



2/ Noviembre 2017

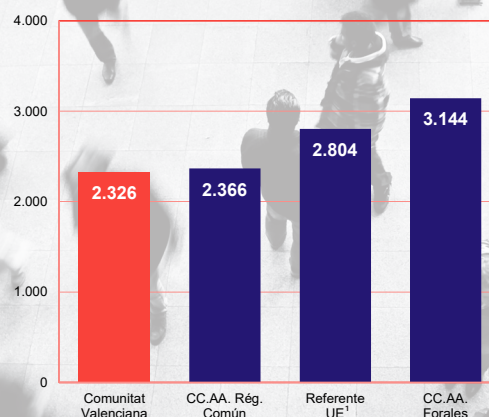
INSUFICIENCIA DE RECURSOS PARA SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

Durante la crisis las CC.AA. de régimen común redujeron su gasto real per cápita en sanidad, educación y servicios sociales un 15%, por la caída de sus ingresos

La capacidad de proteger las prestaciones del Estado de bienestar desde 2009 ha sido muy desigual entre administraciones. Las CC.AA. de régimen común han reducido su gasto real por habitante en servicios públicos fundamentales (SPF) de su competencia a una tasa media anual del -1,8%, acumulando ajustes por -11.126 millones de euros entre 2009 y 2015. En esos años las administraciones centrales han aumentado su gasto en SPF per cápita el 1,2% anual, 13.195 millones de euros.

Las comunidades autónomas desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento del Estado del bienestar al gestionar competencias como la educación, la sanidad o los servicios sociales, en especial el de atención a la dependencia. A diferencia de otras administraciones, las CC.AA. de régimen común se han visto obligadas a ajustar a la baja significativamente sus gastos en estos servicios durante la crisis porque el modelo de financiación autonómica no ha proporcionado recursos suficientes. El argumento de que la causa de la insuficiencia de recursos de las CC.AA. se debe a que su gasto es excesivo no encaja con los datos de gasto en SPF de las comunidades forales o de los países europeos de similar nivel de renta, ambos muy superiores (**gráfico 1**). En la Comunitat Valenciana el gasto en servicios públicos fundamentales per cápita se encuentra muy alejado de ambas referencias y se sitúa por debajo de la media de las comunidades de régimen común.

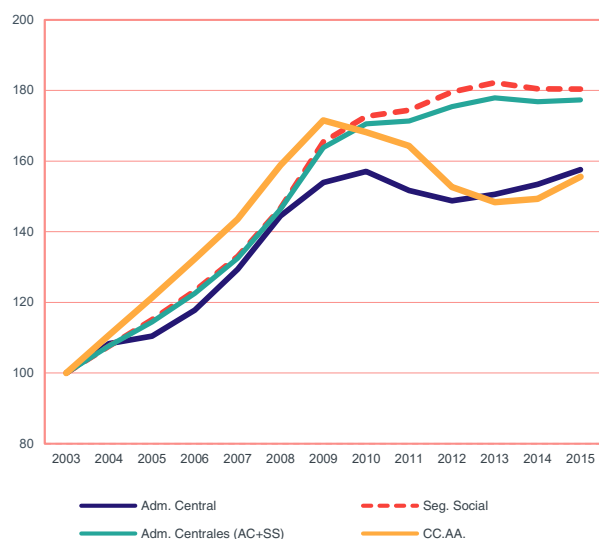
Gráfico 1. Gasto público en servicios públicos fundamentales per cápita. 2015 (Euros por habitante)



¹ El referente UE es el gasto en SPF que deberían realizar las CC.AA. de régimen común teniendo en cuenta la relación entre renta per cápita y gasto en SPF de los países de la Unión Europea en las funciones de educación, sanidad y protección social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas por la Seguridad Social y no por las comunidades.

Fuente: IGAE, Eurostat y elaboración propia

Gráfico 2. Gasto público en servicios públicos fundamentales de las AA. PP. 2003-2015 (2003=100)



