



BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

SUMARIO

COMUNICACIONES DEL GOBIERNO

EN TRÁMITE

9L/CG-0002 Sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Situación actual y objetivos de futuro.

Página 1

COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO

EN TRÁMITE

9L/CG-0002 *Sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Situación actual y objetivos de futuro.*

(Registro de entrada núm. 2702, de 23/3/16).

Presidencia

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 30 de marzo de 2016, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

16.- COMUNICACIONES DEL GOBIERNO

16.1.- Sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Situación actual y objetivos de futuro.

Acuerdo:

En conformidad con lo establecido en el artículo 180 del Reglamento de la Cámara, se acuerda admitir a trámite la comunicación de referencia y su tramitación ante el Pleno.

De este acuerdo se dará traslado al Gobierno y a los grupos parlamentarios. Asimismo, se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento.

En ejecución de dicho acuerdo y en conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 1 de abril de 2016.- PD, EL SECRETARIO GENERAL, Salvador Iglesias Machado.

COMUNICACIÓN AL PARLAMENTO DE CANARIAS SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SITUACIÓN ACTUAL Y OBJETIVOS DE FUTURO

ÍNDICE

1. Introducción.
2. Objeto de la comunicación parlamentaria.
3. Principios legales de los sistemas de financiación.
4. Los recursos del sistema de financiación.
 - 4.1. Descripción.
 - 4.2. Particularidades de los recursos del Sistema de Financiación para Canarias derivadas del REF.
5. Perjuicios del Sistema de Financiación vigente para Canarias: causas.
6. Aspectos fundamentales para Canarias del próximo sistema de financiación.

1. Introducción.

El sistema de financiación autonómico (SF) es el conjunto de recursos financieros, tributos (principalmente impuestos y tasas en menor medida) y transferencias, puestos a disposición de las CCAA para asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, entre las que se encuentran los servicios públicos fundamentales que se prestan al ciudadano.

Una vez consolidado el proceso de transferencias de competencias del Estado a las comunidades autónomas (CCAA), que culminó en el año 2001 con el traspaso de las competencias de sanidad a 10 CCAA, se consideró más apropiado establecer un sistema de financiación por ley que incluyera todos los recursos que habrían de disponer las mismas para atender la prestación de los servicios que habían asumido.

Así, se aprueba el denominado modelo 2001 por la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (SFA). El vigente SF (modelo 2009), que entra en vigor el 1 de enero de 2009, se aprueba en la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el SFA y se modifican determinadas normas tributarias*, derogando el anterior SF (modelo 2001)¹.

El vigente sistema de financiación fue aceptado por todas las CCAA, incluida la CAC, en las correspondientes comisiones mixtas de transferencias. La *Ley 22/2009*, en su disposición transitoria tercera, previó varias consecuencias para el supuesto de que alguna comunidad autónoma (CA) no aceptara el nuevo sistema. Así pues, si no se aceptaba el nuevo sistema en el plazo de seis meses siguientes a la aprobación de la ley, la financiación de esas CCAA se regiría por la *Ley 21/2001* hasta 2013 y no podrían acceder a los recursos adicionales que aportaba el Estado. Además, con posterioridad no se podría contemplar compensación alguna por los recursos y fondos adicionales no percibidos respecto al período comprendido entre 2009 y 2013. También quedarían sin efecto las medidas derivadas de la II Conferencia de Presidentes relativas a dotaciones complementarias para la financiación sanitaria, de compensación de insularidad y el Fondo que instrumentaba la Garantía de Asistencia Sanitaria. Por ello, la no aceptación del nuevo sistema no sólo habría supuesto la pérdida de recursos adicionales, sino una disminución de los recursos que las CCAA estaban percibiendo para la financiación de las competencias transferidas por el Estado.

Por otro lado, y habiendo transcurrido ya más de 7 años desde la entrada en vigor del modelo 2009, el Estado no ha procedido a su revisión aunque la disposición adicional séptima de la *Ley 22/2009* prevé su revisión quinquenal; es decir, en el año 2014. Este precepto, junto con el hecho de que Canarias ha sido sistemáticamente la peor financiada, hacen imprescindible el diseño y la aprobación de un nuevo SF.

En este sentido, Canarias, en promedio y en el periodo 2009-2013, ha recibido un 14,34% menos de financiación que la media de las CCAA de régimen común, medida como “financiación homogénea en términos normativos por habitante ajustado”².

Debido a ello, la CAC ha tenido un déficit de financiación en relación a la media de las CCAA de más de 700 millones de euros en algunos años. Concretamente en promedio durante el periodo 2009-2013, ha perdido, anualmente y en relación a la media de las CCAA, 683 millones de euros.

Como consecuencia, el déficit de financiación total de Canarias en relación a la media en todo el periodo 2009-2013 asciende a 3.414 millones de euros, y en relación a la CA mejor financiada a 9.193 millones de euros.

¹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, deroga el anterior SF desde el 1 de enero de 2009 para aquellas CCAA y ciudades con estatuto de autonomía que aceptaran el nuevo SF en Comisión Mixta, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones transitorias de la citada ley.

² Ver apéndice 1 relativo al indicador “financiación homogénea en términos normativos por habitante ajustado”.

