

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EMPRESA**

**TITULACIÓN: MÁSTER EN CONTABILIDAD Y FINANZAS CORPORATIVAS**

***TRABAJO FIN DE MÁSTER***



**TÍTULO:**

***El Sistema de Financiación Autonómico:***

***La Sostenibilidad de las Finanzas de la Región de Murcia***



**Alumno:** Domingo José Segado Martínez

**Director:** Isidoro Guzmán Raja

**Codirector:** Luis Manuel Alarcón Martínez

Junio 2017



## **ÍNDICE**

<b>RESUMEN</b> .....	<b>4</b>
<b>0. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>1. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1 Antecedentes</b> .....	<b>13</b>
<b>1.2 Principales novedades del nuevo sistema de financiación</b> .....	<b>14</b>
<b>1.3 El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales</b> .....	<b>17</b>
<b>1.4 Fondo de Suficiencia Global</b> .....	<b>21</b>
<b>1.5 Los Fondos de Convergencia</b> .....	<b>22</b>
<b>1.6 Las necesidades de gasto en el nuevo modelo</b> .....	<b>28</b>
<b>1.7 Nivelación parcial</b> .....	<b>28</b>
<b>1.8 Año base teórico y año base efectivo</b> .....	<b>30</b>
<b>2. APLICACIÓN Y EFECTOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. PROPUESTAS DE REFORMA</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Principios Básicos</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2 Solidaridad y Equidad</b> .....	<b>36</b>
<b>2.3 Suficiencia</b> .....	<b>42</b>
<b>2.4 Propuestas de Reforma</b> .....	<b>50</b>
<b>2.5 Sin Equidad y sin Condonación de la Deuda no hay Sostenibilidad</b> .....	<b>58</b>
<b>3. LAS FINANZAS REGIONALES: EXPANSIÓN Y CRISIS, 2002-2015</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1 LOS AÑOS DE LA BURBUJA, 2002-2007</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1.1 La intensa expansión de los ingresos no financieros</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1.2 El notable aumento de los gastos</b> .....	<b>67</b>
<b>3.1.3 La frágil mejora de la condición financiera</b> .....	<b>69</b>
<b>3.2 EL BIENIO DE LA CONFUSIÓN, 2008-2009</b> .....	<b>70</b>
<b>3.2.1 Espejismo de transferencias</b> .....	<b>71</b>

3.2.2 <i>Continúa el gasto corriente</i> .....	72
3.3 <i>EL PERIODO DE AJUSTES: 2010-2015</i> .....	75
3.3.1 <i>Caída de los ingresos no financieros</i> .....	75
3.3.2 <i>Compensación con ingresos financieros</i> .....	76
3.3.3 <i>Aumento de los gastos financieros</i> .....	77
3.3.4 <i>Ajuste en gastos no financieros</i> .....	77
3.3.5 <i>Funciones de Gasto</i> .....	79
4. <i>EVOLUCIÓN DEL DEFICIT Y DE LA DEUDA. MEDIDAS DE LIQUIDEZ</i> .....	85
4.1 <i>El Déficit Sostenidamente (In) Sostenible de la Hacienda Pública de la Región de Murcia</i> .....	88
4.2 <i>Dinámica del Endeudamiento del Sector Público</i> .....	94
4.3 <i>Mecanismos Adicionales de Financiación de las CC.AA.</i> .....	101
5. <i>CONCLUSIONES</i> .....	112
6. <i>BIBLIOGRAFÍA</i> .....	119

## **RESUMEN**

El presente trabajo aborda la estrecha relación entre el Sistema de Financiación Autonómica (SFA) y la necesidad, legal y vital, de hacer sostenibles las cuentas públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM).

Para ello los dos primeros capítulos estudian las características del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de 2009, que es previsible sea revisado en los próximos meses, y sus efectos en la evolución de los recursos de la Región de Murcia.

Para completar el análisis de estos primeros capítulos, la última parte del segundo, expone las distintas ideas que sobre la reforma del modelo se han defendido desde la Asamblea Regional de Murcia, sede de la voluntad popular.

El capítulo tercero analiza los recursos de la CARM y los empleos que se le han dado a los mismos en tres periodos representativos, los años de la burbuja (entre 2002 y 2007), el llamado bienio de la confusión (2008-2009) y el periodo de ajuste a partir de 2010.

El penúltimo capítulo estudia la evolución del déficit público y de la deuda a nivel nacional y regional, y cómo se ha producido un sistema de rescate blando de las CC.AA. a través de los mecanismos de liquidez con los que el Estado ha posibilitado que las CC.AA. siguieran prestando los servicios públicos fundamentales que tienen transferidos sin incurrir en *default*, ni provocar la ruina de las empresas proveedoras de servicios de las administraciones territoriales.

Para terminar, la conclusión principal del trabajo mantiene que para hacer sostenible en el tiempo la relación de recursos y empleos de la CARM es necesario una actuación simultánea en tres vertientes. En primer lugar, es imprescindible un aumento de la financiación de la Región de Murcia en el nuevo modelo que deberá negociar el Estado en los próximos meses, que cubra la totalidad de los gastos en que se incurre desde el

gobierno regional para prestar tres de los servicios públicos fundamentales de sanidad, educación y atención social; el cuarto pilar, que serían las pensiones, sigue en manos del Estado; una segunda medida deberá ser la condonación o mutualización de la deuda que la región tiene en la actualidad con el Estado fruto del uso de las medidas de liquidez puestas en marcha por este, y que han evitado la suspensión de pagos de la Comunidad; y en tercer lugar se debe continuar en la senda de contención del gasto corriente para alcanzar la necesaria consolidación presupuestaria.

## **0. INTRODUCCIÓN**

El proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública fue una de las claves de la política económica que permitió la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria europea en 1999 y dio lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía, donde se pudo combinar un elevado ritmo de producción y creación de empleo con estabilidad económica hasta 2008. Sin embargo, ese año se inició una crisis económica de alcance mundial, especialmente severa en el ámbito europeo, cuyos efectos se vieron agravados en nuestra economía debido a la elevada tasa de desempleo, la más alta entre los países de la OCDE.

La crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria que ya había sido relajada o «desactivada» del rigor de la Ley Orgánica 5/2001 de Estabilidad Presupuestaria en 2006 manteniendo el objetivo de la estabilidad presupuestaria pero dentro de un ámbito temporal más amplio y flexible, no anual sino *«a lo largo del ciclo económico»*. La propia Ley 15/2006 en su Exposición de motivos decía: *«las leyes vigentes aplican el principio de estabilidad con rigidez, independientemente de la situación económica, de modo que no sólo se pierde capacidad para combatir el ciclo, sino que incluso podían llevarse a cabo políticas de carácter procíclico... el equilibrio en las cuentas públicas debe instrumentarse adaptándolo a la situación cíclica de la economía para suavizar sus oscilaciones»*. En el marco de esa laxa Ley se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2% del Producto Interior Bruto en 2009 (Rodríguez Bereijo, 2013 p.10).

Ese agujero de las finanzas públicas, obligó a practicar un ajuste sostenido en el tiempo que ha permitido desde 2013 recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir finalmente los compromisos de déficit de España con la Unión Europea.

El Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera vuelve a dar la primacía a la máxima de que *«La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los*

*ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria...tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.»*

Respaldando el axioma anterior, los Profesores de Harvard y de Columbia, Alesina y Perotti, en 1995 afirmaban *«First of all, we do not find that "hell breaks loose" as a result of even major, multi-year fiscal adjustments. On the contrary, successful fiscal adjustments are often associated with increases in growth, crowding in of private investments and reduction in unemployment.*

*The bad news is that it is impossible to successfully reduce government debt without a sizeable retrenchment of the two components of spending which are notoriously more politically difficult to cut: transfers and the government wage bill. The good news is that even relatively drastic fiscal adjustments are not associated with macroeconomic catastrophes, such as major recessions with surges in unemployment»<sup>1</sup> (Alesina y Perotti 1996 p.28).*

E igualmente como ejemplo y por citar a dos políticos de partidos opuestos, los ex Presidentes González y Aznar vienen a coincidir en la idea anterior, el primero, en plena crisis, en un artículo publicado en el diario El País, el martes 30 de agosto de 2011<sup>2</sup>, *«La estabilidad presupuestaria —escribió Felipe González—es una condición necesaria para garantizar, a medio y largo plazo, un crecimiento económico sostenido. Los desequilibrios permanentes, con déficits estructurales y deudas acumuladas que se hacen impagables, arruinan las perspectivas de crecimiento y merman la confianza de todos los actores. La consecuencia es inexorable: no se pueden mantener las políticas*

---

<sup>1</sup> «En primer lugar no encontramos que “se desate el infierno” como resultado de mayores ajustes fiscales plurianuales. Por el contrario, los ajustes fiscales exitosos, a menudo, se asocian a incrementos en el crecimiento, más inversiones privadas y reducción del desempleo. La mala noticia es que es imposible reducir la deuda pública sin la reducción considerable de los dos componentes del gasto, que son notoriamente más difíciles de reducir políticamente, las transferencias y la masa salarial del Estado. La buena noticia es que incluso los ajustes fiscales relativamente drásticos no están asociados con catástrofes macroeconómicas como grandes recesiones con aumentos en el desempleo».

<sup>2</sup> Política.elpais.com/política/2011/08/29/actualidad/1314642904\_899734.html



*de cohesión social que definen nuestro modelo. No es, no debe ser, un problema ideológico, sino de sentido común y de responsabilidad de los gobernantes».*

Por su parte el Presidente Aznar, ya con una economía en fuerte crecimiento pero con graves desequilibrios esencialmente de deuda pública, en un artículo en el diario ABC publicado el 24 de mayo de 2016<sup>3</sup> subrayaba que *«La disciplina presupuestaria no es un obstáculo al crecimiento ni una limitación para las políticas de bienestar. Bien al contrario, la experiencia española entre 1996 y 2004 demuestra que el control del gasto y el cumplimiento de los objetivos de convergencia fueron compatibles con el crecimiento, con un notable incremento de la renta per cápita, con la creación de cinco millones de puestos de trabajo y con el fortalecimiento de nuestro sistema de bienestar».*

En este contexto de búsqueda de la estabilidad presupuestaria en todos los niveles de las Administraciones Públicas, pero donde tanto la Administración Central como, y sobre todo, las Corporaciones Locales han cumplido con los objetivos marcados, pero donde la Seguridad Social, y las CC.AA., que son las que nos interesan en este trabajo, están teniendo mayores dificultades, el análisis del Sistema de Financiación Autonómica y su capacidad de cubrir todos los gastos que las regiones están soportando en el mantenimiento de los servicios fundamentales del Estado del Bienestar que tienen transferidos, se muestra imprescindible puesto que resulta un elemento esencial para el éxito y para la sostenibilidad financiera del Estado español y, desde luego, de su configuración territorial.

La naturaleza de un sistema de financiación autonómica debería ser algo muy sencillo: se trata simplemente de proporcionar a las CC.AA. el dinero que necesitan para prestar los servicios públicos que tienen que procurar en su territorio, de forma que la sanidad, la educación, las universidades, la forma en que prestamos los servicios públicos en estas importantes competencias, dependen exclusivamente del dinero que recibimos del

---

<sup>3</sup>[http://www.abc.es/espana/abci-tercera-jose-maria-aznar-deficit-como-cuestion-nacional-201605241120\\_noticia.html](http://www.abc.es/espana/abci-tercera-jose-maria-aznar-deficit-como-cuestion-nacional-201605241120_noticia.html)

sistema de financiación autonómica para poder acometer estos servicios. Como veremos a lo largo del trabajo, en la Región de Murcia los recursos que se reciben con ese fin no cubren, al menos desde 2004, los costes de prestación de los mismos.

En 2001 se aprobó, con el apoyo unánime de todas las regiones, un nuevo modelo que tenía vocación de permanencia y que además integraba la financiación de todas las competencias transferidas hasta ese momento, incluida la sanidad. Aquel modelo del año 2001 avanzaba sustancialmente en la autonomía y en la corresponsabilidad fiscal de las regiones porque ya estableció la cesión del 33% del Impuesto sobre la Renta, el 35% del IVA o el 40% de los impuestos especiales y tenía una garantía importante que era la de suficiencia dinámica, a través de la garantía de la financiación sanitaria referenciada al PIB nominal que pretendía asegurar que los recursos iban a tener un mínimo por debajo del cual no pudieran bajar.

Preveía el modelo de 2001 una actualización estadística de la población y un necesario principio de lealtad institucional que no fueron nunca aplicados y ello generó un problema de congelación estadística del sistema en un contexto de crecimiento demográfico sin precedentes que perjudicó especialmente a la Región de Murcia, que en 2009 tenía 300.000 habitantes más que en 1999, año del padrón que se tomó en consideración para el cálculo de necesidades del modelo de 2001, a los que la CARM les estuvo prestando servicios y no fueron tenidos en cuenta durante 8 años a la hora de recibir la financiación de los mismos.

Con ese hándicap entró en vigor el modelo de 2009, el cual valoramos en este trabajo, y que como veremos ha dejado a la región a la cola de la financiación per cápita, junto con la Comunidad Valenciana, con diferencias injustificables con otras comunidades, por ejemplo las uniprovinciales, entre las que quedamos en la última posición con una diferencia con la mejor financiada de más de 26 puntos porcentuales o 560 euros/habitante y año, más de 800 millones de euros adicionales cada año.

La insuficiencia para cubrir los costes reales de las competencias transferidas y la falta de equidad en recursos por habitante cuando hacemos mención a la Región de Murcia, unido al modelo de entregas a cuenta y posteriores liquidaciones con dos años de

retraso, singularmente la situación producida en los años 2008 y 2009, donde los ingresos propios de las CC.AA. empezaron a caer pero las transferencias del Estado continuaron aumentando como si no hubiera crisis, y que estudiaremos cuando hagamos referencia al bienio de la confusión, han provocado un grave problema de desajustes entre ingresos y gastos que tuvo su máxima expresión en 2010, con un déficit cercano al 5% del PIB regional y que se ha ido corrigiendo, no al ritmo que ha marcado el Estado, hasta el 1,7% de 2016, todavía un punto por encima del objetivo fijado para las CC.AA. del 0,7%.

En cualquier caso, el esfuerzo ha sido importante al lograr contener el déficit en 880 millones en seis años, pasando de un déficit de 1.365 millones en 2010 hasta los 484 millones de 2016, destacando 2012 y 2016 con reducciones del 32% cada año.

Como consecuencia de la sucesión de déficits continuos experimentados desde 2008, se ha producido sobre todo en la Región de Murcia un aumento importantísimo de la deuda pública, que ha multiplicado por más de 12 veces su volumen de deuda, tanto en porcentaje del PIB, pasando del 2,3% al 29,1%, como a niveles de volumen absoluto de deuda, donde desde 648 millones ha llegado a 8.305 millones de euros.

Tanto la mayor parte de la deuda, como lo que en un principio y a nivel nacional hasta 2011 fue la forma de financiar los compromisos de pago de las Administraciones Públicas que se quedaron sin ingresos para hacerles frente, las llamadas facturas en los cajones, regularizadas entre 2012 y 2013, y que pudieron provocar el cierre de muchas pequeñas y medianas empresas hasta entonces, han sido cubiertas por los mecanismos de financiación que el Estado ha puesto a disposición de las CC.AA..

Mecanismos que han facilitado a las regiones, como veremos, una elevada liquidez a unos costes muy reducidos, justo en un período de crisis económica que requería unas mayores necesidades de financiación y en un entorno de fuerte inestabilidad en los mercados financieros, que en muchos casos les impedía acceder a la misma y en otros les exigían costes muy elevados, que ponían en riesgo la sostenibilidad financiera de las CC.AA..

Pero para llegar a esa financiación adicional a las CC.AA., que se verá en el capítulo previo a las conclusiones, antes debemos abordar lo que es el sistema vigente de financiación propiamente dicho de las CC.AA. Y con ello comenzamos.

## ***1. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009***

El sistema de financiación es un aspecto vital para el funcionamiento de las autonomías. Su objetivo básico es proporcionar los recursos necesarios para financiar adecuadamente los servicios de su competencia. Las CC.AA. son las encargadas de prestar los principales servicios del estado del bienestar, como son la educación, la sanidad, los servicios sociales; servicios que están directamente ligados a los ciudadanos y que, por lo tanto, son muy sensibles por parte de estos mismos ciudadanos.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución Española (CE), los recursos de las CC.AA. están constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, los recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias del 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, y
- e) El producto de las operaciones de crédito.

El ejercicio de estas competencias financieras se regula en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC.AA. (LOFCA). Por su parte, el sistema de financiación autonómico vigente en la actualidad está desarrollado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 22/2009).

En este capítulo se estudian los antecedentes de la reforma del Sistema, las principales novedades del mismo y una sucinta explicación de su funcionamiento.

### **1.1 Antecedentes**

La última reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común<sup>4</sup>, se produce tras un largo y tenso proceso de negociación que arrancó en 2005, poco después de que se conocieran los primeros resultados del modelo precedente, correspondientes al ejercicio 2002 y, por tanto, coincidió en el tiempo con situaciones económicas muy diversas, con gobiernos –nacional y regionales– distintos y con restricciones presupuestarias muy dispares. En concreto, los primeros contactos del gobierno central y las CC.AA. se produjeron en un momento de crecimiento económico intenso, en el que la recaudación tributaria, como veremos en un capítulo posterior, mostraba un comportamiento muy dinámico. Sin embargo, el cierre de la negociación y la aprobación de la nueva LOFCA tuvieron lugar en un contexto de recesión económica, acompañada de grandes caídas en los ingresos públicos (Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010).

Así mismo la coincidencia de la reforma del modelo con la negociación de diversos Estatutos de Autonomía condicionó la forma definitiva del sistema. Especialmente la tramitación y posterior aprobación del Estatuto catalán constituyó un elemento fundamental porque sirvió de referencia para los contenidos de los Estatutos tramitados con posterioridad y además, el nuevo texto incluía una serie de directrices referidas al sistema de financiación que condicionaron notablemente el diseño de las transferencias

---

<sup>4</sup> La Constitución Española en su Disposición Adicional primera recoge que *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*. Por su parte la LOFCA en sus DA primera y segunda contempla *«El sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía»* y *«Al amparo de lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución, la actividad financiera y tributaria de Navarra, en virtud de su régimen foral, se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico, y, en particular, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. En el mismo se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.»* Por exclusión, las otras quince CC.AA. y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla forman lo que denominamos el Régimen Común.

estatales. Por ejemplo especificaba que la Hacienda autonómica se nutriría, entre otras fuentes, de los ingresos procedentes del 50% de la recaudación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del 50% del rendimiento del IVA y del 58% de los Impuestos Especiales (que gravan la cerveza, el vino y las bebidas fermentadas, productos intermedios, el alcohol y las bebidas derivadas, hidrocarburos y las labores de tabaco), y exactamente eso fue lo que la reforma recogió como norma general para el resto de CC.AA.

Igualmente el Estatuto señalaba que Cataluña sólo aportaría recursos para la nivelación de los servicios públicos fundamentales, lo que constituía una novedad con respecto al sistema de 2001, que tenía por objeto igualar todas las prestaciones públicas prestadas por las Comunidades que habían sido transferidas por el Estado. Por lo tanto, *“el nuevo sistema de financiación requería modificar el diseño de las transferencias para reducir el grado de nivelación existente”* (Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010 p.179).

Finalmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en julio de 2009 un nuevo Acuerdo de financiación para las CC.AA. de régimen común. Se iniciaba así un proceso de reforma que culminaría en diciembre del mismo año con la aprobación de una nueva ley de financiación regional, la Ley 22/2009 y con la reforma de la LOFCA, la Ley Orgánica 3/2009, que introdujeron modificaciones notables en su funcionamiento y que fueron ratificados por la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, según el Estatuto de Cataluña, *«paso necesario para aplicar los preceptos del nuevo modelo de financiación en Cataluña.»* (Bassols, Bosch, Vilalta 2010 p. 5).

### ***1.2 Principales novedades del nuevo sistema de financiación***

La nueva ley 22/2009 de financiación regional introduce algunas novedades importantes en relación con su antecesora. Una de ellas proviene como hemos reflejado anteriormente del Estatuto catalán y es un incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación regional, suponiendo un incremento significativo en las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. El porcentaje de estos

impuestos que se cede a las CC.AA. se incrementa desde el 33 y 35% respectivamente hasta el 50% en el caso de los dos primeros tributos y desde el 40 hasta el 58% en el del tercero. (De la Fuente, 2012)

Estas medidas vienen acompañadas de un aumento de las competencias de las CC.AA. para regular algunos aspectos de ciertos tributos cedidos. En el caso del IRPF, además, se reducen las restricciones actualmente existentes sobre la tarifa autonómica y se permite por primera vez a las CC.AA. modificar el mínimo exento. Por exigencia comunitaria, las regiones siguen sin poder modificar las escalas de gravamen del IVA y de los Impuestos Especiales, aunque el Acuerdo contiene un compromiso del Gobierno central para buscar vías que, respetando las competencias y normativa europea, permitan otorgar a las autonomías competencias normativas “*en las operaciones destinadas directamente a los consumidores finales de ambos impuestos*” (CPFF 2009, pp. 15-16)<sup>5</sup>.

Los principales recursos no financieros de cada Comunidad proceden ahora de los mecanismos regulados por la Ley 22/2009 (el 87% en 2014) (MINHAFP (2009-2014) p. 12) que están constituidos por dos grandes grupos: los recursos del sistema de financiación, y los Fondos de Convergencia Autonómica, de nueva creación.

Los recursos del sistema de financiación están integrados por los recursos tributarios, ya sean cedidos por el Estado total o parcialmente, y por los recursos no tributarios, constituidos por el Fondo de Suficiencia Global (FSG) y la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), también de nueva creación y que más adelante desarrollaremos.

El conjunto de los recursos no financieros incluyen, además, la recaudación obtenida por los impuestos propios de las CC.AA., que en la Región de Murcia incluyen el impuesto sobre los premios del juego del bingo, impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, impuesto

---

<sup>5</sup>[http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206\\_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf) (Última visita 18/04/2017).



sobre almacenamiento o depósito de residuos y el canon de saneamiento.

Además se incluyen los recargos sobre tributos estatales, aquí en la Región de Murcia, el recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

También entre los recursos de las CC.AA. se encuentran otros tributos no integrados en el sistema de financiación, en concreto el Impuesto de Patrimonio<sup>6</sup> y el Impuesto sobre Actividades de Juego.

Igualmente se define un nuevo término que será determinante en el cálculo del FGSPF y por tanto en la cobertura de la financiación de las CC.AA.. El citado concepto ha sido llamado “capacidad tributaria”, y está integrado por los siguientes recursos, en términos normativos, esto es sin considerar el ejercicio de las competencias que hubieran realizado las CC.AA.:

1. Las tasas afectas a los servicios transferidos.
2. La recaudación de los tributos totalmente cedidos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y Tributos sobre el Juego.
3. La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
4. El rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

---

<sup>6</sup> Hasta el año 2008 las CC.AA. percibieron el rendimiento del Impuesto sobre el Patrimonio (IP), teniendo el mismo carácter de tributo totalmente cedido e integrándose en el sistema de financiación regulado por la Ley 21/2001, vigente hasta 2008.

Por Ley 4/2008, de 23 de diciembre, se suprimió el gravamen de dicho impuesto con efectos de 1 de enero de 2008, por lo que a partir de 2009 las CC.AA. dejaron de percibir recursos por este tributo cedido correspondiente a los periodos impositivos posteriores a la indicada supresión, por lo que el sistema de financiación regulado por la Ley 22/2009 no incluye la recaudación de este impuesto entre los recursos del sistema. En su lugar, el artículo 3.d) de esta Ley incluyó, entre las necesidades de financiación del año base 2007, la compensación estatal por la supresión del gravamen del IP. Mediante el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de noviembre, se restableció el gravamen del IP para los ejercicios 2011 y 2012. Posteriormente, mediante Ley 16/2012, de 27 de diciembre, se prorrogó su establecimiento para 2013 y 2014 y mediante la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, con vigencia indefinida.

5. El rendimiento cedido de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos.

6. El rendimiento cedido del Impuesto sobre la Electricidad

Finalmente el montante total de los recursos proporcionados por la ley 22/2009 resulta de los siguientes recursos financieros: los Recursos Tributarios (de los que sólo el 75% se usará para calcular la transferencia del FGSPF), la Transferencia del FGSPF, el FSG y los Fondos de Convergencia.

El acuerdo también aumenta de forma significativa el volumen total de recursos del sistema y modifica la forma y los criterios que se utilizan para repartirlos entre las regiones. La principal novedad en este sentido es la creación de los tres nuevos fondos, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad, que, junto con un Fondo de Suficiencia que conserva su estructura anterior, canalizarán transferencias estatales hacia las CC.AA. y redistribuirán ingresos tributarios entre ellas.

### ***1.3 El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales***

El más importante de los nuevos Fondos y el que modifica todo el sistema de nivelación es el llamado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en adelante FGSPF. Este Fondo se nutrirá con un 75% de los ingresos tributarios teóricos (o recaudación normativa) de las CC.AA., que la ley ha venido en llamar la “capacidad tributaria”<sup>7</sup> y con una aportación adicional del Estado, por un lado para garantizar los servicios sanitarios (con un máximo de 500 millones de euros en 2009), y por otro los fondos adicionales aportados por el Estado según la información que se recoge en la tabla 1.

---

<sup>7</sup> En los tributos cedidos, Transmisiones y Actos Jurídicos, Sucesiones y Donaciones, Juego y Patrimonio, la recaudación normativa viene a ser un porcentaje de la real, desde el 85% en 2009 actualizado año a año, y en IRPF e Impuestos sobre Consumo, la recaudación normativa se ha identificado siempre con la real de cada ejercicio (López Laborda, 2016, p. 214).

**Tabla 1**  
**Transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CATALUÑA	-1.455.227	-911.421	-1.019.990	-958.526	-839.309	-763.279
GALICIA	880.601	1.153.124	1.087.126	986.362	1.097.783	1.184.172
ANDALUCÍA	2.659.014	3.540.588	3.555.802	3.502.281	3.546.077	3.909.200
ASTURIAS	88.428	167.780	133.947	108.798	184.131	212.352
CANTABRIA	-55.714	-24.423	-32.915	-17.649	-13.187	1.603
LA RIOJA	21.555	51.936	45.561	42.271	51.008	58.006
R. MURCIA	365.363	543.222	537.439	538.388	548.915	615.048
C. VALENCIANA	739.427	1.179.380	1.147.466	1.157.278	1.110.958	964.912
ARAGÓN	-37.110	49.465	40.363	28.042	111.680	119.463
C. LA MANCHA	724.009	958.169	958.482	938.816	985.156	1.081.814
CANARIAS	1.752.613	2.305.903	2.263.978	2.207.199	2.195.334	2.341.177
EXTREMADURA	556.138	679.580	657.068	628.053	703.549	747.161
ILLES BALEARS	-230.154	-190.239	-178.689	-207.218	-104.134	-125.711
MADRID	-3.180.398	-2.699.760	-2.793.586	-2.838.759	-2.654.064	-2.909.014
CASTILLA Y LEÓN	486.979	694.289	650.902	648.448	756.546	852.497
<b>TOTAL</b>	<b>3.315.524</b>	<b>7.497.593</b>	<b>7.052.954</b>	<b>6.763.784</b>	<b>7.680.443</b>	<b>8.289.401</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014*

*Miles de euros*

Las CC.AA. aportarán el 75% de sus ingresos tributarios normativos (teóricos) a una cesta común que se distribuirá año a año con criterios de necesidad, generando así transferencias niveladoras entre regiones y se repartirá en proporción a la población ajustada de cada región, que explicaremos a reglón seguido.

Sumando ambas aportaciones (el 75% de la capacidad tributaria y las nuevas aportaciones del Estado), el Fondo de Garantía se calcula que equivale a algo menos del 70% de los recursos totales del sistema, y esta es una cifra importante en el sistema como veremos en el apartado posterior de nivelación parcial. El montante total de dicho fondo, lo que corresponde a cada Comunidad Autónoma y su evolución se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2**  
**Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CATALUÑA	11.754.480	13.221.419	13.183.766	12.792.032	13.021.157	13.655.560
GALICIA	3.256.575	3.761.492	3.740.557	3.672.214	3.779.213	3.923.530
ANDALUCÍA	8.733.762	10.071.012	9.879.632	9.527.546	9.844.149	10.208.466
ASTURIAS	1.480.468	1.693.989	1.692.905	1.655.687	1.670.297	1.730.146
CANTABRIA	875.558	1.002.933	995.959	952.840	992.461	1.026.727
LA RIOJA	432.782	489.868	489.018	476.317	492.640	511.696
REGIÓN DE MURCIA	1.609.555	1.824.742	1.802.486	1.734.238	1.813.514	1.871.586
C. VALENCIANA	6.231.553	7.133.559	7.039.896	6.791.079	6.922.597	7.430.743
ARAGÓN	2.010.303	2.296.776	2.264.696	2.205.939	2.244.966	2.338.002
CASTILLA-LA MANCHA	2.340.320	2.699.299	2.652.787	2.555.741	2.646.546	2.700.523
CANARIAS	1.284.245	1.325.031	1.318.230	1.255.157	1.330.050	1.364.708
EXTREMADURA	1.073.058	1.256.133	1.240.294	1.200.072	1.227.303	1.267.276
BALEARES	1.756.226	2.018.807	1.988.112	1.970.129	1.914.276	2.035.989
MADRID	11.562.033	12.792.953	12.780.807	12.545.969	12.872.224	13.701.294
CASTILLA Y LEÓN	3.346.757	3.849.837	3.810.394	3.650.072	3.731.162	3.834.723
<b>TOTAL 75% de los Recursos Tributarios</b>	<b>57.747.673</b>	<b>65.437.852</b>	<b>64.879.538</b>	<b>62.985.033</b>	<b>64.502.554</b>	<b>67.600.969</b>
Importe def. de la aportación del Estado	3.315.527	7.497.594	7.052.958	6.763.784	7.680.443	8.289.401
<b>TOTAL FGSPF</b>	<b>61.063.200</b>	<b>72.935.446</b>	<b>71.932.496</b>	<b>69.748.817</b>	<b>72.182.996</b>	<b>75.890.369</b>

Miles de euros

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014 (MINHAFP2017)

Si tenemos en cuenta que el total de los recursos que proporciona el sistema en los distintos años de vigencia del mismo vendría reflejado en la tabla 3, podemos obtener el porcentaje que supone el FGSPF en los diferentes años.

**Tabla 3**  
**Recursos que proporciona la Ley 22/2009**

2009	2010	2011	2012	2013	2014
93.334.287	106.579.601	94.528.051	96.514.564	101.395.233	98.802.685
Porcentaje del FGSPF sobre el Total de Recursos					
65,4%	68,4%	76,1%	72,3%	71,2%	76,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014 MINHAFP 2017. Miles de euros y porcentaje.

El FGSPF se reparte entre las CC.AA. en función del peso relativo de su población ajustada o unidades de necesidad, que la Ley determina ponderando la población total con una serie de variables demográficas y geográficas que entiende están más estrechamente ligadas al coste de provisión de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales): población protegida equivalente del Sistema Nacional de Salud (38%), población (30%), población menor de 16 años (20,5%),

población mayor de 65 años (8,5%), superficie (1,8%), dispersión (1,6%) e insularidad (0,6%).

En el caso de las CC.AA. a las que corresponda una participación en el FGSPF así calculada superior al 75% de su capacidad tributaria (o sea, superior a su aportación al fondo) recibirán una transferencia del Fondo por la diferencia, y en el caso de las CC.AA. a las que corresponda una participación en el fondo inferior al 75% de su capacidad tributaria, tendrán que transferir la diferencia al Fondo.

La evolución de dichas transferencias por habitante en los años de vigencia del modelo ha sido la que muestra la tabla 4.

<b>Tabla 4</b>						
<b>Transferencias del FGSPF por Habitante</b>						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CATALUÑA	-195	-122	-136	-128	-113	-103
GALICIA	318	416	392	357	400	433
ANDALUCÍA	321	425	424	417	423	465
PRINCIPADO DE ASTURIAS	82	156	125	102	174	202
CANTABRIA	-95	-41	-56	-30	-22	3
LA RIOJA	67	162	142	133	162	185
REGIÓN DE MURCIA	251	372	368	368	376	420
COMUNIDAD VALENCIANA	148	236	229	232	224	195
ARAGÓN	-28	37	30	21	84	90
CASTILLA-LA MANCHA	347	456	455	448	475	524
CANARIAS	857	1117	1085	1048	1038	1101
EXTREMADURA	506	617	595	570	642	684
BALEARES	-212	-174	-162	-187	-93	-112
MADRID	-499	-422	-435	-443	-416	-456
CASTILLA Y LEÓN	191	273	256	257	303	344
<b>TOTAL*</b>	<b>76</b>	<b>172</b>	<b>161</b>	<b>155</b>	<b>176</b>	<b>191</b>

Euros

\* Sólo se tiene en cuenta la población de las CCAA de Régimen Común.

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014. (MINHAFP2017) y del INE datos de Población.

La inclusión de los tres fondos de ajuste más, de Suficiencia y de Convergencia, que a su vez se divide en el de Cooperación y el de Competitividad, “*distorsiona la pauta distributiva alcanzada con el Fondo de Garantía, que es la que daba cumplimiento al principio de equidad horizontal pre-establecido en el propio acuerdo de financiación*” (Vilalta, 2016, p.14).

