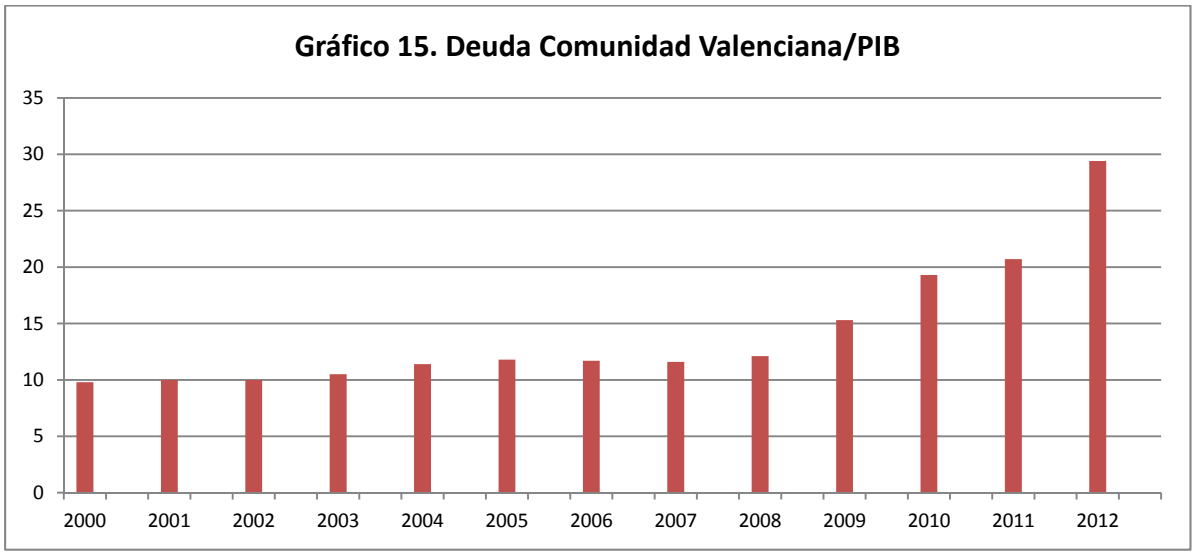



obligó a retrasar el pago a proveedores, apelando la Comunidad a esta fuente de financiación ya comentada antes. Después, en el ejercicio de 2012 se obtiene la financiación del Estado a través del FLA, produciéndose un notable incremento del endeudamiento, al tener que financiar el déficit del ejercicio 2012 y producirse la sustitución de deuda comercial por deuda financiera.

**Gráfico 14. Incremento acumulado de la deuda de la Comunidad Valenciana (en millones de euros)**



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.



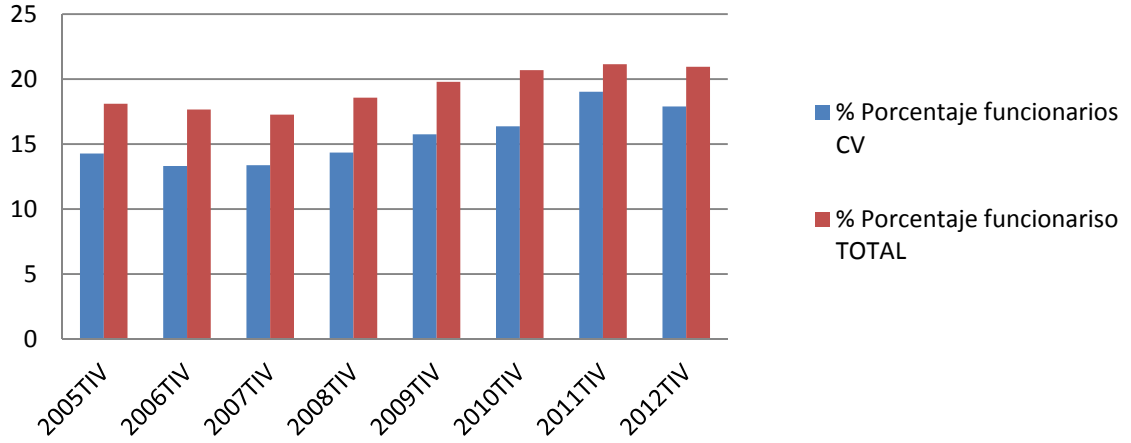

## 11. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

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.

**Gráfico 16. Empleo público**




## 12. VIABILIDAD FINANCIERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

La Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas perceptuaba, 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 COMUNIDAD 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 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gasto total** | | | | | | | | | | |
| 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 |
| **Gasto en educación, salud y protección social** | | | | | | | | | | |
| Total CC. AA. | 1.542 | 1.689 | 1.854 | 2.055 | 2.209 | 2.326 | 2.525 | 2.739 | 2.600 | 2.561 |
| Comunidad Va- | 1.534 | 1.640 | 1.750 | 1.921 | 1.979 | 2.096 | 2.197 | 2.406 | 2.380 | 2.148 |

*Fuente: INE, Secretaria 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[1], 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.