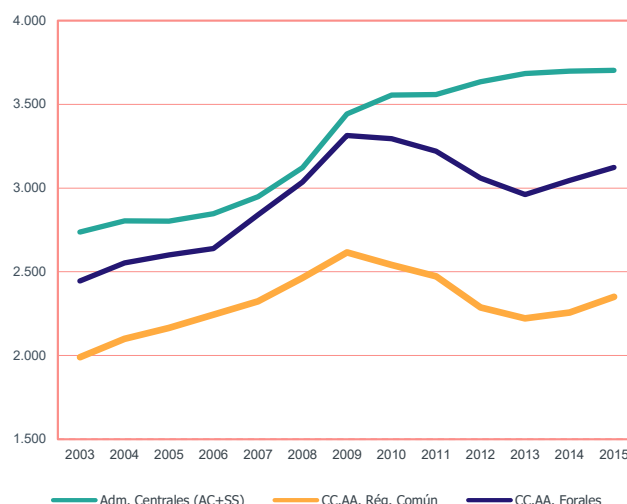
Fuente: IGAE y elaboración propia

1. El gasto en servicios públicos fundamentales de las administraciones públicas

Los servicios fundamentales (educación, sanidad y protección social) absorben más del 60% del gasto público, concentrándose el 38% del mismo en las CC.AA. y el 52% en la Seguridad Social (SS). Ambas administraciones desempeñan un papel fundamental en el despliegue del Estado de bienestar en España, si bien sus competencias son de naturaleza muy distinta: las CC.AA. tienen asumidas la mayor parte de las de educación, sanidad y servicios sociales como la dependencia, mientras que la Seguridad Social se encarga principalmente de las pensiones y del seguro de desempleo. El papel de la Administración Central (AC) en la prestación de esos grandes servicios de bienestar es complementario, pues su gasto directo en los mismos es mucho menor que el de las dos administraciones citadas. Sin embargo, en los últimos años la AC participa cada vez más en la financiación de la Seguridad Social mediante transferencias para equilibrar sus cuentas.

El gasto en SPF no ha seguido la misma trayectoria tras el estallido de la crisis en las dos grandes administraciones responsables de esas funciones. Tomando como base (100) el año 2003 (**gráfico 2**), el gasto en SPF de las CC.AA. y el de la SS experimentaron una etapa de crecimiento hasta 2009 de similar intensidad. A partir de entonces las CC.AA. iniciaron un periodo de ajustes que les retrotrajo a los niveles de gasto corriente en

Gráfico 3. Gasto público real en servicios públicos fundamentales per cápita de las AA. PP. 2003-2015 (Euros constantes de 2010 por habitante)



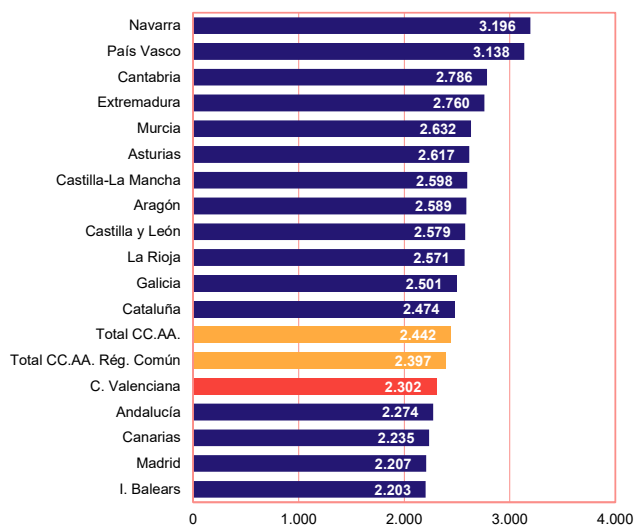
Fuente: IGAE, INE y elaboración propia

SPF de 2007. Por el contrario, la Seguridad Social salvaguardó su gasto en SPF e incluso lo incrementó en los años de recesión económica, evitando afortunadamente un ajuste de las pensiones. La SS logró proteger los SPF gracias a la mejor evolución de sus ingresos basados en las cotizaciones sociales, un reparto del déficit entre niveles de gobierno más favorable a las administraciones centrales –que ha facilitado a la AC transferir importantes recursos a la SS en los últimos años–, y el recurso al Fondo de reserva de la SS acumulado en los años de bonanza.

A diferencia de las AA.CC., las CC.AA. no han logrado proteger su gasto en SPF. En términos reales por habitante, estos gastos de las CC.AA. de régimen común retrocedieron un 15% durante la crisis

Si se consolidan los ingresos y gastos de las administraciones centrales (AA.CC.), dado que existen importantes conexiones financieras entre las mismas, se comprueba que los gastos reales por habitante en SPF de estas administraciones han podido ser protegidos y los de las CC.AA. no lo han sido (**gráfico 3**). Tras el estallido de la crisis las AA.CC. lograron mantener una tasa de crecimiento positiva de su gasto en SPF por habitante, aunque menos intensa que la de los años previos. En cambio, las CC.AA. de régimen común y las forales acumularon entre 2009 y 2013 ajustes de su gasto per cápita en SPF del 15% y del 10,6%, respectivamente.

Gráfico 4. Gasto público en servicios públicos fundamentales per cápita de las CC.AA. Promedio 2009-2015 (Euros por habitante)



Fuente: IGAE, INE y elaboración propia

Ese menor ajuste de las comunidades forales ha incrementado la brecha existente entre las mismas y las comunidades de régimen común, que en 2015 alcanzaba el 33%. Gracias a esa diferencia, el gasto de las forales tras los ajustes supera al máximo alcanzado por las comunes, antes de los ajustes.