Igualmente al FGSPF, podemos calcular los porcentajes que, muy inferiores, suponen los demás fondos en el total de recursos, así el FS que veremos a continuación, se ha movido entre el 8,4 % y el 1%, dependiendo de los años, y los Fondos de Convergencia, lo han hecho entre el 4 y el 5 %.

#### ***1.4 Fondo de Suficiencia Global***

Los recursos derivados del FGSPF y del 25% de los ingresos tributarios autonómicos que no se integran en el mismo se complementan a través de un Fondo de Suficiencia Global (FSG) similar al existente en el sistema anterior, que como mecanismo de cierre hace que las Comunidades para las que la suma de sus recursos tributarios y la transferencia del FGSPF sea inferior a sus necesidades totales reconocidas para cada Comunidad Autónoma en 2009 con arreglo al sistema anterior (Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010 p. 181), recibirán una transferencia del FSG por la diferencia, mientras que las Comunidades donde dichos recursos sean superiores a sus necesidades totales reconocidas, harán un transferencia al FSG por la diferencia. Los resultados de dicho fondo en el periodo de vigencia del modelo han sido los que se muestran en la tabla 5.

Como ya sucedía en los sistemas anteriores, el importe del FSG se fija de forma que la financiación de cada región en el año base (antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) coincida con una cantidad pactada que en ningún caso puede ser inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior, la célebre cláusula del *status quo*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El statu quo del año inicial se obtiene sumando tres bloques de recursos: a) la recaudación por tributos cedidos no sujetos a liquidación en 2009 con criterios normativos (revisando al alza las estimaciones para los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones); b) la liquidación en 2009, según el sistema de la Ley 21/2001, de los ingresos sujetos a

Además, el FSG es el mecanismo de ajuste del sistema a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación de las CC.AA. (por traspaso de servicios) o en los recursos (por nuevas cesiones de impuestos o variación de tipos impositivos estatales de IVA o impuestos especiales de fabricación).

**Tabla 5**  
**Fondo de Suficiencia Global**

	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014
CATALUÑA	2.046.685	2.076.508	1.681.831	1.469.875	734.578	731.991
GALICIA	749.460	1.055.069	854.889	759.797	537.321	556.416
ANDALUCÍA	1.379.160	1.985.979	1.460.603	1.198.527	494.022	470.322
ASTURIAS	265.408	366.609	291.981	259.986	168.879	174.240
CANTABRIA	344.642	512.414	457.243	428.784	424.053	453.123
LA RIOJA	150.089	221.782	194.416	194.230	184.403	196.411
R. MURCIA	92.736	92.325	22.807	-6.078	-158.003	-181.666
C.VALENCIANA	19.489	-295.916	-503.096	-582.511	-1.186.156	-1.318.329
ARAGÓN	358.448	496.872	404.168	358.740	249.988	258.361
C.LA MANCHA	339.521	469.675	341.372	284.067	87.857	77.819
CANARIAS	303.765	367.618	287.643	239.463	80.493	72.812
EXTREMADURA	391.376	586.718	497.511	454.597	391.069	412.910
BALEARES	-188.363	-365.988	-398.265	-406.257	-586.052	-641.680
MADRID	749.960	538.436	240.207	101.156	-584.356	-681.112
CASTILLA Y LEÓN	635.717	875.601	696.454	614.352	395.805	405.357
<b>TOTAL</b>	<b>7.638.093</b>	<b>8.983.702</b>	<b>6.529.764</b>	<b>5.368.728</b>	<b>1.233.901</b>	<b>986.974</b>

Miles de €

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014

### 1.5 Los Fondos de Convergencia

Finalmente, los Fondos de Convergencia, de aportación del Estado, sirven para introducir algunos retoques finales en la distribución de recursos. Su objetivo declarado es el de promover la convergencia entre CC.AA. en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado (por los costes relativos de provisión de los servicios

---

liquidación (IRPF, IVA, Impuestos especiales, Impuesto sobre la electricidad, Fondo de suficiencia y Garantía sanitaria); y c) un conjunto de necesidades adicionales reconocidas por un importe total superior a los 2.500 millones de euros (Sánchez, Méndez y Martínez, 2015).

públicos). La primera tarea se encomienda al llamado Fondo de Cooperación, en adelante FCOOP, y la segunda al Fondo de Competitividad, en adelante FCOMP.

Ambos son instrumentos que a juicio del profesor Zabalza “no caben dentro de un sistema cuya finalidad es proveer recursos para financiar un determinado conjunto de competencias de gasto. Su presencia en el sistema parece obedecer más al deseo de arbitrar compensaciones a determinadas comunidades, que al propósito de financiar servicios públicos como la educación y la sanidad.” (Zabalza, 2016, p. 11).

El FCOOP se repartirá entre las Comunidades pobres (con PIB per cápita inferior al 90% de la media o escasa densidad de población), “lo que no parece tener mucho sentido dado el objetivo último de la reforma (garantizar igual financiación por población ajustada)” (Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010 p. 186), ya que para el cálculo de la población ajustada no influye el nivel de renta del territorio y su evolución ha sido la que muestra la tabla 6.

<b>Tabla 6</b>						
<b>Fondo de Cooperación</b>						
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
CATALUÑA	0	0	0	0	0	0
GALICIA	242.788	380.006	337.400	248.580	262.336	202.744
ANDALUCÍA	308.562	499.887	463.396	370.814	420.012	685.081
ASTURIAS	90.926	144.694	128.951	94.781	100.217	77.961
CANTABRIA	16.196	0	25.246	20.153	54.498	0
LA RIOJA	0	12.320	34.989	8.714	27.062	19.692
R. MURCIA	50.372	80.043	74.725	60.315	68.128	74.608
C. VALENCIANA	0	0	0	196.189	221.257	374.577
ARAGÓN	32.646	51.218	145.805	107.070	42.334	80.866
C. LA MANCHA	76.321	119.237	111.552	88.793	207.366	164.393
CANARIAS	69.200	115.353	105.187	194.408	202.288	157.714
EXTREMADURA	102.504	164.470	65.659	109.861	115.619	93.349
BALEARES	0	0	0	0	0	0
MADRID	0	0	0	0	0	0
CASTILLA Y LEÓN	210.486	337.868	299.205	218.960	230.440	175.311
<b>TOTAL</b>	<b>1.200.001</b>	<b>1.905.096</b>	<b>1.792.115</b>	<b>1.718.638</b>	<b>1.951.557</b>	<b>2.106.294</b>

Miles de euros

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014



El FCOMP se repartirá entre las CC.AA. que reciban una financiación por habitante ajustado inferior a la media, con el matiz de que también serán beneficiarias del fondo las Comunidades que reciban una financiación per cápita ajustada inferior a su capacidad tributaria por habitante ajustado, aunque la primera sea superior a la media.

Si hasta ahora el funcionamiento del sistema es complejo, el cálculo del Fondo de Competitividad hace afirmar al profesor De la Fuente (2012, pp. 30 a 38) que «*Tras repasar la farragosa normativa del nuevo Fondo de Competitividad, resulta casi inevitable preguntarse si tanta complicación tiene algún sentido*».

En la liquidación de 2014 son seis las CC.AA. que logran participar en el reparto del FCOMP, Cataluña, Valencia, Baleares, Madrid, Región de Murcia y Canarias, sumando en total ceca de 2.500 millones de aportación del Estado. En el periodo de análisis del modelo, el resultado se puede observar en la tabla 7.

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
CATALUÑA	936.740	862.567	835.778	612.562	684.358	785.142
GALICIA	0	0	0	0	0	0
ANDALUCÍA	0	0	0	131.914	0	0
ASTURIAS	0	0	0	0	0	0
CANTABRIA	0	0	0	0	0	0
LA RIOJA	0	0	0	0	0	0
R. MURCIA	100.605	61.610	67.657	77.250	62.713	74.096
C. VALENCIANA	634.027	1.114.620	1.062.570	800.029	859.397	723.730
ARAGÓN	0	0	0	0	0	0
C. LA MANCHA	0	0	0	0	0	0
CANARIAS	0	72.539	61.273	0	0	5.452
EXTREMADURA	0	0	0	0	0	0
BALEARES	138.799	559.071	558.129	489.386	586.133	629.176
MADRID	762.328	367.414	406.607	796.398	239.547	236.227
CASTILLA Y LEÓN	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2.572.499</b>	<b>3.037.821</b>	<b>2.992.014</b>	<b>2.907.539</b>	<b>2.432.148</b>	<b>2.453.823</b>

Miles de euros

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del sistema de financiación de los años 2009 a 2014

Finalmente la financiación anual de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos que integran el sistema

como aparece reflejado en la tabla 8, a la que hemos añadido la tabla 9 con los mismos resultados esta vez por habitante.

Tabla 8

	RECURSOS TRIBUTARIOS (1)				TRANSF. DEL FGSPF (2)				FSG (3)				FONDOS DE CONVERGENCIA* (4)				TOTAL RECURSOS PROPORCIONADOS LEY 22/2009 (1+2+3+4)			
	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014
CATALUÑA	16.326.588	17.444.279	17.003.058	17.290.090	-1.455.227	-911.421	-1019.990	-763.279	2.046.685	2.076.508	1.681.831	731.991	936.740	936.740	835.778	785.142	17.854.786	17.854.786	18.500.678	18.043.945
GALICIA	4.433.926	4.921.374	4.883.431	5.026.626	880.601	1.153.124	1.087.126	1.184.172	749.460	1.055.069	854.889	556.416	242.788	242.788	337.401	202.744	6.306.775	6.306.776	7.162.848	6.969.957
ANDALUCÍA	11.857.027	13.191.667	12.912.219	13.154.685	2.659.014	3.540.588	3.555.802	3.909.200	1.379.160	1.985.979	1.460.603	470.322	308.562	308.562	463.396	685.081	16.203.763	16.203.763	18.392.022	18.219.288
ASTURIAS	2.001.243	2.252.898	223.756	2.208.123	88.428	167.780	133.947	212.352	265.408	366.609	291.981	174.240	90.926	90.926	128.952	77.961	2.446.005	2.446.007	2.778.638	2.672.676
CANTABRIA	1.196.073	1.260.254	1.229.949	1.202.259	-55.714	-24.423	-32.915	1.603	344.642	512.444	457.243	453.123	16.196	16.196	25.246	0	1.501.197	1.501.197	1.679.524	1.656.985
LA RIOJA	579.219	632.025	635.291	628.087	21.555	51.936	45.561	58.006	150.089	221.782	194.416	196.411	0	0	34.989	19.692	750.863	750.864	910.258	902.195
R.MURCIA	2.195.846	2.370.432	2.295.001	2.400.248	365.363	543.222	537.439	615.048	92.736	92.325	22.807	-181.666	150.976	150.977	142.384	148.703	2.804.921	2.804.924	2.997.632	2.982.333
C.VALENCIANA	8.221.739	8.901.930	8.634.689	9.099.032	739.427	1.179.380	1.147.466	964.912	19.489	-295.916	-503.096	-1.318.329	634.027	634.027	1.062.570	1.098.307	9.614.682	9.614.682	10.341.629	9.843.922
ARAGÓN	2.727.976	2.959.730	2.876.821	2.879.246	-37.110	49.465	40.363	119.463	358.448	496.872	404.168	258.361	32.646	32.646	145.805	80.866	3.081.960	3.081.960	3.467.158	3.337.935
C.-MANCHA	3.238.084	3.559.962	3.419.598	3.350.978	724.009	958.169	958.482	1.081.814	339.521	469.675	341.372	77.819	76.321	76.321	111.553	164.393	4.377.935	4.377.935	4.831.006	4.675.003
CANARIAS	1.683.846	1.639.636	1.586.444	1.625.810	1.752.613	2.305.903	2.263.978	2.341.177	303.765	367.618	287.643	72.812	69.200	69.200	166.460	163.165	3.809.424	3.809.426	4.304.527	4.202.965
EXTREMADURA	1.450.449	1.635.143	1.619.595	1.607.171	556.138	679.580	657.068	747.161	391.376	586.718	497.511	412.910	102.504	102.504	65.659	93.349	2.500.467	2.500.468	2.839.835	2.860.590
BALEARES	2.391.336	2.664.083	2.580.625	2.758.341	-230.154	-190.239	-178.689	-125.711	-188.363	-365.988	-398.265	-641.680	327.163	327.163	558.130	629.176	2.299.982	2.299.981	2.561.799	2.620.126
MADRID	15.615.475	16.732.306	16.274.796	16.908.630	-3.180.398	-2.699.760	-2.793.586	-2.909.014	749.960	538.436	240.207	-681.112	762.329	762.329	406.608	236.227	13.947.366	13.947.366	14.128.025	13.554.731
C. Y LEÓN	4.500.970	4.989.659	4.853.094	4.826.868	486.979	694.289	650.902	852.497	635.717	875.601	696.454	405.357	210.486	210.486	299.205	175.311	5.834.152	5.834.152	6.499.657	6.260.032
TOTAL	78.419.799	85.155.378	83.028.370	84.966.194	3.315.524	7.497.593	7.052.954	8.289.401	7.638.093	8.983.702	6.529.764	986.974	3.960.863	3.960.863	4.784.137	4.560.117	93.334.279	93.334.287	101.395.236	98.802.685

Miles de €

\*Los Fondos de Convergencia incorporan los ingresos a Baleares por la DA Tercera de la Ley 22/2009

Fuente: MINHAFP (Diversos años) Las Haciendas Autonómicas en cifras. Años 2009 a 2014.

Tabla 9

	RECURSOS TRIBUTARIOS POR HABITANTE (1)				TRANSF. DEL FGSPF POR HABITANTE (2)				FSG POR HABITANTE (3)				F. DE CONVERGENCIA* POR HABITANTE (4)				TOTAL RECURSOS PROPORCIONADOS LEY 22/2009 POR HABITANTE (1+2+3+4)			
	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014	2009	2010	2011	2014
CATALUÑA	2.188	2.328	2.263	2.337	-195	-122	-136	-103	274	277	224	99	126	125	111	106	2.392	2.383	2.462	2.439
GALICIA	1.599	1.774	1.762	1.838	318	416	392	433	270	380	308	203	88	88	122	74	2.275	2.274	2.584	2.549
ANDALUCÍA	1.433	1.583	1.541	1.566	321	425	424	465	167	238	174	56	37	37	55	82	1.958	1.945	2.195	2.169
ASTURIAS	1.858	2.094	208	2.103	82	156	125	202	246	341	272	166	84	85	120	74	2.271	2.274	2.586	2.546
CANTABRIA	2.032	2.133	2.076	2.054	-95	-41	-56	3	586	867	772	774	28	27	43	0	2.551	2.541	2.835	2.831
LA RIOJA	1.810	1.970	1.979	2.003	67	162	142	185	469	691	606	626	0	0	109	63	2.347	2.340	2.836	2.877
R.MURCIA	1.511	1.625	1.570	1.640	251	372	368	420	64	63	16	-124	104	103	97	102	1.930	1.922	2.050	2.037
C.VALENCIANA	1.648	1.781	1.724	1.842	148	236	229	195	4	-59	-100	-267	127	127	212	222	1.927	1.923	2.064	1.993
ARAGÓN	2.029	2.202	2.141	2.171	-28	37	30	90	267	370	301	195	24	24	109	61	2.293	2.292	2.580	2.517
C.-MANCHA	1.553	1.696	1.624	1.625	347	456	455	524	163	224	162	38	37	36	53	80	2.100	2.086	2.294	2.266
CANARIAS	823	794	761	765	857	1.117	1.085	1.101	149	178	138	34	34	34	80	77	1.863	1.845	2.064	1.977
EXTREMADURA	1.319	1.483	1.467	1.472	506	617	595	684	356	532	451	378	93	93	59	86	2.274	2.268	2.572	2.620
BALEARES	2.207	2.440	2.344	2.452	-212	-174	-162	-112	-174	-335	-362	-570	302	300	507	559	2.122	2.107	2.327	2.329
MADRID	2.450	2.617	2.533	2.648	-499	-422	-435	-456	118	84	37	-107	120	119	63	37	2.188	2.181	2.199	2.123
C. Y LEÓN	1.767	1.960	1.912	1.948	191	273	256	344	250	344	274	164	83	83	118	71	2.290	2.292	2.561	2.526
<b>TOTAL</b>	1.802	1.949	1.894	1.954	76	172	161	191	176	206	149	23	91	91	109	105	2.145	2.136	2.313	2.272

€uros

\*Los Fondos de Convergencia incorporan los ingresos a Baleares por la DA Tercera de la Ley 22/2009

Fuente: MINHAFP (Diversos años) Las Haciendas Autonómicas en cifras. Años 2009 a 2014.

### ***1.6 Las necesidades de gasto en el nuevo modelo***

La reforma pretendía dotar a todas las Comunidades de los recursos suficientes para cubrir las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas. El modelo se basa, pues, en la determinación de las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma a partir de la cuales se articulan las distintas vías de financiación.

Sin embargo al aplicar la cláusula del *statu quo*, las necesidades de financiación globales son determinadas *ex ante*, igualándolas a la financiación que hubiera correspondido a cada comunidad en 2009 con arreglo al anterior sistema de financiación<sup>9</sup>.

La mayor parte de estos recursos adicionales (4.900 millones de euros para el refuerzo del Estado del bienestar) se distribuyeron en proporción a la población ajustada de cada comunidad, al incremento de la población ajustada entre 1999 y 2009, a la población dependiente potencial y la población dependiente reconocida, y entre comunidades con elevada dispersión poblacional (50 millones), regiones con escasa densidad de población (50 millones) y comunidades con lengua propia para el desarrollo de políticas de normalización lingüística (237 millones).

Al respecto Sánchez, Méndez y Martínez (2015, p. 40) señalan que “*Este ajuste de las necesidades de financiación en el año inicial contribuyó a reducir, en una magnitud no desdeñable, las diferencias en financiación per cápita en el arranque del nuevo modelo, si bien la dispersión se mantuvo*”, como se mostrará más adelante.

### ***1.7 Nivelación parcial***

Otra novedad de calado en lo que respecta a la aplicación de la fórmula de reparto es que ésta ya no se utiliza para repartir el conjunto de los recursos del sistema, sino únicamente la dotación del FGSPF, que como hemos visto supone algo menos del 70%

---

<sup>9</sup> Esta garantía del *statu quo* fue objeto de mejora por parte del Estado, que aportó algo más de 5.200 millones de euros de fondos adicionales.

del total. La parte de los ingresos que no se integra en este Fondo, el 25% de la capacidad normativa de cada región, no se reparte con criterios de necesidad sino de capacidad fiscal, donde cada uno se queda con parte de lo que recauda, entrando a «jugar» ahora el criterio de ordinalidad<sup>10</sup> que hasta entonces y con el Estatuto de Cataluña por medio de nuevo, no había aparecido en nuestro sistema, aunque sí tiene antecedentes destacables en otros países, particularmente en Alemania o en Canadá (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2014) y que sostiene que el ranking de los gobiernos regionales según sus recursos per cápita debería ser el mismo que según su capacidad fiscal, o dicho de otra forma que *“el sitio que ocupa cada comunidad autónoma en el ranking de capacidad fiscal, es el mismo que debe ocupar una vez ha actuado el mecanismo nivelador.”* (Vilalta, 2016, p. 21).

Así parece que queda avalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, STC 31/2010, de 28 de junio, que en su Fundamento Jurídico 134 expresa que *«...la solidaridad entre las CC.AA. garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir. Principio de solidaridad que se instrumenta a través de los mecanismos de nivelación (art. 158.1 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 158.2 CE).»*

No parece estar muy de acuerdo con las posiciones de la Comunidad de Madrid y Cataluña, las más ricas del régimen común y por tanto las de mayor capacidad

---

<sup>10</sup> El principio de ordinalidad dice que no debe alterarse, por obra de los mecanismos de nivelación, el orden de las comunidades en términos de su financiación por unidad de necesidad antes de la nivelación, de forma que las comunidades con mayor capacidad tributaria recibiesen más fondos por habitante ajustado. La Comunidad de Madrid, y por supuesto la catalana entienden que los ciudadanos que aportan más al sistema, agrupados territorialmente, no deben recibir menos recursos para los servicios públicos y que ésta es la posición que mantiene el Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, FJ 134 en relación al apartado 5 del art. 206 Estatuto Autonomía de Cataluña).

tributaria, ni con la postura del Tribunal Constitucional el Profesor De La Fuente cuando manifiesta que *“el nuevo Acuerdo, por tanto, abandona la filosofía de nivelación total que había inspirado a sus predecesores y opta explícitamente por un mecanismo de nivelación parcial, renunciando así al objetivo de asegurar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos”* (De la Fuente, 2012, p. 9).

A su favor, esta fórmula asegura que aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, dado que ambas cosas aumentarán la recaudación real pero no la recaudación normativa. De la misma forma, las regiones que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones porque el descenso resultante de su recaudación real no reducirá su aportación al Fondo de Garantía.

### ***1.8 Año base teórico y año base efectivo***

Hasta esta reforma la práctica habitual había sido la de tomar como año elegido para la puesta en marcha del nuevo modelo un ejercicio ya pasado para el que se disponía en el momento del acuerdo de toda la información necesaria sobre las variables que entraban en el nuevo sistema. Así, en el modelo anterior, acordado en 2001 y vigente desde 2002, se tomó 1999 como año base, donde ya se había liquidado todo el sistema para ese año. De esta forma, la posición inicial de cada región en términos de los distintos elementos del sistema, fijada en valores de 1999, era una magnitud ya conocida, en el momento de la firma del anterior Acuerdo de financiación, incluso para el censo de población, puesto que el de 2000 aún no era oficial, se tomó 1999, con el consiguiente perjuicio para las regiones que como la de Murcia, donde no se reflejaron 15.000 personas en ese primer año<sup>11</sup> tenía unos crecimientos importantes de población año a año.

---

<sup>11</sup> Fuente INE Principales series de población desde 1971

No sucedió así en esta reforma, en una decisión de consecuencias trascendentales, donde aunque tanto el acuerdo como la nueva Ley afirman explícitamente que el año base del nuevo sistema será 2007, año en que ya se contaba con los resultados de su liquidación, pero de la lectura de ambos textos se desprende que el año base efectivo será en realidad 2009, cuya liquidación ni siquiera se intuía, ya que sólo se han conocido con exactitud a posteriori, una vez se practicó en julio de 2011 la liquidación del sistema correspondiente a 2009, y donde como veremos en capítulos posteriores, una vez liquidado se produjo un retroceso en financiación de casi 20.000 millones € en el conjunto del sistema, y de 700 millones de menores ingresos sólo en la Región de Murcia.



## **2. APLICACIÓN Y EFECTOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. PROPUESTAS DE REFORMA**

El modelo de financiación autonómica vigente en la actualidad no ha cumplido los objetivos para lo que fue creado, ha generado desigualdades territoriales y la Región de Murcia ha sido especialmente perjudicada en el desarrollo del sistema como intentaré demostrar en las páginas siguientes, al corresponderle una financiación por habitante notablemente inferior al promedio.

Esa infrafinanciación unida a que se ha conseguido mantener las dotaciones de recursos educativos y los indicadores sanitarios de la región, está reflejándose en un mayor déficit público y el consiguiente nivel de endeudamiento a todas luces excesivo y que en 9 años se ha multiplicado por 12.

El análisis quedaría incompleto si no se expusieran las bases para la necesaria reforma del actual sistema de financiación.

### **2.1 Principios Básicos**

El modelo de financiación que rige para las comunidades de régimen común en España está recogido en la Ley 22/2009 y en su exposición de motivos subraya que *«los ejes básicos de este nuevo sistema son el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos»*.

Una loable pretensión inicial que no ve cumplida ninguna de sus expectativas como a reglón seguido desarrollaremos. En primer lugar no refuerza las prestaciones del Estado del Bienestar, ya que se han producido, como veremos en el siguiente capítulo, una reducción general en torno al 20% del gasto no financiero<sup>12</sup>, y las CC.AA. que han

---

<sup>12</sup> *«Entre la presión de los mercados y la del gobierno central, las Comunidades Autónomas han asumido en los últimos tres ejercicios su realidad financiera, protagonizando un sostenido y potente recorte del*

logrado más o menos mantener la calidad de los servicios lo han hecho a costa de incurrir en graves problemas de déficit y el consecuente aumento del endeudamiento (Sánchez Martínez, Méndez Martínez y Martínez Pérez 2015).

En segundo y tercer lugar la suficiencia, que implica la necesidad de que el Gobierno Central garantice a las Comunidades un *“volumen de ingresos suficiente para hacer frente a los gastos derivados de la gestión de servicios traspasados”* (Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010, p. 170), y la equidad, según la cual, *“para una política tributaria igual a la de referencia, las comunidades deberían tener los mismos recursos por unidad de necesidad”* (Zabalza, 2016, p.48), constituyen el núcleo fundamental de las reformas pendientes (Cuenca, 2016, p.192) y se convierten en dos hándicaps importantes, y sobre los que hay una casi unanimidad en la doctrina<sup>13</sup>, en las Administraciones afectadas y en los partidos políticos acerca de la obligatoriedad de su modificación.

En cuarto lugar con respecto a la autonomía y la corresponsabilidad fiscal se llegó a producir durante la crisis una polarización en cuanto a las posiciones defendidas por la sociedad, por un lado se incrementó en amplios sectores sociales, económicos, políticos y mediáticos la sensación de que el proceso descentralizador había llegado demasiado lejos y era necesario que el Estado recuperara competencias y ejerciera facultades de coordinación de la actividad de las CC.AA., sobre todo a raíz de los resultados presupuestarios de todas las CC.AA. durante los últimos años y algunas polémicas decisiones de gasto sobre todo de Cataluña, que priorizan planteamientos ideológicos a la prestación de los servicios públicos fundamentales<sup>14</sup>. Por otro, también había sectores nacionalistas e independentistas, sobre todo del País Vasco y Cataluña, con una visión

---

*gasto total de más de un 20 por 100 en media sobre el máximo de 2009. Solo el País Vasco y Murcia atemperan este ajuste».* (Lago Peñas y Fernández Leiceaga 2013, p.139)

<sup>13</sup> Alain Cuenca defiende tímidamente el modelo en “SFA: Convergencia de los Recursos por Habitante”, en el XXIV Encuentro de Economía Pública Toledo, 26 y 27 de enero de 2017 y Santiago Díaz de Sarralde Miguez hace lo propio en “Las reformas de la financiación autonómica: conflictos y complejidad”, Fedea Policy Papers - 2016/14.

<sup>14</sup> En los Barómetros del CIS del año 2012, alrededor del 40% de los encuestados manifestaban que preferían una España sin CC.AA., o con unas regiones con menos competencias que las actuales. En los años sucesivos, quizás coincidiendo con la superación de la crisis, ese porcentaje ha disminuido, en la actualidad y según el barómetro de marzo de 2017, sería el 26,3% de los encuestados los que piensan así. [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11\\_barometros/depositados.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp) (Última visita 19/04/2017)

radicalmente diferente y, aún hoy los porcentajes han aumentado ligeramente en los últimos 5 años<sup>15</sup>, consideran que la descentralización política en España es más aparente que real y que hay que reforzarla de manera drástica o, incluso sostienen que hay que cambiar el modelo a fin de que las CC.AA. “*dispongan de un poder político que hasta ahora les ha sido negado*” (Viver Pi-Sunyer y Martín, 2013, p.47).

Por último en cuanto a la dinámica del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos, el modelo actual no ha tenido en cuenta tales necesidades, que podríamos entender que en plena crisis serían en el mejor de los casos constantes, cuanto no mayores que en época de bonanza. El modelo ha dejado ver una insuficiencia financiera en coyunturas económicas adversas, toda vez que el sistema no contemplaba ningún mecanismo de salvaguarda, ni siquiera para la financiación de los servicios públicos fundamentales, aquellos que se consideran el modelo del bienestar.

El sistema se ha movido a la par que la disminución de los ingresos a nivel nacional por los efectos de la crisis, como podremos observar más adelante en la tabla 10<sup>16</sup>, con lo que al caer estos, o lo debe hacer al mismo tiempo la prestación de servicios o aumentará el déficit. Además, tampoco ha seguido la misma dinámica para todas las CC.AA., ya que solo la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana presentan índices de financiación per cápita inferiores a la media en todos los años del periodo de estudio, mientras que otras nunca han estado por debajo de la media ni con el modelo de 2001 ni con el de 2009, como Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla-León.

---

<sup>15</sup> Según los barómetros de Diciembre de 2012 y de Marzo de 2017, en el primero el porcentaje de personas que querían unas CC.AA. con mayores competencias e incluso con la posibilidad de independizarse era del 21,3%, en 2017 era de un 22,5%. ([http://www.cis.es/cis/openem/ES/11\\_barometros/depositados.jsp](http://www.cis.es/cis/openem/ES/11_barometros/depositados.jsp) (Última visita 19/04/2017).

<sup>16</sup> Series homogeneizadas de financiación regional por unidad de necesidad, o habitante ajustado, a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal desde 2002 hasta 2014 incluyendo sólo los recursos destinados a financiar las competencias comunes a todas las CC.AA., incluyendo la gestión de la sanidad y de la educación pero no algunas competencias singulares (como la financiación de las políticas lingüísticas para CC.AA. con idioma cooficial distinto del español, las instituciones penitenciarias o la policía) que sólo han sido asumidas por algunas regiones hasta el momento.

**Tabla 10. Evolución del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	<i>Δ 02 a 14</i>
<b>Cataluña</b>	99,7	99,4	100,4	100	99,3	96,6	97,2	103,8	99,5	99,6	98,8	97,6	97,9	-1,8
<b>Galicia</b>	100,7	100,4	98,8	99,3	98,8	101,6	104,9	100	105,2	105,7	106	106,3	105,1	4,5
<b>Andalucía</b>	99	100,3	100,7	99,8	100,9	101,8	99,6	91,8	95	95,2	96,2	96	97,7	-1,3
<b>Asturias</b>	103,6	104,3	102,7	101,4	101,7	105,3	109,2	103,3	107,4	107,4	106,9	107,3	105,8	2,2
<b>Cantabria</b>	118,4	119,2	118,2	120,9	120,6	121,2	121,1	119,4	119,2	120,5	121	127	121,8	3,4
<b>La Rioja</b>	119,3	119,4	119,8	118,6	120	119,7	121,7	113,9	119	123,3	120,6	125,8	122,1	2,8
<b>Murcia</b>	96,2	96	96,5	99,8	99,8	100	96,8	97,6	96,2	95,7	95,7	95,7	95,4	-0,8
<b>Valencia</b>	94	93,9	95	95,4	94,2	92,4	88,8	93,5	93,2	92,8	93,1	92,9	92,5	-1,5
<b>Aragón</b>	104,8	105,4	103,8	105	105,7	105,9	108	104,2	105,2	107,9	107,6	105	105,6	0,8
<b>C.- Mancha</b>	96,8	97	96,5	99	100,1	101,7	101,1	95,3	98,8	98,5	99,7	102,9	101,2	4,4
<b>Canarias</b>	105,2	103,4	102,7	100,3	99,5	100,4	98,1	92,2	95,6	96,2	97,8	98,4	97,4	-7,7
<b>Extremadura</b>	107,4	108,9	106,6	106,7	107,3	110,9	113,2	104,1	113	110,1	113	115,2	114,3	6,9
<b>Baleares</b>	91,7	88,7	90,4	94,1	95,3	92	88,1	102,4	103,4	103,9	105,4	106,1	107,2	15,5
<b>Madrid</b>	98,8	98,4	98,3	97,9	98,2	97,1	100,5	109,7	100,8	100,1	98	97	97,9	-0,9
<b>Cast. y León</b>	105,3	104,9	104	103,9	103,4	106,3	109	103,9	108,8	108,6	108,1	108,6	107,2	1,9

*Fuente: De la Fuente (2016).*

Con la distribución actual, bastaría con reasignar aproximadamente un 2% de los recursos del sistema de las CC.AA. que tienen una financiación per cápita superior a la media (nueve comunidades en 2014, el 28% de la población) hacia el resto para lograr la igualdad en la financiación por habitante. Eso sí, habría que convencer a Cantabria para que renunciase a un 22% de su financiación, La Rioja también a un 22%, Extremadura a casi un 15%, etc...lo que resultará harto complicado (Díaz de Sarralde, 2016).

## **2.2 Solidaridad y Equidad<sup>17</sup>**

El principio de solidaridad previsto en el artículo 158 de la Constitución y en la LOFCA implica que el gobierno central tiene que garantizar los equilibrios interterritoriales. Para ello, debe llevar a cabo dos tipos de políticas redistributivas. Por una parte, debe tratar de reducir las diferencias en los niveles de riqueza de las distintas CC.AA., mediante la asignación de transferencias para el desarrollo, función que le correspondería al Fondo de Compensación Interterritorial, que está al margen de los recursos del modelo, y al que habrá de dotar de muchos más fondos y circunscribir su actuación a inversiones que verdaderamente tengan un efecto directo en el crecimiento económico dejando la financiación de equipamientos sociales para las transferencias siguientes. Por otra, debe procurar garantizar que el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos sea similar, con independencia de su lugar de residencia, mediante la distribución de transferencias de nivelación, en la actualidad el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia, que “*deberán asignar más recursos allá donde menor sea la capacidad de generar recursos o donde más costosos sea prestarlos*” (Herrero y Tránchez, 2011, p.55).