[1] 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[2], 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,

[2] 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 |
| **Total** | **12.289.819,55** | **95.110.336,33** | **107.400.155,88** | **3.794.435,65** | **103.605.720,23** | **2.365,92** | **75.902.688,17** | **1.733,30** |

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 habaj 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 |
| **Total** | **103.731.769,45** | **5.391.040,54** | **98.340.728,92** | **2.232,52** | **84.258.791,31** | **1.912,84** |

*Fuente: Anexo 2.2.3 de "Liquidación de los recursos…". Julio 2012. op.cit.*

**Cuadro 4**
**Recursos totales por CC.AA.. Ejercicio 2010.**

| Comunidad Autonóma | 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 |
| Andalucia | 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 3ª) 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 |
| **Total** | **100.088.779,02** | **5.111.091,65** | **94.977.687,37** | **2.148,67** | **82.353.247,40** | **1.863,07** |

Fuente: MHP, liquidación 2011

**Cuadro 6**
**Capacidad fiscal y financiación homogénea por habitante ajustado. 2009 a 2011**

| | CAPACIDAD FISCAL/habaj | | | FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA/habaj | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AÑO | 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 liquidación ejercicio 2011**

| CC.AA. | Financiación homogénea por habaj.(€) | Diferencia con la media | Habitantes ajustados | Importe de la diferencia (m€) |
|---|---|---|---|---|
| I.- CC.AA. POR ENCIMA DE LA MEDIA | | | | |
| 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 |
| II.- CC.AA. POR DEBAJO DE LA MEDIA | | | | |
| 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[3], 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.

[3] 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[4]. 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-

[4] 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 consigue 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[5]. Aunque sí lo sea el principio de ecualización 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-

[5] 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[6].

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.

[6] 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. Detraería 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[7].

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 medio | 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.

[7] 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€[8].

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-

[8] 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 disfrutan 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)[9] 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"[10].

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.

[9] Dirigido por M. Mas Ivars, Fco. Pérez García y E. Uriel Jiménez, "Informe 2013".
[10] 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[11].

[11] "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/habaj. La CV pasa de la posición 9ª a la 13ª tras la financiación del sistema[12].

[12] 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[1].

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”.

[1] “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 Indice=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)**

| AÑO | COM. VAL.(1) | CC.AA. de régimen Común(2) | (2)-(1) |
|---|---|---|---|
| 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 déficit 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[2].

[2] "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-

joró 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**

**Cálculo de diferenciales de financiación entre la CV y la media de las CC.AA. de régimen común**

| | 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 |
| Finanaciacion total. Ejercicio 2010. Liquidado | 2010 | 2.292 | 2.467 | 175 | 5,02 | 878,50 |

Fuente: La Fuente, MHAP y 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 la 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"[3].

## 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[4].

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,

[3] 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.

[4] "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'Analisi 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.

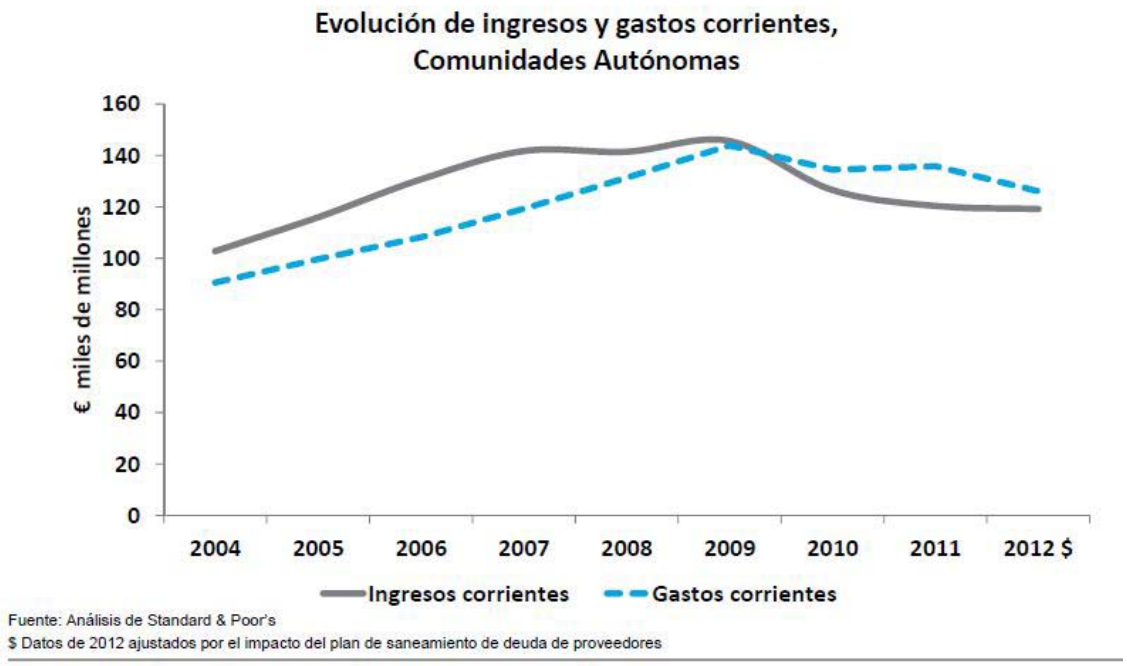
Es interesante destacar cómo en otro de sus trabajos (Zabalza-2008) propone que debe recalcularse anualmente las magnitudes relevantes del sistema y, tras examinar la Norma ITE, concluye con que no garantiza a largo tiempo el mantenimiento de la equidad horizontal y vertical del sistema, por lo que concluye 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**

