

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



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

© ASOCIACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS (AVE), 2012

D.L. V-1360-2012

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

Diseño y maquetación: AVE

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

EQUIPO INVESTIGADOR

Francisco Pérez (dir.)

José Antonio Pérez

Vicent Cucarella

Rafael Beneyto



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

The background features a large, faint watermark of the University of the Pacific crest. The crest is a shield-shaped emblem with a central figure, likely a saint or religious figure, and is surrounded by a decorative border. The watermark is rendered in a light, golden-brown color that blends with the overall background.

CARTA DEL PRESIDENTE

Carta del Presidente

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

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

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

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

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

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

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

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

Vicente Boluda Fos
Presidente de AVE

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen Ejecutivo

Qué se propone este Informe

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

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

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

Las conclusiones del Informe se exponen muy sintéticamente a continuación:

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

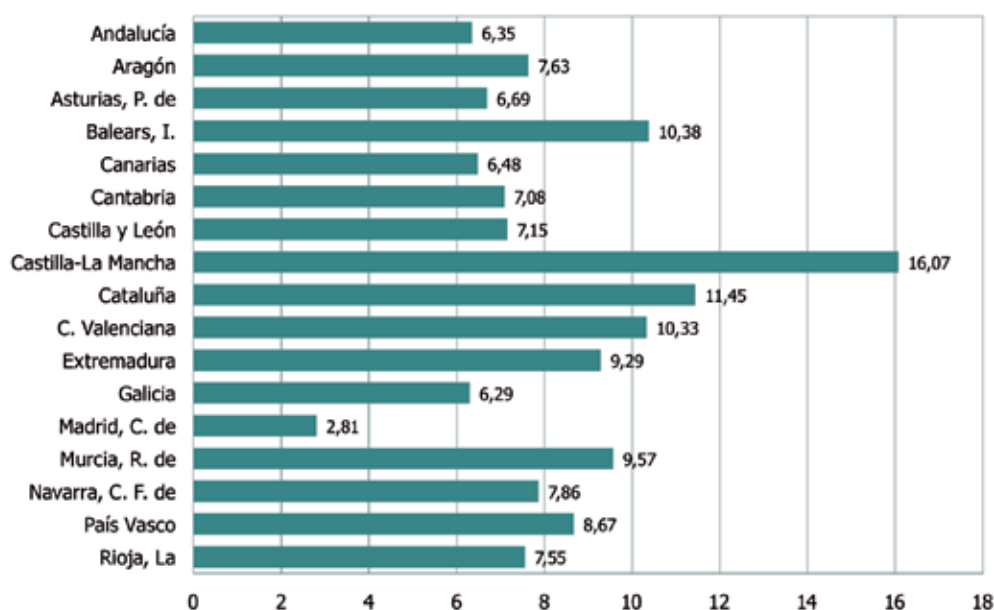
Los datos demuestran que las comunidades autónomas no son las principales responsables de los problemas de déficit y endeudamiento del sector público español, pese a ello la Comunitat Valenciana se encuentra en una situación financiera muy comprometida, con problemas de liquidez acuciantes a muy corto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

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

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

Gráfico 1. Déficits acumulados en el periodo 2008/11

(porcentaje del PIB regional 2010)



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

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

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

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

15

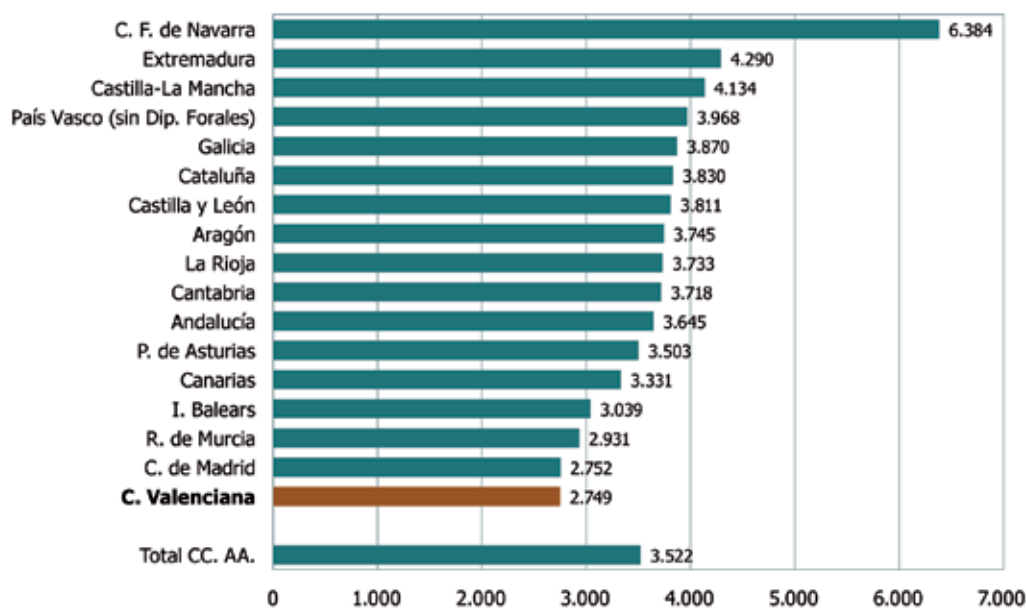
Es importante advertir, no obstante, que la **Comunitat Valenciana gasta, por habitante, aproximadamente un 20% menos que la media de las comunidades autónomas**. La desviación es parecida incluso si el cálculo se realiza por «habitante ajustado» (la población ponderada por grupos de edad y otras variables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

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

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

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

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



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

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

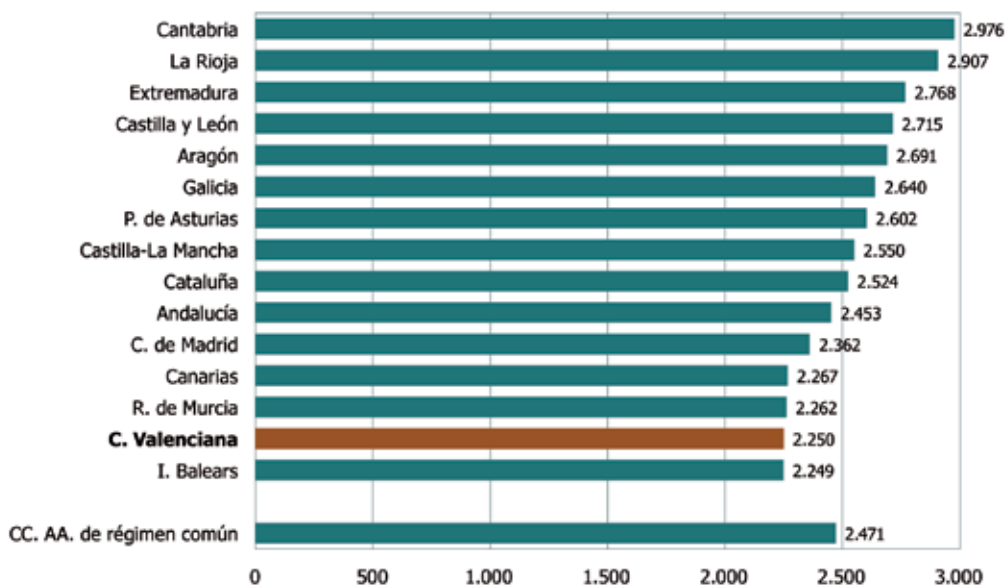
Sin embargo, el debate sobre el déficit y el endeudamiento en la Comunitat Valenciana no está poniendo el foco en la causa más importante -una estructural falta de ingresos- sino en otro lugar más mediático: la importancia y las implicaciones de los que genéricamente se han denominados gastos en grandes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

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

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

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

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



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

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

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

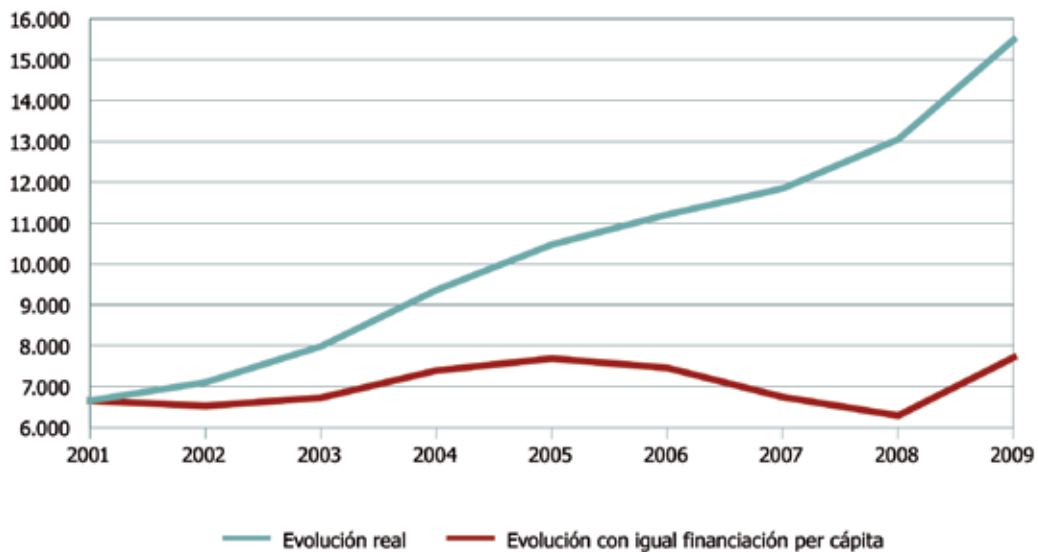
- **Ni es redistributiva** en favor de las CC.AA. con **menor nivel de renta por habitante**, suponiendo que tuvieran más necesidades por ese motivo.
- **Ni es equitativa** asignando los recursos **en función de la población ajustada**, que es el indicador fundamental de necesidades en las competencias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

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

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

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

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

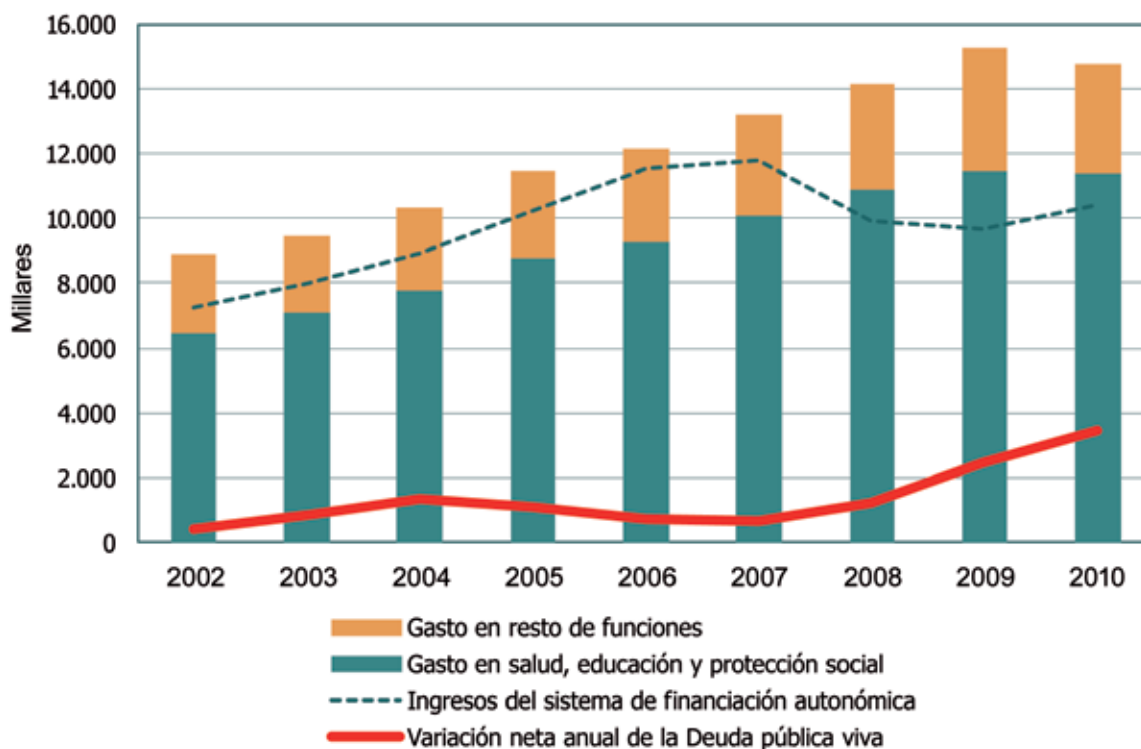


Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

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

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

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



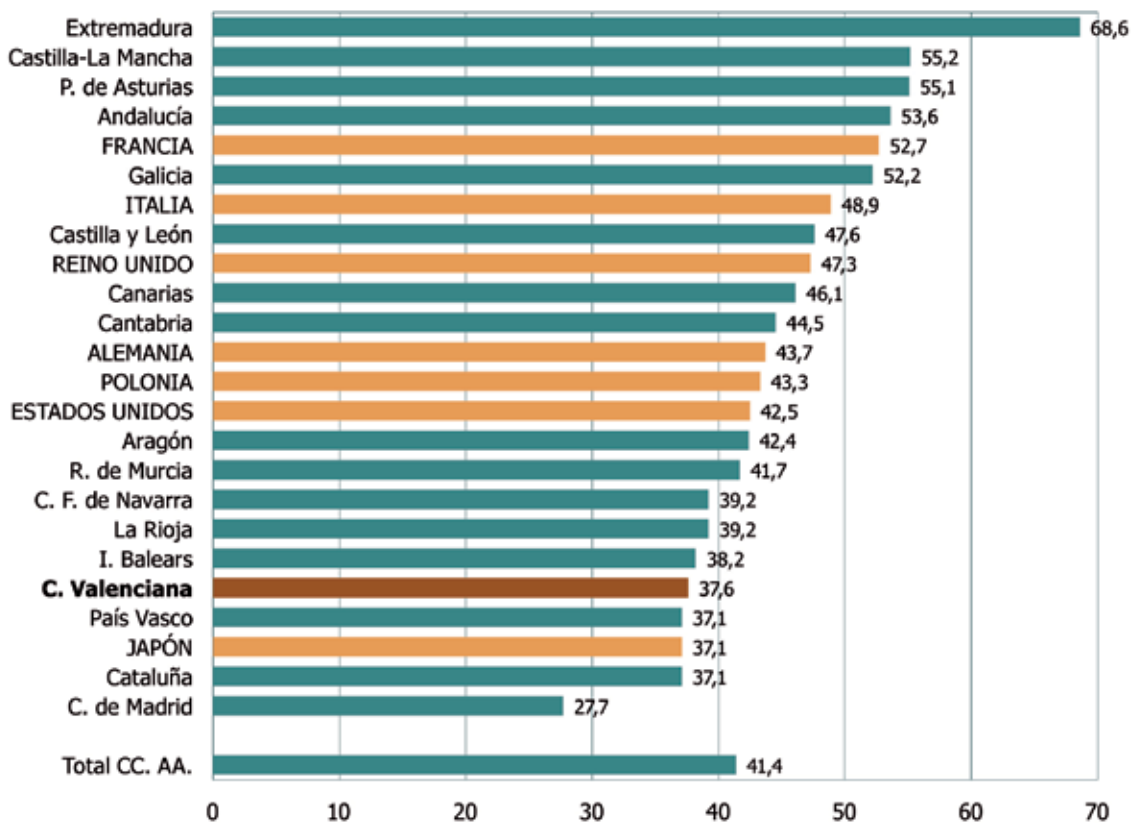
Fuente: Banco de España, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Informes Sindicatura de Comptes y elaboración propia.