**Financiación homogénea en términos normativos per cápita ajustado para el periodo
2009-2013 y Déficit de Financiación para la CAC ^(*)**

	2009	2010	2011	2012	2013	media 2009-2013	Total 2009- 2013
Diferencia de Canarias con la media (euros por habitante) (A)	-315,76	-337,94	-341,38	-291,08	-275,87	-312,41	
Diferencia de Canarias con la mejor financiada (euros por habitante) (B)	-679,80	-879,12	-897,73	-823,20	-927,75	-841,52	
Diferencia de Canarias con la media (total euros) (C)	-687.680.530	-741.071.975	-751.482.174	-639.569.342	-594.526.423	-682.866.089	-3.414.330.443
Diferencia de Canarias con la mejor financiada (total euros) (D)	-1.480.510.600	-1.927.825.122	-1.976.174.843	-1.808.745.534	-1.999.387.644	-1.838.528.749	-9.192.643.743

(C) Diferencia de Canarias con la media (total euros): (A) * Población ajustada de Canarias

(D) Diferencia de Canarias con la mejor financiada (total euros): (B) * Población ajustada de Canarias

^(*) Incluye los Fondos de Convergencia (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad)

El modelo actual ha incrementado la desigualdad entre CCAA: la distancia entre la región mejor financiada (Cantabria) y la peor financiada (Canarias), en términos de financiación homogénea por habitante ajustado, es mayor cada año. En 2009 Cantabria contaba con 679,8 euros por habitante ajustado más que Canarias, mientras que en 2013 Cantabria disponía de 927,75 euros por habitante ajustado más que Canarias (ver apéndice 2, tablas 1 y 2).

Para entender adecuadamente el perjuicio que este hecho supone, es preciso considerar que el SF es la principal fuente de recursos de las CCAA. Concretamente, en el caso de la CAC, los recursos del SF representan más de un 65% del presupuesto inicial de ingresos para 2016 (ver apéndice 2, tabla 3).

A esta situación se suman las restricciones de la capacidad de endeudamiento de la CAC, derivadas del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, lo que ha motivado que el endeudamiento represente en 2016 únicamente un 2,72% de los ingresos.

2. Objeto de la comunicación parlamentaria.

Por todo lo expuesto, la finalidad de la presente comunicación parlamentaria consiste en poner de manifiesto la necesidad de exigir al Estado un nuevo SF, que como mínimo y sin perjuicio de lo detallado en el apartado 6 de esta comunicación:

□ Garantice los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios que ha asumido la CAC y que contemple así mismo el mayor coste derivado de las características diferenciales básicas que representa el hecho insular.

□ Respete que el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) no forma parte del SF.

□ Garantice una financiación homogénea para la CAC y en términos normativos por habitante ajustado, como mínimo, igual a la media de las CCAA de régimen común.

Para ello se procederá a realizar una breve reseña de los principios legales que han de regir cualquier SF y se describirán los recursos del vigente sistema, así como ciertas singularidades de los recursos tributarios en Canarias con motivo del REF. Con todo ello, se enumeran las causas que han conducido a una deficiente financiación para Canarias y finalmente se exponen los requisitos que debe cumplir el próximo SF en relación a Canarias.

3. Principios legales de los sistemas de financiación.

Un SF de las competencias asumidas por las CCAA debe respetar los siguientes principios recogidos en la Constitución Española:

- Solidaridad (artículo 138.1): *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.*

- Equidad (artículo 31.1 y 2): *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.”*

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

(Artículo 158.1): *“En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”.*

- Autonomía financiera de las CCAA (artículo 156): *“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.*

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias regula los citados principios constitucionales de solidaridad y equidad con el siguiente alcance:

Artículo 55.1. *“Con el fin de garantizar la realización efectiva de los principios consagrados en los artículos 31 y 138 de la Constitución, el Estado otorgará a la Hacienda canaria, con cargo a los Presupuestos Generales, las*

adecuadas asignaciones complementarias, siempre que se dé el supuesto previsto en el artículo 15.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), o cuando el costo por habitante de los servicios sociales y administrativos a cargo de la Comunidad Autónoma sea más elevado que el correspondiente a todo el Estado por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria”.

Del citado artículo del Estatuto de Autonomía de Canarias se concluye lo siguiente:

1. En consideración al artículo 15 de la LO 8/1980 (LOFCA) el Estado debe garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia (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 cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

2. Atendiendo a las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria, el Estado debe otorgar a la Hacienda canaria, con cargo a los Presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias cuando el costo por habitante de los servicios públicos esenciales y administrativos a cargo de la comunidad autónoma sea más elevado que el correspondiente a todo el Estado.

4. Los recursos del sistema de financiación.

Este apartado aborda una breve descripción de los recursos del actual SF, así como de ciertas particularidades de los recursos tributarios en Canarias derivadas de la existencia del REF.

4.1. Descripción.

Como se observa en el gráfico 1 los recursos principales del SF son la capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), el Fondo de Suficiencia Global (FSG) y los Fondos de Convergencia.

Los recursos tributarios (impuestos y tasas) constituyen la fuente principal del SF representando un 86,60% en el año 2013, último ejercicio liquidado del sistema.

También se integran en el mismo las transferencias aportadas por el Estado (recursos adicionales y fondos de convergencia), que representaron en ese año un 13,40%.

a) Los recursos tributarios que forman parte del SF son los tributos cedidos que conforman lo que se denomina la capacidad tributaria de las CCAA. Determinados tributos han sido cedidos completamente a las CCAA formando parte del SF. Otros sólo han sido cedidos por el Estado de forma parcial, con lo que únicamente forman parte del SF en la parte cedida. Estos tributos son:

□ Los denominados tributos cedidos tradicionales, con un porcentaje de cesión del 100%: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Tributos sobre el juego y las tasas afectas a los servicios traspasados.

