

Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas

INFORME DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Índice

| | |
|--|-----------|
| Síntesis del informe | 5 |
| 1. Análisis del cumplimiento de los ejes básicos de la Ley 22/2009 | 10 |
| 1.1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar | 10 |
| 1.2. Incremento de la Equidad | 11 |
| 1.2.1. Percepción por todas las CC. AA. de los mismos recursos por habitante | 12 |
| 1.2.2. Nivel de cobertura de la prestación de los servicios públicos fundamentales respecto del nivel medio en el territorio nacional | 19 |
| 1.3. Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas..... | 20 |
| 1.3.1. Suficiencia y equilibrio vertical en la financiación de las competencias auto- nómicas | 22 |
| 1.3.2. Suficiencia y equidad en la financiación de las competencias autonómicas. | 23 |
| 1.3.3. Suficiencia, falta de equidad y endeudamiento..... | 27 |
| 1.4. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad..... | 28 |
| 1.5. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos | 32 |
| 2. Análisis desde la perspectiva de los ingresos públicos..... | 34 |
| 2.1. La evolución de los tributos cedidos..... | 34 |
| 2.1.1. Tributos no sujetos a liquidación | 34 |
| 2.1.2. Tributos sujetos a liquidación | 34 |
| 2.2. La sostenibilidad de los ingresos públicos | 36 |
| 3. Análisis de las políticas de gasto financiadas por las CC. AA..... | 38 |
| 3.1. Importancia de los SPF | 38 |
| 3.2. Rigidez de los gastos..... | 42 |
| 4. Análisis del funcionamiento de los fondos del sistema | 44 |
| 4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales | 45 |
| 4.2. Fondo de Suficiencia Global | 45 |
| 4.3. Fondos de Convergencia | 45 |
| 4.3.1. Fondo de Competitividad | 45 |
| 4.3.2. Fondo de Cooperación..... | 47 |
| 5. El modelo de financiación y la Administración Central | 50 |
| 5.1. Reasignación inicial de recursos entre la Administración Central y las CC. AA. | 50 |
| 5.2. La revisión del Fondo de Suficiencia..... | 51 |
| 5.2.1. Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores..... | 52 |
| 5.2.2. Cesión de nuevos tributos | 52 |

| | |
|---|-----------|
| 5.2.3. Variaciones en los tipos impositivos de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA | 53 |
| 5.3. El principio de lealtad institucional | 54 |
| 6. Carácter quinquenal del modelo | 56 |
| 6.1. La quinquenalidad en el articulado de la Ley 22/2009 | 56 |
| 6.2. Aplicación a las entregas a cuenta de unos ITES no expresamente recogidos en la Ley | 57 |
| 7. Especial referencia a la situación de la Comunitat Valenciana | 60 |

Síntesis del informe

La Ley 22/2009 establece como ejes básicos y, por tanto, objetivos de la misma: el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad, la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema. Sin embargo, como se demuestra a lo largo de este informe, la Ley no consigue alcanzar ninguno de estos objetivos. Por esta razón, el mantenimiento de la configuración actual del sistema de financiación derivado de la misma hace el modelo de financiación de las comunidades existente insostenible.

- La intensa reducción que ha tenido lugar en el gasto de las comunidades autónomas (CC. AA.) en los denominados servicios públicos fundamentales (SPF), con una contracción del mismo en términos reales por habitante entre los años 2009-2013 del 21,4% en términos reales per cápita, es una prueba palpable de que el modelo no ha servido como refuerzo del Estado del Bienestar.
- En materia de equidad el modelo presenta una financiación per cápita desigual. El modelo actual no solo no ha reducido las diferencias de financiación por habitante entre comunidades sino que las ha incrementado. En términos de población ajustada las diferencias de financiación entre comunidades siguen superando los 25 puntos porcentuales.

Las diferencias de recursos por habitante ajustado no pueden justificarse en base a factores diferenciales de coste porque estos ya se tienen en cuenta a la hora de determinar la «población ajustada». Por tanto, cualquier diferencia de financiación por habitante ajustado tiene como consecuencia, en términos de los parámetros que la ley reconoce, una desigualdad potencial en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA. Diferencias enormes de financiación como las que se observan en todos los años de vigencia de la Ley hacen imposible la garantía de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos españoles en el acceso a los SPF: más bien al contrario, garantizan la desigualdad en el acceso a los servicios públicos fundamentales a quienes viven en distintos territorios.

- La solidaridad entre regiones tampoco explica las mencionadas diferencias, pues existen comunidades con renta per cápita elevada y financiación por encima de la media y comunidades con renta per cápita por debajo de la media y financiación también inferior a la media.
- Los recursos que aporta el modelo no cubren los gastos que suponen los SPF para las distintas CC. AA. En promedio, los mencionados recursos únicamente

alcanzan a cubrir el 86% de los gastos en sanidad, educación y bienestar social. La situación se agrava al existir CC. AA. con gastos en SPF por debajo de la media en las que los recursos del modelo no alcanzan el 80% del gasto que realizan en los mencionados servicios. .

En estas condiciones el Fondo de Suficiencia, cuyo objetivo declarado es garantizar la financiación de la totalidad de las competencias de las CC. AA., incumple su objetivo y pasa a ser una herramienta al servicio del mantenimiento del *statu quo*, es decir, para respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo. Cabe recordar que este es un problema que viene de lejos pues los modelos anteriores ya venían condicionados por el respeto a los resultados de la estimación inicial del “coste efectivo” del modelo transitorio, que paradójicamente se ha convertido en el único definitivo.

- En materia de autonomía y corresponsabilidad las medidas adoptadas han sido más aparentes que reales. La única novedad destacable es la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del IRPF, pero esta medida pierde su significado por la falta de coordinación entre el Estado y las CC. AA. De hecho, la fuerte regulación por parte del Estado imposibilita el ejercicio de las competencias de las CC. AA., salvo que se alcancen tipos marginales en el IRPF casi confiscatorios.

La corresponsabilidad fiscal, entendida como la capacidad de que los residentes en una comunidad puedan valorar el nivel de servicios prestados por la misma en función de la aportación fiscal que realizan, no puede existir mientras la financiación por habitante no sea la misma en todas las CC. AA. En ausencia de esta condición no es posible conocer si el mayor o menor nivel de prestación de un servicio se debe a diferencias de financiación por parte del Estado o al ejercicio de la capacidad normativa por la comunidad autónoma.

- En materia de ingresos tributarios, los tributos sujetos a liquidación han mostrado un carácter mucho más estable durante la grave crisis económica que los tributos no sujetos a liquidación. Estos han presentado un importante carácter cíclico que ha agravado la situación financiera de las CC. AA., al producirse un desplome de los mismos durante la crisis muy superior a la contracción de la economía.
- En contraste con el perfil cíclico de sus ingresos, las CC. AA. destinan una media de un 66% de sus gastos a la prestación de los SPF, concentrados en funciones que presentan una gran rigidez por su naturaleza y por corresponder la mayor parte de sus gastos al capítulo de personal. Estas circunstancias han dificultado el ajuste en la vertiente del gasto de las CC. AA., explicando la lentitud del mismo, el crecimiento del déficit en los primeros años de aplicación del

modelo y las enormes tensiones sociales generadas en la aplicación de los ajustes posteriores.

- Los distintos Fondos que establece la Ley 22/2009 además del Fondo de Garantía no sólo no consiguen el objetivo que a cada uno de ellos se les asigna sino que son la principal fuente de distorsión del sistema, añadiendo complejidad y opacidad al mismo y siendo responsables del mantenimiento de las enormes diferencias de financiación por habitante ajustado.
- La Ley 22/2009 supuso una nueva reasignación de los recursos entre la Administración Central y las comunidades autónomas, pero la crisis y la complejidad de la norma han provocado que el impacto financiero positivo sobre las comunidades anunciado con el cambio de sistema se haya visto mermado. Al principio la merma se produjo por las reducciones de ingresos derivados de las liquidaciones de los primeros años de crisis. Posteriormente lo fue por la no participación de las comunidades en la recaudación derivada de las subidas de tipos en IVA e IIE. Esta decisión ha supuesto la cesión de un porcentaje efectivo inferior de estos impuestos al inicialmente previsto. También ha contribuido la no revisión del Fondo de Suficiencia como consecuencia de la aplicación de criterios previstos en la norma, como pudiera ser el de lealtad institucional, de manera que ha postergado el reparto de unos recursos de los que se han visto privados las CC. AA.
- El Gobierno Central ha gestionado un gasto directo (excluidas transferencias entre administraciones públicas) de un 25% del gasto público por término medio en los últimos cuatro ejercicios. Sin embargo, en ese periodo, ha utilizado entre el 57% y el 61% del déficit previsto para el conjunto del sector público. Las Comunidades Autónomas han gestionado por término medio un gasto directo (excluidas transferencias entre administraciones públicas) que representan un 32% del gasto público total, del que dos terceras partes ha sido gasto en sanidad, educación y prestaciones sociales, y han utilizado entre un 36% y un 29% del déficit público disponible. La distribución del déficit ha sido pues desproporcionada respecto al gasto directo de cada nivel de gobierno y la programación prevista en la Actualización del programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018, es todavía más desequilibrada.

Una distribución equitativa del déficit público para periodo 2015-2018, atribuyendo los objetivos de déficit en proporción al gasto gestionado por cada nivel de gobierno arrojaría una programación bien diferente a la planificada. Plantearía un escenario en el que el esfuerzo de corrección del déficit debería hacerlo la Administración Central en una gran proporción, más acorde con las responsabilidades que los diferentes niveles de gobierno tienen hacia los ciudadanos. Un criterio más equilibrado entre administraciones de la senda de ajuste

fiscal hubiera atemperado notablemente los rigores de los ajustes del gasto público que están afectando a las condiciones de acceso a los servicios públicos de sanidad, educación y prestaciones sociales, haciéndolo con mayor intensidad en el caso de los ciudadanos más dependientes de los mismos, los más vulnerables..

Todas estas carencias del sistema de financiación actual están prolongando sus efectos más de lo previsto en la Ley 22/2009 al no respetarse su carácter quinquenal, establecido tanto en la Disposición Adicional 7ª de la Ley como en el Art.2.g) de la LOFCA. Este carácter quinquenal se ve reforzado por diferentes artículos de la Ley en los que se hacen referencias exclusivamente al periodo 2009-2013. Por tanto, el nuevo modelo debería haber tenido efectos desde el 1 de enero de 2014 pero la realidad no ha sido esa y el modelo de 2009 sigue siendo el aplicado en los ejercicios 2014 y 2015.

La permanencia de este estado de cosas es enormemente negativa para la Comunitat Valenciana, que resulta muy perjudicada por el mantenimiento de las reglas del actual modelo y ya lo era por los anteriores:

- En la actualidad su situación financiera se presenta crítica, con el mayor endeudamiento de las CC. AA., déficit presupuestarios muy superiores a la media, y a los objetivos de estabilidad, y elevados niveles de destrucción de actividad y empleo durante los últimos años, también muy por encima de la media de España.
- En relación con las competencias de las comunidades autónomas, la situación valenciana se caracteriza por un gasto público situado permanente y sustancialmente por debajo de la media, que difícilmente puede sufrir mayores recortes y del que, sin embargo, se exigen mayores ajustes para el cumplimiento de los objetivos de déficit. Esta exigencia no viene avalada por una valoración rigurosa de la factibilidad de las condiciones fiscales y financieras de la Comunidad, como pone de manifiesto en su informe de 28 de julio de 2015 la Autoridad Fiscal Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- El trato discriminatorio a la Comunidad Valenciana en el conjunto de los ingresos y gastos viene respaldado por el citado informe de la Airef y por los saldos de las cuentas públicas territorializadas, siendo la única comunidad que presenta un importante saldo negativo a pesar de que su nivel de renta por habitante es inferior a la media. El papel de la infrafinanciación de la Comunidad Autónoma Valenciana en ese resultado es determinante.

El informe sobre las cuentas públicas territorializadas para 2012, publicado recientemente por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, deja patente la infrafinanciación valenciana y corrobora los análisis aquí efectuados. El documento del Ministerio realiza la comparación a competencias homogéneas, por habitante ajustado y a igual esfuerzo fiscal. El resultado pone de manifiesto una enorme diferencia

entre comunidades, entre las que destaca la Comunitat Valenciana como la peor financiada, con unos recursos por habitante entre un 11% y un 12% por debajo de la media, y alejada en más de un 30% de las comunidades de régimen común mejor financiadas. Si la comparación se realiza con las comunidades forales resulta ofensiva, ya que éstas aproximadamente duplican la financiación valenciana. De hecho, con una financiación equivalente a la media de las comunidades de régimen común, la Comunitat Valenciana habría obtenido en 2012 casi 1.300 millones de euros adicionales; con unos recursos por habitante como los que obtuvo la mejor financiada habría percibido más de 3.700 millones adicionales. Con estas cifras, la Comunitat Valenciana no tendría los problemas actuales para cumplir las exigencias de déficit presupuestario. Si la comparación se realiza con la media de las comunidades forales, la financiación valenciana se duplicaría, con la incorporación de 9.200 millones de euros adicionales al año a sus ingresos.

Lo más relevante de esta situación, en relación con la materia de este informe es que esta posición de la Comunitat Valenciana se debe a que recibe unos ingresos públicos que la sitúan entre las CC. AA. históricamente más infrafinanciadas. Esta trayectoria ha provocado que en los últimos años sea una de las comunidades autónomas con mayor déficit y se sitúe a la cabeza en volumen relativo de endeudamiento, pero es fundamental advertir que lo es a pesar de gastar bastante menos que la media de las comunidades en términos per cápita, no por gastar más. Por tanto, la corrección del problema ha de venir necesariamente por el lado de los ingresos y no por el de los gastos, salvo que se sigan ignorando por completo los parámetros de equidad y solidaridad entre los españoles a los que hacen referencia las normas legales, comenzando por la Constitución.

1. Análisis del cumplimiento de los ejes básicos de la Ley 22/2009

Según el Preámbulo de la Ley 22/2009, los objetivos a los que se orienta la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.) y definen los ejes básicos del modelo son:

- Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.
- Incremento de la Equidad.
- Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas.
- Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
- Mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema.

En los apartados siguientes se revisarán cada uno de estos ejes detenidamente para analizar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos.

1.1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar

El Preámbulo de la ley establece que este refuerzo se realizará mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

El estudio de los resultados efectivos del objetivo de reforzar el Estado del Bienestar se puede plantear de dos formas:

- Comprobando la evolución del gasto en los servicios públicos fundamentales.
- Comprobando si el nuevo modelo ha generado un incremento de los recursos de los que han dispuesto las comunidades autónomas para atender sus responsabilidades en este terreno.

En este apartado se considerará el primer planteamiento, mientras que el segundo será contemplado en el apartado 1.3, en el que se valorará la evolución de la suficiencia recursos de las CC. AA.

En la tabla 1 se puede observar la evolución del gasto de las CC. AA. en los servicios públicos fundamentales en los cinco primeros años de vigencia del modelo, de los que ya se dispone la liquidación definitiva. La primera constatación que debe hacerse es que el conjunto del gasto en las funciones relacionadas con el Estado de Bienestar se ha reducido en términos nominales desde 2009 un 13,4% y en términos reales un 20,8%. El gasto real por habitante ha caído en estos años un 21,4%.

A la vista de estos datos no se puede afirmar que el Estado del Bienestar se haya reforzado durante los cinco primeros años liquidados del nuevo modelo de financiación. Al contrario, en estos años ha tenido lugar una importante reducción del gasto real por habitante dedicado a prestar los servicios públicos fundamentales encomendados a las comunidades.

TABLA 1. Gasto de las comunidades autónomas en servicios públicos fundamentales (SPF)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Millones de euros corrientes</i> | | | | | |
| Salud | 66.713 | 65.430 | 63.815 | 59.516 | 57.961 |
| Educación | 45.112 | 43.918 | 42.812 | 39.405 | 38.677 |
| Protección social | 11.803 | 11.846 | 11.823 | 10.926 | 10.412 |
| Total SPF | 123.628 | 121.194 | 118.450 | 109.847 | 107.050 |
| Variación respecto 2009 | | -1,97% | -4,19% | -11,15% | -13,41% |
| <i>Millones de euros de 2013</i> | | | | | |
| Total SPF | 135.125 | 131.154 | 124.128 | 112.841 | 107.050 |
| Variación respecto 2009 | | -2,94% | -8,14% | -16,49% | -20,78% |
| <i>Euros de 2013 per cápita</i> | | | | | |
| Total SPF | 2.900 | 2.799 | 2.639 | 2.396 | 2.280 |
| Variación respecto 2009 | | -3,50% | -8,99% | -17,39% | -21,40% |

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

1.2. Incremento de la Equidad

El Preámbulo de la ley establece que el logro de un incremento de la equidad entre comunidades se conseguirá a través de dos instrumentos:

- El Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales (SPF) que asegura que todas las comunidades autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada.
- Los Fondos de Convergencia, dotados con recursos adicionales del Estado con el objetivo de reforzar la convergencia en financiación per cápita entre las CC. AA. y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos de los distintos territorios.

Para valorar los resultados alcanzados en estos ámbitos conviene recordar qué se debe entender por equidad a la luz de los criterios definidos en la Ley 22/2009 y el Art. 15.1 de la LO 8/1980, que desarrolla el Art. 158 de la Constitución Española. En la segunda de las normas citadas se establece que:

«El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales.

Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.»

Para comprobar si se está cumpliendo dicho concepto de equidad se analizarán a continuación varios indicadores.

1.2.1. Percepción por todas las CC. AA. de los mismos recursos por habitante

1.2.1.1. Financiación per cápita desigual

Tras completarse el proceso de traspasos de las competencias educativas y sanitarias a todas las CC. AA., el ámbito competencial que estas tienen atribuido es, en gran medida, el mismo. Sin embargo, sus diferencias de financiación per cápita son sustanciales, no solo entre comunidades forales y comunes sino también entre estas últimas. Estas diferencias se producen a pesar de que el grueso del gasto autonómico se concentra en las funciones de sanidad, educación y servicios sociales, existiendo por ello un amplio consenso técnico acerca de que la población es la variable central a tener en cuenta para determinar el volumen de necesidades de cada comunidad. Por consiguiente, las diferencias de recursos por habitante deberían ser escasas —mucho menores que las que han prevalecido en la última década— y, en todo caso, explicables por indicadores de necesidad explícitos, acordados con criterios objetivos y transparentes. Es necesario tener presente que determinados sobrecostes —como por ejemplo los provocados por la dispersión— suelen afectar solo a una porción pequeña de la población. Por otra parte, los mayores costes relacionados con la estructura poblacional se compensan en parte, ya que los territorios con población envejecida tienen mayores necesidades sanitarias pero menores de carácter educativo. Por tanto, un planteamiento objetivo solo justifica pequeñas diferencias entre los análisis realizados en términos per cápita y los efectuados con población ajustada.

No obstante lo anterior, las dotaciones de recursos que han ofrecido los sucesivos modelos de financiación de las comunidades de régimen común a cada una de ellas han sido siempre muy dispares, y lo mismo ha sucedido con el modelo actual. Esa desigualdad se ha hecho más evidente cuando —a partir de 2002— todas las comunidades gestionan ya las competencias sanitarias y de educación universitaria. Desde ese momento sus responsabilidades han sido muy similares, pero sus recursos per cápita han presentado diferencias enormes, incompatibles con un trato equitativo entre comunidades.

Si se analizan las medias del modelo anterior (años 2002-2008) y del actual (medias 2009-2013) se comprueba que las diferencias entre las comunidades mejor financiadas y las peor financiadas pasan de los 30,4 puntos porcentuales a los 38,3 puntos porcen-

tuales en los últimos años. El modelo aprobado en 2009 ha modificado la situación de algunas comunidades concretas, pero no ha solucionado el problema general que representan las desigualdades de recursos, manteniendo desviaciones positivas de la media de más de 26,5 puntos porcentuales y desviaciones negativas de 11,8 puntos porcentuales. Por tanto, es difícil defender que el presente modelo de financiación haya reducido las desigualdades de recursos en términos de población, más bien ha sucedido lo contrario y se han incrementado.

TABLA 2. Rendimiento del sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común

| | Euros por habitante | | | Índice total CC. AA. = 100 | | |
|-----------------------------------|---------------------|------------------|------------------|----------------------------|------------------|------------------|
| | Media 2002-08 | Media 2009-13 | Media 2002-13 | Media 2002-08 | Media 2009-13 | Media 2002-13 |
| Andalucía | 2.312 | 2.155 | 2.247 | 100,2 | 93,0 | 97,2 |
| Aragón | 2.517 | 2.580 | 2.543 | 109,1 | 111,3 | 110,0 |
| Asturias, Principado de | 2.428 | 2.545 | 2.477 | 105,2 | 109,8 | 107,1 |
| Baleares, Illes | 2.078 | 2.287 | 2.165 | 90,1 | 98,7 | 93,7 |
| Canarias* | 2.130 | 2.044 | 2.094 | 92,3 | 88,2 | 90,6 |
| Cantabria | 2.784 | 2.932 | 2.846 | 120,7 | 126,5 | 123,1 |
| Castilla y León | 2.541 | 2.571 | 2.554 | 110,1 | 110,9 | 110,5 |
| Castilla-La Mancha | 2.399 | 2.309 | 2.362 | 104,0 | 99,6 | 102,2 |
| Cataluña | 2.332 | 2.487 | 2.396 | 101,1 | 107,3 | 103,7 |
| Comunitat Valenciana | 2.100 | 2.106 | 2.102 | 91,0 | 90,8 | 91,0 |
| Extremadura | 2.599 | 2.583 | 2.592 | 112,7 | 111,4 | 112,1 |
| Galicia | 2.468 | 2.539 | 2.498 | 107,0 | 109,5 | 108,0 |
| Madrid, Comunidad de | 2.186 | 2.254 | 2.214 | 94,8 | 97,2 | 95,8 |
| Murcia, Región de | 2.121 | 2.044 | 2.089 | 91,9 | 88,2 | 90,4 |
| Rioja, La | 2.734 | 2.778 | 2.752 | 118,5 | 119,8 | 119,1 |
| Suma CC. AA. régimen común | 2.307 | 2.318 | 2.312 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el cuadro no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

Fuente: INE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

1.2.1.2. Financiación por «población ajustada» también desigual

Los modelos de financiación de régimen común contemplan desde hace tiempo un criterio de necesidad basado fundamentalmente en la población, pero lo matizan definiendo y utilizando una «población ajustada». Esta se calcula para tener en cuenta variables que pueden generar diferencias en las necesidades de financiación por habitante: la población joven —para la educación— o envejecida —para la sanidad—, la superficie, la densidad de población, la insularidad, etc. En los treinta años de vida de las CC. AA. nunca se ha objetivado técnicamente la selección y peso de estas —u otras— variables de coste, ni se ha definido un coste *standard*. Sin entrar ahora en este problema, lo grave es que la financiación por *habitante ajustado* que ofrecen los modelos a las distintas comunidades también es muy desigual.