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

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

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

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



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

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

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

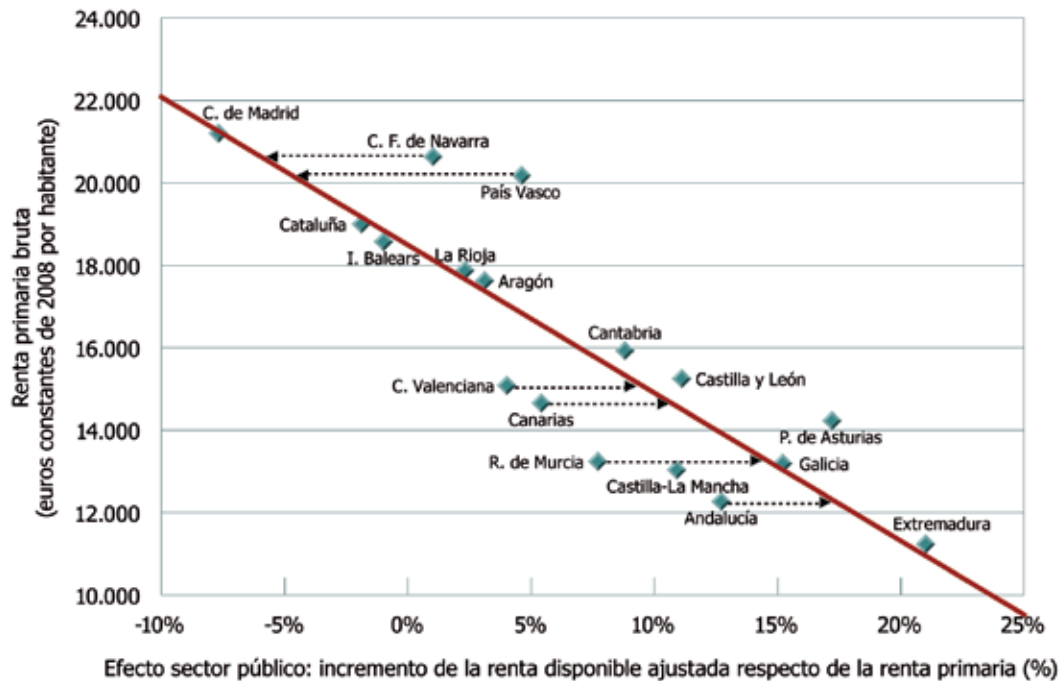
La actuación del sector público (central, autonómico y local) está condicionando el nivel de desarrollo económico y el progreso social de los valencianos, y la situación de las empresas que forman el tejido productivo de la Comunitat Valenciana.

22

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

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

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



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

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

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

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

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

24

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

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

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

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

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

25

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

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

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. EL DÉFICIT PÚBLICO Y SUS MOTORES

La situación económica actual y las dificultades para volver a crecer no se explican sin considerar la trayectoria de los ingresos y gastos públicos, así como el desequilibrio financiero existente en el conjunto de las AA.PP. y el endeudamiento acumulado por las mismas. Aunque en España y en la Comunitat Valenciana el mayor problema de endeudamiento lo padece el sector privado¹, el estado de las finanzas públicas es también muy relevante porque limita la capacidad de actuación compensatoria de los gobiernos en este momento de dificultades.

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

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

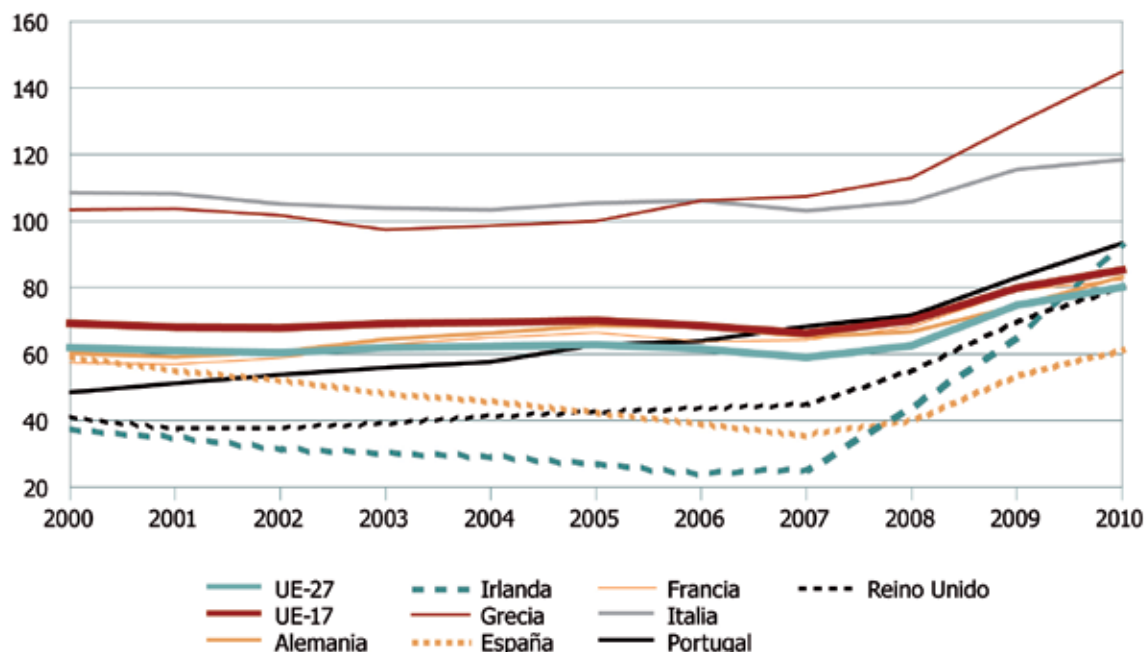
Sin embargo, pese a la abundante experiencia histórica en este sentido, las Administraciones Públicas de numerosos países han vuelto a asumir importantes riesgos en la última década al mantener desequilibrios financieros año tras año. Lo han hecho por las razones habituales: como consecuencia de las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

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

Contexto nacional e internacional

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

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



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

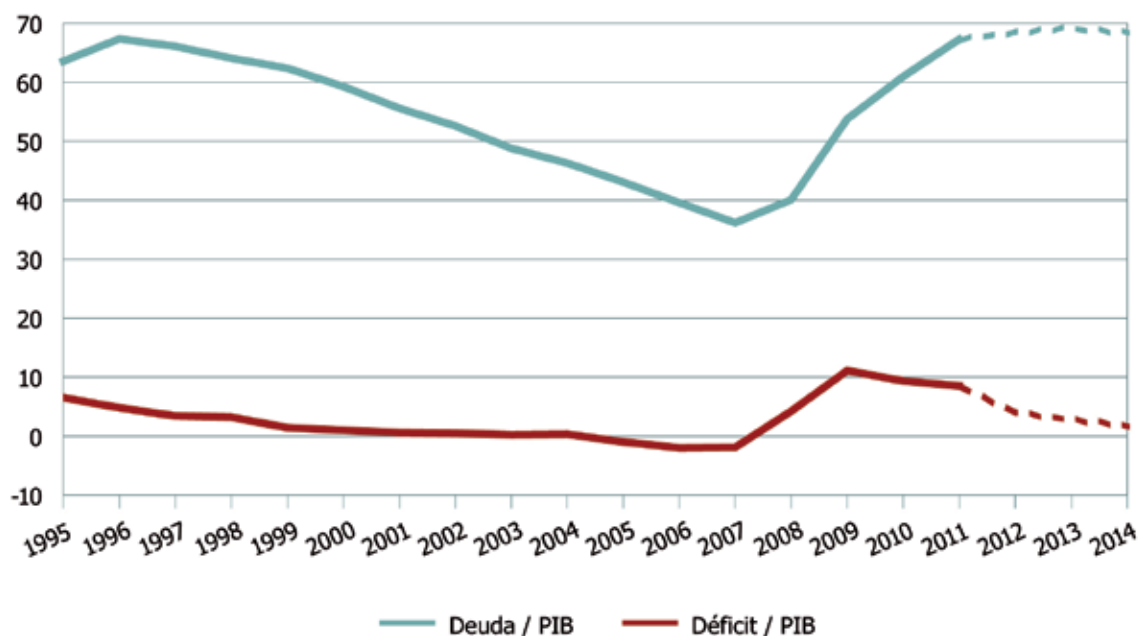
El gráfico 1.1 muestra la evolución de la deuda pública de los principales países europeos y de aquellos en los que los problemas financieros públicos están siendo mayores. El endeudamiento se expresa en porcentaje del PIB y se calcula según el Protocolo del Déficit Excesivo (EDP) aprobado por la Unión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

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

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

Evolución del desequilibrio financiero de las Administraciones Públicas

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

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

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

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

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

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

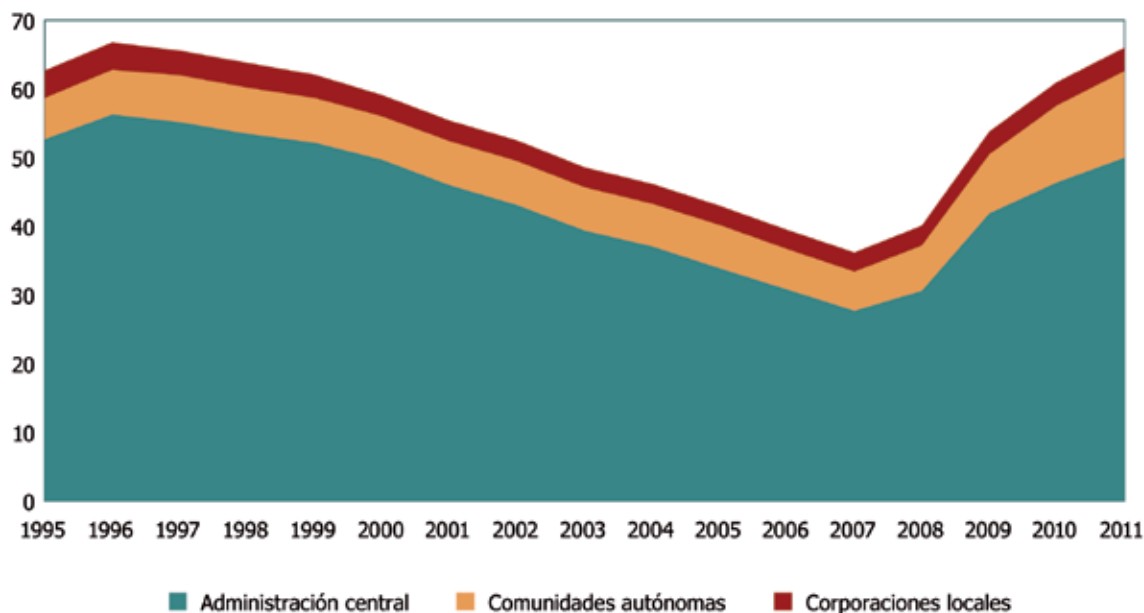
Los ingresos tributarios retroceden entre 2007 y 2011 nada menos que un 20,8%, perdiendo 5,13 puntos de su peso en el PIB. Mientras tanto, en esos años el gasto en prestaciones sociales crece -debido fundamentalmente a los gastos de desempleo y a la inercia de algunas funciones, como la sanidad-. En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

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

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

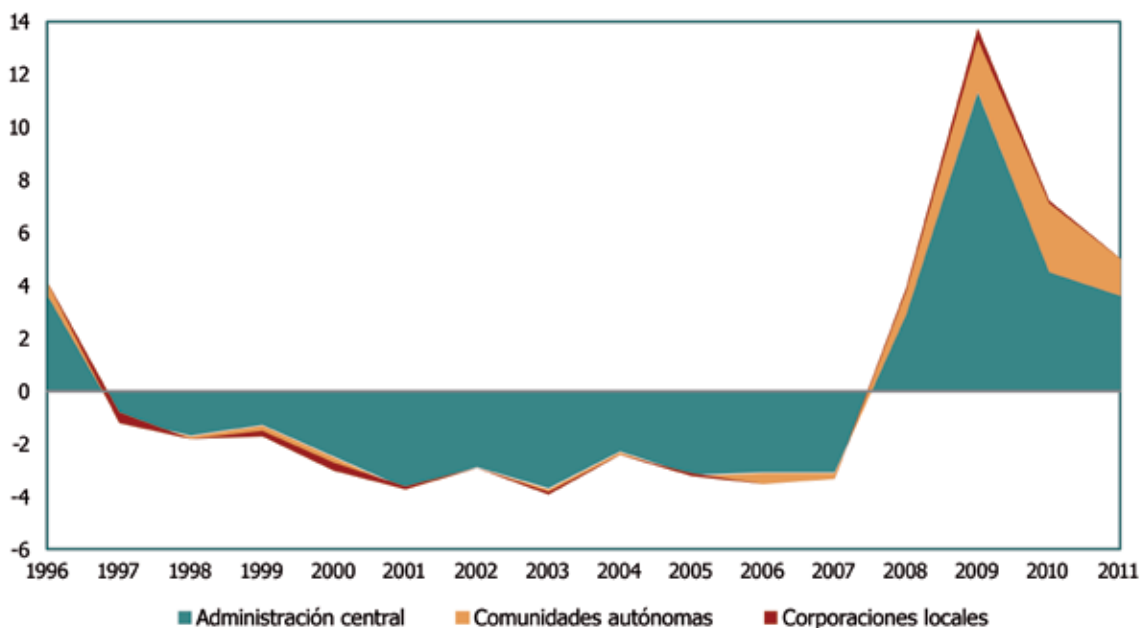
- Del incremento del endeudamiento que se produce entre 2007 y el tercer trimestre de 2011 -que se eleva al 29,8% del PIB-, 22,3 puntos porcentuales son aportados por la Administración central y 6,9 por las Administraciones autonómicas.