□ El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) y el Impuesto sobre la Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH), ambos con un porcentaje de cesión del 100%.

□ Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: se produce un aumento del porcentaje de cesión del 33% al 50% en la actual ley respecto a la Ley 21/2001, aumentando la corresponsabilidad de las CCAA.

□ Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que pasó de un porcentaje de cesión, respecto al anterior modelo, del 35% al 50%.

□ Los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco, para los que se incrementó el porcentaje de cesión del 40% al 58%.

□ Impuesto sobre la Electricidad, cedido al 100%.

Estos recursos tributarios dan lugar a dos de los componentes del actual SF: el FGSPF y la capacidad tributaria no sujeta a nivelación.

El FGSPF, que constituye el recurso más importante del SF, se configura con el 75% de la capacidad tributaria de todas las CCAA de régimen común en términos normativos y, en menor medida, con los recursos adicionales aportados por el Estado. Las CCAA participan en este FGSPF atendiendo a la importancia de su población ajustada. A su vez, la población ajustada es el resultado de considerar determinadas variables o criterios establecidos en la Ley 22/2009 que tienen como fin representar las necesidades de gasto de las CCAA en materia de servicios públicos fundamentales.

El 25% restante de la capacidad tributaria en términos normativos se atribuye a cada CA en función de lo producido por cada una, por lo que no está sujeto a nivelación en el FGSPF.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que el modelo está diseñado para que el resultado del ejercicio de las competencias normativas por cada CA, al alza o a la baja, afecte exclusivamente a la financiación que va a percibir cada una.

b) El FSG: El SF parte de unas necesidades de financiación de cada CA que se conforman por el *status quo* y los recursos adicionales aportados por el Estado, previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2009. Este *status quo* consiste básicamente y de forma sintética en que ninguna CA podrá obtener en el SF vigente una financiación menor a la que hubiera recibido en 2009 con el modelo anterior. El Fondo de Suficiencia Global opera como recurso de cierre del sistema cubriendo la diferencia entre, por un lado, las necesidades de financiación, y por otro lado la capacidad tributaria y la transferencia del FGSPF.

c) Los Fondos de Convergencia:

□ El Fondo de Competitividad, que se crea con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea por habitante ajustado entre comunidades autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal y se desincentiva la competencia fiscal a la baja.

□ El Fondo de Cooperación, que se establece con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía.

Gráfico 1: Los recursos del SF

Componente del SF	Criterios de reparto	Procedencia financiación	Peso en 2013
25% de la capacidad tributaria (CT)	Atendiendo a lo generado por cada CA	25% de la CT de cada CA	21,65%
Participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	Igual para todas las CCAA, atendiendo a su volumen de población ajustada	75% de la CT de todas CCAA	64,96%
		Recursos adicionales aportados por el Estado	7,73%
Fondo de Suficiencia Global	Garantizar que cada CA no pierda respecto al SF anterior	Aportación del Estado	1,24%
Fondo de Cooperación	Beneficiarios: CCAA con menor PIB per cápita y menor densidad y crecimiento poblacional	Recursos adicionales aportados por el Estado	1,97%
Fondo de Competitividad	Beneficiarios: CCAA con financiación per cápita inferior media o a su capacidad fiscal	Recursos adicionales aportados por el Estado	2,45%

4.2. Particularidades de los recursos del sistema de financiación para Canarias derivadas del REF.

Debido a la existencia del REF, los recursos tributarios de Canarias presentan diversas peculiaridades que se describen a continuación:

a) Determinados tributos integrados en la capacidad tributaria no son exigibles en la CAC: IVA, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH), Impuesto sobre las Labores del Tabaco e Impuesto sobre Hidrocarburos.

b) Otros tributos son exigibles en Canarias pero su rendimiento corresponde enteramente a la CAC, a los cabildos insulares y a los ayuntamientos canarios y no se integran en la capacidad tributaria de la CAC en lo que al SF se refiere: Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT).

c) Canarias tiene otras figuras tributarias integradas en el REF, que no forman parte de la capacidad tributaria y por tanto su rendimiento corresponde enteramente a la CAC: IGIC y AIEM (compartido con los cabildos insulares y ayuntamientos canarios), el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

Así mismo, y en relación a los Fondos de Convergencia, concretamente en la determinación de la participación de Canarias en el Fondo de Competitividad, por primera vez a lo largo de las distintas etapas de la financiación autonómica, se tienen en cuenta los recursos del REF en el SF. Este hecho supone una ruptura con el criterio seguido desde la conformación del modelo autonómico, con graves consecuencias financieras para la CAC.

5. Perjuicios del sistema de financiación vigente para Canarias: causas.

En síntesis, conforme a lo indicado, Canarias en promedio en el periodo 2009-2013 ha recibido una financiación homogénea por habitante ajustado un 14,34% menor que la media de las CCAA de régimen común.

Debido a ello, Canarias ha experimentado un déficit de financiación en relación a la media de las CCAA de más de 700 millones de euros en algunos años. Concretamente en promedio en el periodo 2009-2013 ha perdido, anualmente y en relación a la media de las CCAA, 683 M€.

Las principales causas de este déficit de financiación son:

a. La situación de partida del modelo anterior (*status quo*):

La CAC es la peor financiada en relación a la media, motivado principalmente por la importancia que da el modelo actual al *status quo*. Como se ha señalado con anterioridad, el modelo actual garantizó el *status quo* de cada CA, esto es, la financiación que hubiera obtenido cada una en 2009 a través del modelo anterior.