Este resultado es sorprendente porque en un sistema que ofreciera la misma financiación por unidad de necesidad a todas las comunidades los recursos por *habitante ajustado* deberían ser exactamente iguales en todas las CC. AA., para las mismas competencias. Sin embargo, la financiación por población ajustada que proporciona el actual sistema de financiación a las diferentes CC. AA. de régimen común sigue presentando rangos de variación superiores a los 25 puntos porcentuales en los cinco años ya liquidados (2009 a 2013). Es necesario pues subrayar que este resultado es claramente incompatible con el cumplimiento del criterio de equidad derivado de la Constitución, antes expuesto.

1.2.1.3. Fondos distorsionadores

El origen de unas diferencias de recursos por habitante de esa magnitud no puede ser, por tanto, la existencia de factores diferenciales de coste en la prestación de los servicios específicos de los diferentes territorios, pues el modelo ya los reconoce mediante variables como la estructura de edades, la densidad de población, la dispersión o la insularidad. Dado que tras incorporarlos siguen existiendo diferencias sustanciales de financiación per cápita, estas diferencias han de tener otras causas y, en efecto, así es: se producen por los elementos complementarios que cada modelo incorpora al distribuir los recursos, tras hacer la distribución inicial basándose en el el criterio de habitantes ajustados.

En el modelo aprobado en 2009 esos elementos complementarios operan a través de distintos fondos, definidos con criterios que son justificados en función de diversos objetivos, como se detallará más adelante. El reparto de recursos que resulta de esos criterios no responde a una lógica clara sino al objetivo político de conservar el *statu quo* —garantizar que ninguna comunidad pierda—. Pero dado que el punto de partida es desigual, esos fondos y el criterio del *statu quo* sirven también para preservar la desigualdad. El modelo aprobado en 2009 es más explícito que los anteriores en este sentido y asigna expresamente el 90% de los recursos con el criterio de respetar el *statu quo*, que se convierte de ese modo en la pieza básica para el mantenimiento de las desigualdades.

1.2.1.4. Desigualdad de oportunidades

La aplicación prolongada de una financiación autonómica de estas características ha tenido un resultado muy negativo: consolidar la desigualdad en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA., buena parte de los cuales son fundamentales. El origen de esta situación se remonta al periodo anterior a la Constitución Española de 1978 y a la descentralización posteriormente llevada a cabo. Entonces, un Estado totalmente centralizado y escasamente desplegado en los ámbitos de los modernos estados de bienestar ofrecía un nivel de servicios públicos bajo y no lo hacía de manera transparente ni lo ofrecía por igual en todos los territorios. Lo grave de la situación actual es que, tras tres décadas de democracia y descentralización, la distribución territorial de los recursos sigue siendo muy desigual y produciendo diferencias de trato im-

portantes en el acceso a los servicios a los habitantes de las distintas comunidades autónomas.

A la vista de las enormes diferencias de recursos por habitante ajustado, a día de hoy no puede considerarse garantizada la igualdad de oportunidades ante la educación, la salud o los servicios sociales a los ciudadanos que viven en los distintos territorios de España. El problema es que esto sucede no por decisiones derivadas de legítimas diferencias en las opciones de los gobiernos autonómicos elegidos por los ciudadanos en cada comunidad, sino por las restricciones financieras que cada uno de esos gobiernos maneja. Esas restricciones son en buena medida heredadas del pasado y representan, en algunos casos, ventajas o desventajas permanentes. El origen de las mismas no es el Estado de las Autonomías, pues ya existían antes de su creación, pero el desarrollo autonómico sí es responsable de no corregir la situación inicial y mantener las desigualdades territoriales existentes en el sector público.

La razón fundamental de esas diferencias de recursos entre comunidades viene siendo el modelo de financiación, tanto por las importantes ventajas financieras del régimen foral como por las asimetrías dentro del régimen común. Pero la desigualdad se acentúa cuando se considera la totalidad de ingresos de las comunidades, provengan estos del modelo de financiación o de otras fuentes (FCI, Fondos Europeos, etc.). El objetivo de estos recursos es el desarrollo regional de las comunidades peor situadas, pero tampoco estos instrumentos ofrecen resultados compensatorios en todos los casos, pues hay comunidades rezagadas que si los reciben en proporciones razonables pero en otros casos no sucede lo mismo.

La tabla 3 muestra que, en el periodo 2002-2014, el abanico de los promedios interanuales de recursos totales no financieros por habitante es de 80 puntos porcentuales. La diferencia es tan grande que obliga a subrayar que se trata de datos oficiales, para evitar pensar que se trata de cifras equivocadas. Si se considera el peso de los ingresos públicos autonómicos en el PIB —influido por el nivel de renta de las regiones—, las diferencias todavía resultan mayores, pues el porcentaje de algunas comunidades duplica —y en algún caso casi triplica— al de otras.

TABLA 3. Ingresos públicos totales no financieros de las comunidades autónomas. Media 2002-2014

| | Índice de ingresos públicos per cápita | Ingresos públicos en % del PIB |
|-------------------------|---|---------------------------------------|
| Andalucía | 101,3 | 18,6 |
| Aragón | 105,4 | 13,5 |
| Asturias, Principado de | 108,3 | 16,7 |
| Balears, Illes | 87,9 | 11,2 |
| Canarias | 96,4 | 15,2 |
| Cantabria | 110,7 | 16,0 |
| Castilla y León | 107,8 | 15,5 |
| Castilla - La Mancha | 110,7 | 20,1 |
| Cataluña | 101,3 | 12,0 |
| Comunitat Valenciana | 80,5 | 12,4 |
| Extremadura | 124,5 | 25,6 |
| Galicia | 108,9 | 17,9 |
| Madrid, Comunidad de | 84,3 | 9,0 |
| Murcia, Región de | 86,4 | 14,5 |
| Navarra, Com. Foral de | 161,1 | 17,9 |
| País Vasco | 123,5 | 13,2 |
| Rioja, La | 107,7 | 13,7 |
| Suma CC. AA. | 100,0 | 14,0 |

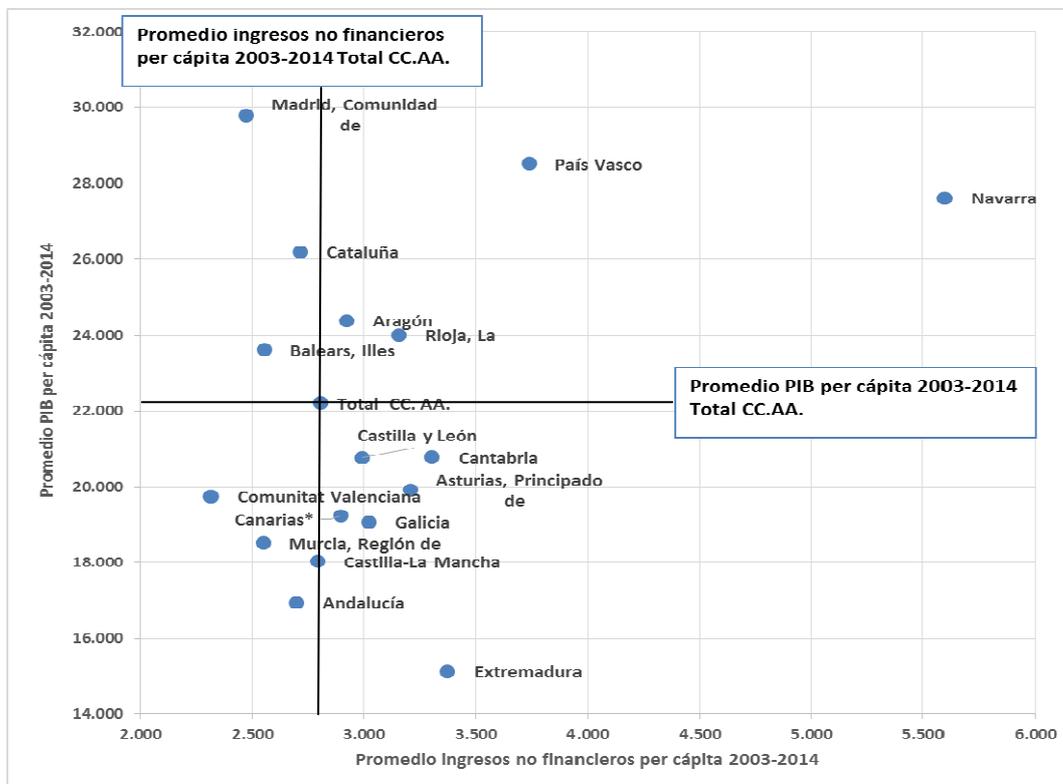
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

1.2.1.5. La solidaridad no explica las diferencias

Se podría pensar que estas asimetrías en la financiación total por habitante responden a un patrón de redistribución territorial de recursos diseñado con el fin de reforzar la capacidad del gasto público autonómico en las comunidades con menor nivel de renta. En ese caso, los recursos de las comunidades con menor renta deberían permitirles no solo atender los servicios públicos fundamentales a un nivel similar al de las más ricas (disponiendo de iguales recursos por habitante ajustado que estas) sino tener además recursos para el fomento del desarrollo económico. Sin embargo, ese criterio requeriría que la distribución de recursos entre comunidades iguale la financiación de las comunidades con similar nivel de renta, y no es eso lo que sucede.

Las diferencias de recursos públicos autonómicos por habitante no responden de manera general a ningún patrón lógico: ni siempre tienen mayores ingresos las que disfrutan de mayores rentas por habitante, ni tampoco las que menos; y hay comunidades con similar nivel de renta que disponen de recursos muy diferentes. Esta falta de reglas se observa tanto si se consideran los ingresos totales de las comunidades —como hace el gráfico 1a— o solo los derivados del modelo de financiación para las comunidades de régimen común, como hace el gráfico 1b.

GRÁFICO 1A. Ingresos de las CC. AA. y PIB per cápita. Media 2003-2014 (Euros de 2014)



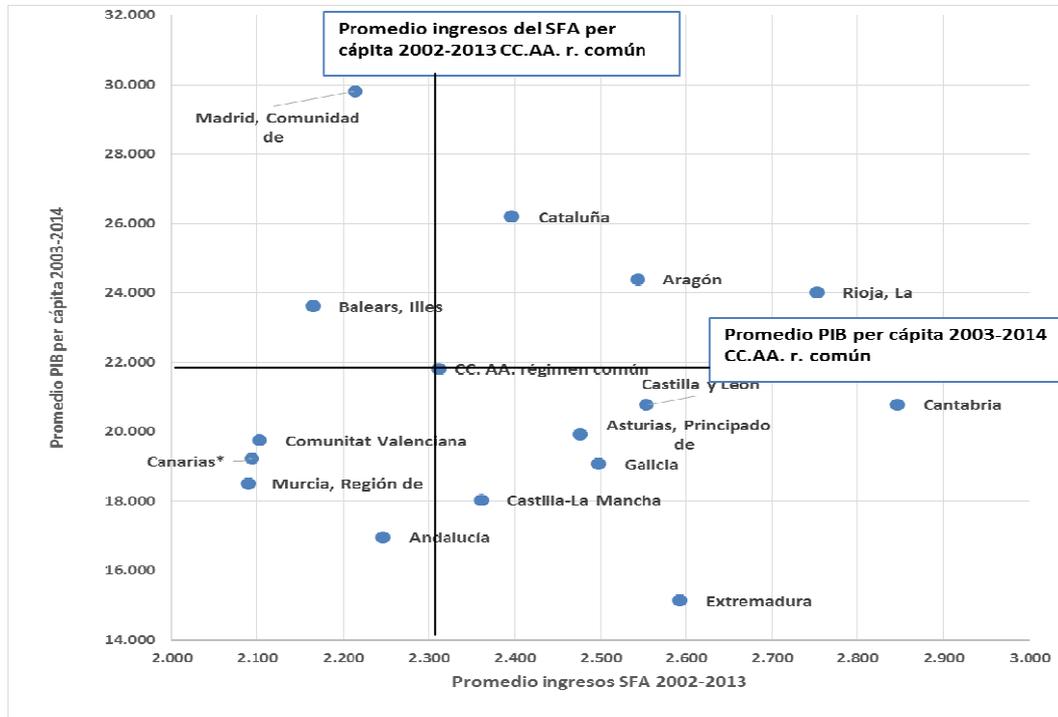
(*) En Navarra se han deducido las aportaciones al Estado.

(**) En el País Vasco las diputaciones forales asumen la recaudación tributaria, pero no están contempladas en este gráfico. Si se homogeneizara, el ingreso per cápita del País Vasco sería superior al indicado.

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

En ambos gráficos se observa que existen comunidades con similares recursos públicos (situados sobre la misma vertical) a pesar de tener distintos niveles de PIB per cápita, como sería de esperar de una solidaridad interterritorial que permitiera a los gobiernos regionales prestar sus servicios con independencia de la capacidad fiscal de sus regiones.

GRÁFICO 1B. Ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) de las CC. AA. de régimen común (2002-2013) (euros de 2013) y PIB per cápita. Media 2003-2014 (euros 2014)



(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el gráfico no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

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

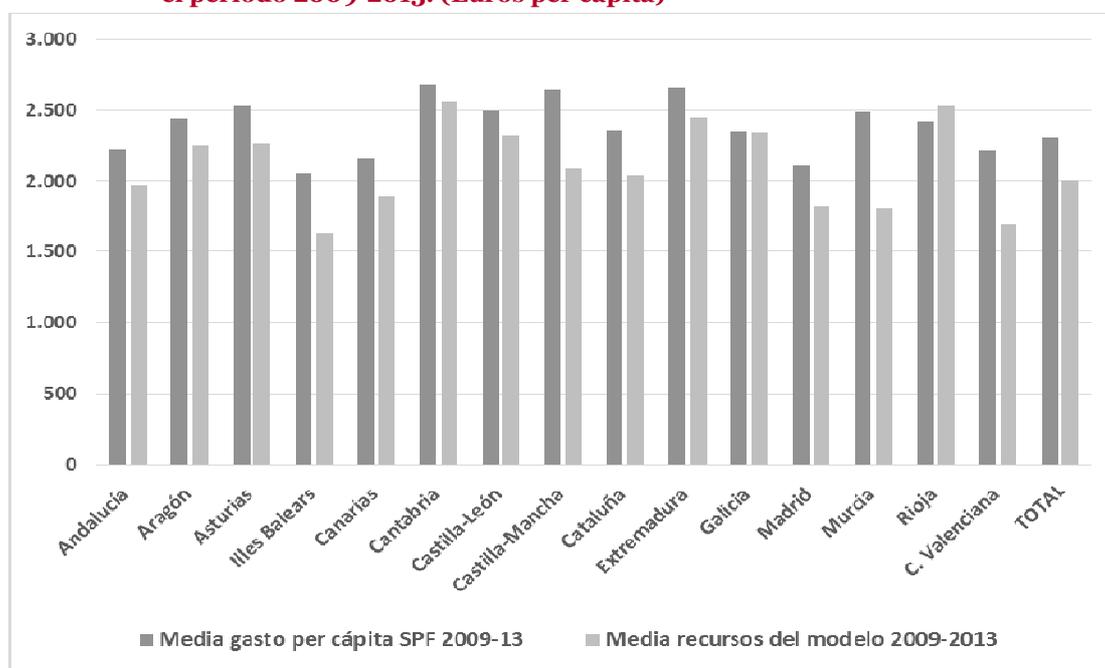
También se puede observar en estos gráficos que comunidades con un nivel similar de PIB per cápita (situadas casi sobre la misma horizontal) presentan sustanciales diferencias de recursos por habitante para prestar sus servicios, lo que pone en cuestión que la solidaridad llegue a todas las comunidades por igual, en particular a las situadas por debajo de la media en PIB y en ingresos públicos.

En efecto, en el cuadrante inferior izquierdo no debería haber ninguna comunidad autónoma. Entra dentro de lo normal encontrar autonomías con una renta elevada que reciben por debajo de la media (cuadrante superior izquierdo), o con una renta baja que reciben más que la media (cuadrante inferior derecho). Sorprende encontrar autonomías con una renta alta que reciben por encima de la media pero, sobre todo, llama la atención que haya comunidades con una renta inferior a la media que reciban recursos por debajo de la media. Este resultado es absolutamente incompatible con cualquier supuesta pretensión de mejora en la distribución territorial de los recursos.

1.2.2. Nivel de cobertura de la prestación de los servicios públicos fundamentales respecto del nivel medio en el territorio nacional

Como se ha mencionado anteriormente, el art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980 establece que el Estado garantizará el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales y que lo hará asegurando que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando su cobertura mínima en todo el territorio. Para comprobar si se cumple este objetivo se pueden comparar, con la ayuda del gráfico 2, los gastos de las comunidades en sanidad, educación y servicios sociales esenciales con las entregas a cuenta y las liquidaciones del año n-2 que reciben cada uno de los gobiernos autonómicos como consecuencia del modelo.

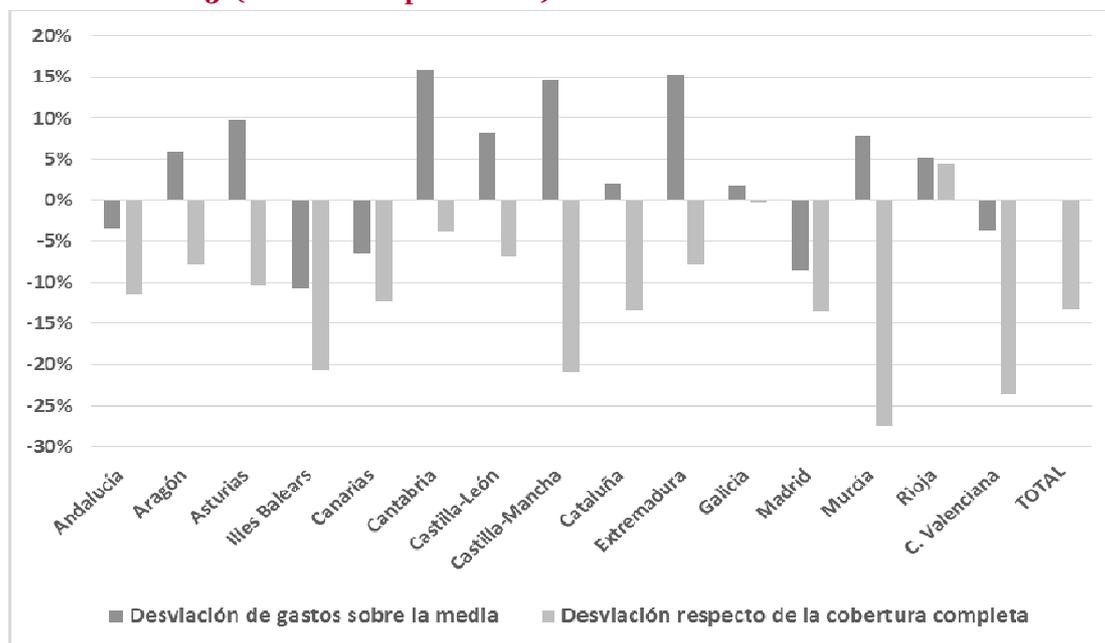
GRÁFICO 2. Gastos en SPF e ingresos per cápita derivados del modelo de financiación en el periodo 2009-2013. (Euros per cápita)



Fuente: MINHAP.

En el gráfico se observa de inmediato que las barras de gasto en SPF superan en todos los casos menos uno (La Rioja) a las de recursos. Por tanto, desde esta perspectiva, en el promedio de los años liquidados del actual modelo (2009-2013), los recursos del modelo no han sido suficientes siquiera para la cobertura del gasto que representan los servicios públicos fundamentales, salvo en el caso citado. Además, en cuatro comunidades (Illes Balears, Castilla la Mancha, Región de Murcia y Comunitat Valenciana) la cobertura es sustancialmente inferior al 80%, siendo importante subrayar que esto sucede a pesar de que la Comunitat Valenciana y Illes Balears gastan menos que la media (gráfico 3); pues, en efecto, el significado de una mayor insuficiencia de la cobertura no es el mismo cuando va acompañado de mayores gastos que cuando se produce a pesar de gastar menos.

GRÁFICO 3. Desviaciones de los gastos en SPF respecto de la media y de los recursos del modelo de financiación respecto a la cobertura completa de los SPF, 2009-2013. (en variación porcentual)



Fuente: MINHAP.

Evidentemente, una situación en la que existen CC. AA. con gastos en servicios básicos inferiores a la media y percepción de recursos del modelo también inferiores a la media es contraria al mencionado artículo 15 de la LOFCA.

1.3. Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas

El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece que el objetivo de suficiencia queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, cuyo objetivo es doble:

- Asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las comunidades autónomas.
- Respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo.

El Fondo de Suficiencia opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada comunidad en el año base se cubran. Por esa razón se calcula como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la comunidad autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia —positiva o negativa— del Fondo de Garantía. Ahora bien, aunque se habla de necesidades globales de financiación en ningún momento se calculan estas necesidades atendiendo al volumen de competencias. En realidad, se consideran necesidades globales de financiación los ingresos de cada comunidad en el

año base. Por consiguiente, es imposible que el Fondo de Suficiencia pueda cubrir unas necesidades reales de financiación de una comunidad que no calcula y lo que realmente hace es garantizar un *statu quo* que puede ser de suficiencia en unos casos y de insuficiencia en otros.