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



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

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



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

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

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

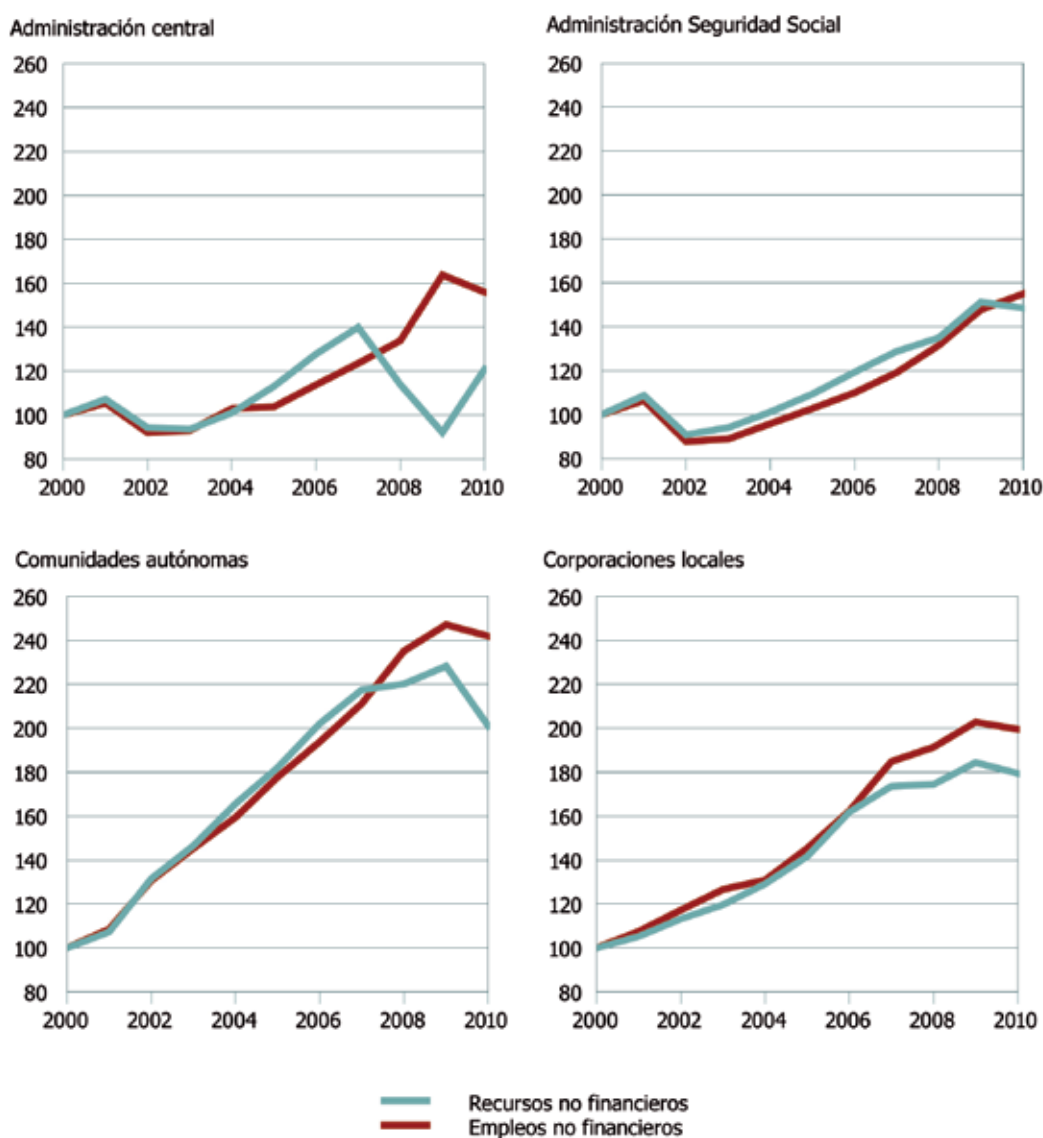
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y elaboración propia.

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

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

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

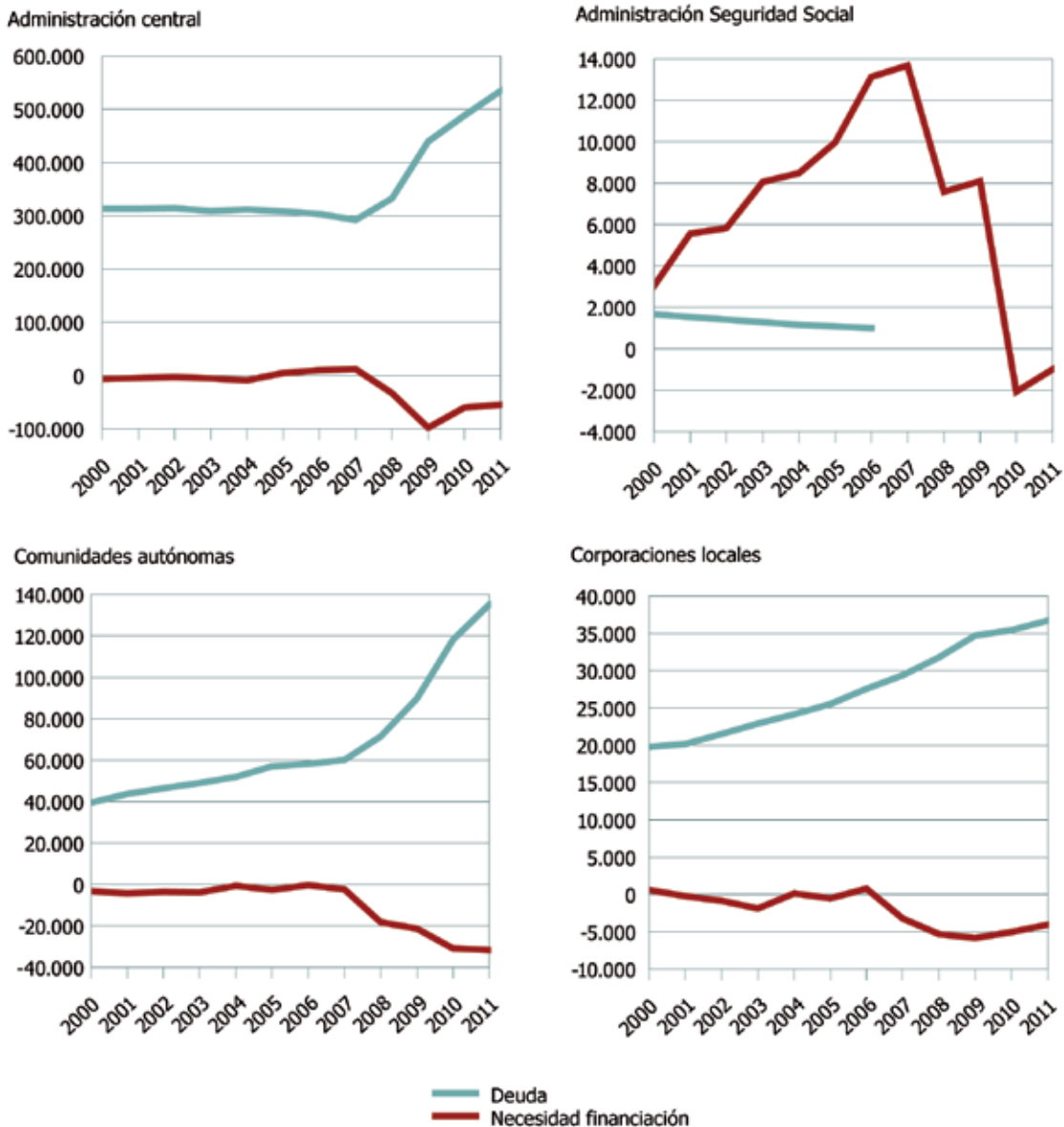
Gráfico 1.5. Evolución de los recursos y empleos no financieros de las AA. PP. 2000-2010
(2000=100)



Fuente: INE y elaboración propia.

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

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



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

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

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

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

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

1.2. LAS DIFERENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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

Antes y después de la crisis

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

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

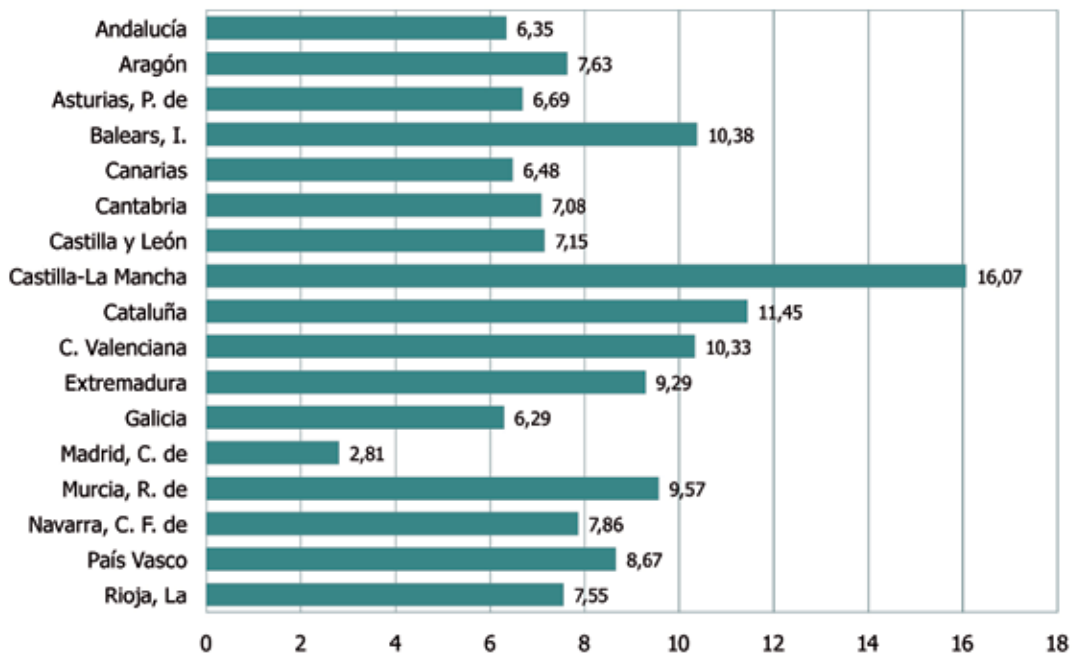
Los datos oficiales de déficit correspondientes a los ejercicios 2008 a 2011 indican que los déficit acumulados en estos cuatro años de crisis superan el 7% del PIB regional de 2010, el último año para el que existe datos de renta proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Los resultados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

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

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

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

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



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

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

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

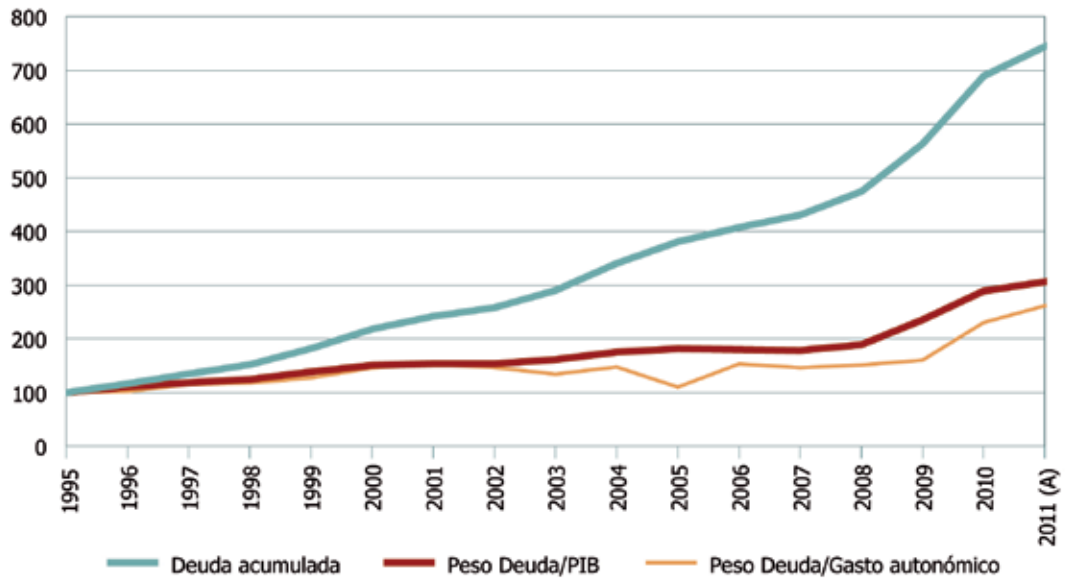
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

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

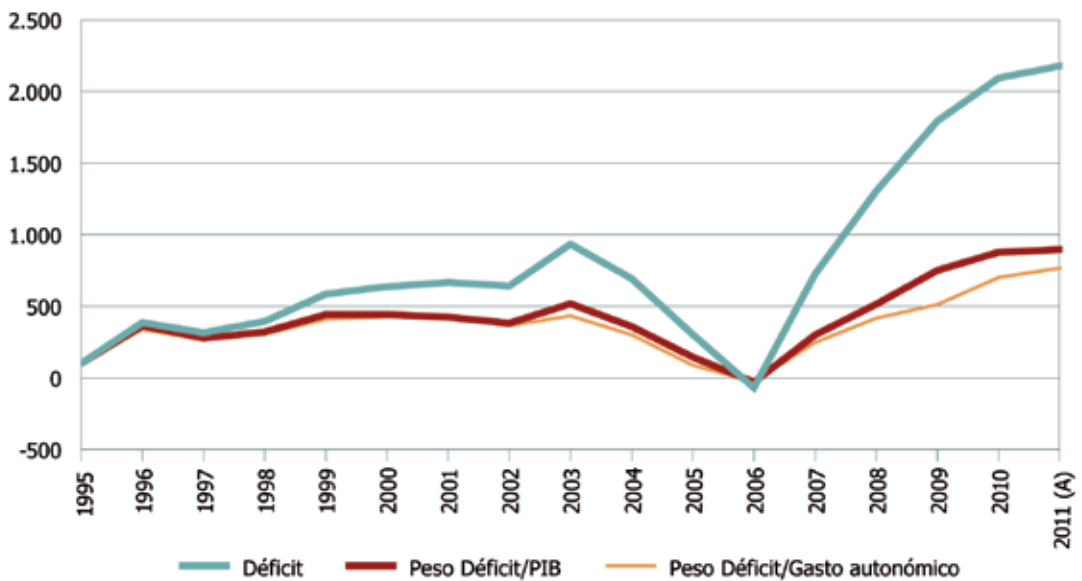
Una vez revisados los factores que han impulsado el déficit y el endeudamiento del sector público y, en particular, de las comunidades autónomas, centraremos el análisis en la Comunitat Valenciana.

Gráfico 1.8. Evolución del endeudamiento de la Comunitat Valenciana

a) Deuda (1995=100)



b) Déficit (1995=100)



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

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

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

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

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

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

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

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

Gasto por habitante: diferencias e implicaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Tampoco serían objetables las diferencias si resultaran de distintas opciones políticas de los gobiernos regionales sobre el tamaño del sector público, o de sus criterios sobre las prioridades a atender: siempre que por esas decisiones no requieran más financiación de la hacienda central, el nivel de gasto es un resultado legítimo de la autonomía².

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

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

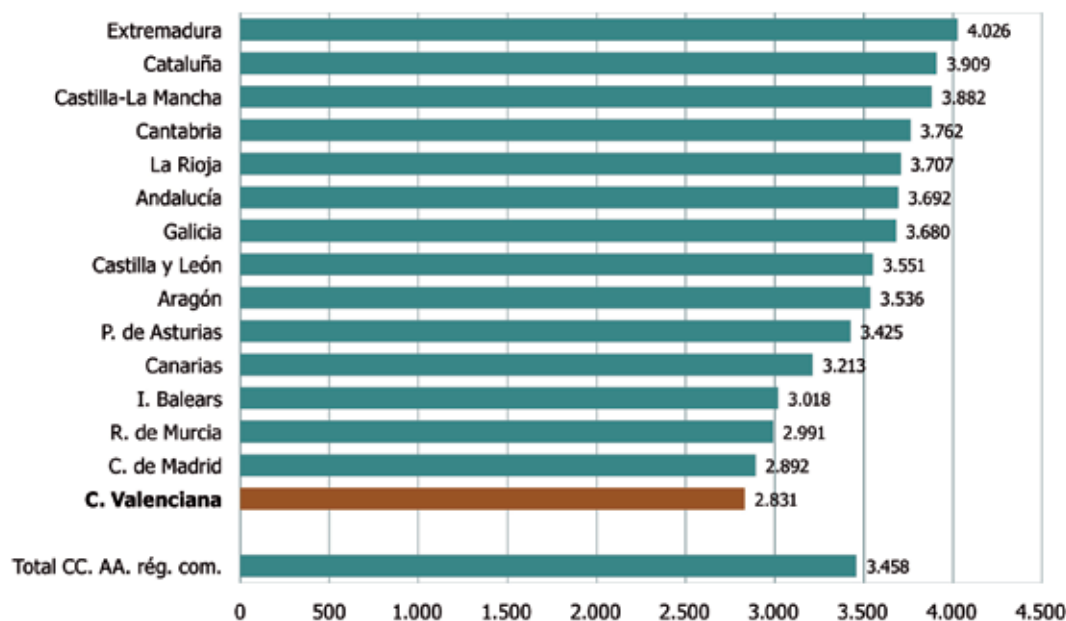
² En cambio, si también existen diferencias territoriales en el gasto de las administraciones centrales -como se comprobará en el capítulo 3-, en su caso resulta menos explicable un despliegue de los servicios a distinto nivel en los diferentes territorios.