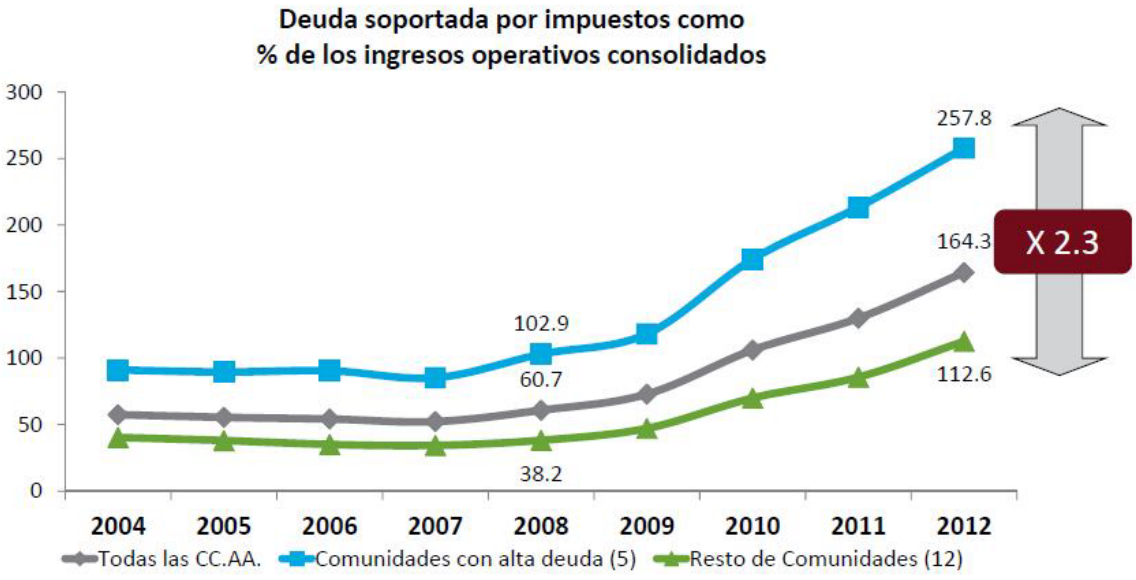



Fuente: Análisis de Standard & Poor's
$ Datos de 2012 ajustados por el impacto del plan de saneamiento de deuda de proveedores

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.

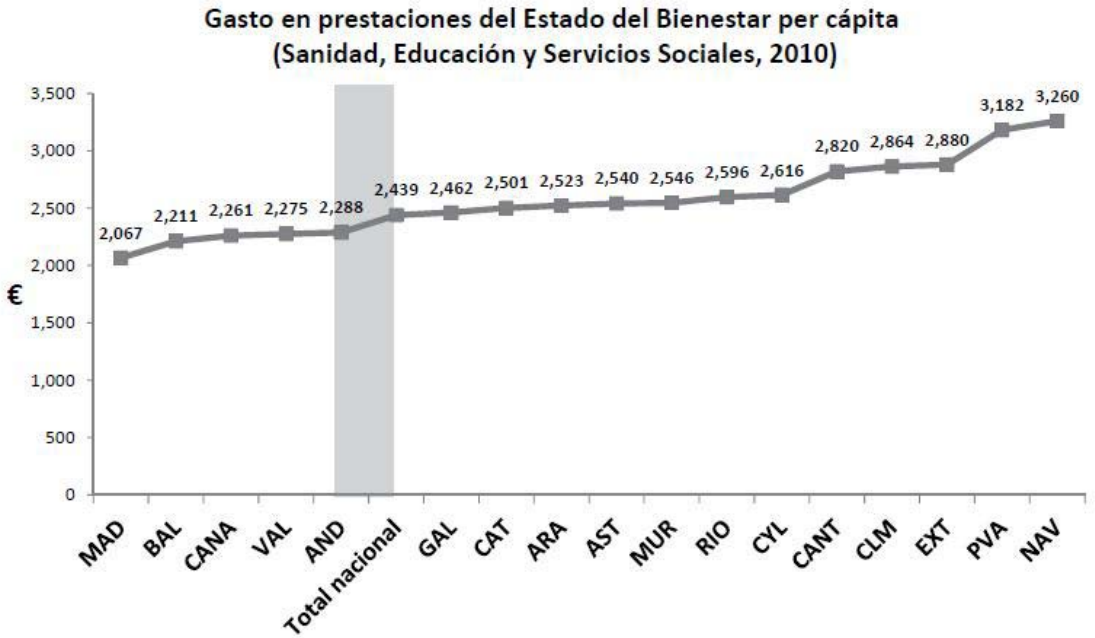
Y efectivamente los recursos aportados por el sistema a la CV no ecualizan, no igualan a la CV con el resto, simplemente la dejan como estaba antes de la ecualización que debería aportar el sistema mediante los diferentes Fondos. Cosa que no ocurre con otras CC.AA. que ven mejorar fuertemente sus ingresos.

## Gráfico 4




Fuente: Análisis de Standard & Poor's

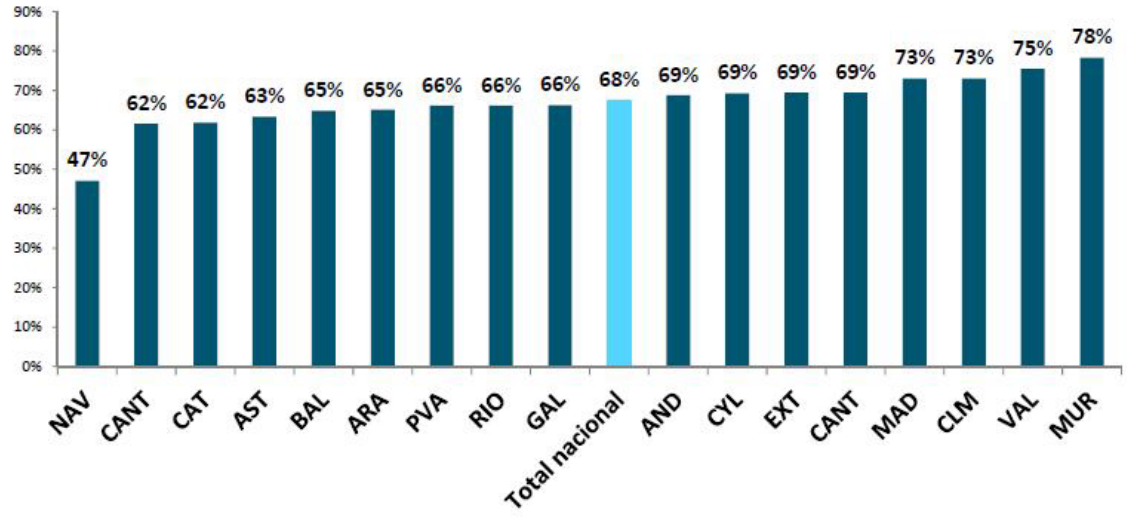
## Gráfico 5




Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, análisis de Standard & Poor's