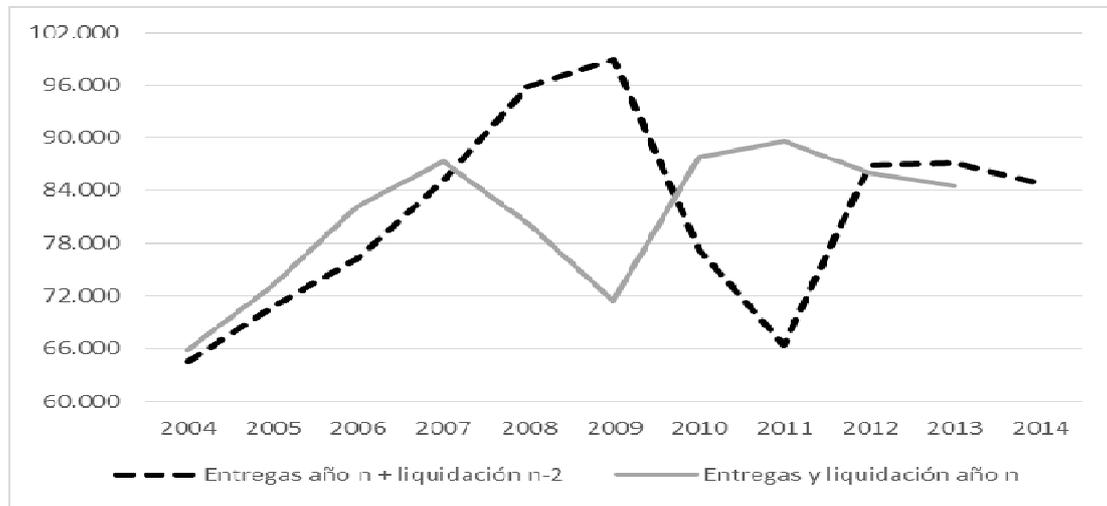
Si una comunidad autónoma recibía en el año base una financiación por debajo de sus necesidades el modelo va a continuar ofreciéndole unos recursos que solo serán suficientes para prestar dicho bajo nivel de servicios. Por el contrario, una comunidad mejor financiada en el año base seguirá disponiendo de recursos suficientes para ese nivel de gasto. Así pues, el Fondo de Suficiencia no trata de cubrir el primero de los objetivos (las necesidades reales de financiación derivadas de las competencias), sino el segundo: garantizar los ingresos del año base y que nadie pierda con el cambio de modelo.

Para entender por qué esta propuesta del actual modelo fue aceptada es importante recordar el importante efecto financiero diferido de las diferencias entre entregas a cuenta y los derechos reconocidos liquidados en los años de la crisis. Como se puede comprobar en los cuadros 1.1.3 y 1.3 del Documento de la liquidación del modelo del año 2009, todas las comunidades autónomas vieron teóricamente incrementados sus recursos respecto a los que corresponderían conforme al modelo de la Ley 21/2001 desde un punto de vista de caja. Sin embargo, los derechos reconocidos netos liquidados realmente se redujeron en ese ejercicio como consecuencia de las caídas de los ingresos tributarios que serían reconocidas en el momento de la liquidación de las entregas a cuenta, dos años más tarde.

Por tanto, el nuevo modelo garantizaba el *statu quo* a la vez que prometía mejorar la suficiencia de recursos aportando más financiación, y parecía hacerlo según las entregas a cuenta. Pero en realidad este objetivo resultó puesto en cuestión una vez se reconoció la fuerte caída de los recursos tributarios derivada de la crisis. Como se puede comprobar en el Gráfico 4, aunque el incremento de recursos ingresados en 2009 mejoraba la suficiencia según un criterio de caja, una vez se tienen en cuenta las liquidaciones los ingresos proporcionados efectivamente por el nuevo modelo no resultan al principio mayores y en los años posteriores -ya liquidados- apenas se supera apenas el nivel de 2007. Estos resultados justifican que se ponga en cuestión la suficiencia de recursos de las CC. AA., al menos desde la perspectiva de la mejora de los niveles previamente alcanzados.

En este contexto de insuficiencia financiera generalizada, el funcionamiento del Fondo de Suficiencia 2013 se enfrenta a un serio obstáculo para su objetivo, al existir varias CC. AA. (Illes Balears, Castilla la Mancha, Región de Murcia y Comunitat Valenciana) con un fondo de carácter negativo, es decir que no sólo no reciben recursos del mismo sino que se les detraen, a pesar de que tienen problemas de cobertura de sus gastos. Otra cuestión sumamente criticable de la dinámica de este Fondo es su evolución a lo largo de los años, asunto que se tratará en el apartado 5.2 dedicado al modelo de financiación y la Administración Central.

GRÁFICO 4. Evolución de los recursos del modelo de financiación en las CC. AA. de régimen común 2004-2014. Miles de euros



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública y elaboración propia.

1.3.1. Suficiencia y equilibrio vertical en la financiación de las competencias autonómicas

Los artículos 1 y 2 de la LOFCA (1980) establecen los principios que deben regir la financiación autonómica, entre ellos se le atribuye al Estado, la capacidad de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, pero al mismo tiempo se le encomienda proveer a las Comunidades Autónomas de la suficiencia de recursos necesaria para el ejercicio de las competencias.

El Gobierno Central ha gestionado un gasto directo (excluidas transferencias entre administraciones públicas) de un 25% del gasto público por término medio en los últimos cuatro ejercicios. Sin embargo, en ese periodo, ha utilizado entre el 57% y el 61% del déficit previsto para el conjunto del sector público, esa disponibilidad de mayor financiación se ha utilizado para financiar transferencias a otras administraciones públicas y condicionar la liquidez a través de este instrumento e imponer su política de gasto público.

Las Comunidades Autónomas que han gestionado por término medio un gasto directo (excluidas transferencias entre administraciones públicas) de un 32% del gasto público total, del que dos terceras partes ha sido gasto en sanidad, educación y prestaciones sociales, y han utilizado entre un 36% y un 29% del déficit público disponible. Pero si la distribución del déficit ha sido desproporcionada respecto al gasto directo de cada nivel de gobierno, la programación prevista en la Actualización del programa de Estabilidad

del Reino de España 2015-2018, es todavía más desequilibrada como puede apreciarse en cuadro adjunto.

TABLA 4. Evolución del déficit público 2011 a 2014, y asignación para el periodo 2015 a 2018 por el Programa de Estabilidad

| Déficit Público IGAE y Programa de Estabilidad 2015/2018 | Cumplimiento | | | | Previsión Programa Estabilidad 2015-2018 | | | |
|--|---|--------------|--------------|--------------|--|--------------|--------------|--------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| | Déficit agregado Administraciones Públicas | -9,0% | -6,9% | -6,3% | -5,7% | -4,2% | -2,8% | -1,4% |
| Administración Central | -5,1% | -4,1% | -4,2% | -3,5% | -2,9% | -2,2% | -1,1% | -0,2% |
| Comunidades Autónomas | -3,3% | -1,8% | -1,5% | -1,7% | -0,7% | -0,3% | -0,1% | 0,0% |
| Entidades Locales | -0,5% | -0,2% | 0,5% | 0,5% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Seguridad Social | -0,1% | -0,9% | -1,1% | -1,1% | -0,6% | -0,3% | -0,2% | -0,1% |
| <hr/> | | | | | | | | |
| % del gasto no financiero directo gestionado por la Administración Central (excluidas transferencias entre administraciones) | 23,0% | 28,4% | 24,0% | 23,8% | | | | |
| % del déficit atribuido a la Administración Central | 57,2% | 59,4% | 66,7% | 61,5% | 69,0% | 78,6% | 78,6% | 66,7% |
| <hr/> | | | | | | | | |
| % del gasto no financiero directo gestionado por las Comunidades Autónomas (excluidas transferencias entre administraciones) | 34,3% | 30,5% | 31,7% | 31,7% | | | | |
| % del déficit atribuido a las Comunidades Autónomas | 36,9% | 25,4% | 24,0% | 29,2% | 16,7% | 10,7% | 7,1% | 0,0% |

Fuente: IGAE (2015) y MINECO (2015)

Una distribución equitativa del déficit público, atribuyendo los objetivos de déficit en proporción al gasto gestionado por cada nivel de gobierno arrojaría una programación bien diferente a la ejecutada y a la planificada. Si el reparto considerara que el gasto en políticas del Estado del Bienestar, los servicios públicos fundamentales, debe financiarse prioritariamente por la recaudación tributaria, y que son el resto de políticas de gasto las que deben hacer el esfuerzo de reducción para corregir el déficit, se plantearía un escenario en el que el esfuerzo de corrección del déficit debería hacerlo la Administración Central en una gran proporción.

Estos criterios de distribución de los objetivos de déficit hubieran sido mucho más acordes con las responsabilidades que los diferentes niveles de gobierno tienen hacia los ciudadanos, y hubieran atemperado notablemente los rigores de los ajustes del gasto público que están afectando a los más vulnerables: ciudadanos obligados de los servicios públicos de sanidad, educación y prestaciones sociales.

1.3.2. Suficiencia y equidad en la financiación de las competencias autonómicas

El gráfico 4 muestra que el volumen de recursos de las comunidades de los años 2013 y 2014 sigue siendo similar en euros corrientes al existente en 2007, es decir, inferior en términos reales al considerado como referencia cuando se diseñó el modelo de 2009. Por consiguiente, no parece plausible considerar que se ha avanzado en la aproximación al objetivo de suficiencia del conjunto de las comunidades.

La Tabla 5 permite iniciar una aproximación más detallada a la valoración de esta cuestión, mostrando la dimensión de las políticas de gasto en el conjunto de las Administraciones Públicas y en las Comunidades Autónomas en porcentaje de PIB, en 2013. Si el gasto de 2013 definiera el nivel de suficiencia efectivo que habría que financiar para el conjunto de las políticas de gasto de competencia autonómica, este representaría el 14% del PIB y el 10,1% si se consideran solo los SPF. Sin embargo, la actualización del Programa de Estabilidad de España 2015-2018 prevé disminuciones significativas en casi todas las políticas de gasto en porcentaje de PIB, pasando de un gasto público del 43,8% sobre PIB de 2013, al objetivo del 38,5% sobre PIB en 2018, una disminución de 5,3 puntos porcentuales equivalente al 15,0% del actual peso del gasto público en el PIB. En ese contexto, las políticas de las CC. AA. dispondrían de menos recursos que en la actualidad, excepto que el crecimiento del PIB nominal compensara la reducción perseguida en el peso del gasto público.

TABLA 5. Políticas de Gasto en las Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas. 2013.

| Políticas de gasto | Peso del gasto de las AA.PP. en el PIB (1) 2013 | Peso del gasto de las CC.AA. en el PIB 2013 | Nivel de suficiencia de las políticas de gasto en las CC. AA. (2) Millones de euros 2013 |
|---|---|---|--|
| 1.Servicios públicos generales | 6,9 | 1,5 | 15.434 |
| 2.Defensa | 0,9 | 0,0 | 0 |
| 3.Orden público y seguridad | 2,0 | 0,4 | 4.755 |
| 4.Asuntos económicos | 4,0 | 1,4 | 14.329 |
| 5.Protección del medio ambiente | 0,8 | 0,2 | 2.027 |
| 6.Vivienda y servicios comunitarios | 0,5 | 0,2 | 2.051 |
| 7.Salud | 6,0 | 5,5 | 57.961 |
| 8.Actividades recreativas, cultura y religión | 1,1 | 0,3 | 2.982 |
| 9.Educación | 4,0 | 3,7 | 38.677 |
| 10.Protección social | 17,6 | 1,0 | 10.412 |
| Gasto total administraciones públicas | 43,8 | 14,0 | 148.628 |
| Subtotal políticas gasto SPF (7, 9 y 10) | 27,6 | 10,1 | 107.050,0 |

(1) No incluye ayudas financieras de reestructuración bancaria.

(2) Gasto directo aplicado por las Administraciones Regionales excluidas transferencias a otras Administraciones Públicas

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad 2015 y elaboración propia.

En este marco de referencia, el nivel de suficiencia que proporciona el actual sistema de financiación autonómica a las diferentes Comunidades Autónomas puede ser analizado evaluando la cobertura de los servicios que ofrecen los recursos disponibles por cada comunidad dado el nivel general de suficiencia de las Políticas de Gasto desplegadas en 2013, es decir, en términos relativos respecto a la situación media existente en ese año.

Para evaluar el citado grado de cobertura de los servicios debemos basarnos en indicadores de necesidad. Para las políticas de sanidad, educación y prestaciones sociales

utilizamos como indicador de necesidad la población “ajustada” y para el resto de políticas de gasto la población de derecho. La Tabla 6.a. muestra la capacidad de gasto que deberían haber podido desplegar las diferentes Comunidades Autónomas en 2013 para atender con el mismo nivel de cobertura los distintos servicios de su competencia, y considerando que el conjunto de las CC. AA. disponen del volumen de recursos que han gastado en ese ejercicio (148.628 millones de euros). Si esa hubiera sido en efecto la capacidad de gasto de cada comunidad podría considerarse que, dado el nivel de suficiencia global general alcanzado, la financiación de sus competencias respondía al criterio de equidad que determina el cumplimiento de la Ley Orgánica 8/1980, en desarrollo del Art. 158 de la Constitución Española.

La tabla 6.b. compara ese nivel de gasto equitativo de las diferentes comunidades autónomas con el nivel efectivo actual de los recursos no financieros a los que tienen acceso por el Sistema de Financiación Autonómica en 2013. A partir de esa comparación calcula los niveles de suficiencia/insuficiencia de cada comunidad respecto a esos niveles de gasto equitativos que se derivan del estándar de suficiencia general alcanzable con la actual restricción presupuestaria del conjunto de las CC. AA.

TABLA 6. A Asignación equitativa de la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas con indicadores de necesidad: población y población ajustada. 2013

| Comunidades Autónomas | 1.Servicios públicos generales | 2.Defensa | 3.Orden público y seguridad | 4.Asuntos económicos | 5.Protección del medio ambiente | 6.Vivienda y servicios comunitarios | 7.Salud | 8.Actividades recreativas, cultura y religión | 9.Educación | 10. Protección social | Total de capacidad equitativa de gasto en Políticas |
|---|--------------------------------|-----------|-----------------------------|----------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------|---|---------------|-----------------------|---|
| Dimensión del gasto en 2013 | 15.434 | 0 | 4.755 | 14.329 | 2.027 | 2.051 | 57.961 | 2.982 | 38.677 | 10.412 | 148.628 |
| Distribución de la capacidad de gasto con criterios de equidad: población y población ajustada | | | | | | | | | | | |
| Andalucía | 2.774 | 0 | 855 | 2.575 | 364 | 369 | 10.417 | 536 | 6.741 | 1.815 | 26.446 |
| Aragón | 443 | 0 | 136 | 411 | 58 | 59 | 1.663 | 86 | 1.186 | 319 | 4.361 |
| Asturias | 351 | 0 | 108 | 326 | 46 | 47 | 1.318 | 68 | 934 | 251 | 3.449 |
| Baleares | 365 | 0 | 113 | 339 | 48 | 49 | 1.372 | 71 | 911 | 245 | 3.513 |
| Canarias | 696 | 0 | 215 | 646 | 91 | 93 | 2.615 | 135 | 1.775 | 478 | 6.743 |
| Cantabria | 195 | 0 | 60 | 181 | 26 | 26 | 731 | 38 | 493 | 133 | 1.880 |
| Castilla-La Mancha | 690 | 0 | 213 | 641 | 91 | 92 | 2.593 | 133 | 1.828 | 492 | 6.774 |
| Castilla y León | 828 | 0 | 255 | 769 | 109 | 110 | 3.110 | 160 | 2.259 | 608 | 8.209 |
| Cataluña | 2.483 | 0 | 765 | 2.305 | 326 | 330 | 9.323 | 480 | 6.133 | 1.651 | 23.795 |
| Comunitat Valenciana | 1.681 | 0 | 518 | 1.560 | 221 | 223 | 6.312 | 325 | 4.045 | 1.089 | 15.972 |
| Extremadura | 363 | 0 | 112 | 337 | 48 | 48 | 1.363 | 70 | 972 | 262 | 3.574 |
| Galicia | 909 | 0 | 280 | 844 | 119 | 121 | 3.414 | 176 | 2.455 | 661 | 8.979 |
| Comunidad de Madrid | 2.135 | 0 | 658 | 1.982 | 280 | 284 | 8.017 | 412 | 5.144 | 1.385 | 20.297 |
| Región de Murcia | 484 | 0 | 149 | 449 | 64 | 64 | 1.817 | 93 | 1.189 | 320 | 4.630 |
| Comunidad Foral de Navarra | 212 | 0 | 65 | 197 | 28 | 28 | 795 | | 531 | 143 | 1.999 |
| País Vasco | 720 | 0 | 222 | 669 | 95 | 96 | 2.705 | | 1.805 | 486 | 6.797 |
| La Rioja | 106 | 0 | 33 | 98 | 14 | 14 | 397 | 20 | 274 | 74 | 1.030 |
| Total Administración Regional | 15.434 | 0 | 4.755 | 14.329 | 2.027 | 2.051 | 57.961 | 2.982 | 38.677 | 10.412 | 148.628 |

Fuente: IGAE 2015. MINHAP 2015. INE 2015 y elaboración propia

TABLA 6. B Nivel de insuficiencia en la financiación de la capacidad equitativa de gasto por el actual nivel de recursos no financieros totales y por el Sistema de Financiación Autonómica de las Comunidades Autónomas. 2013

| Comunidades Autónomas | Total de capacidad equitativa de gasto en Políticas SPF | Total de capacidad equitativa de gasto en Resto Políticas | Total de capacidad equitativa de gasto en Total Políticas | Recurso no financieros totales 2013 (1) | Nivel de insuficiencia A = (d-c) | % Nivel de insuficiencia A | Ingresos por el SFA autonómica 2013 | Nivel de insuficiencia del SFA en SPF B = (e-a) | % Nivel de insuficiencia B | Nivel de insuficiencia del SFA en total capacidad equitativa de gasto C = (c-d) | % Nivel de insuficiencia a C |
|-------------------------------|---|---|---|---|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|---|----------------------------|---|------------------------------|
| | a | b | c | d | | | e | | | | |
| Andalucía | 18.973 | 7.473 | 26.446 | 22.096 | -4.350 | -16,4% | 17.586 | -1.388 | -7,3% | -8.860 | -33,5% |
| Aragón | 3.169 | 1.193 | 4.361 | 3.944 | -417 | -9,6% | 3.397 | 229 | 7,2% | -964 | -22,1% |
| Asturias | 2.503 | 946 | 3.449 | 3.509 | 60 | 1,7% | 2.681 | 178 | 7,1% | -768 | -22,3% |
| Baleares | 2.529 | 984 | 3.513 | 2.806 | -707 | -20,1% | 2.448 | -80 | -3,2% | -1.065 | -30,3% |
| Canarias | 4.868 | 1.876 | 6.743 | 5.388 | -1.355 | -20,1% | 4.252 | -616 | -12,7% | -2.492 | -37,0% |
| Cantabria | 1.356 | 524 | 1.880 | 2.135 | 255 | 13,5% | 1.789 | 432 | 31,9% | -92 | -4,9% |
| Castilla-La Mancha | 4.914 | 1.860 | 6.774 | 5.704 | -1.070 | -15,8% | 4.809 | -105 | -2,1% | -1.965 | -29,0% |
| Castilla y León | 5.978 | 2.231 | 8.209 | 7.607 | -602 | -7,3% | 6.358 | 380 | 6,4% | -1.851 | -22,5% |
| Cataluña | 17.107 | 6.688 | 23.795 | 22.520 | -1.275 | -5,4% | 17.942 | 835 | 4,9% | -5.853 | -24,6% |
| Comunitat Valenciana | 11.445 | 4.528 | 15.972 | 12.509 | -3.463 | -21,7% | 10.236 | -1.209 | -10,6% | -5.737 | -35,9% |
| Extremadura | 2.596 | 977 | 3.574 | 3.773 | 199 | 5,6% | 2.847 | 250 | 9,6% | -727 | -20,3% |
| Galicia | 6.530 | 2.449 | 8.979 | 8.478 | -501 | -5,6% | 6.936 | 406 | 6,2% | -2.043 | -22,7% |
| Comunidad de Madrid | 14.546 | 5.751 | 20.297 | 16.158 | -4.139 | -20,4% | 14.164 | -382 | -2,6% | -6.133 | -30,2% |
| Región de Murcia | 3.326 | 1.303 | 4.630 | 3.925 | -705 | -15,2% | 2.940 | -387 | -11,6% | -1.690 | -36,5% |
| Comunidad Foral de Navarra | 1.469 | 530 | 1.999 | 2.503 | 504 | 25,2% | | | | | |
| País Vasco | 4.996 | 1.801 | 6.797 | 8.600 | 1.803 | 26,5% | | | | | |
| La Rioja | 745 | 285 | 1.030 | 1.041 | 11 | 1,1% | 919 | 174 | 23,4% | -111 | -10,7% |
| Total Administración Regional | 107.050 | 41.398 | 148.448 | 132.696 | -15.752 | -10,6% | 99.303 | -1.282 | -1,2% | -40.349 | -33,1% |

(1) Excluidas las transferencias a otras Administraciones Públicas

Fuente: IGAE 2015, MINHAP 2015, INE 2015 y elaboración propia

Los resultados de este análisis ponen de relieve algunas conclusiones relevantes que deben ser necesariamente tenidas cuantas en la evaluación del actual estado de la financiación autonómica:

- La comparación de las columnas a y b confirma que el conjunto de recursos no financieros de las comunidades no cubre el volumen de gasto siquiera a ese nivel similar al de 2007. La diferencia global –el déficit– es de 15.932 millones de euros, es decir un 10,7% del gasto. Pero la intensidad de la insuficiencia relativa es muy distinta entre comunidades: supera el 20% en Baleares, Canarias y Comunitat Valenciana mientras que no se produce en absoluto en las comunidades forales, Cantabria o Extremadura.
- Si se consideran exclusivamente los recursos que proporciona el Sistema de Financiación Autonómica de las comunidades de régimen común en 2013 el volumen de la insuficiencia se incrementa enormemente (hasta 49.325 millones, nada menos que un 33%), pues muchas de las comunidades complementan sustancialmente sus recursos por otras vías, en particular con los fondos de desarrollo. De nuevo, las diferencias entre comunidades son sustanciales, y en siete de ellas (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana y Región de Murcia) la insuficiencia relativa supera el 30%.

- c) El sistema de financiación es pues manifiestamente insuficiente para cubrir las competencias encomendadas a las mismas a los niveles de gasto de 2013. De hecho no da cobertura siquiera a la financiación de las políticas de gasto en servicios públicos fundamentales de las Comunidades Autónomas de régimen común: 99.303 millones de euros, frente a 100.585 millones de euros, una insuficiencia del 1,2%.
- d) Para financiar el resto de políticas de gasto (39.067 millones euros), el Sistema de Financiación Autonómica confía ese conjunto no menor de competencias a los tributos propios, que han sufrido enormes caídas de recaudación durante la crisis, lo que ha obligado a las Comunidades Autónomas a incurrir en unos niveles de déficit abultados.

1.3.3. Suficiencia, falta de equidad y endeudamiento.

Los efectos de la desigual financiación per cápita en las comunidades han existido desde que a mediados de la década de los ochenta se recibieron transferencias importantes -como la educación y la sanidad- sin una financiación y unas dotaciones de capital proporcionales a la población que debía ser atendida. Sin embargo, la información más concluyente sobre esa disfunción solo está disponible desde el momento en el que ya todas las comunidades gestionan similares competencias, es decir, a partir de 2002.

