



La fórmula de cálculo de la cuantía del Fondo de Suficiencia de Canarias puede generar alguna polémica al disponer esta Comunidad Autónoma de impuestos propios que sustituyen, por lo menos parcialmente, a los impuestos sobre el consumo incluidos en el sistema de financiación. De tomarse en cuenta en el sistema de financiación autonómica, la recaudación del Impuesto General Indirecto de Canarias (IGIC) y el Impuesto sobre combustibles derivados cuyo presupuesto en 2002 ascendía a 594,10 millones³⁸, la aportación del Fondo de Suficiencia disminuiría en la misma cuantía (un 26% del recibido en la práctica hasta situarse en 1.683,90 millones).

Las Comunidades Autónomas de Extremadura (62,7% de sus ingresos), Castilla-La Mancha (51,1%), Galicia (49,8%), Andalucía (48,7%, y Castilla y León (45,0%), le siguen en protagonismo cuando se analiza el peso del Fondo de Suficiencia dentro del global de sus recursos.

Las tablas adjuntas reflejan también la relación inversa existente entre el porcentaje de ingresos obtenido con sus mecanismos propios (impuestos propios, tasas y tramo autonómico del IRPF) y el recibido con el Fondo de Suficiencia. Así, Extremadura obtiene de los primeros tan solo el 14,7% de sus recursos, mientras Madrid recauda el 62,6% de los suyos. Afirmación extensible a Galicia, Murcia, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía, quienes no superan la cuarta parte de sus ingresos con sus mecanismos propios o compartidos y, sin embargo el alcanzado con el Fondo de Suficiencia supera el cuarenta por ciento de su financiación.

ILUSTRACIÓN 22
SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
DISTRIBUCIÓN EUROS POR HABITANTE CON Y SIN FONDO DE SUFICIENCIA

	Euros por habitante con Fondo de Suficiencia	Índice	Puesto	Euros por habitante sin Fondo de Suficiencia	Índice	Puesto	Mayor financiación por efecto del Fondo de Suficiencia
Andalucía	1.730,07	99,8	11	886,43	77,2	13	95,2%
Aragón	1.902,94	109,8	5	1.272,83	110,9	4	49,5%
Asturias	1.868,81	107,8	7	1.139,11	99,2	8	64,1%
Baleares	1.468,62	84,7	15	1.630,55	142,0	1	-9,9%
Canarias ^(*)	1.733,13	100,0	9	497,24	43,3	15	248,5%
Cantabria	2.055,18	118,6	1	1.153,24	100,5	5	78,2%
Castilla y León	1.944,69	112,2	4	1.060,89	92,4	9	83,3%
Castilla-La Mancha	1.830,45	105,6	8	892,69	77,8	12	105,0%
Cataluña	1.731,53	99,9	10	1.431,84	124,7	3	20,9%
Extremadura	2.036,39	117,5	2	748,48	65,2	14	172,1%
Galicia	1.902,83	109,8	6	947,85	82,6	10	100,8%
La Rioja	1.991,13	114,9	3	1.150,49	100,2	6	73,1%
Madrid	1.569,66	90,6	13	1.628,28	141,8	2	-3,6%
Murcia	1.583,97	91,4	12	937,72	81,7	11	68,9%
C. Valenciana	1.567,11	90,4	14	1.139,63	99,3	7	37,5%
Total Régimen Común	1.733,42	100,0		1.147,95	100,0		51,0%

(*) La inclusión de la recaudación del IGIC y el Impuesto sobre combustibles derivados aumentaría la financiación por habitante hasta los 2.055,35 euros igualando la posición de Cantabria.

Fuente: Elaboración propia.

³⁸ Fuente: *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2002*. Hoja web del Gobierno de Canarias.

ILUSTRACIÓN 23

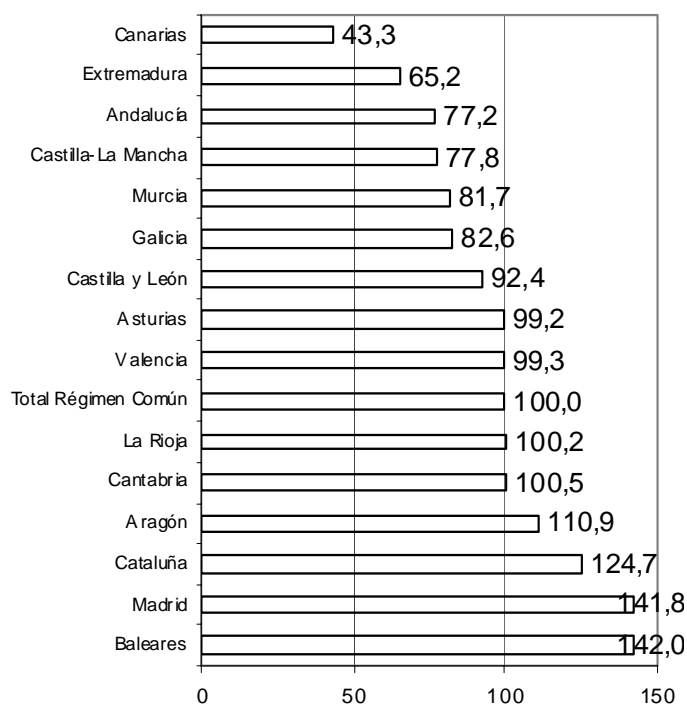
SISTEMA FINANCIACIÓN (RÉGIMEN COMÚN) COMPARACIÓN % DE RECURSOS Y POBLACIÓN

2002	Recursos sobre total	Población sobre total régimen común	(*) coherencia entre ambas variables (+ 10% ó -10%)	
Andalucía	19,1%	19,2%	-0,2%	coherente
Aragón	3,4%	3,1%	8,9%	coherente
Asturias	3,0%	2,8%	7,2%	coherente
Baleares	2,0%	2,4%	-18,0%	no coherente población
Canarias	4,7%	4,7%	0,0%	coherente
Cantabria	1,6%	1,4%	15,7%	no coherente población
Castilla y León	7,1%	6,4%	10,9%	no coherente población
Castilla-La Mancha	4,8%	4,6%	5,3%	coherente
Cataluña	16,7%	16,7%	-0,1%	coherente
Extremadura	3,2%	2,8%	14,9%	no coherente población
Galicia	7,7%	7,0%	8,9%	coherente
La Rioja	0,8%	0,7%	12,9%	no coherente población
Madrid	12,8%	14,2%	-10,4%	no coherente población
Murcia	2,8%	3,1%	-9,4%	coherente
C. Valenciana	10,0%	11,1%	-10,6%	no coherente población
Total	100,0%	100,0%	0,0%	

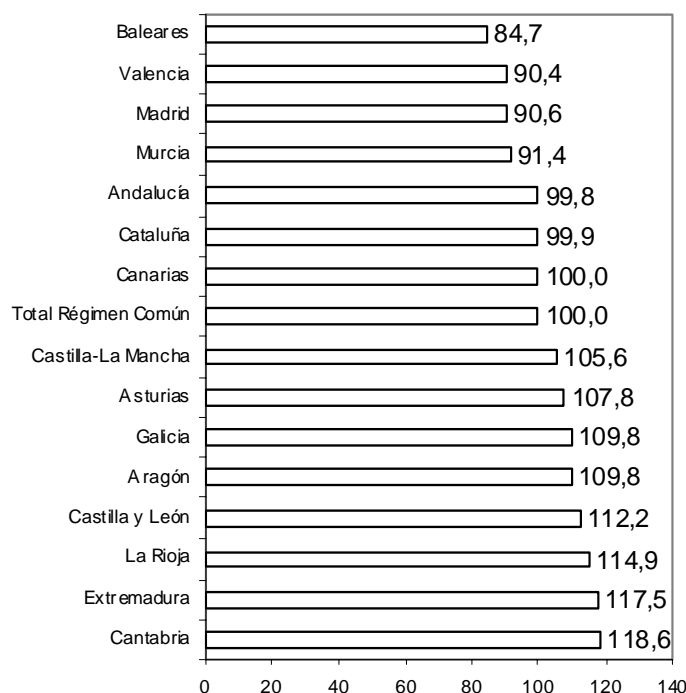
Población según Censo de 2001 (INE).

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

**SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2002)
EUROS POR HABITANTE ANTES DE APLICAR FONDO DE SUFICIENCIA. MEDIA: ÍNDICE 100**



SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2002)
EUROS POR HABITANTE DESPUÉS DE APLICAR EL FONDO DE SUFICIENCIA. MEDIA: ÍNDICE 100



El Fondo de Suficiencia juega en el caso de Baleares (-13,1%) y Madrid (-3,7%) el papel opuesto al obtener en 2002 estas Comunidades un saldo negativo, es decir a favor del Estado. La intensa recaudación por IVA (50% del total de sus recursos) es la causa dominante en Baleares, mientras que para la Comunidad Autónoma de Madrid el origen de su aportación final positiva son los elevados ingresos conseguidos con los impuestos propios y su tramo autonómico del IRPF.

Las cifras confirman el papel determinante dentro del sistema de financiación autonómico del Fondo de Suficiencia como mecanismo de solidaridad entre los distintos territorios. Un método para comprobar su grado de incidencia es observar como se modifican los ingresos por habitante percibidos por los distintos territorios gracias a su actuación, si bien conviene recordar que el sistema de financiación incluye otras variables además de la población en la fórmula de distribución territorial de las cantidades totales pactadas.

La media de recursos financieros disponibles por las Comunidades Autónomas crece un +51,0% gracias al Fondo de Suficiencia (de 1.175,52 a 1.775,05 euros por habitante) aunque como es habitual en este tema el grado de incidencia es muy dispar dependiendo del territorio. El ranking de financiación por habitante teniendo en cuenta las fuentes de ingresos antes de aplicar el Fondo de Suficiencia está encabezado por Baleares (índice 142 considerando 100 la media), seguida de Madrid (141,8) y de Cataluña (124,7). Las últimas plazas estarían ocupadas por Canarias (índice 43,3 considerando 100 la media), Extremadura (65,2) y Andalucía (77,2).

El Fondo de Suficiencia incrementa los recursos nominales en todos los casos respecto a la cuantía media anterior a su puesta en práctica, pero cambia radicalmente las posiciones de esta perspectiva elaborada a partir de la cuantía recibida por habitante. Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura y La Rioja pasan a ocupar los primeros lugares (índice 118,6, 117,5 y 114,9 considerando 100 la media). La lista la cierran Baleares (84,7), Valencia (90,4) y Madrid (90,6) con unos recursos por habitante muy inferiores a la media. La Comunidad Autónoma de Cataluña alcanza una financiación por habitante igual a la media aunque retrocede en la posición alcanzada antes de aplicar el Fondo de Suficiencia.

La fuerte incidencia del Fondo de Suficiencia en el volumen de recursos finales recibidos por las Comunidades Autónomas hace que Baleares pase del primer puesto al último en la relación elaborada a partir de los recursos financieros por habitante, la Comunidad Autónoma de Madrid del

segundo al decimotercero y la de Cataluña del tercero al décimo. Las diferencias territoriales en la distribución de la renta es la principal causa explicativa de este fenómeno, aunque la dimensión de las diferencias permiten intuir la incidencia de algún otro factor no mencionado, como puede ser una imputación de recursos a algunas Comunidades Autónomas no ajustada a las variables generales de distribución territorial recogida en el modelo (población corregida).

El impacto de la aplicación del Fondo de Suficiencia es perceptible también cuando se compara el porcentaje en el que aumentan los recursos por habitante como consecuencia de su aplicación. El caso de Canarias es excepcional (+248,5% en la cuantía de recursos por habitante) pero el impacto es también muy intenso en Extremadura (+172,1%), Castilla-La Mancha (+105,0%) y Galicia (+100,8%). Sin llegar a duplicar los recursos por habitante, también aumentan sensiblemente su volumen de recursos financieros por habitante gracias al Fondo de Suficiencia las Comunidades Autónomas de Andalucía (+95,2%), Castilla y León (83,3%), Cantabria (78,2%) y La Rioja (73,1%).

Una fórmula aproximativa para valorar la distribución territorial de los recursos del sistema de financiación autonómica es comparar los porcentajes de participación en el total de recursos financieros y de la población residente de cada Comunidad Autónoma, ambas medidas sobre el total del territorio de Régimen Común. El supuesto elaborado establece como límite razonable una diferencia entre ambos porcentajes de participación no superior al 10%. La comparación ofrece una relación razonable entre ambas variables en nueve de los quince territorios de régimen común (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Murcia). La relación entre el porcentaje de recursos percibidos y el peso de la población sobre el global es prácticamente coincidente en Cataluña (desviación del 0,1% sobre los recursos recibidos) y Andalucía (-0,2%). Las mayores desviaciones favorables se encuentran en Cantabria (+18,6%), Extremadura (+17,5%) y La Rioja (+14,9%). La distancia entre ambas variables más grande de signo negativo se localiza en Baleares (-15,3%), Comunidad Valenciana (-9,6%), Madrid (-9,4%) y Murcia (-8,6%).

La estrecha relación observada en ocho de los quince casos refleja la preponderancia de la variable población (94% en el cálculo del valor de las competencias comunes y 75% en la asistencia sanitaria) utilizada en el sistema para la distribución territorial de los recursos estimados necesarios para desarrollar las competencias de responsabilidad autonómica.

ILUSTRACIÓN 24
SIMULACIÓN FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. HIPÓTESIS DE IGUALACIÓN EN TODOS LOS TERRITORIOS CON LA CUANTÍA MÁXIMA POR HABITANTE PERCIBIDA POR UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA (CANTABRIA) EN 2002

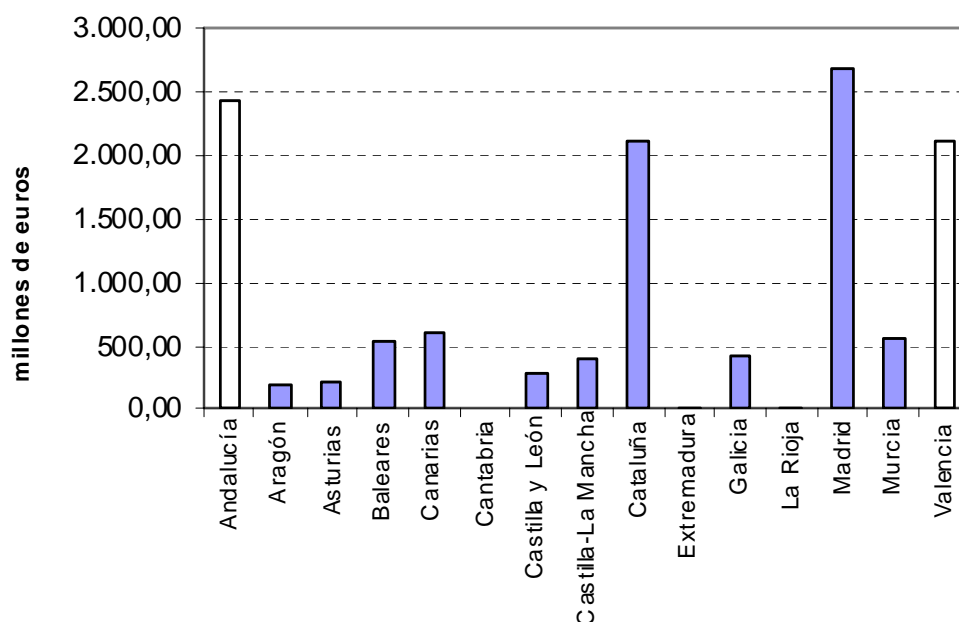
Millones de euros	(1)	(2)	Diferencia
Andalucía	15.369,56	12.938,19	2.431,37
Aragón	2.502,22	2.316,86	185,36
Asturias	2.207,21	2.007,05	200,16
Baleares	1.884,54	1.346,68	537,86
Canarias	3.789,26	3.195,46	593,80
Cantabria	1.114,48	1.114,48	0,00
Castilla y León	5.097,62	4.823,55	274,07
Castilla-La Mancha	3.662,42	3.261,94	400,48
Cataluña	13.371,93	11.266,07	2.105,86
Extremadura	2.205,32	2.185,15	20,16
Galicia	5.625,80	5.208,76	417,04
La Rioja	578,77	560,73	18,04
Madrid	11.359,32	8.675,74	2.683,57
Murcia	2.461,38	1.897,04	564,35
C. de Valencia	8.892,18	6.780,41	2.111,77
Total	80.121,98	67.578,08	12.543,89

(1) Financiación resultante de aplicar la máxima relación financiación por habitante en 2002.