## Gráfico 6

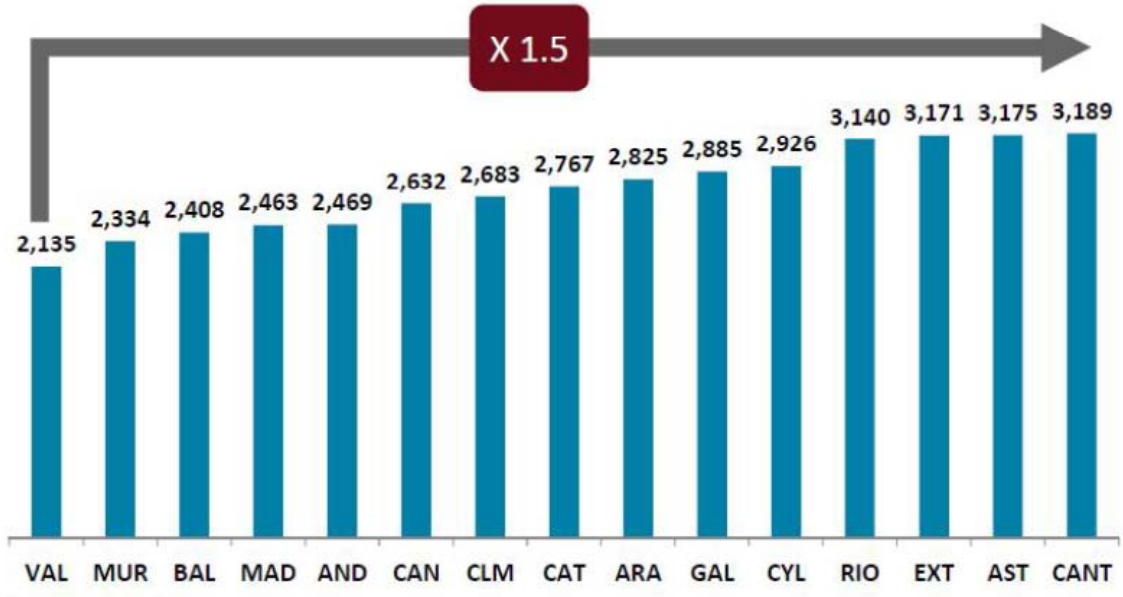
Gasto en prestaciones del Estado del Bienestar per cápita como % del total de gasto (Sanidad, Educación y Servicios Sociales, 2010)




Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, análisis de Standard & Poor's

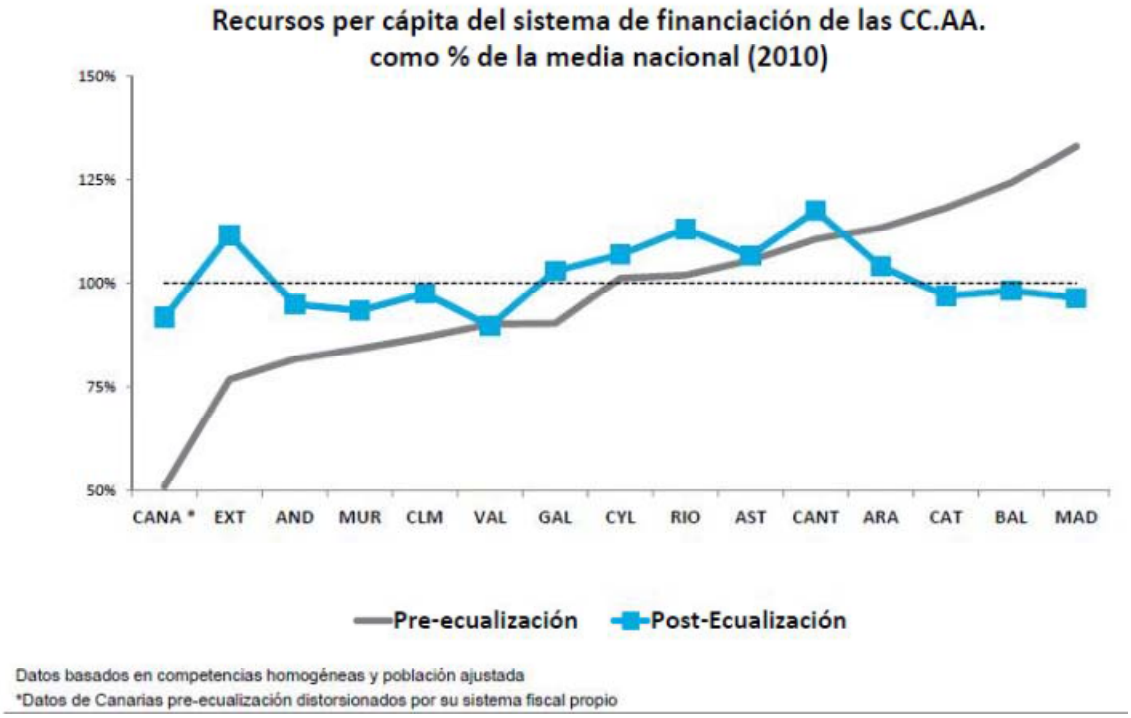
## Gráfico 7

Ingresos totales per cápita en 2012 (€)