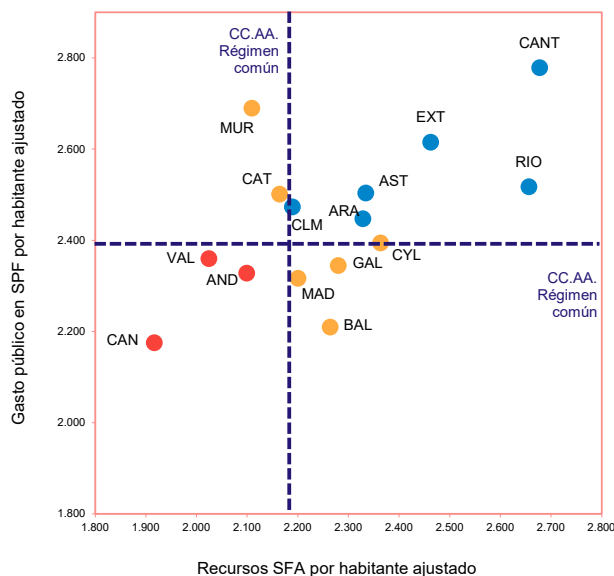
2. El gasto en servicios públicos fundamentales de las CC.AA.

El gasto per cápita en los SPF difiere notablemente entre las CC.AA. de régimen común y las forales, pero también entre las primeras. En el periodo ya liquidado del actual modelo de financiación autonómica (2009-2015), las diferencias de gasto en SPF por habitante de las comunidades autónomas se aproximan a los mil euros per cápita (**gráfico 4**). Las comunidades forales se sitúan a la cabeza, con un gasto por término medio

En términos medios del periodo 2009-2015, la Comunitat Valenciana ha gastado en SPF por habitante un 4% menos que la media de CC.AA. de régimen común y un 27% menos que las forales

en el periodo que supera los 3.000 euros por habitante. Las diferencias entre las CC.AA. de régimen común también son sustanciales, superando los 500 euros por habitante. La Comunitat Valenciana, con un gasto

Gráfico 5. Recursos del SFA a competencias homogéneas y gasto público en SPF de las CC.AA. de régimen común. Promedio 2009-2015 (Euros por habitante ajustado)



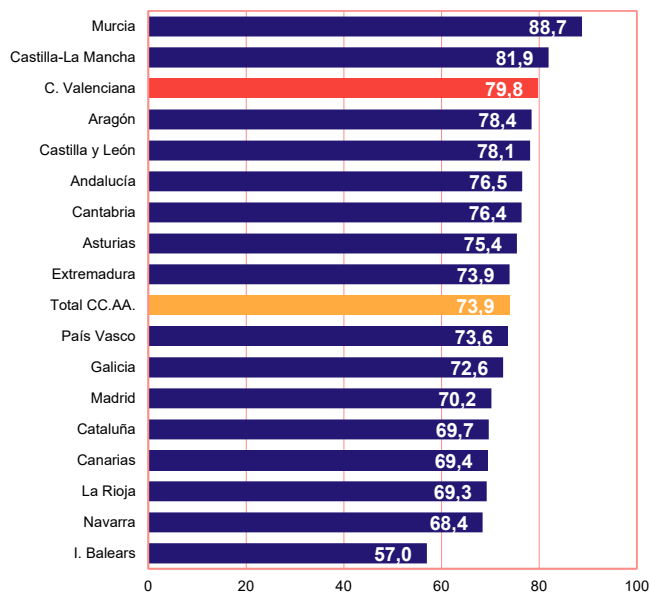
Fuente: IGAE, MINHAFP y elaboración propia

per cápita de 2.302 euros se sitúa un 6% por debajo de la media de todas las comunidades y un 4% por debajo de la media de las de régimen común, encontrándose muy alejada de las comunidades más beneficiadas por ambos sistemas de financiación.

La desigualdad en el gasto en SPF por habitante se deriva, en buena medida, de la desigualdad de recursos entre comunidades asociada a la existencia de dos modelos de financiación, el foral y el común, que no asignan los recursos en proporción a las necesidades. Las comunidades de régimen común que han contado con más recursos del sistema de financiación han gastado más en SPF por habitante ajustado (**gráfico 5**). La Comunitat Valenciana se ha situado por debajo de la media en recursos por habitante ajustado y su gasto en SPF por unidad de necesidad también ha sido inferior a la media.