El anterior SF calculó en 1999 la partida de compensación para aquellas CCAA con una menor capacidad tributaria. A partir de ese cálculo y hasta 2009, esta compensación no se actualizó a, por ejemplo, nuevos valores de la población que residía en Canarias. A estos efectos es preciso considerar que en Canarias, en esos 10 años, la población creció sustancialmente por encima de la media nacional. Todo ello ha llevado a que la cuantificación del *status quo* de Canarias en 2009 la situara, en términos de población ajustada, en un 15,7% menos que la media de las CCAA de régimen común.

b. Criterios de distribución de los recursos adicionales:

Con el actual sistema, todas las CCAA, incluida la CAC, mejoran en términos absolutos respecto al anterior, dado que el Estado aportó nuevos recursos al SF. Una parte de ellos tiene su origen en los llamados Fondos de Convergencia (3.783,6 millones de euros en 2009).

El resto de estos recursos adicionales son los regulados en los artículos 5 y 6 de la ley (7.400 millones de euros con carácter general, sin perjuicio de la evolución de su valor atendiendo a la de los ingresos tributarios del Estado). A estos hay que añadir 236,9 millones de euros para políticas de normalización lingüística.

Canarias participó en estos recursos adicionales percibiendo una cuantía por habitante ajustado similar a la media de las CCAA, por lo que los mismos no solucionan el problema creado con el *status quo* de Canarias.

c. El tratamiento del REF en el actual SF (modelo 2009):

Si bien la disposición adicional 2.ª de la Ley 22/2009 establece que se respeta el REF para la determinación de los recursos financieros del sistema y de los fondos de convergencia, lo cierto es que por primera vez a lo largo de las distintas etapas de la financiación autonómica se tienen en cuenta los recursos del REF para la determinación del Fondo de Competitividad para Canarias, dificultando el acceso al mismo.

Dicha disposición adicional, sin duda, ha provocado una importante pérdida de financiación para Canarias, que es injusta por lo que se explica a continuación:

Así, el SF es único, concretándose en unos fondos y unas reglas comunes para todas las CCAA de régimen común, con una excepción, que es la regulada en la disposición adicional cuarta de la LOFCA, según la cual la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar REF.

No es coherente respetar el REF en la determinación de las necesidades globales de financiación, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global y el Fondo de Cooperación, y, por el contrario, no respetarlo en la configuración de las reglas del Fondo de Competitividad, como si se tratara de algo ajeno al sistema, separándose, además, del criterio seguido desde la conformación del modelo autonómico y de principios generales integrados en el bloque de constitucionalidad, como los recogidos en el artículo 3 de la Ley 19/1994, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias³.

De haberse respetado el REF en su integridad, de acuerdo con el criterio seguido hasta entonces, es decir, no considerándolo a los efectos del Fondo de Competitividad, Canarias hubiera percibido en 2010 más de 560 millones por dicho fondo en lugar de los 72,5 recibidos.

Por esta causa, de 2010 a 2013, Canarias ha dejado de recibir entre 513 y 413 millones de euros anuales.

Paradójicamente, el que la CAC hubiera recibido estos recursos no hubiera perjudicado al resto de las CCAA receptoras del Fondo de Competitividad, ya que, salvo en 2009, no se han agotado los recursos de este fondo lo que habría permitido a Canarias acercarse a la media del conjunto de las CCAA en el resultado final. Concretamente quedó sin distribuir en el periodo 2009-2013, un total de 1.751,5 millones de euros.

Cuadro 1: Canarias y el Fondo de Competitividad

(Miles de euros)	2010	2011	2012	2013
Participación en el Fondo de Competitividad que correspondería a Canarias sin REF (A)	567.538,68	554.906,26	473.726,36	412.670,75
Participación real del Fondo de Competitividad de Canarias (B)	72.539,50	41.679,86	0	0
Participación adicional que correspondería a Canarias sin REF (A-B)	494.999,18	513.226,40	473.726,36	412.670,75

³ Ley 19/1994, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias:

“Artículo 3. Otros principios.

1. El coste de la actividad económica en Canarias no debe situar al archipiélago en una situación de desventaja respecto de la media de las restantes regiones del territorio nacional.

2. La existencia de un régimen económico y fiscal específico en el archipiélago no dará lugar, en ningún supuesto, a la disminución del volumen del gasto público estatal corriente y de inversión, destinable a las Islas en ausencia del mismo”.

Debe tenerse en cuenta que el REF, sin perjuicio de sus antecedentes históricos que se remontan al siglo XV, está vigente desde 1972 (Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-Fiscal de Canarias), por lo que el mismo es previo incluso a la formación del Estado de las autonomías con la Constitución de 1978 y, por tanto, es anterior a la creación del SF. Así, mientras el SF de las CCAA se crea para garantizar la financiación de los servicios traspasados del Estado a las CCAA, el REF tiene un origen previo al traspaso de competencias del Estado a las CCAA, que resultan de la formación del Estado de las Autonomías con la Constitución de 1978, y una razón de ser distinta que se traduce, entre otras cuestiones, en otorgar a Canarias una presión fiscal menor a la del resto de España.

En este sentido, el REF tiene un carácter marcadamente finalista y se concede a Canarias en virtud de sus especificidades geográficas y las características propias del archipiélago canario. De esta forma, su existencia conduce directamente al principio constitucional de solidaridad, de modo que el REF constituye un conjunto armónico de medidas que estimulen el desarrollo económico y social de las islas.