(2) Financiación real en 2002.

Fuente: Elaboración propia.

AUMENTO RECURSOS FINANCIEROS PARA IGUALAR A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE RÉGIMEN COMÚN CON MAYOR FINANCIACIÓN POR HABITANTE



Conocidas las excesivas diferencias en la financiación por habitante de unas políticas de prestación de bienes y servicios similares (nivel garantizado estatal de referencia) sería aconsejable conocer los motivos por lo que Cantabria, Extremadura y La Rioja encabezan la lista de recursos por habitante (2.055,18, 2.036,39 y 1.991,13 euros respectivamente) muy por encima de los dispuestos por Baleares (1.468,62 euros), Valencia (1.567,11 euros), Madrid (1.569,66 euros), y Murcia (1.583,97 euros).

Con los resultados de distribución de recursos por habitante, es decir una distribución de recursos pura por población, las Comunidades Autónomas de Baleares, Madrid, Valencia y Murcia no alcanzan el promedio de recursos de recursos financieros por habitante de los territorios de Régimen Común.

Una hipotética igualación de todas las Comunidades Autónomas en la cuantía por habitante recibida por el territorio que obtuvo mayores recursos financieros en 2002 (Cantabria) elevaría el coste del sistema de financiación autonómica en 12.543,89 millones, un +18,6% sobre el gasto real (1,8% del PIB en 2002).

La mayor parte del coste de una operación de estas características tendría como destino Madrid (2.683,57 millones), Andalucía (2.431,37 millones), Cataluña (2.105,86 millones) y Comunidad de Valencia (2.111,77 millones).

La recaudación última de una parte de los mecanismos de financiación del sistema dependen exclusivamente de las decisiones de los gobiernos autonómicos al disponer de plena capacidad normativa sobre los mismos, cuestión por la cual no es preciso realizar una liquidación (impuestos y tasas propios de los Gobiernos Autonómicos). Las circunstancias cambian para los mecanismos cuya normativa está compartida, se circunscribe a la cuota líquida recaudada en cada territorio o viene dada por la aplicación de alguna fórmula de actualización dinámica, como son los instrumentos de garantía o el Fondo de Suficiencia. Pero de igual forma que se ha observado una ausencia de responsabilidad en el uso de la capacidad normativa de los impuestos directos autonómicos para aumentar la recaudación, la diferente evolución de una serie de circunstancias ajenas al gobierno autonómico pueden acumular diferencias en los ingresos que a la larga pueden traer consecuencias negativas en términos de equidad no achacables a las Administraciones Territoriales.

ILUSTRACIÓN 25

RESUMEN LIQUIDACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DIFERENCIA CON ENTREGAS A CUENTA

Año 2002	IRPF (2)	IVA	Impuestos Especiales	Fondo de Suficiencia	Total liquidación	
					Millones	% TOTAL
Andalucía	348,77	10,06	40,83	66,95	466,61	17,7%
Aragón	67,25	-0,57	4,54	8,05	79,28	3,0%
Asturias	52,91	-8,48	-0,38	8,19	52,24	2,0%
Baleares	56,35	-45,64	14,00	-6,47	18,24	0,7%
Canarias	75,20	0,00	1,10	24,26	100,56	3,8%
Cantabria	29,01	14,07	-0,44	5,21	47,85	1,8%
Castilla y León	86,73	24,84	-15,27	22,91	119,22	4,5%
Castilla-La Mancha	82,90	16,15	5,72	17,71	122,49	4,6%
Cataluña	425,66	18,12	17,20	20,38	481,35	18,2%
Extremadura	33,35	0,43	-3,88	14,58	44,47	1,7%
Galicia	99,17	2,55	2,79	27,44	131,94	5,0%
La Rioja	9,18	2,70	-0,38	2,46	13,96	0,5%
Madrid	398,33	170,19	25,82	-12,33	582,00	22,0%
Murcia	62,01	7,26	16,13	8,24	93,64	3,5%
C. Valenciana	226,53	11,08	30,20	19,67	287,48	10,9%
Total	2.053,33	222,77	137,99	227,25	2.641,33	100,0%
% por epígrafe	77,7%	8,4%	5,2%	8,6%	100,0%	

(2) Tarifa autonómica sin utilizar la capacidad normativa.

En algunos de los mecanismos de financiación se conocen los resultados definitivos meses después de finalizar el ejercicio presupuestario, por lo que es preciso articular desde el Gobierno Central un anticipo a cuenta que permita a los Gobiernos Autonómicos el desarrollo de sus funciones, para posteriormente realizar la liquidación definitiva. El crecimiento en la recaudación de los impuestos, superior a la previsión utilizada en el momento de realizar la elaboración del presupuesto, ha generado un saldo positivo a favor de las Haciendas Autonómicas. Para el ejercicio 2002, la liquidación definitiva arrojó un saldo favorable a las Comunidades Autónomas de 2.641,33 millones, que, como es lógico, concentraba los mayores volúmenes en aquellos territorios con mayor población. La Comunidad Autónoma de Madrid casi alcanza los 600 millones, mientras que las de Cataluña y Andalucía superan los 480 millones cada una.

Como se ha mencionado en el capítulo donde se detallaba el contenido del nuevo sistema, las Comunidades Autónomas disponen de una amplia capacidad normativa en el denominado tramo autonómico del IRPF. Su uso en 2002 ha disminuido la recaudación sobre la base inicial transferida por valor de 48,67 millones, al haber optado por aumentar las deducciones en cuota o, incorporar algunas nuevas. Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León han ejercido su capacidad normativa si bien ningún Gobierno Autónómico ha utilizado sus prerrogativas para elevar (o reducir) los tipos de gravamen de la tarifa del impuesto.

ILUSTRACIÓN 26

TRAMO AUTONÓMICO IRPF. DIFERENCIA ENTRE CRITERIO NORMATIVO Y RECAUDACIÓN REAL

2002	Millones	% recaudación
Andalucía	0,00	0,0%
Aragón	-0,16	0,0%
Asturias	0,00	0,0%

(Sigue.)



(Continuación.)

2002	Millones	% recaudación
Baleares	-1,82	-0,5%
Canarias	0,00	0,0%
Cantabria	0,00	0,0%
Castilla y León	-3,55	-0,5%
Castilla-La Mancha	-2,98	-0,7%
Cataluña	-9,10	-0,3%
Extremadura	-6,60	-3,4%
Galicia	-5,82	-0,8%
La Rioja	-0,85	-0,8%
Madrid	-7,86	-0,2%
Murcia	-1,02	-0,3%
C. Valenciana	-8,92	-0,6%
Total	-48,67	-0,3%

La información oficial facilitada permite comprobar que la cantidad de recursos financieros utilizada en el año base (1999) del nuevo sistema de financiación es superior en 3.369,00 millones a la contenida en el Acuerdo suscrito en julio de 2001. Esta desviación en relación con la información publicitada en su momento (6,5% superior) es consecuencia de dos factores: la traslación de las cuantías desde 1999 a 2002 y las negociaciones bilaterales.

La necesidad de disponer de un año de referencia para el cálculo del valor de las políticas transferidas obligó a utilizar la información conocida en ese momento (1999). La adecuación desde el año base (1999) hasta el primer ejercicio de aplicación del sistema (2002) de los índices utilizados para distribuir territorialmente la recaudación de los impuestos indirectos y los ingresos del tramo autonómico del IRPF tienen incidencia en la diferencia entre la cuantía incorporada en el Acuerdo de julio de 2001 y la finalmente liquidada. Este factor, sin embargo, no parece suficiente para explicar la desviación, ni siquiera para ser la causa más importante. Todo apunta que la causa más importante son las conversaciones bilaterales mantenidas por los responsables del Ministerio de Hacienda de la Nación con los Gobiernos Autonómicos aprovechando la situación creada por la decisión de finalizar el proceso de traspaso de la asistencia sanitaria al conjunto de las Comunidades Autónomas.

La distribución territorial de la mayor valoración de las competencias como es costumbre en este tema es muy dispar con lo que apunta a no ser resultado la aplicación de ningún criterio objetivo, sino más bien la suma otros criterios menos objetivos cuando no discrecionales. Las Comunidades Autónomas donde se acumula una desviación superior en relación a su dotación inicial pactada teóricamente en el Acuerdo de julio de 2001 son Baleares (+17,4%), Cantabria (+14,3%) y La Rioja (13,6%). La Región de Murcia (2,5%), Castilla y León (2,6%) y Aragón (3,1%) son las que tienen un porcentaje de desviación inferior.

ILUSTRACIÓN 27

SISTEMA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (RÉGIMEN COMÚN) RESTRICCIÓN INICIAL DEL SISTEMA PARA EL AÑO 1999 Y DATOS DEFINITIVOS UTILIZADOS EN 2002

Total competencias (común + sanidad + servicios sociales)			Diferencia		
Millones de euros constantes de 1999	Acuerdo julio 2001	Definitivos en 2002	Millones	% sobre desviación total	% sobre acuerdo julio 2001
Andalucía	10.115,32	10.529,74	414,43	12,3%	4,1%
Aragón	1.836,90	1.893,40	56,50	1,7%	3,1%

(Sigue.)

(Continuación.)

Total competencias (común + sanidad + servicios sociales)			Diferencia		
Millones de euros constantes de 1999	Acuerdo julio 2001	Definitivos en 2002	Millones	% sobre desviación total	% sobre acuerdo julio 2001
Asturias	1.553,85	1.644,27	90,42	2,7%	5,8%
Baleares	952,44	1.118,60	166,15	4,9%	17,4%
Canarias	2.338,74	2.594,30	255,56	7,6%	10,9%
Cantabria	791,35	904,60	113,25	3,4%	14,3%
Castilla y León	3.865,49	3.965,07	99,58	3,0%	2,6%
Castilla-La Mancha	2.494,37	2.657,73	163,36	4,8%	6,5%
Cataluña	8.408,86	9.187,59	778,73	23,1%	9,3%
Extremadura	1.666,65	1.790,89	124,23	3,7%	7,5%
Galicia	4.115,53	4.274,40	158,86	4,7%	3,9%
La Rioja	405,76	460,84	55,08	1,6%	13,6%
Madrid	6.249,92	6.846,61	596,69	17,7%	9,5%
Murcia	1.493,09	1.530,32	37,23	1,1%	2,5%
Valencia	5.249,57	5.508,86	259,28	7,7%	4,9%
CC. AA. de Régimen común	51.537,84	54.907,21	3.369,37	100,0%	6,5%

Fuente: Acuerdo Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio 2001 y Ministerio de Hacienda.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. EJERCICIO 2002. DESVIACIÓN PORCENTUAL SOBRE DOTACIÓN INICIAL ACUERDO JULIO 2001

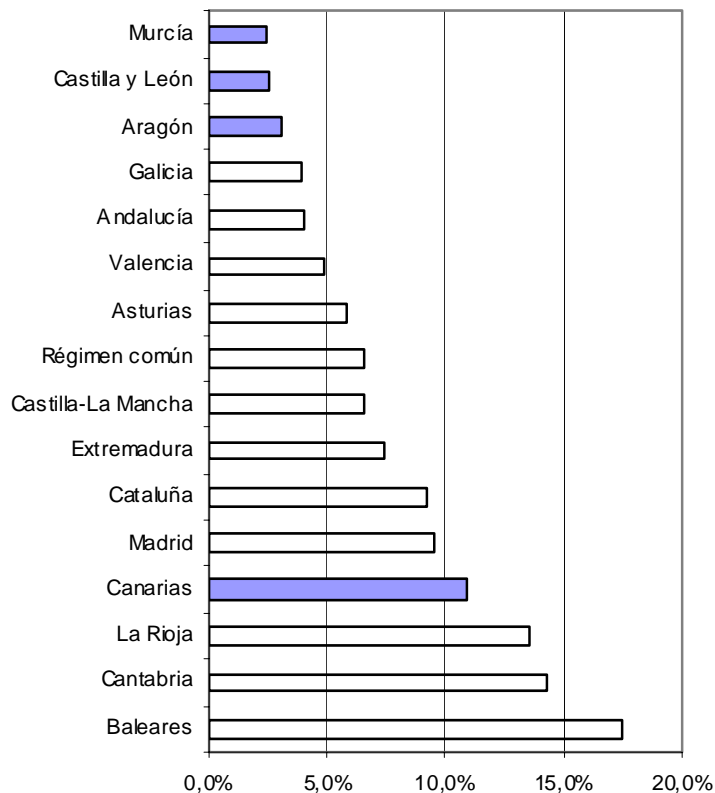


ILUSTRACIÓN 28

TOTAL FINANCIACIÓN COMUNIDADES AUTÓNOMAS. MECANISMOS SUJETOS A LIQUIDACIÓN

2002	IRPF (1)	IVA	Alcohol y bebidas alcohólicas	Productos intermedios	Cerveza	Labores del tabaco	Hidrocarburos	Electricidad	Fondo de suficiencia	Garantías asistencia sanitaria	Total
Andalucía	1.750,09	2.221,25	53,54	1,10	15,76	379,54	641,81	98,83	6.289,26	19,81	11.470,98
Aragón	492,95	433,09	11,55	0,24	2,54	61,62	154,09	28,16	756,40	10,77	1.951,41
Asturias	390,27	392,60	9,37	0,22	2,00	48,99	86,02	33,53	769,24	14,43	1.746,68
Baleares	361,10	661,83	11,95	0,24	2,98	96,84	105,29	15,56	-172,77	24,29	1.107,31
Canarias	522,07	0,00	15,57	0,28	5,02	0,00	0,00	23,57	2.278,67	0,00	2.845,17
Cantabria	196,40	196,31	6,00	0,13	1,28	27,91	56,82	13,79	489,10	0,00	987,75
Castilla y León	750,25	795,53	20,60	0,45	4,81	111,60	326,32	40,43	2.152,09	40,07	4.242,15
Castilla-La Mancha	398,46	474,62	11,43	0,25	3,24	84,39	260,08	33,27	1.663,68	7,44	2.936,86
Cataluña	3.330,40	2.493,64	63,59	1,29	14,55	370,10	712,09	147,13	1.914,51	35,39	9.082,68
Extremadura	193,82	280,52	6,47	0,13	1,69	50,13	96,65	10,92	1.369,40	12,59	2.022,32
Galicia	746,40	848,78	17,02	0,44	3,90	105,62	268,11	55,36	2.577,34	36,80	4.659,77
La Rioja	105,03	93,82	2,37	0,06	0,51	13,22	31,95	4,94	231,48	5,25	488,63
Madrid	3.556,31	2.227,73	50,50	1,08	13,39	279,49	484,89	85,83	-324,00	0,00	6.375,21
Murcia	298,90	357,82	8,08	0,15	2,33	67,61	144,25	21,11	773,97	0,00	1.674,21
C. Valenciana	1.405,56	1.442,12	35,82	0,70	9,23	270,52	433,65	78,33	1.847,56	1,98	5.525,45
Comunidades de Régimen común	14.498,00	12.919,64	323,84	6,74	83,23	1.967,58	3.802,03	690,76	22.615,93	208,83	57.116,57
Aportación epígrafes	25,4%	22,6%	0,6%	0,0%	0,1%	3,4%	6,7%	1,2%	39,6%	0,4%	100,0%
% del PIB	2,1%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	0,1%	3,2%	0,0%	8,2%

(1) Rendimiento tarifa autonómica con ejercicio de la competencia normativa.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

5.1.3. *La financiación de la asistencia sanitaria*

La restauración democrática y la posterior aprobación de la Constitución Española (1978) inició un proceso de cambio del modelo de sanidad hasta ese momento de seguro social contributivo, en el que el derecho a la prestación se hallaba vinculado a la relación laboral y, por ende, a las cuotas sociales pagadas por el trabajador, si bien coexistía con un segmento de beneficencia de dimensiones y prestaciones inferiores.