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

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

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

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



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

El gasto público de la Comunitat Valenciana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Según la información publicada por el Banco de España, la deuda de las empresas públicas valencianas asciende a 1.694 millones de euros en el tercer trimestre de 2011. Esta magnitud representa el 7,6% del total de la deuda pública valenciana con empresas públicas incluidas (22.163 millones de euros).
- Según la información de la Sindicatura de Comptes, el gasto total realizado por la Generalitat Valenciana durante los últimos años en los denominados grandes eventos y proyectos temáticos asciende a 2.614 millones de euros (Ciudad de la Luz, Sociedad de Proyectos Temáticos de la Comunitat Valenciana, Aeropuerto de Castellón, Ciudad de las Artes y de las Ciencias, etc.). Esta es una magnitud sin duda relevante, pero, aunque le supusiéramos un impacto económico nulo, solo explicaría el 11,8% de la deuda pública valenciana⁴.

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

1.5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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

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

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

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

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

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

Marco normativo

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

Artículo 156

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

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

Artículo 157

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

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

3. ...

Artículo 158

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

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

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

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

Artículo 4.

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

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

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

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

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

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

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

Los Sistemas de Financiación

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.1. Acuerdos plurianuales de financiación autonómica

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

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

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

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

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

79

1. Tramo de suficiencia

Incluía los recursos precisos para la prestación de los servicios traspasados. Cuando una comunidad autónoma asumía la responsabilidad de prestar un servicio público adquiría el derecho a que el Estado le transfiriese el *coste efectivo* de dicho servicio, es decir, el importe de los gastos de personal, de funcionamiento y de inversión para mantener los bienes de capital en el mismo estado de conservación (inversión de reposición⁵).

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

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

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

$$\text{PIE} = \text{CE} - \text{CI}$$

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

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

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

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

2. Tramo de solidaridad

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

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

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

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

3. Tramo de autonomía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.2. Cesiones tributarias

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

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

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

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

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

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

Los indicadores de necesidad y sus limitaciones

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

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

86

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Zabalza (2012).

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

Cuadro 2.5. Variables de reparto en el modelo 2009.

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

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

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

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

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

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

Las necesidades son calculadas inicialmente según el criterio del coste efectivo y actualizadas según las reglas de evolución fijadas en cada periodo (cuadro 2.6). Hasta el año 1997, esas reglas consistían en que la financiación autonómica se actualizaba según el crecimiento que experimentaba el gasto equivalente del Estado (GEE). Es decir, las regiones recibían recursos que les permitían la misma variación del gasto que el Estado presupuestaba en aquellas competencias similares a las transferidas y que aun gestionaba, dado que no se habían completado los traspasos a todas las comunidades. De este modo, como el Estado también gastaba más en las políticas que constituyen los pilares del Estado del Bienestar (sanidad, educación y protección social) y ampliaba el espacio de estas en el gasto público, superando con frecuencia la dinámica del rendimiento de la recaudación tributaria y reduciendo la dimensión relativa de otras políticas de gasto⁷, se obligaba a reconocer esa dinámica en las CC.AA. y les ofrecía los correspondientes recursos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E) *Modulación de la tasa de crecimiento.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El modelo aprobado en 2009

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

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

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

1. Quiénes participan

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

2. En cuánto se participa

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

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

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

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

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

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

La financiación per cápita en los últimos modelos.

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

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

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

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

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

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

solo algunas gestionan⁸. Aunque se producen cambios y el abanico de valores se reduce algo, el rango de diferencias sigue siendo muy similar al comentado para la media del período.

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

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

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

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

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

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

Recursos vs. indicadores de necesidad: evolución

El segundo rasgo que se aprecia en los resultados de los modelos vigentes entre 2002 y 2009 es que los recursos por habitante experimentan un crecimiento importante entre 2002 y 2006, del 28% en términos reales. En cambio, entre 2007 y 2009 se produce un retroceso efectivo del 25% en los recursos reconocidos a las comunidades⁹, debido fundamentalmente a la fuerte caída de ingresos fiscales que se deriva de la crisis. Como consecuencia del efecto conjunto de ambos efectos, en 2009 existen menos recursos reales por habitante que en 2002, un resultado que justifica plantearse la cuestión formulada al final del capítulo 1: cómo debe gestionar el sector público un retroceso de los ingresos de esta magnitud.

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

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

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

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

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

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

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

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

Recursos per cápita de la Generalitat: implicaciones

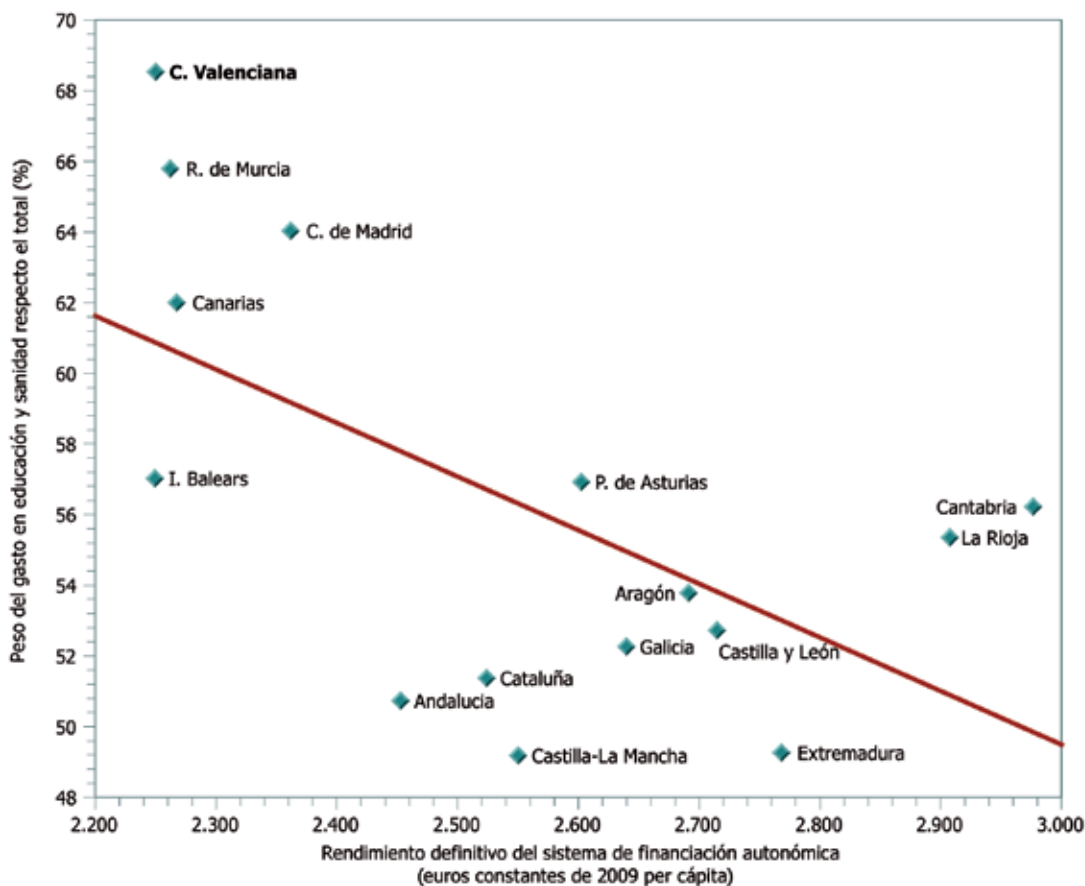
Según hemos explicado, ese patrón de financiación que genera menores ingresos de manera permanente se deriva de que el gasto público en la Comunitat Valenciana era menor que en otras regiones antes de que tuviera lugar la descentralización. Como esta se realizó siguiendo el criterio de transferir a las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

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

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

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

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



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

Relación entre la financiación y el endeudamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

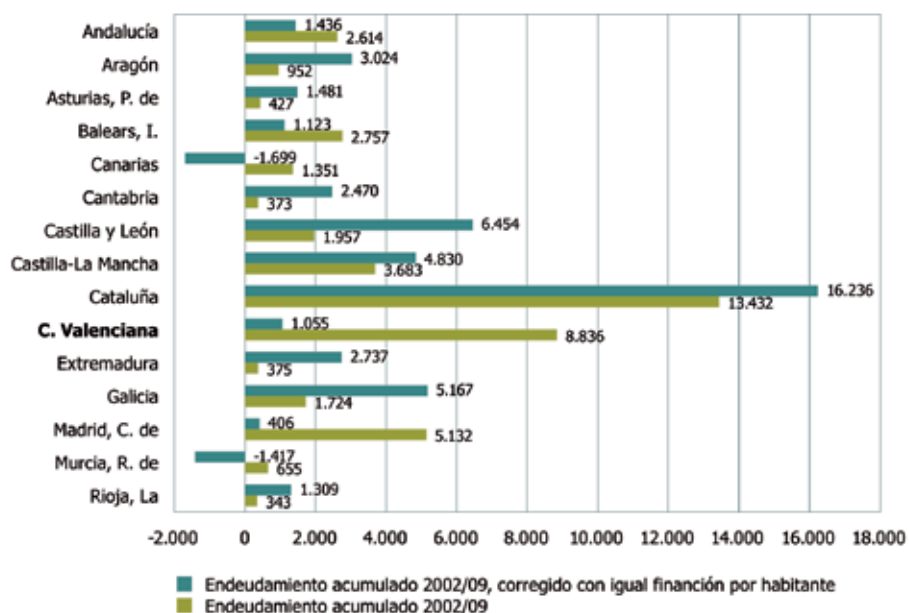
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

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

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

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

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



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

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

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

108

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

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

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

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

Crisis, nuevo modelo y agravamiento del desequilibrio presupuestario

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

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

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

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

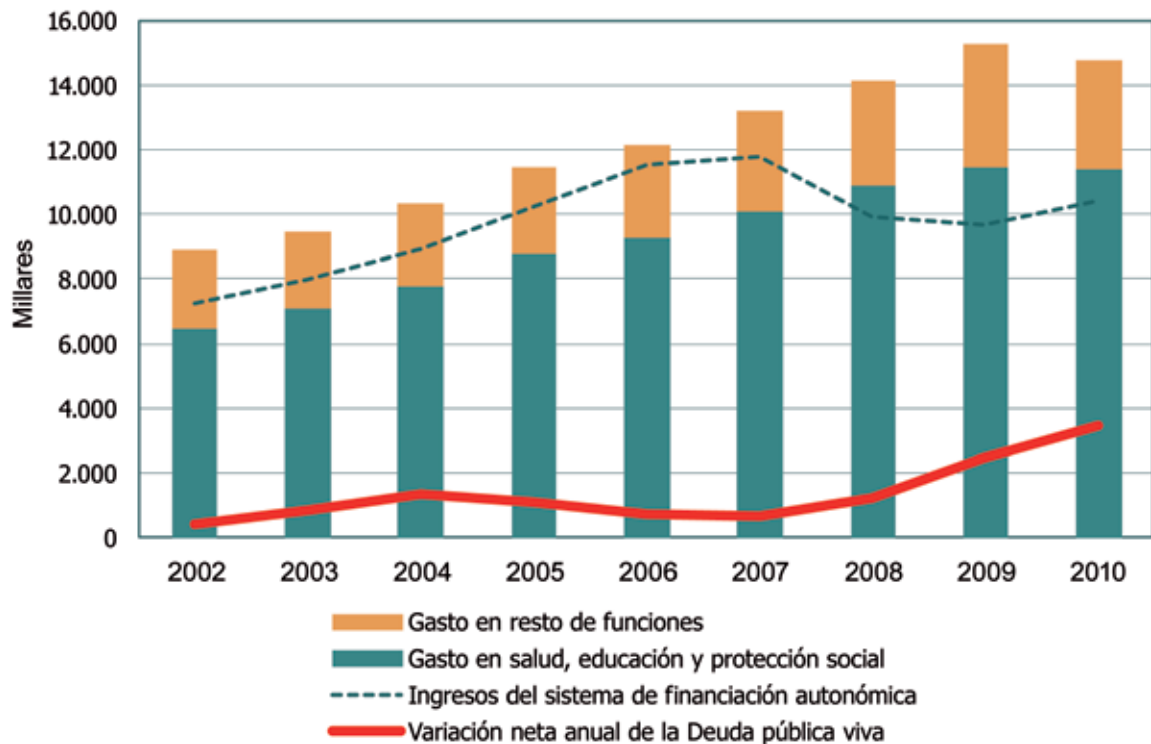
El modelo aprobado en 2009 parte de la asignación a la Comunitat Valenciana de 8.289 millones de euros en concepto de respeto al *statu quo* reconocido por el modelo anterior, lo que representa 1.651 euros por habitante (un 14,1% por debajo de la media de comunidades de régimen común). Los nuevos fondos,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

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

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

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

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



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

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

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

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

Cuadro 2.14. Rendimiento definitivo del sistema de financiación. 2009

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



3. DIFERENCIAS REGIONALES DEL SECTOR PÚBLICO: EL CASO VALENCIANO

3. Diferencias regionales del sector público: el caso valenciano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ingresos públicos: presión fiscal por comunidades autónomas