La lejanía e insularidad de Canarias es un hecho diferencial que conlleva una serie de desventajas para su desarrollo sostenible y armonioso que se concretan en la existencia de unos mayores costes privados y públicos cuantificables que soportan estas regiones dadas sus características. Estos mayores costes públicos no han sido considerados en su integridad entre los criterios para determinar la unidad de necesidad o población ajustada en el sistema vigente de financiación, a pesar de que implican mayores costes relativos para la prestación de los servicios públicos.

Uno de los fines del fondo de competitividad, que es mejorar la financiación de las CCAA que como Canarias tienen una financiación per cápita ajustado inferior a la media, no se consigue en la CAC al tener en cuenta los recursos del REF, lo que ha supuesto una pérdida de más de 500 millones de euros solo en 2011, y no ha servido para converger a la financiación per cápita media de las CCAA.

d. Insuficiente nivelación de los recursos tributarios en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales: Únicamente el 75% de los recursos tributarios de todas las CCAA conforman "una cesta común" para su distribución entre todas las CCAA de forma equitativa de acuerdo con el volumen de la población ajustada. Este hecho comporta que un 25% de los recursos tributarios integrados en el SF se reparten entre las CCAA de acuerdo con los rendimientos generados por cada una, sin ningún tipo de nivelación, lo que perjudica a las CCAA con menor capacidad tributaria como consecuencia de un menor PIB per cápita.

e. El SF no contribuye a reducir la diferencia en los niveles de desarrollo económico y social de las regiones: A pesar de que el Fondo de Cooperación se crea con el objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, los resultados del actual SF ponen de manifiesto lo siguiente:

- No existe una relación clara entre PIB por habitante y recursos del sistema por habitante: 5 CCAA reciben una financiación per cápita inferior a la media, teniendo también un PIB per cápita inferior a la media en el periodo 2009-2013. Canarias se encuentra, junto con Andalucía, Murcia, Castilla la Mancha y la Comunidad Valenciana en este tramo.

- Asimismo, 5 CCAA perciben una financiación per cápita superior a la media teniendo un PIB per cápita también superior.

- Solo 5 CCAA están recibiendo una financiación per cápita superior a la media cuando su PIB per cápita es inferior al promedio (ver apéndice 2, tablas 4 y 5).

El Fondo de Cooperación, en su configuración actual, beneficia a algunas CCAA con un PIB per cápita superior a la media y no pondera suficientemente los indicadores de desarrollo socioeconómico (PIB per cápita, tasa de paro, población en riesgo de pobreza, etc.).

6. Aspectos fundamentales para Canarias del próximo sistema de financiación.

Partiendo de la premisa de que la revisión del actual SF se aborde por una ley que, en términos similares a la actual, permita que las necesidades de financiación de las CCAA se cubran con los recursos tributarios y las transferencias aportadas por el Estado, y que se complemente el SF con fondos de convergencia, debe garantizarse el cumplimiento de los siguientes objetivos básicos para la CAC:

a) La CAC ha de obtener, durante todo el periodo de vigencia de la próxima ley, una financiación homogénea y en términos normativos por habitante ajustado, como mínimo, igual a la media de las CCAA de régimen común.

b) Suficiencia: El nuevo SF debe garantizar los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios que han asumido las CCAA, debiendo además, en el caso concreto de Canarias, contemplar el mayor coste que representa la prestación de los servicios públicos y que la aplicación a esta CA se realice respetando su peculiar REF.

La aplicación del principio de suficiencia no puede llevarnos a la perversión del actual SF que pretende garantizar la suficiencia en base a los recursos que hubiera proporcionado el modelo 2001, pues las CCAA como Canarias con una situación de partida de desventaja no ven mejorada su posición y su convergencia a la media.

Si se partiera del actual modelo, que es insuficiente para afrontar el coste real de los servicios, Canarias volvería a estar infrafinanciada. Por lo tanto, en el próximo SF se debe eliminar el *status quo* como límite máximo a la financiación a recibir por las CCAA. Esta condición ha servido para perpetuar diferencias de financiación entre las distintas CCAA.

La aplicación efectiva del principio de suficiencia exige avanzar en la cuantificación de los costes reales en la prestación de servicios asumidos por las CCAA para determinar un coste mínimo o estándar cuya financiación quede garantizada de forma que las CCAA puedan proveer los servicios con un nivel de calidad similar.

Representando los servicios públicos esenciales (sanidad, educación y atención social) más del 66 por ciento del presupuesto de la CAC, la suficiencia en su financiación debe quedar garantizada con independencia del ciclo económico. Para preservar la suficiencia en la financiación de los servicios públicos fundamentales es necesaria una adecuada coordinación entre los recursos que proporciona el SF y la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria a las CCAA, así como con la aplicación de la regla del gasto. Además, es necesario que a estos efectos se tengan en cuenta los distintos niveles de endeudamiento de las CCAA, de forma que se generen incentivos al cumplimiento de las restricciones impuestas por la normativa de estabilidad presupuestaria.

c) Fondos destinados a CCAA con un menor desarrollo económico y peores condiciones sociales: Los fondos que tengan como finalidad apoyar el desarrollo y la convergencia regional deberá distribuirse entre aquellas CCAA en las que se den condiciones objetivas sobre una peor situación económica y social en términos de PIB per cápita, tasa de paro y población en riesgo de pobreza.