De nuevo la Ley 22/2009 incluye como uno de sus principios rectores la equidad y en su exposición de motivos formula nítidamente lo que entiende por equidad y los

---

<sup>17</sup> El principio de equidad reza que a igualdad de necesidades y para una política tributaria igual a la de referencia, las comunidades deben disponer de los mismos recursos (Zabalza, 2016).

instrumentos utilizados para conseguirla<sup>18</sup>, pero aunque el modelo mantiene una retórica igualitaria, introduce *“limitaciones expresas a la equidad y muestra el sesgo desigualitario que el statu quo traslada hacia el futuro”* (Fernández Leiceaga, 2015, p. 152).

Una primera objeción al cumplimiento de ese objetivo de equidad viene dado, aunque solo lo mencionemos de pasada, a la financiación de los territorios forales de Navarra y el País Vasco, que se encuentran fuera del régimen común y con una financiación por habitante muy superior al resto de CC.AA.

Las dos comunidades forales disfrutaban de una financiación por habitante (medida a competencias homogéneas) superior en un 60% a la media de las regiones de régimen común a pesar de contar con una normativa fiscal que tradicionalmente ha sido algo más laxa (especialmente en lo que afecta a los impuestos de sociedades y sucesiones). También explica por qué, pese a tratarse de dos de las regiones españolas de mayor renta per cápita, tanto el País Vasco como Navarra presentan un saldo fiscal positivo. Esto es, *“ambas comunidades están siendo subvencionadas por territorios que en promedio son más pobres”* (De la Fuente, 2012, p. 5).

La mayoría de autores consideran que el hecho de que la Constitución permita la existencia de regímenes forales en el País Vasco y en Navarra no justifica que estas CC.AA. dispongan de mayores recursos por habitante que el resto, sino que, al contrario, *“lo más respetuoso con la Constitución sería que las comunidades forales también contribuyeran a financiar las transferencias de nivelación que realiza la hacienda central”* (Vega García, 2014, p. 229).

Esta cuestión no es tratada en este trabajo, pero es importante señalar que la sustancial mayor disponibilidad de recursos con que cuentan estas dos comunidades en comparación con el resto del régimen común, supone, y más en estos momentos, un grave elemento de desequilibrio en el sistema de financiación que en algún momento

---

<sup>18</sup> “...en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las CC.AA., todas las CC.AA. van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro.”

deberá ser corregido (Zabalza, 2016), aunque existe un acuerdo general en que sin cuestionar el sistema foral, bastaría con mejorar el cálculo del cupo y la aportación, aplicando la normativa existente, para ir acercando los resultados de ambos sistemas, que ahora difieren mucho más de lo que sería razonable. “*La convergencia ha de hacerse de forma gradual sobre un período largo, seguramente de varias décadas*” (Balletbò y De la Fuente, 2016).

El diseño del actual modelo ha estado marcado desde el inicio por inconfesables condicionantes de naturaleza política, para amoldarse a las pretensiones de financiación de los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados en la primera década del siglo (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2015) y que han favorecido a determinados territorios a costa de otros que históricamente han quedado con menor financiación relativa. Estos últimos tradicionalmente han sido las autonomías del arco mediterráneo (Región de Murcia, Valencia y Baleares), así como la Comunidad de Madrid<sup>19</sup>.

Entre los favorecidos, la comunidad autónoma que se benefició del grueso de la mejora de 2009 fue Cataluña<sup>20</sup> (un 20,75% del total) cuyo liderazgo en la negociación fue “*público y notorio*”(Bandrés y Cuenca, 2016, p.105).

Inicialmente se redujeron las diferencias en la financiación por habitante mediante la aportación por parte del Estado de recursos adicionales, entre 2009 y 2010 alrededor de 11.500 millones (Cuenca, 2017, p. 7), de los que a la Región de Murcia le correspondieron como anticipos 270 en el primer año<sup>21</sup>, aunque luego en los años sucesivos fue perdiendo posiciones.

---

<sup>19</sup> Una visión crítica pero esclarecedora de lo “*absurdo y abiertamente engañoso*” del modelo la ofrece Ignacio Zubiri en El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas Problemas y Propuestas de Solución. Mediterráneo Económico 2016 (p. 153 y sgtes.) (p.155).

<sup>20</sup> De hecho, fue el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 el que impulsó una revisión del modelo de financiación para que la nivelación fuese parcial y se respetase el principio de no reordenación de las comunidades en función de su capacidad tributaria por habitante según señalan Lago Peñas y Fernández Leiceaga en “Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado”.

<sup>21</sup> Cuadro 2.1.1

[http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCC.AA./Cuadros\\_liquidaci%C3%B3n\\_2009.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCC.AA./Cuadros_liquidaci%C3%B3n_2009.pdf)

Al final, y como consecuencia de las excesivas entregas a cuenta, la CARM, como todas las demás CC.AA., cada una cantidades distintas, está devolviendo más de 700 millones en diez años, a causa del error en las previsiones de la Administración General del Estado en los años 2009 y 2010 (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014, p. 160).

Sin embargo, puesto que uno de los acuerdos políticos era garantizar el *statu quo* a todas las CC.AA., donde ningún territorio puede perder recursos con respecto al sistema anterior, y por la propia dinámica del sistema y de las reglas de modulación muchas de ellas incorporadas *ad hoc*, las diferencias entre las regiones, aunque se han reducido, siguen siendo muy relevantes, incluso la dispersión ha aumentado entre Cantabria y La Rioja y las demás, aunque si exceptuamos estas dos, el sistema según Alain Cuenca “*ni converge ni diverge*” (Cuenca, 2017, p. 28).

Finalmente Cantabria, La Rioja y Extremadura siguen liderando el *ranking* y las cinco CC.AA. que inicialmente incrementaron sus recursos por encima de las demás, Baleares, C. Valenciana, R. de Murcia, Cataluña y Madrid, han quedado relegadas en la dinámica de los seis primeros años a las últimas posiciones (Cuenca 2017) excepto Baleares y de hecho son las cuatro únicas en las que se ha producido una pérdida de financiación entre 2009 y 2014, Madrid de manera brutal (-11,8) seguida a distancia de Cataluña (-5,9), la Región de Murcia (-2,2) y la Comunidad Valenciana (-1) (véase tabla 10).

Si bien el actual modelo redujo en el punto de partida del año base 2007 las diferencias en las financiaciones per cápita, durante sus años de vigencia se han ampliado hasta alcanzar en la actualidad unas diferencias completamente inaceptables. Bajo ningún concepto parece tolerable que la diferencia con la Comunidad mejor financiada haya estado en torno al 30 puntos porcentuales, superando ampliamente esta cifra en la liquidación de 2013, donde el rango entre la mejor financiada por habitante ajustado (Cantabria) y la peor (C. Valenciana) alcanza 34,1 puntos. Si en 2011, entre Cantabria y Murcia había casi 25 puntos de diferencia, en 2014 el rango se había incrementado también hasta 26,4 (Ver tabla 8). Los datos para el Profesor Cuenca reflejan una desigualdad aún mayor (Cuenca, 2017, pp. 5 y 6)



Así, según la última liquidación practicada, 2014, la Región de Murcia es, tras Valencia, la Comunidad con menor nivel de ingresos. Su financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante difiere de la media 167 euros o, lo que es lo mismo, 245 millones de euros anuales. La diferencia con la Comunidad mejor financiada, Cantabria, asciende a 784 euros/habitante. La igualación con esta Comunidad le reportaría a Murcia más de 1.150 millones de euros adicionales al año (Ver tabla 11).

**Tabla 11. Evolución de la financiación por habitante del sistema (homogénea a competencias comunes)**

Comunidad Autónoma	2009			2014		
	Euros/hte	Media=100	Orden	Euros/hte	Media=100	Orden
Cataluña	2.061	101,7%	9	2.196	97,5%	10
Galicia	2.159	106,5%	7	2.496	110,8%	7
Andalucía	1.861	91,8%	15	2.122	94,2%	13
Principado de Asturias	2.190	108,0%	6	2.536	112,6%	6
Cantabria	2.372	117,0%	1	2.869	127,4%	1
La Rioja	2.233	110,1%	4	2.768	122,9%	2
<b>Región de Murcia</b>	<b>1.899</b>	<b>93,6%</b>	<b>13</b>	<b>2.085</b>	<b>92,6%</b>	<b>14</b>
Valenciana	1.871	92,3%	14	2.062	91,6%	15
Aragón	2.222	109,6%	5	2.631	116,8%	4
Castilla-La Mancha	2.045	100,9%	10	2.363	104,9%	8
Canarias	2.003	98,8%	11	2.173	96,5%	11
Extremadura	2.251	111,0%	3	2.669	118,5%	3
Illes Balears	1.999	98,6%	12	2.229	99,0%	9
Madrid	2.065	101,8%	8	2.144	95,2%	12
Castilla y León	2.261	111,5%	2	2.617	116,2%	5
<b>Total CC.AA.</b>	<b>2.028</b>	<b>100,0%</b>		<b>2.252</b>	<b>100,0%</b>	
<b>Diferencia máx-min</b>	<b>511</b>	<b>25,2%</b>		<b>807</b>	<b>35,9%</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del sistema de financiación 2009-2014

El análisis en términos de recursos efectivos por habitante ajustado<sup>22</sup> arroja resultados menos desfavorables para la Región de Murcia. En este caso la diferencia con la

<sup>22</sup> La población ajustada de cada comunidad autónoma es una variable que recoge las necesidades de gasto regionales e incluyen indicadores de la población demandante de los principales servicios autonómicos (como la población en edad escolar o la población protegida por el Sistema Nacional de Salud, ponderada por tramos de edad) y algunas variables geográficas (como la extensión territorial o la

Comunidad mejor financiada, Cantabria, asciende a 716 euros/habitante. La igualación con esta Comunidad le reportaría a Murcia más de 1.050 millones de euros adicionales al año (Ver tabla 12).

Así, con una visión de conjunto, podemos afirmar que las diferencias constatadas en las financiaciones regionales, además de excesivas, son poco razonables. Hay regiones con baja renta que están bien financiadas, como Extremadura, Castilla y León, Asturias o Galicia, y otras que están claramente infrafinanciadas, como en el caso de Murcia. Por el contrario, hay regiones de elevada renta y capacidad fiscal extremadamente bien financiadas, como Cantabria y La Rioja, y otras que se sitúan en los últimos puestos del ranking de financiación, destacando el caso de la Comunidad de Madrid.

**Tabla 12. Evolución de la financiación por habitante ajustado del sistema (homogénea a competencias comunes)**

Comunidad Autónoma/ Ciudad	2009			2014		
	Euros/hte ajustado	Media=100	Orden	Euros/hte ajustado	Media=100	Orden
Cataluña	2.084	103,0%	8	2.220,83	98,6%	11
Galicia	2.034	100,5%	9	2.328,40	103,4%	7
Andalucía	1.888	93,3%	15	2.189,39	97,2%	12
Principado de Asturias	2.112	104,4%	5	2.403,51	106,7%	6
Cantabria	2.376	117,4%	1	2.847,76	126,4%	1
La Rioja	2.200	108,7%	2	2.687,16	119,3%	2
Región de Murcia	<b>1.938</b>	<b>95,7%</b>	<b>11</b>	<b>2.132,34</b>	<b>94,7%</b>	<b>14</b>
Valenciana	1.903	94,0%	14	2.131,11	94,6%	15
Aragón	2.109	104,2%	6	2.460,55	109,3%	4
Castilla-La Mancha	1.936	95,6%	12	2.251,90	100,0%	8
Canarias	1.930	95,4%	13	2.139,94	95,0%	13
Extremadura	2.120	104,7%	4	2.525,98	112,2%	3
Illes Balears	2.000	98,8%	10	2.232,19	99,1%	9
Madrid	2.185	108,0%	3	2.222,99	98,7%	10
Castilla y León	2.105	104,0%	7	2.415,37	107,2%	5
<b>Total CC.AA.</b>	<b>2.024</b>	<b>100,0%</b>		<b>2.252,14</b>	<b>100,0%</b>	
<b>Diferencia máx-min</b>	<b>489</b>	<b>24,1%</b>		<b>716,65</b>	<b>31,8%</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de las Liquidaciones del sistema de financiación 2009-2014

La combinación de los defectos del propio modelo y las consecuencias de la crisis han acabado agravando la situación, ya que aunque la reforma supuso un cierto avance en el

insularidad) que pueden incidir sobre los costes unitarios de provisión de los servicios públicos. Lo que se consigue con esta operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante de prestar en cada región los principales servicios autonómicos a un nivel de calidad uniforme para todas ellas.

terreno de la equidad, *“la posterior dinámica asimétrica del sistema ha arruinado esa mejora y las disparidades en financiación por habitante se sitúan en niveles difícilmente justificables”* (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2015, p.2).

Como conclusión a este apartado y como preámbulo del que recoge el principio de suficiencia me gustaría resaltar que el único propósito del sistema de financiación autonómica es proporcionar a las regiones los recursos suficientes para prestar los servicios transferidos por el Estado. En consecuencia, las diferencias entre las financiaciones regionales que no tengan como causa una diferencia en el coste de provisión, no tienen justificación. Por este motivo, en la medida en que se trabaje con el criterio de población ajustada, no tiene sentido admitir diferencias en las financiaciones, puesto que las mismas tienen como origen los privilegios heredados del pasado, consolidados gracias a la garantía de statu quo. Su mantenimiento en el tiempo se ha realizado a costa de castigar a las regiones que, tradicionalmente, han estado peor financiadas.

### **2.3 Suficiencia**

En el caso de la normativa española, el cumplimiento del principio de suficiencia requiere que todas las comunidades dispongan de los ingresos suficientes para financiar los servicios transferidos por la Administración General del Estado (AGE). Por lo tanto, la suficiencia no afecta a los servicios autonómicos de nueva creación *“ni, en teoría, a las mejoras de servicios realizadas por las comunidades en el ejercicio de su autonomía”* (Herrero y Tránchez, 2011).

En la Ley, el objetivo general de suficiencia se muestra en tres propósitos concretos: el refuerzo de las prestaciones del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), con la dotación de fondos adicionales, que serían incorporados al sistema; el incremento de los recursos para la financiación del conjunto de las competencias autonómicas y ahí el Fondo de Suficiencia Global (FSG), garantizaría que todas las comunidades obtuviesen recursos adicionales; y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema, por la ampliación del peso de los recursos tributarios autónomos en el conjunto de la financiación (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014).

Se produce sin duda un grave problema de suficiencia financiera en el nuevo modelo al nacer al principio de la más importante crisis económica de los últimos tiempos, en lo que la literatura ha venido en calificar como la Gran Recesión<sup>23</sup>, lo que se traduce en una caída continuada de los recursos no financieros en términos reales.

Los ingresos de las CC.AA. durante los años de vigencia de este modelo han estado en términos de ingresos efectivos, sustancialmente por debajo de los del año 2007, año base del modelo, en torno a un 17%, y en ocasiones, en el caso de bastantes comunidades, ni siquiera esos ingresos han cubierto los gastos de los servicios públicos fundamentales, educación, sanidad y servicios sociales.

En el caso de la Región de Murcia y como muestra la tabla 13, desde 2003 hasta 2007 el sistema de financiación ha cubierto todos los gastos en servicios públicos fundamentales, sin embargo, desde 2008, los recursos proporcionados por los sistemas de financiación, tanto en 2008, último año de aplicación del modelo de 2001, ni con el nuevo modelo de 2009, no han llegado a cubrir ni siquiera el gasto en sanidad y educación, cubriendo tan solo un 85% de media de la suma de dichos servicios dejando fuera todo el gasto en Protección y Promoción Social (servicios sociales, fomento del empleo y acceso a la vivienda). A nivel nacional el resultado a partir de 2008 es el mismo que en la Región de Murcia cubriendo un 94% de los gastos de media.

---

<sup>23</sup> Véase por ejemplo, entre otros Rallo, JR. (2011), *Crónicas de La Gran Recesión (2007-2009)*, Unión Editorial.

**Tabla 13. Serie de Gasto en Educación, Sanidad y Servicios Sociales de la CARM y Recursos del SFA**

<b>Gasto CARM</b>	<b>Educación</b>	<b>Sanidad</b>	<b>Protecc. y Promoc. Social</b>	<b>Servicios Públicos Fundamentales</b>	<b>Recursos SFA</b>	<b>SFA/SPF</b>
<b>2003</b>	791.504	1.009.206	204.308	2.005.018	2.250.393	112%
<b>2004</b>	834.878	1.146.474	239.340	2.220.692	2.515.233	113%
<b>2005</b>	909.804	1.390.691	277.903	2.578.398	2.980.551	116%
<b>2006</b>	1.037.380	1.445.377	337.079	2.819.836	3.397.807	120%
<b>2007</b>	1.208.150	1.755.530	372.631	3.336.311	3.558.410	107%
<b>2008</b>	1.391.893	2.132.190	469.536	3.993.618	2.988.920	75%
<b>2009</b>	1.481.012	2.258.270	437.778	4.177.060	2.755.110	66%
<b>2010</b>	1.476.744	2.240.581	486.596	4.203.921	3.210.190	76%
<b>2011</b>	1.412.579	2.265.509	432.570	4.110.658	3.105.950	76%
<b>2012</b>	1.298.666	2.110.545	422.171	3.831.382	2.982.190	78%
<b>2013</b>	1.273.129	2.086.493	355.505	3.715.127	2.939.770	79%
<b>2014</b>	1.249.007	2.074.552	360.507	3.684.066	3.077.530	84%

Miles €

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública años 2003 a 2014<sup>24</sup>.

Esa insuficiencia en los ingresos parecen decisivas para explicar las diferencias de gasto por habitante “generando desigualdades significativas en el acceso a los servicios educativos y sanitarios para los ciudadanos residentes en distintos territorio” (Pérez García, Cucarella Tormo y Hernández Lahiguera, 2015) y “se ha generalizado el hecho de no proporcionar suficiencia financiera a muchas regiones para que puedan garantizar su nivel de gasto social” (Cantarero Prieto y Pascual Sáez, 2016, p. 397).

Los resultados de las liquidaciones practicadas hasta la fecha, que corresponden a los años 2009 a 2014 ponen en evidencia la abrupta caída de los recursos proporcionados por el sistema de financiación autonómica durante todos los años de vigencia del modelo. En concreto, y respecto a las necesidades de financiación calculadas para cada comunidad autónoma en el año base (2007), solo el primer año de aplicación, en el año

<sup>24</sup> [www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC.AA.s/haciendas%202005.aspx](http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC.AA.s/haciendas%202005.aspx)  
<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC.AA.s/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

2009, generó una reducción global de ingresos para el conjunto de todas las CC.AA. de 19.951 millones, es decir, un 16,7 % (Véase tabla 14).

Tabla 14. Evolución de los recursos del sistema según liquidación (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Total necesidades de financiación (Estimación 2007)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	20.026,96	19.370,71	17.139,82	18.143,67	19.732,67	18.740,71	17.387,02	16.917,12	18.033,69
Galicia	8.329,58	8.129,45	7.170,77	6.406,00	7.604,10	7.236,81	6.663,70	6.662,38	6.874,10
Andalucía	23.089,32	22.143,15	18.853,19	16.456,54	19.510,27	18.553,63	17.458,09	17.046,53	18.180,27
Asturias	3.240,36	3.111,40	2.772,30	2.482,96	2.965,51	2.806,94	2.581,02	2.565,33	2.656,46
Cantabria	1.974,32	1.915,34	1.653,15	1.523,94	1.775,24	1.703,25	1.584,46	1.675,73	1.656,70
La Rioja	1.045,93	997,57	879,39	763,31	929,00	919,61	839,64	869,85	902,19
<b>Región de Murcia</b>	<b>3.707,77</b>	<b>3.558,41</b>	<b>2.988,92</b>	<b>2.855,01</b>	<b>3.195,48</b>	<b>3.039,21</b>	<b>2.835,09</b>	<b>2.780,17</b>	<b>2.921,46</b>
C. Valenciana	12.652,09	11.782,11	9.895,27	9.778,98	11.060,09	10.472,46	9.829,57	9.393,19	9.843,33
Aragón	4.060,02	3.832,31	3.415,79	3.136,81	3.609,64	3.512,18	3.237,27	3.163,02	3.315,00
Castilla-La Mancha	5.895,32	5.707,39	4.970,84	4.457,92	5.182,68	4.895,73	4.589,13	4.626,99	4.674,56
Canarias	5.486,85	5.058,56	4.318,34	3.809,52	4.501,05	4.304,53	4.140,72	4.059,09	4.195,44
Extremadura	3.457,56	3.376,88	2.954,36	2.537,79	3.101,55	2.870,40	2.733,66	2.778,10	2.859,77
Baleares	2.627,81	2.495,32	2.087,73	2.341,19	2.704,44	2.600,04	2.457,46	2.418,44	2.520,08
Madrid	16.198,68	15.425,79	13.862,56	14.275,89	15.215,28	14.398,85	13.142,33	13.070,18	13.551,55
Castilla y León	7.784,99	7.567,42	6.663,86	5.956,90	7.010,81	6.588,51	6.128,18	6.071,10	6.262,38
<b>Total CC.AA.</b>	<b>119.577,56</b>	<b>114.471,82</b>	<b>99.626,28</b>	<b>94.926,43</b>	<b>108.097,82</b>	<b>102.642,87</b>	<b>95.607,34</b>	<b>94.097,21</b>	<b>98.447,01</b>

*Financiación correspondiente a la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica.*

*Los ingresos tributarios se computan por su recaudación real y no por la normativa excepto en la primera columna de necesidades de financiación. 2007 y 2008 corresponden al modelo efectivamente aplicable en esos ejercicios (modelo 2001).*

*Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del sistema de financiación 2009-2014 MINHAP*

En el caso de la Región de Murcia, los ingresos de aquel año 2009 se redujeron en más de 700 millones respecto a los recursos reales de 2007 y en más de 852 respecto a las necesidades de financiación reconocidas del año base teórico 2007, como muestra el cuadro anterior, lo que representaba un 23 % de caída en relación a las necesidades de financiación del año base, y por tanto esto fue lo que determinó que Murcia fuera una de las regiones más afectadas por la caída de recursos, junto con Andalucía, Canarias, Extremadura y Castilla-La Mancha.

Además este año 2009, de mínimo histórico de los recursos, fue utilizado por el actual modelo como año base efectivo del sistema. En el sistema vigente las necesidades de gasto se fijaron sumando a la financiación real que tuvo cada Comunidad en el año 2009 los recursos adicionales que se pactaron a tal fin con el gobierno central, opinando al respecto Cuenca (2017, p. 2) que no es el mejor método para calcular dichas necesidades por cuanto consolida las diferencias acumuladas, y así mientras en 2007 las necesidades de financiación que calculó el Ministerio para la Región de Murcia ascendieron a 3.708 millones de euros, la financiación proporcionada en 2009 fue de 2.855 millones de euros. Es decir, en el primer de año de aplicación del modelo, Murcia perdió 853 millones de euros. Y esta es precisamente la financiación que el modelo pasó a garantizar, por el cambio del año base.

De haberse mantenido el año base 2007, el primero que se propuso cuando se hizo el modelo, en ese caso los mecanismos de nivelación del Estado habría amortiguado buena parte de este efecto asimétrico y, desde luego, habría impedido una caída tan importante de ingresos.

Como consecuencia de lo anterior, y en tanto que puede presumirse razonablemente una relación entre la calidad de los servicios públicos con respecto al gasto destinado a los mismos, y para evitar que los ciudadanos que viven en la Región de Murcia puedan recibir unos servicios públicos fundamentales de calidad inferior a los de otras comunidades, el gobierno murciano se ve obligado a destinar una proporción más elevada de sus recursos, para mantenerse en 6º lugar en gasto educativo por habitante, 3º en gasto en relación al PIB, 5º en gasto en sanidad por habitante, y 2º en gasto en relación al PIB, con datos de 2104 o 2015 (Ver tablas 15, 16 y 17).



**Tabla 15. Gasto educativo € distintos años por CC.AA. y por habitante**

Gasto Educativ	2015	Pob 2015	G.Ed./H	2010	Pob. 2010	G.Ed./H	2008	Pob. 2008	G/H
Andalucía	7.470.265	8.411.205	888	7.981.984	8.332.087	958	7.444.942	8.212.986	906
Aragón	1.061.406	1.317.465	806	1.189.231	1.344.396	885	1.181.842	1.342.778	880
Asturias	798.283	1.037.601	769	883.070	1.075.877	821	953.572	1.076.280	886
Baleares	816.627	1.144.396	714	897.298	1.091.656	822	845.435	1.070.164	790
Canarias	1.541.196	2.144.648	719	1.708.517	2.064.876	827	1.742.152	2.025.486	860
Cantabria	543.749	581.769	935	579.728	590.874	981	546.190	584.655	934
Cy L	2.080.689	2.445.666	851	2.278.612	2.545.286	895	2.328.107	2.549.174	913
CLM	1.556.836	2.044.853	761	2.033.995	2.099.057	969	1.945.709	2.066.417	942
Cataluña	6.018.679	7.412.194	812	6.850.584	7.493.252	914	6.555.837	7.427.089	883
C. Valenciana	4.169.774	4.934.032	845	4.742.984	4.999.211	949	4.631.194	4.981.276	930
Extremadura	1.028.176	1.082.063	950	1.027.179	1.102.300	932	1.043.073	1.094.691	953
Galicia	2.258.297	2.714.084	832	2.526.445	2.773.415	911	2.544.673	2.767.474	919
Madrid	4.772.701	6.442.356	741	5.160.740	6.394.239	807	5.219.898	6.327.594	825
R. Murcia	1.302.807	1.469.596	887	1.476.744	1.459.076	1.012	1.391.893	1.441.783	965
Navarra	598.310	638.027	938	680.676	637.099	1.068	654.771	627.276	1.044
País Vasco	2.602.480	2.166.230	1.201	2.777.204	2.183.134	1.272	2.600.686	2.174.080	1.196
La Rioja	273.479	312.641	875	270.382	320.850	843	264.238	319.786	826

Elaboración propia con datos del Ministerio Educación y del INE

<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto>

Como se observa en la tabla 15, en 2008, el mayor gasto educativo por habitante correspondió a la comunidad vasca y a Navarra, seguidas de la Región de Murcia. En 2010 se repite la misma distribución y en 2015 después de las provincias forales, Extremadura y Cantabria ocupan el tercer y cuarto lugar, seguidas de Andalucía y la Región de Murcia, casi igualadas.

**Tabla 16. Gasto sanitario € distintos años por CC.AA. y por habitante**

Gasto Sanidad	Pob.2008	Gasto Sanidad	GS/Hab.	Pob.2014	Gasto Sanidad	GS/Hab.
Andalucía	8.212.986	10.307.068	1.255	8.402.305	8.737.071	1.040
Aragón	1.342.778	1.897.573	1.413	1.325.385	1.899.341	1.433
Asturias	1.076.280	1.550.407	1.441	1.061.756	1.517.404	1.429
Baleares	1.070.164	1.312.111	1.226	1.103.442	1.332.287	1.207
Canarias	2.025.486	2.854.531	1.409	2.104.815	2.604.642	1.237
Cantabria	584.655	773.223	1.323	588.656	826.005	1.403
C y L	2.549.174	3.621.070	1.420	2.494.790	3.164.010	1.268
CLM	2.066.417	2.870.904	1.389	2.078.611	2.517.165	1.211
Cataluña	7.427.089	9.872.154	1.329	7.518.903	9.204.675	1.224
C. Valenciana	4.981.276	6.136.590	1.232	5.004.844	5.924.296	1.184
Extremadura	1.094.691	1.659.212	1.516	1.099.632	1.587.760	1.444
Galicia	2.767.474	3.805.445	1.375	2.748.695	3.553.445	1.293
Madrid	6.327.594	7.444.430	1.177	6.454.440	7.422.903	1.150
R. Murcia	1.441.783	2.132.190	1.479	1.466.818	2.074.552	1.414
Navarra	627.276	916.413	1.461	640.790	913.535	1.426
País Vasco	2.174.080	3.341.272	1.537	2.188.985	3.431.586	1.568
La Rioja	319.786	470.302	1.471	319.002	419.282	1.314

*Elaboración propia con datos del Ministerio Sanidad y del INE*

*<https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>*

En cuanto al gasto sanitario (tabla 16), en 2008, los primeros puestos del ranking los ocupaban el País Vasco y Extremadura seguidas de la Región de Murcia; en 2014 País Vasco sigue encabezando el primer puesto, y la Región de Murcia disminuye al sexto lugar. Destacar que excepto Aragón, Cantabria y País Vasco, el resto de CC.AA. disminuyen en este periodo su gasto sanitario por habitante.

La tabla 17 nos muestra el gasto educativo y sanitario en relación al PIB regional en 2014. En ella observamos que la Región de Murcia aparece en tercer lugar, tras Extremadura y Andalucía en gasto educativo y en segundo lugar, tras Extremadura en gasto sanitario.

**Tabla 17. Gasto Sanidad y Educación Relación PIB regional en 2014**

	<b>PIB</b>	<b>G.Educ.</b>	<b>G.Educ./PIB</b>	<b>G.Sanidad</b>	<b>G.Sanid./PIB</b>
<b>Andalucía</b>	138.630.113	7.268.044	5,24%	8.737.071	6,30%
<b>Aragón</b>	32.737.472	1.037.056	3,17%	1.899.341	5,80%
<b>Asturias</b>	20.560.557	772.155	3,76%	1.517.404	7,38%
<b>Baleares</b>	26.262.492	767.646	2,92%	1.332.287	5,07%
<b>Canarias</b>	39.738.229	1.535.770	3,86%	2.604.642	6,55%
<b>Cantabria</b>	11.936.599	537.598	4,50%	826.005	6,92%
<b>Castilla y León</b>	51.885.273	2.012.093	3,88%	3.164.010	6,10%
<b>Castilla-La Mancha</b>	35.698.046	1.466.811	4,11%	2.517.165	7,05%
<b>Cataluña</b>	196.714.713	5.571.630	2,83%	9.204.675	4,68%
<b>Comunidad Valenciana</b>	97.245.778	4.164.463	4,28%	5.924.296	6,09%
<b>Extremadura</b>	16.651.921	968.771	5,82%	1.587.760	9,53%
<b>Galicia</b>	53.864.664	2.200.022	4,08%	3.553.445	6,60%
<b>Madrid</b>	195.367.513	4.650.464	2,38%	7.422.903	3,80%
<b>Murcia (Región de)</b>	26.559.415	1.253.524	4,72%	2.074.552	7,81%
<b>Navarra</b>	17.833.177	587.030	3,29%	913.535	5,12%
<b>País Vasco</b>	63.907.507	2.563.993	4,01%	3.431.586	5,37%
<b>La Rioja</b>	7.635.481	254.705	3,34%	419.282	5,49%

*Miles € Elaboración propia con datos del Ministerio Sanidad, de Educación y del INE*

*<https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>*

*<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/series.html>*

## **2.4 Propuestas de Reforma**

Existe un amplio consenso entre la doctrina (Balletbò y De la Fuente, 2016) en que los principales problemas que presenta el actual modelo de financiación, incluidos los dos analizados con anterioridad, son los siguientes:

- i) el sistema es excesivamente complicado y poco transparente para el ciudadano,
- ii) como hemos visto, genera una distribución de la financiación por habitante ajustado que es excesivamente desigual y arbitraria,
- iii) presenta un déficit de autonomía de ingresos y de responsabilidad fiscal por parte de las CC.AA. que incentiva el exceso de gasto, y
- iv) carece de un mecanismo razonable para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre la administración central y la autonómica.

Lógicamente, el consenso sobre el diagnóstico se traslada a algunas de las grandes líneas que deberían orientar la próxima reforma, aunque existen serios desacuerdos sobre la mejor forma de alcanzar algunos objetivos.

Hay unanimidad entre los especialistas y los partidos políticos e instituciones, en la necesidad de i) simplificar en la medida de lo posible el sistema lo que puede suponer la supresión de algunos de los fondos actuales por sus complicadas y arbitrarias reglas de reparto; ii) dotarlo de un mecanismo razonable de equilibrio vertical para que la administración autonómica y la central dispongan del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto desde su ámbito competencial; iii) de reducir, de manera gradual, el nivel de desigualdad existente en términos de financiación por habitante ajustado, aunque aquí, el acuerdo entre los expertos es casi general en que el llamado principio de ordinalidad que vimos en capítulos anteriores, que no impida la nivelación total, constituye una restricción razonable que el sistema debería respetar, si bien la nivelación incompleta debe competir ante una idea poderosa y de notable tradición en los Estados de corte federal y recogido ampliamente por nuestro Tribunal Constitucional: dentro de un Estado, los ciudadanos deben tener acceso a los mismos servicios públicos con independencia del territorio en el que residan<sup>25</sup>, iv) de dotar a las CC.AA. de un mayor control sobre sus ingresos y v) de exigirles a cambio una mayor responsabilidad sobre la financiación de sus decisiones de gasto. (Balletbò y De la Fuente, 2016).

En el caso de la Región de Murcia, en la séptima legislatura de la Asamblea Regional, en 2009, se constituyó una Comisión Especial de Financiación Autonómica para elaborar una serie de principios inspiradores del nuevo modelo de financiación.

Las resoluciones de dicha Comisión que fueron aprobadas por unanimidad<sup>26</sup> inciden en potenciar el peso de las variables demográficas, y en especial de las variables

---

<sup>25</sup> Por todas SSTC (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, doctrina recogida en la citada STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4). STC 98/2004, de 25 de mayo, STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3 también Antoni Zabalza. Equidad, ordinalidad, sostenibilidad y otras ideas para la reforma del modelo de financiación autonómica Papeles a Discusión 10/2016.

