



**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



**GENERALITAT
VALENCIANA**

**INFORME SOBRE LA DEUDA, DÉFICIT
Y FINANCIACIÓN DE LA
COMUNIDAD VALENCIANA**

**PROPUESTA DE BASES PARA UN NUEVO
SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO**

Valencia, 18 de octubre de 2013

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 es-

tatutarias 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 sol-

vencia: 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 ex-

cesivos, 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 recur-

tos 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 pade-

¹ Véase ese concepto de *habaj* en el capítulo 3 de este Informe.

ce de un problema estructural de *financiación asimétrica*, insuficientemente institucionalizada desde la LOFCA. Y los argumentos que sustentan la anterior aseveración se resumen en 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 CV². 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.

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, Zabaldá, Bosch, etc.; o el Grupo de Expertos de Les Corts o los informes elaborados para AVE o el último libro del IEE, etc.

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, *ecualización*— 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 recomienda 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 precizan 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 co-

mo 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 di-

ferencias 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 es-

tricto 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 de tipo federal 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.