d) El REF no puede formar parte del SF: En cumplimiento del principio de solidaridad y atendiendo a las condiciones singulares de Canarias, así como a la propia finalidad del REF como instrumento para promover el desarrollo económico y social de esta CA, no deberán formar parte del SF los recursos del REF. Por lo tanto, los mismos no se deben considerar en modo alguno en el SF. No debe volver a producirse la inconsistencia del modelo actual que incluye los recursos del REF a los efectos de determinar el acceso al Fondo de Competitividad. De este modo, este último hecho ha supuesto que Canarias no pueda beneficiarse de uno de los objetivos de este Fondo –acercar la financiación de las CCAA a la media–, ya que para ello se han considerado sus recursos REF. Todo lo anterior se ve agravado con el hecho de que generalmente no ha sido necesario agotar la totalidad del Fondo de Competitividad para alcanzar los objetivos del resto de CCAA, por lo que la dotación actual del total del Fondo hubiera permitido que también se acercara la financiación de Canarias a la media.

e) Mayor nivelación del próximo SF: La realización efectiva del principio de solidaridad y de equidad hace necesario que, teniendo en cuenta las distintas capacidades tributarias de las CCAA que están en relación directa con sus niveles de desarrollo económico (mayor capacidad tributaria en las regiones con mayor PIB per cápita), se produzca una reducción de las diferencias de financiación entre las CCAA elevando el porcentaje de ingresos tributarios que se integran en el FGSPF.

f) Incremento de la equidad: El sistema debe garantizar que todos los españoles puedan acceder a la misma calidad de servicios públicos esenciales con independencia de la región en la que vivan. Para ello es necesaria una convergencia a la media de las CCAA peor financiadas. La distribución del bloque destinado a financiar los servicios públicos esenciales debe hacerse por población ajustada, siendo necesario realizar una revisión de las variables, y su ponderación, que determinan la unidad de necesidad para compensar los mayores costes derivados, entre otros, de la estructura de población, la insularidad, etc. A modo de ejemplo, la propia definición de población ajustada no se adapta a los costes reales de prestación de servicios en materia educativa, sobre todo en lo que se refiere al cálculo de la población en edad escolar.

Considerando la educación un servicio básico del Estado del bienestar, no sólo en las etapas obligatorias, sino también la formación profesional, el bachillerato, la enseñanza superior, la formación continua e incluso la formación para el empleo, la variable población en edad escolar considerada en el actual SF es insuficiente porque se limita a la población de 0 a 16 años, siendo necesario proceder a su revisión en aras a aumentar el intervalo de edad a los 25 años ya que los esfuerzos educativos de las CCAA han de abarcar también a los adultos jóvenes y a los adultos en edad de trabajar.

Así mismo, en cumplimiento del artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía, el Estado debe garantizar que se dé cobertura a los costes en servicios sociales y administrativos específicos de Canarias.

g) Refuerzo de la equidad y solidaridad con Canarias: Como consecuencia de los mayores costes de Canarias en la prestación de los servicios públicos, especialmente los fundamentales, el próximo SF deberá garantizar que los ciudadanos canarios puedan acceder a los mismos niveles de calidad de servicios públicos esenciales que el resto de los españoles. Para ello la CAC debe recibir la financiación adecuada respetando su menor presión fiscal sin que la existencia de un REF específico en el archipiélago pueda dar lugar, en ningún supuesto, a la disminución del volumen del gasto público estatal corriente y de inversión, destinable a las Islas en ausencia del mismo.

h) Otras consideraciones: El SF debe seguir la senda ya emprendida de dotar a las CCAA de mayor corresponsabilidad fiscal al ampliar su participación en los tributos cedidos y dotarles de mayores competencias normativas. Ahora bien, todo ello nunca no puede ir en detrimento de la realización efectiva de los principios de solidaridad y de equidad.

Así mismo, el SF debe ser claro, sencillo, transparente y predecible, de modo que su cálculo se pueda realizar y comprobar por personas ajenas al propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que permita la realización de una programación plurianual, requisito este exigido en la normativa de estabilidad presupuestaria.

Por último, debe preverse un seguimiento continuo, estableciendo sistemas de supervisión permanente que permitan detectar efectos no deseados del sistema de forma que pueda realizarse un ajuste temprano a las nuevas necesidades.

Apéndice 1: Definición del indicador “la financiación percibida por cada CA por habitante ajustado, en términos homogéneos y normativos”.

La valoración de la equidad en el actual sistema de financiación (Modelo 2009) requiere básicamente evaluar cómo éste distribuye sus recursos entre las distintas CCAA. El indicador que se utiliza para esta finalidad es “la financiación percibida por cada CA por habitante ajustado, en términos homogéneos y normativos”. En este indicador, para la cuantificación de los recursos se tiene en cuenta los siguientes factores:

- Unidad de población ajustada: La población ajustada tiene como fin estimar las necesidades de gastos en materia de servicios públicos fundamentales por parte de las CCAA. De forma sintética, puede ser definida como la población de la CA, corregida con una serie de criterios (e.g., población mayor de 65 años, superficie, dispersión, e insularidad, etc.) que han sido considerados factores descriptivos de las necesidades de gasto.

- Recaudación en términos normativos: Como ya se ha indicado, los recursos más importantes del SF son los tributarios. Los recursos tributarios generados por cada CA se emplean para, por ejemplo, determinar lo que le corresponde a cada CA en concepto de Transferencia de Garantía. Para ello es preciso que los recursos tributarios producidos por cada CA se cuantifiquen de forma homogénea. Esta homogeneización se efectúa cifrando los recursos tributarios de cada CA en valores normativos o teóricos, es decir, sin considerar el efecto que ha tenido en los mismos el ejercicio de las competencias normativas que haya hecho cada CA, en su caso.