Durante el periodo 2004-2013 las comunidades se han endeudado intentando alcanzar los niveles de gasto y el despliegue de servicios públicos que tenían las mejor financiadas dentro de las de régimen común, ya que la situación de las de régimen foral era inalcanzable. El endeudamiento ha crecido con mucha mayor intensidad a partir de 2008, cuando los ingresos tributarios se desplomaron por la crisis del sector inmobiliario y después arrastraron al resto de ingresos tributarios. Como consecuencia de todo ello, algunas comunidades se han endeudado más pese a gastar menos y han tenido que renunciar a un despliegue de servicios similar al de las mejor financiadas.

En estas circunstancias, dado que una parte considerable del nivel de endeudamiento de algunas comunidades se explica por la infrafinanciación per cápita que sufren, la revisión de esta situación mediante un nuevo Sistema requiere que el Estado arbitre instrumentos de asunción de deuda y reestructuración de la misma que permitan situar a todas las Comunidades en una situación homologable de cara al futuro.

En este marco, la Administración Central habría de asumir aquella parte de la deuda autonómica que han tenido que contraer las comunidades peor financiadas para que los residentes en sus territorios no tuvieran que conformarse con unos niveles de prestaciones públicas muy inferiores a los que han podido disfrutar quienes residían en las autonomías mejor financiadas. En consecuencia, es necesario que el Estado arbitre instrumentos de asunción de deuda y reestructuración de la misma, que permitan situar a todas las Comunidades en una situación de partida homologable.

TABLA 6. C Nivel de ingresos per cápita del Sistema de Financiación Autonómica, diferencias acumuladas en el periodo respecto al promedio y respecto al máximo y endeudamiento en el periodo 2002-2013.

| Comunidades Autónomas de régimen común | Recursos del Sistema de Financiación Autonómica promedio 2002-2013 | Población promedio en el periodo 2002-2013 | Menor financiación acumulada en el periodo 2002-2013 respecto a la media | Menor financiación acumulada en el periodo 2002-2013 respecto al máximo | Variación del endeudamiento el periodo 2002-2013 |
|--|--|--|--|---|--|
| Región de Murcia | 2.089 | 1.414.408 | -3.783 | -12.851 | 4.858 |
| Canarias | 2.094 | 2.056.788 | -5.366 | -18.552 | 4.148 |
| Comunitat Valenciana | 2.102 | 4.952.394 | -12.433 | -44.182 | 24.443 |
| Baleares | 2.165 | 1.058.843 | -1.863 | -8.651 | 6.026 |
| Comunidad de Madrid | 2.214 | 6.245.989 | -7.297 | -47.340 | 13.045 |
| Andalucía | 2.247 | 8.176.296 | -6.376 | -58.794 | 16.981 |
| CCAA régimen común | 2.312 | 42.940.524 | | -275.289 | 151.457 |
| Castilla-La Mancha | 2.362 | 2.021.412 | | -11.749 | 10.536 |
| Cataluña | 2.396 | 7.316.979 | | -39.468 | 47.261 |
| Asturias | 2.477 | 1.077.893 | | -4.776 | 2.172 |
| Galicia | 2.498 | 2.777.401 | | -11.607 | 6.026 |
| Aragón | 2.543 | 1.315.513 | | -4.777 | 4.259 |
| Castilla y León | 2.554 | 2.536.099 | | -8.897 | 7.091 |
| Extremadura | 2.592 | 1.096.440 | | -3.334 | 1.848 |
| La Rioja | 2.752 | 314.019 | | -352 | 959 |
| Cantabria | 2.846 | 580.050 | | 0 | 1.804 |

Fuente: MINHAP 2015, INE 2015, Banco de España 2015 y elaboración propia

Es importante resaltar que este recurso al endeudamiento forzado para intentar alcanzar niveles de suficiencia que compensaran la infrafinanciación relativa de las Comunidades Autónomas, ha tenido adicionalmente unos costes financieros muy relevantes, que deben considerarse como una parte **indisolublemente** inherente del problema.

En el caso, por ejemplo, de la Comunitat Valenciana, el déficit de financiación acumulado en el período 2002-2013 equivale a algo más de mitad del aumento de la deuda registrado en esos años. A su vez, el crecimiento del endeudamiento supone menos del 60% de los recursos adicionales que habría obtenido la Comunitat Valenciana si hubiera ingresado, entre 2002 y 2013, unos recursos por habitante equivalentes a los que ha recibido la autonomía mejor financiada entre las de régimen común. De hecho, este patrón se repite en todas las comunidades con financiación inferior a la media, y nos da una idea del esfuerzo que han tenido que hacer estas comunidades para alcanzar unos niveles de prestaciones públicas cercanos a los que tienen las demás, y de su repercusión sobre los niveles de deuda pública que soportan

1.4. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad

El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece como instrumentos para mejorar la autonomía y la corresponsabilidad el incremento de los porcentajes de cesión de los tribu-

tos parcialmente cedidos a las comunidades autónomas y el incremento de las competencias normativas.

En lo que se refiere a los tributos cedidos, la Ley 22/2009 supone, respecto a la Ley 21/2001, un incremento del porcentaje de participación de la recaudación de los impuestos cedidos no gestionados por las CC. AA. El IRPF pasa del 33% al 50%, el IVA pasa del 35% al 50% y los Impuestos Especiales (salvo en el caso del Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre determinados medios de transporte, que ya se encontraban cedidos al 100% con anterioridad) pasan del 40% al 58%.

Sin embargo, como consecuencia del criterio de respeto al statu quo y de que la mejora de financiación se basa exclusivamente en los recursos adicionales del nuevo sistema, este incremento de los porcentajes de participación se produce a costa de un retroceso de la participación en el Fondo de Suficiencia. Por consiguiente, debe precisarse que la corresponsabilidad no ha supuesto un incremento de recursos proporcional al incremento de participación en la recaudación de los tributos.

En materia de competencias normativas de las CC. AA., se modifican exclusivamente en el caso del IRPF y por lo general, con alguna excepción, se trata más de retoques técnicos fruto de la experiencia del ejercicio normativo de las comunidades autónomas que de incrementos sustanciales del poder tributario autonómico.

Este sentido técnico tiene, por ejemplo, la supresión del límite del 50% en los aumentos y disminuciones del tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual (límite que había llevado a algunas comunidades autónomas a crear deducciones autonómicas propias para inversiones en vivienda para evitar la aplicación de dicho límite). O la habilitación de un nuevo concepto de deducciones autonómicas en la cuota por subvenciones o ayudas públicas, siempre que no afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro. Esta opción se deriva de la experiencia normativa previa de algunas comunidades autónomas, que habían establecido deducciones relacionadas con ayudas por vivienda o por otros conceptos, sorteando la prohibición general de la Ley 21/2001 de afectación a categorías determinadas de renta mediante su establecimiento como deducciones de importe fijo y no porcentual.

Otras nuevas posibilidades normativas de la Ley 22/2009, como la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del impuesto respecto de la escala estatal o el establecimiento de un margen del +/-10% para la fijación de mínimos personales y familiares autonómicos, sí suponen, en principio, mayores espacios formales para la actuación normativa de las comunidades autónomas y dotan de mayor potencia recaudatoria a las posibles medidas a adoptar, aunque su utilización haya sido desigual por éstas. Las comunidades han creado escalas autonómicas propias con tramos diferenciados de la estatal pero, con la excepción de Madrid y las Islas Baleares, ninguna comunidad ha utilizado hasta el momento la posibilidad de alterar los mínimos personales y familiares. Dada la configuración actual de los mínimos como tramo a

«tipo cero», los mismos proporcionan ahorros crecientes con las cargas familiares pero independientes de la renta, por lo que tienen mayor importancia relativa para las rentas bajas y medias. Así pues, cualquier alteración de los mismos que no fuera al alza tendría unos efectos regresivos.

En todo caso, el actual sistema de financiación —al igual que en los sistemas anteriores— no está preparado para una respuesta flexible a cambios tan radicales como los sufridos en los años recientes por las bases imponibles sobre las que se calculan los tributos cedidos, ni existe una experiencia de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas para explotar al máximo las posibilidades de incremento recaudatorio de los tributos con mayor potencial.

En este sentido, a pesar de las posibilidades formales de incremento de la escala autonómica, poco margen real queda a las comunidades autónomas cuando el Estado toma decisiones como suprimir la deducción por inversión en vivienda habitual, establecer tipos más altos para dos nuevos tramos superiores de base o crear un gravamen complementario. En este contexto, unos eventuales incrementos impositivos por parte de las comunidades autónomas alcanzarían niveles marginales de tributación casi confiscatorios.

Por otra parte, un defecto estructural del sistema de financiación en el ámbito de la corresponsabilidad fiscal es que el sistema de anticipos a cuenta del IRPF y liquidación definitiva a los dos años impide la necesaria inmediatez de los efectos recaudatorios derivados de las decisiones normativas adoptadas por los gobiernos autonómicos.

En el resto de los tributos cedidos, las comunidades autónomas no han experimentado incrementos efectivos de las competencias normativas, afectando los cambios exclusivamente a aspectos técnicos de los impuestos.

En el ámbito de los tributos cedidos gestionados, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o los Tributos sobre el juego, las comunidades han utilizado con profusión las capacidades normativas ya con anterioridad al modelo actual. El resultado de dicho ejercicio normativo constituye una de las principales fuentes de recursos suplementarios para las comunidades autónomas, si no la principal, y la corresponsabilidad fiscal ha sido verdaderamente efectiva y con repercusiones fiscales importantes.

No obstante, el ámbito de las Operaciones Societarias, que constituye una modalidad del Impuesto sobre la que las comunidades autónomas no tienen competencias normativas, ha constituido el reverso de la moneda. El establecimiento de una exención estatal en la mayor parte de las operaciones sujetas a este concepto ha vaciado su función como fuente de ingresos autonómica, con un claro perjuicio inmediato cuya compensación queda confiada a los mecanismos diferidos previstos para salvaguardar el principio de lealtad institucional, del que se hablará posteriormente en este informe.

En conclusión, la autonomía normativa de las comunidades autónomas sobre determinados tributos, instaurada por la Ley 21/2001 y confirmada por la Ley 22/2009 responde a varios objetivos teóricos, como son:

- Dotar de instrumentos a las Administraciones autonómicas para desarrollar una política de fomento fiscal propia.
- Servir de elemento clave para el reconocimiento de las comunidades autónomas por los ciudadanos como poderes tributarios en el sentido amplio de la palabra, percibiéndolos como corresponsables de tales tributos tanto en su gestión como en el destino de los recursos que proporcionan, pues la corresponsabilidad fiscal se basa, en el fondo, en que los residentes en una comunidad autónoma puedan valorar el nivel de servicios prestados por la misma en función de la aportación fiscal que realizan
- Prestar la necesaria flexibilidad a los recursos tributarios para desarrollar sus potencialidades adaptándolos, desde el punto de vista de la consolidación fiscal, a incrementos marginales de gasto o a disminuciones de las fuentes de financiación.

Desde el año 2002, el primero de los citados objetivos se ha visto ampliamente desarrollado con el establecimiento por las comunidades autónomas de beneficios fiscales en diversos impuestos y en distintos ámbitos de fomento, como la familia, el acceso a la vivienda, el fomento de los jóvenes, discapacitados, el emprendimiento, etc.

El segundo de los objetivos sólo se ha cumplido en parte, enfrentándose a criterios de constitucionalidad y de derecho comunitario determinadas medidas normativas autonómicas que pretendían territorializar sus efectos. Aunque la asimetría reguladora resulta consustancial al régimen autonómico y a la pluralidad de poderes tributarios que supone la aplicación del bloque de constitucionalidad (Constitución y LOFCA), los principios de igualdad y unidad de mercado o la libertad de establecimiento se siguen utilizando como argumento para limitar el ejercicio de la facultad normativa autonómica.

Por otro lado, es preciso insistir de nuevo en que también para valorar el nivel de servicios prestados en función de la aportación fiscal que realizan los ciudadanos, es necesario que el punto de partida de todas las CC. AA. sea el mismo. De otro modo, un mayor nivel de prestación de un determinado servicio en una comunidad con una menor presión fiscal sobre sus contribuyentes puede ser debido a una mejor financiación de partida que otra comunidad que establece una mayor presión fiscal pero cuenta con menos recursos del modelo de financiación. En este escenario estaríamos consiguiendo un resultado completamente opuesto al perseguido: la percepción por el ciudadano de que su aportación fiscal es mal utilizada cuando, en realidad, el menor nivel prestacional es en gran medida independiente de la misma pues proviene de las diferencias de financiación originadas por el modelo.

Finalmente, la experiencia de los cinco últimos años ha demostrado la escasa flexibilidad de la cesta de competencias normativas sobre los tributos cedidos para instrumentar reacciones anticíclicas (compensar pérdidas de recaudación por disminución de las bases de tributación, incentivar la actividad económica, etc.). La mayor parte de tales competencias normativas corresponden a tributos de carácter cíclico, en su mayoría de devengo no periódico y muy vinculados en sus bases a la evolución del sector inmobiliario, precisamente el más afectado por la presente crisis y de incierta recuperación en nuestro país a corto, medio y largo plazo, al menos a los niveles que tenían hasta 2006.

El último gran ámbito de autonomía normativa de las CC. AA. es el de los tributos propios y es el que ha salido más reforzado de las modificaciones del 2009. A este respecto, la modificación del artículo 6.3 de la LOFCA, con el objeto de homogeneizar el tratamiento de la eventual superposición de tributos autonómicos con los tributos locales con el establecido, en el apartado 2 del mismo artículo, para la producida entre tributos autonómicos y los tributos estatales, sustituyéndose la prohibición de coincidencia de materias imposables por la de coincidencia de hechos imposables, está permitiendo a las CC. AA. ocupar mayores espacios de imposición propia. En todo caso, también en este ámbito las teóricas facultades formales para el establecimiento de nuevos tributos autonómicos encuentran fuertes resistencias en el Estado, con argumentos basados en la unidad de mercado o el principio de igualdad de todos los españoles que no parece ser tenido en cuenta en cambio a la hora de garantizar ingresos a las comunidades a un nivel similar.

1.5. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos

Durante el periodo de vigencia del anterior modelo la principal preocupación era que un crecimiento muy acelerado de la población suponía un incremento de los gastos asociados a la misma por encima del aumento de ingresos. El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece que la capacidad de ajuste de estos a las necesidades de los ciudadanos son alcanzables mediante la actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación y un mayor peso de los recursos tributarios, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema.

El actual sistema supuso una mejora respecto al anterior al prever una adaptación regular de la población considerada a la existente en cada momento pero, en cambio, la valoración inicial de los resultados esperados del modelo ignoró que el escenario de ingresos crecientes de los años precedentes se había quebrado con la llegada de la crisis y esto iba a tener graves consecuencias sobre la dinámica del sistema.

Con el cambio de tendencia a la baja de los ingresos, las medidas de austeridad adoptadas desde el Gobierno Central ante la crisis y la dificultad de reducir en la misma medida un gasto público vinculado principalmente a la prestación de servicios públicos fundamentales, el modelo actual no ha permitido dar respuesta a las necesidades sociales.

Como consecuencia de ello el modelo no ha proporcionado la estabilidad financiera suficiente a lo largo del tiempo, y provoca que las Comunidades Autónomas no puedan prestar sus servicios básicos en las mismas condiciones y se enfrenten a graves problemas de déficit y endeudamiento.

2. Análisis desde la perspectiva de los ingresos públicos

2.1. La evolución de los tributos cedidos

El análisis de la evolución de los ingresos públicos debe distinguir entre los tributos sujetos a liquidación (IRPF, IVA e IIEE) y los no sujetos a la liquidación del modelo, teniendo en cuenta las distintas formas de cómputo de los mismos a la hora de satisfacer las necesidades globales de financiación de las CC. AA.

2.1.1. Tributos no sujetos a liquidación.

Desde el año 2007 la recaudación real de los tributos no sujetos a liquidación ha presentado una importante caída, que resulta especialmente acentuada en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD) y es algo menor pero igualmente pronunciada en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) que, por su naturaleza, cabe esperar que presente mayor estabilidad en el tiempo.

TABLA 7. Evolución de los tributos no sujetos a liquidación. (miles de euros)

| | 2007 | % respecto total 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 © | % respecto total 2013 | Porcentaje de ingresos respecto a 2007 | Variación período 2007-2013 |
|---------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|--|-----------------------------|
| ITPAJD | 16.445.888 | 77,9% | 9.534.846 | 7.592.877 | 7.156.024 | 5.860.845 | 5.190.553 | 5.084.124 | 61,9% | 30,9% | -69,1% |
| ISD | 2.745.723 | 13,0% | 2.730.481 | 2.470.750 | 2.169.319 | 1.964.493 | 2.042.709 | 2.108.197 | 25,7% | 76,8% | -23,2% |
| Juego | 1.914.701 | 9,1% | 1.735.894 | 1.581.129 | 1.468.737 | 1.238.290 | 1.090.151 | 1.015.453 | 12,4% | 53,0% | -47,0% |
| Total | 21.106.312 | 100,0% | 14.001.221 | 11.644.756 | 10.794.080 | 9.063.628 | 8.323.413 | 8.207.774 | 100,0% | 38,9% | -61,1% |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Inspección General.

Como se observa en la tabla 7, el ITP-AJD ha sido la principal fuente recaudatoria para las comunidades autónomas entre los tributos cuya gestión estaba totalmente cedida. Al ser también la figura que ha presentado una mayor caída de recaudación - situándose, en varias CC. AA. en un tercio de la que se producía hace unos pocos años-, el impacto de esta reducción ha sido especialmente relevante para la hacienda autonómica.

2.1.2. Tributos sujetos a liquidación

Los tributos sujetos a liquidación, compartidos con el Estado, han mostrado una evolución mucho más estable a pesar de que la crisis también ha impactado en ellos. La tabla 8 recoge las cuantías asignadas en cada uno de los modelos de liquidación donde se puede comprobar que los importes presentan una mayor estabilidad en el tiempo. La disminución en la recaudación en el periodo 2007-2013 es tan sólo del 7%.

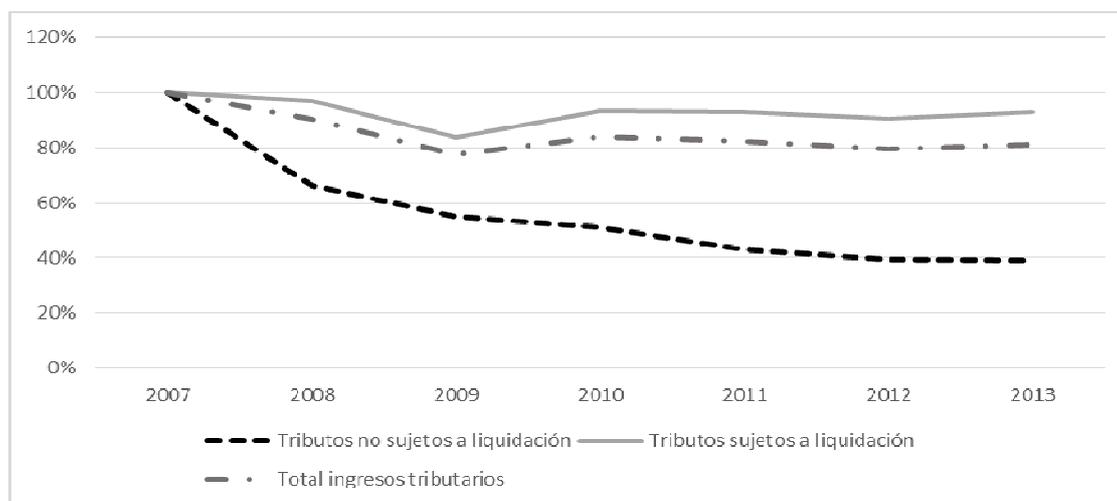
TABLA 8. Evolución de los tributos sujetos a liquidación (miles de Euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Porcentaje de ingresos respecto a 2007 | Variación periodo 2007-2013 |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--|-----------------------------|
| IRPF | 36.717.382 | 38.446.855 | 35.709.529 | 34.740.338 | 34.977.644 | 33.008.691 | 33.355.933 | 90,8% | -9,2% |
| IVA | 27.924.685 | 24.010.384 | 16.783.313 | 24.543.207 | 24.651.037 | 25.231.733 | 25.965.385 | 93,0% | -7,0% |
| IIEE | 11.922.696 | 11.847.855 | 11.754.918 | 12.057.188 | 11.583.462 | 11.191.410 | 11.831.114 | 99,2% | -0,8% |
| Total | 76.564.762 | 74.305.094 | 64.247.760 | 71.340.734 | 71.212.144 | 69.431.834 | 71.152.433 | 92,9% | -7,1% |

* Dado que en los años 2007 y 2008 el porcentaje de cesión de los tributos era diferente se ha elevado el mismo para homogeneizar los datos con los años siguientes.

Fuente: Liquidaciones del modelo de financiación publicadas por el MINHAP.

Esta relativa estabilidad de los tributos compartidos —en comparación con los no sujetos a liquidación— y su mayor volumen han atenuado la caída de la recaudación tributaria total de las comunidades que, en todo caso, ha sido significativa entre 2007 y 2013, pues el retroceso de los ingresos fiscales ha sido del 18,75%, como puede observarse en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. Evolución de tributos sujetos y no sujetos a liquidación respecto al año base (Porcentaje)


Fuente: MINHAP.

En conclusión, el comportamiento de los ingresos tributarios en los años de vigencia de la Ley 22/2009 indica que los impuestos sujetos a liquidación han mostrado un retroceso durante la grave crisis económica pero se han comportado de manera mucho más estable que los tributos no sujetos a liquidación. Estos han mostrado un intenso perfil cíclico que ha agravado la situación financiera de las CC. AA. al producirse un desplome en los mismos muy por encima de la caída del PIB nominal.

2.2. La sostenibilidad de los ingresos públicos

Los ingresos no financieros han mostrado una elevada elasticidad a las variaciones negativas de la actividad durante el desarrollo de la crisis. Mientras las caídas del PIB nominal acumuladas en el periodo 2008-2014 se elevan al 5,2%, las de los ingresos no financieros de las comunidades autónomas son del 12,3% y la de los principales tributos no sujetos a liquidación, en el periodo 2007-2013, del 61,1%.