<sup>26</sup> Asamblea Regional de Murcia Boletín Oficial Número 81 VII Legislatura de 23 de septiembre de 2009, pág. 4510 y sgtes.

“incremento de población”, de la “población inmigrante” y la introducción de nuevas variables en el bloque de competencias comunes, incorporando la cifra de población de 0 a 4 años; un nuevo concepto de dispersión que tenga en cuenta modelos organizativos administrativos específicos como los de la Región de Murcia (diputaciones y pedanías); una financiación per cápita no inferior a la media en el año base que se considere, y garantizarlo efectivamente al menos en los dos primeros años de aplicación del mismo; garantizar que cada comunidad recibe los mismos recursos por población ajustada o unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales sugiriéndose asimismo la procedencia del mantenimiento del “statu quo” en la financiación de estos servicios básicos respecto al modelo vigente de 2001.

En cuanto al Fondo de Cooperación, se planteó la necesidad de repartirse a las CC.AA. cuya renta por habitante fuera inferior a la media del Estado en proporción inversa al nivel de renta y que debía tener carácter finalista; es decir, cantidades cerradas destinadas, al menos, a los siguientes Programas: I+D+i, formación profesional, infraestructuras de proximidad (redes locales de carreteras, abastecimiento y saneamiento, extensión de nuevas tecnologías, etc.), dotación de servicios públicos no comprendidos entre los servicios fundamentales con especial atención a la vivienda, mejora y protección del medio ambiente, reforestación o energías limpias.

Además incorporaba que el nuevo modelo no debería recoger límites máximos ni modulaciones específicas, que desvirtúen la necesaria tendencia a igualar la financiación entre las CC.AA.; que debía recoger explícitamente la actualización periódica y permanente de la población y de las otras variables que determinan las necesidades, estableciendo mecanismos automáticos, no sujetos a interpretación y debiendo ser revisadas cuando se generen obligaciones derivadas de cambios competenciales, recordando que la falta de actualización de la variable población había perjudicado gravemente a las comunidades más dinámicas, como la murciana; debería garantizar el ejercicio efectivo de la lealtad institucional desde la doble vertiente del ingreso y del gasto público, reforzar la cesta de tributos compartidos, equilibrándola con la del Estado, abriendo espacios fiscales propios y reforzar los mecanismos de participación de las CC.AA. en los distintos órganos tributarios.

Por último se pedía que el modelo no debiera penalizar de manera retroactiva a las CC.AA. que hubieran apostado por la rebaja de impuestos a sus ciudadanos, debía propiciar la compatibilidad del acceso a los dos fondos de convergencia previstos, el de Competitividad y el de Cooperación, mejorar el sistema de entregas a cuenta de los ingresos del modelo<sup>27</sup>, y potenciar el Fondo de Compensación Interterritorial.

Veinte resoluciones adoptadas por los tres Grupos Parlamentarios con representación en la Cámara regional, Partido Popular, Partido Socialista e Izquierda Unida y que no tuvieron excesivo recorrido en la ley que meses después se aprobó en las Cortes Generales.

En la Novena legislatura, la actual, iniciada en junio de 2015, de nuevo se ha constituido la Comisión Especial de Financiación Autonómica y si bien no se han cerrado las conclusiones, por las intervenciones de los portavoces<sup>28</sup>, sigue existiendo el ánimo de alcanzar un acuerdo de consenso que a juicio del Grupo Parlamentario Popular, el grupo mayoritario en la Cámara con 22 Diputados sobre 45, debería comprender al menos los siguientes términos:

1. El nuevo modelo debe nacer del consenso entre las distintas CC.AA. y la Administración General del Estado, en el marco de un dialogo multilateral, leal y transparente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

---

<sup>27</sup> Las dos últimas leyes que han regido el Sistema de Financiación Autonómica regulan las entregas a cuenta de los impuestos cedidos que gestiona la administración general del Estado, de modo que se asigna a las CC.AA. el 98 % de una previsión de recaudación que será liquidada dos años más tarde. Así, las entregas a cuenta se fijan para todo el ejercicio, en pagos mensuales iguales desde enero a diciembre de cada año. Si la previsión se cumpliera con exactitud, en julio del año n+2 se liquidaría el 2 % a favor de las CC.AA.. Si hay desviaciones, positivas o negativas, igualmente se liquidan en el mes de julio de n+2. Desde 2009 se procede de modo similar con la Transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (TFGSF) y el Fondo de Suficiencia Global (FSG): el Ministerio de Hacienda hace una previsión de dichos fondos para cada comunidad y entrega el 100 % en el caso de la TFGSF y el 98 % en el FSG. La evolución del FSG depende de cómo lo hagan los ingresos tributarios del Estado. En el caso de la TFGSF, para cada comunidad autónoma intervienen también otros factores, recogidos en el indicador de la población ajustada. Por su parte, no se contemplan entregas a cuenta para los Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) dado que corresponden al mismo año en que se pagan. (Cuenca 2016 p.192).

<sup>28</sup> Entre otros, Asamblea Regional de Murcia, Diario de Sesiones, Comisión Especial sobre Financiación Autonómica nº 6 IX Legislatura, 28 de noviembre de 2016. <http://hermes.asambleamurcia.es/comision-especial/financiacion-autonomica/ix-legislatura/ano-2016/5169-2017-03-21-09-50-01> (Última visita 20/04/2017)

2. Debe ser sencillo y transparente. Este principio debe suponer la supresión de algunos de los fondos existentes del actual modelo y de sus complicadas y arbitrarias reglas de reparto.
3. El nuevo sistema debe garantizar el principio de suficiencia y sostenibilidad financiera a todas las regiones y en particular a la Región de Murcia. Su efectivo cumplimiento tiene las siguientes implicaciones:
  - a) Debe suprimir la garantía de statu quo. La permanencia de esta garantía es la principal causa, precisamente, de la inequidad del actual sistema y del mantenimiento de privilegios completamente injustificados, reflejados en una mayor financiación por habitante ajustado, que nada tiene que ver con el coste de la provisión de los servicios fundamentales.
  - b) Debe partir de un criterio claro de las necesidades de gasto, a través de una fórmula consensuada de cálculo de la población ajustada.
  - c) Debe garantizar la actualización anual de la población ajustada en el cálculo de todos los fondos de nivelación.
  - d) Debe contemplar alguna cláusula de garantía dinámica de evolución de los recursos de manera que evite la caída de la financiación presupuestaria de las CC.AA., al menos en la parte destinada a la financiación de la sanidad, la educación y los servicios sociales.
  - e) Debe revisar la formulación del principio de lealtad institucional, de manera que las obligaciones y los derechos del Estado y las CC.AA. sean equilibradas y den lugar a aplicaciones simultáneas en el tiempo.
  - f) La reforma del sistema debe garantizar la sostenibilidad financiera de las CC.AA., contribuyendo al reequilibrio de la situación de infrafinanciación sufrida por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante los años de vigencia del anterior modelo, a través de mecanismos transitorios de absorción de la deuda pública autonómica derivada de aquella situación.

4. El nuevo sistema debe cumplir el principio de solidaridad. El nuevo modelo debe ser más equitativo que el actual y reducir las diferencias existentes en las financiaciones por habitante, de manera que sitúe a la Región en torno a la media de la financiación global.

5. El nuevo modelo debe avanzar en materia de autonomía y corresponsabilidad fiscal a través de la imposición propia de las regiones y de vías de decisión colegiada en los impuestos compartidos de naturaleza armonizada.

Me permito destacar dos ideas en las que se está haciendo especial hincapié en esta ocasión, en primer lugar la supresión de la cláusula de status quo, al menos en términos relativos, si no absolutos, de manera que ninguna Comunidad pierda financiación sobre la cantidad total recibida en la actualidad, pero que permita que las que tienen una menor financiación por habitante puedan acercarse a la media aumentando la equidad del sistema y en segundo lugar, algo que se ha ido incorporando paulatinamente a partir de un primer momento en que se citó de forma subrepticia y que es vital para la sostenibilidad futura, la absorción, mutualización o condonación <sup>29</sup>de gran parte de la deuda de las CC.AA. peor financiadas, actualmente en manos del Estado vía Fondo de Liquidez Autonómica primero y ahora Fondo de Financiación Autonómica

Finalmente el día 2 de marzo de 2017 se realizó un debate monográfico en el Parlamento Autonómico donde se adoptaron con los votos favorables de los Grupos Popular, Socialista y Ciudadanos<sup>30</sup> las siguientes resoluciones<sup>31</sup>:

Instar al Gobierno de la Región de Murcia a alcanzar un acuerdo de reforma del sistema de financiación:

1. Que proporcione a la Comunidad Autónoma los ingresos suficientes para prestar los servicios públicos que son de su responsabilidad.

---

<sup>29</sup> Se han venido utilizando los tres términos tanto por los responsables políticos como por los agentes sociales en distintos momentos, coincidiendo con el nivel de exigencia.

<sup>30</sup> El Grupo Parlamentario Podemos no quiso participar ni en el acuerdo ni en la votación posterior por motivos que nada tenían que ver con la financiación autonómica como se puede comprobar en palabras de su portavoz en economía en el Diario de Sesiones de la Asamblea Regional del 2 de marzo de 2017. pp. 3954 y ss.

<sup>31</sup> Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia IX Legislatura / Número 86 / 7 de Marzo de 2017.



2. Que equipare en recursos a las CC.AA. en términos de financiación por habitante ajustado, de modo que todos los ciudadanos, con independencia de su comunidad autónoma de residencia, puedan acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos que gestionan las autonomías.
3. Que sitúe a la variable población como el elemento principal de estimación de las necesidades de financiación, puesto que son las personas las destinatarias de los servicios públicos, con independencia de que se corrija con otros factores que inciden en el coste de provisión de los mismos, como el envejecimiento, la dispersión o la insularidad. Adicionalmente, se debería contemplar la población entre 3 y 18 años, así como al alumnado de las universidades públicas, con las ponderaciones oportunas para que reflejen el peso relativo del gasto educativo universitario y no universitario. Finalmente, se debería incorporar la población en riesgo de pobreza o exclusión social e inmigrantes para la determinación de las necesidades de gasto en protección social, junto con la población mayor de 65 años.
4. Sencillo, claro y predecible, que permita la planificación financiera y presupuestaria a medio y largo plazo, lo que supone un requisito esencial para la consolidación fiscal de la Comunidad Autónoma. A tal efecto, el nuevo sistema debería suprimir algunos de los múltiples fondos actuales.
5. Basado en la autonomía y en la corresponsabilidad fiscal. Las comunidades que deseen incrementar los servicios prestados respecto a los contemplados por el principio de suficiencia financiera deberán, en virtud del principio de corresponsabilidad fiscal, sufragarlos con recursos propios. Por esta vía, las CC.AA. asumen la responsabilidad de sus decisiones.
6. Que proporcione estabilidad a la financiación de la sanidad, la educación y los servicios sociales, tres de los cuatro pilares del Estado del Bienestar, no dejándola depender del ciclo económico. En este sentido, se insta a que el nuevo sistema incorpore una garantía dinámica de evolución que impida que los ciclos

económicos disminuyan los recursos para la prestación de tales servicios, igual que sucede con el sistema de protección del gasto en pensiones.

7. Que garantice la actualización anual de la población ajustada en el cálculo de los fondos de nivelación.
8. Basado en el principio de lealtad institucional entre el Estado y las CC.AA., de manera que las nuevas necesidades de gasto que surjan posteriormente vayan acompañadas de nuevos recursos.
9. Que trabaje por conseguir que los principios de suficiencia, equidad y estabilidad se contemplen también en el diseño de la financiación de los servicios prestados a los ciudadanos por las corporaciones locales.
10. Que garantice la sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma, instando, a su vez, al Gobierno de la nación para que los fondos que la Región de Murcia ha dejado de recibir en financiación básica por habitante respecto a la media de las CC.AA. de régimen común, entre los años 2002-2015, sean destinados a compensar la deuda de la Comunidad Autónoma con el Estado.
11. Que de manera complementaria al sistema de financiación trabaje por conseguir que el Fondo de Compensación Interterritorial se potencie dotándolo de muchos más fondos que en la actualidad y trate verdaderamente de reducir las diferencias en los niveles de riqueza de las distintas CC.AA. mediante la asignación de transferencias para el desarrollo a las CC.AA. de menor renta per cápita, circunscribiendo su actuación a inversiones que verdaderamente tengan un efecto directo en el crecimiento económico.
12. Basado en la igualdad de todos los españoles en el acceso a los servicios públicos esenciales: sanidad, educación, ayudas sociales, justicia y seguridad. Debe definirse una cartera básica de servicios común para las todas las CC.AA. cuya financiación esté garantizada para asegurar una sociedad justa y cohesionada.

13. Basado en la transparencia en el modelo para que los ciudadanos sepan cuantos impuestos y a que administración los pagan, de forma que puedan exigir responsabilidades por la gestión de los mismos a quien corresponda.
14. La Asamblea Regional insta al Gobierno de la Región de Murcia a adoptar las medidas necesarias de cara a establecer un fondo de estabilización presupuestaria. Se creará un fondo de estabilización presupuestaria que permita ahorrar en años de prosperidad para facilitar el buen funcionamiento de los servicios esenciales en períodos de crisis.

Estas son las bases que a juicio de la gran mayoría de los representantes del pueblo de la Región de Murcia sobre las que debería girar la reforma del modelo de financiación que va a empezar a negociarse a lo largo del año 2017 y que tendría que entrar en vigor a finales de 2017 con efectos desde enero de ese mismo año.

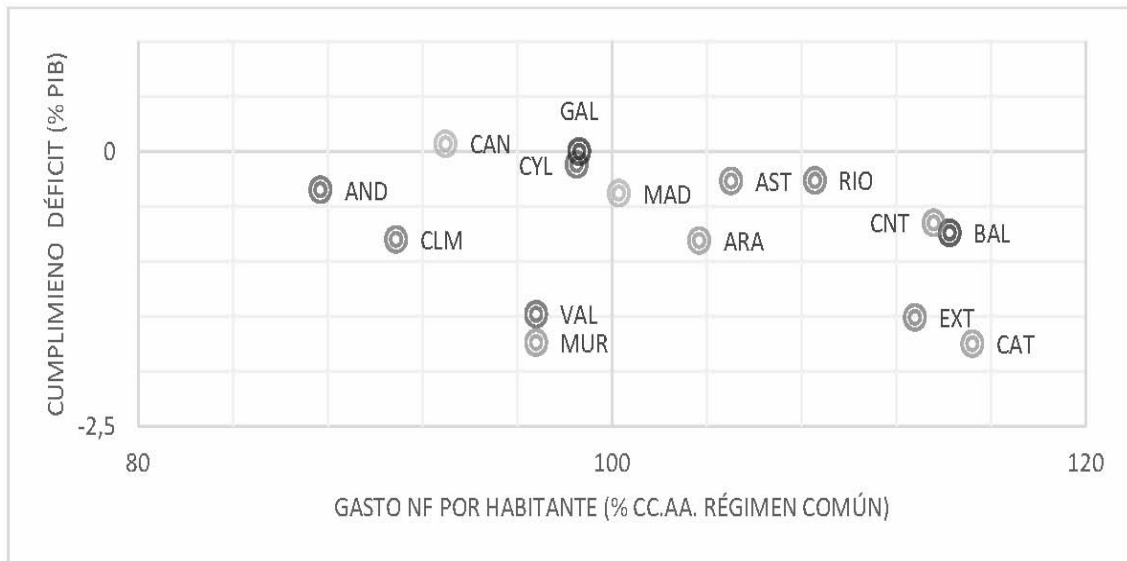
### ***2.5 Sin Equidad y sin Condonación de la Deuda no hay Sostenibilidad***

La Región de Murcia, junto con la Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla-La Mancha y Castilla y León, son regiones que incumplen el objetivo de déficit fijado por el gobierno central sin gastar por encima de la media, en especial las dos primeras están incumpliendo los objetivos de forma reiterada desde hace nueve años (Leal y Lopez Laborda, 2015, p. 37) y sin embargo, su margen de maniobra reduciendo gastos es estrecho puesto que en el caso concreto de la Región de Murcia, ésta se encuentra entre las más austeras en términos por habitante, su gasto por habitante es menor que la media, más aún si se tiene en cuenta que su elevado nivel de deuda les genera una importante carga financiera (Fuenmayor Fernández y Granell Pérez, 2017, p. 15)<sup>32</sup> (ver Gráfico 1).

---

<sup>32</sup> En este trabajo, los autores demuestran que el incumplimiento sistemático de los objetivos de déficit marcados por el Estado las Comunidades de Murcia y Valencia se debe a la infrafinanciación de ambas, y no a un problema de derroche o de mayor propensión al gasto.

Gráfico 1: Gasto por habitante vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014



Fuente: Fuenmayor Fernández y Granell Pérez 2017 p. 16

Observando el gráfico anterior se puede observar que en España las Comunidades siguen tres patrones de comportamiento. En primer lugar, contamos con dos regiones cumplidoras de los objetivos de déficit (Canarias y Galicia en 2014, también en 2015 y en 2016). Ambas comunidades se caracterizan por tener un gasto per cápita inferior a la media.

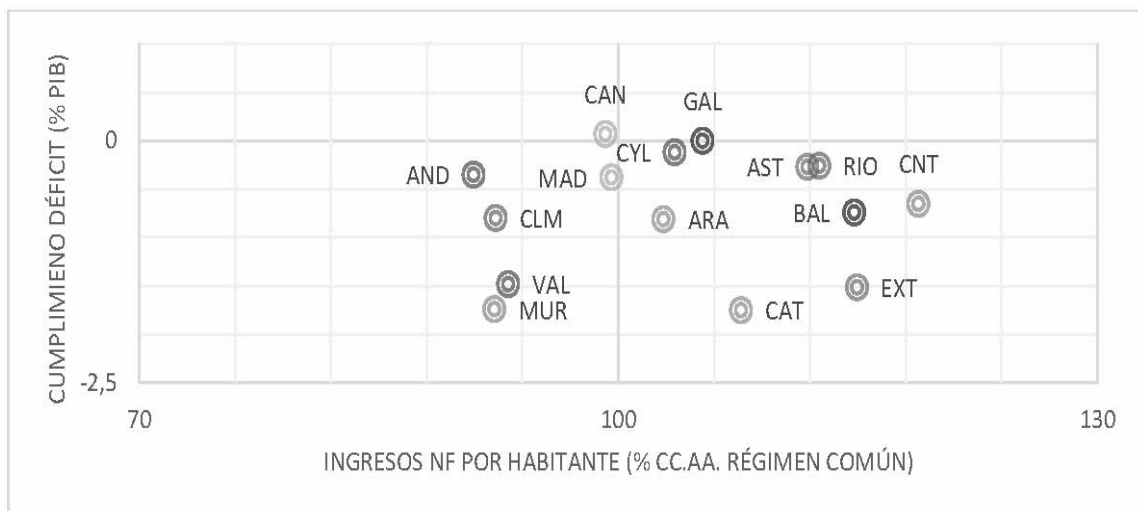
En segundo lugar, estarían las regiones que incumplen sin gastar por encima de la media. Estas son Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y la Comunidad Valenciana. Singularmente estas dos últimas, como hemos expuesto anteriormente, en 2016 han vuelto a tener déficits superiores al objetivo previsto del 0,7% del PIB regional, en concreto la Región de Murcia del -1,7% y la Comunidad Valenciana del -1,53%.

En tercer lugar, el resto de CC.AA. incumple los objetivos de déficit y gasta por encima de la media por lo que estas regiones tendrían más margen para reducir gastos que las descritas en el párrafo anterior. Dentro de este grupo destaca la situación de Cataluña y Extremadura. Ambas tienen un gasto por habitante muy superior a la media y un déficit que superó el 2,5% del PIB regional en 2015, aunque en 2016, Cataluña, con problemas

adicionales, pues su déficit es más estructural y debe soportar mayor carga financiera, ha reducido sustancialmente su déficit hasta el -0,93%, mientras que Extremadura mantiene un preocupante -1,61% (MINHAFP, 2017).

Al igual que ocurría con los gastos, del lado de los ingresos podemos agrupar a las CC.AA. en tres bloques. En primer lugar, tenemos a las dos regiones que cumplen con los objetivos (Canarias y Galicia). Mientras la primera tiene unos ingresos ligeramente por debajo de la media, Galicia cuenta con más ingresos, lo que le otorga cierto margen para el cumplimiento. Sin embargo, existen regiones con más ingresos por habitante que se han caracterizado por elevadas necesidades de financiación. Los casos más llamativos son Extremadura y Cataluña, aunque en el mismo cuadrante se situarían Aragón, Castilla y León, Asturias, La Rioja, Baleares y Cantabria. Por último, las cinco regiones que incumplen y tienen ingresos por debajo de la media son Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha, Valencia y Murcia. De nuevo, estas dos últimas comunidades se caracterizan por estar en una situación muy desfavorable tanto en ingresos como en necesidad de financiación (Ver Gráfico 2).

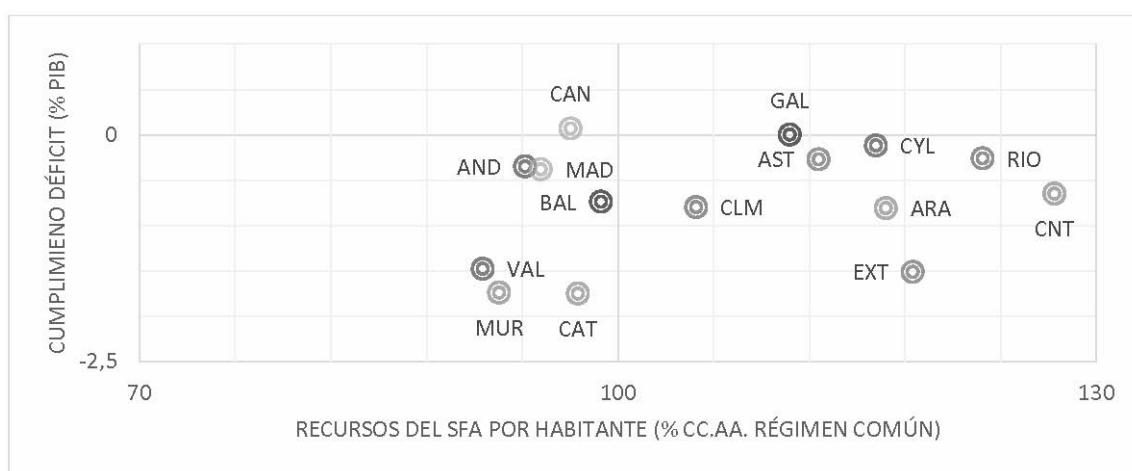
**Gráfico 2: Ingresos por habitante vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014**



Fuente: Fuenmayor Fernández y Granell Pérez 2017 p. 19

A continuación, en el Gráfico 3 presentan los profesores Fuenmayor y Granell (2017, p. 20) la relación existente entre los recursos *per capita* del Sistema de Financiación Autonómica con el nivel de cumplimiento de los objetivos de déficit. Aunque este gráfico se parece bastante al anterior, las CC.AA. que tienen menos ingresos debido al funcionamiento del SFA son por este orden: C. Valenciana, Murcia, Andalucía, Madrid, Cataluña y Baleares. Dicho de otra forma, si estas seis comunidades recibieran los mismos recursos por habitante que el resto de comunidades de Régimen Común, su necesidad de financiación sería menor y también su nivel de incumplimiento.

**Gráfico 3: Recursos del SFA por habitante vs. Cumplimiento Objetivo Déficit. 2014**



Fuente: Fuenmayor Fernández y Granell Pérez 2017 p. 20

Para finalizar con la situación de los ingresos, merece la pena preguntarse si las CC.AA. que han recibido unos recursos inferiores del SFA han intentado corregir esta situación mediante unos mayores ingresos derivados de sus competencias normativas en materia tributaria. En este caso su actitud no se podría reprochar, ya que estarían trasladando a sus ciudadanos el coste de una menor financiación. Según un informe de la AIREF (2015, pp.16), de las seis comunidades situadas en el cuadrante inferior izquierdo, tan sólo Madrid tuvo ingresos por competencias normativas inferiores a la media española, mientras que las otras cinco (C. Valenciana, Murcia, Cataluña, Andalucía y Baleares) realizaron un esfuerzo superior a la media. En cuanto a los beneficios fiscales aplicados, este informe de la AIREF reporta un comportamiento desigual de estas seis comunidades. Mientras Cataluña, Madrid y Baleares permitieron beneficios fiscales

superiores a la media, la C. Valenciana, Murcia y Andalucía consiguieron mayores ingresos al establecer pocos incentivos fiscales.

Como corolario al capítulo actual e incidiendo en las dos últimas ideas del apartado anterior, hasta que en el proceso de revisión del Sistema, que comenzó a abordarse en la Conferencia de Presidentes de 17 de enero, se negocie y apruebe un nuevo sistema que plantee una reducción de las diferencias de financiación entre las regiones, será imposible que la Región de Murcia cumpla el objetivo de déficit marcado, que a raíz del último acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera es alcanzar el equilibrio presupuestario en 2019, y si además se condonase la deuda financiada por el Fondo de Liquidez Autonómico a las regiones infrafinanciadas por el mecanismo actual, la Región de Murcia se encontraría en buena situación de partida para poder afrontar el reto de alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo.

Para lograr esa primera meta frente al objetivo de déficit, es requisito indispensable aumentar los ingresos por habitante al menos hasta la media de la financiación regional, así y según los estudios de Fuenmayor y Granell (2017), si todas las CC.AA. de Régimen Común recibieran exactamente la misma cantidad del sistema, es decir, garantizando la nivelación completa, las dos Comunidades más perjudicadas por la infrafinanciación, C. Valenciana y Región de Murcia verían mejorado notablemente su saldo presupuestario.

El déficit de la Región de Murcia se redujo a fecha de noviembre de 2016 en 175,7 millones de euros respecto al que había en ese mismo mes del año anterior, al pasar de 556 millones de euros en 2015 a 380 millones, cifra de déficit de noviembre que supone un 1,33% del PIB regional, un 31,6% menos que en ese mes de 2015<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Documents/CC.AA.-M/M CC.AA. Sub Det 2016.xlsx> (Última consulta 17/03/2017)

En el supuesto planteado con anterioridad de nivelación completa, habría que reducir ese déficit hasta el 0,34%, justo la mitad del límite fijado para el año 2017, el 0,7% (Fuenmayor y Granell, 2017, p.22).

Los datos anteriores reafirman lo imprescindible de que la región de Murcia logre una financiación per cápita al menos en la media del total de CC.AA.

Con respecto al nivel de deuda, e hilándolo con la importancia de las insuficiencias financieras del sistema en relación a los déficits, su efecto acumulado ha tenido un enorme impacto sobre el mismo. Así entre 2009 y 2014 las insuficiencias estimadas representaron más de 133.000 millones de euros y en ese mismo periodo la deuda de las comunidades de régimen común se incrementó 136.000 millones, dos cifras prácticamente idénticas (Pérez, Mollá, Pérez y Pérez, 2017).

Si el sistema hubiera ofrecido una financiación suficiente para cubrir el gasto en servicios públicos fundamentales que han realizado efectivamente las comunidades, el endeudamiento de las mismas a finales de 2014 se habría situado en 69.000 millones de euros, frente los 225.000 millones existentes en ese momento (Pérez *et al.*, 2017), este es el argumento principal para sostener, como hago, que debería condonarse la deuda -o utilicemos el termino más políticamente correcto que queramos- al menos en la parte que se ha demostrado insuficiente para cubrir la obligación de mantener los servicios públicos fundamentales, puesto que son unas competencias que de no cubrir las CC.AA. las tendría que prestar el Estado, que sería quien hubiera incurrido en los déficits que ahora son achacados a las regiones.



### **3. LAS FINANZAS REGIONALES: EXPANSIÓN Y CRISIS, 2002-2015**

Este capítulo analiza la evolución de las finanzas de la CARM en el periodo 2002-2015 a partir de los datos de las liquidaciones definitivas que ofrece la administración regional en la Consejería de Hacienda y en concreto en el centro directivo de la Intervención General.

A fin de contextualizar y afinar el análisis, el trabajo arranca en 2002 y utiliza datos consolidados<sup>34</sup>.

Las particularidades de un sistema de financiación autonómica que *“gravita sobre anticipos e ingresos a cuenta que se liquidan con dos años de retraso, combinadas con la alteración radical de la coyuntura económica, han dado lugar a desviaciones muy sustanciales no ya sobre los presupuestos iniciales, sino sobre los propios presupuestos liquidados. Unas desviaciones que deben ser consideradas para comprender la dinámica real de las cuentas y las decisiones públicas autonómicas”* (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013, p.129).

#### **3.1 LOS AÑOS DE LA BURBUJA, 2002-2007**

##### **3.1.1 La intensa expansión de los ingresos no financieros<sup>35</sup>**

El elemento central que configura el perfil de esta fase es el comportamiento de los ingresos no financieros, que crecen a un ritmo fortísimo. En solo seis años, a nivel nacional aumentan un 44% (Lago Peñas y Fernández Leiceaga 2013 p.130) mientras que en la región de Murcia en términos reales lo hacen un 72%, muy por encima del crecimiento del PIB que fue de un 54%.

Son los ingresos autónomos, capítulos I, II, III, V y VI, es decir, impuestos directos, indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, ingresos patrimoniales (intereses, ingresos por concesiones, dividendos, rentas) y enajenación de inversiones reales,

---

<sup>34</sup> Las fuentes de las gráficas son elaboración propia con datos procedentes de las liquidaciones de las Cuentas Generales, en la web de la CARM, Consejería de Hacienda, centro directivo Intervención General.

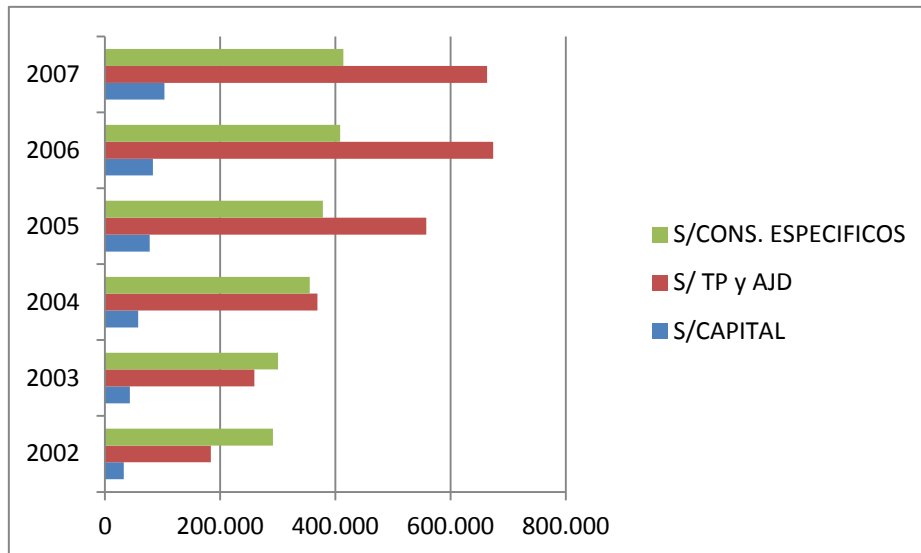
<sup>35</sup> A nivel regional los datos que se han tomado son Derechos Reconocidos Netos.

fundamentalmente los de naturaleza tributaria, los que protagonizan esa expansión de los recursos, con un crecimiento algo mayor del doble (109%) y afirmando su relevancia como fuente de ingresos de las comunidades.

Los impuestos directos crecen a un ritmo aun mayor (144%), con una diferencia positiva respecto a los indirectos que lo hacen al 106%, mientras que las tasas y otros ingresos de las autonomías se incrementan muy suavemente en comparación (32%), por debajo del crecimiento del PIB.

Esta evolución diversa ha sido el resultado de la sensibilidad de cada figura tributaria a las características del ciclo económico alcista, ya que la mayoría de los tributos cedidos a CC.AA. y corporaciones locales “*tienen un elevado componente procíclico*” (Fernández Llera, 2003, p.15). Podemos destacar en cuanto a los impuestos directos un incremento en el periodo del 220% de los impuestos de capital -sucesiones y donaciones y patrimonio- y entre los indirectos, el de Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, con un incremento del 261% (Ver Gráfico 4).

**Gráfico 4. CARM Evolución de los tributos cedidos**



Miles de €

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de la CARM 2002-2007

En general, en todas las CC.AA. se observa una tendencia a introducir rebajas fiscales en los impuestos directos más perceptibles (IRPF y sucesiones y donaciones) a la vez

que se aumentan los impuestos indirectos menos perceptibles (en especial, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados).

En la Región de Murcia en noviembre de 2003 se aprueba para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones la bonificación hasta el 99% de la cuota en las adquisiciones *mortis causa* para sujetos pasivos descendientes y adoptados menores de veintiún años, entre 2004 y 2006 se bonifica hasta el 99% de la cuota en adquisiciones *mortis causa* para los sujetos pasivos descendientes mayores de veintiún años, cónyuge y ascendientes e igualmente a partir de 2007 en las transmisiones inter vivos en el caso de donaciones de empresas a descendientes, cónyuge o ascendientes.

En el caso del IRPF se incorporan a partir de 2003 deducciones en el tramo autonómico por vivienda habitual, por inversiones no empresariales, por donativos o por gastos de guardería, en 2005 por inversión en instalaciones de energías renovables o en inversión en dispositivos de ahorro de agua, en 2007.