- Competencias en términos homogéneos: No todas las CCAA tienen asumidas las mismas competencias. Así, atendiendo al contenido de la liquidación de 2013, no se consideraron para ese año competencias homogéneas las relativas por ejemplo a confederaciones hidrográficas, Formación Profesional continua u hospitales provinciales. Por tanto, cuando se habla de financiación en términos homogéneos se refiere al valor de la financiación una vez deducido el importe correspondiente a las competencias no homogéneas.

Apéndice 2: Tablas y gráficos.

Tabla 1

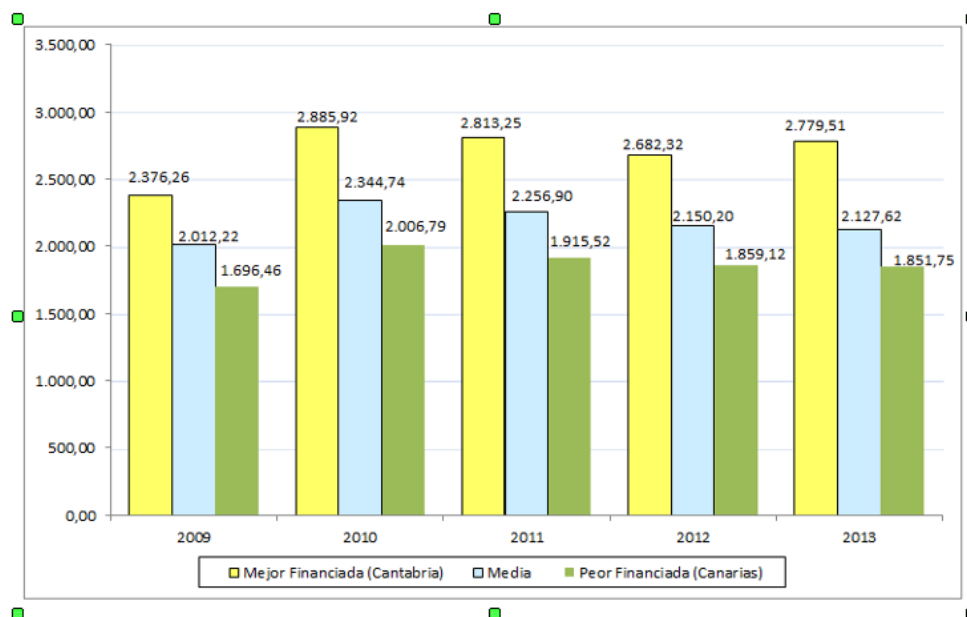
Índice de financiación homogénea en términos normativos por habitante ajustado para el periodo 2009-2013 ^(*)

	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009-2013
Cataluña	103,58	99,97	100,25	99,65	98,93	100,43
Galicia	101,09	105,16	104,53	104,36	104,75	104,04
Andalucía	93,80	96,23	95,82	96,82	96,46	95,86
Asturias	104,96	108,88	108,49	108,28	108,15	107,81
Cantabria	118,09	123,08	124,65	124,75	130,64	124,29
Rioja (La)	109,35	115,85	118,64	115,94	120,40	116,13
Murcia (Región de)	96,29	95,21	95,20	95,66	95,10	95,48
Valencia	94,56	95,21	95,20	95,47	95,01	95,10
Aragón	104,82	107,78	110,57	110,32	108,17	108,39
Castilla - La Mancha	96,19	99,15	98,60	98,76	101,58	98,89
Canarias	84,31	85,59	85,27	86,46	87,03	85,66
Extremadura	105,34	113,05	108,97	111,68	113,05	110,51
Baleares (Illes)	99,38	99,97	100,92	100,07	99,39	99,96
Madrid	108,59	99,97	100,92	99,72	99,07	101,53
Castilla y León	104,62	109,22	108,54	108,01	108,67	107,88
Total CC.AA.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

^(*) Incluye los Fondos de Convergencia (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad)

Tabla 2

Financiación homogénea en términos normativos per cápita ajustado para el periodo 2009-2013^(*)



(*) Incluye los Fondos de Convergencia (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad)

Tabla 3

(Millones de euros)

TIPOLOGIA DE INGRESOS	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
A) Sistema de Financiación: Transferencias de Estado ⁽⁴⁾	2.291,82	36,44%	2.362,02	37,15%	2.324,29	37,47%	2.400,61	38,42%
B) Sistema de Financiación: Tributos Cedidos Sujetos a Entregas a Cuenta y Liquidación	1.145,01	18,21%	1.115,45	17,54%	1.161,63	18,73%	1.306,36	20,91%
A+B) RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN SUJETOS A ENTREGAS A CUENTA Y/O LIQUIDACIÓN	3.436,84	54,65%	3.477,47	54,70%	3.485,92	56,20%	3.706,98	59,32%
C) Sistema de Financiación: Tributos Cedidos Tradicionales ⁽¹⁾	365,84	5,82%	363,77	5,72%	379,42	6,12%	382,20	6,12%
A+B+C) TOTAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN	3.802,68	60,47%	3.841,25	60,42%	3.865,34	62,31%	4.089,18	65,44%
Financiación afectada	245,08	3,90%	208,29	3,28%	259,88	4,19%	308,19	4,93%
Fondo de Compensación Interterritorial	82,06	1,30%	46,69	0,73%	48,48	0,78%	50,80	0,81%
Fondos Europeos	115,92	1,84%	90,86	1,43%	141,47	2,28%	142,20	2,28%
Financiación Sanitaria	106,11	1,69%	119,45	1,88%	129,51	2,09%	109,13	1,75%
Tributos propios ⁽²⁾	491,87	7,82%	473,92	7,45%	467,35	7,53%	512,71	8,20%
Tributos REF	626,97	9,97%	580,33	9,13%	644,85	10,40%	665,12	10,64%
Ingresos por prestación de servicios	162,68	2,59%	138,56	2,18%	141,87	2,29%	130,20	2,08%
Operaciones de Crédito ⁽³⁾	598,17	9,51%	786,24	12,37%	430,82	6,95%	169,82	2,72%
Otros Ingresos	57,29	0,91%	72,08	1,13%	73,39	1,18%	71,60	1,15%
TOTAL GENERAL	6.288,83	100,00%	6.357,66	100,00%	6.202,95	100,00%	6.248,94	100,00%