La Carta Magna consagraba la universalización de la prestación de la asistencia sanitaria al reconocer a todos los ciudadanos el derecho a la protección a la salud, a la vez que obligaba a los poderes públicos a velar por ella a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (art. 43). La Ley General de Sanidad de 1986 avanzaba en este camino creando el Sistema Nacional de Salud como instrumento para garantizar el carácter universal de la prestación, aunque la norma no detallaba la forma de ponerlo en práctica. El camino hacia la universalización con esta Ley continuó con las decisiones recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1989 y, posteriormente, apuntalado y concretado en la Ley de consolidación y racionalización de la Seguridad Social de 1997 (Ley 24/1997) fruto del Pacto de Toledo y del Acuerdo de 1996 suscrito por el Gobierno y las centrales sindicales CC.OO. y UGT. El Acuerdo y la norma subsiguiente recogían la separación en las fuentes de financiación de las diferentes prestaciones de la Seguridad Social y establecía de manera inequívoca que las prestaciones universales, donde está incluida la asistencia sanitaria, se financiarán íntegramente mediante impuestos, lo cual eliminaba en la práctica su anterior carácter contributivo y ampliaba el derecho al conjunto de la ciudadanía.

En paralelo a este proceso de cambio en el carácter de la prestación, se ha desarrollado un proceso de descentralización hacia a las Comunidades Autónomas. La Constitución Española (artículo 148.1.21.º) establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene, una prerrogativa que incorporada en sus Estatutos de Autonomía, les ha permitido asumir la competencia sobre la política de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. El hecho de que la Constitución Española recoja como competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.º) limitó inicialmente el traspaso a las Comunidades Autónomas incluidas en “la vía rápida”: Cataluña, Andalucía, País Vasco, Valencia, Galicia, Navarra, y Canarias³⁹ (art. 151 de la CE.). Esta barrera ha sido superada en la práctica al completarse el traspaso a principios de 2002 de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social al resto de las Comunidades Autónomas (Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Madrid⁴⁰) concluyendo el proceso iniciado a principios de la década de los ochenta del recientemente acabado pasado siglo.

Este proceso también cumple el contenido de la Ley General de Sanidad que concibe el Sistema Nacional de Salud como un conjunto de servicios descentralizado (art. 50) al establecer que “en cada Comunidad Autónoma se constituirá un servicio de salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias que estará gestionado bajo responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma”.

Un elemento interesante para evaluar la evolución de la prestación sanitaria en el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas es conocer que la transferencia realizada corresponde a la Seguridad Social; no se trata por tanto, de toda la actividad sanitaria pública desarrollada en el territorio en el momento de la transferencia. En la práctica, no obstante, después de realizar el traspaso inicial se ha producido una progresiva integración de todo el gasto sanitario competencia de la Comunidad Autónoma.

Para ilustrar esta apreciación, en el año 2001, último ejercicio antes de acometer la última etapa en el proceso de transferencias, la distribución del gasto público sanitario por sectores era la siguiente⁴¹:

³⁹ Cataluña en 1981 (RD 1517/1981); Andalucía (RD 400/1984); País Vasco (RD 1536/1987); Valencia (RD 1612/1987); Galicia (RD 1679/1990); Navarra (RD 1680/1990) y Canarias (RD 446/1994).

⁴⁰ Reales decretos 1471 a 1480 de 27 de diciembre de 2001

⁴¹ Detalle en Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y cifras 2003. Ministerio de Sanidad y Consumo, a partir de la Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP) que clasifica el gasto en función de la administración que ejecuta el gasto y no de quien lo financia.



- La Administración General del Estado.
- La Seguridad Social.
- Mutualismo Administrativo (MUFACE, MUJEGU e ISFAS).
- Comunidades Autónomas:
 - Con gestión transferida (antes de 2002).
 - Con gestión no transferida (antes de enero de 2002).
- Corporaciones Locales

El gasto público en sanidad fue en 2001 equivalente al 5,4% del PIB, del cual la mayor parte estaba ubicado en el segmento de la Seguridad Social (87% del total) como suma del gestionado directamente por el INSALUD, el de las Comunidades Autónomas donde estaba transferida la competencia y el realizado por las Mutuas de Accidente de Trabajo.

ILUSTRACIÓN 29
GASTO SANITARIO PÚBLICO

2001	Gasto CCAA fuera de sistema de financiación	Administración Central	Seguridad Social	Mutualidades de funcionarios	Corporaciones Locales	Total
Aragón	114,52		904,10			1.018,62
Asturias	49,44		858,61			908,06
Baleares	77,36		512,96			590,32
Cantabria	48,65		431,16			479,81
Castilla la Mancha	86,80		1.218,05			1.304,85
Castilla León	205,96		1.754,80			1.960,76
Extremadura	62,20		776,53			838,73
La Rioja	27,93		189,41			217,34
Madrid	656,57		3.298,12			3.954,69
Murcia	118,75		788,92			907,67
Total no transferido	1.448,17		10.732,67			12.180,84
Andalucía	16,23		5.350,62			5.366,84
Canarias	8,91		1.413,97			1.422,88
Cataluña	0,00		5.032,34			5.032,34
Galicia	9,79		2.185,17			2.194,96
C. Valenciana	56,02		2.947,34			3.003,36
Total transferido común	90,95		16.929,43			17.020,38
Total régimen común	1.539,12		27.662,10			29.201,22
Navarra	1,81		516,68			518,49
País Vasco	0,52		1.866,62			1.867,14
Mutuas Accidente Trabajo			1.042,00			1.042,00
Otros		530,06		1.311,31	661,26	2.502,63
Total	1.541,45	530,06	31.087,40	1.311,31	661,26	35.131,48
En % PIB	0,2%	0,1%	4,7%	0,2%	0,1%	5,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Como recoge la tabla adjunta, el gasto propio de las Comunidades Autónomas del territorio *INSALUD* era equivalente al 13,4% del realizado por la Seguridad Social en las mismas (1.448,17 millones frente a 10.732,67 millones) y, sin embargo es solo éste último el objeto de transferencia aunque la dotación sanitaria global sea diferente en los distintos territorios. La proporción del gasto propio en asistencia sanitaria fuera del ubicado en el segmento de la Seguridad Social tiene un peso importante en la mayoría de las Comunidades Autónomas del que en ese momento se denominaba territorio *INSALUD*, con excepción de Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, pero es especialmente elevado en Madrid (19,9% del total) y en Baleares (15,1% del total).

Las Comunidades Autónomas que disponen de la competencia tienen todo el gasto en asistencia sanitaria integrado en el Servicio Regional de Salud y, tan solo la Comunidad Valenciana mantiene todavía una cuantía adicional destacable fuera del mismo, si bien su volumen es pequeño en comparación con el total del gasto (56,02 millones sobre 2.947,34 millones).

Las Mutualidades de Funcionarios absorben una parte (3,7% del total) para la prestación del servicio de asistencia sanitaria de las personas adscritas⁴² mediante conciertos con empresas privadas. Por último, las Corporaciones Locales y la Administración Central también realizan una pequeña aportación al gasto sanitario (1,85% del total).

La asistencia sanitaria de la Seguridad Social era, por tanto, en 2001 mayoritaria pero no la única en el gasto público en sanidad.

El sistema de financiación autonómico vigente desde enero de 2002 rompió con el modelo aplicado hasta esa fecha en el que la asistencia sanitaria disponía de transferencias financieras finalistas sufragadas por el Estado a los Entes Autonómicos con competencia en esta materia. Con la fórmula precedente, la asistencia sanitaria había permanecido al margen del sistema de financiación autonómico previsto con carácter general por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para las políticas de gasto transferidas. El uso de una fórmula diferente no fue suficiente argumento para evitar los conflictos a la hora de cuantificar el valor de la prestación (principio de suficiencia) por los distintos actores, quien realizaba la aportación financiera (Estado) y quienes iban a responsabilizarse de su gestión (Comunidades Autónomas).

El origen de esta especial fórmula de financiación, como se ha mencionado, fue el inicial carácter contributivo de la prestación y la atribución al Estado de la definición y cobro de las cuotas sociales asociadas a la misma dentro del principio de Caja Única. El periodo 1978-1996 estuvo marcado por una situación dual donde si bien ganaban terreno los impuestos como origen de la financiación, las cuotas sociales seguían manteniendo un fuerte protagonismo en su conjunto. La obligación aprobada legalmente en 1997 y puesta en práctica plenamente en 2000, por la que los impuestos se hacían cargo plenamente del gasto sanitario eliminaba cualquier confusión al respecto.

La finalización del periodo de vigencia del acuerdo sobre financiación autonómica de la asistencia sanitaria (1996-2001) abrió entre otros, un debate sobre la conveniencia de mantener la separación de esta prestación del resto de las competencias al atribuirle una condición especial o, si por el contrario, había que integrarla en el sistema de financiación para incentivar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas al eliminar o, por lo menos disminuir, la posibilidad de utilizarla como justificación de posibles ineficiencias en la gestión autonómica global.

La decisión final fue la segunda al triunfar el objetivo de incentivar un muy necesario avance en el terreno de la corresponsabilidad y la autonomía fiscal. De esta forma, los recursos dirigidos a la asistencia sanitaria están en el nuevo modelo integrados en el sistema perdiendo su carácter de financiación condicionada materializada en una transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas. La definición última incluye, no obstante, algunos mecanismos de salvaguardia estática y dinámica.

Esta decisión estructural estuvo acompañada del establecimiento de un valor monetario global para la prestación, una garantía de evolución mínima de los recursos dirigidos a la asistencia

⁴² Los funcionarios pueden elegir entre el Servicio Nacional de Salud y la Mutualidad de Funcionarios.



sanitaria que opera de forma permanente en el tiempo y una garantía de evolución en los tres primeros años de aplicación del sistema.

La cuantía total en la que se valoraba la asistencia sanitaria se complementaba con un Fondo de Ahorro en el Control de la Incapacidad Temporal, recompensa a una mejor gestión en el seguimiento y control de una prestación competencia de la Seguridad Social y de un Fondo de Cohesión Sanitaria, cuyo grandilocuente objetivo es garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria en todo el territorio español, pero en la práctica se concreta en una compensación por los gastos ocasionados por los pacientes desplazados, no se sabe bien si nacionales o también comunitarios.

EL FONDO DE COHESIÓN SANITARIA⁴³

La Ley General de Sanidad contempla desde su aprobación la posibilidad de poner en práctica un Fondo de Cohesión Sanitaria destinado a compensar a las Comunidades Autónomas por los costes que puedan generar los pacientes desplazados desde otros territorios para recibir asistencia sanitaria. Esta declaración se había quedado en el terreno de las buenas intenciones, excepto en alguna ocasión en la que se ha utilizado el concepto más bien como solución política a las demandas de algunas Comunidades Autónomas al aplicar criterios discrecionales en su aplicación. Con esas características puede calificarse el contenido del Acuerdo de 1997 con vigencia hasta 2001 donde se incorporaba un fondo vinculado a la cobertura de las necesidades financieras originadas por la docencia y por asistencia sanitaria a no residentes, sin explicar cuales habían sido los criterios de distribución utilizados y que en la práctica beneficiaba a las dos Comunidades Autónomas que reclamaban una mayor deuda sanitaria atrasada (Cataluña y Andalucía).

La falta de desarrollo de un mecanismo suficiente para paliar los costes generados por esta contingencia han incidido en un trasvase de costes hacia aquellos territorios que tienen centros especializados o de excelencia utilizados como centros de referencia por los ciudadanos de los territorios limítrofes. El aumento de costes no relacionados con su población también se observa en aquellos territorios que son destino turístico, un mayor coste que se ha profundizado con la entrada de España en la Unión Europea y el fuerte incremento en el uso del sistema sanitario español por parte de ciudadanos comunitarios.

El actual sistema de financiación autonómica de Régimen Común adecuaba su contenido a la finalización de los traspasos sanitarios y, en paralelo, recogió el concepto de costes originados por las personas desplazadas, si bien modificó el origen de la financiación, el Estado a través de una dotación del Ministerio de Sanidad y Consumo, en relación con el contenido de la Ley General de Sanidad que señalaba a las Comunidades Autónomas como actores únicos de la compensación.

El Real Decreto 1247/2002 concretaba y desarrollaba la instrucción establecida en la Ley 21/2001 sobre el nuevo modelo de financiación autonómica de régimen común estableciendo como finalidad del Fondo de Cohesión Sanitaria "garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio, así como la atención a ciudadanos procedentes de la Unión Europea o de aquellos países con los que España tenga suscritos Convenios de Asistencia Sanitaria recíproca.

El conocimiento de una distribución dispar de las infraestructuras a nivel territorial, en especial de los centros especializados y de excelencia, como consecuencia lógica del uso de criterios de eficiencia en el gasto al necesitar de un volumen de pacientes mínimo para su correcto funcionamiento, fue probablemente una de las causas utilizadas para hacer recaer en el Ministerio de Sanidad y Consumo la responsabilidad de la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria y a la Administración Central de su financiación. La alternativa hubiera sido asignar una cuantía como coste efectivo de la prestación por habitante y que fueran las Comunidades Autónomas quienes realizaran las tareas de compensación por pacientes desplazados, pero en todo caso este modelo hubiera necesitado de un órgano neutral de control para evitar selección adversa o impagos.

El RD establece los siguientes criterios en el funcionamiento del Fondo de Cohesión Sanitaria:

- Autorización previa de la Comunidad Autónoma de origen para que el gasto incurrido por la Comunidad Autónoma donde se realiza el tratamiento pueda ser compensado por el Fondo.
- Coordinación entre las Comunidades Autónomas de origen y destino del paciente exigiéndose que la primera no disponga de servicios suficientes para asumir el tratamiento necesario, ya sea por no disponer de los medios o por ser insuficientes para atender a la población residente en su territorio.

⁴³ Mayor detalle en TAMAYO, Pedro A (2004) *La compensación por desplazados en la financiación de la sanidad descentralizada: valoración del nuevo Fondo de Cohesión Sanitaria*.