En cuanto a los impuestos indirectos a partir de 2005 se fija en el 1% el tipo impositivo general para los documentos notariales, doblando el tipo vigente hasta entonces fijado por la legislación nacional (Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

En los impuestos indirectos con capacidad normativa, las CC.AA. muestran una elevada propensión al aumento de la carga tributaria genérica, aunque con mejoras para grupos específicos de contribuyentes. En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el tipo general se incrementa del 6% al 7%; aunque, al mismo tiempo, se reduce el tipo aplicable a supuestos especiales, en nuestro caso para las viviendas de protección oficial de régimen especial o en caso de permutas. En el impuesto sobre actos jurídicos documentados, el tipo general se incrementa un 100% (del 0,5% al 1%), si bien aparecen también tipos especiales más reducidos para algunos supuestos. En nuestra región, sociedades de garantía recíproca, vivienda joven o comunidades de usuarios de agua reciben un tratamiento especial.

Las nuevas deducciones se generalizan, provocando una convergencia notable en el mapa tributario autonómico de tal forma que las CC.AA., también la Región de Murcia, han optado por atemperar la evolución de los impuestos *cuya exacción es más transparente para el contribuyente* y por aprovechar las ventajas que generaba la fuerte revalorización de los activos inmobiliarios: la subida de los tipos que gravan sus transmisiones es *“percibida como un elemento inocuo por aquellos que confían en obtener fuertes ganancias patrimoniales”* (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013, p.130).

### **3.1.2 El notable aumento de los gastos<sup>36</sup>**

El gasto no financiero de las CC.AA. también evoluciona de forma muy expansiva, al crecer en cinco años un 40 por 100 en términos reales (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013, p. 132)

En la Región de Murcia el comportamiento es aun superior al crecer entre 2002 y 2007 más de un 69%, pasando de los 2.471 millones de euros a los 4.177.

Casi todos los capítulos del gasto no financiero, excepto personal (capítulo I), sin incluir el Servicio Murciano de Salud (SMS) que veremos a continuación, y las transferencias de capital (capítulo VII), que quedan muy cerca del incremento del PIB (54%) y con excepción del pago de intereses de la deuda (capítulo III), que disminuye casi un 4%, aumentan a un ritmo muy superior al del PIB, así los gastos y las transferencias corrientes (capítulos II y IV) y las inversiones (capítulo VI) aumentan en tasas entre el 80% y el 90%. Destacar aquí entre 2002 y 2007, en el SMS, que se financia con cargo al capítulo IV de los presupuestos de la CARM, incrementos del 80% en personal (de 415 millones a 750) y del 73% en gasto total (de 950 millones a 1650).

La Región de Murcia optó durante los años del boom por ampliar considerablemente los niveles de servicios prestados a sus ciudadanos, con un aumento muy notable de los gastos en bienes y servicios corrientes, un 84%, de 90 a 166 millones, y con un ritmo

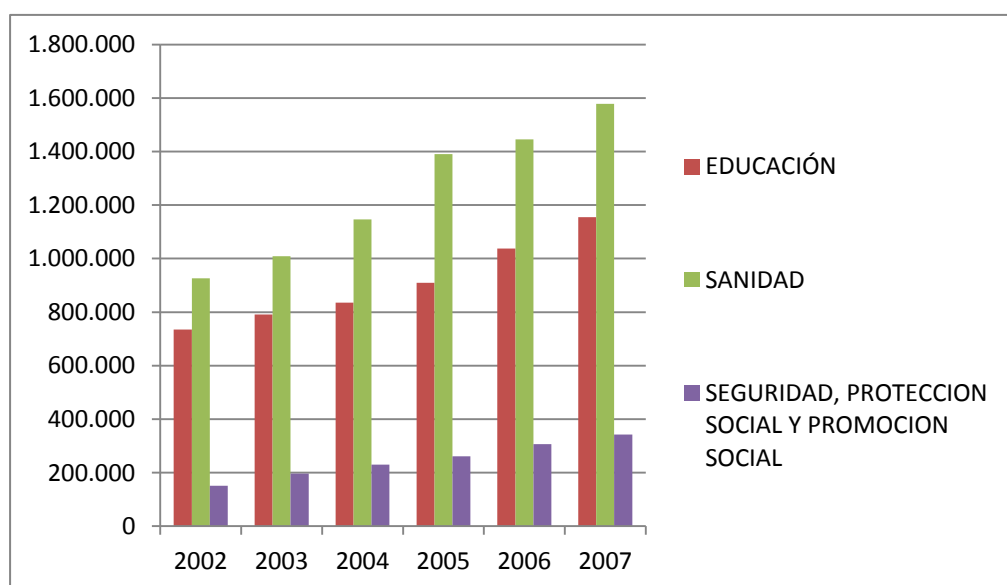
---

<sup>36</sup> Los datos regionales son obligaciones reconocidas netas, provenientes de las liquidaciones anuales de la Intervención General de la CARM.

menos vivo, los de personal (49,53%), de 632 a 945 millones, no variando el porcentaje si incluimos los gastos de personal del SMS.

Si el cálculo lo hacemos en cuanto a políticas, el crecimiento del gasto en educación en el periodo es del 57% (de 735 a 1.155 millones), con un incremento a la par que el del PIB, en sanidad de 926 millones el primer año que se asumen las transferencias<sup>37</sup>, a casi 1.580 millones, más de un 70% en seguridad, protección y promoción social de un 127%, de 151 millones a 343 (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. CARM Evolución gasto por funciones**



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de la CARM 2002-2009. Miles de €

La presión demográfica ha desempeñado un importante condicionante, suscitando nuevas y perentorias necesidades, máxime en la región de Murcia donde para el cálculo de la financiación autonómica y durante la vigencia del anterior modelo de 2001, no se tuvieron en cuenta hasta la modificación del sistema de financiación de 2009 cerca de 250.000 personas al no aplicar el Gobierno de España correctamente el artículo 4 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que a propuesta del Gobierno de la región de Murcia, señalaba: “Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema

<sup>37</sup> En 2001 el presupuesto de sanidad, sin transferencias, fue de 94 millones €.

*de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior”.*

La no actualización de la población en el periodo 2004, fecha de la primera liquidación del sistema, hasta 2009, supuso, como vimos en el capítulo anterior, que al mantener el *status quo* vigente y partir la Región de Murcia con una grave infrafinanciación, haya sido imposible alcanzar la financiación media del resto de CC.AA. con el subsiguiente perjuicio para las fianzas regionales un vez llegó la crisis.

La población regional creció en ese periodo un 15 por 100 mientras que el gasto no financiero, en términos reales, lo hizo como hemos señalado un 69%. Consecuentemente, el gasto autonómico por habitante se elevó de forma muy sustancial.

### ***3.1.3 La frágil mejora de la condición financiera***

La salud financiera de la CARM mejora débilmente durante estos años, por un lado porque como hemos visto los ingresos no financieros crecen algo por encima de los gastos, y segundo, porque el peso de la deuda se hace más liviano, y los gastos del capítulo III<sup>38</sup> disminuyen casi un 4%.

De acuerdo con el Banco de España, el stock de deuda de las CC.AA. suponía un 6,2% del PIB español en 2002 y había descendido al 5,7 en 2007. La región de Murcia se encontraba entonces en la mitad de estas cifras, en el año 2002 nuestra deuda en relación al PIB regional era del 3,7% y en 2007 se había reducido al 2,3. En términos absolutos, aunque profundizaremos en ello en el capítulo siguiente, la deuda era de 684 millones de euros al inicio del periodo, reduciéndose levemente hasta los 648 millones en 2007.

---

<sup>38</sup> El capítulo III “Gastos financieros”, recoge los créditos presupuestarios necesarios para hacer frente a la carga financiera por gastos de intereses y primas de todo tipo de deudas contraídas, depósitos y fianzas, cualquiera que sea la forma en que se encuentren representados. Incluye, asimismo, los gastos de emisión, modificación y cancelación de estas deudas.

### **3.2 EL BIENIO DE LA CONFUSIÓN, 2008-2009**

La terminología del bienio de la confusión ha sido utilizada por Santiago Lago y Joaquín Fernández (2013, p.136) y sintetiza cómo la mezcla de distintos factores provocó que las CC.AA. equivocaran la visión de lo que estaba sucediendo con sus ingresos durante 2008 y 2009 y lo que a la postre fue más grave, de lo que iba a pasar en el futuro inmediato<sup>39</sup>.

El primer aviso de la crisis a nivel regional lo proporciona la caída del impuesto relacionado con la compra-venta de viviendas por excelencia, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD), sin embargo el espejismo que provocan el aluvión de transferencias provenientes como ahora veremos del nuevo

---

<sup>39</sup> Cerca del 78% de los Ingresos No Financieros (67% de los Impuestos Compartidos y el 11% los Fondos del Sistema de Financiación Autonómico) se reciben por el mecanismo de Entregas a Cuenta, que dependen de los Presupuestos Generales de Estado que se aprueban cada año. Este sistema consiste en que el Gobierno Central entrega dinero a las CC.AA. por concepto de los ingresos por Impuestos Compartidos y Fondos en base a las cantidades acordadas en el presupuesto, y no a las realmente recaudadas (hasta su liquidación).

El Déficit Público en 2009 fue del 11,1% del PIB. La mayor parte del saldo negativo, el 9,3% del PIB correspondió a la Administración General del Estado mientras que en las CC.AA. el déficit fue únicamente del 2% del PIB. Esta discrepancia se debe al modelo de Entregas a Cuenta. La CC.AA. recibieron las Entregas a Cuenta realizadas en base a las proyecciones de ingresos realizadas en julio de 2008 (cuando se inicia la elaboración del presupuesto el déficit público y las finanzas de las CC.AA. justo después de aprobar el límite de gasto) que sobrestimaron la recaudación por valor de 1,7% del PIB. En épocas de recesión los ingresos reales suelen ser menores que los presupuestados. Pero además en el año 2007 las CC.AA. recibieron en 2009 unas liquidaciones positivas procedentes del ejercicio 2007, donde la recaudación final fue superior a la presupuestada, y que suponían el 0,6% del PIB. Por ello, el déficit real de las CC.AA. se vio alterado con unos ingresos adicionales del 2,3% del PIB (0,6%+1,7%). Para agudizar más el problema, en diciembre de 2009 se aprobó el nuevo Modelo de Financiación Autonómica que dotaba a las CC.AA. de mayores recursos. En concreto el nuevo modelo implicaba un 0,7% del PIB más de déficit para el Estado, y lo mismo de superávit para las Comunidades. Es decir, que el déficit de las CC.AA. debería haber sido (sin los factores “Entregas a Cuenta” y “Nuevo Sistema de Financiación”), de un 5% del PIB (2%+1,7%+0,6%+0,7%) y el déficit del Estado Central de un 6,2% (9,3%-1,7%-0,6%-0,7%). Esto implica que las Comunidades tenían un problema de déficit en 2009, aunque éste aún no había aparecido reflejado en la contabilidad. En definitiva, las CC.AA. no notaron la drástica reducción de ingresos hasta 2010, cuando los Presupuestos Generales del Estado reflejaron por primera vez la nueva situación económica, lo que no sólo ha retrasado más de dos años el ajuste en el gasto de las Comunidades sino que permitió que el Gasto Corriente de las Comunidades creciera por encima del 9% durante estos años.

Esta es una de las causas de los problemas actuales. En épocas de recesión en las que los ingresos reales suelen ser menores a los presupuestados, las CC.AA. no tienen ningún incentivo a ajustar sus gastos de forma inmediata debido a que sus ingresos no se ven inmediatamente afectados por el ciclo, sino dos años después (cuando esos ingresos deben ser liquidados) (Conde Ruiz, Rubio Ramírez y Montalbán, 2012, p.9)

modelo de financiación y el efecto de retardo que induce las liquidaciones a dos años vista, engañaron a las CC.AA. que confundieron sus expectativas con la realidad posterior.

### **3.2.1 Espejismo de transferencias**

En el primer bienio de la crisis, ingresos y gastos no financieros muestran dinámicas dispares. La intensa y prolongada expansión de los ingresos no financieros se quiebra, se produce una leve caída inicial seguida de una *“tímida y ficticia expansión en 2009”* (Lago y Fernández 2013 p.136). En nuestra región los ingresos no financieros caen en 2008 un 1,64%, unos 70 millones, para repuntar un 8,33% al año siguiente, casi 350 millones, un aumento provocado principalmente por las transferencias del Estado, entre transferencias corrientes y de capital casi 500 millones más que en 2008.

Los ingresos autónomos, capítulos I, II, III, V y VI, disminuyen en el bienio un 5% y un 6%, pero las transferencias, especialmente en 2009, aumentan casi un 30%, alimentando la ilusión de la continuidad del crecimiento. Ello es debido por un lado a la liquidación del sistema de financiación diferida, con dos años de retraso, unida además a unas previsiones del Gobierno central excesivamente optimistas. Así, los anticipos de los ejercicios 2008 y 2009 estarán muy por encima de la recaudación efectiva, generando liquidaciones negativas con dos años de retraso (De la Fuente, 2015).

Por otro lado, es en 2009 como hemos visto en capítulos anteriores, cuando entra en vigor el nuevo sistema de financiación de las CC.AA. con una aportación extraordinaria por parte del Gobierno central al conjunto de CC.AA. de régimen común de más de 9 mil millones el primer año y alrededor de 2.500 el segundo.

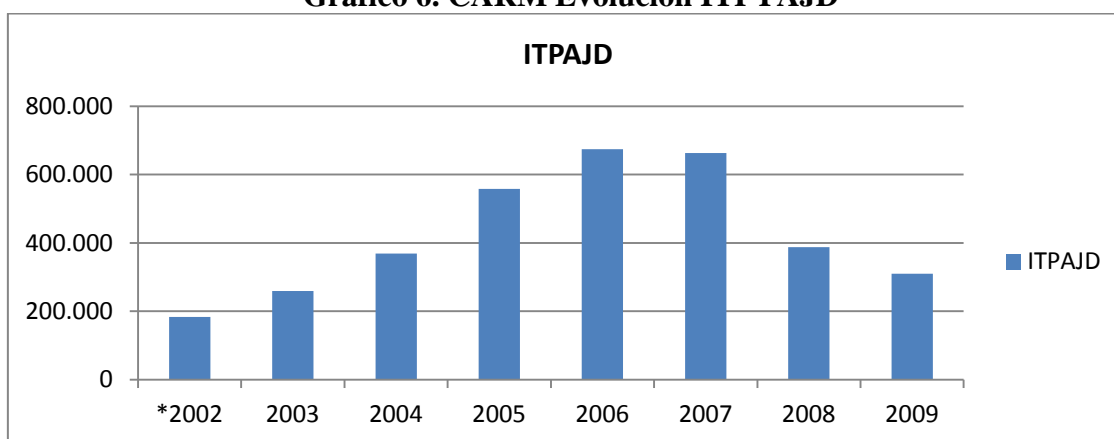
En la Región de Murcia el capítulo IV de ingresos por transferencias experimenta en 2009 un incremento cercano al 18%, casi 300 millones más y el de transferencias de capital del 172%, más de 200 millones más. La realidad última es que cuando veamos los ingresos reales, una vez liquidados los resultados del sistema de financiación será que en 2009 se produce una caída de recursos del 4,5%, compensada por un incremento del 12% en 2010.



Al final se comprobó que las liquidaciones de los recursos del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondientes al ejercicio 2009, practicadas en 2011 por el Ministerio de Hacienda, reflejan unos saldos a favor de la Administración General del Estado de 582 millones de euros, que están siendo reintegrados a la administración estatal en diez años gracias a la Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para el año 2012, donde se le concedió a la CARM la ampliación del plazo de devolución a 120 mensualidades iguales. Ello se debió como hemos referido con anterioridad a que las previsiones del Estado fueron muy superiores a la realidad contribuyendo enormemente al elevado déficit producido, no solo en la CARM sino en todas las CC.AA. del régimen común (Informe Anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicios 2008 y 2009; 2010 y 2011. Tribunal de Cuentas 2013 p.23 y 26).

Los impuestos indirectos sí que reflejan desde el primer momento una caída de alrededor del 15%, destacando por su incidencia y por ser exponente del estallido de la burbuja inmobiliaria el ITPyAJD que se desmorona un 42% y un 20% cada año (ver Gráfico 6), de 663 millones en 2007 se hunde a 307 en 2009.

**Gráfico 6. CARM Evolución ITPYAJD**



*Elaboración propia con datos de las liquidaciones de ingresos de la CARM entre 2002 y 2009. Miles de €*

### **3.2.2 Continúa el gasto corriente**

Todas las CC.AA. reaccionan tarde a la crisis económica en sus políticas de gasto. La reacción por la vía del gasto no se iniciará hasta 2010, y se basará en un ajuste formidable de los gastos de capital, que se reducen entre 2007 y 2011 en un 30% (Leal y López, 2013). En la Región de Murcia la caída será de casi el 70%, como veremos más adelante.

Ciertamente el comportamiento general del conjunto de CC.AA. de régimen común en el gasto no financiero es una expansión a un ritmo elevado entre 2008 y 2009, como si nada hubiese sucedido, siendo 2009 donde se alcanzan los máximos históricos en gasto total y no financiero en términos reales, al tiempo que se produce la caída más pronunciada del PIB español desde que existen estimaciones oficiales, los gastos no financieros mantienen hasta 2012 una tendencia ascendente (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014, p. 84).

Por su parte, la Región de Murcia será el año 2008 el de record total de gasto no financiero con más 4.900 millones, mientras que en 2009 ya se produce una caída de 200 millones, donde el gasto de personal aún aumenta ese 2008 alrededor de 340 millones si tenemos en cuenta las universidades públicas, fundaciones, consorcios, empresas públicas, sobre todo el Servicio Murciano de Salud, organismos autónomos, principalmente el IMAS, y la administración general, con todos los docentes de Educación<sup>40</sup>, y las caídas más importantes son las de las inversiones y las transferencias de capital, 119 y 177 millones respectivamente.

Aun así, se producen incrementos en algunas de las partidas de gasto por funciones más importantes, destacando en seguridad, protección social y promoción social, de más del 21% y en el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) -el encargado de gestionar las políticas dirigidas a personas mayores, con discapacidad, con enfermedad mental crónica y personas en situación o riesgo de exclusión social- del 32%. En educación, donde la región se ha situado a la cabeza en crecimientos anuales, e investigación científica, técnica y aplicada, los incrementos son menores en términos relativos, entre

---

<sup>40</sup> Informe anual del TCU sobre la CARM, ejercicios 2010 y 2011, p.84.

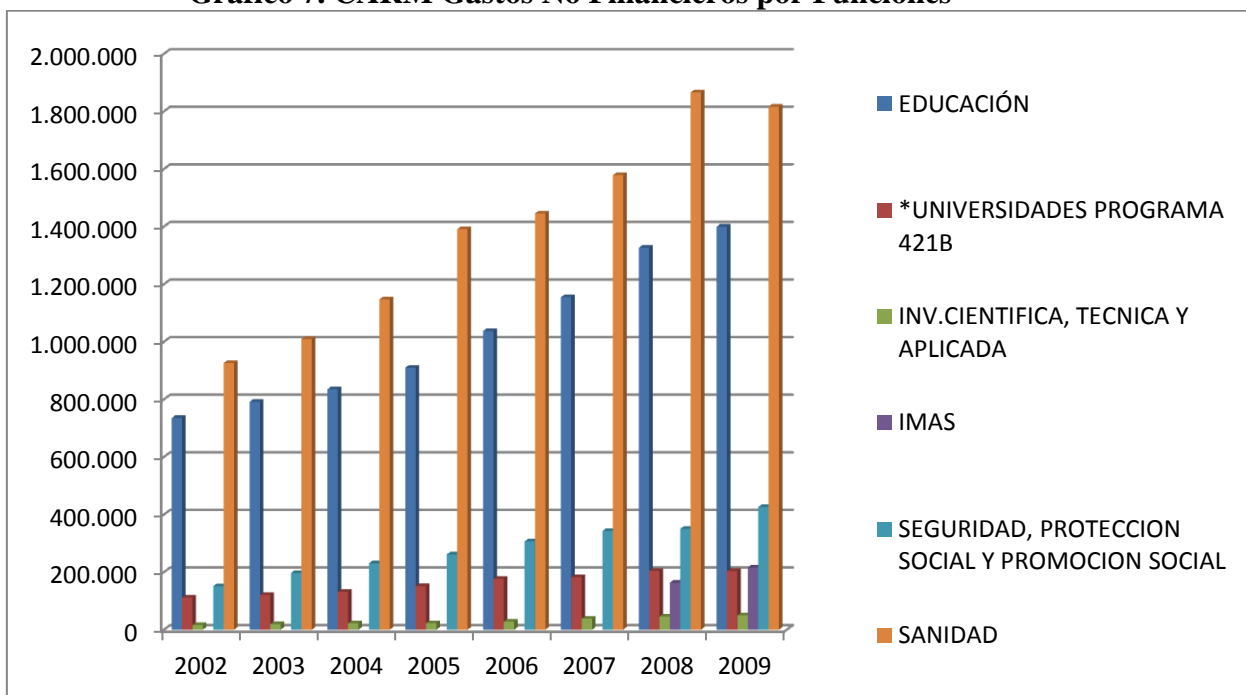
el 5% y el 8%, pero nada desdeñables puesto que el incremento en educación es de 73 millones.

En sanidad, que en seis años había aumentado su presupuesto en 940 millones, con un incremento del 18%, cerca de 290 millones, solo entre 2007 y 2008, datos muy superiores a la media nacional (Leal Marcos y López Laborda, 2013, p. 31), de manera puntual, en 2009 se produce una disminución del 2,66%, que en términos absolutos no llega a los 50 millones (Ver Gráfico 7).

Los gastos corrientes aumentan en 2008 más del 14% y los de capital más del 30%, mientras que en 2009 los primeros continúan su senda alcista que no se parará hasta el año siguiente y las inversiones y transferencias de capital comienzan una caída imparable del 19% el primer año.

Este desfase entre la dinámica de gastos e ingresos se traduce en el comienzo en estos dos años de la serie de desajustes presupuestarios que continuará hasta nuestros días. En 2008 se produce ya una necesidad de financiación de más de 725 millones y hay que recurrir al endeudamiento en 750. La deuda viva de la Comunidad salta ya estos dos años hasta los 1.340 millones, más del doble del nivel de 2007, aunque sin llegar al 5% del PIB regional, todavía por debajo de la media española.

**Gráfico 7. CARM Gastos No Financieros por Funciones**



Miles €

\*El programa 421B está integrado en el grupo de función 42 Educación

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de Gastos de la CARM años 2002 a 2009.

### 3.3 EL PERIODO DE AJUSTES: 2010-2015

Este periodo es el de la lucha continua por ajustar ingresos y gastos sin desatender la calidad de la prestación de servicios fundamentales, “convirtiendo en necesidad de financiación el exceso de gasto necesario” para ello (Sánchez Martínez, Méndez Martínez y Martínez Pérez 2015, pp. 120 y 124).

#### 3.3.1 Caída de los ingresos no financieros

En toda España los ingresos no financieros experimentan un insólito retroceso en términos nominales. “Nunca antes las CC.AA. habían sufrido un descenso tan abrupto y generalizado. En el ejercicio 2011 los ingresos no financieros autonómicos en términos reales se situaban por detrás de los de 2002” (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013). Las autonomías disfrutaron de unos ingresos no financieros inferiores, en términos reales, en un 21% de media a los de tres años antes.

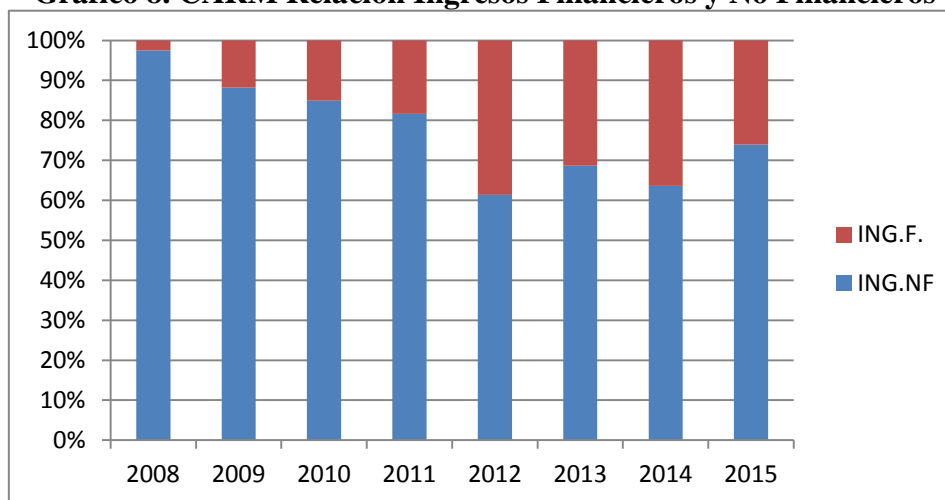
En la Región de Murcia los ingresos no financieros del último periodo (2010-2015), se sitúan en el entorno de los de 2005, más de 1.000 millones por encima de los de 2002, año en que se asumen las transferencias en sanidad y entra en vigor el sistema de 2001 con participación de IVA e I.I.E.E., pero entre 700 y mil millones menos que en el equívoco 2009. Si tomamos ingresos medios del periodo con la media de los cuatro años anteriores, 2006 a 2009, la disminución en nuestra región es del entorno del 16%, un retroceso inferior a la media nacional; si relacionamos los ingresos medios desde 2010 a 2015, con los del año 2009, la disminución sería entonces superior al 21%.

Los ingresos corrientes, capítulos I al V, al final de periodo (2015), se comportan mejor que los de capital, aunque también su cuantía es sustancialmente muy superior, pero mientras que los primeros disminuyen cerca de un 20% con relación al 2009, son casi 780 millones menos, los segundos lo hacen cerca del 52% debido a la delicada situación de la administración central, tan solo 220 millones menos. En total casi 1.000 millones menos de ingresos no financieros entre 2015 y 2009.

### ***3.3.2 Compensación con ingresos financieros***

Es de destacar por el contrario y para compensar, el recurso a la emisión de deuda, o el recurso al crédito, y así la evolución de los ingresos financieros (IF) pasan de poco más de 100 millones en 2008 a más de 2.155 en 2012, un incremento del 1.916% reduciéndose a partir de ese máximo un 42%, y todo ello a la par que la reducción de ingresos no financieros (INF) superior al 15% desde 2008 (Ver Gráfico 8).

**Gráfico 8. CARM Relación Ingresos Financieros y No Financieros**



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de Gastos de la CARM años 2002 a 2015.

### **3.3.3 Aumento de los gastos financieros**

A nivel de gastos, los gastos financieros van creciendo desde 2008 y hasta 2015 paralelamente al recurso al crédito y así el capítulo III, gastos financieros, que recoge los créditos presupuestarios necesarios para hacer frente a la carga financiera se incrementa en más del 366%, hasta los 139 millones. El capítulo IX, de pasivos financieros, en el que se incluyen las dotaciones destinadas a la amortización de deuda, así como a la devolución de préstamos y fianzas recibidos, se incrementa un 2.285%, hasta los cerca de 450 millones.

### **3.3.4 Ajuste en gastos no financieros**

En relación a los gastos no financieros, de forma similar al resto de España, la Región de Murcia ha reducido, con altibajos, su cuantía en algo más del 20% con relación al año de mayor nivel de gasto, 2008.

El gasto corriente se ha reducido alrededor del 14% respecto a su máximo nivel en 2010, un 10% si lo comparamos con el gasto corriente de 2009.

La caída de la inversión pública que ha tenido lugar a nivel nacional desde 2009 es denominador común a todas las regiones españolas, si bien con importantes diferencias.

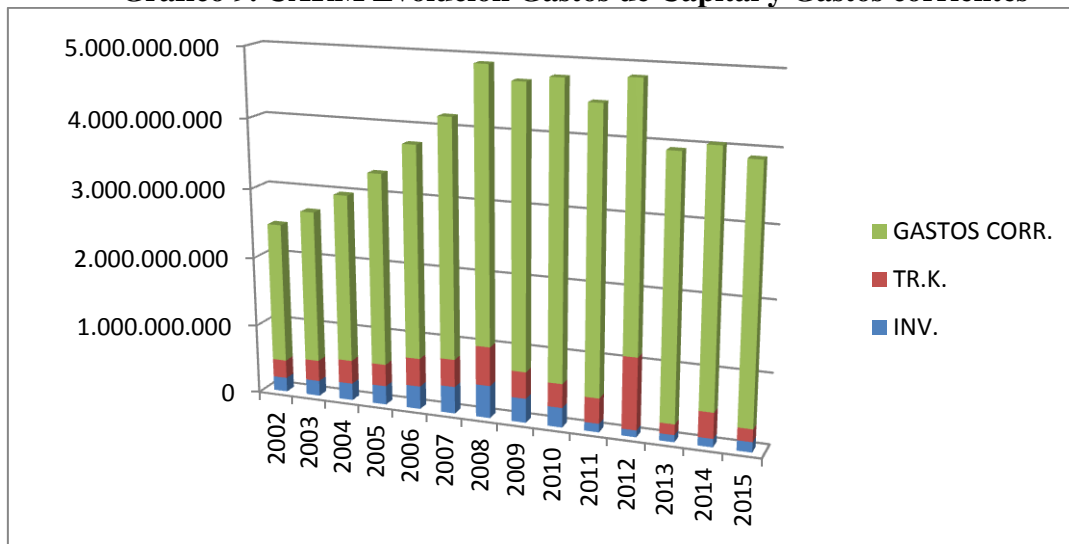
De 2009 a 2014, la caída acumulada oscila entre un valor máximo del 74% en Navarra y un mínimo del 43% en La Rioja. A nivel nacional supera el 60% (CES 2016).

Junto con Navarra, destaca la reducción que ha tenido lugar en el País Vasco y Murcia, como ahora veremos, mientras que las menores caídas han tenido lugar, además de en La Rioja, en Cantabria y Canarias (Fundación BBVA-IVIE, 2017).

En la región de Murcia, los gastos de capital que han sido variables en los últimos años e inferiores a los de la década pasada, han disminuido entre cerca del 70% si comparamos con 2008 y el 48% respecto del 2010, con un extraño pico por motivos contables como se verá un poco más adelante en 2012 (Ver Gráfico 9).

Obviamente en un contexto de crisis económica, cabe esperar que los gastos de capital se reduzcan más drásticamente que los gastos corrientes, porque son más fáciles de interrumpir o posponer a pesar de que posiblemente el necesario ajuste del gasto público para reducir el endeudamiento debería ser más selectivo, protegiendo en mayor medida el gasto destinado a la formación bruta de capital fijo, máxime teniendo en cuenta la importancia que la inversión pública tiene, o debería tener, como factor determinante de las ganancias de productividad (Serrano *et al.*, 2017).

**Gráfico 9. CARM Evolución Gastos de Capital y Gastos corrientes**



Euros

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de Gastos de la CARM años 2002 a 2015

### **3.3.5 Funciones de Gasto**

Si observamos los gastos no financieros por funciones, el ajuste en educación, tomando el año 2009 como referencia, sería al final del periodo, inferior al 12%, si tomamos como referencia el año de mayores gastos de toda la serie, que fue el 2010, la disminución pasa a ser cercana al 19%. En uno y otro caso la reducción de gasto es menor que la media nacional. A pesar de ello, y como señala el Estudio del Consejo Económico y Social de Murcia de noviembre de 2015, relativo al modelo de financiación autonómica y sus consecuencias para la región de Murcia, se está manteniendo la calidad del sistema educativo público a pesar de la menor financiación relativa (Sánchez, Méndez y Martínez 2015, p. 120).

Distintos indicadores vienen a avalar dicho supuesto, así la ratio alumno/profesor en centros públicos para educación no universitaria, aumentó en España desde el curso 2006-2007 hasta el 2013-2014, último para el que se disponen de datos, en un 11%, pasando de 10,6 alumnos por profesor a los 11,8 en el último curso. En la región de Murcia, la ratio era en el primer curso de la serie de 11,1 alumnos por profesor para pasar en el último curso a 11,7, un aumento del 5%, menos de la mitad que la media nacional.

Si medimos la media de alumnos por grupo educativo en la Región de Murcia, en infantil ha disminuido de 20,9 a 20,8, igual que en primaria, de 22,5 a 22,2, y en secundaria de 25,8 a 24,9, y sólo en bachiller se ha producido una ligera subida de 26,5 a 27,2. A nivel nacional excepto en infantil, en el resto se han producido incrementos en el número medio de alumnos por grupo educativo<sup>41</sup>.

El profesorado se ha reducido entre 2010 y 2014, último valor que recoge el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de 2014, el más reciente de los emitidos por el alto tribunal fiscalizador, en un 8%, en valores absolutos en casi 1.800 profesores y maestros. En las universidades de la región la disminución fue del 16% y cerca de 850 empleados (Tribunal de Cuentas 2016 y 2017, pp.78 y 79).

---

<sup>41</sup> <http://www.mecd.gob.es/inee/sistema-indicadores/mapa-indicadores.html> (Última visita 29/04/2017)



El último indicador de calidad al que haremos referencia se trata del abandono escolar temprano, que históricamente ha sido muy alto en la región y aunque lo sigue siendo, y muy por encima de la media nacional, se ha reducido en nueve años en un 35%<sup>42</sup>.

En la Sanidad el comportamiento es distinto ya que salvando una punta de gasto en 2012 debido a la contabilización del Plan de Pago a Proveedores de las facturas pendientes del Servicio Murciano de Salud (SMS)<sup>43</sup>, en el resto del periodo, los gastos se mantienen casi constantes, con una reducción menor al 1%, entre los 1.930 millones de 2010 y los 2.060 de 2014, con un descenso hasta los 1.911 del 2015 (Ver Gráfico 10).