Existen diferencias significativas entre las trayectorias de los ingresos no financieros de la Administración Central y de las comunidades autónomas, tanto en intensidad como en el perfil temporal de la evolución. Estas diferencias son mayores todavía cuando se consideran los ingresos consolidados, dada la importancia de las transferencias entre administraciones. Dichas transferencias son más complejas en estos años como consecuencia de los cambios en el modelo de financiación de 2009 y las deficientes previsiones presupuestarias de 2008 y 2009, que aumentaron la importancia de las devoluciones en las liquidaciones posteriores.

Las comunidades solo experimentan retrocesos en sus ingresos consolidados a partir de 2010, cuando comienzan a liquidar los anticipos recibidos en 2008 con base en unos Presupuestos Generales del Estado excesivamente optimistas. La caída de ingresos acumulada desde entonces hasta 2014 es muy intensa y superior a la media de las AA. PP. Pese a recuperarse parte de la misma a partir de 2012, en 2014 los ingresos de las comunidades siguen siendo inferiores en un 12,3% a los de 2008.

La Administración Central experimentó una caída muy intensa de sus ingresos consolidados en 2009, tanto que tras cumplir con sus compromisos de transferencias hubo de financiar con déficit la práctica totalidad de sus demás gastos. La recuperación posterior de los ingresos consolidados se deriva de la reducción de las transferencias comprometidas y las medidas fiscales adoptadas, pero sus ingresos en 2014 son ya solo un 4% inferiores a los de 2008.

Estas reducciones tan intensas —y duraderas hasta 2014— de los ingresos no financieros en España, y en las CC. AA. en particular, ponen de manifiesto un comportamiento cíclico muy relevante en los ingresos públicos. Este perfil estaba escasamente presente en las coordinadas financieras contempladas por los gobiernos autonómicos y, en general, por las AA. PP., cuando se definió el actual modelo de financiación. Al coincidir en la primera década de este siglo un periodo de importantes traspasos de competencias con una fuerte expansión las comunidades asumieron compromisos de gasto permanentes que financiaban con los ingresos (transitorios) asociados al *boom* inmobiliario, incurriendo en déficits estructurales que no fueron contemplados como tales. Fue un periodo en el que las rebajas impositivas resultaron compatibles con aumentos de la recaudación.

TABLA 9. Evolución de los recursos no financieros consolidados de las Administraciones Públicas y del PIB

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Millones de euros</i> | | | | | | | |
| Comunidades autónomas | 149.105 | 155.938 | 133.513 | 113.983 | 133.533 | 132.696 | 130.779 |
| Administración Central | 68.739 | 5.796 | 50.314 | 70.227 | 55.433 | 57.896 | 65.988 |
| Corporaciones locales | 55.912 | 61.188 | 58.684 | 51.005 | 54.815 | 56.215 | 56.430 |
| Adm. de la Seguridad Social | 136.153 | 152.706 | 149.150 | 152.138 | 146.604 | 146.661 | 146.536 |
| Total AA. PP. | 409.909 | 375.628 | 391.661 | 387.353 | 390.385 | 393.468 | 399.733 |
| PIB nominal | 1.116.207 | 1.079.034 | 1.080.913 | 1.075.147 | 1.055.158 | 1.049.181 | 1.058.469 |
| Total recursos no fin. / PIB | 36,72% | 34,81% | 36,23% | 36,03% | 37,00% | 37,50% | 37,77% |
| <i>Índice 2008=100</i> | | | | | | | |
| Comunidades autónomas | 100,0 | 104,6 | 89,5 | 76,4 | 89,6 | 89,0 | 87,7 |
| Administración Central | 100,0 | 8,4 | 73,2 | 102,2 | 80,6 | 84,2 | 96,0 |
| Corporaciones locales | 100,0 | 109,4 | 105,0 | 91,2 | 98,0 | 100,5 | 100,9 |
| Adm. de la Seguridad Social | 100,0 | 112,2 | 109,5 | 111,7 | 107,7 | 107,7 | 107,6 |
| Total AA. PP. | 100,0 | 91,6 | 95,5 | 94,5 | 95,2 | 96,0 | 97,5 |
| PIB nominal | 100,0 | 96,7 | 96,8 | 96,3 | 94,5 | 94,0 | 94,8 |

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

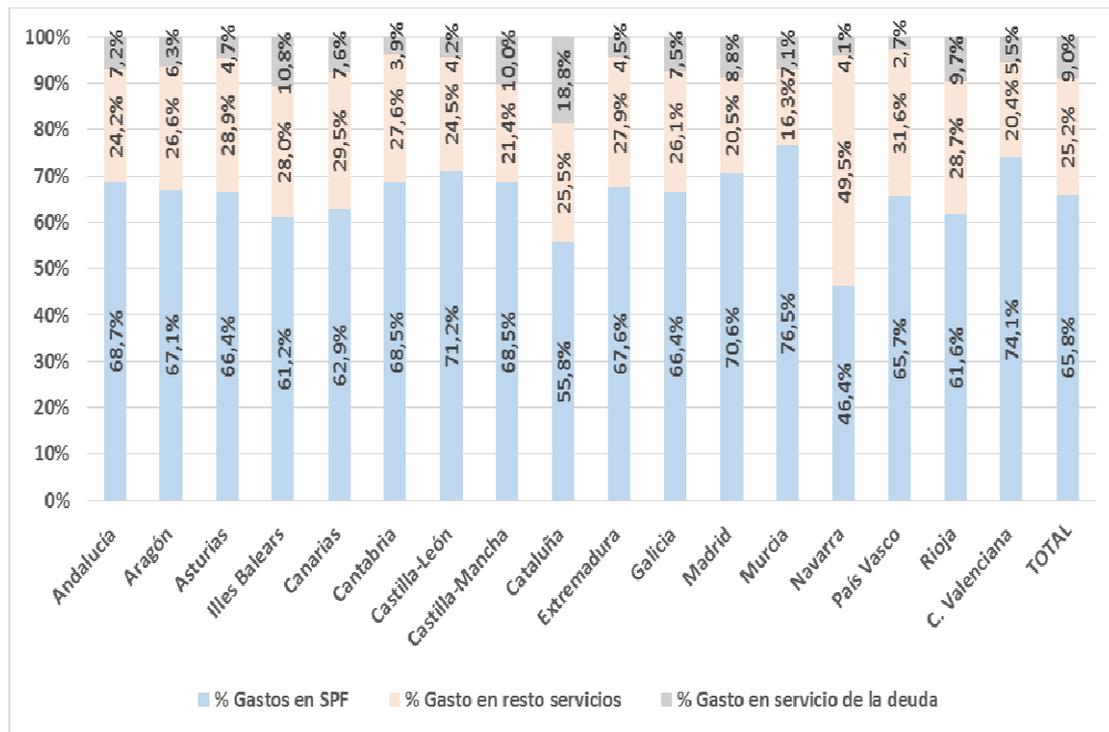
El diseño del actual modelo coincide con la llegada de la crisis pero la caída de ingresos derivada de la misma fue inicialmente ignorada y cuando las administraciones afrontaron las reducciones de ingresos fiscales lo hicieron desde una resistencia inicial a subir impuestos. La Administración Central los subió antes, presionada por la gravedad de su situación, pero la elevación de los tipos impositivos de impuestos que estaban compartidos, como el IRPF y el IVA, se realizó sin coordinación con las CC. AA., que no participaron en la decisión ni tampoco en el rendimiento financiero de la misma (art. 21.2 ley 22/2009).

3. Análisis de las políticas de gasto financiadas por las CC. AA.

3.1. Importancia de los SPF

Si se analiza la composición del gasto de las CC. AA. a la vista de la ejecución presupuestaria publicada por el Ministerio, (gráfico 6) se comprueba que la parte más importante del mismo corresponde a la prestación de Servicios Públicos Fundamentales (SPF). En los años 2009 a 2013 se destina una media del 65,8% del presupuesto de las CC. AA. a esta finalidad, si bien en algunas comunidades las partidas destinadas a los SPF pueden superar el 70% del gasto. Estos porcentajes se calculan incluyendo en el total de gasto las partidas destinadas al servicio de la deuda y serían todavía mayores si se excluyeran estas.

GRÁFICO 6. Porcentaje del gasto en operaciones no financieras de las CC. AA., 2009-2013



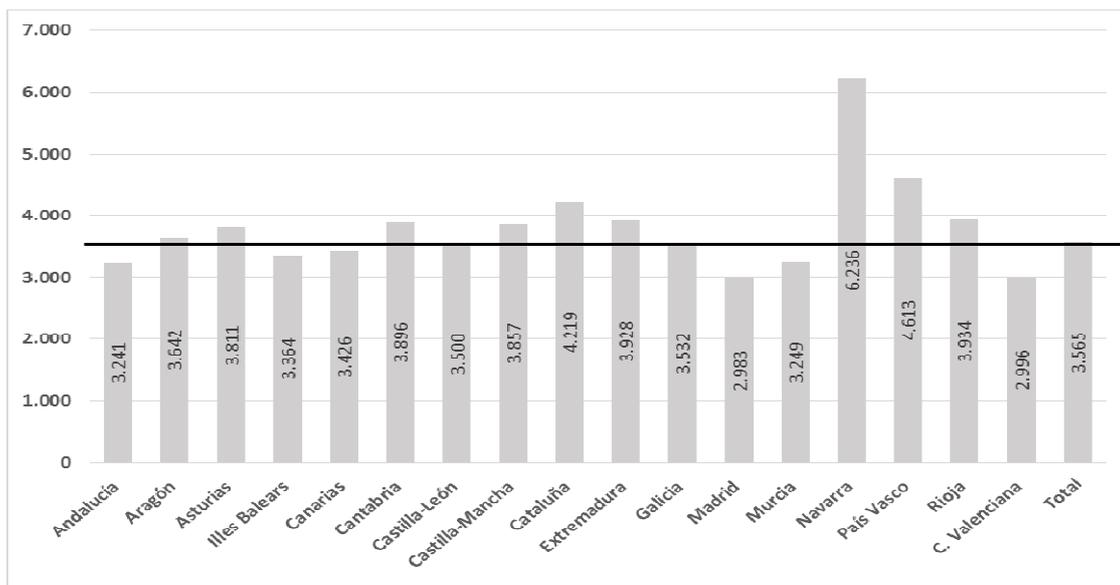
Fuente: MINHAP.

Un mayor peso en el presupuesto de gastos de una comunidad de los SPF no implica necesariamente que su gasto por habitante en los mismos sea mayor, pues el nivel de gastos per cápita de las distintas comunidades es muy distinto como se advierte en el gráfico 7, que muestra las desviaciones porcentuales con respecto a la media. En el mismo se aprecia la enorme distancia a la que se sitúan las comunidades forales —por

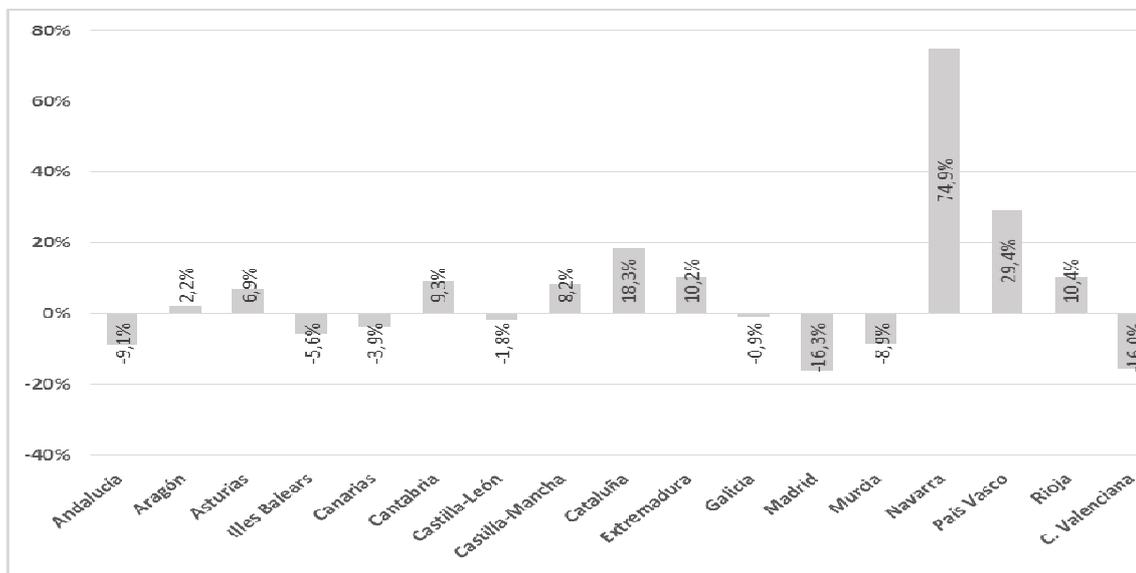
encima de la media— y también las sustanciales desviaciones entre comunidades de régimen común, superiores en bastantes casos a los 20 puntos porcentuales por encima y por debajo de la media.

GRÁFICO 7. Gasto no financiero en cada comunidad autónoma. Media 2009-2013

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)



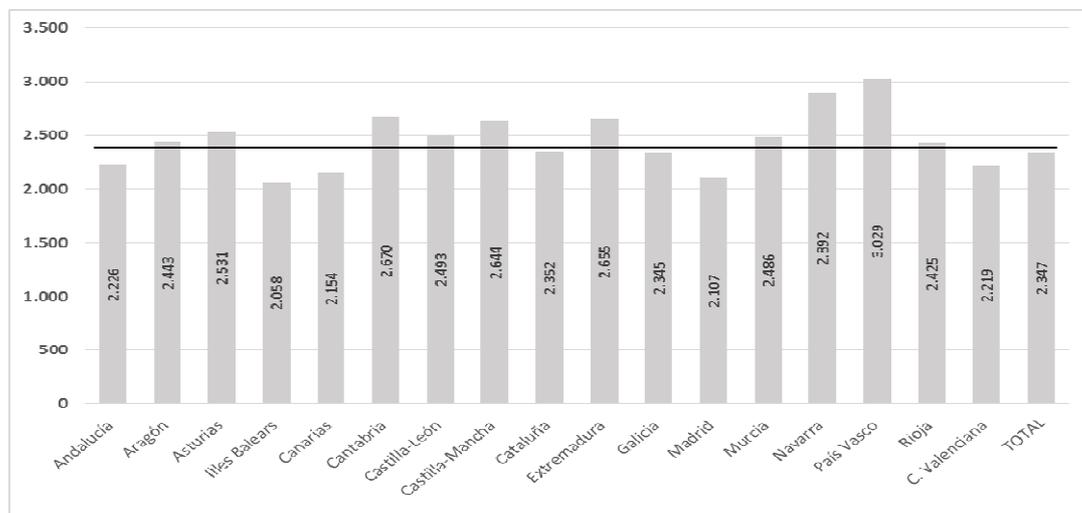
Fuente: MINHAP.

Nota: Los datos correspondientes a las comunidades forales no son comparables con las de régimen común. En el caso de Navarra porque gestiona competencias más amplias que el resto de las comunidades autónomas; mientras que en el País Vasco se da el ejemplo contrario, ya que parte de las competencias autonómicas habituales son gestionadas por las diputaciones forales.

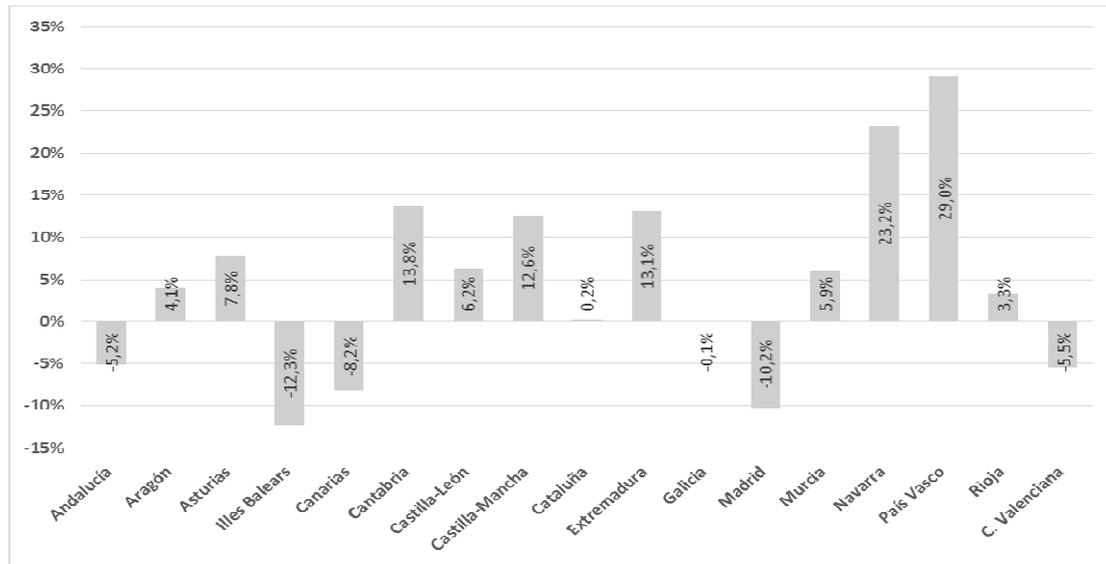
El gráfico 8 muestra la media de gasto por habitante en SPF realizado por las CC. AA. en el quinquenio 2009-2013 y la desviación de cada comunidad respecto a la media. Las diferencias son sustanciales —se aproximan a los 1.000 euros por habitante—, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de los servicios en los que la igualdad de oportunidades es más relevante. Algunas de las comunidades más desviadas de la media por debajo figuraban en el gráfico 6 entre las que el peso de los SPF en su gasto es mayor. Esto último sucede a pesar de que gastan menos por habitante en SPF y es debido a que su nivel de gasto total es también menor.

GRÁFICO 8. Gasto en SPF en cada comunidad autónoma. Media 2009-2013

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)

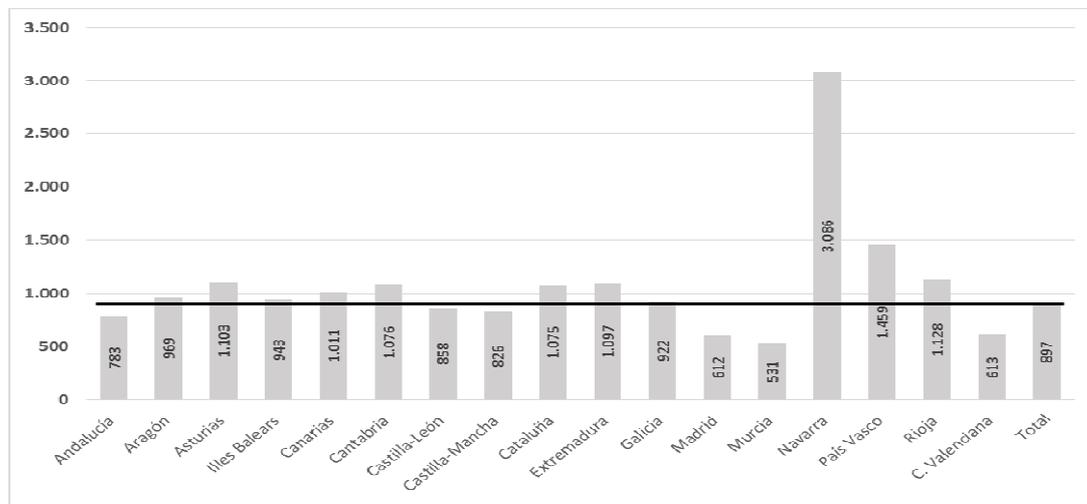


Fuente: MINHAP

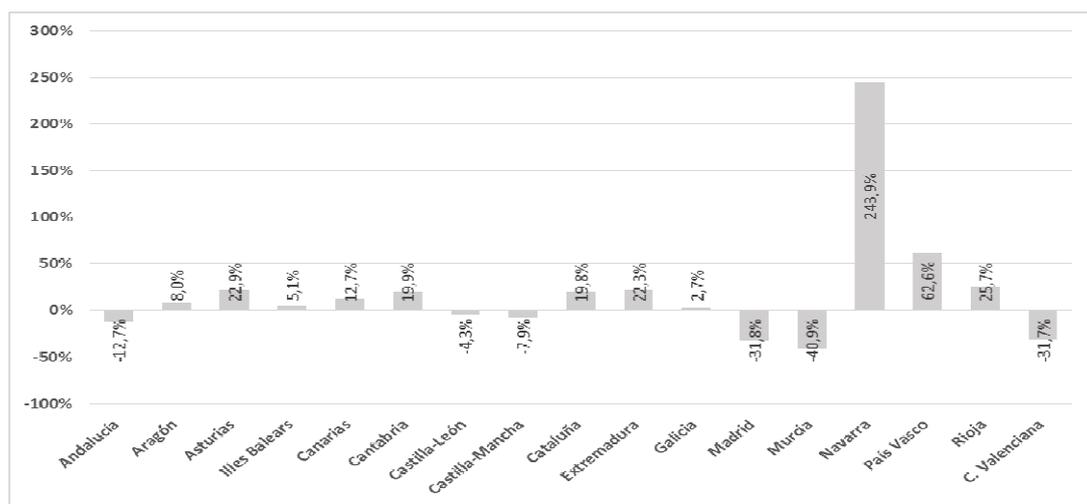
El gráfico 9 muestra el gasto medio por habitante en el resto de funciones, es decir, las distintas de los SPF. En este caso es relevante destacar que las diferencias entre comunidades vuelven a ser sustantivas —especialmente en el caso de las comunidades forales— y también que los porcentajes de desviación a la media son ahora mucho mayores que en el caso de los SPF. Se puede comprobar como hay CC. AA. que se encuentran por debajo de la media tanto en los gastos destinados a los SPF como en el resto de gastos.

GRÁFICO 9. Gasto en el resto de servicios en cada comunidad autónoma. Media 2009-2013

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)



Fuente: MINHAP.

Nota: Los datos correspondientes a las comunidades forales no son comparables con las de régimen común. En el caso de Navarra porque gestiona competencias más amplias que el resto de las comunidades autónomas; mientras que en el País Vasco se da el ejemplo contrario, ya que parte de las competencias autonómicas habituales son gestionadas por las diputaciones forales.

3.2. Rigidez de los gastos

Las competencias de mayor dimensión presupuestaria gestionadas por las CC. AA. corresponden al grupo funcional del gasto público denominado «Producción de bienes de carácter social» —sanidad, educación y protección social—, sobre el que se sustenta una gran parte de las prestaciones en especie del Estado del Bienestar. El gasto asociado a estas funciones está en gran medida determinado por el catálogo de servicios legalmente establecido —o consolidado por la práctica de las administraciones públicas—, por el tamaño de la población y por la intensidad con la que los ciudadanos demandan los servicios.