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

123

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

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

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

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

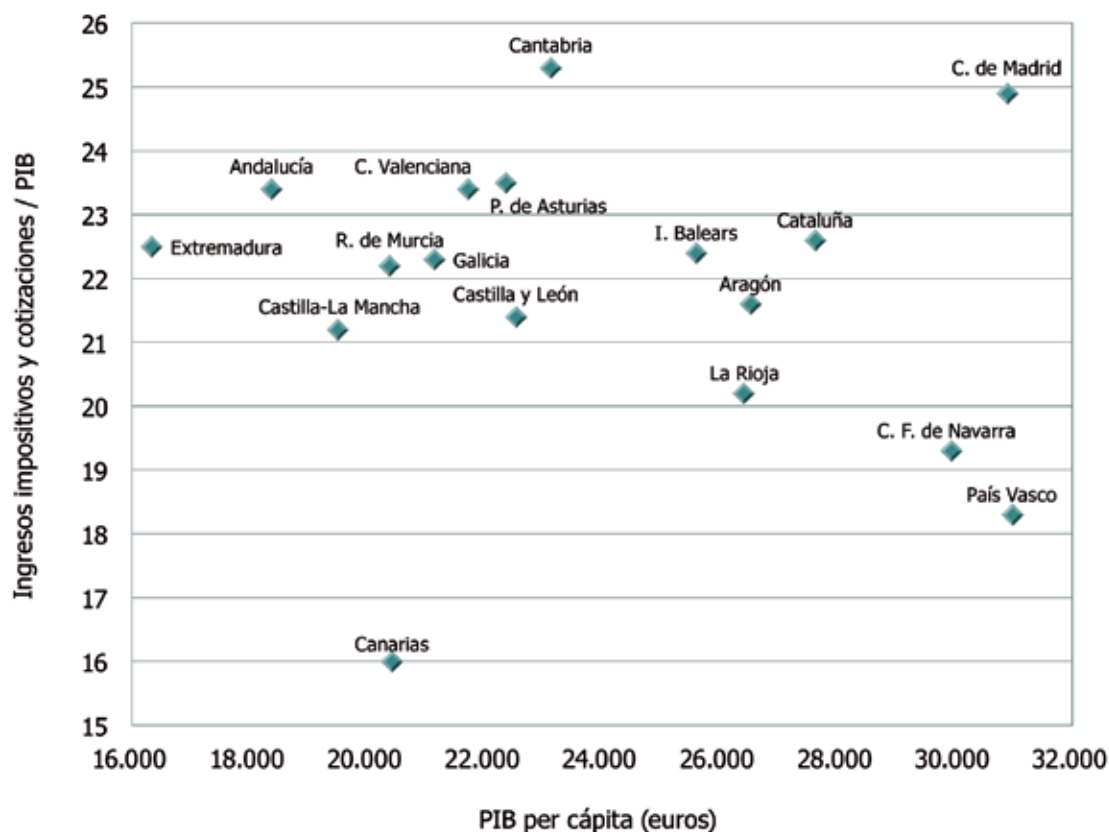
Sin embargo, la evolución de la presión fiscal no es la misma en todas las regiones durante la expansión, pues mientras en algunas casi no se altera, en otras experimenta un fuerte aumento. Por territorios, llama la atención que las tres regiones con particularidades en el sistema tributario -las dos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

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

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

Fuente: Pérez et ál. (2011)

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

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

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

3.2. GASTO PÚBLICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

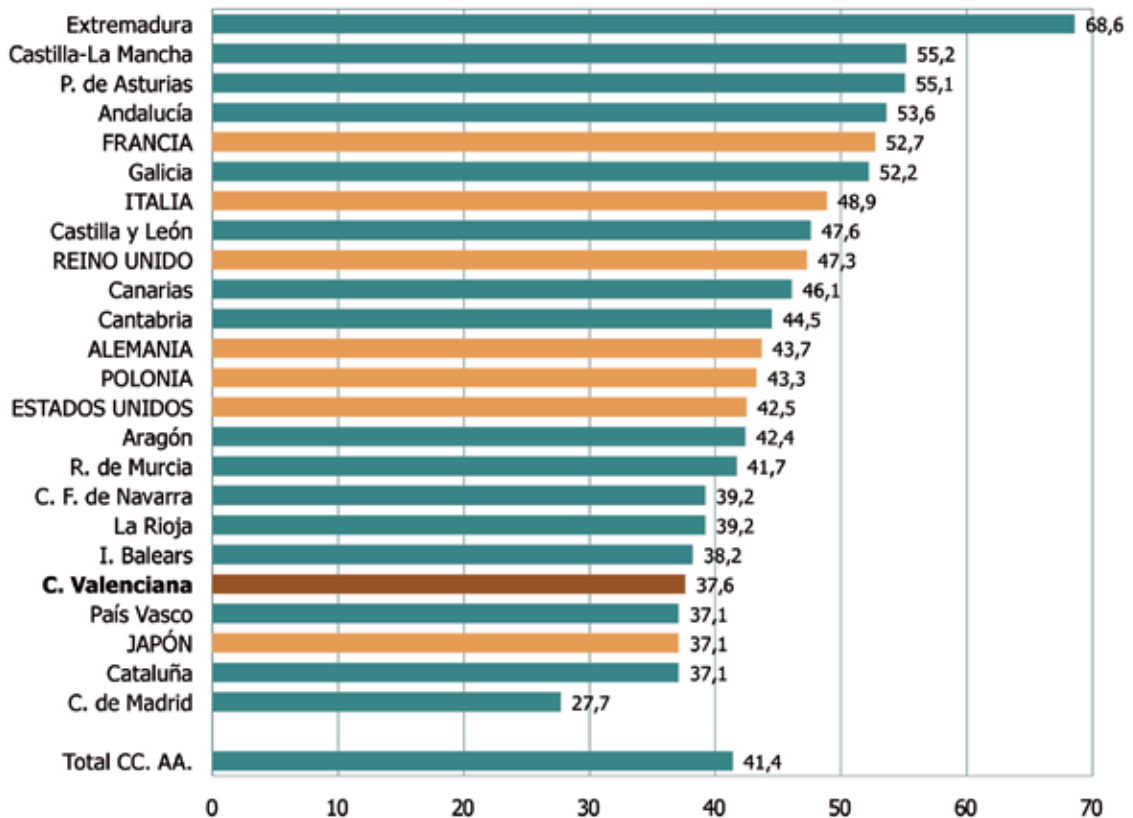
Al considerar el gasto público es interesante analizar tanto el gasto total como sus principales componentes. Ese será el cometido de este apartado.

Gasto público total

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

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

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



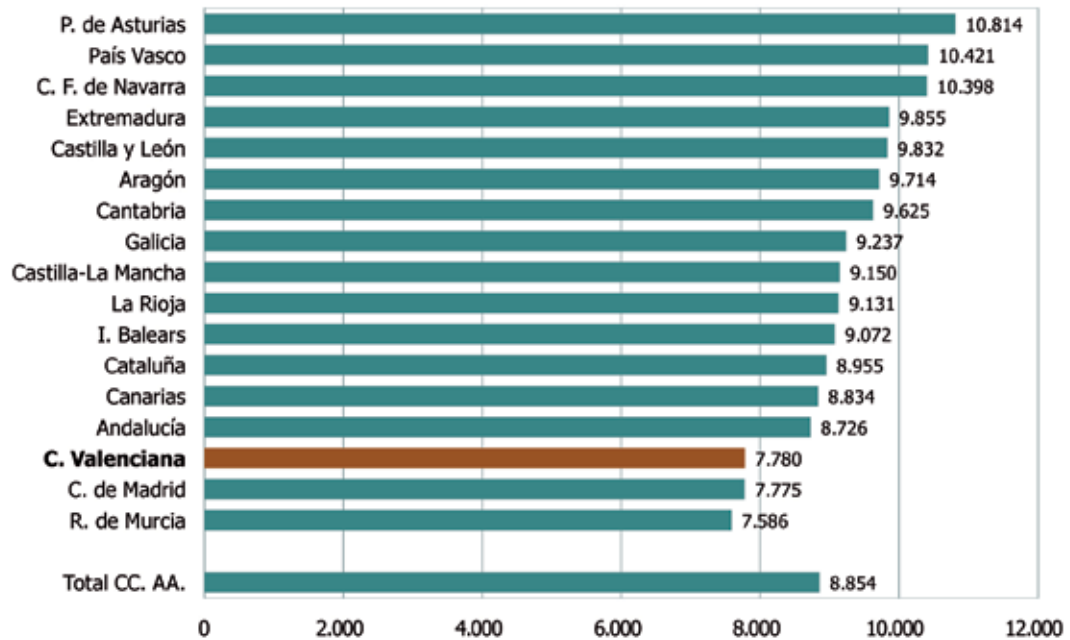
Fuente: Pérez *et ál.* (2011), OCDE y elaboración propia.

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

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

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

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



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

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

Diferencias territoriales de gasto, por capítulos presupuestarios

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

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

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

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

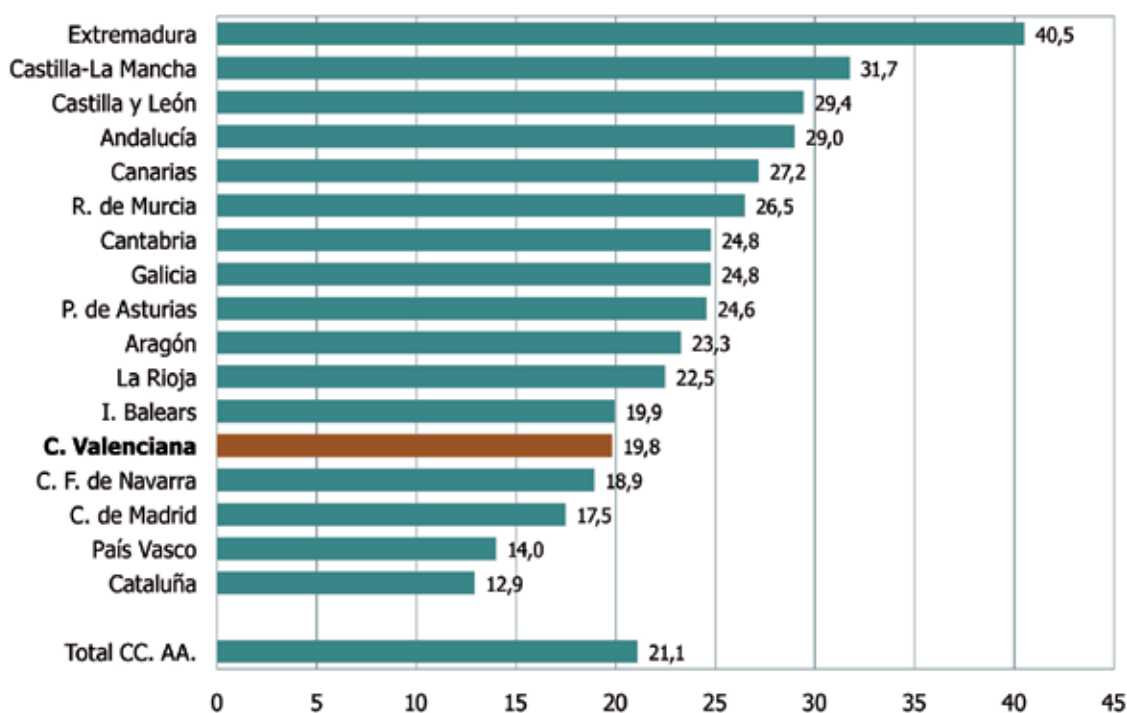
	Remuneración de asalariados	Formación bruta de capital	Consumo intermedio y otros gastos	Transferencias	Total
Andalucía	26,7	8,4	15,4	49,5	100,0
Aragón	28,5	11,2	19,1	41,3	100,0
Asturias, P. de	21,8	11,8	13,2	53,2	100,0
Balears, I.	26,6	10,7	19,6	43,1	100,0
Canarias	30,5	11,0	19,7	38,8	100,0
Cantabria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

Fuente: Pérez et ál. (2011).

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

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

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



Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

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

Diferencias territoriales en el gasto, por administraciones

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

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

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

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

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

134

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

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

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

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

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

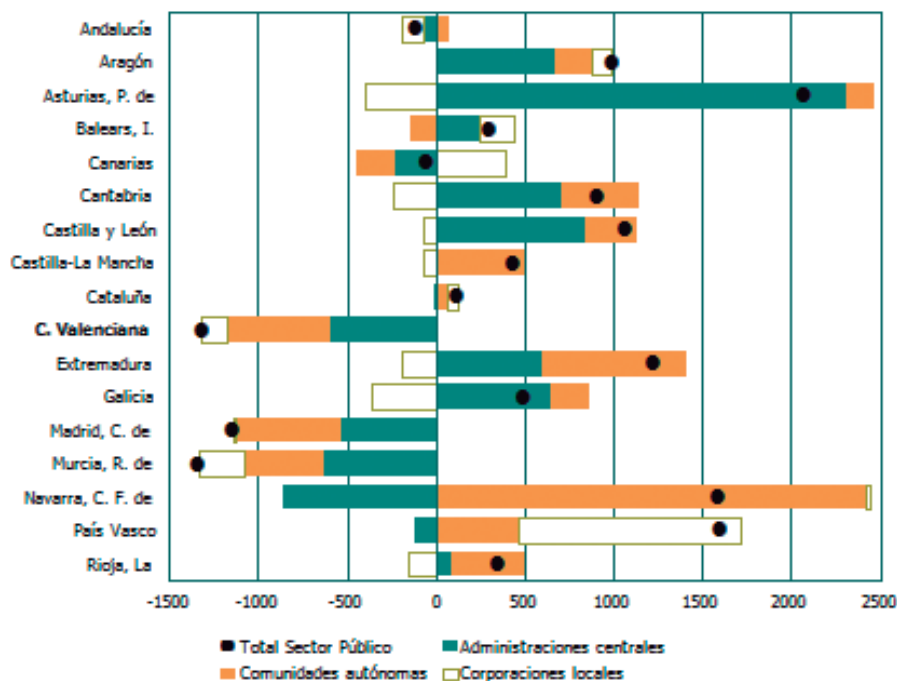
Nota: El gasto per cápita de las CC.AA. que ofrece este cuadro y el gráfico siguiente no coincide exactamente con el presentado en el capítulo 1 porque el período considerado no es el mismo y porque aquí se incide en el gasto del conjunto del sector público, motivo por el cual se toma el gasto consolidado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

Fuente: Pérez et ál. (2011)

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

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

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



Fuente: Pérez et al. (2011).

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

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

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

3.3. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

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

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

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

Fuente: Pérez et ál. (2011).

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

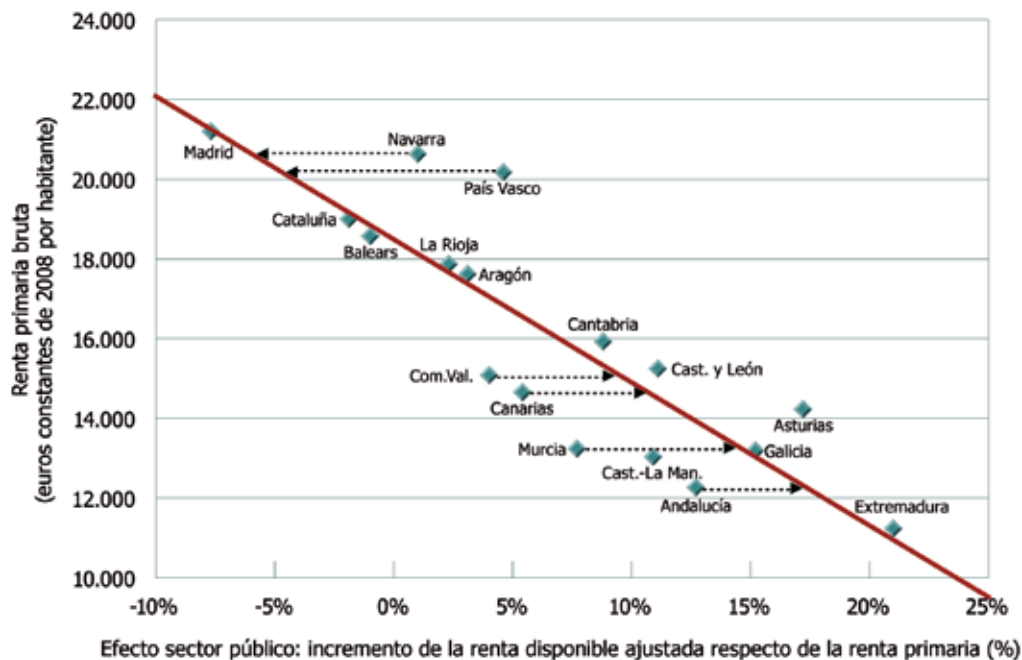
recursos ni a las comunidades de régimen común, sino todos los recursos (incluidos, por ejemplo, los fondos europeos) y todo el gasto de las comunidades, las comunes y las forales.