El gasto en sanidad, educación y servicios sociales de las CC.AA. representa en la actualidad un 73% de su gasto total -neto de transferencias a otras AA.PP.-, mientras que antes de la crisis se elevaba al 68%. Esta evolución indica que, aunque las comunidades han ajustado sus gastos en SPF en el último periodo, para protegerlo por tratarse de servicios que la población considera prioritarios han debido dedicar una parte mayor de sus recursos a esos servicios. Al ganar peso los SPF por esa razón en un periodo de menores ingresos, el resto de funciones prestados por las comunidades (servicios económicos, I+D+i, vivienda, cultura) lo han perdido y han sufrido ajustes más severos.

Gráfico 6. Esfuerzo financiero en SPF¹ de las CC.AA. 2015 (Porcentaje)



¹El esfuerzo financiero se ha calculado como el gasto en SPF sobre el total de ingresos no financieros.

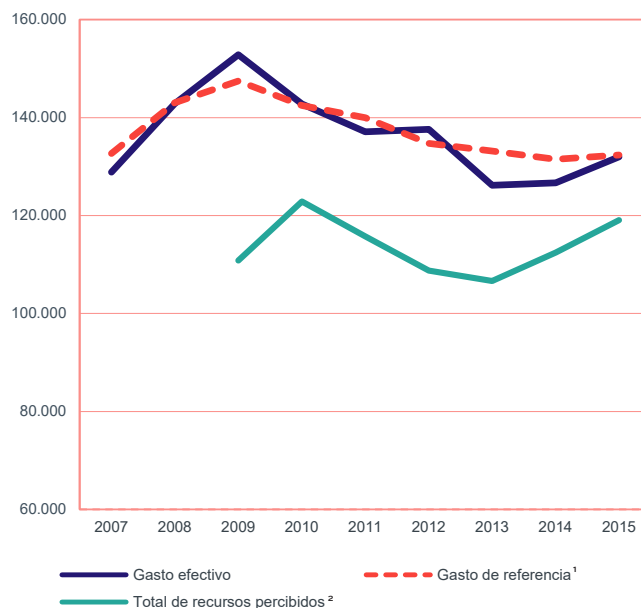
Fuente: IGAE y elaboración propia.

La prioridad de los SPF para las comunidades se refleja en que las que cuentan con menos recursos dedican un mayor porcentaje de sus ingresos a esos servicios, ajustando más el resto de funciones. Ese distinto esfuerzo en SPF de las comunidades (**gráfico 6**) se ha acentuado tras la caída de los ingresos, pues los ajustes han sido más difíciles para las comunidades con menos recursos. Por esta razón, la Comunitat Valenciana dedicaba en 2015 el 79,8% de sus ingresos no financieros a los SPF, un porcentaje mucho mayor que el de 2007 (entonces era de 70,3%) y entre un 8% y un 20% superior al de las comunidades con mayores ingresos.

3. Suficiencia: gasto, necesidades y recursos del sistema de financiación autonómica

El principal problema al que se han enfrentado las comunidades de régimen común en estos años es que, con el estallido de la crisis, la caída de la recaudación y la falta de previsión impidieron que se cumpliera el criterio de suficiencia financiera en el que se basó el sistema de financiación autonómica. Si se compara la evolución del gasto total de las CC.AA. de régimen común con sus recursos (**gráfico 7**), se observa que las CC.AA. no han contado con ingresos suficientes para financiar sus

Gráfico 7. Evolución de los gastos y recursos totales de las CC.AA. de régimen común. 2007-2015 (Millones de euros)



¹Gasto evolucionado por el crecimiento de las necesidades.

²Los recursos percibidos comprenden el total de recursos del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por De la Fuente y el REF canario), el total de transferencias finalistas realizadas por el Estado a las CC.AA. y los tributos propios.

Fuente: MINHAFP y elaboración propia

competencias en ningún año del periodo. Este desajuste no se debe a que el gasto de las comunidades en estos años se haya expandido, sino que se produce a pesar de que se ha contraído. Si el gasto hubiera evolucionado para mantener constante el nivel de cobertura de las necesidades de 2007, la insuficiencia hubiera sido similar (13.343 millones de euros en 2015).

El SFA no ha proporcionado recursos suficientes a las CC. AA. para financiar sus competencias, a pesar de haber ajustado su gasto

A la vista de los resultados es necesario que la reforma del sistema de financiación proporcione un nuevo acuerdo sobre qué volumen de recursos se considera suficiente para garantizar la prestación de servicios del Estado de bienestar y cubrir las necesidades de gasto de las CC.AA. en SPF. Puesto que no es posible evitar la existencia de incertidumbre en la evolución de los ingresos asociada al ciclo económico, para favorecer la suficiencia de esos recursos a lo largo del tiempo es conveniente, además, establecer reglas de gasto prudentes y crear fondos de reserva que permitan prestar de manera estable los servicios fundamentales, evitando ajustes traumáticos en educación, sanidad o servicios sociales como los de estos años.