- Los procesos asistenciales susceptibles de ser pagados por el Fondo de Cohesión están recogidos en una lista cerrada en el RD (tratamientos e intervenciones quirúrgicas reunidas en grupos de diagnósticos relacionados) aunque pueden ser ampliados si el legislador lo considera oportuno. Esta relación de funciones programadas dejan fuera del Fondo de Cohesión los gastos ocasionados por pacientes desplazados por motivos no sanitarios que afectan a los servicios de atención primaria o aquellas actuaciones generadas por urgencias.
- El Ministerio de Sanidad y Consumo es el encargado de fijar el coste de la compensación disponiendo para su ejecución de instrucciones en el Anexo del RD del Fondo de Cohesión Sanitaria.

La dotación inicial del Fondo es de 60 millones (2002), una cuantía residual dentro de los recursos dirigidos a asistencia sanitaria de la Seguridad Social incluidos en el sistema (28.749,96 millones). La información oficial no facilita información sobre los criterios utilizados para alcanzar esta cantidad y no otra.

El cierre del traspaso sanitario se ha realizado sin aplicar un proceso de nivelación previo, es decir, sin calcular el coste real por habitante del suministro de los servicios sanitarios incluidos en el catálogo de prestaciones. Ante esta ausencia, determinados territorios que no cuentan con servicios suficientes están obligados a trasladar a sus residentes con necesidades insatisfechas a aquellos lugares donde les pueden facilitar el tratamiento. El problema para establecer quién debe pagar los costes, el Estado o la Comunidad Autónoma, proviene del desconocimiento sobre los criterios reales de distribución territorial aplicados, que los resultados de 2002 apuntan como distintos a los recogidos teóricamente en el modelo.

La determinación del valor de la prestación estuvo acompañado de una nueva definición de los criterios de distribución territorial de la cantidad global con una fórmula donde predomina el criterio per cápita (población residente excluidas las personas con protección subcontratada en el sector privado) al asignarle el 75% de la ponderación total que era corregido con la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%). La fórmula, no obstante, respetaba la posición anterior (*status quo*) al garantizar que el resultado final no fuera nunca inferior a la cantidad percibida el último año de aplicación del anterior sistema. Una fórmula basada en el concepto de “nadie pierde”, obligada en las revisiones de los modelos de financiación autonómica y, que en definitiva limita el grado de equidad final pretendido al elegir los criterios de distribución territorial.

La suficiencia estática de la fórmula empleada está acompañada de algunos criterios de suficiencia dinámica. Las Comunidades Autónomas deberán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social como mínimo el importe que resulte de aplicar al valor fijado en el año base (1999) el índice de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado, empleando para su cumplimiento todos los recursos necesarios del sistema autonómico de financiación (art. 7 de la Ley 21/2001)⁴⁴. Como cláusula complementaria, durante los tres primeros años del nuevo sistema de financiación, el Estado garantizará a las Comunidades Autónomas que tengan asumida la competencia (todas) que la financiación asignada a los mismos será como mínimo igual a la evolución nominal del Producto Interior Bruto estatal medido a precios de mercado.

Las cantidades resultantes serán de aplicación permanente salvo que alguna Comunidad Autónoma tenga un aumento en la población protegida debidamente corregida por su edad, superior en tres puntos porcentuales a la experimentada por la media nacional. Una desviación limitada a un punto cuando el territorio sea superior a los 90.000 kilómetros cuadrados.

Fuera del debate sobre la conveniencia de modificar el anterior sistema condicionado de financiación, una decisión sobre la que se mantuvo un intenso cruce de opiniones, había curiosidad por conocer cuáles fueron las cifras finalmente comprometidas en el proceso de traspasos de una materia tan sensible en cualquier ámbito social o político.

El sistema establecía una fórmula para calcular la distribución territorial de la cantidad global asignada a la asistencia sanitaria, pero al no conocer oficialmente la cantidad global a distribuir era

⁴⁴ Esta decisión presenta algunas presuntas irregularidades legales provenientes del uso de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (coloquialmente de Acompañamiento) de 2002 para crear un tributo, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y por la afectación finalista de una serie de impuestos a un determinado fin vulnerando el principio de universalidad asociado a los impuestos. Detalle en “El nuevo modelo de financiación autonómica de la sanidad”. MARTÍN LÓPEZ, J en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 29 (2002).



imposible conocer la cuantía pactada con las distintas Comunidades Autónomas. Ante esta deficiencia informativa atribuible al muy poco transparente proceso de negociaciones, tanto en los casos en los que estaba pendiente el traspaso como en aquellos territorios donde ya se había realizado, fue necesario utilizar otras fuentes alternativas no tan fiables como hubiera sido deseable. La información publicada en los medios de comunicación en el momento de suscribir el Acuerdo estaba en muchos casos contaminada por el afán propagandístico mostrado por los interlocutores para mejorar ante la opinión pública los resultados alcanzados, llegando a mezclar gastos corrientes con inversiones pendientes⁴⁵.

La puesta en práctica en 2002 de la mencionada garantía de financiación sanitaria que asegura en los tres primeros ejercicios de aplicación del nuevo sistema un aumento de los recursos iniciales en igual porcentaje al crecimiento del PIB nacional, ha permitido conocer las cifras iniciales no facilitadas en su momento.

La financiación asignada a la asistencia sanitaria en el año base (1999) fue de 23.356,01 millones (4,13% del PIB). La actualización hasta 2002 se realizó manteniendo constante el porcentaje de recursos asignados a la asistencia sanitaria dentro del total de los recibidos por cada territorio para todas sus competencias en 1999. Traducida en una cifra ese porcentaje, se calcula cuál ha sido el índice de evolución entre 1999 y 2002 y, si es inferior al índice del PIB estatal, se aplica éste último. La diferencia (garantía) obtenida cuando se produzca esta circunstancia de crecimiento inferior al estatal, se consolida a la cantidad inicial. La aplicación de la fórmula de garantía (205,84 millones) ha tenido efecto positivo en casi todos los territorios con excepción de Canarias, Cantabria, Madrid y Murcia. Su efecto es mayor en volumen en Castilla y León (40,07 millones), Galicia (36,87 millones) y Cataluña (35,48 millones) aunque su impacto sobre el total de recursos sanitarios es en todos los casos residual. Con esta cuantía adicional los recursos destinados a la asistencia sanitaria dentro del sistema de financiación alcanza los 28.871,80 millones nominales de 2002.

ILUSTRACIÓN 30

CÁLCULO FINANCIACIÓN TOTAL Y ASISTENCIA SANITARIA SIN FONDO DE GARANTÍA (2002)

	Financiación total 1999	Sanidad año base 1999	Sanidad sobre total	Financiación total 2002	Sanidad año 2002	Sanidad sobre total
Andalucía	10.529,74	4.402,48	0,4181	12.918,38	5.401,17	0,4181
Aragón	1.893,40	809,79	0,4277	2.306,09	986,30	0,4277
Asturias	1.644,27	744,00	0,4525	1.992,62	901,63	0,4525
Baleares	1.118,60	516,81	0,4620	1.322,37	612,06	0,4629
Canarias	2.594,30	1.034,40	0,3987	3.195,46	1.274,10	0,3987
Cantabria	904,60	399,68	0,4418	1.114,48	492,40	0,4418
Castilla y León	3.965,07	1.609,41	0,4059	4.783,48	1.941,60	0,4059
Castilla-La Mancha	2.657,73	1.094,10	0,4117	3.254,50	1.339,77	0,4117
Cataluña	9.187,59	3.975,89	0,4327	11.230,69	4.860,03	0,4327
Extremadura	1.790,89	692,02	0,3864	2.172,56	839,51	0,3864
Galicia	4.274,40	1.735,67	0,4061	5.172,26	2.100,25	0,4061
La Rioja	460,84	202,83	0,4401	555,49	244,49	0,4401
Madrid	6.846,61	2.989,40	0,4366	8.675,74	3.788,04	0,4366
Murcia	1.530,32	674,07	0,4405	1.897,04	835,60	0,4405
C. Valenciana	5.508,86	2.475,47	0,4494	6.778,43	3.045,97	0,4494
Total	54.907,21	23.356,01	0,4254	67.369,58	28.662,90	0,4255

⁴⁵ Op citada, GARCÍA DÍAZ páginas 102 y siguientes.

ILUSTRACIÓN 31

**CÁLCULO RECURSOS ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN (2002)
(CON FONDO DE GARANTÍA SANITARIA)**

	1999		2002				
	Millones	% sobre total	Millones	% sobre total	Euros por persona protegida	Desviación media simple	Desviación sobre promedio
Andalucía	4.402,48	18,8%	5.420,77	18,8%	789,82	-2,8%	-6,1%
Aragón	809,79	3,5%	997,10	3,5%	888,37	9,3%	5,7%
Asturias	744,00	3,2%	916,09	3,2%	873,60	7,5%	3,9%
Baleares	516,81	2,2%	636,35	2,2%	810,29	-0,3%	-3,6%
Canarias	1.034,40	4,4%	1.274,10	4,4%	802,13	-1,3%	-4,6%
Cantabria	399,68	1,7%	492,41	1,7%	972,19	19,6%	15,6%
Castilla y León	1.609,41	6,9%	1.981,67	6,9%	852,06	4,8%	1,3%
Castilla-La Mancha	1.094,10	4,7%	1.347,16	4,7%	823,17	1,3%	-2,1%
Cataluña	3.975,89	17,0%	4.895,51	17,0%	811,34	-0,2%	-3,5%
Extremadura	692,02	3,0%	852,09	3,0%	847,89	4,3%	0,8%
Galicia	1.735,67	7,4%	2.137,13	7,4%	824,68	1,5%	-1,9%
La Rioja	202,83	0,9%	249,74	0,9%	990,35	21,9%	17,8%
Madrid	2.989,40	12,8%	3.788,04	13,1%	788,39	-3,0%	-6,2%
Murcia	674,07	2,9%	835,60	2,9%	789,04	-2,9%	-6,2%
C. Valenciana	2.475,47	10,6%	3.048,04	10,6%	781,52	-3,8%	-7,1%
Total (media simple)	23.356,01	100,0%	28.871,80	100,0%	812,76	0,0%	-3,3%
Promedio					840,81		0,0%

ILUSTRACIÓN 32

SANIDAD CIFRAS RECOGIDAS EN EL ACUERDO DE 2001 PARA 1999

	Población protegida		Población > 65 años	
	Personas	% total	Personas	% total
Andalucía	6.863.259	19,32%	1.040.072	16,58%
Aragón	1.122.385	3,16%	253.808	4,05%
Asturias	1.048.637	2,95%	229.061	3,65%
Baleares	785.338	2,21%	123.451	1,97%
Canarias	1.588.391	4,47%	194.256	3,10%
Cantabria	506.490	1,43%	99.416	1,58%
Castilla y León	2.325.743	6,55%	545.374	8,69%
Castilla-La Mancha	1.636.551	4,61%	341.180	5,44%
Cataluña	6.033.883	16,99%	1.070.370	17,06%
Extremadura	1.004.955	2,83%	198.551	3,16%
Galicia	2.591.446	7,30%	543.783	8,67%
La Rioja	252.177	0,71%	51.319	0,82%
Madrid	4.804.756	13,53%	754.587	12,03%
Murcia	1.059.008	2,98%	162.580	2,59%
Valencia	3.900.139	10,98%	666.753	10,63%
Comunidades de Régimen común	35.523.158	100,00%	6.274.561	100,00%

Fuente: Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001).



FINANCIACIÓN ASISTENCIA SANITARIA. APLICACIÓN VARIABLES DEL SISTEMA Y RECURSOS RECIBIDOS EN LA PRÁCTICA EN 2002

	Ponderación modelo					Recursos reales en 2002	Diferencia con modelo
	Población protegida: 75%	Mayores de 65 años: 24,50%	Insularidad: 0,5%	Total factores: 100,0%	Total recursos: 28.871,80		
Andalucía	14,49%	4,06%		18,6%	5.356,16	5.420,77	64,62
Aragón	2,37%	0,99%		3,4%	970,30	997,10	26,80
Asturias	2,21%	0,89%		3,1%	897,45	916,09	18,64
Baleares	1,66%	0,48%	0,25%	2,4%	690,07	636,35	-53,72
Canarias	3,35%	0,76%	0,25%	4,4%	1.259,41	1.274,10	14,69
Cantabria	1,07%	0,39%		1,5%	420,82	492,41	71,59
Castilla y León	4,91%	2,13%		7,0%	2.032,53	1.981,67	-50,86
Castilla-La Mancha	3,46%	1,33%		4,8%	1.382,22	1.347,16	-35,06
Cataluña	12,74%	4,18%		16,9%	4.884,75	4.895,51	10,76
Extremadura	2,12%	0,78%		2,9%	836,43	852,09	15,66
Galicia	5,47%	2,12%		7,6%	2.192,70	2.137,13	-55,57
La Rioja	0,53%	0,20%		0,7%	211,57	249,74	38,17
Madrid	10,14%	2,95%		13,1%	3.779,51	3.788,04	8,53
Murcia	2,24%	0,63%		2,9%	828,82	835,60	6,78
C. Valenciana	8,23%	2,60%		10,8%	3.129,07	3.048,04	-81,03
Comunidades de Régimen común	75,00%	24,50%	0,5%	100,0%	28.871,80	28.871,80	0,00

La importancia de la asistencia sanitaria en el sistema autonómico de financiación, se comprueba en su elevada participación sobre el total de recursos (42,5% en media). La participación alcanza sus máximos en Baleares (46,2%) y Asturias (45,25%) y sus posiciones mínimas en Extremadura (38,6%) y Canarias (39,87%).

La Comunidad Autónoma de Andalucía es el territorio con mayor porcentaje de recursos sobre el total distribuido para la asistencia sanitaria (18,8%), seguido de Cataluña (17,0%), Madrid (13,1%) y Valencia (10,6%). La Rioja y Cantabria ocupan los últimos puestos en cuanto a volumen nominal de recursos (0,9% y 1,7% sobre el total respectivamente) como consecuencia de su reducida participación en la población española aunque esta posición no se corresponde con la alcanzada cuando se utilizan parámetros más representativos.

La distribución territorial de los recursos debería reflejar en teoría, las condiciones establecidas en el sistema que establece una ponderación del 75% a la población protegida, el 24,5% la población mayor de sesenta y cinco años y el 0,5% la insularidad. En la práctica no es así en todos los casos, entre otros motivos, al haber mantenido la cuantía del último año del sistema anterior (2001) cuando ésta era superior al resultado alcanzado con la nueva fórmula. Como se puede apreciar, la fórmula de cálculo es un tanto peculiar al estar basada en mantener la proporción del gasto en sanidad sobre el total de recursos del sistema existente en 1999 aunque la garantía de crecimiento en la misma proporción del PIB estatal resulta determinante en la cuantía definitiva. El criterio utilizado tiene más que ver con un proceso histórico (gasto en 1999 actualizado con el PIB) que con el cálculo del coste de la prestación garantizando a la población los servicios recogidos como mínimos en el catálogo de prestaciones.

Como ejercicio aproximativo, la distribución puramente capitativa de los recursos, muestra que la asignación media en 2002 dirigida a la asistencia sanitaria por habitante fue de 812,76 euros (840,81 euros de promedio territorial). La Comunidad Autónoma de Valencia (781,52 euros), Madrid (788,39 euros), Murcia (789,04 euros) y Andalucía (789,82 euros) son las peor situadas bajo

esta perspectiva. Las de Cataluña y Baleares se ajustan a la media, mientras que La Rioja y Cantabria ocuparon las primeras posiciones (990,35 y 972,19 euros respectivamente) superando en un veinte por ciento la media simple de recursos por habitante recibidos por las Comunidades Autónomas de Régimen Común para este fin.