La solidaridad interterritorial y la posición valenciana

Una de las misiones del sector público es redistribuir la renta y la riqueza generadas, con el fin de igualar las oportunidades y facilitar el acceso al bienestar de todos los ciudadanos. Para realizar esa función recauda impuestos -que pagan en mayor medida los contribuyentes que tienen más- y presta servicios atendiendo a las necesidades de todos los ciudadanos y no a su capacidad de pago.

En la medida en que los niveles de renta y riqueza de los habitantes de los territorios no son los mismos, la redistribución derivada de la acción combinada de la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público conducirá a que, en conjunto, las regiones más ricas contribuyan con más de lo que reciben y las menos ricas reciban más de lo que aportan a las arcas públicas. Por esta razón, la solidaridad entre los individuos canalizada a través de las actuaciones públicas deberá tener reflejo en las rentas medias disfrutadas por las familias que habitan en las distintas regiones: se reducirán los diferenciales interregionales en las rentas per cápita primarias (los salarios, intereses y beneficios que reciben los factores de producción por participar en el proceso productivo) tras ser ajustadas mediante el pago de impuestos y la prestación de los servicios públicos, tanto en dinero como en especie.

En el gráfico 3.6 se comprueba que en España, efectivamente, existe solidaridad entre territorios: en general, los hogares de las regiones ricas obtienen un saldo negativo como resultado de la actuación del sector público. Los saldos son, en cambio, positivos en las regiones pobres, y mayores en aquellas cuyo nivel de renta es menor y, por todo ello, las comunidades se agrupan en torno a una recta con pendiente negativa. Sin embargo, si se observa con atención el gráfico se advierte que, aunque la regla general es la que se acaba de describir, ese efecto redistribuidor del sector público en las rentas de los hogares de las diferentes comunidades autónomas no sigue esa lógica de manera precisa ni generalizada, pues algunas comunidades se separan claramente de la tendencia.

Gráfico 3.6. Efecto del sector público en las cuentas de renta de los hogares, media 2000-2008

Fuente: Pérez *et ál.* (2011).

En primer lugar, llaman la atención que en las dos comunidades forales el saldo para sus hogares de la actuación del sector público es positivo -reciben más de lo que aportan- pese a poseer rentas primarias brutas per cápita claramente superiores a la media. También es sorprendente que los hogares de la Región de Murcia, la Comunitat Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía reciban del sector público un saldo positivo de menor tamaño de lo que les correspondería, a la vista de lo que obtienen otras con similar nivel de renta. Así pues, comprobamos cuál es el resultado neto de todas las asimetrías que hemos ido detectando en el comportamiento territorial de los ingresos y gastos públicos: los efectos redistributivos de las actuaciones gubernamentales en unas regiones y otras resultan confusos.

En el caso de la Comunitat Valenciana los saldos son positivos, pero claramente menores de lo que cabría esperar dado su nivel de renta por habitante. Si se situara sobre la línea de tendencia y no a la izquierda de la misma, el saldo de impuestos pagados y servicios y transferencias recibidos por los hogares aumentaría en 4 puntos porcentuales el PIB regional, es decir, algo más de 3.700 millones de euros anuales.

No es sencillo precisar en cuánto contribuyen a esa desviación la intensidad del saldo de las actuaciones de las diferentes administraciones. Pero, en todo caso, parte de la explicación parece encontrarse en los modelos de financiación autonómica. En el caso de las comunidades forales su anómalo saldo positivo se deriva de unos regímenes fiscales especiales de los que se benefician por la forma en la que se calcula su contribución a las cargas generales del Estado, en las que no se incluye la solidaridad interterritorial. En el caso valenciano ya se ha señalado que el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común mantiene a la Comunitat con unos recursos inferiores a la media. Bastaría que esa desviación se corrigiera para que los valencianos recibieran, manteniéndose todo lo demás constante, alrededor de 1.000 millones de euros más, cifra que representa más de una cuarta parte del menor saldo estimado.

Una segunda aproximación a la más reducida dimensión del saldo de las actuaciones territoriales públicas la ofrecen las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con las administraciones centrales. Las balanzas fiscales recogen los saldos resultantes de los ingresos y gastos correspondientes a la hacienda central y a la Seguridad Social. En este caso se calculan todos los impuestos pagados por los residentes en una comunidad autónoma a las administraciones centrales y se comparan con todos los gastos realizados en su territorio por estas administraciones. La balanza fiscal contempla, por tanto, las relaciones con las AA. PP. centrales de todos los sectores institucionales y no solo de los hogares, como hacen los datos de Contabilidad Regional que acabamos de comentar.

Las balanzas fiscales aportan transparencia a la forma en la que las administraciones centrales actúan en las regiones, por lo que resulta extraño que en un Estado como el español, altamente descentralizado desde hace años, hasta 2008 no se haya publicado una estimación oficial de las mismas. La opinión pública tiene derecho a acceder a la información necesaria para evaluar y controlar la actividad de los gobiernos, incluida la dimensión territorial de sus actuaciones. En los Estados Unidos y en Unión Europea, se calculan anualmente los saldos fiscales de sus estados respecto del gobierno federal o de la Unión, un dato que facilita la evaluación de los resultados de las actuaciones públicas y, en particular, si el signo de los saldos concuerda o no con los objetivos de los niveles superiores de gobierno de contribuir a la convergencia en renta de los territorios.

Partiendo de un principio de solidaridad interterritorial, resulta lógico que las CC.AA. con mayor nivel de renta transfieran parte de ella a las más pobres a través del sector público, para que los ciudadanos de estas últimas dispongan de mejores oportunidades en el acceso a servicios considerados básicos, como la educación o la salud. Por lo tanto, un saldo fiscal negativo de una comunidad rica no es más que la consecuencia natural de un sistema impositivo y de protección social que transfiere renta de los ciudadanos de las CC.AA. con más renta -en promedio más ricos- a los de las menos favorecidas, en promedio más pobres. El límite que se suele establecer para estas operaciones redistributivas en los estados federales es que, como resultado de estas transferencias, los territorios (CC.AA.) más ricos antes de la redistribución no deben quedar por debajo de los que eran más pobres inicialmente. Esta condición de los reequilibrios es denominada *principio de ordinalidad*, y supone que el puesto de cada comunidad en PIB por habitante, que condiciona su esfuerzo fiscal, no puede empeorar después de la actuación redistribuidora de la Administración central con impuestos y transferencias, debiendo mantenerse su posición relativa u orden en términos de renta disponible por habitante.

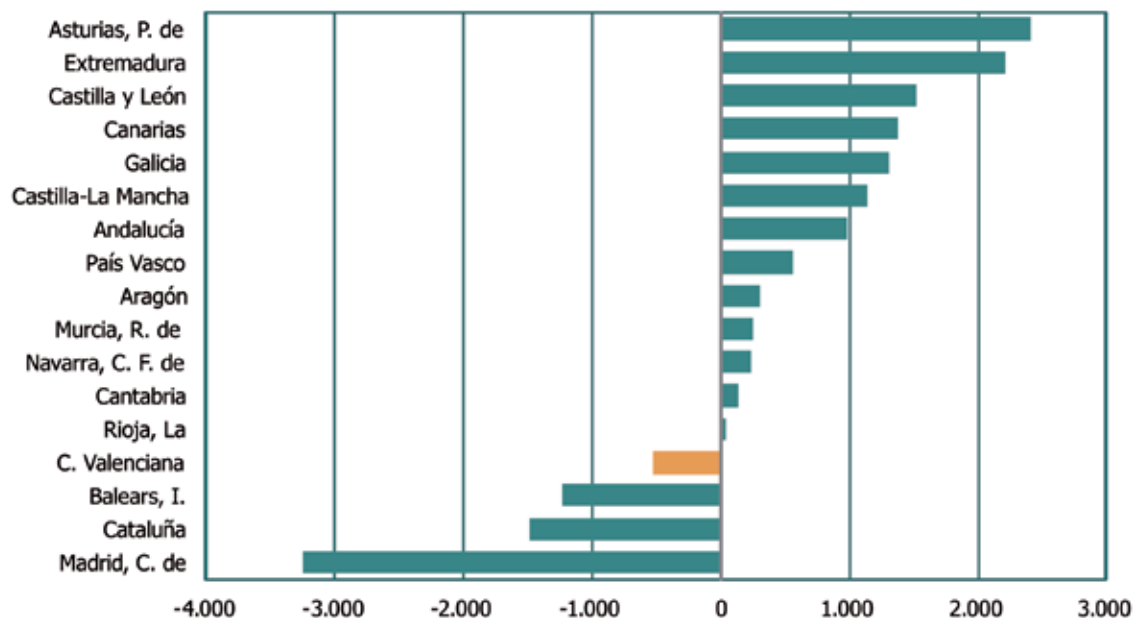
En el cuadro 3.5 se reproducen siete estimaciones de balanzas fiscales, las cinco primeras atendiendo al criterio de carga-beneficio y las dos últimas según el criterio de flujo monetario. Corresponden a dos estudios diferentes referidos a fechas similares (2007 y 2008), uno del Instituto de Estudios Fiscales -la única estimación oficial de las balanzas fiscales de las CC.AA. realizada hasta el momento- y otra a un equipo de investigadores (gráfico 3.7).

Cuadro 3.5. Saldos de las balanzas fiscales (Euros de 2005 per cápita)

	Uriel y Barberán (media 2001-2005)	IEF (2005)						PIB (pro-memoria)
		CB-1A	CB-1B	CB-2A	CB-2B	FM-1	FM-2	
Andalucía	991,1	701,1	577,1	622,2	498,2	740,9	760,5	16.249,9
Aragón	310,7	-243,9	-199,7	-256,6	-212,4	407,4	406,0	22.343,9
Asturias, P. de	2.412,8	2.030,4	1.918,1	1.982,5	1.870,2	2.625,9	2.617,2	18.482,6
Balears, I.	-1.222,3	-1.726,9	-1.901,7	-1.803,3	-1.978,1	-3.283,6	-3.227,1	23.318,9
Canarias	1.376,7	1.209,3	1.215,6	1.133,1	1.139,4	305,5	390,1	18.975,4
Cantabria	137,2	434,7	519,6	471,5	556,4	1.030,2	1.051,6	20.616,2
Castilla y León	1.524,7	855,5	921,4	809,2	875,1	1.492,7	1.512,9	19.808,7
Castilla-La Mancha	1.137,3	956,9	1.044,4	903,7	991,2	588,1	587,1	16.347,8
Cataluña	-1.489,5	-1.624,4	-1.582,7	-1.659,9	-1.618,2	-2.158,5	-2.156,0	24.780,0
C. Valenciana	-519,4	-619,8	-656,7	-660,0	-696,9	-1.217,4	-1.232,8	19.313,9
Extremadura	2.208,5	2.227,6	2.199,3	2.153,8	2.125,5	2.518,3	2.560,5	14.221,8
Galicia	1.314,1	1.229,5	1.154,2	1.174,6	1.099,3	1.401,9	1.407,7	17.102,5
Madrid, C. de	-3.246,5	-2.485,4	-2.427,9	-2.472,8	-2.415,2	-1.515,6	-1.630,8	27.324,8
Murcia, R. de	245,0	187,6	94,9	119,9	27,2	-378,8	-380,6	17.653,4
Navarra, C. F. de	237,3	-527,4	-301,4	-623,8	-397,8	-835,7	-719,1	26.333,3
País Vasco	558,1	-157,5	81,7	-186,2	53,1	-359,7	-273,8	26.535,4
Rioja, La	38,5	-519,1	-351,9	-501,4	-334,2	147,1	135,4	22.497,9
Total CC.AA.								20.933,8

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2008), INE, Uriel y Barberán (2007) y elaboración propia.

Gráfico 3.7. Balanzas fiscales con la Administración Pública Central
(saldo per cápita, en euros de 2005, media 2001-2005)



Fuente: Uriel y Barberán (2007).

En todas las estimaciones se repiten varias CC.AA. con saldo fiscal negativo, pero solo una de ellas, la Comunitat Valenciana, tiene un nivel de renta por habitante inferior a la media. Este resultado resulta paradójico, pues las regiones con renta inferior a la media deberían tener -y tienen en general- un saldo fiscal positivo como resultado de las actuaciones de las administraciones centrales. Es igualmente sorprendente desde la perspectiva de la actuación redistribuidora del sector público que las comunidades forales -País Vasco y Comunidad Foral de Navarra-, con rentas per cápita claramente por encima de la media, presenten en cambio saldos fiscales negativos de poca cuantía e incluso positivos.

3.4. CONSECUENCIAS DEL MENOR PESO DEL SECTOR PÚBLICO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Los diagnósticos y los datos ofrecidos sobre el despliegue del sector público en las regiones españolas indican, por distintas vías, que la presencia pública en la Comunitat Valenciana alcanza niveles claramente inferiores a la media, en muchos aspectos. Pese a que esta circunstancia era conocida desde hace años, la valoración de sus implicaciones negativas ha quedado hasta hace relativamente poco tiempo circunscrita a los trabajos de los especialistas y a las reclamaciones de los empresarios de más y mejores infraestructuras.

En ocasiones se ha visto como una ventaja que el sector público pesara menos, considerando que eso facilita que el sector privado pese más y confiando en su dinamismo. Sin embargo, las sinergias entre lo público y lo privado son importantes y cuando en una región que forma parte de un sistema fiscal común no se realiza el gasto público que sus necesidades justificarían, se padecen los costes derivados del menor nivel de prestación de servicios públicos, sociales y económicos. En la actualidad se está poniendo de manifiesto que permanecer durante décadas con niveles de gasto público o inversión pública inferiores puede haber tenido implicaciones relevantes para nuestra trayectoria de desarrollo económico y para el acceso a los servicios educativos y sanitarios, y algunas de ellas han sido claramente negativas.