El comportamiento de los gastos relacionados con la protección social es muy rígido a corto plazo y algunos servicios —sobre todo los asociados al envejecimiento, como los servicios sanitarios y de atención a la dependencia— presentan tendencias crecientes en el tiempo en muchos países y también en España. La dificultad de modificar esas tendencias expansivas del gasto se deriva tanto de la complejidad organizativa y la rigidez de las instituciones que prestan los servicios, como de la inercia de las demandas de los mismos. La experiencia de estos años indica que el control de esas tendencias es una tarea difícil y que la respuesta es muy lenta, incluso aunque se adopten medidas drásticas para mejorar la eficiencia de la gestión e incentivar el ahorro.

En cambio, a diferencia de lo que sucede con los gastos, la caída de ingresos fiscales puede reflejar una elevada elasticidad de la recaudación a las fluctuaciones del PIB. Cuando se produce un retroceso de los ingresos de gran magnitud como consecuencia de una grave crisis como la padecida se pone en cuestión la viabilidad financiera de un Estado del Bienestar que ofrece servicios a niveles como los desplegados por las comunidades antes de la llegada de la crisis. La prueba de ello han sido los importantes déficits que se han generado y las dificultades asociadas a los sustanciales ajustes de gasto abordados. Ante esta situación, asegurar unos niveles determinados de prestaciones del Estado del Bienestar requiere una revisión del sistema fiscal en su conjunto y de la asignación de recursos a los distintos niveles de gobierno, y también una evaluación de la eficiencia del gasto público.

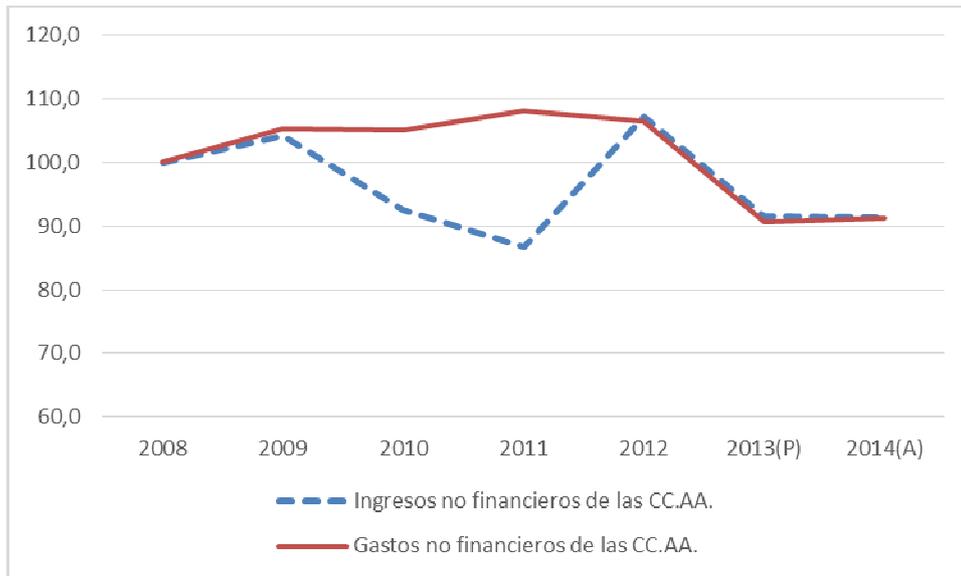
El gráfico 10 ofrece los datos básicos para ilustrar este problema, comparando la evolución de las magnitudes más relevantes de ingresos y gastos de las CC. AA. Como se puede observar, los ingresos caen con fuerza en 2010 y 2011 y los gastos no se contraen hasta varios años más tarde. El ajuste en el gasto total se produce en las funciones distintas de los gastos correspondientes a los SPF y son particularmente intensos en los gastos de inversión, que hasta 2014 habían acumulado reducciones del 40% respecto a 2008, hasta el punto de que la inversión bruta no cubre en muchos casos la depreciación del capital público acumulado.

Ese desajuste ha sido cubierto con endeudamiento y ha enfrentado a las comunidades a graves problemas financieros. Por otra parte, aunque en el gasto total en términos no-

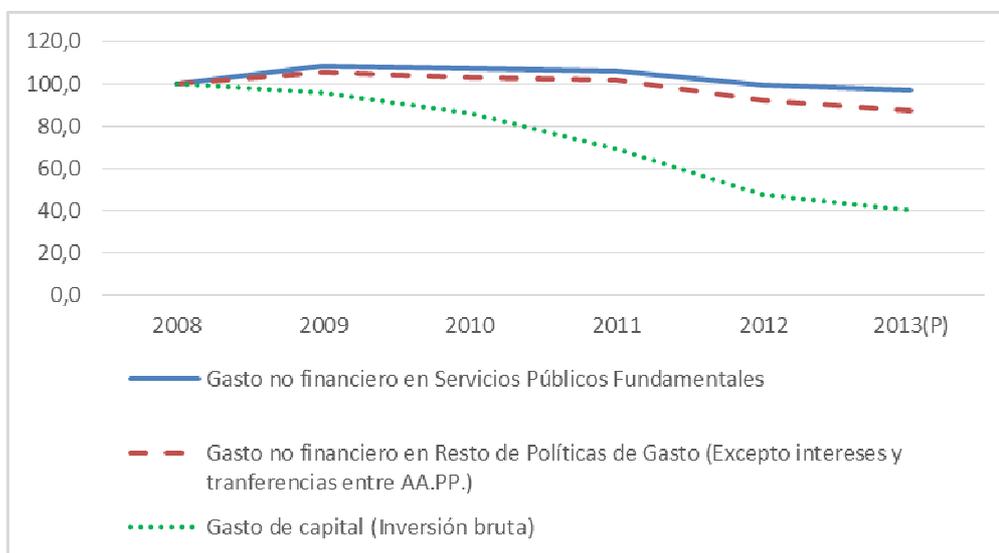
minales en SPF se mantiene, las caídas del mismo en términos reales por habitante son sustanciales, superando el 20% de reducción en educación y sanidad.

GRÁFICO 10. Evolución de ingresos y gastos de las CC. AA.
(2008= 100)

a) Ingresos y gastos totales



b) Detalle de gastos



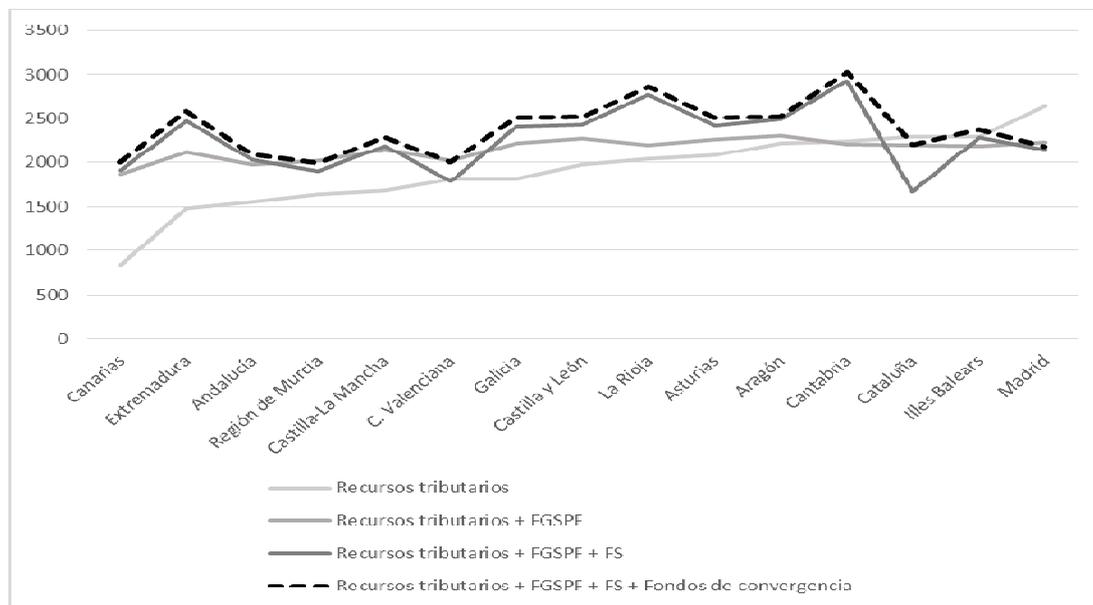
Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

4. Análisis del funcionamiento de los fondos del sistema

El análisis de los diferentes fondos del sistema requiere atención porque suponen el principal elemento distorsionador del modelo y la razón por la que, en la casi totalidad de los casos, no se consiguen los objetivos señalados en el Preámbulo de la Ley 22/2009 ni los fines para los que cada uno de los fondos fueron creados.

El principal efecto distorsionador de los fondos se produce en la financiación per cápita, como puede observarse en el gráfico 11, construido con los datos de la liquidación del año 2013. Como se puede comprobar, el modelo logra una importante igualación de recursos per cápita entre comunidades al mutualizar el 75% de los ingresos tributarios generados en cada una de ellas para constituir el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Sin embargo, tal igualdad entre comunidades desaparece a raíz de la incorporación del Fondo de Suficiencia y a partir de ese momento el sistema deja de responder a una lógica de financiar necesidades para atender como objetivo principal al mantenimiento del *statu quo*. Los Fondos de Convergencia hacen todavía más confuso y discutible el resultado, manteniendo abierto el abanico de recursos por habitante entre las distintas comunidades.

GRÁFICO 11. Distribución de los recursos per cápita en función de la aplicación de los distintos fondos del modelo de financiación del año 2013



Fuente: MINHAP y elaboración propia.

4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

Según el artículo 9 de la Ley 22/2009 este fondo tiene por objeto asegurar que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.

En el gráfico 11 se comprueba que, aunque los recursos tributarios per cápita de las comunidades son muy desiguales debido a sus distintos niveles de renta y riqueza, tras la introducción del Fondo de Garantía de SPF se produce una importante homogeneización en los recursos por habitante ajustado, cuyas diferencias entre comunidades tienen un rango de 23 puntos porcentuales en el 2013.

4.2. Fondo de Suficiencia Global

En el gráfico 11 se constata asimismo que la aplicación del Fondo de Suficiencia acaba con la distribución igualadora de recursos que se derivaba del Fondo de Garantía. Por tanto, el Fondo de Suficiencia —que conceptualmente era presentado la gran aportación del nuevo modelo para contemplar las mayores necesidades de financiación de las CC. AA.— se aplica de manera que destruye la regla de equidad contemplada en el Fondo de Garantía y restituye el *statu quo* resultante de la aplicación del modelo de financiación anterior.

Otro aspecto problemático destacables del Fondo de Suficiencia es que la caída de ingresos derivada de la crisis anula el efecto de los incrementos de recursos aportados por este Fondo, poniendo en cuestión que los recursos hayan resultado suficientes en estos años, como ya ha sido expuesto en el apartado 1.3 de este informe.

4.3. Fondos de Convergencia

La Ley 22/2009 crea dos fondos de convergencia:

- El fondo de competitividad.
- El fondo de cooperación.

4.3.1. Fondo de Competitividad

El Fondo de competitividad tiene como objetivo reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación per cápita entre CC. AA. Este objetivo se hubiera podido conseguir de manera más eficaz evitando las distorsiones que introduce el Fondo de Suficiencia o las que se verán que introduce el Fondo de Cooperación.

Los principales problemas que presenta el Fondo de Competitividad son:

- A pesar de las desigualdades de financiación entre CC. AA. que refleja el apartado 1.2 de este informe, el Fondo de Competitividad no se reparte en su totalidad. Como se observa en la tabla 10, sólo en el primer año de aplicación del modelo este fondo fue totalmente repartido, pero en los años posteriores no ha sido así porque el artículo 23 de la ley que regula el fondo tiene tantos condicionantes que permiten que queden importantes cuantías por distribuir. Esta situación carece de sentido dadas las graves diferencias de financiación entre CC. AA.

TABLA 10. Evolución de la distribución del Fondo de Competitividad

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dotación del Fondo | 2.572.500 | 4.084.058 | 3.841.857 | 3.684.340 | 4.183.658 |
| Fondo distribuido | 2.572.500 | 3.037.823 | 2.972.423 | 2.207.540 | 2.432.613 |
| Fondo sin distribuir | 0 | 1.046.235 | 849.841 | 1.476.800 | 1.751.045 |

Fuente: MINHAP.

- El Fondo establece una definición de financiación media por habitante ajustado que excluye del cálculo la aplicación de los Fondos de Convergencia, lo que introduce distorsiones e impide la aproximación a la financiación media real.
- El objetivo del Fondo es reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre las CC. AA., pero las normas que determinan qué comunidades se benefician del mismo establecen criterios arbitrarios sin una justificación clara. Por ejemplo, el artículo 23.4 establece como requisito que el índice que representa la financiación por habitante ajustado respecto a la financiación media debe ser inferior al índice de capacidad fiscal por habitante ajustado sin que esta pueda ser superior al límite que fije la ley¹. De esta forma, se está creando un doble límite:
 - Las CC. AA. con menor capacidad fiscal tendrán como límite aquel para el cual su financiación homogénea por habitante ajustado iguale la media, es decir, que el índice sea inferior a 1.
 - Las CC. AA. con mayor capacidad fiscal tendrán como límite el resultado de multiplicar por 1,05 o 1,06 la financiación homogénea por habitante ajustado media. Este segundo criterio permite acceder al Fondo a las Comunidades con mayor capacidad fiscal aunque sus ingresos superen a la media, detrayendo recursos que podrían dirigirse a otras comunidades.
- Junto al criterio que se acaba de mencionar que beneficia a las CC. AA. más ricas, la Ley establece una Disposición Adicional Tercera que establece una compensa-

¹ La Disposición Transitoria Primera en su apartado 8 establece que este límite será de 1,05 para los años 2009 y 2010 y 1,06 para el año 2011 y siguientes.

ción a favor de aquellas regiones en las que, existiendo simultáneamente un Fondo de Suficiencia negativo y un Fondo de Garantía también negativo, no alcancen el nivel medio de financiación por habitante ajustado después de la aplicación del Fondo de Competitividad.

Esta Disposición resulta claramente discriminatoria porque solo beneficia a parte de las comunidades autónomas que quedan por debajo de la media de financiación por habitante ajustado. En la práctica, las beneficiarias de estos recursos serán comunidades con una renta per cápita por encima de la media mientras que no lo serán aquellas comunidades que también tienen una financiación inferior a la media pero no cumplen los mencionados requisitos principalmente por ser más pobres.

Por otro lado, esta Disposición asigna los recursos sin los condicionantes que se aplican a la distribución del Fondo de Competitividad cuando su cálculo se combina con el del Fondo de Cooperación.

En conclusión, el Fondo de Competitividad resulta *ad hoc* y opera como un remiendo del modelo de financiación una vez este queda desfigurado por la combinación resultante del diseño realizado del Fondo de Garantía de SPF y del Fondo de Suficiencia. Como tal parche cumple parcialmente su cometido de mitigar la situación de las comunidades autónomas que quedan muy por debajo de la media en la distribución de recursos, pero su configuración y normas de funcionamiento impiden que pueda cumplir plenamente este objetivo, al establecer distinciones entre las CC. AA. beneficiarias del fondo que no son acordes con la finalidad perseguida.

4.3.2. Fondo de Cooperación

El objetivo del fondo es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta, pero su existencia es criticable por diferentes razones:

- El modelo de financiación de las comunidades autónomas debería limitarse a regular las fuentes de financiación necesarias para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas las comunidades, sin incluir instrumentos que corresponden a políticas activas de desarrollo regional, para las que deben utilizarse otros medios. La Constitución Española en su Art. 158.2 ya prevé un Fondo de Compensación Interterritorial con este mismo fin al que también se destinan los recursos de distintos fondos europeos.
- Aunque la finalidad del Fondo de Cooperación es equilibrar y armonizar el desarrollo regional, se distribuye atendiendo a parámetros como la densidad de población o el crecimiento de la misma que no parecen tener nada que ver con el objetivo del fondo. Como resultado de ello participan del mismo muchas comunidades que tienen una renta per cápita superior a la media de España, mientras

quedan fuera otras con renta per cápita y financiación por habitante ajustado por debajo de la media.

- Este fondo tiene un efecto de «vasos comunicantes» con el de competitividad, de forma que lo que se perciba del primero deja de percibirse del segundo si se tenía derecho al mismo. Pero los objetivos de ambos fondos son diferentes y al comunicarse los resultados se diluyen con el efecto de que una comunidad autónoma obtenga una financiación inferior a la que le correspondería por ser sus recursos bajos y su renta por habitante inferior a la media: su financiación seguirá estando por debajo de la media y, además, no podrá optar a fondos adicionales de estímulo económico.

A las críticas teóricas que se pueden realizar al Fondo de Cooperación puede añadirse, desde una perspectiva empírica, que el objetivo de favorecer la convergencia de las Comunidades situadas por debajo de la media no se ha conseguido en el caso de cinco de ellas. La evolución de la renta per cápita desde 2009 indica que esas cinco comunidades han visto reducirse su renta per cápita más rápidamente que la media de las comunidades de régimen común en estos años de crisis. Se trata, además en todos los casos menos uno de comunidades que reciben del modelo de financiación unos recursos por habitante inferiores a la media.

TABLA 11. Evolución de la renta per cápita de las CC. AA. de régimen común, 2009-2013

| Comunidad Autónoma | 2009 | | | 2010 (P) | | | 2011 (P) | | | 2012 (P) | | | 2013 (1ª E) | | | Variación 2009/2013 |
|-------------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------------|
| | Valor | Índice España = 100 | Tasa de Variación Interanual | Valor | Índice España = 100 | Tasa de Variación Interanual | Valor | Índice España = 100 | Tasa de Variación Interanual | Valor | Índice España = 100 | Tasa de Variación Interanual | Valor | Índice España = 100 | Tasa de Variación Interanual | |
| RIOJA, LA | 25.008 | 109,7% | -5,2% | 25.335 | 111,6% | 1,3% | 25.537 | 112,6% | 0,8% | 25.191 | 113,0% | -1,4% | 25.277 | 113,5% | 0,3% | 1,1% |
| CATALUÑA | 26.489 | 116,2% | -4,1% | 26.521 | 116,9% | 0,1% | 26.603 | 117,3% | 0,3% | 26.419 | 118,5% | -0,7% | 26.666 | 119,7% | 0,9% | 0,7% |
| CASTILLA Y LEÓN | 21.795 | 95,6% | -3,3% | 22.025 | 97,0% | 1,1% | 22.277 | 98,2% | 1,1% | 22.000 | 98,7% | -1,2% | 21.879 | 98,2% | -0,5% | 0,4% |
| GALICIA | 20.423 | 89,6% | -3,3% | 20.603 | 90,8% | 0,9% | 20.476 | 90,3% | -0,6% | 20.336 | 91,2% | -0,7% | 20.399 | 91,6% | 0,3% | -0,1% |
| ARAGÓN | 25.124 | 110,2% | -5,3% | 25.330 | 111,6% | 0,8% | 25.318 | 111,6% | 0,0% | 24.812 | 111,3% | -2,0% | 24.732 | 111,0% | -0,3% | -1,6% |
| CANARIAS | 19.235 | 84,4% | -6,0% | 19.345 | 85,2% | 0,6% | 19.325 | 85,2% | -0,1% | 18.940 | 84,9% | -2,0% | 18.873 | 84,7% | -0,4% | -1,9% |
| CANTABRIA | 22.016 | 96,6% | -4,8% | 22.064 | 97,2% | 0,2% | 22.055 | 97,2% | 0,0% | 21.698 | 97,3% | -1,6% | 21.550 | 96,7% | -0,7% | -2,1% |
| ASTURIAS, PRINCIPADO DE | 21.140 | 92,7% | -5,4% | 21.247 | 93,6% | 0,5% | 21.310 | 93,9% | 0,3% | 20.867 | 93,6% | -2,1% | 20.591 | 92,4% | -1,3% | -2,6% |
| BALEARS, ILLES | 24.169 | 106,0% | -5,7% | 23.829 | 105,0% | -1,4% | 23.769 | 104,8% | -0,3% | 23.596 | 105,8% | -0,7% | 23.446 | 105,2% | -0,6% | -3,0% |
| COMUNITAT VALENCIANA | 20.171 | 88,5% | -7,1% | 20.109 | 88,6% | -0,3% | 19.869 | 87,6% | -1,2% | 19.485 | 87,4% | -1,9% | 19.502 | 87,5% | 0,1% | -3,3% |
| CASTILLA - LA MANCHA | 18.407 | 80,8% | -5,6% | 18.178 | 80,1% | -1,2% | 18.144 | 80,0% | -0,2% | 17.693 | 79,4% | -2,5% | 17.780 | 79,8% | 0,5% | -3,4% |
| MADRID, COMUNIDAD DE | 30.182 | 132,4% | -2,5% | 29.471 | 129,9% | -2,4% | 29.576 | 130,4% | 0,4% | 28.914 | 129,7% | -2,2% | 28.915 | 129,8% | 0,0% | -4,2% |
| EXTREMADURA | 15.859 | 69,6% | -2,9% | 15.869 | 69,9% | 0,1% | 15.653 | 69,0% | -1,4% | 15.133 | 67,9% | -3,3% | 15.026 | 67,4% | -0,7% | -5,3% |
| MURCIA, REGIÓN DE | 19.035 | 83,5% | -6,4% | 18.952 | 83,5% | -0,4% | 18.470 | 81,4% | -2,5% | 18.032 | 80,9% | -2,4% | 17.901 | 80,3% | -0,7% | -6,0% |
| Total Nacional | 22.359 | 100,0% | -4,5% | 22.231 | 100,0% | -0,4% | 22.197 | 100,0% | 0,0% | 21.821 | 100,0% | -1,7% | 21.811 | 100,0% | -0,1% | -2,5% |

Fuente: INE y elaboración propia.

5. El modelo de financiación y la Administración Central

Hasta ahora se ha comentado los efectos que ha tenido el modelo actual en la distribución de recursos entre las CC. AA., la equidad de esta distribución y las diferentes deficiencias del mismo. Complementariamente, es necesario analizar cómo ha afectado el mencionado modelo a la Administración Central y si los mecanismos de compensación previstos en el modelo son adecuados y se han aplicado correctamente ante decisiones unilaterales adoptadas por parte de esta.

5.1. Reasignación inicial de recursos entre la Administración Central y las CC. AA.

El primer aspecto a destacar es que el modelo actual de financiación supuso una reasignación de recursos entre la Administración Central y las comunidades autónomas en el momento de su puesta en marcha, con la que estas disponían teóricamente de 11.600 millones de euros adicionales. Esta nueva distribución de recursos, necesaria dado el reparto de competencias al que se había llegado entre la Administración Central y Autonómica, se realizó en circunstancias de gran incertidumbre presupuestaria y normativa, debido a la crisis y a la enorme complejidad derivada del número de fondos creados y la dificultad de predecir el funcionamiento de los mismos.