Fuente: Presupuestos Iniciales de la CAC Consolidados

(1) Incluye Impuesto sobre el Patrimonio.

(2) Incluye la compensación del Estado a la CAC por gravar un hecho imponible determinado por la CAC en el Impuesto de la CAC sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito de Canarias.

(3) No incluye la refinanciación de la deuda.

(4) Figuran descontados la compensación al Estado por la Supresión del IGTE y las liquidaciones negativas del SF de 2008 y 2009.

Tabla 4
PIB per cápita y Financiación homogénea por hab. ajustado (promedio 2009-2013)

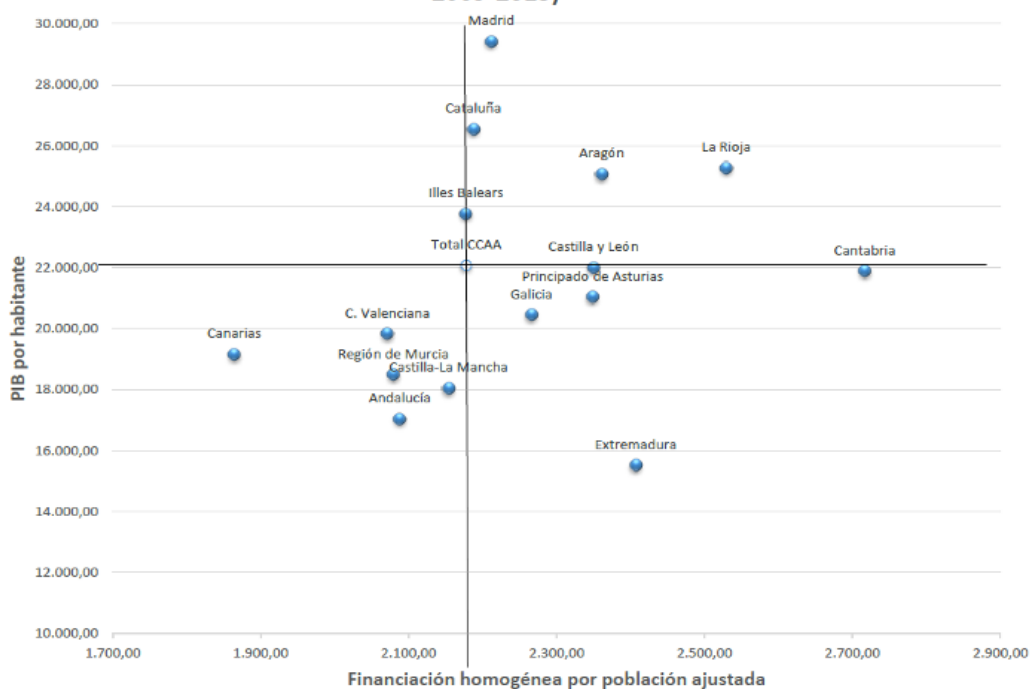


Tabla 5

Tasas de paro por CCAA (Media de los cuatro trimestres del año)

	2011	2012	2013	2014	2015	media 2011 2015
Madrid, Comunidad de	16,33	18,53	19,76	18,74	17,06	18,08
Cantabria	15,29	17,80	20,44	19,42	17,65	18,12
Rioja, La	17,21	20,58	20,04	18,16	15,39	18,28
Aragón	17,07	18,67	21,39	20,17	16,29	18,72
Castilla y León	16,86	19,80	21,75	20,77	18,26	19,49
Galicia	17,26	20,53	22,04	21,65	19,31	20,16
Cataluña	19,16	22,51	23,12	20,33	18,60	20,74
Asturias, Principado de	17,84	21,83	24,13	21,13	19,11	20,81
Balears, Illes	21,86	23,17	22,26	20,00	17,31	20,92
Comunitat Valenciana	23,99	27,19	28,05	25,82	22,78	25,57
Murcia, Región de	24,99	27,61	28,98	26,59	24,62	26,56
Castilla - La Mancha	23,08	28,58	29,97	29,00	26,35	27,40
Extremadura	25,08	33,08	33,87	29,79	29,09	30,18
Canarias	29,28	32,58	33,73	32,41	29,11	31,42
Andalucía	30,13	34,35	36,22	34,78	31,54	33,40
Total CC.AA.	21,39	24,79	26,09	24,44	22,06	23,75

Diferencia de Canarias respecto a la Media	7,89	7,79	7,64	7,97	7,05	7,67
Diferencia de Canarias respecto a la CA con menor tasa de paro media (Madrid)	12,95	14,05	13,97	13,67	12,05	13,34

Fuente:
 Instituto Nacional de Estadística