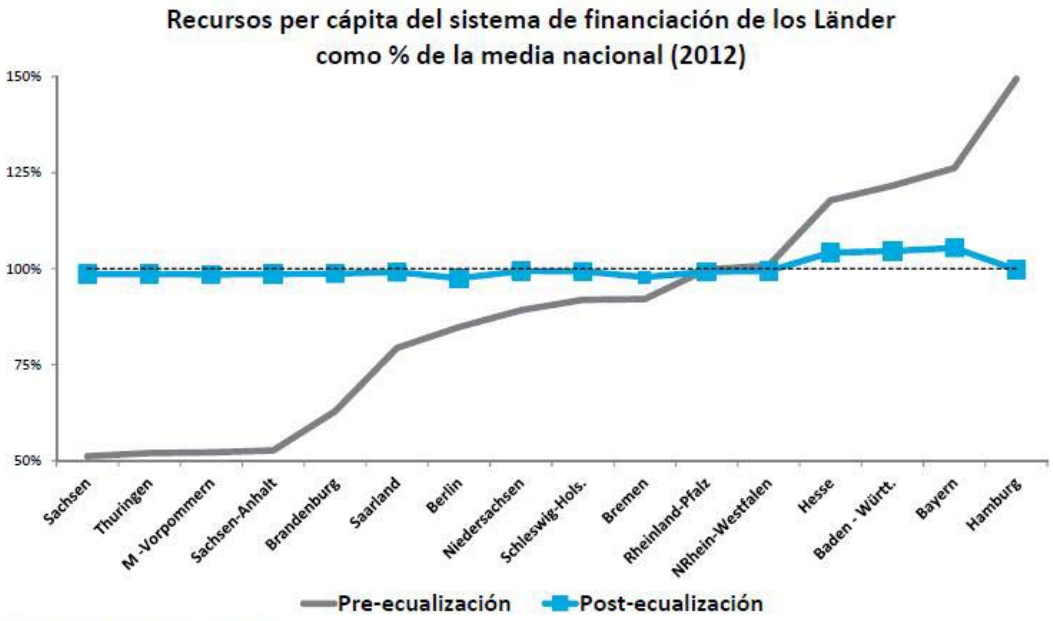

Fuente: INE, Standard & Poor's

**Gráfico 8**



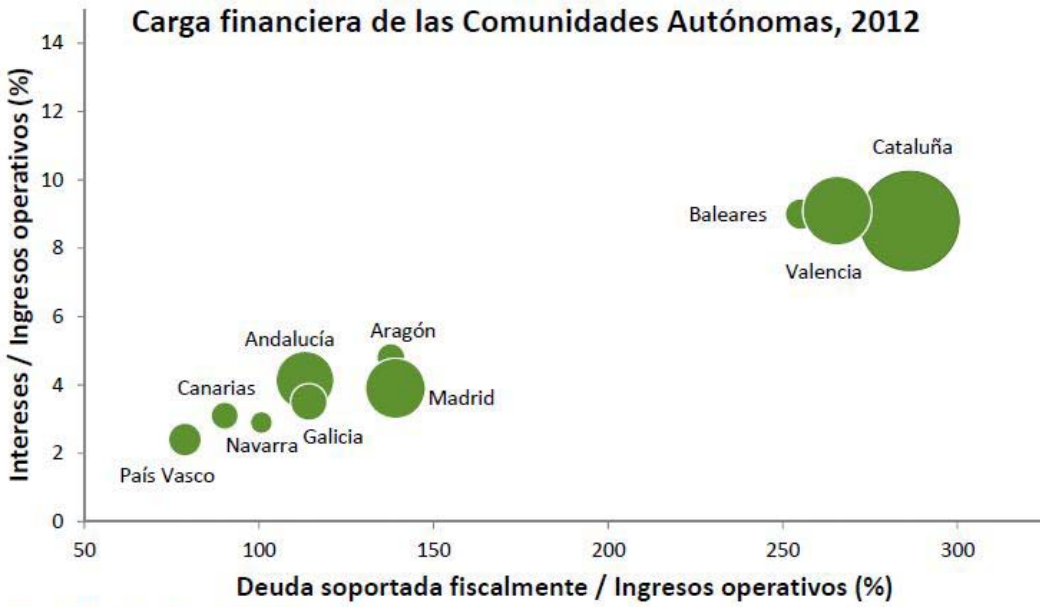

Y el Informe refleja en un gráfico cómo los länders alemanes quedan tras la ecualización con un valor medio que reparte equitativamente los recursos entre los habitantes. Es esta diferencia esencial entre el sistema español y el alemán, el que está gravando a la CV, entre otras. Y es esta *desecualización* 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 insoportable junto a Baleares y Cataluña. Pero –repetimos- esta situación no trae causa de una mala gestión de la CV sino de un indeficiente 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"[5] 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

[5] CAM. "Balance del sistema de financiación autonómica". 10.6.2013.

pide una 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 pude ser total si la igualación en todos equipara a la media o parcial si las aproxima, pero persisten diferencias. Bosch nos recuerda[6] (Bosch-2012) que Alemania y Canadá disfrutan 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.

[6] 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 infrafinaciación 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.[7] 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.