Así, aunque el artículo 5 de la Ley 22/2009 establece que se incorporarán al Fondo de Garantía 4.900 millones de euros, estos no se incorporan en el Fondo de Garantía del año 2009, que sería lo lógico, sino en el Fondo de Garantía del año 2007. Este hecho implica que para calcular el Fondo de Garantía de 2009 haya de actualizarse con la evolución de los ITE correspondientes, con lo que la aportación inicial al Fondo de Garantía resultó de facto bastante inferior a esos 4.900 millones de euros debido a la caída de la recaudación en 2008 y 2009. Lo mismo sucede con los 2.400 millones que debían incorporarse en el año 2010.

En la liquidación del año 2009 se puede observar que se establece una aportación del Estado en el año base de 5.655 millones de euros a incorporar al Fondo de Garantía pero, como consecuencia de la aplicación del ITE 2007-2009, la cantidad efectiva finalmente aportada es de 3.315 millones de euros, es decir, 2.340 millones de euros menos. Esto no supone una pérdida de recursos para las CC. AA., pero sí un trasvase de recursos del Fondo de Garantía al Fondo de Suficiencia que se distribuyen de forma distinta. Al ser el Fondo de Garantía el que más contribuye a la equidad dentro del actual modelo y dadas las distorsiones que produce el Fondo de Suficiencia, el mecanismo a través del cual se realizó esta incorporación de los fondos ha tenido consecuencias.

Un segundo aspecto discutible de la aportación inicial del Estado es el criterio de reparto de 1.200 millones dedicados a financiar las prestaciones a dependientes recogido en

el Art. 6.A. Es evidente que la Ley de Dependencia aprobada por el Estado estableció un importante condicionante a las CC. AA. al establecer una nueva obligación que requería recursos adicionales para hacer frente a la misma. El problema que ello planteaba, sin embargo, tiene dos aspectos diferentes:

- En el momento inicial no todas las CC. AA. estaban dotadas del mismo nivel de recursos para hacer frente a esta nueva obligación, por lo que el ritmo de reconocimiento de personas dependientes tuvo una evolución dispar.
- La velocidad de la tramitación administrativa de los expedientes también era diferente entre las CC. AA., lo que volvía a incidir en el ritmo de reconocimiento.

El primero de los aspectos no es responsabilidad de las comunidades y el segundo sí, pero puede verse influido por el primero. Ignorando estas circunstancias, el criterio establecido fue que los recursos se distribuyen en función del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a la prestación en el momento de cálculo del nuevo modelo. Es evidente que inyectar 1.200 millones de euros en función del número de personas dependientes efectivamente reconocidas con derecho a prestación generaba una desigualdad muy elevada entre las CC. AA., favoreciendo a aquellas con mayores recursos y a las que ya habían tramitado la mayor parte de los expedientes. Las de menores recursos que no tenían dotación económica suficiente para su reconocimiento quedaban en una situación de discriminación permanente, cosa que no hubiera sucedido si la partida se hubiera distribuido en función de criterios que tuviera en cuenta el número de personas potencialmente dependientes.

5.2. La revisión del Fondo de Suficiencia

La revisión del Fondo de Suficiencia va estrechamente ligada al principio de lealtad institucional que se analizará en el punto 5.3 y cuya definición es, en muchos casos, cuanto menos difusa.

La Ley, en su artículo 21, establece tres causas de revisión del Fondo de Suficiencia que serán consideradas a continuación:

- Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores.
- Cesión de nuevos tributos.
- Variaciones en los tipos impositivos.

5.2.1. Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores

Estos cambios deberán ser acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto y constituyen la causa de revisión del Fondo de Suficiencia que presenta unos límites más indefinidos del principio de lealtad institucional. Por ejemplo, la instauración de la nueva FP Dual regulada por la Administración Central, ¿constituye la ampliación de un servicio anterior o simplemente una decisión que incrementa el coste de un servicio ya existente?

En todo caso, en la práctica esta delimitación es más teórica que real porque en los años de vigencia del modelo no se ha aplicado el principio de lealtad institucional, bajo la premisa de que se revisaría a la finalización del periodo quinquenal.

5.2.2. Cesión de nuevos tributos

En la cesión de nuevos tributos el principal problema que presenta es su ambigüedad, pues no se sabe si hace referencia a tributos ya existentes en el momento de nacimiento del modelo o a cualquier tributo que pudiera crearse en el futuro. En este segundo supuesto se produce un problema adicional y es la *vis atractiva* que tiene para el Estado la regulación de cualquier tributo.

En efecto, el campo en el que las CC. AA. pueden crear nuevos tributos es residual, pues sólo pueden regular aquellas materias que no hayan sido reguladas por el Estado o por los entes locales. De esta forma, como ha sucedido por ejemplo con el Impuesto sobre Depósitos Bancarios, si una comunidad autónoma regula un nuevo impuesto y posteriormente el Estado regula el mismo tributo este pasa de ser autonómico a estatal.

Esta posibilidad de que el Estado detraiga tributos a las CC. AA., recogida en el Art. 6 de la LOFCA, plantea serios problemas tal y como está configurada a pesar de que se prevea una compensación a las CC. AA. por la pérdida de ingresos que se pueda producir.

Un ejemplo claro lo ofrece lo sucedido con el Impuesto sobre Depósitos Bancarios. Por una parte resulta discutible crear un tributo con tipo de gravamen cero para impedir a las CC. AA. que puedan regular sobre él, pues constituye un abuso de las facultades que otorga el mencionado artículo 6. Pero el principal problema se da porque el Estado regula un impuesto nuevo que sólo habían regulado unas pocas CC. AA. y en el que pudieran estar interesadas el resto de comunidades, lo que desemboca en una carrera para ver quien aprueba la norma antes de la fecha que puede ser determinante para la obtención de una compensación. La diferencia entre aprobarla antes o después es fundamental ya que, aunque después el Estado ceda el impuesto, por la regulación del Fondo de Suficiencia el tributo que se ceda se detraerá de dicho Fondo, con lo que las comunidades autónomas no verán incrementados sus ingresos aunque tengan cedido un tributo adicional.

El modelo actual debiera haber precisado que el Fondo de Suficiencia sólo se revisará cuando se produzca la cesión de un tributo que ya existía en el momento del nacimiento de este Fondo. De otro modo, la decisión del Estado de regular un tributo creado por las comunidades y después cederlo desvirtúa el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal de estas y anula su esfuerzo para incrementar los recursos de los que disponen, lo que justifica poner en cuestión que se trate de un comportamiento institucionalmente leal.

5.2.3. Variaciones en los tipos impositivos de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA

Con la cesión del 50% del IVA y del 58% de los IIEE a las CC. AA. se pretendía reforzar los principios de autonomía y corresponsabilidad. En este contexto, limitar dichos porcentajes de cesión a los tipos vigentes en el momento del acuerdo hace que la misma pierda parte de contenido porque la realidad es que, a día de hoy, no se cede a las CC. AA. dichos porcentajes de los impuestos. La razón es que al elevarse los tipos de los mismos por parte del Estado la recaudación adicional derivada de esa decisión la retiene para sí la Administración Central, corrigiendo el efecto de la misma sobre las CC. AA. mediante una fuerte reducción del Fondo de Suficiencia.

En la tabla 12 se puede comprobar el grado de cesión real del IVA y de los Impuestos Especiales sobre las Labores del Tabaco, Alcohol y bebidas derivadas e Hidrocarburos en 2013: los porcentajes efectivos de cesión son del 42,25% en el caso del IVA y del 56,94%, 56,95% y 51,34% en el caso de los impuestos especiales, en lugar del 50% y el 58% mencionados.

TABLA 12. Variación de la cesión real de IVA e IIEE tras la aplicación del Fondo de Suficiencia en el año 2013

| | IVA | I. Tabaco | Bebidas derivadas | Hidrocarburos |
|----------------------------------|--------------|------------------|--------------------------|----------------------|
| Recaudación total | 51.930.770 | 6.539.481 | 715.817 | 9.338.107 |
| Importe cedido | 25.965.385 | 3.792.899 | 415.174 | 5.416.102 |
| Ajuste Fondo de Suficiencia | -4.025.000 | -102.660 | -7.540 | -621.760 |
| Importe realmente cedido | 21.940.385 | 3.723.569 | 407.634 | 4.794.342 |
| Porcentaje real de cesión | 42,2% | 56,9% | 56,9% | 51,3% |

Fuente: Liquidación del modelo de financiación del año 2013 publicada por el MINHAP.

Debe insistirse en que hay poca justificación teórica a una limitación de este carácter. La explicación de que la Administración Central debe disfrutar de las consecuencias recaudatorias de la misma al tener que soportar el coste político de la decisión de subida de impuestos requiere matices, pues conforme crece la conciencia entre la población de que el IVA es un impuesto cedido parcialmente a las CC. AA. en un 50% también crece la presión sobre las mismas para que la mayor recaudación del IVA producida por

la subida de tipos (que como se ha dicho, no ha resultado ingresada por la comunidad autónoma) redunde en beneficio de los servicios prestados por el ente autonómico.

Si lo deseado es compartir el coste político de una determinada decisión incrementando así la corresponsabilidad fiscal, habría que buscar la vía para que así fuera, como acordar que las subidas de tipos se decidieran en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El mecanismo elegido en la Ley 22/2009 supone un coste político en el momento de la toma de la decisión para la Administración Central, pero tiene un triple coste para los gobiernos autonómicos en los años sucesivos mucho más sostenido en el tiempo. Los dos primeros costes son económicos, porque la comunidad autónoma no participa de la mayor recaudación derivada del aumento del tipo impositivo, pero sí sufre el efecto de disminución del consumo como consecuencia del cambio de tipo. El tercer coste es político porque los contribuyentes consideran que pagan más impuestos que no sirven para mejorar los servicios públicos fundamentales.

5.3. El principio de lealtad institucional

La Disposición Adicional 6ª afirma que *«En el marco del principio de lealtad institucional, la Administración General establecerá todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas contengan la valoración correspondiente»*.

Como ya se ha comentado, en ocasiones la línea divisoria que distingue entre una decisión del Gobierno Central que supone un incremento del gasto y la que implica una ampliación de un servicio ya existente puede ser difícil de trazar. No ofrecen tantas dudas, en cambio, aquellas decisiones que suponen una reducción de ingreso.

En todo caso, debe señalarse que transcurridos los cinco años de aplicación del modelo todavía no se ha aplicado el criterio al que se refiere la disposición adicional citada, a pesar de las numerosas medidas adoptadas desde el Estado, tanto en materia de gastos como de ingresos. A modo simplemente de ejemplo se relacionan a continuación distintas medidas que han supuesto una reducción de ingresos para las CC. AA.:

- El Decreto Ley 13/2010 en su artículo 3 aprobó la exención de parte de las operaciones gravadas por el Impuesto de Operaciones Societarias.
- La modificación de la Ley de Mercado de Valores en relación al Art. 108.2 y el deslinde IVA/TPO ha dejado prácticamente vacía de contenido la tributación por TPO de estas operaciones.
- La disposición final décimo quinta de la Ley 9/2012 introdujo la exención en ITP en el apartado 24 del artículo 45.I.B de las adquisiciones realizadas por la SA-REB.

- La reducción del rendimiento de actividades económicas fue introducida en el Art. 32.2 del IRPF.
- La Ley 22/2013, en su artículo 63, da nueva redacción a la disposición adicional vigésimo séptima que introdujo en la Ley del IRPF una reducción del rendimiento neto de las actividades económicas por mantenimiento o creación de empleo.

El hecho de que en ninguna de estas medidas, y en otras no enumeradas, se haya procedido a la aplicación la DA 6º pone en entredicho el principio de lealtad institucional y plantea una doble problemática en la regulación actual:

- La norma no establece claramente en qué momento se debe producir la aplicación de este principio y cuándo se debe producir la compensación a las CC. AA.
- La norma no obliga a realizar una cuantificación cada vez que se aprueba una norma de la reducción de ingresos o del incremento de gasto que pueda afectar a estas partidas de las CC. AA.

Entendemos que la norma que regula la financiación de las CC. AA. debería dejar bien claro estos dos aspectos, por lo que la regulación actual parece claramente deficiente.

6. Carácter quinquenal del modelo

6.1. La quinquenalidad en el articulado de la Ley 22/2009

Entre las CC. AA. se ha planteado la aparente contradicción entre la Disposición Adicional 7ª y la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 22/2009 en lo que hace referencia al carácter quinquenal del modelo actual:

- La DA 7ª establece que *«El Comité Técnico Permanente de Evaluación, (...), valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación con **carácter quinquenal**, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera...»*
- La DT 3ª por su parte afirma que *«la primera evaluación de los resultados del mismo se realizará con referencia al año 2013»*.

Los partidarios de que el modelo no es quinquenal entienden que dicha referencia al año 2013 exige esperar hasta tener datos definitivos del mismo, lo que es una prueba de que la revisión no puede realizarse en el año 2014. Sin embargo, la DT 3ª establece a continuación una serie de enunciados que parecen respaldar la idea de un modelo quinquenal que finaliza el 31 de diciembre de 2013:

- Se establece que las CC. AA. que no se acogieran al modelo de la Ley 22/2009 **aplicarán hasta el año 2013** el modelo anterior, sin detallar qué pasa a partir de dicho momento, por lo que parece estar dándose por supuesto que a partir del 1 de enero de 2014 habrá otra norma de financiación diferente.
- Al final del primer párrafo de la DT 3ª se hace mención expresa al periodo 2009-2013, al afirmar que no habrá derecho a compensación por los fondos adicionales no percibidos en dicho periodo. Con ello se vuelve a reconocer que la distribución de fondos recogida en la Ley 22/2009 está prevista, en principio, para dicho periodo.

La Disposición Transitoria 4ª también viene a apoyar el carácter quinquenal de la Ley al regular las reglas de homogeneización para determinar la variación de los ITES durante la aplicación del modelo de financiación. En este sentido, es revelador que dichas normas de homogeneización sólo hacen referencia a los años 2009-2013 sin mencionar qué pasa a partir de 2013. Este punto se desarrollará en el siguiente apartado del presente informe.

Hay que tener en cuenta que la LO 3/2009 es la que da amparo al modelo actual recogido en la Ley 22/2009, como se reconoce en el propio preámbulo de esta última, en su apartado primero tercer párrafo, cuando dice:

«(...)Esta Ley acomete las reformas que no requieren el rango de Ley Orgánica, complementando así la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades autónomas por la Ley Orgánica 3/2009.»

Pues bien, el carácter quinquenal del modelo viene recogido en la propia LOFCA en el artículo 2, letra g), en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, que indica que:

«**g)** La lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las comunidades autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que **deberán ser objeto de valoración quinquenal** en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas, y en su caso compensación, **mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.**»

Es importante ver la diferencia que existe respecto a la redacción anterior de la LOFCA de este mismo artículo, que indicaba:

«e) La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y **que deberán ser objeto de valoración anual** en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas.»

Si se comparan las dos redacciones se aprecian dos diferencias importantísimas:

- La redacción anterior hablaba de valoración anual, mientras que la nueva redacción habla de revisión quinquenal.
- La redacción anterior hablaba únicamente de valoración del Consejo de Política Fiscal, mientras que la nueva redacción introduce el requisito de modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

Así pues, la LOFCA deja claro el carácter quinquenal del modelo y la necesidad de modificación del mismo para adaptarlo a las nuevas circunstancias, lo que debería realizarse con efectos a 1 de enero de 2014.

6.2. Aplicación a las entregas a cuenta de unos ITES no expresamente recogidos en la Ley

Como se acaba de mencionar, la Ley recoge en su DT4^a las reglas generales de homogeneización de los ITES para el periodo 2009-2013, reforzando el criterio de que el modelo actual se aprobó para un periodo de cinco años, no estando prevista su aplicación en sus estrictos términos para el año 2014.

El Art. 20.3 de la Ley regula los cálculos necesarios para homogeneizar los ITES estableciendo unas normas generales. En su último párrafo se dice que: «El Ministerio de

Economía y Hacienda podrá realizar las adaptaciones en la aplicación presupuestaria de los recursos del sistema que permitan las necesarias homogeneizaciones en cumplimiento de estas reglas generales y de la disposición transitoria cuarta».

Como se ha señalado, la DT4ª no recoge ninguna referencia para el ITE de 2014 y siguientes, consultada la Ley de Presupuestos, a fecha de hoy tampoco hay ninguna norma concreta que regule esta materia. La duda que ello plantea es si aplicar las normas generales es suficiente para realizar dicho cálculo en ese año y posteriores. En este sentido hay que tener presente que los ITES se utilizan para el cálculo del Fondo de Garantía y del Fondo de Suficiencia, que son tenidos en cuenta a la hora de determinar las entregas a cuenta.

El Art. 20.3 de la Ley 22/2009 establece que el Ministerio de Hacienda *«realizará los cálculos necesarios para homogeneizar los ITES cuya variación se debe estimar, con arreglo a los criterios establecidos en esta Ley, de manera que los cambios derivados de las distintas cesiones de impuestos (Ley 21/2001 y Ley 22/2009) resulten neutrales en la medición de esta variación».*

A tal efecto, dicho apartado establece, entre otras, las siguientes reglas:

- Los ITES cuya variación se determine deberán contener los importes de las entregas a cuenta y liquidaciones de los recursos tributarios cedidos.
 - $ITE = \text{Recaudación estatal por IRPF, IVA e IIEE} - \text{Recaudación cedida a las CC.AA}$
 - $\text{Recaudación cedida a las CC.AA.} = \text{entregas a cuenta en el ejercicio (n)} + \text{liquidación del ejercicio (n-2)}$

Variación del ITE entre el año base y el año 2014 y siguientes: El problema con el cálculo de los ITES a partir del año 2014 es que el artículo 20.3 no recoge el efecto de las cantidades aplazadas por liquidaciones negativas, aun cuando las cantidades aplazadas de 2008 y 2009, únicas conocidas en el momento de la elaboración de la ley, se pagarán hasta el año 2016.

No obstante, el apartado 7 de la Disposición transitoria primera de la Ley 22/2009, establece que *«los fraccionamientos de las liquidaciones negativas de los recursos del sistema, a que se refiere la Disposición adicional cuarta de esta Ley (que se refiere a las liquidaciones negativas de 2008 y 2009) se tendrán en cuenta a efectos de... la variación del ITE».*

En dicho apartado de la DT 1ª no se hace limitación alguna a ejercicios, ni tampoco se desprende expresamente tal limitación del título de la disposición transitoria («Derecho transitorio»), ni de lo dispuesto en el apartado 1 de dicha disposición, el cual sólo establece que «el sistema contenido en esta Ley rige desde el 1-1-2009... sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes». La transitoriedad del apartado 7 se derivaría de la limitación de los años fraccionados (2008 y 2009).

El problema vendría si hubiera que fraccionar años distintos del 2008 y 2009, pues se necesitaría una norma que dijera expresamente que fraccionamientos se han de tener en cuenta en el cálculo del ITE.

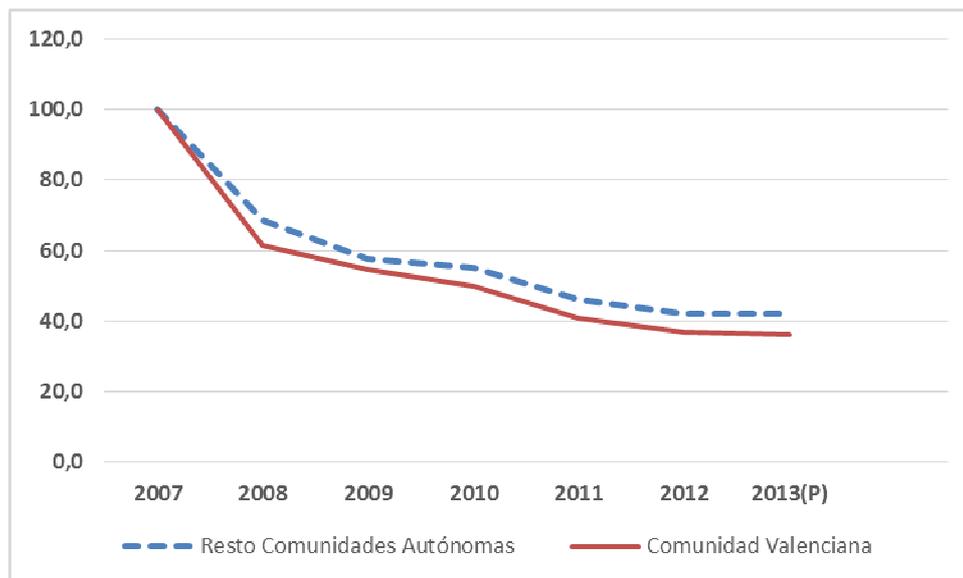
En el año 2010, la Comunidad Autónoma de Canarias tuvo una liquidación negativa de más de 46 millones de euros. Esta liquidación negativa, en el caso de que se aplazara, no puede ser tenida en cuenta en el cálculo de los ITES dado que no hay ninguna disposición que recoja dicha circunstancia. Por tanto, el carácter quinquenal del modelo parece corresponderse con esta previsión de los ITES que no recoge las situaciones que se puedan dar más allá del año 2013. El ITE del **2014**, al no tener en cuenta esta liquidación negativa no es homogéneo con el calculado en los años anteriores para los que sí estaban previstas estas circunstancias.

7. Especial referencia a la situación de la Comunitat Valenciana

Hasta este momento el presente informe ha realizado una revisión general del modelo de financiación y sus implicaciones para las CC. AA., atendiendo a los objetivos del sistema, los niveles y estructura de ingresos, los niveles de gastos y el papel desempeñado por los distintos fondos del modelo. En este marco de referencia general, es necesario destacar los rasgos más importantes de la situación de la Comunitat Valenciana. Para realizar esa valoración es necesario considerar, en primer lugar, la posición valenciana en relación con el modelo de financiación. Pero también es relevante prestar atención al nivel de gasto de la Comunitat Valenciana y a la situación actual de la economía valenciana.

En lo que respecta a los ingresos de los que dispone la Generalitat Valenciana, los datos del cuadro 2 de este informe indican que los recursos derivados del modelo de financiación se encuentran a la cola de la financiación por habitante, junto con Murcia y Andalucía, muy alejada de la media de las CC. AA. y a enorme distancia de otras comunidades con similar nivel de renta per cápita. Por otra parte, en lo que se refiere a los recursos propios, en el gráfico 12 se puede comprobar que la evolución de los mismos no ha sido más positiva: la caída de la recaudación del ITP-AJD, ISD y los Tributos sobre el juego ha sido más acentuada en la Comunitat Valenciana.