Igualmente el personal del Servicio Murciano de Salud y según los datos de los informes del Tribunal de Cuentas del Reino, entre 2010 y 2014 sufre una disminución mínima del 2%, 332 profesionales a nivel absoluto (Para ver la evolución del personal docente, del SMS y de las UUPP ver la tabla 18).

**Tabla 18**

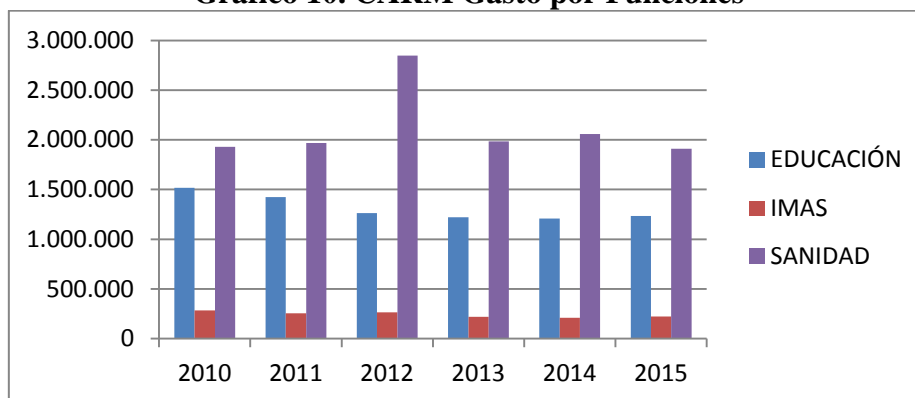
Educación, Sanidad y UUPP	Evolución del nº de efectivos de la CARM								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personal docente	17.803	19.200	20.218	20.692	21.330	21.523	19.326	19.439	19.540
Servicio Murciano de Salud	15.526	16.523	18.665	19.051	19.648	20.267	19.511	19.396	19.316
Universidades públicas	4.570	4.794	4.865	5.143	5.397	5.338	4.838	4.539	4551
<b>TOTAL</b>	<b>48.183</b>	<b>51.295</b>	<b>54.947</b>	<b>55.835</b>	<b>57.200</b>	<b>57.623</b>	<b>53.960</b>	<b>53.271</b>	<b>53.044</b>

*Elaboración propia con datos de los informes del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la CARM varios años*

<sup>42</sup> <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2017/01/20170126-abandono/TABLA-COMPARATIVA-COMUNIDADES-Y-A-OS/TABLA%20COMPARATIVA%20COMUNIDADES%20Y%20A%C3%91OS.pdf> (Última visita 29/04/2017)

<sup>43</sup> El primer año del Plan de Pago a Proveedores, la CARM pagó las facturas pendientes del SMS por 944 millones y los contabilizó como una transferencia de capital, como si hubiera inyectado ese dinero al SMS. Los años posteriores, ya con el Fondo de Liquidez Autonómica, el Estado no permitió la generación de créditos nuevos con cargo al FLA al advertir que algunas CC.AA. habían aprovechado la generación de créditos anterior para gastar más de lo que se les concedió para pagar a proveedores.

Gráfico 10. CARM Gasto por Funciones



Miles €

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de Gastos de la CARM años 2010 a 2015. Obligaciones Reconocidas Netas.

De hecho algunos parámetros importantes, como el número de camas hospitalarias en la región aumentaron significativamente durante la crisis, de 3.020 camas en 2009 se ha pasado en diciembre de 2016 a 3.462, un 14,6% más<sup>44</sup>.

Si medimos el ratio de cartillas sanitarias asignadas en medicina familiar en 2008 en la Región de Murcia era de 1.470, en 2015 se había reducido a 1.416, que sitúa a la región en la zona media de las CC.AA., la octava, con una reducción el 3,6%, mientras que a nivel nacional la reducción que se ha producido es el 2%<sup>45</sup>.

En las cartillas asignadas en enfermería también se produce una disminución al pasar de 1.814 a 1.738, con una reducción algo menor que la experimentada a nivel nacional que fue del 6%.

Si contabilizamos el número de centros de salud que había en 2009, 76 y los que hay en 2015, 85, comprobamos que durante la crisis la Región de Murcia ha construido 9 centros de salud.

<sup>44</sup> Datos obtenidos del Ministerio de Sanidad

[https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/prestaciones/centrosServiciosSNS/hospitales/docs/Catalogo\\_Nacional\\_de\\_Hospitales\\_2009.pdf](https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/prestaciones/centrosServiciosSNS/hospitales/docs/Catalogo_Nacional_de_Hospitales_2009.pdf)

<https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/prestaciones/centrosServiciosSNS/hospitales/docs/CNH2016.pdf>  
(Última visita 26/04/2017)

<sup>45</sup> El número de cartillas sanitarias asignadas en medicina familiar y en enfermería y el número de centros de salud se ha obtenido de la web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. <http://www.msc.es/ConsultaSIAP/inicio.do?metodo=cargarPaginaInicio> (Última visita 01/05/2017).

Por último es importante destacar como señala el Estudio del Consejo Económico y Social de Murcia de noviembre de 2015 relativo al modelo de financiación autonómica y sus consecuencias para la región de Murcia que no existe evidencia alguna de relación entre la infrafinanciación autonómica que sufre la Región de Murcia y la evolución de la mortalidad para ninguna de las causas de mortalidad, tampoco la hospitalaria, ni los ingresos hospitalarios, ni infecciones hospitalarias, ni otros indicadores de salud considerados, lo que sugiere que las Comunidades de régimen común, también la Región de Murcia, *“están garantizando de forma efectiva la igualdad de acceso de los ciudadanos a unos servicios básicos de calidad, medida a través de los indicadores escogidos, pese a las notables diferencias en acceso a financiación de estos servicios que el sistema de financiación produce. Esta es la razón de que los efectos del desigual acceso a la financiación generado por el sistema de financiación autonómica se identifiquen en el déficit público autonómico, ya que las comunidades peor financiadas han de incurrir en déficits sistemáticamente mayores que los de las comunidades mejor financiadas para garantizar una provisión homogénea en todo el territorio nacional de bienes y servicios públicos.”* (Sánchez, Méndez y Martínez 2015, p. 124).

Por el contrario, los Servicios Sociales sí vieron reducidos significativamente sus aportaciones en la etapa de mayores ajustes, lo vemos en el Grupo de función 3<sup>46</sup> de la Cuenta General de los años 2010 a 2015 y en las cuentas del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), sin embargo el esfuerzo de recuperación desde que se hace visible el fin de la crisis ha sido notable, así la Renta mínima de Inserción ha aumentado un 164% su presupuesto desde 2011, de cuatro millones a más de diez y medio, ha triplicado el número de beneficiarios, de 3.763 a 4.250 y ha duplicado la tasa de cobertura de beneficiarios por cada mil habitantes de 3,17 euros a 6,22 euros<sup>47</sup>. En

---

<sup>46</sup> El Grupo de Función 3, Seguridad y Protección Social, engloba los programas Planificación y Evaluación de Servicios, Protección del Menor, Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, Familia, Reconocimiento de Derechos Prestaciones de Dependencia, Prevención Violencia de Género, Reforma Juvenil, Administración Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo, Promoción y Servicio Juventud y promoción de la Mujer.

<sup>47</sup> [http://imserso.es/imserso\\_01/documentacion/estadisticas/seiss/r\\_minimas/ren\\_min/index.htm](http://imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/seiss/r_minimas/ren_min/index.htm) (Última visita 01/05/2017)

conjunto, el mencionado Grupo de Función 3 presenta en el periodo un descenso del 12%.

En el Instituto Murciano de Acción Social se produce en los seis años una disminución del 21%, aunque es de destacar que en el ejercicio 2016 se dotaron unos créditos definitivos superiores a 250 millones, a nivel de la anualidad de 2011 y en el presupuesto de 2017 se han previsto créditos por 264 millones, a niveles ya de los disponibles en 2012.

Es interesante observar el peso que las tres competencias principales del Estado del Bienestar han sostenido a lo largo del periodo de análisis inicial, desde el año 2002, primer año de asunción de las competencias de sanidad hasta el 2015.

En el siguiente gráfico (Gráfico 11) se puede observar la participación de los gastos de Sanidad, Educación y el IMAS en el total del gasto no financiero de la Administración General.

Hasta 2010, la media de la participación de la educación en el total de gasto financiero fue inferior al 30%, el 28,3%, oscilando entre el 27% y el 29,6% dependiendo del año, siendo mayor en los dos primeros años y en el 2009, y menor en el resto. A partir de 2010 la media es superior al 30%, con la mayoría de los años sobrepasando holgadamente el 31%.

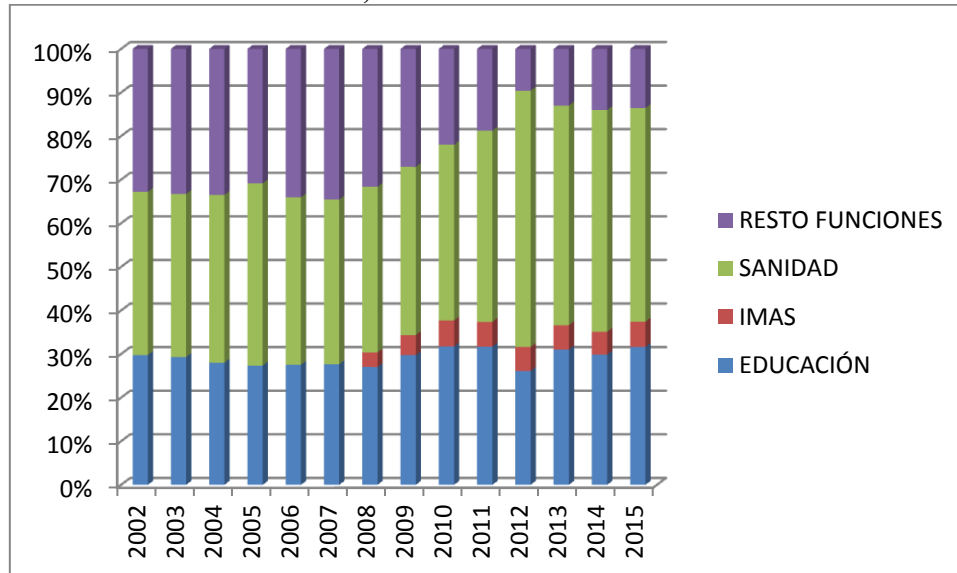
El IMAS, salvo los dos primeros años de su aparición como tal en la liquidación de presupuestos, donde aparece con porcentajes entre el 3% y el 5%, a partir de 2010 la media de su participación en el total de gasto no financiero será del 5,62%.

La sanidad comienza con una participación media del 39,2% para, con la incidencia ya comentada de 2012 (véase nota a pie 45), donde la participación del gasto sanitario asciende a casi el 59%, desde 2013 elevarse hasta algo más del 50% del total.

El resto de funciones de gasto al margen de la sanidad, la educación y la mayor parte de los servicios sociales que gestiona el IMAS, han ido perdiendo relevancia a consecuencia de las políticas de ajuste presupuestario conforme aumentaba el peso de los servicios fundamentales en el total del presupuesto no financiero, pasando del 32%

hasta 2010, a menos de la mitad, 15%, a partir de entonces, con alrededor de 530 millones no comprometidos.

**Grafico 11. CARM Sanidad, Educación e IMAS con relación al Total Gasto.**



*Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones de Gastos de la CARM años 2002 a 2015. Obligaciones Reconocidas Netas.*

Para concluir diremos que exceptuando los gastos en sanidad y algo menos en educación, en el resto de funciones se ha producido un descenso importante de los recursos durante la crisis, en cultura de un 80%, en infraestructuras y transportes del 67%, en investigación científica y técnica del 67% o en agricultura, pesca y ganadería del 79%.

En el siguiente capítulo estudiaremos como todo el desajuste de gastos e ingresos del periodo, y el consiguiente déficit, provoca un recurso excesivo al endeudamiento, que pasa de 1.340 millones en 2009 a los 8.100 de finales del 2016, un incremento superior al 500%, y en porcentajes del PIB regional, pasa del 4,8% al 28,7%, sin duda el mayor problema al que se enfrenta la administración regional en un futuro inmediato.

#### **4. EVOLUCIÓN DEL DEFICIT Y DE LA DEUDA. MEDIDAS DE LIQUIDEZ**

Los problemas del desfase entre recursos y empleos en las cuentas públicas españolas no son nuevos ni podemos achacarlos tampoco exclusivamente a la enorme crisis económica mundial que se ha vivido desde el verano de 2007 y por fortuna ya superada.

La serie de los saldos presupuestarios desde 1976 que se muestran en la tabla 19 así lo demuestra.

**Tabla 19**  
**Saldo presupuestario medio en porcentaje del PIB**

<b>Periodo</b>	<b>1976/ 1980</b>	<b>1981/ 1985</b>	<b>1986/ 1990</b>	<b>1991/ 1995</b>	<b>1996/ 2000</b>	<b>2001/ 2005</b>	<b>2006/ 2010</b>	<b>2011/ 2015</b>
<b>Saldo presup.</b>	-1,34	-5,02	-4,04	-5,62	-2,66	0,02	-4,12	-7,56

*Fuente: Martínez Fernández, Palma Martos y Chase Solán 2016 p.681*

Podemos apreciar cómo en el saldo presupuestario entre los años 1976 y 2015, en realidad, hasta la actualidad, el déficit ha sido la norma, donde el equilibrio (o superávit) presupuestario es anecdótico, sólo se alcanza en el periodo 2004-2007, siendo la tónica general un déficit promedio superior al 5% del PIB y da pie a pensar, como sostienen algunos autores, la existencia de un *“componente estructural dentro del saldo presupuestario primario (saldo presupuestario excluidos los pagos de intereses), cuyo valor medio durante ese periodo ha sido del -2,37% del PIB”* (Martínez Fernández, Palma Martos y Chase Solán, 2016, p. 690).

Además nuestro país se caracteriza por experimentar desde hace años un proceso de *“envejecimiento del envejecimiento demográfico que podríamos identificar con una involución poblacional por la cual ha aumentado considerablemente el número de personas dependientes por cada persona en edad de trabajar”* (Cantarero y Pascual, 2016, p. 4). Todo ello impacta en nuestra capacidad de financiación de los gastos de tipo social, a los cuales están ligados, además de que nuestro elevado déficit público y *“lenta*

*devolución*" de nuestra deuda pública en las próximas décadas se hará entre un menor número de contribuyentes.

Y es que el 80% del gasto sanitario en nuestro país se dedica a atender enfermedades crónicas como cardiovasculares, diabetes, cáncer, dolencias psiquiátricas, pulmonares, etc. Además, la mitad de la población sufre al menos una enfermedad crónica mientras que una vez pasados los 65 años, tienen de media cuatro enfermedades de ese tipo (Cantarero y Pascual, 2016, p. 8)

Según esto, *“el déficit presente se debe a una estructura de gasto primario (sin intereses) generada sobre la base de ingresos extraordinarios e ingresos coyunturales y esta estructura de gasto conlleva el reconocimiento y consolidación de obligaciones presupuestarias inasumibles para el nivel de ingresos corriente”* (Martínez Fernández, Palma Martos y Chase Solán, 2016, p. 683).

En los últimos años y a partir de 2011, las cosas comienzan a mejorar, aunque a un ritmo decreciente, hasta prácticamente estabilizarse. Mientras que en 2012 el déficit ajustado se redujo en casi 2,7 puntos de PIB (pasando del 4,4% al 1,7% del PIB), en 2013 la mejora fue de sólo cuatro décimas de punto, hasta un nivel de déficit del 1,26% del PIB.

Tras las mejoras de 2012 y 2013 se produce un retroceso en 2014 y 2015, *“una realidad que tiene más que ver con una rebaja en los objetivos que con un aumento del déficit per se”* (Lago Peñas, 2017, p. 64). En 2014 el déficit se incrementó en una décima de punto del PIB y en 2015 lo hizo en cuatro centésimas de acuerdo con los datos de contabilidad presupuestaria ajustada, mientras que el déficit de Contabilidad Nacional<sup>48</sup>,

---

<sup>48</sup> Saldo en Contabilidad Nacional. Son necesarios tres ajustes para obtener el Saldo en CN a partir del Saldo Presupuestario: el ajuste por obligaciones devengadas y pendientes de reconocer en el presupuesto (En el saldo de Contabilidad Nacional estos gastos se contabilizan con criterio de devengo. En cambio, en Ejecución Presupuestaria se contabilizan en los años en que se reconocen. Cuando se reconocen en el presupuesto gastos ya devengados en ejercicios anteriores se produce un ajuste positivo, es decir, el saldo presupuestario aumenta en esas cuantías para obtener el Saldo en CN. Los gastos devengados según Contabilidad Nacional y pendientes de reconocer en el presupuesto suponen un ajuste negativo, es decir, el Saldo Presupuestario se reduce por importe de esos gastos para obtener el Saldo en CN), el ajuste por las devoluciones de las liquidaciones negativas 2008 y 2009 (Esta devolución se aplazó a 5 años para posteriormente ampliarlo a 10 años a partir del II Trimestre de 2012. En la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 31 de julio de 2015 las CC.AA solicitaron una ampliación del pago de estas liquidaciones a 20 años) y el resto de ajustes debidos a las diferencias entre los distintos criterios de

experimentó en este último año una ligera reducción de en torno a una décima de punto a pesar de la reducción en casi 3.500 millones de euros del gasto en intereses que se ha producido en Contabilidad Nacional como resultado de la mejora de las condiciones financieras del FLA y el Fondo de Proveedores, que veremos más adelante, y a que *“la mejora de los saldos autonómicos registrada en los últimos ejercicios proviene en buena parte de una reducción de las partidas de inversión hasta niveles históricamente muy bajos que no podrán mantenerse por mucho tiempo sin que comiencen a afectar negativamente a la calidad de los servicios públicos”* (De la Fuente, 2016, p. 1).

En el período 2011-2015 por tanto, las CC.AA. han efectuado un ajuste del 1,7% del PIB, reduciéndose el déficit desde el 3,4% del año 2011 hasta el 1,7% en 2015 (AIREF, 2016 p. 34). De hecho parecía que las CC.AA. se habían topado con un suelo para seguir rebajando su desequilibrio fiscal del -1,5% del PIB (Lago Peñas, 2017, p. 64). Todo ello con una enorme disparidad de comportamientos que tienen que ver con las diferencias de los recursos aportados por el SFA a cada CA, y con las divergencias en pos del cumplimiento de los objetivos de consolidación. En concreto las cuatro CC.AA. del arco mediterráneo han incumplido objetivos de forma sistemática.

En 2016 se ha producido una sustancial y generalizada caída del déficit autonómico gracias no tanto a las medidas de ajuste de las CC.AA., como por los mayores ingresos del SFA, en concreto por la liquidación de 2014, practicada en 2016, que ha supuesto para las regiones 7.600 millones, alrededor del 90% de la reducción prevista de su déficit en 2016 por la AIREF que fue del 0,8%<sup>49</sup> (Lago Peñas, 2017, p. 64).

Por primera vez en muchos años en 2016 este subsector ha cumplido el objetivo de déficit del 0,7% del PIB. Sin embargo, es importante señalar tres consideraciones:

---

la Contabilidad Presupuestaria y de Contabilidad Nacional (Recaudación Incierta, ampliaciones de capital a empresas públicas, Fondos Europeos, criterio de devengo para los gastos de intereses en lugar de caja, etc. Estos ajustes suelen ser negativos, lo que supone un empeoramiento del Saldo en términos de CN) (Conde-Ruiz, Marín y Rubio-Ramírez, 2016, p.10).

<sup>49</sup>[http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/624/original/2016\\_08\\_29\\_Informe\\_prevision\\_cierre\\_2016.pdf?1472452678](http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/624/original/2016_08_29_Informe_prevision_cierre_2016.pdf?1472452678) (Última visita 5/5/2017).



La primera, que aun así, seis CC.AA. no han cumplido el objetivo, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Cantabria, Extremadura, Aragón y Cataluña (AIReF, 2017).

La segunda, que este cumplimiento se debe al incremento que ha sufrido en 2016 el objetivo del 0,3% al 0,7%, si no hubiera sido así, probablemente solo 3 CC.AA., Asturias, Baleares (estas dos con un déficit del 0,3%) y Canarias, que ha tenido déficit del 0,2% de su PIB regional, hubieran cumplido, y tal vez, Galicia y La Rioja, cuyo nivel de déficit ha sido del 0,4%, y Castilla y León y Andalucía con un 0,5% (AIReF, 2017).

Y la tercera, que este cumplimiento se debe a la mejora de la liquidación de 2014 respecto a la de 2013 liquidada este pasado año, a la que nos hemos referido anteriormente, por lo que todavía falta más de un 0,5% de déficit estructural por ajustar (Conde-Ruiz, Marín, y Rubio-Ramírez, 2016).

Para 2017, la AIReF considera factible que las CC.AA. cumplan el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB. El incremento de los recursos del sistema de financiación en 2017 sitúa al conjunto del subsector en una posición favorable para realizar el ajuste de dos décimas de PIB necesario para alcanzar el objetivo fijado para 2017 en el conjunto del sector autonómico. Murcia junto con Aragón, Navarra, Comunidad Valenciana, Cantabria y Extremadura son las seis CC.AA. que la AIReF considera que no cumplirán su objetivo de consolidación, especialmente Murcia, Cantabria y Extremadura a las que califica como muy improbable que puedan cumplir. (AIReF Abril 2017 p.7)

#### ***4.1 El Déficit Sostenidamente (In) Sostenible de la Hacienda Pública de la Región de Murcia<sup>50</sup>***

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pese a incumplir sistemáticamente los objetivos de estabilidad presupuestaria como podemos observar en las tablas 20 y 21 siguientes, ha reducido sustancialmente en los últimos siete años su desequilibrio

---

<sup>50</sup> Con referencia a la Hacienda Pública española los profesores de la Universidad de Sevilla, Martínez Fernández, Palma Martos y Chase Solán utilizan este título en uno de sus apartados del artículo *Cálculo de los componentes estructurales del déficit público español (1992-2015)*.

presupuestario en casi un 65% si consideramos los datos ajustados en términos de contabilidad nacional, algo menos si tomamos en cuenta el saldo en contabilidad presupuestaria.

**Tabla 20. Evolución Déficit Región Murcia**

Consolidado	Operaciones no Financieras				Operaciones Activos Financieros	Resultado presupuestario	Resultado presupuestario	Necesidad de Financiación Contabilidad Nacional
	Recursos	Empleos	Activos Financieros					
	Derechos Reconocidos	Obligaciones Reconocidas	Ingresos	Gastos				
2010	3.725.812	4.977.460	1.900	4.216	- 2.317	- 1.253.965	-1.254	-1.365
2011	3.466.657	4.598.060	1.877	7.099	- 5.222	- 1.136.625	-1.137	-1.281
2012	3.449.110	4.317.303	2.335	5.342	- 3.007	- 871.200	-871	-866
2013	3.542.869	4.213.176	185.233	182.723	2.510	- 667.797	-668	-851
2014	3.462.819	4.248.703	2.597	3.435	- 837	- 786.721	-787	-779
2015	3.564.376	4.336.748	2.949	11.029	- 8.080	- 780.453	-780	-711
2016	3.800.523	4.279.580	10.615	2.387	8.228	- 470.829	-471	-484
Miles €							Millones €	

Fuente: Elaboración propia con datos de Ejecución Presupuestaria del MINHAFP 2017 y de Necesidad y Capacidad de Financiación de la Administración Regional excluido el saldo de las liquidaciones negativas definitivas del sistema de financiación con efecto sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, IGAE.

**Tabla 21. Déficit Región de Murcia en términos de CN y Objetivos de Estabilidad**

Déficit de la Región de Murcia y objetivos de Estabilidad presupuestaria		
Ejercicio	Déficit	Objetivo EP
2010	-4,88%	-2,40%
2011	-4,70%	-1,30%
2012	-3,26%	-1,50%
2013	-3,21%	-1,59%
2014	-2,93%	-1,00%
2015	-2,58%	-0,70%
2016	-1,70%	-0,70%
2017		-0,60%
2018		-0,30%
2019		0,00%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de MINHAFP y de la IGAE<sup>51</sup>

<sup>51</sup> <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCC.AA.s/Objetivos-de-Estabilidad-y-Deuda-por-Comunidad-Aut%C3%B3noma.aspx>

Pese al evidente esfuerzo realizado, el déficit del -1,7% del PIB regional alcanzado en 2016 se encuentra muy lejos del -0,7% necesario en 2016 y aún más de cumplir el objetivo marcado de estabilidad para el año próximo del -0,6%, que en valores absolutos supondrían unos 179 millones que la región podría emplear por encima de los recursos obtenidos<sup>52</sup>.

El objetivo por tanto de reducir poco más de 300 millones en términos de contabilidad nacional (pasar de los 484 de déficit del pasado 2016 a los 179 permitidos para 2017) se presenta hartamente complejo, y de hecho, la AIReF considera que la Comunidad de la Región de Murcia debería realizar uno de los mayores esfuerzos de todo el subsector autonómico para alcanzar el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB en 2017, teniendo en cuenta que el esfuerzo medio realizado por esta comunidad en el periodo 2008-2015, en opinión de la Agencia, también fue inferior a la media del resto de CC.AA. (AIReF, febrero 2017, p.3).

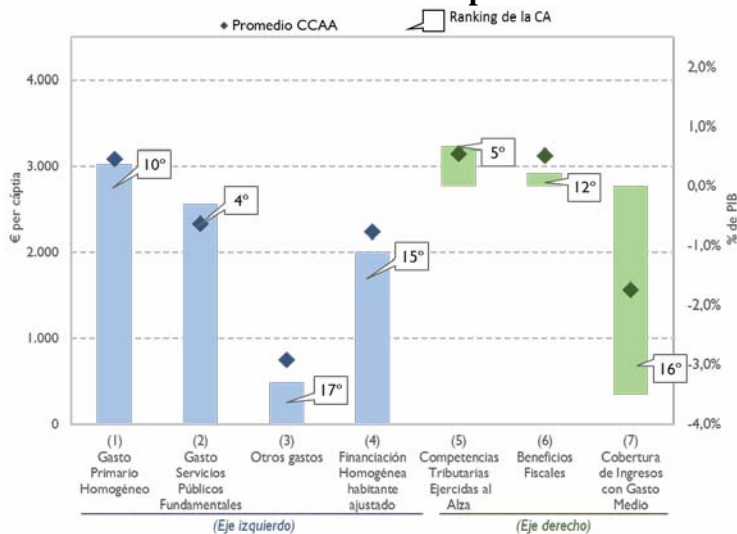
El organismo que tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo, valora que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se encuentra en una posición relativa superior a la del subsector regional en gastos y competencias tributarias ejercidas al alza, y en una posición relativa cercana a la media en gasto primario homogéneo y por encima en el caso del gasto en servicios públicos fundamentales, como se ve en el gráfico siguiente (Gráfico 12).

---

<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/iafinanciacion.aspx>

<sup>52</sup> PIB Regional estimado para 2017: 29.826.037.000€. Objetivo de Estabilidad para el ejercicio 2017 (-0,6% del PIB Regional): -178.956.222€

**Gráfico 12. Posición relativa respecto al subsector**



♦ Promedio CC.AA., el número dentro del cuadrado marca su posición en el ranking de CC.AA..

Fuente: AIReF Febrero 2017

Como muestra el Gráfico 12, en cuanto al gasto, la comunidad está en la media en gasto primario homogéneo, y por encima de la media en el gasto en servicios públicos fundamentales, la media estaría en la señal del punto y la CARM tendría un gasto superior, el señalado por la barra azul, ocupando el 4º lugar en el ranking.

En financiación proporcionada por el sistema de financiación y como hemos resaltado en los capítulos anteriores, está muy por debajo de la media, siendo de las últimas en financiación por habitante ajustado.

Como vimos en el capítulo segundo con el trabajo de los profesores Fuenmayor y Granell (2017, p. 21) y el informe de la AIReF (2015, p.16), la región se encuentra por encima de la media respecto a las competencias tributarias ejercidas al alza y por debajo en beneficios fiscales.

Por el lado de los recursos previstos por la administración regional, la AIReF considera prudente el escenario de ingresos recogido en el presupuesto autonómico de 2017, tanto a nivel de ingresos del sistema de financiación, que serán superiores a los del año 2016, estimando que, en caso de actualización de los recursos del sistema de financiación autonómica sobre los de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, podrían

ser superiores a los recogidos por la propia Comunidad. Adicionalmente, en el presupuesto autonómico se prevé un incremento del resto de recursos que la AIREF considera atinado.

Sin embargo, por el lado de los gastos la Agencia advierte de claros riesgos de incumplimiento en sus previsiones. El escenario para 2017 que la comunidad plantea en sus presupuestos supone una caída sobre el cierre de 2016 cercano al 2%, cuando las estimaciones de la AIREF sobre evolución del gasto, basadas fundamentalmente en el modelo de proyección de gasto sanitario y educativo, apuntan, por el contrario, a un crecimiento de los empleos superior al 3% (AIREF, febrero, 2107, p. 4).

Los estudios del profesor De la Fuente en FEDEA (De la Fuente, 2016. p. 16) sitúan a la Región de Murcia como la quinta región que más ha aumentado los gastos totales por habitante a precios constantes de 2010<sup>53</sup>, un 5,7% más que la media, donde solo nos superarían Cataluña, País Vasco, Extremadura y Aragón, y la tercera Comunidad en aumento de gasto corriente neto de intereses por habitante, que podría ser un buen indicador de calidad de los servicios públicos prestados, un 10% por encima de la media, solo por detrás de Extremadura y Asturias.

En su último estudio de 9 de mayo de 2017 (De la Fuente 2017 p.17) modifica algo estos datos, la Región de Murcia sería la cuarta en gasto total, por detrás tan solo de País Vasco, Cataluña y Aragón y en la misma situación, empatada con La Rioja, siete puntos por encima de la media de las CC.AA.; y superada por País Vasco, Cataluña y Asturias en gasto corriente neto de intereses, y con los mismos siete puntos porcentuales superior a la media. En operaciones de capital, las grandes perjudicadas a lo largo de la crisis y la poscrisis, la región sería la novena empatada con Andalucía y Castilla y León, y 6 puntos por debajo de la media.

Con estos datos, la conclusión de que hemos “llegado al hueso”, tan utilizada durante la crisis, parece bastante arriesgada, más bien dan pie a exigir a la administración regional que no ceje en sus esfuerzos por alcanzar la necesaria consolidación presupuestaria.

---

<sup>53</sup> El intervalo temporal estudiado es desde 2003 –“un año en el que no parece que hubiera excesivas quejas sobre la calidad de los servicios públicos fundamentales en nuestro país”– hasta 2015 (De la Fuente 2016 p.16)

Sin embargo, los datos anteriores difieren de los que vimos en el Capítulo 2 de este trabajo, de los Profesores Fuenmayor y Granell (Fuenmayor Fernández y Granell Pérez, 2017, p. 15), también con los de la AIREF de esa misma sección (Gráfico 12), e indirectamente de los de Sánchez, Méndez y Martínez (2015, p. 116) que consideran parte del déficit generado consecuencia de la infrafinanciación y no de la mayor propensión al gasto de las CC.AA. más deficitarias, pero son compatibles con lo sostenido en este trabajo en capítulos anteriores, sobre el gasto tanto en educación como en sanidad por habitante que está y ha estado por encima de la media del total de CC.AA. (tabla 17, gasto sanitario y educativo por habitante y PIB en el año 2014), así como también lo podemos comprobar en la siguiente tabla 22, donde observamos que tanto en educación como en sanidad todos los años de la crisis y la poscrisis el gasto por habitante ha sido superior al de la media del resto de CC.AA..

**Tabla 22. Gasto Educación y Sanidad por habitante CARM y España**

EDUCACIÓN	Pob R.		Pob.España	RM/Hab	España/Hab	
	CARM	Total CC.AA.				Murcia
2007	1.208.150	40.021.569	1.419.567	45.668.938	851,07	876,34
2008	1.391.893	43.835.259	1.441.783	46.239.271	965,40	948,01
2009	1.481.012	45.791.734	1.453.545	46.486.621	1018,90	985,05
2010	1.476.744	44.900.393	1.459.076	46.667.175	1012,11	962,14
2011	1.412.579	43.568.699	1.461.928	46.818.216	966,24	930,59
2012	1.298.666	39.897.214	1.461.987	46.727.890	888,29	853,82
2013	1.273.129	38.959.224	1.461.803	46.512.199	870,93	837,61
2014	1.249.007	38.985.389	1.463.773	46.449.565	853,28	839,31
2015	1.302.807	40.612.041	1.466.507	46.445.828	888,37	874,40
SANIDAD	TOTAL		Pob R.	Pob.España	RM/Hab	España/Hab
	CARM	CC.AA.				
2007	1.755.530	53.708.739	1.419.567	45.668.938	1236,67	1176,05
2008	2.132.190	60.113.950	1.441.783	46.239.271	1478,86	1300,06
2009	2.258.270	63.460.498	1.453.545	46.486.621	1553,63	1365,13
2010	2.240.581	63.462.511	1.459.076	46.667.175	1535,62	1359,90
2011	2.265.509	63.464.327	1.461.928	46.818.216	1549,67	1355,55
2012	2.110.545	63.461.939	1.461.987	46.727.890	1443,61	1358,12
2013	2.086.493	63.466.034	1.461.803	46.512.199	1427,34	1364,50
2014	2.074.552	63.466.034	1.463.773	46.449.565	1417,26	1366,34

Total MECD y Admones. Educativas de CC.AA. Gasto Público, excluidos capítulos financieros. miles de € y habitantes. <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/series.html>  
 Gasto Sanitario Público Principio de Devengo. Aportación al Gasto Público en Sanidad Total Consolidado. miles de € y habitantes. <https://www.mssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>

Si calculamos los datos del gasto primario (gasto no financiero menos el capítulo III de intereses) para la CARM y para el total de CC.AA., observaremos que el gasto por habitante de la Región de Murcia es inferior a la media de las CC.AA., excepto en 2010, como podemos ver en la tabla 23, lo que coincide con las conclusiones de Fuenmayor y Granell y de la propia AIREF.