[7] 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 preautonomía 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 trasferencia 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 DA1ª, 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, acarreaba 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.

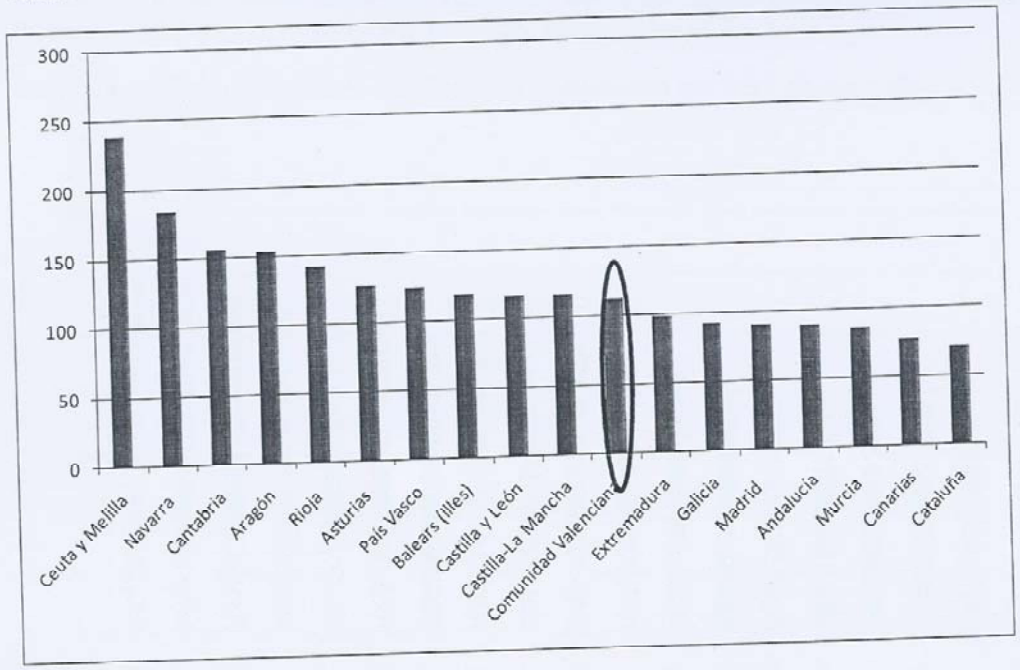
Por eso, algunas comunidades autónomas —como Galicia— no aceptaron las competencias si no iban acompañadas de un presupuesto económico adecuado a las necesidades, es decir, mayor de lo que entonces gastaba el Insalud en ese territorio.

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.

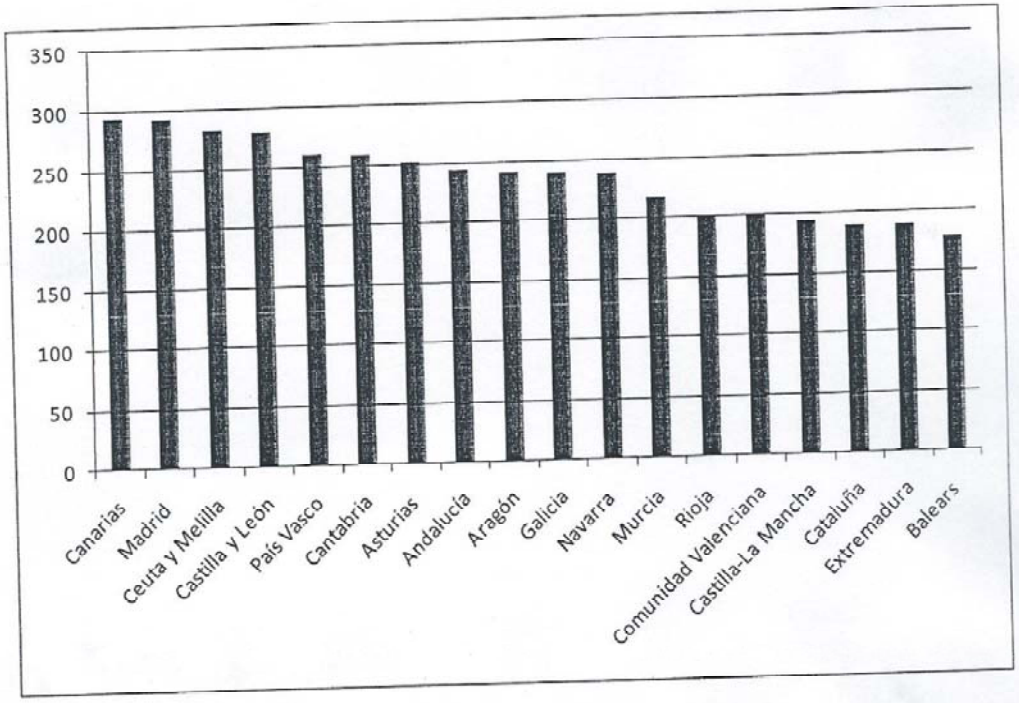
## Cuadro 1

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[1].

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

[1] 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 km2 inferior al producto de 1,25xdensidad 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[2].

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

[2] 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 DT2ª.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 las 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 la 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[1]. 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

[1] "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[2].

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[3].

---

[2] "Estudio introductorio", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

[3] 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[4].

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[5].

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-

[4] "Estudio introductorio", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.
[5] 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[6].

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[7].

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

[6] 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.

[7] 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[8], 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[9]. 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 —

[8] 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.

[9] 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[10].

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*[11] 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[12].

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

[10] 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.

[11] 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.

[12] 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[13].

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.