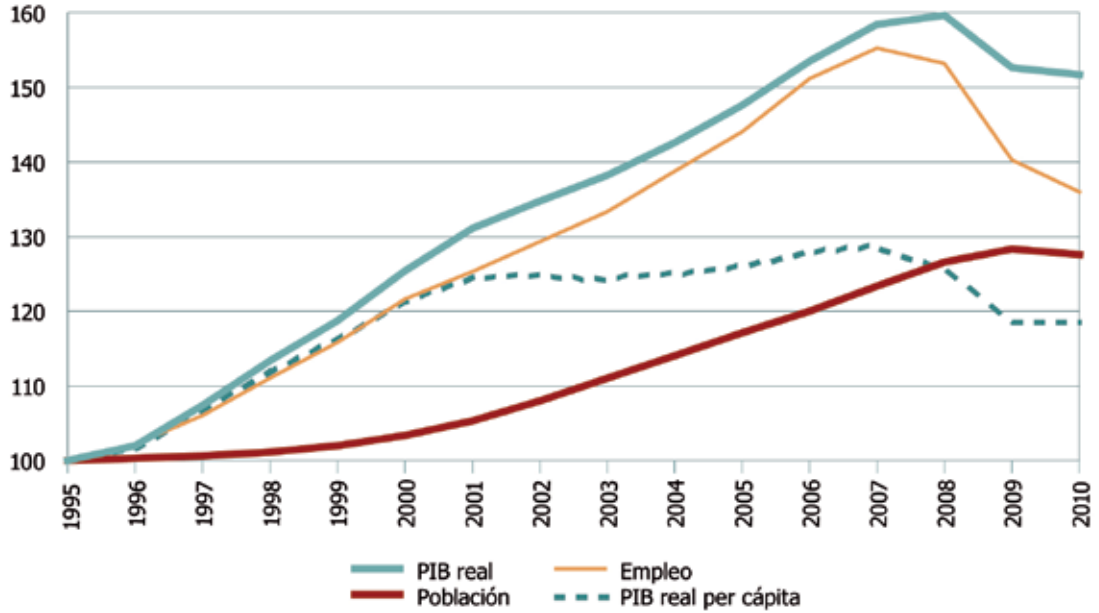
El menor tamaño de las actuaciones del sector público en la Comunitat Valenciana podría ser una opción deseable si fuera un país independiente, en el que el gobierno opta por reducir el tamaño del sector público de manera autónoma, reduciendo impuestos y gastos. El acierto de esa política depende de los objetivos y debe ser valorado en función de los resultados. Pero parece mucho menos probable que existan ventajas por tener menos gasto público cuando se forma parte de un sistema fiscal común, y ese menor gasto no implica pagar menos impuestos.

Para evaluar la situación valenciana y sus consecuencias conviene poner en relación algunos indicadores de la dimensión del sector público con las características y trayectoria socioeconómica de la Comunitat (gráficos 3.8 a 3.11):

- El rasgo más destacado de la trayectoria valenciana de la última década es la velocidad de la expansión demográfica y del empleo, hasta la llegada de la crisis. La población valenciana representa en la actualidad el 10,8% de la española, alcanzando los 5,01 millones de habitantes, tras haber crecido en más de 1,1 millones desde 1995, es decir un 28%. Este aumento tan importante de la población exigió incrementos sustanciales de los servicios públicos.
- El empleo aumentó un 50% entre 1995 y 2007 y, aunque desde que comenzó la crisis se han destruido casi 400.000 puestos de trabajo y la tasa de desempleo se sitúa en el 25,45% (2,6 puntos por encima de la elevada tasa de paro española), el número de ocupados sigue siendo sustancialmente superior al del 2000, un 12%.

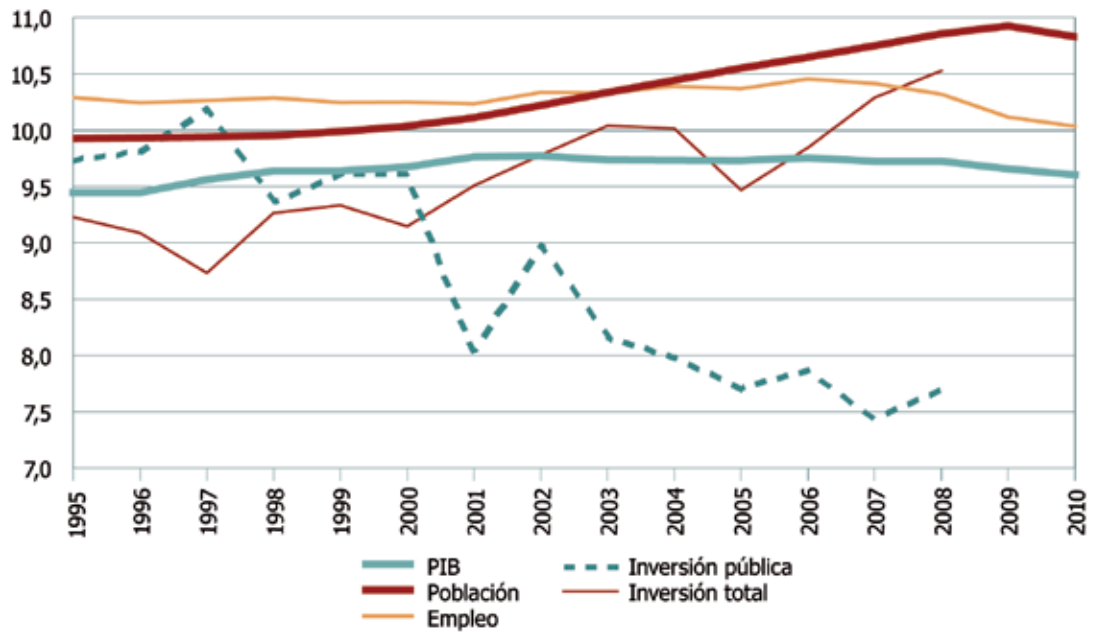
- La inversión creció a buen ritmo, como en el resto de España, manteniéndose la cuota de la Comunitat Valenciana en el total nacional alrededor del 9,5%. En el caso de la inversión pública esa cuota fue menor (del 8,7% de media) y, como sucedía también en periodos anteriores, se situó claramente por debajo del peso valenciano en el PIB, la población, el empleo o la inversión privada. Además, la cuota valenciana en la inversión pública española retrocede a lo largo de la mayor parte de la década, situándose por debajo de la media a partir de 2004.
- La trayectoria del PIB valenciano hasta la llegada de la crisis era fuertemente expansiva -aumentó en términos reales un 60% entre 1995 y 2008- pero su ritmo de crecimiento solo fue superior a la media española hasta 2001 y pasó a situarse por debajo posteriormente, especialmente en los años de crisis. Como consecuencia de lo anterior el PIB valenciano ha perdido ligeramente peso en el conjunto de España, representando en la actualidad el 9,6%. Con la crisis el valor añadido generado ha retrocedido un 6,4% desde 2008 hasta 2010, 2,6 puntos porcentuales más que en España.
- La combinación de crecimiento algo más lento de la renta y más rápido de la población provoca que el nivel de renta per cápita valenciano se aleje de la media nacional y europea. Hemos pasado de estar situados en el 95,2% y 76,2% respecto a España y la UE-15 en 1995 al 88,9% y 74,9% en 2010. Pero, más allá de las posiciones relativas, lo más preocupante es que el nivel real del PIB por habitante de 2010 ha retrocedido durante la crisis al nivel de diez años antes.

Gráfico 3.8. Evolución del PIB, la población y el empleo en la Comunitat Valenciana (1995=100)



Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico 3.9. Evolución del peso valenciano en el PIB, la población y el empleo español (1995=100)



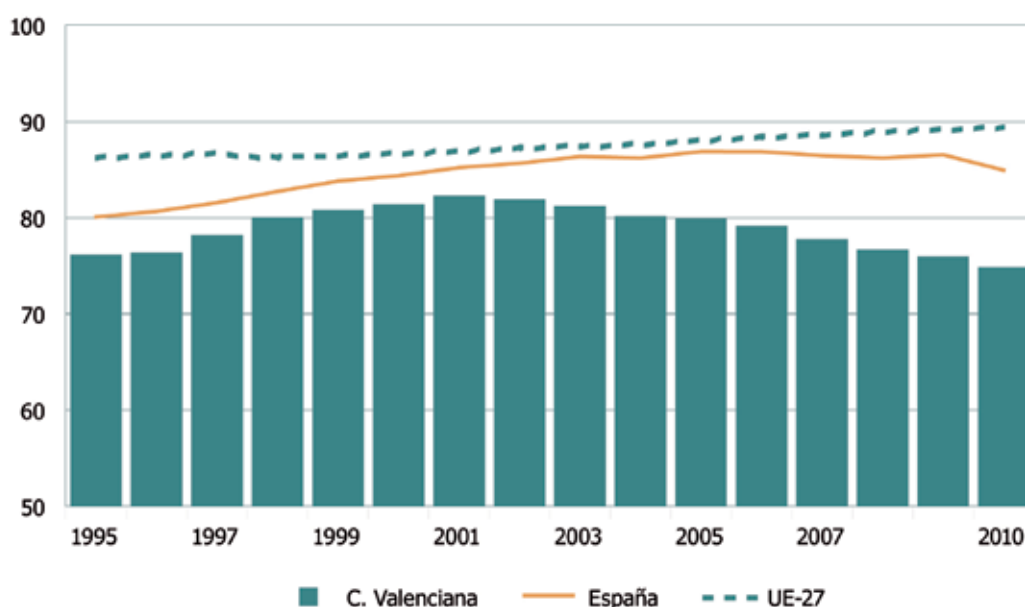
Fuente: INE, Fundación BBVA-Ivie (2012) y elaboración propia.

Estos datos agregados indican que el dinamismo de la economía valenciana ha sido importante pero, en contra de lo que se afirmaba con frecuencia, no destacaba durante la expansión frente a otras regiones ni lo hace ahora por su capacidad de asimilar las fuertes consecuencias de la actual crisis económica. Tras el análisis del sector público valenciano realizado en los apartados anteriores, se debe plantear si sus características tienen alguna responsabilidad en las debilidades observadas de la economía valenciana.

Con esa finalidad es interesante contemplar la batería de indicadores del peso del sector público en la economía valenciana que, desde varias perspectivas (en las remuneraciones, en la inversión, en el PIB, etc.), ofrece el cuadro 3.6, comparándolo con la media de las CC.AA.

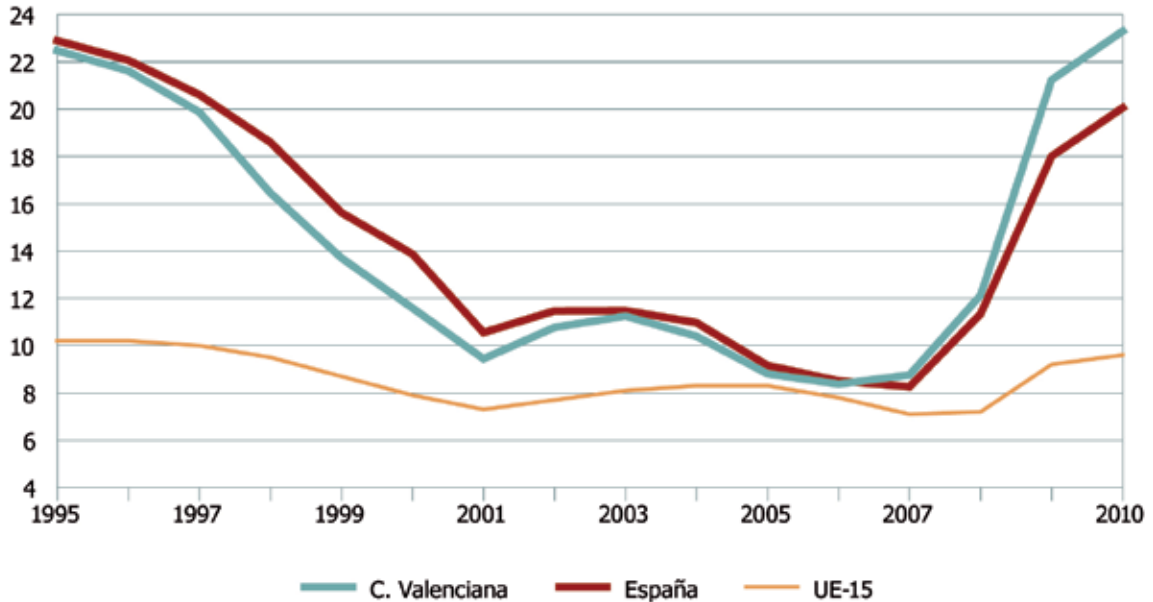
En todos los indicadores la Comunitat Valenciana se encuentra por debajo de la media, es decir, el sector público pesa menos en la economía valenciana que en otras regiones y en el conjunto de España. Como puede observarse en los datos del cuadro, en la Comunitat Valenciana el peso de los salarios públicos en la masa salarial total es un 6% menor que en el conjunto de España. Un porcentaje parecido se observa en el peso del PIB público en el PIB total, es decir, en la importancia de las actividades productivas públicas, que son las que generan empleo directo. También son menores todos los indicadores relacionados con la inversión pública, así como los correspondientes al consumo público o las transferencias.

Gráfico 3.10. Renta per cápita. 1995-2010
(PPS, base 2000. UE-15=100)



Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

Gráfico 3.11. Tasa de paro*. 1995-2010
(porcentaje)



* Población parada/Población activa
Fuente: Eurostat, INE y elaboración propia.

*Cuadro 3.6. Peso del sector público en la economía valenciana
(media 2000-2008)*

	C. Valenciana	Total CC.AA.	Diferencia
Salarios públicos respecto total salarios	19,8%	21,1%	-6,2%
Inversión pública respecto total inversión	11,6%	12,7%	-8,7%
Participación de la FBC pública en el PIB regional	3,3%	3,6%	-8,3%
Inversión per cápita (total CC.AA.=100)	84,9%	100,0%	-15,1%
Participación del consumo público en el PIB regional	6,2%	7,0%	-11,4%
Participación de las transferencias públicas en la renta disponible bruta	27,5%	28,3%	-2,8%
Gasto público en % del PIB regional	36,8%	39,0%	-5,6%
Gasto público per cápita (total CC.AA.=100)	88,2%	100,0%	-11,8%
Participación del VAB público en el PIB regional	11,0%	11,8%	-6,8%
PIB público per cápita (total CC.AA.=100)	86,9	100,0	-13,1%

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

Esta situación sería más razonable en una comunidad rica, en la que el dinamismo del sector privado reduce el peso del sector público en los salarios o la inversión, que en una comunidad con un PIB per cápita claramente inferior a la media, como la valenciana.

Más allá de las implicaciones que el nivel de gasto público tiene sobre cómo se prestan los servicios, este conjunto de indicadores señala que, en el marco del sistema de ingresos y gastos públicos español, en la Comunitat Valenciana se realiza menos gasto público. Esto se traduce directamente en menores ingresos para algunos hogares -menores salarios públicos, menos transferencias- y menos gasto en distintas partidas que son compras de las empresas -menos consumo, menos inversión-. Y, en conjunto, menor contribución del gasto público a la demanda agregada de la región.

El gasto de inversión pública es una de las partidas que presenta más debilidad relativa en el caso valenciano, de forma permanente. Pero las dotaciones de infraestructuras productivas y sociales juegan un papel importante en el crecimiento económico de los países, no solo por su efecto de arrastre en el momento de la inversión sino sobre todo por su contribución a la capacidad posterior de prestar servicios productivos al sector privado y a los ciudadanos. Gracias a la actividad inversora del sector público existen infraestructuras de transporte, de saneamiento y abastecimiento de aguas, y urbanas, sanitarias, educativas, etc. Si la dotación de estos capitales no es adecuada, o resulta insuficiente, puede provocar estrangulamientos en las actividades privadas y en la oferta de servicios públicos; pero si es excesiva representa una carga injustificada para los contribuyentes, al existir capacidad instalada ociosa.