**Tabla 23**

**Evolución del Gasto Primario por habitante de la R. de Murcia**

<b>CARM</b>					
	<b>GNF</b>	<b>CAP. III</b>	<b>G.PRIMARIO</b>	<b>G.PRIM./HAB</b>	<b>GNF/HAB</b>
<b>2010</b>	4.977.460.220	65.558.990	4.911.901.230	3.366	3.411
<b>2013</b>	4.213.176.310	234.340.190	3.978.836.120	2.722	2.882
<b>2014</b>	4.248.702.930	300.201.580	3.948.501.350	2.697	2.903
<b>2015</b>	4.336.748.430	151.748.590	4.184.999.840	2.854	2.957
<b>2016</b>	4.279.580.470	97.740.290	4.181.840.180	2.846	2.912
<b>TOTAL CC.AA.</b>					
	<b>GNF</b>	<b>CAP. III</b>	<b>G. PRIMARIO</b>	<b>G. PRIM./HAB</b>	<b>GNF/HAB</b>
<b>2010</b>	1,57295E+11	3.003.211.240	154.291.825.020	3.306	3.371
<b>2013</b>	1,38922E+11	7.296.544.910	131.625.451.220	2.830	2.987
<b>2014</b>	1,39516E+11	7.940.394.090	131.575.154.020	2.833	3.004
<b>2015</b>	1,44926E+11	5.390.893.720	139.535.008.920	3.004	3.120
<b>2016</b>	1,43411E+11	3.812.099.230	139.599.183.920	3.004	3.086

*Euros*

*Elaboración Propia con Datos de Ejecución Presupuestaria de CC.AA. MINHAFP*

*<https://serviciotelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>*

*<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9681>*

#### **4.2 Dinámica del Endeudamiento del Sector Público**

Una de las secuelas más preocupantes del largo periodo de crisis en el que ha estado inmersa la economía española es el acelerado crecimiento del endeudamiento del sector público.

La deuda pública española se situaba antes del estallido de la crisis financiera de 2008 por debajo del 40% del PIB, un nivel muy inferior al de países como Alemania, Francia o Italia. La abrupta caída de los ingresos y el aumento de gastos financieros o de prestaciones por desempleo a nivel del Estado, o de gastos corrientes en el subsector

autonómico, desembocó en sucesivos y elevados déficits, que han tenido que ser financiados con pasivos financieros en un entorno de recesión, y que ha supuesto que en apenas una década, la ratio de deuda sobre PIB haya aumentado en más de 60 puntos porcentuales y se sitúe en el nivel de Francia y muy por encima de Alemania (Cantalapiedra y Jiménez, 2017, p. 59).

La deuda pública española llegó a situarse en algo más del 100% del PIB en 2014, y actualmente se encuentra en el 99,4%, claramente por encima de la media de la zona del euro (89,2%)<sup>54</sup>, aunque inferior al de las economías avanzadas del mundo, que se sitúan por encima del 100 por cien<sup>55</sup> (FMI 2017), un nivel solo alcanzado tras el final de la Segunda Guerra Mundial y máximo en los dos últimos siglos y una cifra, la de las economías avanzadas, que triplica a la del resto de economías del mundo (Maudos, 2014).

Si el volumen de la deuda pública ha sufrido un cambio radical en los últimos años, la participación de las diferentes administraciones en el total de la deuda pública en circulación también ha cambiado de forma notoria con el paso del tiempo. En 1985, la Administración General del Estado concentraba prácticamente todo el saldo (90,3% del total de la deuda), seguida muy de lejos por las corporaciones locales (7,3% del total). Las CC.AA. apenas tenían un peso testimonial dentro de la deuda pública española (2,4% del total), como consecuencia lógica del reducido nivel de competencias de servicios públicos que gestionaban en ese momento en su conjunto. (Ruiz-Huerta Carbonell y García-Díaz 2012 p.131).

Los saldos de 2002 y 2010, como podemos ver en la tabla 24, reflejan una realidad diferente, con una sensible disminución de la presencia de la Administración Central en el total de deuda pública en circulación (82,5% y 77,5%), mientras que aumentan su participación las CC.AA. (12% y 17,5%). Las corporaciones locales mantienen una cantidad de endeudamiento reducida, y en disminución, en el conjunto de la deuda

---

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (Última visita 9/5/2017).

<sup>55</sup> En el Monitor Fiscal de octubre de 2013, el Fondo Monetario Internacional situaba la Deuda/PIB de las economías más avanzadas del mundo en el 108%, cifra que triplica a la del resto de economías (35,3%) (Maudos, 2014, p. 66).



pública española en circulación (entre el 5,5% y el 5%). El peso creciente de las Comunidades no es sino el reflejo de la insuficiencia de sus ingresos ordinarios para hacer frente al intenso crecimiento del gasto autonómico, consecuencia de la asunción de las competencias atribuidas en la Constitución y que acabaron de ser descentralizadas al principio de la década anterior, en lo que se refiere a sus componentes esenciales (Ruiz-Huerta Carbonell y García-Díaz 2012 p.132).

**Tabla 24**

<b>Deuda según el Protocolo Déficit Excesivo</b>				
	<b>Total</b>	<b>Admón. Central.</b>	<b>CC.AA.</b>	<b>CC.LL.</b>
<b>2002</b>	389.568	321.575	46.471	21.522
<b>2010</b>	711.249	551.557	124.239	35.453
<b>2016</b>	1.278.545	969.552	276.899	32.094
		<b>AC/Total</b>	<b>CC.AA./Total</b>	<b>CC.LL./Total</b>
<b>2002</b>		82,55%	11,93%	5,52%
<b>2010</b>		77,55%	17,47%	4,98%
<b>2016</b>		75,83%	21,66%	2,51%

*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.  
www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html Cuadros 11.4, 11.5 y 13.10*

Las cifras de 2016 reflejan la misma tendencia, menor importancia de la Administración Central en el total de la deuda en circulación del Estado, mayor porcentaje de la participación de las CC.AA. hasta situarse en casi el 22%, y disminución importante del porcentaje de las Corporaciones Locales, hasta el poco relevante 2,5% del total.

Como veremos en la tabla 25, en los siete primeros años de la crisis, la deuda pública casi se triplicó en términos de PIB, lo que implica que por término medio, la ratio deuda/PIB ha crecido un 17% al año desde 2007, llegando a aumentar en un solo año (2012) casi 16 puntos porcentuales (Maudos, 2014, p. 67), principalmente al convertir la nueva administración la deuda comercial del Estado y de las CC.AA. y Ayuntamientos en deuda financiera, y solo a partir de 2015 se ha logrado cierta estabilización. La reducción de la deuda en 0,1 puntos porcentuales en 2015 se logró merced al notable crecimiento del PIB nominal (3,8%), pero también gracias a la venta de activos por importe de 1,5% del PIB (16.269 millones de euros) (Cuenca, 2016, p. 49).

**Tabla 25**

Deuda según protocolo de déficit excesivo (PDE) Administraciones Públicas y CARM. porcentaje PIB <sub>pm</sub>					
	AA.PP.	A.C. Deuda Neta	CC.AA.	CC.LL.	CARM PIB REG.
<b>2007</b>	35,6	27,9	5,7	2,7	2,3
<b>2008</b>	39,5	31,5	6,7	2,8	2,6
<b>2009</b>	52,8	43,6	8,6	3,2	4,8
<b>2010</b>	60,1	49,4	11,5	3,3	7,5
<b>2011</b>	69,5	56,7	13,6	3,4	10,3
<b>2012</b>	85,7	67,4	18,2	4,2	17,4
<b>2013</b>	95,5	74,2	20,5	4,1	20,9
<b>2014</b>	100,4	76,1	22,9	3,7	25,7
<b>2015</b>	99,8	73,5	24,5	3,3	27,6
<b>2016</b>	99,4	71,5	24,9	2,9	29,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

[www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html) Cuadros 11.4, 11.5 y 13.10

Al finalizar 2016, la deuda de las AA.PP., según la metodología del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)<sup>56</sup>, ascendió a 1.106.952 millones de euros (99,4% del PIB), frente a 1.073.894 millones (99,8% del PIB) al término del año anterior, lo que representa un descenso de media décima de la ratio deuda PIB, en línea con la tendencia seguida el año anterior (MINECO, 2017, p. 27).

Asegurar la reducción de la deuda pública en España a medio plazo depende de varios factores: la tasa de crecimiento del PIB, el tipo de interés de la deuda, el nivel de deuda de partida y la magnitud del déficit/superávit primario, es decir, el que no tiene en cuenta los intereses de la deuda. Así, para que la ratio disminuya, es necesario no solo conseguir superávits primarios, sino que el PIB nominal crezca por encima del tipo de interés de la deuda pública (Maudos, 2014). El tipo de interés medio del pasado 2016 ha

<sup>56</sup> El concepto de 'Deuda elaborada según el PDE' se diferencia del concepto de 'Pasivos totales' en que no incluye los pasivos de las AA.PP. en poder de otras AA.PP. ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. Además, en cuanto a los métodos de valoración, los valores representativos de deuda se computan por su valor nominal en la deuda elaborada según el PDE.

sido según los datos del Tesoro Público del 2,93%<sup>57</sup> y el crecimiento del PIB del 3,2%, casi el doble que el de la zona Euro.

Los datos anteriores avanzan que en previsiones, al finalizar el año 2017, la deuda pública representará el 98,8% del PIB, cifra seis décimas inferior a la de finales de 2016. Y lo mismo en 2018 hasta situarse en 2020 en el 92,5% del PIB. A esta reducción contribuirá el crecimiento del PIB nominal y el saldo primario, que registrará superávit ya en 2018, se vaticina que el déficit primario se reduzca 1,4 puntos hasta el 0,4% del PIB en 2017 y el superávit primario se situará en el 2,1% del PIB en 2020 (MINECO 2017 p. 59)<sup>58</sup>.

En lo que respecta al conjunto del subsector CC.AA., su deuda aumentó en 13,65 MM € en relación a 2015, de modo que la ratio sobre el PIB creció cuatro décimas en 2016, alcanzando el 24,9% y superando el objetivo del 24,4%. Dentro del subsector CC.AA., el comportamiento fue bastante heterogéneo, de manera que la ratio de deuda sobre el PIB descendió solamente en tres de ellas: Islas Baleares, Canarias y Cataluña. En sentido contrario, destacan los aumentos de las ratios de Aragón (1 punto porcentual), Cantabria (1,1 pp.), Extremadura (2,2 pp.), Región de Murcia (1,5 pp.) y Comunidad Valenciana (1,1 pp.) (AIReF Abril 2017).

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece en su Disposición Transitoria primera un período transitorio hasta el año 2020 para el cumplimiento de los límites de deuda establecidos para los distintos sectores: 60% total AA.PP., 44% AC, 13% CC.AA. y 3% CC.LL.. Dado el stock actual de deuda y las perspectivas para los principales determinantes de la deuda en los 2 próximos años, el único subsector que cumpliría antes de 2020 (alcanzado ya en 2016) con esta disposición es el de las Corporaciones Locales. A nivel de CC.AA., las mejor situadas son Madrid, Navarra y País Vasco, las tres más ricas en PIB per cápita<sup>59</sup>, que alcanzarían en 2020 un nivel cercano al valor de referencia establecido en la Ley. Por el

<sup>57</sup> [www.tesoro.es/deuda-publica/historico-de-estadisticas/tipo-interés-medio-2001-2014](http://www.tesoro.es/deuda-publica/historico-de-estadisticas/tipo-interés-medio-2001-2014) (Última visita 9/5/2017).

<sup>58</sup> [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503\\_np\\_estabilidad.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf) (Última visita 9/5/2017).

<sup>59</sup> [www.ine.es/prensa/cre\\_2016\\_1.pdf](http://www.ine.es/prensa/cre_2016_1.pdf)

contrario, las CC.AA. que estarían más desviadas del nivel de referencia en 2020 son Cataluña, la Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla-La Mancha (AIREF, abril 2017).

La Región de Murcia, que también la hemos incorporado a la tabla 25 anterior, es la segunda región donde se ha producido una mayor explosión de la deuda pública en la última década, por detrás de País Vasco que partía en 2007 de un 1%, es cierto que sin contar a sus Diputaciones Forales, y terminó 2016 con un 14,5% del PIB regional de deuda, en términos absolutos pasó de 645 millones, prácticamente el mismo volumen que la Región de Murcia, más 1.318 de las Diputaciones Forales vascas, a 9.958 millones, más 3.409 de sus Diputaciones.

La CARM terminaba 2007 con un nivel de deuda del 2,3% del PIB regional para situarse en diciembre de 2016 en un 29,1%, ha multiplicado por más de 12 veces su volumen de deuda, tanto en porcentaje del PIB como a niveles de volumen absoluto de deuda, donde pasó de 648 millones a 8.305<sup>60</sup>.

En relación al cumplimiento de los objetivos de deuda pública, distintos acuerdos de Consejo de Ministros en 2013<sup>61</sup> aprobaron los objetivos de deuda de cada región, fijando para el caso particular de la Región de Murcia el 18,8% de su PIB regional. En 2014<sup>62</sup> se fijó el 21,9%, y en 2015 el 22,3%.

No obstante, los mencionados acuerdos permitían modificar el objetivo de deuda o contemplar como excepciones a los efectos de su cumplimiento el incremento del endeudamiento contraído con el Estado durante el ejercicio como consecuencia de los mecanismos adicionales de financiación, siempre que aquél no se destinase a financiar vencimientos de deuda financiera o déficit del ejercicio vinculado, así como otras circunstancias que, sin afectar al cumplimiento del objetivo de déficit o de la regla de gasto, y previa conformidad del MHAP, pudieran afectar a los límites de deuda y no derivasen de decisiones discrecionales de las CC.AA..

---

<sup>60</sup> [www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html) Cuadros 14.8, 13.9 y 13.10.

<sup>61</sup> Acuerdos de 12 de Julio, 30 de Agosto y 29 de Noviembre de 2013.

<sup>62</sup> Acuerdos de Consejo de Ministros de 27 de Junio, 12 de Septiembre de 2014 y 30 de Enero de 2015.

De este modo, en 2013 se autorizó como excepcional el incremento neto del endeudamiento de la Comunidad destinado a financiar la reconstrucción de los daños causados por el terremoto en Lorca y el incremento neto de la financiación extraordinaria solicitada para la ejecución del aval prestado a la sociedad concesionaria del Aeropuerto Internacional de Murcia. Una vez consideradas estas excepciones, el porcentaje del límite de deuda autorizado se situó en el 20,9% del PIB regional. Según el informe emitido por el MHAP sobre el grado de cumplimiento del objetivo de pública de la CARM, el volumen de deuda pública de la CARM a 31 de diciembre de 2013, computada por el Banco de España según la metodología del PDE, ascendía a 5.543 millones de euros, equivalente al 20,5% del PIB regional, lo que confirmaba el cumplimiento del objetivo de deuda por parte la CARM para dicho año (TCU, 2016, p.66)

Igualmente en 2014 se volvió a autorizar como excepcional para la CARM un incremento neto del endeudamiento destinado a financiar la reconstrucción de los daños causados por el terremoto en Lorca por un importe de 40 miles de euros y un incremento de financiación obtenida del Estado a través de los mecanismos adicionales de financiación de 943 millones de euros.

Según el informe emitido por el MHAP sobre el grado de cumplimiento del objetivo de deuda pública de la CARM, el volumen de esta a 31 de diciembre de 2014, computada por el Banco de España según la metodología del PDE, ascendió a 6.838 millones de euros, lo que representó el 25,6% del PIB regional, no superando el objetivo del 25,7% (6.864 millones de euros) fijado por el Gobierno a efectos de la verificación de su cumplimiento para dicho año, una vez consideradas las excepciones establecidas para la CARM (TCU, 2017, p.77).

También en 2015<sup>63</sup>, último informe emitido por el MINHAFP, publicado en octubre de 2016<sup>64</sup>, se autorizó un incremento neto de endeudamiento destinado a financiar daños

---

<sup>63</sup> Acuerdos de Consejo de Ministros de 11 y 30 Enero de 2015.

<sup>64</sup> [http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe%20Completo%20EP%202015%20\(2\).pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe%20Completo%20EP%202015%20(2).pdf) (Visitado por última vez el 11/5/2017).

del terremoto de Lorca por importe de 7,5 millones que financian gastos que no afectan al objetivo de déficit de 2015 o a financiar el gasto extraordinario de los nuevos antivirales de acción directa para el tratamiento de la Hepatitis C crónica. Según dicho informe la deuda a fin de año 2015 de la CARM era de 7.601 millones €, equivalente al 27,5% del PIB regional con lo que se cumplía también en el ejercicio 2015 el objetivo de deuda pública (27,5%).

La AIREF (AIREF, febrero 2107, p. 4) vaticina que el nivel de partida próximo al 30% del PIB con que ha terminado la región en 2016 hace improbable alcanzar el objetivo del 13% antes de 2045 y advierte que cualquier contratiempo macroeconómico o el abandono de las políticas de consolidación fiscal podrían volver la deuda insostenible

#### ***4.3 Mecanismos Adicionales de Financiación de las CC.AA.***

El cambio de gobierno central a comienzos de 2012 trajo la respuesta a una preocupante situación caracterizada por el progresivo agravamiento del problema de impagos de las Administraciones Territoriales a sus proveedores de bienes y servicios en los ejercicios precedentes.

Como fruto de una caída sostenida de sus ingresos, unido al incremento de los gastos, se produjo, amén de los importantes déficits a los que hemos hecho referencia a lo largo de todo este trabajo, el que las necesidades de financiación de dichos ejercicios se cubrieran mediante la formación de un importante stock de deuda comercial<sup>65</sup>.

La eliminación de ese volumen mil millonario de deuda comercial de todas las administraciones públicas<sup>66</sup>, que mantenían asfixiadas a miles de empresas proveedoras de la administración, se convirtió en un objetivo prioritario del nuevo Gobierno de

---

<sup>65</sup> La Ley Orgánica 9/2013 amplía el concepto de sostenibilidad financiera, pues como se afirma en el preámbulo “*la sostenibilidad financiera no es sólo el control de la deuda pública financiera, sino también es el control de la deuda comercial*”, centrándose en la protección a los acreedores del sector público, de manera que, se afirma, “*esta reforma amplía el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores*”.

<sup>66</sup> Al menos los 17.692 millones del Fondo de proveedores de 2012 reflejan, por definición, facturas de las CC.AA. presentadas antes de 1 de enero de 2012. Es decir que se convirtió deuda comercial anterior a 31-12-2011 –no reflejada como tal en el Protocolo de Déficit Excesivo– en Deuda Pública. (Ruiz Almendral y Cuenca 2014 p.42)

España, e imprescindible para promover la recuperación económica y contribuir a la creación de riqueza y empleo.

El total de obligaciones pendientes de pago consolidadas<sup>67</sup> de las AA.PP., partida contable que permite aproximar este tipo de deuda, alcanzó los 87,3 mil millones de euros en 2011 (8,1 % del PIB), según las cuentas financieras de la economía española, frente a los 57,1 mil millones de euros observados en 2007 (5,3 % del PIB)<sup>68</sup> (Delgado Téllez, Hernández de Cos, Hurtado y Pérez, 2015, p. 8).

El aumento de la deuda comercial durante este período, que fue generalizado en todas las administraciones, siguió concentrándose en mayor medida en las territoriales. Así, del total de la deuda comercial existente en 2011, cerca del 75 % correspondía a las CC.AA. y CC.LL. (Delgado Téllez et al, 2015, p. 8).

La puesta en marcha de los mecanismos adicionales de financiación de CC.AA. les ha facilitado a las regiones, como veremos, una elevada liquidez a unos costes muy reducidos, justo en un período de crisis económica que requería unas mayores necesidades de financiación y en un entorno de fuerte inestabilidad en los mercados financieros que en muchos casos les impedía acceder a la misma y en otros les exigían costes muy elevados, que ponían en riesgo la sostenibilidad financiera de las CC.AA..

Y, a cambio, ha supuesto, como ya hemos visto, mayores necesidades de financiación del Tesoro del Estado, que ha quedado reflejado en un incremento de la deuda pública. Este crecimiento de la deuda pública es resultado de la financiación de la deuda comercial acumulada de ejercicios anteriores. Al tratarse de un instrumento de transferencia directa de liquidez al proveedor o acreedor de las Administraciones Públicas, los mecanismos extraordinarios de liquidez han tenido una consecuencia muy positiva en términos de crecimiento y creación de empleo, y han permitido la

---

<sup>67</sup> El concepto de «obligaciones pendientes de pago» es solo una aproximación a los créditos comerciales que incluye éstos pero también otras rúbricas, como ajustes de Contabilidad Nacional y discrepancias estadísticas. Las obligaciones de pago consolidadas excluyen las deudas pendientes de las administraciones públicas con otras administraciones públicas. Esa consolidación incluye la deuda de CC.AA. y CC.LL. con el Estado por las liquidaciones definitivas de la participación en impuestos.

<sup>68</sup> Entre 1997 y 2007, período de expansión previo a la crisis económica, las cuentas pendientes de pago consolidadas se situaron en España en alrededor del 4% del PIB (Delgado Téllez, Hernández de Cos, Hurtado y Pérez, 2015, p. 8).

financiación de servicios esenciales competencia de las Administraciones Territoriales, como la sanidad, la educación o la protección social. (MINHAP a 2016, p. 6)

Estas políticas de liquidez han tenido un impacto significativo sobre el *stock* de deuda comercial y el período medio de pago a proveedores. Así, las obligaciones pendientes de pago consolidadas de las AA.PP. se situaron en 2013 en 58,7 mil millones de euros (5,6 % del PIB), niveles significativamente inferiores a los registrados en 2011. La reducción se habría concentrado en las Administraciones Territoriales, que disminuyeron su peso en el total de las obligaciones pendientes de las AA.PP. hasta alrededor del 50 %. (Delgado Téllez *et al*, 2015 p.8)

Los mecanismos adicionales de financiación creados por el Gobierno de España durante el período 2012-2015 han sido los siguientes:

El *Mecanismo Extraordinario de Financiación para el Pago a Proveedores (FFPP)*. Primero a los proveedores de las entidades locales, y muy próximo en el tiempo, dos semanas después, se hizo extensible a las CC.AA. mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012. El plan se financió con un crédito sindicado, que disponía del aval del Tesoro Público que, a su vez, contaba con la garantía de la Participación en los ingresos del Estado de ayuntamientos y comunidades, suscrito por el Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores (FFPP), creado por el Gobierno, y 26 entidades financieras, por valor de 30 mil millones, ampliables a 35 mil millones. (Delgado Téllez *et al*, 2015 p.13)

De dicho mecanismo se pusieron en marcha tres fases, en la primera y segunda fase se financiaban gastos anteriores al ejercicio 2012 y la tercera y última, se destinaba a atender gastos anteriores a 31 de mayo de 2013. Este mecanismo se extinguió en 2014.

En total, el FFPP ha abonado en sus tres fases, entre 2012 y 2014, 30,2 mil millones a las CC.AA. y 11,6 mil millones a las CC.LL. que se corresponden con 5.919.154 facturas de 67.129 proveedores. A la región de Murcia le fueron abonadas 421.622 facturas correspondientes a 3.747 proveedores por un valor de 1.789,5 millones. (MINHAP b 2016 p.10)



En cuanto al destino de los fondos, se puede observar como el 75,7% de las facturas abonadas se han destinado a servicios fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales), destacando el ámbito sanitario con un 65% del total, educación un 5% y las políticas sociales no llega a un 6%. En la región de Murcia los porcentajes varían significativamente, correspondiendo a la sanidad un 80% del total, un 1,3% la educación y un 2% los servicios sociales.

Por tipo de empresa receptora de los fondos, se puede observar como el 50,6% de los proveedores beneficiarios del mecanismo son pequeñas y medianas empresas (Pymes) cuyas facturas han supuesto el 41,2% del importe total del mecanismo.

Por lo que se refiere a las personas físicas, aun cuando el número de beneficiarios es elevado, un 48,4%, el porcentaje en términos del importe obtenido se reduce hasta un 1,2%. Lo contrario ocurre en el caso de las grandes empresas <sup>69</sup> donde en términos de proveedores beneficiados suponen un 1,0%, si bien en términos de fondos recibidos alcanzan un 57,6%.

En la región de Murcia los porcentajes son similares 37,2% del importe total habría ido a Pymes y 61,7% a grandes empresas (MINHAP b 2016 p.12).

Otro aspecto de interés es la antigüedad media de las obligaciones pendientes de pago calculada desde la fecha de registro de la factura. Así, la antigüedad media se sitúa, en el conjunto de las fases del mecanismo, en 326,53 días, si bien la primera y segunda fase incorporaban deudas comerciales con una mayor antigüedad, en concreto, 373,81 y 542,18 días respectivamente. Una vez atendida la primera y segunda fase, la antigüedad media de los gastos para la tercera fase ha sido menor, situándose en 238,35 días para el primer tramo y de 236,01 días para el segundo.

En la CARM la antigüedad media de las dos primeras fases superaba ampliamente la media del resto de CC.AA., más de 463 días la primera y casi 900 días en la segunda

---

<sup>69</sup> En estos datos, tienen la condición de gran empresa aquellos sujetos pasivos cuyo volumen de operaciones, calculado conforme a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley del IVA, hubiese excedido durante el año natural inmediato anterior, de 6.010.121,04 euros, incluso cuando desarrollen su actividad fuera del territorio de aplicación de este impuesto.

fase, la mayor junto con la Comunidad Valenciana. Las dos últimas fases, las facturas tenían una antigüedad media (217 y 218 días), menor que la media de las CC.AA..

Con carácter adicional al mecanismo extraordinario de pago a proveedores se hizo necesario instrumentar un mecanismo de apoyo a la liquidez de las CC.AA., con carácter temporal y voluntario, que permitiera atender los vencimientos de deuda así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria<sup>70</sup>, si bien garantizándose el destino último de dicha financiación para el pago a proveedores.

Nace así el *Fondo de Liquidez Autonómico –FLA–* (durante 2012, 2013 y 2014), sirviendo como principal instrumento para la obtención de financiación por parte de las CC.AA., facilitando el acceso a los mercados financieros y la reducción de los costes de dicha financiación. El FLA se financió desde un principio mediante emisiones de deuda del tesoro, por lo que su coste resultaba inferior al del FFPP (Delgado Téllez *et al*, 2015, p. 14).

El Fondo realizaba directamente los pagos de los vencimientos de los valores y de préstamos de las CC.AA. que no podían ser refinanciados. Desde su creación, nueve CC.AA. se adhirieron al mismo, Andalucía, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana. Desde diciembre de 2014 se incorporó Extremadura. El Estado puede retener los recursos del sistema de financiación de una determinada comunidad autónoma ante una situación de impago del Fondo.

A pesar de su propósito inicial, ya desde finales de 2012 el FLA dedicó algo más de una cuarta parte de sus recursos a pagar facturas pendientes de proveedores, en particular de contratos de obras, suministros y servicios, y de conciertos sanitarios y farmacias. Al

---

<sup>70</sup> Según el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, art.4.2, la liquidez otorgada con este mecanismo deberá ser utilizada para atender: a) los vencimientos correspondientes a los valores emitidos; b) los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro; c) aquellas operaciones que no puedan ser, en su caso, refinanciadas o novadas por las propias CC.AA. respetando el criterio de prudencia financiera definido por Resolución la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera; d) las necesidades de financiación del déficit público.

igual que el FFPP, los pagos se realizaron directamente a los acreedores de las Administraciones Territoriales. En total, entre 2012 y 2014, el MHAP liberó 25,1 mil millones para el pago a proveedores de las CC.AA. adscritas al FLA (Delgado Téllez *et al*, 2015, p. 15).

Así pues, entre 2012 y 2014, a través del FFPP y la línea de proveedores del FLA se pagaron facturas pendientes de pago de las administraciones territoriales por valor de 66,9 mil millones, de los cuales 11,6 mil correspondieron a las CC.LL. y 55,3 mil millones a las CC.AA. (Delgado Téllez *et al*, 2015, p. 15). Los sucesivos planes han permitido desbloquear pagos y canalizar fondos hacia el sector privado por cerca de 67 mil millones en algo menos de tres años.

De forma adicional el Estado puso en marcha otros mecanismos de apoyo a la liquidez, y en concreto la *línea ICO vencimientos* en el primer semestre de 2012 por algo más de 7 mil millones<sup>71</sup>, la realización de *anticipos sobre la liquidación del Sistema de Financiación*, casi 17.800 millones entre 2012 y 2017, y la *ampliación de las devoluciones del Sistema de Financiación 2008-2009* de 60 a 120 mensualidades, que posteriormente se ha prolongado a un plazo de devolución de 240 mensualidades por un valor de 16.541 millones €.

En la actualidad, los mecanismos de financiación se rigen por el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CC.AA. y entidades locales y otras de carácter económico, siendo uno de los objetivos de esta norma, además de garantizar la sostenibilidad financiera de las CC.AA. adheridas, simplificar y reducir el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, mejorando la eficiencia en su gestión. De esta forma, se crea el *Fondo de Financiación a CC.AA.* estructurado en los siguientes compartimentos, que tienen características y condiciones propias: *Facilidad Financiera*, *Fondo de Liquidez*

---

<sup>71</sup> En el año 2012 el ICO concedió préstamos por importe de 5.397 millones a seis CC.AA.: Andalucía (597); Baleares (71); Castilla-La Mancha (469); Cataluña (1.304); Murcia (175) y Comunidad Valenciana (2.781) y 1.631 millones en aplazamientos de vencimientos del ICO en 2013, Cataluña (348), Comunidad Valenciana (879), Baleares (19) y R. Murcia (58).  
[http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Mecanismos%20Financiación/Mecanismos\\_Financiación\\_Total\\_CC.AA.\\_EELL.xlsx](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Mecanismos%20Financiación/Mecanismos_Financiación_Total_CC.AA._EELL.xlsx) (Última visita 14/05/2017)

*Autonómico, Fondo Social y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de CC.AA..*

El compartimento *Facilidad Financiera* está destinado a las CC.AA. que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y cuyo período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante 2 meses consecutivos desde la actualización de su plan de tesorería. Este compartimento ha supuesto en 2015 14.267,5 millones, en 2016, 3.045,6 y en 2017 está previsto 1.659,5 millones. La región de Murcia no recibe fondos de este compartimento al no haber cumplido nunca los objetivos de déficit, ni el periodo medio de pago.

*Fondo de Liquidez Autonómico*, por las siguientes cantidades, 22.830,2 millones en 2015, 28.327,4 en 2016 y 10.276,3 previsto para 2017 de los que han sido y serán 3.091,7 para la región de Murcia. Es el fondo sucesor del anterior FLA para atender vencimientos de valores, préstamos, financiación del déficit, de liquidaciones negativas del sistema de financiación y otras necesidades aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sujeto a condicionalidad fiscal<sup>72</sup>.

*Fondo Social*, solo para 2015 y destinado a financiar a CC.AA. las obligaciones pendientes de pago vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014, derivadas de convenios suscritos en materia social entre las CC.AA. y las Entidades Locales, así como otras transferencias en materia de gasto social. Su cuantía en 2015 ha sido de 683,2 millones, 1,3 para la región de Murcia.

Por último, el *Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de CC.AA.*, al que se transmiten los activos y pasivos del extinto Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores y concedió en 2015 un año de carencia

---

<sup>72</sup> La solicitud de acceso por parte de las CC.AA. a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, en particular para los mecanismos de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico, determina la obligación de acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que permita el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y recoja diferentes compromisos y condiciones particulares asumidos por la comunidad autónoma correspondiente. (MINHAP b, 2016, p.6).

adicional al FFPP por valor de 2.668,4 millones, de los que 163 beneficiaron a la región de Murcia.

Según los datos del *Informe sobre los Mecanismos de Financiación de CC.AA. Balance 2012 – 2015* del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas publicado en 2016, el Fondo de Liquidez Autonómico y el compartimento de Facilidad Financiera han proporcionado liquidez a las CC.AA. adheridas entre 2012 y 2015 por un importe conjunto de 100,5 mil millones de euros. La financiación se ha destinado, básicamente, a atender vencimientos de deuda por algo más de 50 mil millones, la devolución de las liquidaciones negativas del sistema de financiación 2008-2009, por algo menos de 2.200 millones y a la financiación del déficit público, en el que se incluye el pago de los intereses asociados a los vencimientos y la cancelación de deudas pendientes de pago con proveedores, por cerca de 45 mil millones.

En ese mismo informe se refleja que los números de la región de Murcia han sido, 1.400 millones de amortización de deuda, 68 de las liquidaciones negativas y 2.050 para financiación del déficit.