Como elemento ilustrativo se acompaña la distribución del total de recursos asignados a la asistencia sanitaria en 2002 utilizando las variables reconocidas en el modelo. La Comunidad Valenciana (81,03 millones), Baleares (53,72 millones), Galicia (55,57 millones), Castilla y León (50,86 millones) y Castilla-La Mancha (35,06 millones) habrían recibido una cantidad inferior a la que le correspondería, mientras que el resto habrían recibido más. La más beneficiada ha sido Cantabria (71,59 millones), no sólo en volumen sino también en porcentaje sobre los recursos recibidos (14,5% del total); la ubicación de un hospital de referencia en su territorio es probablemente la causa pero es conveniente recordar que ese factor no está contemplado en el sistema.

5.2. Sistema de financiación de las comunidades forales en 2002

5.2.1. Breve descripción del sistema foral

Las Comunidades forales (País Vasco y Navarra) tienen un sistema de financiación diferente al de Régimen Común aplicado en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Su origen proviene de los derechos históricos de los territorios forales reconocidos en la Constitución Española (adicional primera), desarrollados posteriormente en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera y segunda) y, el refrendo en los respectivos Estatutos de Autonomía aprobados en las Cortes Generales⁴⁶.

El concierto y el convenio económico foral, tal y como se denomina respectivamente el sistema en el País Vasco y Navarra, contiene claras diferencias que afecta al sistema de ingresos y a las aportaciones realizadas a las políticas comunes realizadas por el Gobierno Central. Los territorios forales recaudan todos sus impuestos y con los ingresos obtenidos desarrollan las políticas de gasto bajo su competencia. En paralelo, pagan una cantidad al Estado por los servicios comunes que éste desarrolla (defensa, asuntos exteriores, casa real y Fondo de Compensación Interterritorial) sin incluir ninguna política de solidaridad con el resto del territorio ya sea realizada por la Administración Central o, por el resto de las Comunidades Autónomas a través del Fondo de Suficiencia.

Las prestaciones económicas de la Seguridad Social están excluidas del sistema al ser competencia exclusiva del Estado por mandato constitucional funcionando bajo el criterio de Caja Única.

El modelo foral funciona por tanto, de forma inversa al de régimen común y no participa en los mecanismos de solidaridad entre territorios. Las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra tienen autonomía fiscal casi absoluta al disponer de plena competencia en la elaboración de la normativa con el único requisito de mantener una presión fiscal global similar a la estatal.

Este modelo totalmente diferente, fruto de un derecho histórico adquirido, debería convivir, no obstante, con el cumplimiento del mandato constitucional por el que no deben existir privilegios económicos o sociales en el Estado derivados de las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía (artículo 138). Una obligación que, como demuestran las cifras se incumple de forma sistemática sin denuncia por parte de las instituciones que deberían velar por la puesta en práctica de la garantía constitucional.

En coherencia con la filosofía del sistema foral, hasta 1997 las administraciones forales han recaudado la mayor parte de los impuestos directos y el IVA en su segmento minorista (impuestos concertados) utilizando la recaudación para desarrollar las múltiples políticas transferidas (educación, cultura, policía autónoma, sanidad, etc.). La competencia sobre la normativa del IRPF es total en Navarra y era parcial para las Diputaciones forales en el País Vasco, no el Gobierno Vasco. Estas últimas, por el contrario, gozan de total potestad normativa en el Impuesto de Sociedades aplicable a las empre-

⁴⁶ Estatuto Autonomía del País Vasco. En su artículo 41 se recoge: "las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de concierto económico o convenios."

sas radicadas en su territorio. El acuerdo alcanzado en 1998 amplió la potestad normativa al conjunto del IRPF en el País Vasco y añade la recaudación de los impuestos especiales librados en su territorio.

Como resultado del uso de la normativa, en Navarra y País Vasco cuentan con un IRPF diferente al del resto del Estado, si bien su capacidad de recaudación es bastante similar. En el Impuesto de Sociedades, sin embargo, las Diputaciones Forales Vascas, sobre todo la de Vizcaya, ha tendido a disminuir las obligaciones fiscales para las empresas en bastantes supuestos (vacaciones fiscales para las empresas de reciente creación, actualización de balances y reducción del tipo de gravamen general), lo cual ha generado un importante conflictividad con las Comunidades Autónomas limítrofes. La rebaja en la tributación de las rentas de capital emprendida en el País Vasco ha creado una delicada situación de competencia fiscal con los territorios colindantes (Cantabria y La Rioja) al haber propiciado la deslocalización de algunas sociedades. Un proceso de cambio de emplazamiento de doble dirección provocado al utilizar otros mecanismos como la disponibilidad de equipamientos industriales a menor precio o rebajas en tributos municipales.

La competencia desleal generada por una situación asimétrica en las competencias sobre la normativa de algunos impuestos, se ve acompañada de las posibles consecuencias a medio plazo en los propios territorios forales, no sólo por la discriminación negativa que somete a las rentas del trabajo sino también por la disminución de la recaudación, si al final del proceso no se consigue en contrapartida un mayor desarrollo de las inversiones y del tejido productivo.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo⁴⁷ invalidando algunas de las decisiones adoptadas por las Diputaciones Forales cuestiona seriamente su forma de proceder en el uso su capacidad normativa. Su contenido puede interpretarse como una anulación parcial de sus competencias priorizando la defensa del concepto de Mercado Único.

Las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra aportan anualmente una cantidad al Estado denominada *cupo*, en concepto de las políticas comunes con titularidad de la Administración Central. El cálculo es más complicado ya que hasta la fecha se incluyen también las materias potencialmente transferibles desarrolladas todavía por ésta última y los impuestos que la Administración Central recauda en los territorios forales⁴⁸. Con todos estos factores calcular la cuantía del cupo no es un trabajo fácil, añadiendo a su dificultad intrínseca un proceso de negociación muy poco transparente.

La cuantía del *cupo* se negociaba cada cinco años hasta el año 2002 (1985, 1990, 1993, 1997 y 2002) momento en el que se ha fijado una cantidad. Desde el inicio del sistema, la aportación a las tareas mencionadas de la Administración Central ha sido el 6,24% y 1,60% respectivamente para el País Vasco y Navarra, coincidiendo con su participación en la renta estatal en 1981. Con el paso de los años se han acumulado una serie de razones que hacían razonable pensar en una posible modificación en la fórmula de cálculo: antigüedad de la referencia o, el resultado casi negativo en el último ejercicio. El problema se ha resuelto fijando una cantidad permanente actualizada en términos monetarios que sigue sin recoger aportación diferente a los conceptos mínimos enunciados con anterioridad (Defensa, Representación exterior, Casa Real y Fondo de Compensación Interterritorial).

Poderes normativos sobre impuestos en las Comunidades Forales del País Vasco y Navarra:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Capacidad normativa plena excepto retenciones de capital y tributación de no residentes.
- Impuesto sobre Patrimonio: Capacidad normativa plena.
- Impuesto sobre Sociedades: Capacidad normativa plena para las empresas que tributen exclusivamente en las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Capacidad normativa plena.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: Capacidad normativa plena.

⁴⁷ Sentencia de 9 de diciembre de 2004. recurso de Casación 7893/1999

⁴⁸ Artículo 41.b del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

- Impuesto sobre Valor Añadido: Capacidad normativa en modelos y plazos sin que puedan diferir sustancialmente de las estatales.
- Impuesto sobre Primas de Seguros: Capacidad normativa en modelos y plazos sin diferir sustancialmente de las estatales.
- Impuestos especiales sobre Alcohol y Bebidas derivadas, Productos Intermedios, Cervezas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco: Capacidad normativa en modelos y plazos de declaración sin diferir sustancialmente de las estatales.
- Tasas estatales sobre Juego. Capacidad normativa plena excepto en la delimitación del hecho imponible y el sujeto pasivo
- En el País Vasco las Diputaciones Forales disponen de plena capacidad normativa excepto en la definición del hecho imponible y los criterios de valoración de los bienes inmuebles, como es habitual en los impuestos locales concertados (impuestos municipales sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas y vehículos de tracción mecánica.

5.2.2. Resultados del sistema foral de financiación en 2002

Las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco ocupan el segundo y tercer puesto en PIB por habitante medido en paridad de poder de compra (PPS) con unos valores de 25.337,55 y 24.808,92 euros respectivamente. Estas cantidades son superiores en aproximadamente una cuarta parte a la media estatal.

En el sistema de financiación foral, como se ha mencionado, la financiación de los servicios traspasados por el Estado se realiza mediante la recaudación de los tributos concertados o convenidos. La potestad en materia tributaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco está atribuida a las Diputaciones Forales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y al Gobierno de Navarra en esta Comunidad Autónoma.

La liquidación de los impuestos concertados y la fijación del cupo permite analizar el volumen de recursos realmente dispuestos, su distribución y su asignación por habitante en comparación con el régimen común de financiación.

La recaudación por impuestos concertados de las Comunidad Autónoma Vasca en 2002 (8.672,60 millones) tuvo un crecimiento inferior al PIB nominal del estado (5,0% frente al 6,83%). Los impuestos directos tienen un mayor protagonismo en la estructura de los impuestos (52,4% del total).

El saldo con el Estado del País Vasco reflejado en el cupo fue de 1.034,67 millones (2,34% de su PIB) y el de la Comunidad Autónoma de Navarra ascendió a 424,87 millones (el 3,59% de su PIB).

La financiación por habitante calculada como recursos obtenidos por impuestos concertados deducido el cupo fue de 3.622,82 euros, más del doble (+109,4%) de la alcanzada por las Comunidades Autónomas de Régimen Común. La distribución capitativa de los ingresos muestra que un ciudadano residente en el País Vasco recibe mediante las políticas autonómicas 1.889,40 euros más que otro ciudadano del resto del estado, con excepción de Navarra.

RESULTADO DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA CON EL ESTADO (CUPO)

País Vasco 2002	
PGE gastos	144.104,17
Cargas asumidas por CC.AA.	77.411,62
Cargas no asumidas	66.692,55
Imputación índice cargas no asumidas 6,24%	4.161,62
Compensaciones y ajustes	-3.070,95
Cupo líquido	1.090,67
Otras compensaciones	-56,00
Líquido a pagar	1.034,67
En % PIB País Vasco	2,34%

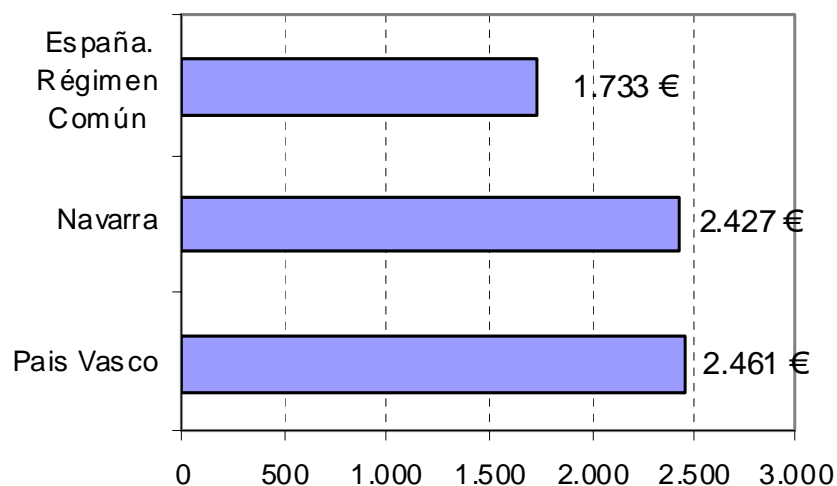
(Sigue.)

(Continuación.)

Navarra 2002	
Aportación año base 2000	362,65
Importe computado materia policía	24,04
Aportación año base	386,69
Índice de actualización	1,17
Aportación año 2002	453,04
Ajuste policía	-28,17
Aportación actualizada	424,87
En % PIB Navarra	3,59%

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS. EUROS POR HABITANTE (AÑO 2002)



La diferencia se mantiene pero disminuye en intensidad si en la comparación se tienen en cuenta algunas transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas no extensibles al País Vasco y Navarra⁴⁹. En todo caso, con las correcciones comentadas la financiación por habitante en el País Vasco es superior como mínimo en un 40% a la recibida por las Comunidades Autónomas de Régimen Común⁵⁰.

Los ingresos por impuestos concertados con la Comunidad Autónoma de Navarra recaudaron en 2002 (2.393,30 millones) una cantidad superior al ejercicio precedente (+14,1%) con una tasa de crecimiento bastante mayor que la del PIB estatal. La causa fundamental fueron los ingresos obtenidos con el IRPF (+33,1% anual) y el Impuesto de Sociedades (+12% anual). La estructura tributaria es similar a la del País Vasco y son los impuestos sobre el consumo los mayores protagonistas de los ingresos (53,8% del total) con una menor presencia incluso del IRPF (30,4% de los ingresos por impuestos).

La distribución por habitante de los recursos asciende a 3.455,64 euros, casi el doble de la media del estado (+99,4%). La capacidad de realizar políticas autonómicas por habitante es superior en 1.722,22 euros a la del sistema de financiación de régimen común. La comparación utilizando una metodología que homogenice las cifras con el sistema de financiación de Régimen Común limita esta distancia hasta los 40 puntos también en el caso de Navarra. Una distancia en recursos disponibles por habitante nada desdeñable.

⁴⁹ Como ejemplo, la de Corporaciones Locales.

⁵⁰ DE LA FUENTE (2005) considera que el índice es 140,9 (100 para los territorios de Régimen Común).

Recaudación por impuestos concertados	2001		2002					
	País Vasco	Navarra	País Vasco	Navarra	Evolución anual		Estructura interna	
	Millones		Millones		País Vasco	Navarra	País Vasco	Navarra
IRPF	2.743,53	684,24	2.872,60	727,30	4,7%	6,3%	33,1%	30,4%
Impto Sociedades	965,24	269,12	1.037,90	306,60	7,5%	13,9%	12,0%	12,8%
Impto Sucesiones	36,89	7,93	44,60	24,60	20,9%	210,2%	0,5%	1,0%
Impto Patrimonio	119,13	43,50	108,80	39,50	-8,7%	-9,2%	1,3%	1,7%
Impto sobre no residentes	47,32	6,39	30,20	4,50	-36,2%	-29,6%	0,3%	0,2%
Imptos directos	3.912,11	1.011,18	4.094,10	1.102,50	4,7%	9,0%	47,2%	46,1%
Impto Transmisiones Patrimoniales	189,67	47,46	195,40	55,90	3,0%	17,8%	2,3%	2,3%
Impto Actos Jurídicos	81,44	31,28	102,60	33,00	26,0%	5,5%	1,2%	1,4%
IVA	2.866,77	661,97	2.948,90	842,50	2,9%	27,3%	34,0%	35,2%
Impto especial medios transportes	59,56	18,00	55,40	16,20	-7,0%	-10,0%	0,6%	0,7%
Imptos Especiales de Fabricación	1.004,19	296,00	1.116,90	312,00	11,2%	5,4%	12,9%	13,0%
Impto Primas de Seguros	51,48	12,32	56,40	12,70	9,6%	3,1%	0,7%	0,5%
Imptos Indirectos	4.253,11	1.067,03	4.475,60	1.272,30	5,2%	19,2%	51,6%	53,2%
Tasa de Juego	67,38	14,78	72,40	13,40	7,5%	-9,3%	0,8%	0,6%
Recargo apremio	16,66	3,66	20,10	3,90		6,6%	0,2%	0,2%
restantes conceptos	9,34	0,31	10,40	1,20		287,1%	0,1%	0,1%
Total	8.258,60	2.096,96	8.672,60	2.393,30	20,6%	5,0%	14,1%	100,0%

11,3%

Fuente: Memoria Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

Recursos financieros deducido el cupo (en millones)	7.637,93	1.968,43
Media por habitante sistema foral de financiación (en euros)	3.622,82	3.455,64
Media estatal por habitante del sistema de financiación (en euros)	1.733,42	1.733,42
Diferencia en euros por habitante	1.889,40	1.722,22

5.3. Liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2002

El sistema de financiación autonómica recoge una parte de las operaciones no financieras realizadas por los Gobiernos Autonómicos pero el global de los ingresos y gastos debería estar incluido en los presupuestos ejecutados. El condicional viene dado porque para conocer el total de operaciones realizadas sería necesario disponer de información solvente sobre todas aquellas operaciones canalizadas a través de sociedades autonómicas, que como mínimo en una parte su cuantía permanecen fuera del presupuesto. Uno de los argumentos esgrimidos por los gestores para dar cobertura legal a esta práctica es considerar que estas empresas obtienen el cincuenta por ciento de sus ingresos con el ejercicio de su actividad, tal y como obliga el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95).