El *stock* de capital público de cada territorio participa en los procesos productivos de las empresas como un factor de producción más, lo que hace de algunas de estas infraestructuras un factor clave de la competitividad y el crecimiento económico a largo plazo de cada región. Ese papel de las infraestructuras es mucho más relevante que el que se atribuye a la inversión pública como estabilizador del ciclo económico. De hecho, con frecuencia la inversión pública no amortigua el ciclo sino que lo acentúa, debido a la deficiente gestión financiera pública, demasiado presionada por las demandas y el horizonte electoral, y centrada en el corto plazo. Lo comprobamos en una coyuntura recesiva como la actual, en la que no existe margen para utilizar la inversión como un mecanismo de estabilización que compense la reducción de la inversión privada y de la demanda agregada, pues los problemas financieros del sector público durante las crisis desembocan en recortes de la inversión.

La capitalización de todas las regiones españolas ha sido muy intensa durante el último medio siglo y las dotaciones de capital, tanto público como privado, han crecido a tasas elevadas, experimentando un cambio espectacular en sus dotaciones. Estas ya no presentan carencias generalizadas y en muchos aspectos son similares en la actualidad a las de los países más desarrollados. Sin embargo, existen notables diferencias regionales en las dotaciones relativas de capital público, ante las que cabe pensar que las necesidades de cada territorio no están cubiertas al mismo nivel. Ahora bien, precisar ese diagnóstico es difícil porque la valoración de las dotaciones cambia mucho según la infraestructura considerada y el indicador de necesidad contemplado. En todo caso, en el caso valenciano, como consecuencia de las menores cuotas de inversión pública captadas, las dotaciones de capital público por habitante y en proporción al PIB son claramente inferiores a la media española.

En definitiva, el menor tamaño del sector público valenciano es más bien un hecho sobrevenido que una estrategia. Es un resultado derivado de la combinación de dos circunstancias: la insuficiencia de recursos de la comunidad autónoma y la menor intensidad de las actuaciones de otras administraciones, fundamentalmente la Administración central. Este menor gasto significa menos saldo fiscal para los hogares y una balanza fiscal global negativa de las AA. PP. centrales en la Comunitat Valenciana. Es decir, ese menor gasto público implica a corto plazo menos demanda pública de bienes y servicios, de consumo e inversión, a las empresas, menos servicios públicos a los ciudadanos y menos transferencias al conjunto del sector privado. Y a largo plazo, menos infraestructuras y menos inversión en capital humano y tecnológico o en apoyo a las empresas. Todos estos efectos no se ven compensados por un menor pago de impuestos, pues la presión fiscal valenciana no es menor, como se comprobó al principio de este capítulo.

No es fácil evaluar con precisión cuánto está pesando esta rémora fiscal en la evolución de la economía valenciana, pero es seguro que no le favorece. Durante la expansión, el menor gasto público fue interpretado casi exclusivamente en clave optimista, como si fuera parte de la explicación del crecimiento y sin atender a los desequilibrios que se iban acumulando, cuyas consecuencias se han manifestado durante la crisis. Uno de ellos era que, para acercarse al nivel de gasto de otras CC.AA. y seguir su ritmo de crecimiento en servicios básicos e infraestructuras la Generalitat tenía que endeudarse incluso cuando sus ingresos crecían con fuerza. Cuando dejaron de crecer, para después reducirse sustancialmente, el nivel de déficit se ha disparado, haciendo evidente la dificultad de mantener la prestación de los servicios y la falta de margen de actuación del sector público valenciano para corregir los problemas que la crisis plantea al sector privado.

En realidad, debido a sus insuficiencias financieras, el sector público valenciano lleva décadas limitado para impulsar a la economía valenciana, aunque es en la actualidad cuando resulta más evidente que es más parte del problema que de la solución. Por consiguiente, para que el sector público deje de lastrar el dinamismo de la economía valenciana resulta imprescindible cortar el doble nudo que representan el saldo fiscal negativo y la permanente insuficiencia financiera de la comunidad autónoma.

3.5. CONCLUSIONES

La información revisada en este capítulo sobre la actuación del conjunto de las AA. PP. en las distintas comunidades autónomas confirma la heterogeneidad que ya se percibía en capítulos anteriores y muestra que también contribuyen a ella las Administraciones centrales. Así pues, cuando se habla del peso del gasto público en España, los valores medios significan menos de lo que sería deseable, pues el sector público actúa con intensidades que difieren mucho de unas comunidades a otras. En realidad, las CC.AA. difieren más entre sí en peso de las actuaciones públicas de lo que difiere España de la mayoría de los países de su entorno. Las diferencias regionales son tan importantes que, previsiblemente, los niveles de las prestaciones y los servicios públicos en las distintas regiones son distintos.

Estas asimetrías se explican en ocasiones por los distintos niveles de desarrollo regional, pues algunos gastos son de naturaleza compensatoria del atraso de algunas comunidades, pero en otros casos no es así. De hecho, el gasto público por habitante difiere sustancialmente entre comunidades con similar nivel de renta; y, al mismo tiempo, puede ser similar en comunidades con rentas altas y bajas. Por ejemplo, es elevado en comunidades con renta per cápita alta (como País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) y con renta baja (Extremadura); y es bajo en otras con nivel de renta alto (Comunidad de Madrid) pero también en otras situadas claramente por debajo de la media (Comunitat Valenciana o Región de Murcia). Esta diversidad indica que tras la distinta intensidad de las actuaciones públicas en las regiones hay más factores que la solidaridad interterritorial, o dicho de otra manera, que aunque esta existe en general resulta difícilmente compatible con algunos hechos concretos.

Las diferencias en los niveles de gasto entre comunidades se derivan con frecuencia tanto de las actuaciones de las administraciones territoriales como las centrales. Así sucede en el caso de la Comunitat Valenciana, donde el nivel de gasto público total por habitante se sitúa en el 85,4% la media, como consecuencia del menor gasto de todas las administraciones: las centrales (87,4%), las CC.AA. (81,6%) y las corporaciones locales (88%). Como consecuencia de ello, el gasto es menor en todas las funciones y capítulos presupuestarios, y en particular en la inversión en infraestructuras.

Este menor gasto público va acompañado en el caso valenciano de una presión fiscal ligeramente por encima de la media y, como resultado de ambos factores, el saldo fiscal de la Comunitat Valenciana es negativo. La valenciana es la única comunidad con nivel de renta per cápita claramente por debajo de la media -actualmente un 11% inferior- y un saldo fiscal negativo. Esta situación implica que una región con una renta per cápita baja contribuye a financiar al resto porque aporta al sector público más de lo que recibe, lo que convierte a la Comunitat en uno de los casos anómalos del patrón general de redistribución de la renta a escala regional. Lo que cabría esperar es que mediante las políticas de ingresos y gastos públicos aumentasen los recursos de las regiones con menos nivel de renta y se redujeran los de las más ricas. Eso no sucede en el caso valenciano.

Si se considera el saldo de la relación de los hogares con el sector público, es decir, el resultado de los impuestos pagados menos las transferencias monetarias y servicios públicos recibidos, vuelven a encontrarse estas anomalías: para las familias residentes en las comunidades forales el saldo es positivo pese a su nivel de renta superior a la media, y para las familias valencianas es muy inferior al de otras comunidades con similar nivel de renta, como Castilla y León o Cantabria.

El menor tamaño de las actuaciones del sector público en la Comunitat Valenciana podría ser una opción deseable para algunos en el caso de que fuéramos un país independiente; pero parece mucho menos probable que lo sea cuando formamos parte de un modelo fiscal común y a la vista de nuestra trayectoria económica reciente. Un gobierno puede optar por reducir el tamaño del sector público de manera autónoma, reduciendo impuestos y gastos. El acierto de esa política depende de los objetivos y debe ser valorado en función de los resultados. Pero en el caso valenciano, más allá de la retórica, el menor peso del gasto público no es una opción de política económica autónoma sino que se trata más bien de un hecho sobrevenido por una combinación de dos circunstancias: la insuficiencia de recursos de la comunidad autónoma y la menor intensidad de las actuaciones de las administraciones centrales, fundamentalmente la Administración central. Dado que este

resultado se produce dentro de un esquema fiscal común, un menor gasto significa menos saldo fiscal para los hogares valencianos o, como hemos visto, una balanza fiscal negativa. Es decir, a corto plazo, menos demanda pública de bienes y servicios, de consumo e inversión, menos servicios públicos y menos transferencias al sector privado. Y a largo plazo, menos infraestructuras y menos recursos invertidos en capital humano y tecnológico o en apoyo a las empresas.

No es fácil evaluar con precisión cuánto está pesando esta rémora fiscal en la evolución de la economía valenciana, pero es seguro que no le favorece. Su trayectoria durante la expansión muestra más luces que sombras pero durante la crisis se está haciendo más visible que nos enfrentamos a desequilibrios muy serios. Es cierto que somos muchos más valencianos, pero nuestro nivel de renta real por habitante se sitúa en el que alcanzábamos en el año 2000, y es evidente que el margen de actuación del sector público valenciano para corregir los desequilibrios e impulsar el crecimiento es extraordinariamente limitado. En realidad, debido a sus insuficiencias financieras, lleva décadas limitado y en la actualidad es más parte del problema que parte de la solución. Por consiguiente, para que el sector público deje de lastrar el dinamismo de la economía valenciana resulta imprescindible cortar el doble nudo que representan el saldo fiscal negativo y la permanente insuficiencia financiera de la comunidad autónoma.

The background of the page is a solid orange color. Overlaid on this background is a faint, stylized illustration of a bookshelf. The bookshelf is composed of several horizontal shelves and vertical supports, creating a grid-like structure. The books on the shelves are represented by simple rectangular shapes, some with slightly rounded tops. The overall style is minimalist and modern.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias Bibliográficas

- **BANCO DE ESPAÑA (varios años)**. Boletín Estadístico. Madrid. Disponible en web: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest.html>.
- **BASSOLS, M., BOSCH, N. y VILALTA, M. (2010)**. «El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración». Monografies n.º 13. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- **DE LA FUENTE, Á. (2009)**. «El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma». Revista de Estudios Regionales VIII, 19-32.
- **DE LA FUENTE, Á. (2010)**. «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009». Colección de Estudios Económicos 05-10. Madrid: FEDEA.
- **DE LA FUENTE, Á. y GUNDIN, M. (2008)**. La financiación regional en España y en cuatro países federales. Barcelona: Fundación Caixa Galicia, CEIP.
- **EUROSTAT (2012)**. Estadísticas regionales. Luxemburgo. Disponible en Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> [consulta: febrero 2012].
- **FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) (2012)**. Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas. Madrid.
- **FUNDACIÓN BBVA e IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) (2012)**. El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial 1964-2009. Base de datos disponible en Internet: http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html [consulta: febrero 2012].

- **GARCIAMARTÍN, C., DÍAZ DE SARRALDE, S. y RUIZ-HUERTA, J. (2011).** «La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia». Hacienda Pública Española 197, 2/2011.
- **GILL DE ALBORNOZ, B., PEREZ, F. y CUCARELLA, V. (2008).** Informe sobre la problemática del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Valencia: Generalitat Valenciana.
- **IEF (Instituto de Estudios Fiscales) (2008).** Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales. 2005. Madrid: IEF.
- **IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (varios años).** Cuentas de las Administraciones Públicas. Madrid. Disponible en Internet: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/informescuentas/informes/Paginas/publicaciones.aspx>.
- **IGAE (varios años).** Cuentas regionales. Madrid, varios años. Disponible en Internet: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/informescuentas/informes/Paginas/publicaciones.aspx>.
- **INE (Instituto Nacional de Estadística) (varios años).** Contabilidad Nacional de España. Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- **INE (varios años).** Contabilidad Regional de España. Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- **INE (varios años).** Encuesta de población activa (EPA). Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.
- **INE (varios años).** Estimaciones de la población actual. Madrid. También disponible en Internet: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>.

- **LOPEZ-LABORDA, J. (2010).** «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes». En Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 22-37.
- **LOPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011).** «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica». Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública 197, 37-65.
- **MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (2006).** Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la ley orgánica 8/1980 y en la ley 21/2001. Madrid.
- **MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (2009).** Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Madrid: Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- **MINISTERIO DE HACIENDA (1996).** Informe sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas. Madrid: Comisión de estudio sobre la cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas.
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2002).** Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. Madrid: Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002.
- **MONASTERIO, C., PEREZ, F., SEVILLA, J.V. y SOLE, J. (1995).** Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- **OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (varios años).** Government at a Glance. Paris.
- **PÉREZ, F., CUCARELLA, V., FERNÁNDEZ, A. Y HERNÁNDEZ, L. (2011).** Las diferencias regionales del sector público español. Bilbao: Fundación BBVA.

- **PÉREZ, F., BENEYTO, R. y PEREZ, J.A. (2010).** Valoración, desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, de la Reforma del Sistema de Financiación de las CC.AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Valencia: Generalitat Valenciana.
- **SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años).** Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas. Madrid. Disponible en Internet: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>.
- **SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años).** Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía. Madrid. Disponible en Internet: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>.
- **URIEL, E. Y BARBERAN, R. (2007).** Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central. Bilbao: Fundación BBVA. Disponible en Internet: http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/balanzas07/tlfb_balanzas07_index.html.
- **ZABALZA, A. (2012).** «Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central». Ponencia presentada en el Seminario de la Fundación BBVA–Ivie Sector público y territorio: desigualdades, bienestar y respuestas a la crisis, Valencia, 16 de enero.
- **ZABALZA, A. y LOPEZ-LABORDA, J. (2010).** «El Nuevo Sistema de Financiación Autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación». Documentos de Trabajo n.º 530. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Nota sobre los autores

EQUIPO INVESTIGADOR

Dirección:

Francisco Pérez García

Investigadores:

José Antonio Pérez García

Vicent Cucarella Tormo

Rafael Beneyto Cabanes

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA, doctor en Economía por la Universitat de València, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie desde su creación. Sus campos de especialización son el crecimiento económico y la integración internacional, la economía regional, la economía de la educación y la economía financiera (banca y finanzas públicas). Ha sido miembro de las comisiones estatales para la reforma del sistema de financiación autonómica de 1995, 1996 y 2002 y de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Ha publicado cuarenta libros y más de ciento diez artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

163

JOSÉ ANTONIO PÉREZ GARCÍA es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València, fue Director General de Presupuestos de la Generalitat Valenciana (1987/95) y en la actualidad es Gerente de la Universidad Politécnica de Valencia. Ha sido miembro de diversas comisiones estatales (Mixta de Valoraciones de Traspasos de Competencias, Agencia Estatal de Calidad de los Servicios Públicos, Mixta de Financiación Universitaria) y de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana. Tiene diversas publicaciones en el ámbito de la financiación y la gestión de las universidades.

VICENT CUCARELLA TORMO es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València y técnico de investigación del Ivie desde 1992. Sus principales áreas de investigación son el stock de capital, las cuentas públicas y el sistema de financiación autonómica, sobre las que ha publicado diversas monografías.

RAFAEL BENEYTO CABANES es analista financiero y jefe de riesgos de Caixa Ontinyent. Ha sido miembro de la comisión de expertos sobre financiación autonómica de la Generalitat Valenciana.



Asociación Valenciana de Empresarios (AVE)

C/ Colón 82 -3º - 46004 Valencia

Tel. 96 381 94 81 - Fax 96 322 80 64

www.ave.org.es