De acuerdo con estos datos, a través del Fondo de Liquidez Autonómico y de Facilidad Financiera, se ha atendido el pago de un total de 2.840.370 facturas de 135.318 perceptores por un importe conjunto de 42.277,33 millones de euros correspondiendo a la región de Murcia 2.049 millones en 167.331 facturas de 2.472 proveedores, de los que 14,5 millones corresponden a Ayuntamientos.

Por tipo de perceptor de los fondos, se puede observar que el 28,1% de los beneficiarios del mecanismo son pequeñas y medianas empresas (Pymes) cuyas facturas han supuesto el 52,6% (41,7% en la CARM) del importe total de los fondos del mecanismo. Respecto a las personas físicas, representan el 68,7% de los proveedores beneficiarios, si bien en términos de fondos recibidos alcanzan únicamente el 1%. Esta relación se invierte en el caso de las grandes empresas, que representan un 0,5% de los perceptores mientras que en términos de fondos recibidos suponen un 42,8% (56,66% en la CARM). Por último, las Entidades Locales han percibido un 3,6% de los fondos representando el 2,7% de los perceptores.

Atendiendo a la finalidad del gasto abonado en estos mecanismos, se puede observar como el 82,4% (90% en la CARM) de las facturas abonadas se han destinado a cubrir los servicios fundamentales de sanidad, educación y servicios sociales, destacando el ámbito sanitario con un 68,2% del total (85,6% en la CARM) lo que confirma el escaso peso de todo lo que no sea sanidad y educación en la CARM.

En la región de Murcia 1.361 millones de estos mecanismos han servido para pagar contratos de obras, suministros o servicios, un 66% del total, un porcentaje superior a la media (53%), 546 millones para pagar a las farmacias, un 26,6% frente a la media del 17% a nivel nacional, 110 millones a Subvenciones o transferencias a CC.LL. y Universidades y 26 millones a Concesiones Administrativas y Encomiendas de gestión. (MINHAP b 2016).

La tabla 26 nos muestra un compendio de los mecanismos de liquidez de los que ha dispuesto la región de Murcia desde 2012 hasta la actualidad<sup>73</sup>.

**Tabla 26**

<b>REGIÓN DE MURCIA Mecanismos Extraordinarios Liquidez</b>								
	FLA	PPP	Fondo Ordenación	Fondo social	Fondo de Impulso Económico	Total Mecanismos Extraordinario	Otras Medidas de Liquidez	TOTAL
2012	536,7	1.404,8	0,0	0,0	0,0	1.941,5	358,1	2.299,6
2013	844,7	304,9	0,0	0,0	0,0	1.149,7	277,4	1.427,0
2014	1.113,2	498,6	0,0	0,0	0,0	1.611,9	205,0	1.816,8
2015	1.156,1	0,0	9,5	1,3	1,1	1.168,0	404,8	1.572,8
2016	1.466,4	0,0	41,2	0,0	1,0	1.508,6	197,1	1.705,8
2017	469,2	0,0	22,7	0,0	2,4	494,3	224,0	718,3
<b>TOTAL</b>	<b>5.586,3</b>	<b>2.208,4</b>	<b>73,5</b>	<b>1,3</b>	<b>4,4</b>	<b>7.874,0</b>	<b>1.666,4</b>	<b>9.540,4</b>

Datos en millones de euros

[http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Mecanismos%20Financiación/Mecanismos\\_Financiación\\_Total\\_CCAA\\_EELL.xlsx](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Mecanismos%20Financiación/Mecanismos_Financiación_Total_CCAA_EELL.xlsx)

<sup>73</sup> La columna de la Tabla 26 “Otras Medidas de Liquidez” incluye como ya hemos explicado anteriormente, la línea ICO vencimientos, anticipos sobre la liquidación del Sistema de Financiación o la ampliación de las devoluciones del Sistema de Financiación 2008-2009.

Por último nos interesa valorar los ahorros que para las CC.AA. y en concreto para la región de Murcia ha supuesto todo este aluvión de millones que el Estado ha puesto en manos de las regiones, o se ha hecho cargo de su abono.

Durante el período 2012-2014, se calcula que los mecanismos adicionales de Financiación a CC.AA. han permitido un ahorro en intereses por importe estimado de 7.435,05 millones de euros, 350,57 millones habrían sido para la región de Murcia. (MINHAP a 2016, p. 21)

De los 7.435, 3.514,89 millones derivan de las operaciones formalizadas con cargo al Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores (181,62 para la región de Murcia) y 3.920,17 millones de euros, de las operaciones formalizadas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico (169 millones para la CARM) (MINHAP a, 2016, p. 21).

Con el Fondo de Financiación a CC.AA. y a partir de 2015 se acordaron unas medidas que permitieron incrementar los ahorros derivados de los préstamos formalizados con cargo a los mecanismos creados hasta entonces.

Dichas medidas, *grosso modo*, han sido las siguientes: Fijación del tipo de interés del 0% para las operaciones formalizadas con anterioridad al ejercicio 2015 y para las que se formalizaran a lo largo de ese mismo año, además no se aplicó ningún margen por riesgo de crédito a las operaciones formalizadas con cargo al Fondo de Financiación a CC.AA. en 2015 para los períodos en que el tipo de interés aplicable no sea el 0%. Como consecuencia de esta decisión, el tipo de interés aplicable durante los períodos en que ya no fuera de aplicación el 0% quedó establecido en el 0,834%, muy inferior al que cotizaban las emisiones de deuda pública de las CC.AA. al plazo equivalente. (MINHAP a, 2016, p. 23), además durante 2015 no se abonaron tampoco los vencimientos de principal del FFPP.

Los ahorros de intereses por mecanismos en 2015 y medidas de ingreso que habrían afectado en el cómputo del déficit se estiman en 7.493,09 millones de euros (345 para la región de Murcia), siendo las comunidades más beneficiadas Cataluña (2.616 millones), Andalucía (1.239) y la región de Murcia con 345. Le seguirían Baleares con 314 y Canarias con 192. (MINHAP a, 2016, p. 23)

Considerando todo el plazo de las operaciones formalizadas con cargo a los mecanismos adicionales de financiación a CC.AA., los ahorros totales estimados en intereses o en medidas que pueden afectar en la determinación del déficit se estiman en 44.484,06 millones de euros de los que 2.093 los serían para la región de Murcia. (MINHAP a, 2016, p. 26)

Parece evidente, para concluir, que de no ser por la actuación salvadora del Estado, por el “*mecanismo global de rescate*” (Ruiz Almendral y Cuenca, 2014, p. 39), “*rescate financiero explícito*” (Fernández Llera *et al.*, 2013, p. 23) o “*un reconocimiento expreso de que el Estado acudirá en socorro de las Administraciones que lo soliciten*” (Medina Guerrero, 2013, p.132) o esa “*paz (autonómica) por crédito (barato)*” (Fernández Llera, 2016, p. 115), que se ha puesto en marcha para las CC.AA., la gran mayoría de ellas hubieran sido incapaces de afrontar todos sus compromisos de gasto y garantizar la prestación de los servicios públicos fundamentales de los que son garantes o lo habrían seguido haciendo financiándose con los proveedores vía deuda comercial hasta donde las empresas proveedoras se lo hubieran permitido, provocando sin duda, de nuevo, la quiebra de muchas de ellas y la pérdida de puestos de trabajo.

En algún momento habrá que devolver a las CC.AA. a la disciplina de los mercados financieros. Para ello será necesario terminar, en un plazo razonable, con la “*financiación gratuita y casi automática*” que proporciona el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y los demás mecanismos de financiación del Estado. “*Ello dará lugar a que en el futuro el endeudamiento se dedique exclusivamente a financiar inversiones, siempre que la capacidad de pago a largo plazo así lo permita*” (Cuenca, 2016, p. 49).



## **5. CONCLUSIONES**

El propósito de este trabajo ha sido la valoración del Sistema de Financiación Autonómica que se viene aplicando desde enero de 2009 hasta la actualidad y cómo, su devenir, ha condicionado la evolución de las finanzas públicas de la Región de Murcia en la última década.

Un sistema cuya única finalidad debe ser proveer recursos para financiar un determinado conjunto de competencias de gasto en condiciones de igualdad entre todos los españoles y donde los resultados obtenidos infieren que el modelo actual, que no contó con la unanimidad de su predecesor, es significativamente más farragoso y complejo que los anteriores sin que derive en una mejora sustancial del mismo.

El modelo incorpora un incremento significativo en las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales, dotando de cierta corresponsabilidad fiscal a las regiones, más formal que práctica pues en realidad deja poco margen para la decisión; Canaliza las transferencias del Estado a través de los fondos de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, de Suficiencia, de Cooperación y de Competitividad. Estos dos últimos distorsionan lo que debería ser la verdadera finalidad del sistema de facilitar el coste de los servicios, principalmente el de Cooperación cuyo objetivo declarado es el de promover la convergencia entre CC.AA. en términos de renta per cápita, lo que no tiene relación, salvo quizás de una manera muy lejana, con el coste de prestar los servicios; Mantiene el principio del *status quo* de los modelos anteriores, de forma que ninguna región puede recibir una cantidad inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior, con lo que continua trasladando las desigualdades hacia el futuro; Por último, incorpora por primera vez el principio de ordinalidad de forma que las Comunidades de régimen común con mayor capacidad tributaria, las más ricas, reciben más fondos por habitante, y con la nivelación no se pueden ver superadas por otras que reciben fondos de ellas.

Una segunda valoración de los resultados del modelo de 2009 nos pone ante la realidad del fracaso en sus dos pretensiones fundamentales, la suficiencia y la equidad, que se

han convertido en el verdadero caballo de batalla de todas las Comunidades afectadas quienes coinciden en la necesidad imperiosa de cambiar la situación creada.

El modelo se ha mostrado claramente insuficiente para cubrir los costes de los servicios que el conjunto de CC.AA. ha decidido prestar a sus ciudadanos, los recursos con que ha dotado a las CC.AA. durante sus años de vigencia han estado en términos de ingresos efectivos, sustancialmente por debajo de los del año 2007, año base teórico del modelo, en torno a un 17% y desde su aplicación los fondos del sistema han cubierto tan solo el 94% de media de las necesidades de gasto sanitario y educativo de las regiones.

En la Región de Murcia el porcentaje es aún menor, el 85%, es decir que desde 2009 los fondos del sistema que debía cubrir los gastos de los servicios fundamentales solo han supuesto el 85% de ese gasto de la CARM en sanidad, educación y servicios sociales, sin tener en cuenta el resto de los empleos del presupuesto ordinario.

Con relación a la equidad que proporciona el modelo, baste dar dos datos contundentes, la Región de Murcia es, tras Valencia, la Comunidad con menor nivel de ingresos, y en ese sentido, si en 2011 las diferencias entre las financiaciones per cápita entre Cantabria, la mejor financiada y Murcia, había casi 25 puntos de diferencia, en 2014 el rango se había incrementado hasta 26,4. Al respecto, la financiación efectiva de la región a competencias homogéneas por habitante difiere de la media 167 euros o, lo que es lo mismo, 245 millones de euros anuales, elevándose la diferencia con la Comunidad mejor financiada, Cantabria, a 784 euros/habitante. La igualación con esta Comunidad le reportaría a Murcia más de 1.150 millones de euros adicionales al año.

Podemos afirmar que las diferencias constatadas en las financiaciones regionales, además de excesivas, son poco razonables. Hay regiones con baja renta que están bien financiadas, como Extremadura, Castilla y León, Asturias o Galicia, y otras que están claramente infrafinanciadas, como en el caso de Murcia. Por el contrario, hay regiones de elevada renta y capacidad fiscal extremadamente bien financiadas, como Cantabria y La Rioja, y otras que se sitúan en los últimos puestos del ranking de financiación, destacando el caso de la Comunidad de Madrid.

Para finalizar las consideraciones finales sobre el modelo de financiación, el sistema de entregas a cuenta para los dos fondos más importantes, con liquidaciones cada dos años permitió que las CC.AA. no notaran la drástica reducción de ingresos hasta 2010, cuando los Presupuestos Generales del Estado reflejaron por primera vez la nueva situación económica, lo que no sólo retrasó más de dos años el ajuste en el gasto de las Comunidades sino que dejó que el Gasto Corriente de las Comunidades creciera por encima del 9% durante estos años, no así en la Región de Murcia donde se produjo una disminución de 200 millones de euros en el global de gastos no financieros entre 2008 y 2009, aunque continuó un crecimiento del 5% en educación, sanidad y servicios sociales.

En la Región de Murcia, entre 2003 y 2009, año de mayores ingresos no financieros, superiores a los 4.500 millones, éstos se incrementaron en un 91%, en más de 1.830 millones. A partir de ahí se produce una caída de los recursos de casi una cuarta parte de ellos, un descenso del 24% y de más de 1.000 millones, hasta 3.462 en 2014, para volver a aumentar en 2015 y 2016 hasta los 3.800 millones ya en niveles de 2010, pero muy lejos de los 4.540 del año 2009.

Pero la evolución del sistema de financiación no ha sido el único condicionante de la delicada situación de las cuentas públicas de la Región de Murcia, también la progresión de los gastos ha tenido un papel decisivo.

Desde 2003 hasta el año de máximo nivel de gastos no financieros, 2008, estos habían crecido en la CARM un 80%, mientras que el PIB lo hacía un 46%. En las políticas de educación, sanidad y servicios sociales el aumento había sido muy superior, del 110%, desde los 2.000 millones hasta los 4.200 en 2010, año de máximo gasto en estas políticas. Frente a ese crecimiento del 110% global de los tres servicios fundamentales (124% en sanidad, 138% en servicios sociales), a partir de 2010 se produce un ajuste hasta 2014 del 14%, alrededor de 520 millones, 227 en educación, 166 en sanidad y 126 en servicios sociales, estando en 2014, en niveles previos a la crisis, en educación y servicios sociales con gastos del orden de 2007 y en sanidad en cifras de 2008.

En 2008 la CARM era la tercera región por detrás de las dos forales en gasto en educación por habitante. En gasto sanitario también ocupaba la tercera posición por detrás del País Vasco y Extremadura.

Ni en uno ni en otro año previo a la crisis parece que hubiera ningún clamor por la falta de calidad o deficiencia de los servicios públicos en la Región de Murcia

Este esfuerzo extraordinario en los servicios públicos fundamentales ha permitido que durante todos los años de la crisis y la poscrisis, el gasto por habitante en la Región de Murcia, tanto en educación como en sanidad, haya sido superior al de la media del resto de CC.AA., o que la Comunidad se sitúe en 2014 en el sexto lugar en gasto sanitario por habitante, y en el sexto en gasto educativo por habitante, posición que mantiene en 2015 – segunda en gasto sanitario y tercera en gasto educativo por PIB regional – de entre las 17 CC.AA., incluyendo las todopoderosas, por ricas y por estar al margen del régimen común, Navarra y País Vasco.

Otros indicadores educativos como ratios alumnos/profesor, abandono escolar temprano, o media de alumno por grupo educativo y muchos indicadores sanitarios, número de camas hospitalarias, de cartillas asignadas por médico y enfermero en medicina familiar, los 9 centros de salud construidos durante la crisis, reflejados en el trabajo, confirman que la calidad de los servicios públicos se ha mantenido en estos años tan difíciles.

La célebre consigna radical de *los recortes matan*, quiebra al no existir evidencia alguna de relación entre la infrafinanciación autonómica que sufre la Región de Murcia y la evolución de la mortalidad para ninguna de las causas de mortalidad, tampoco la hospitalaria, ni los ingresos hospitalarios, ni infecciones hospitalarias, ni otros indicadores de salud considerados, resultando tan solo un eslogan político, fruto de la demagogia y la irresponsabilidad de algunos.

La conclusión de la popular frase, tan utilizada durante la crisis, de que *hemos llegado a hueso*, para justificar no continuar con las políticas de ajuste parece bastante arriesgada, más bien los datos anteriores dan pie a exigir a la administración regional que no ceje en sus esfuerzos por alcanzar la necesaria consolidación presupuestaria.

La realidad es que las CC.AA. de régimen común, y la Región de Murcia entre ellas, están garantizando de forma efectiva la igualdad de acceso de los ciudadanos a unos servicios básicos de calidad, pese a las notables diferencias en financiación de estos servicios. Esta es la razón principal de que se haya generado el déficit público autonómico, ya que las comunidades peor financiadas han de incurrir en déficits sistemáticamente mayores que los de las comunidades mejor financiadas para garantizar una provisión homogénea en todo el territorio nacional de bienes y servicios públicos.

Un déficit que en la Región de Murcia alcanzó su cenit en 2010 acercándose al 5% del PIB regional y que, pese a incumplir sistemáticamente los objetivos de estabilidad presupuestaria, ha reducido sustancialmente en los últimos siete años este desequilibrio presupuestario en casi un 65%, si consideramos los datos ajustados en términos de contabilidad nacional, hasta el 1,7% actual muy lejos del -0,7% necesario en 2016 y aún más de cumplir el objetivo marcado de estabilidad para el año próximo del -0,6%, que en valores absolutos supondrían unos 179 millones que la región podría emplear por encima de los recursos obtenidos.

Pese al evidente esfuerzo realizado, se han reducido casi 900 millones en los últimos seis años, el objetivo de reducir otros 300 millones durante el año 2017 (pasar de los 484 de déficit del año 2016 a los 179 permitidos para 2017) se presenta muy complejo máxime cuando las estimaciones de la AIREF sobre evolución del gasto sanitario y educativo, apuntan a un crecimiento de los empleos superior al 3%.

Paralelamente y por la imposibilidad de recurrir a financiación externa al impedirlo durante 2010 el Gobierno central, las regiones recurrían, especialmente durante 2010 y 2011, a mantener saldos importantes de deuda comercial impagada que asfixiaban a miles de empresas proveedoras especialmente de las administraciones territoriales, ya que del total de la deuda comercial existente en 2011, cerca del 75 % correspondía a las CC.AA. y CC.LL.

La puesta en marcha de los mecanismos adicionales de financiación de CC.AA. –Fondo de Financiación para el Pago a Proveedores (FFPP), Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) o Fondo de Financiación a CC.AA.–, les ha facilitado a las regiones una elevada

liquidez a unos costes muy reducidos, justo en un período de crisis económica que requería unas mayores necesidades de financiación y en un entorno de fuerte inestabilidad en los mercados financieros que en muchos casos les impedía acceder a la misma y en otros les exigían costes muy elevados, que ponían en riesgo la sostenibilidad financiera de las CC.AA. y que han supuesto un ahorro de intereses en la Región de Murcia hasta 2016 de más de 700 millones.

En total, el FFPP ha abonado en sus tres fases, entre 2012 y 2014, 30,2 mil millones a las CC.AA. y 11,6 mil millones a las CC.LL. A la región de Murcia le fueron abonadas facturas por un valor de 1.789,5 millones en un 80% a proveedores sanitarios que han tenido un impacto positivo significativo en términos de crecimiento y creación de empleo.

Por su parte el FLA ha proporcionado liquidez entre 2012 y 2015 a la región de Murcia de algo menos de 5.600 millones, sumando un global en los mecanismos de liquidez hasta 2016 de alrededor de 8.800 millones, como hemos reflejado en el capítulo correspondiente.

A la par de estos déficits sucesivos y para hacer frente a la ingente deuda comercial acumulada en los cajones de todas las administraciones territoriales a lo largo de 2011 y para cubrir su financiación, se ha producido en toda España, y especialmente en la Región de Murcia una explosión de la deuda pública en la última década que la sitúa en diciembre de 2016 en un 29,1% del PIB regional, donde ha multiplicado por más de 12 veces su volumen, llegando a 8.305 millones a finales del 2016. A pesar de ello, la región ha ido cumpliendo los objetivos de deuda pública aprobados por el Gobierno de la Nación hasta el año 2015.

Sin embargo la AIREF vaticina que es improbable alcanzar el objetivo del 13% antes de 2045 y advierte que cualquier contratiempo macroeconómico o el abandono de las políticas de consolidación fiscal podrían volver la deuda insostenible.

Parece evidente, para concluir, que de no ser por la actuación salvadora del Estado que se ha puesto en marcha para las CC.AA., la gran mayoría de ellas hubieran sido incapaces de afrontar todos sus compromisos de gasto y garantizar la prestación de los

servicios públicos fundamentales de los que son garantes, y el problema puede tornarse irresoluble cuando se termine con la financiación gratuita del Estado y las CC.AA. tengan que volver a la cruda realidad de los mercados financieros.

La solución en el caso de la CARM pasa por una actuación simultánea en tres vertientes, por un lado es imprescindible un aumento de la financiación de la Región de Murcia en el nuevo modelo que deberá negociar el Estado en los próximos meses, que cubra la totalidad de los gastos en que se incurre desde el gobierno regional para prestar los tres servicios públicos fundamentales de sanidad, educación y atención social y que deje a la Región de Murcia al menos en la media de la financiación del resto de CC.AA..

Una segunda medida deberá ser la condonación, o mutualización de la deuda que la región tiene en la actualidad con el Estado, fruto del uso de las medidas de liquidez puestas en marcha por este, y que han evitado la suspensión de pagos de la Comunidad. Si el Estado no se hace cargo de esa deuda, o no sigue manteniendo los tipos de interés en cero o cercanos a cero, los costes financieros se comerían cualquier posibilidad de mantener la prestación de las competencias que tiene asumidas.

En tercer lugar se debe continuar en la senda de contención del gasto corriente para alcanzar la necesaria consolidación presupuestaria, un déficit cero conseguido además gracias a la mayor financiación obtenida del nuevo sistema y cuyos recursos fueran empleados haciendo más hincapié en las inversiones en infraestructuras productivas y en las transferencias de capital a los Ayuntamientos de la región, dos partidas muy maltratadas durante la crisis y los años posteriores, limitando incrementos del gasto corriente.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

Alesina, A., Perotti, R. (1996) Reducing Budget Deficits *Swedish Economic Policy Review* 3.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2017) *Evaluación conjunta del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas 2017*. Abril 2017.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2016) *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las Administraciones Públicas*. Julio 2016.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2017) *Informe sobre los presupuestos iniciales para 2017 de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. Febrero 2017.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2015) *Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Subsector CC.AA.*. Informe de 30 de noviembre.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2017) *Observatorio de Deuda. Resumen Ejecutivo*. Abril 2017.

Asamblea Regional de Murcia (2016) *Diario de Sesiones Comisión Especial sobre Financiación Autonómica nº 6 IX Legislatura*, Cartagena, 28 de noviembre de 2016.

Balletbò, A., De la Fuente, A. (2016) *Elementos para un Nuevo Sistema de Financiación de las CC.AA.. Conclusiones del Ciclo de Encuentros de S'agaró*. Fedea Policy Paper 2016 - 24 diciembre 2016.

Bandrés, E., Cuenca, A. (2016) *Economía Política de las Reformas de la Financiación Autonómica*. XXIII Encuentro de Economía Pública, Orense 2016.



- Bassols, M. Bosch, N. Vilalta, M. (2010) *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Monografías 13. Departamento de Economía y Finanzas Generalidad de Cataluña. 2010.
- Cantalapiedra, C., Jiménez, S. (2017) *Financiación del Endeudamiento Autonómico: Entre el FLA y los Mercados* Cuadernos de Información Económica 256. FUNCAS. Madrid, pp. 59-69.
- Cantarero Prieto, D., Pascual Sáez, M. (2016) *Financiación Autonómica del Gasto Social: Cronicidad y Desigualdades*. Mediterráneo Económico 30, Publicaciones Cajamar Caja Rural, pp. 383-399.
- Conde-Ruiz, J.I., Rubio-Ramírez, J., Montalbán, J. (2012) *El déficit público y las finanzas de las CC.AA.*. APUNTES FEDEA.
- Consejo Económico y social (CES) (2016), *El Sector Público Español durante la Crisis. Evolución de las Principales Partidas de Gasto y de Ingresos Públicos* Cuadernos CES (CAUCES) nº 33 Madrid.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009). *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA.*. Madrid.2009
- CROEM (2017) *Análisis y Evaluación de los PGCARM 2017*. Murcia.
- Cuenca, A. (2016) *Estabilidad y Sostenibilidad de las Cuentas Públicas en España*. Cuadernos de Información Económica 252 FUNCAS Madrid, pp. 43-55.
- Cuenca, A. (2016) *Las Entregas a Cuenta en la Financiación de las CC.AA.* Mediterráneo Económico nº 30, Publicaciones CAJAMAR Caja Rural, pp. 191-210.
- Cuenca, A. (2017) *SFA: Convergencia de los Recursos por Habitante*. XXIV Encuentro de Economía Pública, Toledo 26 y 27, Enero 2017.
- De la Fuente, A. (2015) *Las finanzas autonómicas en 2014 y entre 2003 y 2014*. Estudios sobre la Economía Española – 10, FEDEA.

De la Fuente, A. (2016) *Las finanzas autonómicas en 2015 y entre 2003 y 2015* FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC). Abril de 2016.

De la Fuente, A. (2017) *Las finanzas autonómicas en 2016 y entre 2003 y 2016*. Estudios sobre la Economía Española - 10 FEDEA.

De la Fuente, A. (2012) *Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concierto*. Instituto de Análisis Económico Fundación SEPI (CSIC).

Delgado Téllez, M., Hernández de Cos, P., Hurtado, S., Pérez, J.J. (2015) *Los Mecanismos Extraordinarios de Pago a Proveedores de las Administraciones Públicas en España* Documentos Ocasionales N.º 1501 Banco de España.

Díaz de Sarralde Miguez, S. (2016) *Las Reformas de la Financiación Autonómica: Conflictos y Complejidad*. Fedea Policy Papers - 2016/14.

Fernández Leiceaga, J. (2015) *La Equidad Horizontal en el Modelo de Financiación de 2009 de las CC.AA. Españolas de Régimen Común*. Papeles de Economía Española, 143. FUNCAS pp. 132-151.

Fernández Leiceaga, J., Lago Peñas, S. (2014) *El Modelo de Financiación Autonómica desde la Perspectiva de los Gobiernos Autonómicos*. Journal of Regional Research. Investigaciones Regionales, 30. Asociación española de ciencia Regional. Otoño, pp.159-196.

Fernández Llera, R. (2016) *Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: Evolución y propuestas de futuro* REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 105 Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga, pp. 103-136.

Fernández Llera, R. (2003) *Implicación de Todos los Niveles de Gobierno en la Estabilidad Presupuestaria. Propuestas para el Caso Español*. Comunicación presentada en la XVII Reunión anual de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada. Almería, junio.

Fernández Llera, R.; Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2013) *La autonomía tributaria de las CC.AA. y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda* La Consolidación Fiscal en España: El Papel de las CC.AA. y los Municipios (Experiencias, Retos y Perspectivas), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-143.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017), *Monitor Fiscal: Resumen Ejecutivo*; abril 2017.

Fundación BBVA-IVIE (2017), *Esfuerzo Inversor del Sector Público*. Esenciales, nº 15 Fundación BBVA-Ivie.

Fuenmayor Fernández, A. y Granell Pérez, R. (2017) *El reparto del déficit entre Administraciones Públicas: distribución vertical y horizontal*. XXIV Encuentro de Economía Pública Toledo, 26 y 27 de enero de 2017.

Herrero, A. Ruiz Huerta, J. Vizán, C. (2010) *La reforma de la financiación autonómica de 2009* Revista de Estudios Autonómicos y Federales (REAF), núm. 11, pp. 169-205.

Herrero Alcalde, A. Tránchez Martín, J.M. (2011) *El Desarrollo y Evolución del Sistema de Financiación Autonómica*. Presupuesto y Gasto Público 62/2011. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 33-66.

Lago Peñas, S. (2017) *Una consolidación fiscal en piloto automático*. Cuadernos de información económica 257 FUNCAS, pp. 59-66.

Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, J. (2013) *Las Finanzas Autonómicas: Expansión y Crisis, 2002-2012*. Papeles de Economía Española 138. FUNCAS, pp. 129-146.

Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, J. (2014) *Los Límites a la Redistribución entre Territorios: Un Análisis Comparado*. Cuadernos de Información Económica 238 Enero/Febrero 2014, pp. 77-85.

Lago Peñas, S. Martínez Vázquez, J. (2015) *El sistema de Financiación Autonómica: ¿Quo Vadis?* Papeles Economía Española 143, FUNCAS, pp. 2-14.

Leal Marcos, A. López Laborda, J. (2013) *Las Haciendas Autonómicas Durante la Crisis: De la Tranquilidad a la Zozobra*. Informe IEB sobre Federalismo Fiscal´12. Instituto de Economía de Barcelona (IEB), pp.26-35.

Leal Marcos, A. López Laborda, J. (2015) *Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las CC.AA. en el periodo 2003-2012* Investigaciones regionales- Journal of Regional Research, 31. Asociación española de Ciencia Regional, Barcelona, pp. 35-58.

López Laborda, J. (2016) *La Medición de la Capacidad Fiscal de las CC.AA.: Algunas Alternativas*. Mediterráneo Económico 30 CAJAMAR, pp. 211-229.

Martínez Fernández, I., Palma Martos, L., Chase Solán, C. (2016) *Cálculo de los componentes estructurales del déficit público español (1992-2015)* Estudios de Economía Aplicada VOL. 34 - 3 Valladolid, pp. 677-692.

Maudos, J. (2014) *Sostenibilidad de la deuda pública: España en el contexto europeo* Cuadernos de Información Económica 239 FUNCAS, pp. 65-75.

Medina Guerrero, M. (2013) *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal* Revista Española de Derecho Constitucional, 98. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia Madrid, pp. 109-147.

Ministerio Economía, Industria y Competitividad (2017) *Actualización del Programa de Estabilidad Reino de España 2017 – 2020*, Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) (2017), *Déficit de las AA.PP. 2016*, Madrid.

<http://www.minhAFP.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2017/ESTAD%C3%8DSTICAS/30-03-16%20Presentaci%C3%B3n%20cierre%20ejercicio%20presupuestario%202016.pdf>

(Última visita 20/04/2017).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP a 2016) *Informe sobre beneficios mecanismos adicionales de financiación a CC.AA.. Período 2012-2015*. Madrid.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP b 2016) *Informe sobre los mecanismos de financiación de CC.AA. Balance 2012 – 2015* Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) (2017), *Informes sobre la financiación definitiva de las CC.AA. a través del sistema de financiación*, Años 2009 a 2014. Madrid. <http://www.minhafp.gob.es/ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC.AA.s/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx> (Última visita 18/04/17).

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) (2009-2014) *Las Haciendas Autonómicas en cifras. Años 2009 a 2014*. Madrid.

[www.minhafp.gob.es/ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC.AA.s/haciendas%202005.aspx](http://www.minhafp.gob.es/ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC.AA.s/haciendas%202005.aspx) (Última visita 20/05/17).

Pérez García, F., Cucarella Tormo, V., Hernández Lahiguera, L. (2015) *Servicios Públicos, Diferencias Territoriales e Igualdad de Oportunidades*. Fundación BBVA – IVIE, Valencia.

Pérez García, F., Mollá Martínez, S., Pérez Ballester, J., Pérez García, J.A. (2017) *Suficiencia financiera de las CC.AA. y Estado del bienestar*. IVIE.

Rallo, JR. (2011), *Crónicas de La Gran Recesión (2007-2009)*, Unión Editorial.

Rodríguez Bereijo, A. (2013) *La Reforma Constitucional del Artículo 135 CE y la Crisis Financiera del Estado* Instituto de Estudios Fiscales - Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ruiz Almendral, V., Cuenca, A. (2014) *Estabilidad presupuestaria en las CC.AA.: más allá de la reforma de la Constitución*. Cuadernos de Información Económica 241 FUNCAS, pp. 35-44.

Ruiz-Huerta Carbonell, J., García Díaz, M.A. (2012) *El Endeudamiento de las CC.AA.: Límites y Problemas en el Contexto de la Crisis Económica* Revista Estudios Autonómicos y Federales, núm. 15, abril 2012, pp. 124-163.

Sánchez Martínez, F., Méndez Martínez, I., Martínez Pérez, J. (2015) *El Modelo de Financiación Autonómica y sus Consecuencias para la Región de Murcia*. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES)

Serrano Martínez, L., Mas Ivars, M., Pérez Garcia, F., Uriel Jimenez, E. (2017) *Acumulación y Productividad del Capital en España y sus CC.AA. en el Siglo XXI*. Fundación BBVA.

Tribunal de Cuentas (TCU) (2016) *Informe Anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2013*. Madrid.

Tribunal de Cuentas (TCU) (2017) *Informe Anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2014*. Madrid.

Vega García, A. (2014) *El Principio Constitucional de Solidaridad Interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y Límites*. Revista de Estudios Autonómicos y Federales, núm. 20, octubre 2014. pp. 214-277.

Vilalta, M. (2016) *Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las CC.AA.* Fedea Policy Papers, 2016/16.

Viver Pi-Sunyer, C., Martín, G. (2013) *El Proceso de Recentralización del Estado de las Autonomías*. Informe IEB sobre Federalismo Fiscal'12. Instituto de Economía de Barcelona IEB.

Zabalza, A. (2016) *Equidad, ordinalidad, sostenibilidad y otras ideas para la reforma del modelo de financiación autonómica*. Papeles a Discusión 10/2016 Instituto universitario de Investigación de Estudios Latinoamericanos (IELAT).

Zubiri, I. (2016) *El Sistema de Financiación de las CC.AA.: Problemas y Propuestas de Solución*. Mediterráneo Económico nº 30, Publicaciones CAJAMAR pp.153-171.

Cartagena, 25 de Mayo de 2017, Día de la Ascensión del Señor.