GRÁFICO 12. Evolución de los ingresos propios (ITP-AJD, ISD y Juego) de la Comunitat Valenciana y el resto de CC. AA.



Fuente: Intervención General del Estado y Ministerio de Economía y Hacienda.

Los problemas de infrafinanciación de la Comunitat Valenciana vienen de lejos, como es bien conocido. Si se observa el nivel de los ingresos totales por habitante, el de la Comunitat Valenciana es el menor de todas las comunidades en toda la última década, la correspondiente al periodo de homogeneidad competencial 2002-2013. Esta situación de desventaja no ha sido solucionada por el actual modelo, incidiendo en la Comunitat Valenciana negativamente diversos rasgos del mismo ya comentados:

- La asignación del 90% de los fondos siguiendo un criterio de respeto al *statu quo* que implica que el nivel de suficiencia considerado en el caso valenciano es muy bajo.
- Una implementación de los Fondos de Convergencia —y en particular del Fondo de Cooperación— que perjudica a la Comunitat Valenciana a pesar de ser una comunidad con graves problemas económicos en la actualidad.

TABLA 13. Evolución del PIB y la ocupación durante la crisis

| | Evolución PIB real 2007-2014 | Evolución PIB real per cápita 2007-2014 | Evolución ocupados 2007-2014 | Tasa de paro 2014 |
|---------------------------------------|---|--|---|------------------------------|
| Andalucía | -7,32% | -11,77% | -17,17% | 34,23% |
| Aragón | -5,24% | -8,27% | -16,60% | 18,65% |
| Asturias, Principado de | -9,23% | -8,85% | -14,80% | 20,78% |
| Balears, Illes | -1,89% | -10,04% | -4,03% | 18,88% |
| Canarias | -3,49% | -8,10% | -14,72% | 31,08% |
| Cantabria | -8,10% | -11,12% | -15,02% | 18,42% |
| Castilla y León | -5,33% | -5,06% | -15,77% | 20,28% |
| Castilla - La Mancha | -4,63% | -9,97% | -18,79% | 28,50% |
| Cataluña | -6,05% | -9,03% | -15,83% | 19,88% |
| Comunitat Valenciana | -8,16% | -10,47% | -17,87% | 23,48% |
| Extremadura | -3,00% | -4,50% | -13,84% | 29,96% |
| Galicia | -5,53% | -5,89% | -16,35% | 20,87% |
| Madrid, Comunidad de | -0,95% | -5,06% | -11,46% | 18,00% |
| Murcia, Región de | -4,33% | -9,00% | -17,73% | 27,26% |
| Navarra, Com. Foral de | -2,49% | -7,91% | -10,98% | 14,92% |
| País Vasco | -4,47% | -6,05% | -13,41% | 16,60% |
| Rioja, La | -5,06% | -6,48% | -15,51% | 17,17% |
| Suma CC. AA. régimen común | -5,05% | -8,36% | -15,20% | |
| Suma CC. AA. | -4,98% | -8,23% | -15,40% | 23,70% |

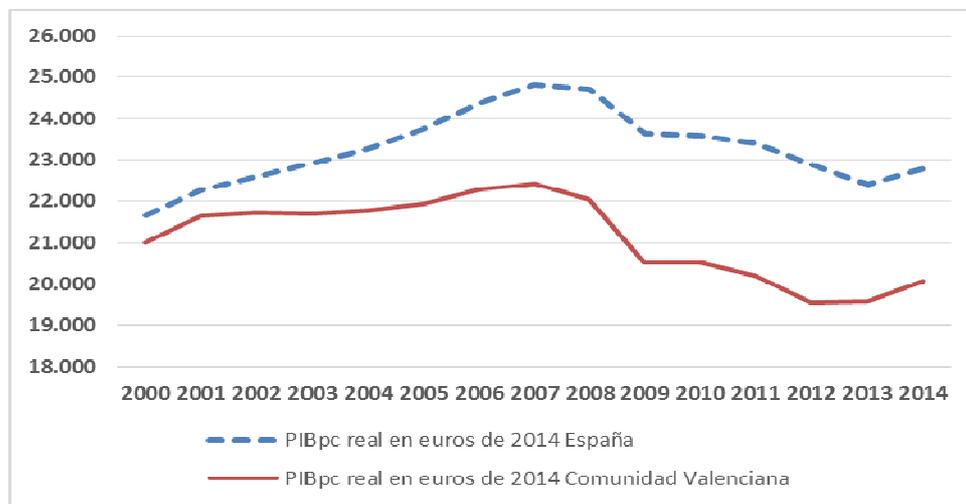
Fuente INE y elaboración propia

Desde el inicio de la crisis y hasta 2014, la Comunitat Valenciana ha padecido la segunda mayor caída del PIB de todas las CC. AA. y la tercera del PIB per cápita y presenta la segunda evolución más desfavorable del número de ocupados de todas las comunida-

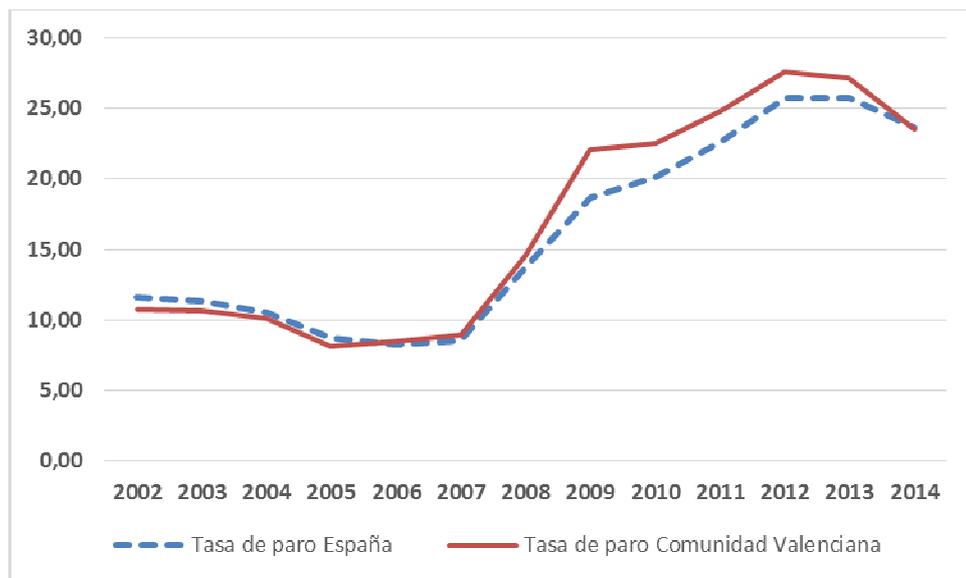
des en estos años, padeciendo una de las tasas de paro más elevadas. A finales de 2014, su tasa de paro era igual a la media, derivado de que se redujo la población activa más que la media pues, como se ha indicado, fue la segunda que destruyó más empleo (tabla 13 y gráfico 13). Para enfrentarse a estos problemas no ha podido contar con los mismos recursos que otras comunidades sino con menos y, por esta razón, ha debido realizar ajustes fiscales adicionales partiendo de uno de los gastos per cápita más bajos de las CC. AA., para corregir unos déficits que son más elevados pero que se han producido no por gastar más sino a pesar de gastar menos.

GRÁFICO 13. Evolución del PIB y el desempleo. España y Comunitat Valenciana.

a) PIB per cápita en euros de 2014

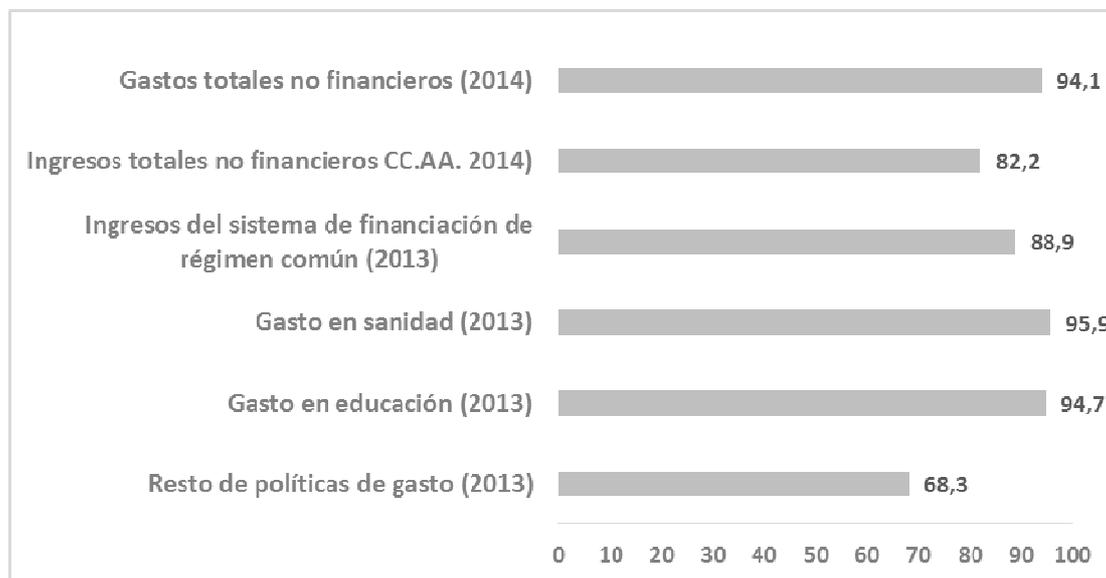


b) Tasa de paro (porcentaje)



Fuente: INE y elaboración propia.

GRÁFICO 14. Generalitat Valenciana: principales indicadores. 2013 y 2014 por habitante, en % del total de CC. AA.



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

Conviene recordar que los gráficos 7, 8 y 9 indicaban que la media de gasto total de la Comunitat Valenciana en el periodo 2009-2013 se sitúa un 16% por debajo de la media. En materia de SPF la C. Valenciana es la cuarta con un gasto per cápita más reducida tercera en el gasto per cápita en el resto de servicios la distancia a la media es enorme (un 31,7%) y este dato es un indicador de las consecuencias derivadas de las limitaciones financieras de la Generalitat Valenciana para abordar políticas de estímulo de su economía y convergencia con el nivel de renta por habitante español, del que en el año 2014 se encontraba claramente alejado (11,9%).

Esta situación, en la que se combinan la infrafinanciación y un gasto público por debajo de la media, hace que la Comunitat Valenciana haya presentado en el último año una de las mayores cifras de déficit y padezca un fuerte endeudamiento (el más elevado de España en relación al PIB). Su origen no se debe únicamente en la infrafinanciación derivada del modelo actual y la caída de ingresos tributarios derivada de la crisis, sino que se deriva también de la infrafinanciación existente en el modelo anterior y en la valoración inicial de las transferencias recibidas a mediados de los años 80.

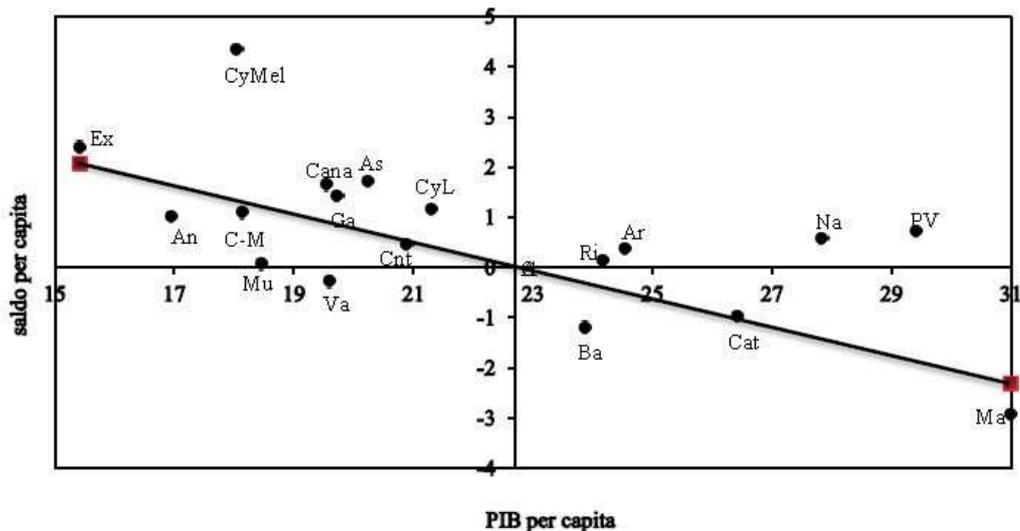
Con todos estos condicionantes, para garantizar la viabilidad financiera de la Comunitat Valenciana y la recuperación de su economía es vital contar con un nuevo modelo de financiación que corrija la discriminación sufrida en el pasado y proporcione herramientas para hacer frente a los retos originados por el importe de la deuda.

La reciente publicación de las cuentas públicas territorializadas del ejercicio 2012 ha puesto de manifiesto, como ya ocurrió con las correspondientes al año anterior, que la Comunitat Valenciana es la única autonomía que tiene una renta por habitante inferior

a la media y registra un saldo fiscal negativo, por importe de 1.453 millones de euros. Esta información completa el retrato de la discriminación que padece la Comunitat Valenciana en el conjunto de ingresos y gastos públicos españoles.

GRÁFICO 15. Corresponde al gráfico 1 de las Cuentas Públicas Territorializadas de 2012

Gráfico 1: Saldo relativo total per cápita vs. PIB per cápita, miles de euros, 2012



- Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Cana = Canarias; Cat = Cataluña; CyL = Castilla y León; CyMel = Ceuta y Melilla; Cnt = Cantabria; C-M = Castilla-La Mancha; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = Rioja; Va = Valencia.

Fuente: MINHAP 2015

El gráfico 15 muestra la relación entre el saldo total de ingresos y gastos públicos relativo por habitante de cada comunidad autónoma y su PIB per cápita, con ambas variables medidas en miles de euros. Junto a los puntos que representan las posiciones de los distintos territorios, se muestra también la recta de regresión ajustada a la submuestra integrada por las comunidades autónomas de régimen común, excluyendo por ser valores atípicos las comunidades forales, Ceuta y Melilla.

Esta recta resume lo que cabría considerar la relación "normal" entre renta per cápita y el saldo fiscal agregado entre las comunidades de régimen común. Como cabría esperar, el saldo fiscal tiende a empeorar según aumenta la renta per cápita, de forma que los territorios más ricos generalmente presentan déficits fiscales mientras que los de menor renta suelen disfrutar de superávits. Existen, sin embargo, algunas excepciones, además de las obvias de las comunidades forales. La Comunitat Valenciana es la única que aparece en el cuadrante opuesto a estas últimas, el inferior izquierdo. Es decir, la única con renta per cápita inferior a la media y saldo fiscal negativo.

La expresión de la recta de regresión permite calcular la variación que debería experimentar el saldo fiscal relativo por habitante de que cada autonomía para situarse en el correspondiente a su nivel de renta. En el caso de la Comunitat Valenciana, dado que

su nivel de renta es actualmente claramente inferior a la media debería ser receptora neta de recursos y no contribuyente neta: sería necesaria una mejora de 5.877 millones de euros para pasar de un saldo negativo de 1.453 millones de euros a uno positivo de 4.424 millones de euros.

Ciertamente, las cuentas públicas territorializadas no miden solamente el impacto del sistema de financiación autonómica sobre la distribución de recursos entre los territorios, sino que consideran el conjunto de los flujos económicos que se producen hacia/desde cada autonomía. Sin embargo, el informe sobre estas cuentas que el Ministerio publica pone de manifiesto que el sistema de financiación autonómica es, en general, un factor muy relevante para explicar las diferencias que se observan (tabla 14). En caso de la Comunitat Valenciana, la totalidad del saldo fiscal negativo se puede explicar por la financiación autonómica (a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal). De hecho, sin el desequilibrio originado por el modelo de financiación (esto es, si este ofreciera unos ingresos por habitante iguales a la media del conjunto de autonomías, incluidas las forales), el saldo fiscal de la Comunitat Valenciana sería positivo en casi 500 millones de euros. Esta cifra se situaría todavía muy por debajo del que nuestra comunidad habría de alcanzar para que fuera acorde con su bajo nivel de renta (como hemos dicho, tendría que ser de 4.424 millones de euros), de modo que para corregir el problema existente sería necesario mejorar bastante más el caudal de ingresos anuales proporcionado por el modelo de financiación y también el correspondiente a otras actuaciones públicas –en particular las inversiones en infraestructuras productivas- que contribuyan a compensar el deterioro económico de la comunidad.

El propio informe sobre las cuentas públicas territorializadas pone de manifiesto la enorme varianza que existe entre los ingresos por habitante que reciben las comunidades autónomas. Cabe reseñar la trascendencia de los datos aportados por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que realiza la comparación a competencias homogéneas, por habitante ajustado y a igual esfuerzo fiscal. El resultado pone de manifiesto una enorme diferencia entre las autonomías de régimen común y también entre estas y las comunidades forales. Destaca la Comunitat Valenciana como la peor financiada, con unos recursos por habitante entre un 11% y un 12% por debajo de la media, y alejada en más de un 30% de las comunidades de régimen común mejor financiadas. Si la comparación se realiza con las comunidades forales resulta ofensiva, ya que estas aproximadamente duplican la financiación valenciana.

TABLA 14. Corresponde al cuadro 14 de las Cuentas Públicas Territorializadas de 2012

Cuadro 14: Índices de financiación a competencias homogéneas per cápita y por habitante ajustado, 2012

| | <i>Fin per cápita a igual esfuerzo fiscal</i> | <i>Financiación observada per cápita</i> | <i>Fin por hab ajustado a igual esfuerzo fiscal</i> | <i>Financ. observada por habitante ajustado</i> |
|---------------------------------------|---|--|---|---|
| <i>Andalucía</i> | 92,6 | 92,7 | 94,7 | 94,8 |
| <i>Aragón</i> | 111,7 | 113,2 | 106,3 | 107,8 |
| <i>Asturias</i> | 110,3 | 114,5 | 105,9 | 109,9 |
| <i>Baleares</i> | 101,3 | 100,8 | 100,9 | 100,4 |
| <i>Canarias</i> | 96,7 | 93,8 | 92,9 | 90,0 |
| <i>Cantabria</i> | 121,7 | 122,5 | 121,9 | 122,6 |
| <i>Castilla y León</i> | 116,9 | 115,4 | 108,7 | 107,2 |
| <i>Cast. - La Mancha</i> | 104,8 | 104,3 | 99,8 | 99,4 |
| <i>Cataluña</i> | 98,6 | 102,3 | 99,6 | 103,2 |
| <i>Valencia</i> | 88,1 | 87,8 | 89,7 | 89,4 |
| <i>Extremadura</i> | 114,4 | 123,2 | 109,2 | 117,6 |
| <i>Galicia</i> | 112,5 | 112,2 | 105,7 | 105,4 |
| <i>Madrid</i> | 100,5 | 95,7 | 106,2 | 101,2 |
| <i>Murcia</i> | 90,3 | 90,7 | 92,5 | 92,9 |
| <i>Navarra</i> | 179,5 | 147,4 | 174,9 | 143,7 |
| <i>País Vasco</i> | 209,5 | 183,7 | 208,6 | 182,9 |
| <i>La Rioja</i> | 122,3 | 120,5 | 120,2 | 118,4 |
| <i>Ceuta y Melilla</i> | 211,1 | 205,7 | 231,2 | 225,2 |
| <i>España</i> | 106,6 | 104,9 | 106,5 | 104,9 |
| <i>Reg. común sin Ceuta y Melilla</i> | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <i>Comunidades forales</i> | 202,7 | 175,4 | 200,8 | 173,8 |

- Nota: El Índice de Financiación Observada por Habitante Ajustado consignado en este Cuadro se calcula con una metodología diferente de la prevista en el Artículo 23 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

Fuente: MINHAP 2015

De hecho, con una financiación equivalente a la media de las comunidades de régimen común (tabla 15), la Comunitat Valenciana habría obtenido en 2012 unos 255 euros adicionales por habitante (casi 1.300 millones adicionales); mientras que con unos recursos por habitante como los que obtuvo la mejor financiada habría percibido unos 744 euros adicionales por habitante (más de 3.700 millones adicionales). Con estas cifras la Comunitat Valenciana no tendría los problemas actuales para cumplir las exigencias de déficit presupuestario. Incluso si la comparación se realiza con la media de las comunidades forales, la financiación valenciana se duplicaría con la incorporación de 9.200 millones de euros adicionales al año.

TABLA 15. Diferencias en la financiación per cápita respecto a diferentes supuestos. Datos de 2012

| | <i>Euros por habitante</i> | | | |
|----------------------|---|---|--|--|
| | F. Observada a competencias homogéneas | Diferencia respecto a la media de R. Común | Diferencia respecto máximo de régimen común | Diferencia respecto media forales |
| Andalucía | 1.949 | -154 | -643 | -1.741 |
| Aragón | 2.382 | 279 | -210 | -1.308 |
| Asturias | 2.408 | 305 | -184 | -1.282 |
| Baleares | 2.119 | 16 | -473 | -1.571 |
| Canarias | 1.972 | -131 | -620 | -1.718 |
| Cantabria | 2.576 | 473 | -16 | -1.114 |
| C. - León | 2.427 | 324 | -165 | -1.263 |
| C. - La Mancha | 2.194 | 91 | -398 | -1.496 |
| Cataluña | 2.151 | 48 | -441 | -1.539 |
| C. VALENCIANA | 1.848 | -255 | -744 | -1.842 |
| Extremadura | 2.592 | 489 | 0 | -1.098 |
| Galicia | 2.360 | 257 | -232 | -1.330 |
| Madrid | 2.013 | -90 | -579 | -1.677 |
| Murcia | 1.908 | -195 | -684 | -1.782 |
| Navarra | 3.100 | 997 | 508 | -590 |
| P. Vasco | 3.863 | 1.760 | 1.271 | 173 |
| La Rioja | 2.535 | 432 | -57 | -1.155 |
| Ceuta y Melilla | 4.326 | 2.223 | 1.734 | 636 |
| España | 2.207 | 104 | -385 | -1.483 |
| <i>Régimen Común</i> | <i>2.103</i> | <i>0</i> | <i>-489</i> | <i>-1.587</i> |
| <i>C. Forales</i> | <i>3.690</i> | <i>1.587</i> | <i>1.098</i> | <i>0</i> |

Fuente: MINHAP 2015 y elaboración propia.