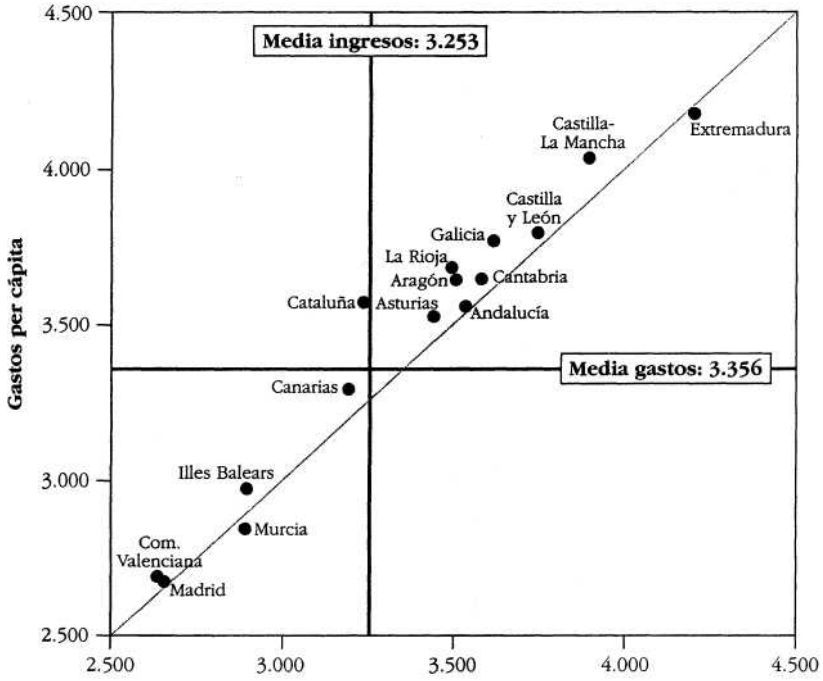
13. Son muchas las voces en España que apuestan por reformar el sistema de financiación autonómica tomando como ejemplo el modelo vigente en Alemania, donde la nivelación entre las distintas regiones se realiza a través del sistema de compensación financiera interterritorial; una institución encaminada a paliar las desigualdades de los *Länder* con menor capacidad financiera[14]. De

[13] Francisco Pérez, *ob cit*.
[14] "Estudio introductorio", *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 2013.

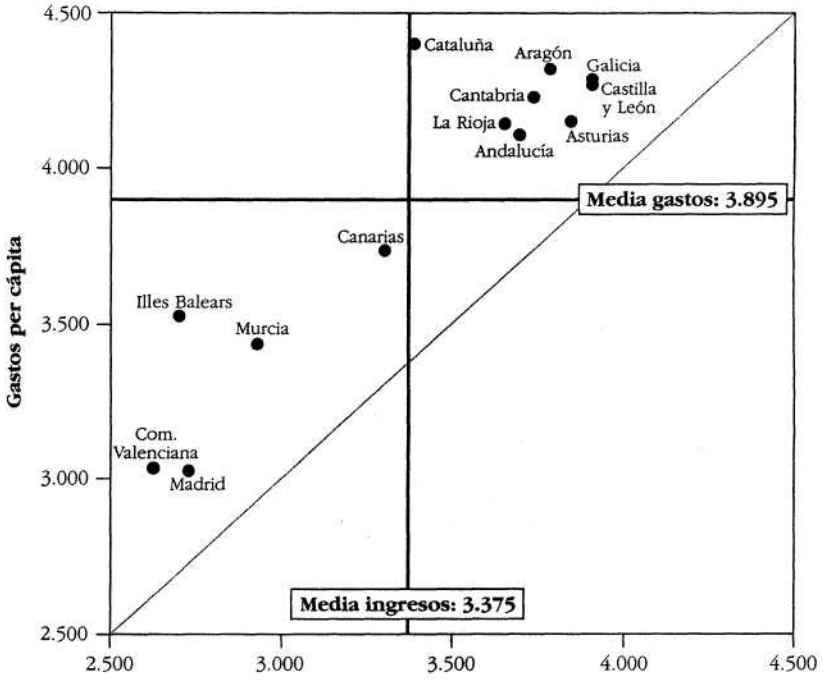
Gráfico 1

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] [15].

[15] 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.