La confusión, interesada en algunos casos pues de esa forma se puede ocultar lo que de otra manera sería déficit, está en considerar cumplida la obligación de la empresa de autofinanciarse en la mitad de sus gastos considerando tan solo los de explotación, cuando su principal actividad es habitualmente realizar proyectos de inversión. Como ejemplo, el gasto en la construcción de las infraestructuras necesarias para que funcione el Tren de Alta Velocidad no será amortizado nunca, entre otras cuestiones porque para hacerlo habría que fijar a los usuarios un precio muy elevado del billete, algo que incumpliría con uno de los objetivos de la inversión: mejorar el transporte y la comunicación entre territorios para incentivar la actividad económica. En el mejor de los casos se puede intentar cubrir los gastos de explotación y reposición de material ferroviario. Este ejemplo, es extensible a otros muchos proyectos de inversión realizados en los diferentes ámbitos competenciales. Dado que al final, el gasto de la inversión será asumido por las Administraciones Públicas, no es lógico que se sitúe fuera del presupuesto utilizando a las sociedades estatales, ya que el resultado final es el falseamiento de las cuentas públicas anuales.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sería necesario, además, homogeneizar su estructura de funcionamiento con las del resto del territorio estatal al tener asignado a las Diputaciones una parte de las competencias habitualmente incluidas en la gestión de los gobiernos autonómicos. Estas limitaciones metodológicas no empequeñecen el interés por conocer la dimensión y estructura de los presupuestos cuya liquidación se presenta oficialmente ante el Ministerio de Economía y Hacienda.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2002⁵¹ arroja unos ingresos de 98.528,52 millones y unos gastos de 98.700,21 millones por operaciones no financieras, cantidades de las que resultan un saldo negativo muy reducido (-171,69 millones). El volumen de ingresos y gastos ejecutado por las Comunidades Autónomas concentra el 35,5% del total del gasto público español en 2002 (14,1% del PIB).

Las Comunidades Autónomas de Régimen Común absorben la mayor parte de las cantidades globales mencionadas (91,4% del total), mientras las Forales asumen el resto (9,6% del total) aunque, como se ha mencionado, su participación real es en la práctica algo superior al contar con una mayor presencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En esta Comunidad los ingresos incluidos en el sistema autonómico de financiación⁵² son superiores a la liquidación del presupuesto (diferencia de 1.334 millones).

Los presupuestos liquidados de las Comunidades Autónomas en operaciones no financieras son una cuarta parte superiores (+22.036,27 millones) a los recursos incluidos en el sistema de financiación autonómica, como consecuencia de la mayor recaudación obtenida en algunas figuras impositivas por encima del criterio normativo utilizado en el sistema y, sobre todo, por la disposición de otras fuentes de ingreso donde destacan por su volumen las ayudas con origen en la Unión Europea.

El protagonismo dentro de los presupuestos autonómicos de los ingresos ajenos al sistema autonómico de financiación está generalizado a todas Comunidades Autónomas, pero su grado

⁵¹ Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda (2004). Dirección General de Administraciones Territoriales. Web del Ministerio de Economía y Hacienda

⁵² Impuestos concertados menos aportación pagada al Estado.

de influencia en los mismos es dispar, algo consustancial al tema que se trata. La Comunidad de Baleares es de lejos, la menos beneficiada (4,9%) por este tipo de mecanismos, seguida de Madrid (13,6%) y Cantabria (16,8%). Las de Andalucía (30,6% de su presupuesto), Castilla y León (29,2%), Castilla-La Mancha (28,4%), Extremadura (28,2%) y Galicia (27,9%) son las que obtienen un porcentaje mayor de recursos con las aportaciones ajenas al sistema de financiación. Este tipo de ingresos también tiene bastante representación en Cataluña (27,2% del total) y Canarias (26,8%).

COMPARACIÓN SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ejercicio 2002 Millones de euros nominales	Sistema financiación autonómico	Liquidación presupuestos Comunidades Autónomas	Diferencia	
			Millones de euros	%
Andalucía	12.938,19	18.630,41	5.692,23	30,6%
Aragón	2.316,86	2.897,05	580,19	20,0%
Asturias	2.007,05	2.616,82	609,77	23,3%
Baleares	1.346,68	1.415,89	69,21	4,9%
Canarias	3.195,46	4.362,74	1.167,28	26,8%
Cantabria	1.114,48	1.339,17	224,70	16,8%
Castilla y León	4.823,55	6.812,97	1.989,42	29,2%
Castilla-La Mancha	3.261,94	4.553,75	1.291,82	28,4%
Cataluña	11.266,07	15.477,25	4.211,18	27,2%
Extremadura	2.185,15	3.044,65	859,50	28,2%
Galicia	5.208,76	7.229,23	2.020,48	27,9%
La Rioja	560,73	715,69	154,96	21,7%
Madrid	8.675,74	10.042,70	1.366,96	13,6%
Murcia	1.897,04	2.471,73	574,69	23,3%
C. Valenciana	6.780,41	8.462,96	1.682,55	19,9%
Total Comunidades de Régimen Común	67.578,08	90.073,01	22.494,93	25,0%
País Vasco	7.216,58	5.881,78	-1.334,80	-22,7%
Navarra	1.697,60	2.573,74	876,14	34,0%
Total Comunidades Autónomas	76.492,26	98.528,53	22.036,27	22,4%

A falta de información oficial más desagregada, las políticas de la Unión Europea son el origen, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas mencionadas, de casi la mitad de los ingresos adicionales. La proyección de las cifras de años anteriores dan como resultado un mínimo de 8.400 millones de euros en 2002 como suma de la garantía de productos agrícolas pagada por el FEOGA (5.933 millones)⁵³ y los proyectos cofinanciados por los fondos estructurales comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA orientación).

Una cantidad de esta dimensión obtenida con las políticas de la Unión Europea habría tenido un impacto significativo en los presupuestos autonómicos (8,5% del total de media) que alcanzaría el calificativo de determinante en los de Extremadura y Castilla-La Mancha (23,9% del total) y de muy importante en los de Aragón (16,6% del total), Castilla y León (15,4% del total) y Andalucía (13,8% del total). La incidencia de la Política Agraria Comunitaria en los ingresos y gastos liquidados es decisiva en Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla y León y Aragón.

⁵³ Los PGE de 2005 recogen un gasto liquidado en 2002 del FEOGA garantía de 5.933,00 millones. La distribución territorial se ha realizado a partir de las cuantías medias recibidas en el periodo 1998-2000 (*Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural* presentado en 2001).



ILUSTRACIÓN 33
SUBVENCIONES AGRÍCOLAS PERCIBIDAS POR TERRITORIO

	Media anual trienio 1998-2000	% total	Ejercicio 2002			
			Proyección en millones de euros	% sobre presupuesto CCAA	Euros por habitante	Puesto
Andalucía	1.452,12	32,7%	1.941,87	10,4%	259,66	5
Aragón	338,79	7,6%	453,05	15,6%	372,11	3
Asturias	48,77	1,1%	65,21	2,5%	60,72	11
Baleares	15,69	0,4%	20,98	1,5%	22,88	16
Canarias	120,59	2,7%	161,26	3,7%	87,46	10
Cantabria	37,02	0,8%	49,51	3,7%	91,30	9
Castilla y León	594,06	13,4%	794,42	11,7%	320,28	4
Castilla-La Mancha	696,63	15,7%	931,57	20,5%	522,76	1
Cataluña	203,56	4,6%	272,21	1,8%	41,84	12
Extremadura	414,67	9,3%	554,52	18,2%	516,77	2
Galicia	78,94	1,8%	105,57	1,5%	38,57	13
Madrid	43,68	1,0%	58,41	0,6%	10,57	17
Murcia	133,04	3,0%	177,91	7,2%	145,00	8
La Rioja	34,84	0,8%	46,59	6,5%	165,44	7
Valencia	89,14	2,0%	119,21	1,4%	27,55	14
Navarra	98,37	2,2%	131,54	2,2%	230,93	6
País Vasco	36,76	0,8%	49,16	1,9%	23,32	15
Total España	4.436,67	100,0%	5.933,00	6,0%	141,83	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural* y PGE 2005.

ILUSTRACIÓN 34
POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA GESTIONADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Fondos estructurales			Fondos estructurales + PAC			
	Millones	Euros por habitante	Puesto	Millones	Euros por habitante	Puesto	% sobre presupuesto
Andalucía	637,77	85,28	6	2.579,64	344,94	5	13,8%
Aragón	28,54	23,44	12	481,59	395,55	4	16,6%
Asturias	88,88	82,76	7	154,09	143,48	12	5,9%
Baleares	9,12	9,95	16	30,10	32,83	16	2,1%
Canarias	160,04	86,80	5	321,30	174,26	9	7,4%
Cantabria	37,22	68,63	8	86,73	159,93	11	6,5%
Castilla y León	256,99	103,61	3	1.051,41	423,89	3	15,4%
Castilla-La Mancha	158,63	89,02	4	1.090,21	611,77	2	23,9%
Cataluña	134,23	20,63	13	406,44	62,47	14	2,6%
Extremadura	173,81	161,97	1	728,33	678,74	1	23,9%
Galicia	367,81	134,37	2	473,38	172,93	10	6,5%
Madrid	36,98	6,69	17	95,39	17,26	17	0,9%
Murcia	79,69	64,95	9	257,60	209,95	7	10,4%
La Rioja	4,23	15,00	15	50,82	180,45	8	7,1%
Valencia	238,86	55,21	10	358,07	82,76	13	4,2%
Navarra	8,98	15,76	14	140,52	246,69	6	5,6%
País Vasco	62,88	29,83	11	112,05	53,15	15	1,9%
Total España	2.484,66	59,40		8.417,66	201,22		8,5%

Fuente: PGE 2005 y Ministerio de Economía y Hacienda.

La estructura de los ingresos por capítulos refleja poca homogeneidad en los territorios. Las cifras medias reflejan que las transferencias corrientes son el principal origen de los recursos autonómicos (43,1% del total) como consecuencia del papel relevante jugado por el Fondo de Suficiencia (52,2% de las transferencias corrientes⁵⁴) y de los pagos por productos agrícolas del FEOGA

⁵⁴ La cantidad liquidada ha sido de 22.615,93 millones. Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda.

garantía de la Unión Europea (13,7% del capítulo de transferencias⁵⁵). El protagonismo de estas dos partidas en el presupuesto autonómico es trascendental al explicar el 28,9% del total de recursos, si bien es conveniente reseñar que los pagos de la Política Agrícola Comunitaria concentran su influencia en determinados territorios, colaborando a aumentar sensiblemente la dimensión de sus ingresos en presupuesto. Por otra parte, los Gobiernos Autonómicos se limitan a recibir el dinero y realizar el pago ajustándose a los criterios marcados por la Comisión Europea, pero también es cierto que lo distribuyen a personas o sociedades mercantiles con actividad productiva ubicada en su territorio.

Los impuestos indirectos son la segunda fuente de ingresos en los presupuestos autonómicos (30,2% del total), seguidos de los impuestos directos (16,1% del total) y de las tasas (3,3% del total). Las transferencias de capital recibidas en su mayor parte de la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales completa las fuentes de financiación (6,5% del total).

La estructura promedio de los presupuestos autonómicos puede definirse como todavía demasiado dependiente de recursos ajenos, es decir, con una autonomía fiscal todavía limitada. La distribución de los impuestos refleja, por otra parte, una estructura regresiva al estar más apoyada en el uso de los impuestos sobre el consumo y en las tasas. Los Gobiernos Autonómicos son responsables parciales de este resultado con las decisiones sobre sus impuestos propios, pero también viene dado por la estructura del sistema de financiación de Régimen Común donde mantiene un protagonismo elevado la asignación territorial de un porcentaje de los impuestos sobre el consumo.

La estructura promedio no coincide, sin embargo, con la de casi ninguno de los presupuestos de las Comunidades Autónomas⁵⁶. El peso de las transferencias corrientes es superior a la media en once de los diecisiete territorios, con especial relevancia en Cantabria (75% del total de sus ingresos), Extremadura (69,1%) y Castilla-La Mancha (58,2%). En contrapartida, el peso de los impuestos directos en estas Comunidades es muy inferior a la media (3,6%, 5,8% y 5% del total de sus recursos respectivamente) como resultado de la recaudación obtenida con el Impuesto del Patrimonio, Impuesto de Transmisiones, Impuesto de Sucesiones y tramo autonómico del IRPF, en la que influye la menor riqueza relativa reflejada en la base imponible pero también rebajas aprobada en algunas de las figuras tributarias.

La Comunidad Autónoma de Madrid es de lejos, la que obtiene un mayor porcentaje de sus ingresos con los impuestos directos (39,7% del total), seguida de Cataluña (22,9% del total), La Rioja (18,4% del total) y Aragón (17,2% del total). El peso de los impuestos indirectos en la estructura interna del total de los ingresos alcanza su mayor peso en Baleares (67,2%), la Comunidad de Madrid (50,8% del total), seguida de la Comunidad Valenciana (41,7%) y Cataluña (38%).

La dependencia de las transferencias corrientes para disponer de los recursos necesarios, como ya se ha mencionado, sigue siendo en general muy elevada superando en todos los casos el listón mínimo del treinta por ciento de los ingresos presupuestarios, con la única excepción de Madrid que tan solo obtiene el 3% de sus recursos con este mecanismo. La principal causa, como ya se ha enunciado, es la necesidad del Fondo de Suficiencia como mecanismo de solidaridad dentro del sistema autonómico de financiación y la Política Agrícola Comunitaria.

La participación territorial en los ingresos globales obtenidos en cada capítulo como suma de todas las Comunidades Autónomas muestra la elevada participación de Madrid y Cataluña en los impuestos, tanto en los directos (25,1 y 22,3% del total respectivamente) como en los indirectos, aunque en este caso se invierte el orden (Cataluña aporta el 19,8% y Madrid el 17,2%) con el aditamento que la Comunidad de Cataluña tiene también el más alto protagonismo en el capítulo de tasas y otros ingresos (16,7% del total). Entre las dos Comunidades concentran más del cuarenta por ciento (42,4%) del total de la liquidación de los presupuestos autonómicos en impuestos directos, indirectos y tasas, si bien su distribución particular de la recaudación por impuesto sea muy diferente: sesgada hacia la imposición indirecta en Cataluña y sustentada en la directa en la Comunidad de Madrid.