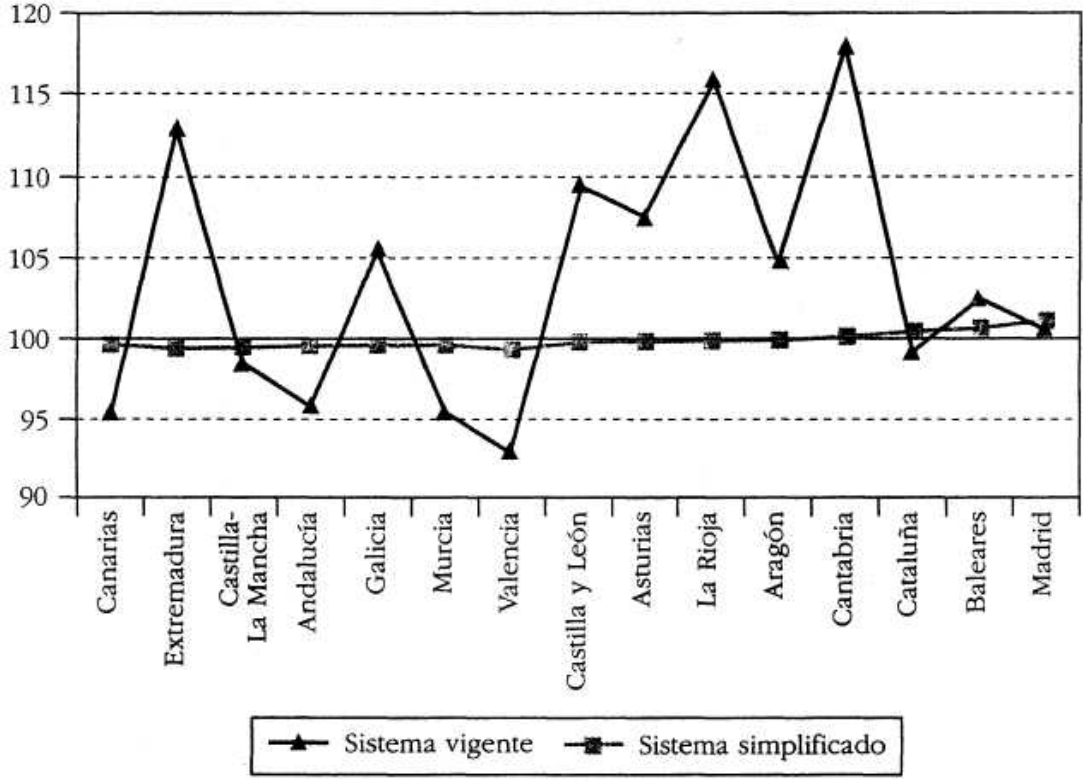
CÁLCULO DE LA FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO BAJO EL SISTEMA SIMPLIFICADO

| | *[1] Financ. phabaj tras FG* | *[2] Diferencia con máximo phabaj* | *[3] Población ajustada* | *[4] Cantidad necesaria para llegar al máximo, millones* | *[5] Transferencia factible por hab. ajustado* | *[6] = [1] + [5] Financ. final phabaj* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 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 |
| **Total CC.AA.** | **2.117** | — | **44.049.155** | **10.096** | **202** | **2.319** |

*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 condicione*s 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[1].

[1] 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) [2] 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% |
| € *per capita* | 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 cautelas, 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*

[2] 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[3].

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.

[3] 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 consuno y dejasen de hacer cada uno la guerra financiera por su cuenta.

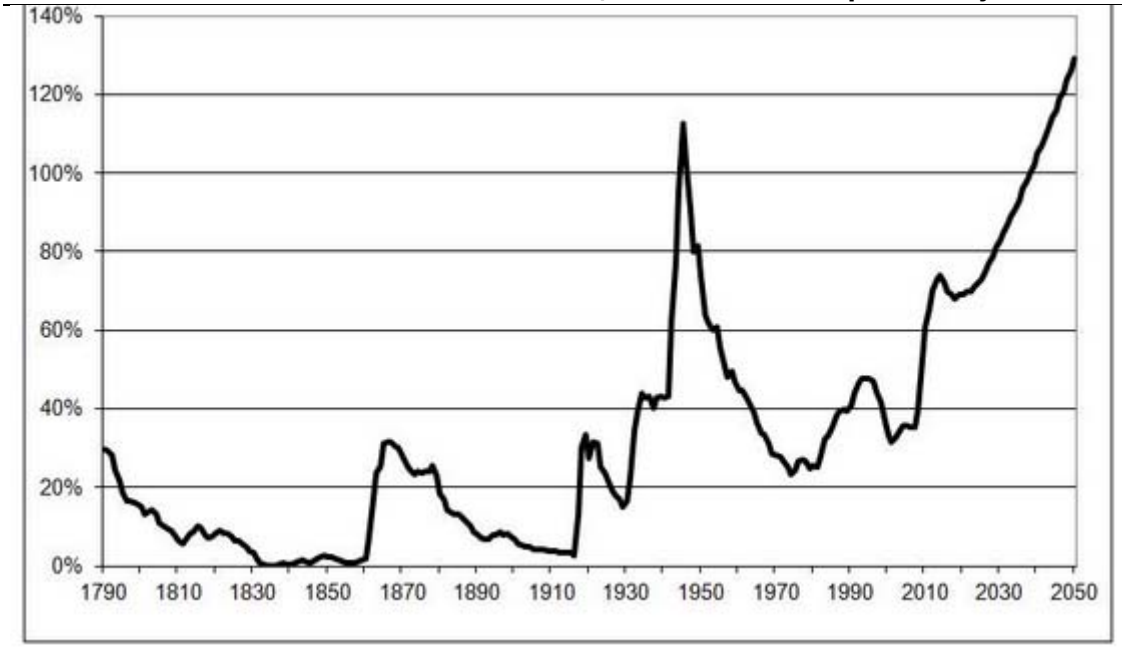
Cierto es que la centralización de la deuda en el Tesoro aumentó notablemente la carga financiera de la Unión, pues tras lo preconizado por Hamilton, el nivel de la deuda pública federal se situó en $80 millones. El interés sobre ese monto de deuda consumía el 80% de los ingresos fiscales del Tesoro; 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,[4] 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

[4] 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 cumpliese 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[5].

— Es urgente examinar la posibilidad de reducir, e incluso de suprimir por entero en cierto plazo, los subsidios a organizaciones sin-

[5] 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. Nº 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 Nº 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 Casasnovas, 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 Valencia 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. Mª. "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. “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 systemes”. Spain. Econ. Rev. 5-2003.

— Zabalza, Antonio. “Una norma de evolución temporal para el Sistema de Financiación Autonómica”. Dept. d’Analisi Económico. 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 intergovernamental 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[1].

**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).

[1] 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 trasferidos 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 15.81985).

**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 17.101987).

**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 1371/19992,** 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 **patrimonio 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.