La Comunidad Autónoma de Andalucía aparece como el primer receptor de transferencias corrientes medidas en volumen absoluto (24,2% de las recogidas en los presupuestos autonómicos), seguida de Cataluña (11,3% del total) y Galicia (8,6% del total). La Comunidad Autónoma de Andalucía repite puesto de jerarquía en las transferencias de capital (20,1% del total), seguida de Galicia y Castilla-La Mancha (12,9% y 12,8% respectivamente).

⁵⁵ El montante ascendió a 5.933 millones en 2002. Fuente: PGE 2005

⁵⁶ La información del Ministerio de Economía y Hacienda correspondiente a las Islas Baleares recoge una fuerte presencia de las transferencias corrientes en su presupuesto (62,6%). A la vista de la estructura presupuestaria de los años siguientes y dado que esta Comunidad tiene Fondo de Suficiencia negativo y no recibe grandes ayudas comunitarias, se ha considerado oportuno reconstruir las cifras a partir de las del ejercicio 2003.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Ingresos no financieros									
	Directos	Indirectos	Tasas y otros	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Ingresos corrientes	Enajenación inversiones	Transferencia de capital	Ingresos de capital	Total ingresos no financieros
Andalucía	1.649,11	4.867,46	495,70	10.255,43	52,79	17.320,49	20,91	1.289,02	1.309,93	18.630,41
Aragón	497,34	787,55	125,90	1.337,03	18,29	2.766,12	0,61	130,33	130,93	2.897,05
Asturias	418,09	755,35	93,38	982,09	5,65	2.254,57	9,94	352,32	362,25	2.616,82
Baleares	284,59	952,30	59,43	76,41	2,79	1.375,52	0,07	41,04	41,10	1.416,62
Canarias	500,80	934,41	263,35	2.343,37	15,71	4.057,63	3,42	301,69	305,11	4.362,74
Cantabria	47,91	137,05	33,34	1.004,58	4,49	1.227,36	0,13	111,68	111,81	1.339,17
Castilla y León	814,04	1.711,25	219,80	3.270,64	17,17	6.032,91	58,36	721,70	780,07	6.812,97
Castilla-La Mancha	228,95	674,48	139,80	2.649,41	18,87	3.711,50	19,56	822,70	842,25	4.553,75
Cataluña	3.547,08	5.886,74	545,67	4.782,00	13,35	14.774,84	129,54	572,87	702,41	15.477,25
Extremadura	175,77	445,66	75,78	2.105,32	10,83	2.813,36	7,49	223,81	231,29	3.044,65
Galicia	768,59	1.685,33	239,49	3.663,77	11,93	6.369,10	33,88	826,25	860,13	7.229,23
Madrid	3.985,36	5.104,69	245,45	299,66	112,78	9.747,93	95,93	198,85	294,78	10.042,70
Murcia	277,18	828,66	102,59	1.042,65	7,08	2.258,15	3,57	210,01	213,58	2.471,73
La Rioja	131,73	185,14	26,22	323,42	2,00	668,51	0,71	46,47	47,18	715,69
Valencia	1.452,73	3.525,04	430,08	2.671,42	12,90	8.092,17	2,11	368,69	370,79	8.462,96
Total Régimen Común	14.779,27	28.481,11	3.095,96	36.807,19	306,61	83.470,13	386,20	6.217,39	6.603,60	90.073,73
País Vasco	0,00	7,08	105,21	5.593,22	36,07	5.741,57	0,50	139,70	140,20	5.881,78
Navarra	1.093,53	1.246,39	67,43	34,41	63,10	2.504,85	13,65	55,24	68,89	2.573,74
Total CC. AA.	15.872,79	29.734,57	3.268,60	42.434,81	405,79	91.716,56	400,36	6.412,33	6.812,69	98.529,25
En % del PIB	2,3%	4,3%	0,5%	6,1%	0,1%	13,1%	0,1%	0,9%	1,0%	14,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Ingresos no financieros									
	Directos	Indirectos	Tasas y otros	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Ingresos corrientes	Enajenación inversiones	Transferencia de capital	Ingresos de capital	Total ingresos no financieros
Andalucía	8,9%	26,1%	2,7%	55,0%	0,3%	93,0%	0,1%	6,9%	7,0%	100,0%
Aragón	17,2%	27,2%	4,3%	46,2%	0,6%	95,5%	0,0%	4,5%	4,5%	100,0%
Asturias	16,0%	28,9%	3,6%	37,5%	0,2%	86,2%	0,4%	13,5%	13,8%	100,0%
Baleares	20,1%	67,2%	4,2%	5,4%	0,2%	97,1%	0,0%	2,9%	2,9%	100,0%
Canarias	11,5%	21,4%	6,0%	53,7%	0,4%	93,0%	0,1%	6,9%	7,0%	100,0%
Cantabria	3,6%	10,2%	2,5%	75,0%	0,3%	91,7%	0,0%	8,3%	8,3%	100,0%
Castilla y León	11,9%	25,1%	3,2%	48,0%	0,3%	88,6%	0,9%	10,6%	11,4%	100,0%
Castilla-La Mancha	5,0%	14,8%	3,1%	58,2%	0,4%	81,5%	0,4%	18,1%	18,5%	100,0%
Cataluña	22,9%	38,0%	3,5%	30,9%	0,1%	95,5%	0,8%	3,7%	4,5%	100,0%
Extremadura	5,8%	14,6%	2,5%	69,1%	0,4%	92,4%	0,2%	7,4%	7,6%	100,0%
Galicia	10,6%	23,3%	3,3%	50,7%	0,2%	88,1%	0,5%	11,4%	11,9%	100,0%
Madrid	39,7%	50,8%	2,4%	3,0%	1,1%	97,1%	1,0%	2,0%	2,9%	100,0%
Murcia	11,2%	33,5%	4,2%	42,2%	0,3%	91,4%	0,1%	8,5%	8,6%	100,0%
La Rioja	18,4%	25,9%	3,7%	45,2%	0,3%	93,4%	0,1%	6,5%	6,6%	100,0%
Valencia	17,2%	41,7%	5,1%	31,6%	0,2%	95,6%	0,0%	4,4%	4,4%	100,0%
Total Régimen Común	16,4%	31,6%	3,4%	40,9%	0,3%	92,7%	0,4%	6,9%	7,3%	100,0%
País Vasco	0,0%	0,1%	1,8%	95,1%	0,6%	97,6%	0,0%	2,4%	2,4%	100,0%
Navarra	42,5%	48,4%	2,6%	1,3%	2,5%	97,3%	0,5%	2,1%	2,7%	100,0%
Total CC. AA.	16,1%	30,2%	3,3%	43,1%	0,4%	93,1%	0,4%	6,5%	6,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Ingresos no financieros									
	Directos	Indirectos	Tasas y otros	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Ingresos corrientes	Enajenación inversiones	Transferencias de capital	Ingresos de capital	Total ingresos no financieros
Andalucía	10,4%	16,4%	15,2%	24,2%	13,0%	18,9%	5,2%	20,1%	19,2%	18,9%
Aragón	3,1%	2,6%	3,9%	3,2%	4,5%	3,0%	0,2%	2,0%	1,9%	2,9%
Asturias	2,6%	2,5%	2,9%	2,3%	1,4%	2,5%	2,5%	5,5%	5,3%	2,7%
Baleares	1,8%	3,2%	1,8%	0,2%	0,7%	1,5%	0,0%	0,6%	0,6%	1,4%
Canarias	3,2%	3,1%	8,1%	5,5%	3,9%	4,4%	0,9%	4,7%	4,5%	4,4%
Cantabria	0,3%	0,5%	1,0%	2,4%	1,1%	1,3%	0,0%	1,7%	1,6%	1,4%
Castilla y León	5,1%	5,8%	6,7%	7,7%	4,2%	6,6%	14,6%	11,3%	11,5%	6,9%
Castilla-La Mancha	1,4%	2,3%	4,3%	6,2%	4,6%	4,0%	4,9%	12,8%	12,4%	4,6%
Cataluña	22,3%	19,8%	16,7%	11,3%	3,3%	16,1%	32,4%	8,9%	10,3%	15,7%
Extremadura	1,1%	1,5%	2,3%	5,0%	2,7%	3,1%	1,9%	3,5%	3,4%	3,1%
Galicia	4,8%	5,7%	7,3%	8,6%	2,9%	6,9%	8,5%	12,9%	12,6%	7,3%
Madrid	25,1%	17,2%	7,5%	0,7%	27,8%	10,6%	24,0%	3,1%	4,3%	10,2%
Murcia	1,7%	2,8%	3,1%	2,5%	1,7%	2,5%	0,9%	3,3%	3,1%	2,5%
La Rioja	0,8%	0,6%	0,8%	0,8%	0,5%	0,7%	0,2%	0,7%	0,7%	0,7%
Valencia	9,2%	11,9%	13,2%	6,3%	3,2%	8,8%	0,5%	5,7%	5,4%	8,6%
Total Régimen Común	93,1%	95,8%	94,7%	86,7%	75,6%	91,0%	96,5%	97,0%	96,9%	91,4%
Pais Vasco	0,0%	0,0%	3,2%	13,2%	8,9%	6,3%	0,1%	2,2%	2,1%	6,0%
Navarra	6,9%	4,2%	2,1%	0,1%	15,6%	2,7%	3,4%	0,9%	1,0%	2,6%
Total CC. AA.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Gastos no financieros								
	Personal	Corrientes en bienes y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Gastos corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Gastos de capital	Total gastos no financieros
Andalucía	6.274,26	1.760,11	443,95	7.068,62	15.546,94	1.184,54	1.870,70	3.055,24	18.602,18
Aragón	1.070,68	323,89	46,79	1.010,60	2.451,95	250,16	335,16	585,33	3.037,28
Asturias	945,26	365,75	34,73	558,00	1.903,74	473,88	341,15	815,03	2.718,77
Baleares	405,59	63,02	20,52	599,60	1.088,72	184,18	264,56	448,73	1.537,46
Canarias	1.670,50	723,49	36,79	1.150,96	3.581,73	363,11	399,27	762,38	4.344,11
Cantabria	498,73	168,18	4,05	339,42	1.010,38	251,58	94,74	346,33	1.356,70
Castilla y León	2.393,91	667,97	49,96	2.041,14	5.152,98	883,76	735,13	1.618,89	6.771,87
Castilla-La Mancha	1.375,21	406,21	32,23	1.569,77	3.383,42	538,92	939,70	1.478,63	4.862,04
Cataluña	3.916,52	3.342,63	474,36	5.790,01	13.523,51	978,30	911,14	1.889,44	15.412,95
Extremadura	1.027,79	291,64	31,11	1.067,81	2.418,34	488,07	220,47	708,54	3.126,87
Galicia	2.384,83	862,67	155,41	2.181,92	5.584,83	687,50	869,19	1.556,69	7.141,52
Madrid	3.872,96	1.656,21	224,02	2.745,51	8.498,70	795,21	618,22	1.413,43	9.912,13
Murcia	631,88	90,56	31,35	1.249,83	2.003,62	205,45	262,55	468,00	2.471,62
La Rioja	266,14	108,46	6,46	150,66	531,72	88,65	72,77	161,41	693,13
Valencia	3.196,12	1.056,20	271,18	2.917,65	7.441,15	670,26	539,38	1.209,64	8.650,79
Total Régimen Común	29.930,37	11.886,99	1.862,89	30.441,49	74.121,73	8.043,56	8.474,13	16.517,69	90.639,41
País Vasco	1.313,47	1.840,52	59,50	1.551,85	4.765,34	235,52	553,15	788,67	5.554,00
Navarra	691,90	230,50	48,01	1.032,48	2.002,89	229,41	274,50	503,91	2.506,80
Total CC. AA.	31.935,74	13.958,01	1.970,40	33.025,81	80.889,95	8.508,49	9.301,77	17.810,26	98.700,21

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Distribución del gasto no financiero por epígrafes								
	Gastos de personal	Corrientes en bienes y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Gastos corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Gastos de capital	Total gastos no financieros
Andalucía	33,7%	9,5%	2,4%	38,0%	83,6%	6,4%	10,1%	16,4%	100,0%
Aragón	35,3%	10,7%	1,5%	33,3%	80,7%	8,2%	11,0%	19,3%	100,0%
Asturias	34,8%	13,5%	1,3%	20,5%	70,0%	17,4%	12,5%	30,0%	100,0%
Baleares	26,4%	4,1%	1,3%	39,0%	70,8%	12,0%	17,2%	29,2%	100,0%
Canarias	38,5%	16,7%	0,8%	26,5%	82,5%	8,4%	9,2%	17,5%	100,0%
Cantabria	36,8%	12,4%	0,3%	25,0%	74,5%	18,5%	7,0%	25,5%	100,0%
Castilla y León	35,4%	9,9%	0,7%	30,1%	76,1%	13,1%	10,9%	23,9%	100,0%
Castilla-La Mancha	28,3%	8,4%	0,7%	32,3%	69,6%	11,1%	19,3%	30,4%	100,0%
Cataluña	25,4%	21,7%	3,1%	37,6%	87,7%	6,3%	5,9%	12,3%	100,0%
Extremadura	32,9%	9,3%	1,0%	34,1%	77,3%	15,6%	7,1%	22,7%	100,0%
Galicia	33,4%	12,1%	2,2%	30,6%	78,2%	9,6%	12,2%	21,8%	100,0%
Madrid	39,1%	16,7%	2,3%	27,7%	85,7%	8,0%	6,2%	14,3%	100,0%
Murcia	25,6%	3,7%	1,3%	50,6%	81,1%	8,3%	10,6%	18,9%	100,0%
La Rioja	38,4%	15,6%	0,9%	21,7%	76,7%	12,8%	10,5%	23,3%	100,0%
Valencia	36,9%	12,2%	3,1%	33,7%	86,0%	7,7%	6,2%	14,0%	100,0%
Total Régimen Común	33,0%	13,1%	2,1%	33,6%	81,8%	8,9%	9,3%	18,2%	100,0%
País Vasco	23,6%	33,1%	1,1%	27,9%	85,8%	4,2%	10,0%	14,2%	100,0%
Navarra	27,6%	9,2%	1,9%	41,2%	79,9%	9,2%	11,0%	20,1%	100,0%
Total CC. AA..	32,4%	14,1%	2,0%	33,5%	82,0%	8,6%	9,4%	18,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.



El efecto de las políticas regionales de la Unión Europea sobre el resultado final es innegable. El gasto autonómico liquidado aumenta en promedio 201,22 euros por habitante (el 8,5%) por el efecto de estas políticas, pero su distribución territorial es muy diferente en coherencia con su origen, el ser una política regional. La Comunidad más beneficiada es Extremadura quién incrementa el gasto por habitante en casi una cuarta parte (+678,74 euros), todo el porcentaje en el que supera el promedio estatal. La Comunidad de Castilla-La Mancha disfruta de una posición idéntica en el incremento porcentual términos de gasto por habitante aunque la cuantía recibida sea algo inferior (+611,77 euros). La no existencia de estas políticas situaría el gasto por habitante incluido en su presupuesto en una posición por debajo a la cifra promedio. La Comunidad de Castilla y León es también uno de los territorios que obtienen ventajas de las políticas comunitarias (+423,89 euros), al igual que Aragón (+395,11 euros) y Andalucía (+344,94 euros).

Los pagos de la Política Agraria Comunitaria son el origen de casi las tres cuartas partes del efecto mencionado. Este hecho tiene importancia futura, ya que si bien es bastante improbable que se mantenga el volumen actual de los fondos estructurales comunitarios como consecuencia de la ampliación hacia el este de la Unión Europea, hay muchas posibilidades que se mantenga un elevado volumen de recursos en las políticas agrícolas y rurales aunque se produzcan reformas en la Política Agrícola Comunitaria (PAC).

La Comunidad de Castilla-La Mancha es el territorio que recibe mayores pagos por habitante de la PAC (522,76 euros), seguida muy de cerca de Extremadura (516,77 euros). Las Comunidades de Aragón y Castilla y León ocupan la tercera posición, con cifras inferiores a las anteriores pero con un impacto positivo nada despreciable (372,11 euros y 320,18 euros por habitante respectivamente).

Las Comunidades de Madrid, Baleares, País Vasco y Cataluña son las que reciben en sus presupuestos menores ayudas comunitarias medidas en relación al número de habitantes (17,26 euros, 32,83 euros, 53,15 euros y 62,47 euros respectivamente).

Otra cuestión bien distinta es el grado de equidad en la distribución personal de las ayudas incorporadas en la PAC, ya que parece existir una excesiva concentración de las subvenciones en pocas personas o sociedades (el 20% de los perceptores cobran el 80% de las ayudas), que además en algunas ocasiones ni siquiera tienen su residencia en el territorio donde están ubicadas las explotaciones que generan la subvención.

*NOTA RESUMEN DEL INFORME COMISIÓN EUROPEA SOBRE
DESTINO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA ELABORADO EN ABRIL 2005
(<http://europa.eu.int>)*

En la UE se asume que el 20% de los perceptores cobran el 80% de las ayudas, pero en el caso español, la realidad es mucho más favorable para las grandes explotaciones, sobre todo en algunas comunidades como Andalucía o en producciones como olivar o la platanera.

El 1,13% de los que recibieron ayudas directas comunitarias por la Política Agrícola Común (PAC) percibieron en 2003 el 25,06% de los pagos, según los datos elaborados por el Ministerio de Agricultura. Por el contrario, el 78,7% de los perceptores cobraron solamente el 18,19% de las ayudas.

En los 918.441 perceptores de ayudas, 722.908, el 78,71%, cobraron sólo entre cero y 5.000 euros y suponen sólo el 18,19% de todos los pagos. Otros 185.168 perceptores, el 20,16% del total, percibieron entre 5.000 y 50.000 euros y en conjunto supone el 56,74%. Finalmente 10.365 agricultores, sólo el 1,13%, cobraron cada uno más de 50.000 euros y reciben en total el 25,06% de todas las ayudas directas. Entre otras cifras cabría destacar que sólo 125 perceptores recibieron 194,8 millones de euros, mientras 487.399 recibieron en el mismo periodo 201,7 millones.

Por la naturaleza de los perceptores, las personas físicas suponen el 98% entre quienes cobran entre cero y 5.000 euros mientras las sociedades anónimas, sociedades limitadas y otras formas asociativas cobran peso entre quienes reciben ayudas superiores.

Como se ha comentado, la asistencia sanitaria está integrada en el nuevo modelo pero es posible analizar su evolución de forma desagregada, siempre con las precisiones mencionadas en párrafos anteriores sobre la categoría del gasto del INSALUD ejecutado en 2001. El gasto total en asistencia sanitaria crece después de finalizar el proceso de transferencias (+2,2%) pero la distribución es desigual. La Comunidad Autónoma de Asturias (-1%), Murcia (-0,9%) y en menor medida Andalucía y Cataluña (-0,5% y -0,4% respectivamente) perciben algo menos con el nuevo modelo, algo difícil de entender para las dos últimas conocida la salvaguarda del propio sistema. Por el contrario, La Rioja (+22%) y Baleares (+13,5%) son los territorios más beneficiados. Las posiciones de Madrid (+7,5%) y Cantabria (+6,9%) también se ven mejoradas significativamente. El resto de los territorios se ven también beneficiados con el nuevo modelo pero en porcentajes más modestos.

**ASISTENCIA SANITARIA
COMPARACIÓN AÑOS 2001 Y 2002 (SUPUESTO 3)**

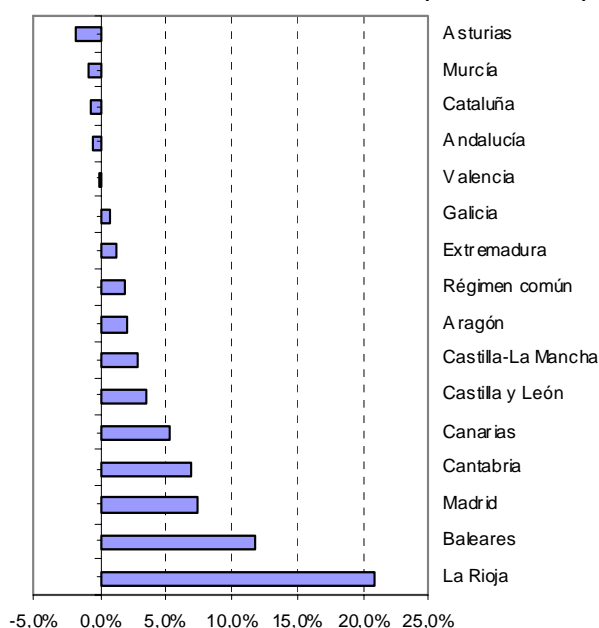


ILUSTRACIÓN 41

COMPARACIÓN SISTEMA FINANCIACIÓN AUTONÓMICO EN LOS EJERCICIOS 2001 Y 2002

SUPUESTO 3	2001					2002		Diferencia después actualizar 2001 con evolución PIB en 2002	
	Financiación autonómica sin sanidad	Sanidad en sistema financiación	Sanidad territorio INSALUD	Total financiación autonómica	Total financiación actualizado con PIB 2002	Financiación total	Financiación sanidad	Total sistema de financiación	Asistencia sanitaria
Andalucía	6.952,65	5.087,49		12.040,13	12.862,47	12.938,19	5.409,45	0,6%	-0,5%
Aragón	1.207,59		904,10	2.111,69	2.255,92	2.316,86	990,90	2,7%	2,6%
Asturias	968,27		858,61	1.826,88	1.951,66	2.007,05	908,16	2,8%	-1,0%
Baleares	708,98		512,95	1.221,93	1.305,39	1.346,68	622,19	3,2%	13,5%
Canarias	1.751,85	1.132,69		2.884,54	3.081,55	3.195,46	1.274,10	3,7%	5,3%
Cantabria	576,64		431,17	1.007,81	1.076,64	1.114,48	492,40	3,5%	6,9%
Castilla y León	2.799,28		1.754,80	4.554,08	4.865,12	4.823,55	1.957,86	-0,9%	4,4%
Castilla-La Mancha	1.761,43		1.218,05	2.979,48	3.182,97	3.261,94	1.342,83	2,5%	3,2%
Cataluña	5.821,24	4.581,74		10.402,98	11.113,51	11.266,07	4.875,34	1,4%	-0,4%

(Sigue.)



(Continuación.)

SUPUESTO 3	2001					2002		Diferencia después actualizar 2001 con evolución PIB en 2002	
	Financiación autonómica sin sanidad	Sanidad en sistema financiación	Sanidad territorio INSALUD	Total financiación autonómica	Total financiación actualizado con PIB 2002	Financiación total	Financiación sanidad	Total sistema de financiación	Asistencia sanitaria
Extremadura	1.197,32		776,53	1.973,85	2.108,66	2.185,15	844,37	3,6%	1,8%
Galicia	2.937,44	1.949,46		4.886,90	5.220,67	5.208,76	2.115,07	-0,2%	1,6%
La Rioja	289,81		189,41	479,22	511,95	560,73	246,79	9,5%	22,0%
Madrid	4.433,69		3.298,12	7.731,81	8.259,89	8.675,74	3.788,04	5,0%	7,5%
Murcia	974,30		788,92	1.763,22	1.883,64	1.897,04	835,60	0,7%	-0,9%
C. Valenciana	3.346,25	2.852,06		6.198,31	6.621,65	6.780,41	3.046,85	2,4%	0,0%
Total Comunidades Régimen común	51.330,15	15.603,44	10.732,66	62.062,81	66.301,70	67.578,08	28.749,96	1,9%	2,2%

Fuente: Elaboración propia bajo las siguientes hipótesis:

- Gasto total de 2001.
- Gasto INSALUD en 2001 en los territorios sin transferencia sanitaria.
- Actualización del gasto de 2001 a euros de 2002 utilizando el índice de evolución del PIB nominal.

7. DEUDA EN CIRCULACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El endeudamiento de las Administraciones Públicas españolas fue en 2004 equivalente al 49,2% de su PIB (389.322 millones de euros) y aunque creció en volumen absoluto (+11.574 millones) su evolución en ese ejercicio continuó la tendencia decreciente iniciada en 1996 cuando se la compara con la riqueza nacional anual (-1,5 puntos del PIB en 2002).

La distribución de la deuda por administraciones refleja un fuerte descenso en los últimos años (1996-2004) de la carga de la Administración Central (del 57,7% al 41,1% del PIB) y una situación estable en la deuda de las Comunidades Autónomas (6,6% del PIB) y de las Corporaciones Locales (3,2% del PIB). La evolución de la deuda autonómica, no obstante, muestra en el último año un repunte equivalente a ocho décimas del PIB estatal que rompe la tendencia descendente mantenida entre 1996 y 2003.

La financiación de la deuda en circulación costó a la Administración Central en 2004 el equivalente al 2,3% del PIB, un porcentaje inferior en un punto al de 2000 gracias a la intensa bajada en los tipos de interés y el menor peso de la deuda sobre el PIB, consecuencia del saneamiento de sus finanzas y el aceptable ritmo de crecimiento de la economía española.

El coste de los gastos financieros para las Comunidades Autónomas ascendió al 0,26% del PIB nacional, con un peso todavía reducido dentro su presupuesto (1,7% del total).

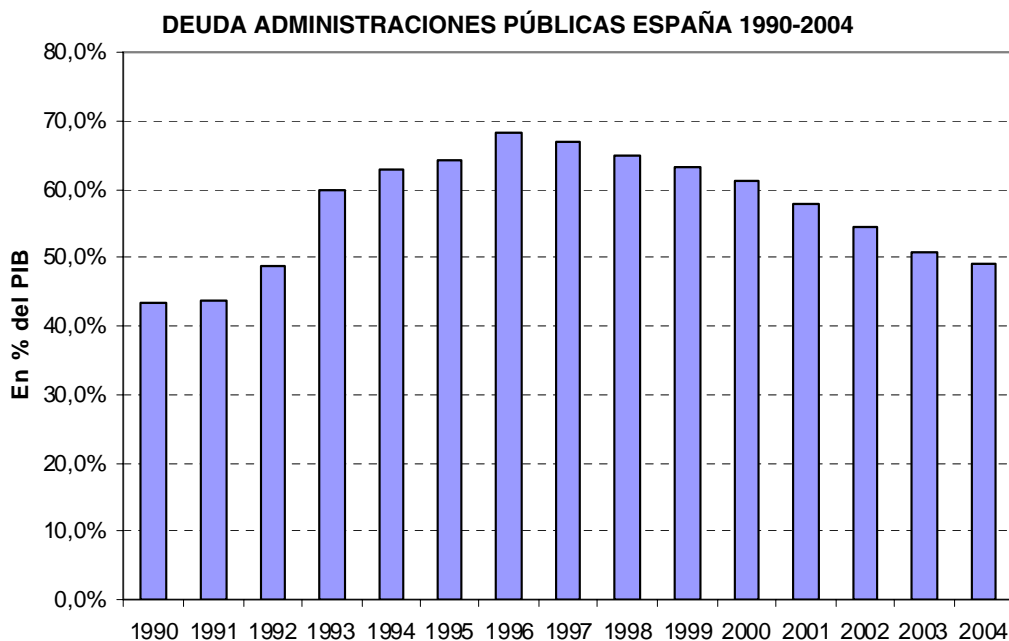
El análisis más detallado de la deuda autonómica (51.917 millones) refleja una elevada disparidad por Comunidades Autónomas. La Comunidad de Cataluña concentra la mayor cuantía en volumen absoluto (12.230 millones), seguida de la Comunidad Valenciana (9.345 millones) y Madrid (8.976 millones). La comparación del volumen de deuda en relación con el PIB del territorio, un acercamiento más cualitativo a la realidad, sitúa a la Comunidad Valenciana, de lejos, como la más endeudada (12,1% de su PIB). Le sigue a alguna distancia Cataluña (8,3% de su PIB), Galicia (7,7% de su PIB), Andalucía (6,7% de su PIB) y Madrid (6,5% de su PIB).

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

	Estado	Seguridad Social	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Administraciones Territoriales	Total Administraciones Públicas
Millones de euros							
1990	114.347	0	114.347	0	0	20.620	134.966
1991	123.678	0	123.678	0	0	26.037	149.715
1992	148.333	0	148.333	0	0	30.626	178.958
1993	194.309	0	194.309	0	0	34.739	229.048
1994	213.562	0	213.562	0	0	40.601	254.163
1995	233.891	2.532	236.423	25.936	17.939	43.875	280.298
1996	265.020	2.993	268.013	29.747	18.902	48.649	316.662
2000	312.837	1.663	314.500	38.337	20.172	58.509	373.009
2001	312.764	1.536	314.300	40.727	20.740	61.467	375.767
2002	314.752	1.409	316.161	41.777	22.074	63.851	380.012
2003	309.576	1.282	310.858	43.467	23.243	66.710	377.568
2004	323.900	1.100	325.000	51.917	25.000	65.422	389.322
%							
1990	36,6%					6,6%	43,2%
1991	36,1%					7,6%	43,7%
1992	40,2%					8,3%	48,5%
1993	50,9%					9,1%	60,0%
1994	52,6%					10,0%	62,6%
1995	53,4%	0,6%	54,0%	5,9%	4,1%	10,0%	64,0%
1996	57,1%	0,6%	57,7%	6,4%	4,1%	10,5%	68,2%
2001	47,9%	0,2%	48,1%	6,2%	3,2%	9,4%	57,5%
2002	45,1%	0,2%	45,3%	6,0%	3,2%	9,1%	54,4%
2003	41,6%	0,2%	41,7%	5,8%	3,1%	9,0%	50,7%
2004	40,9%	0,1%	41,1%	6,6%	3,2%	8,3%	49,2%

Deuda elaborada según la metodología de protocolo de déficit excesivo.

Fuente: Boletín Estadístico Banco de España. Administraciones Públicas.





DEUDA ACUMULADA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO)

	En millones de euros						% en 2004	Tasa anual 1996-2004
	1996	2000	2001	2002	2003	2004		
Andalucía	5.432	6.894	7.113	7.110	7.113	7.417	4,3%	4,0%
Aragón	733	935	934	1.084	1.107	1.135	2,5%	5,6%
Asturias	432	605	653	817	865	802	-7,3%	8,0%
Baleares	265	369	370	466	605	990	63,6%	17,9%
Canarias	1.002	844	918	850	1.021	1.197	17,2%	2,2%
Cantabria	157	227	259	272	303	377	24,4%	11,6%
Castilla y León	883	1.086	1.260	1.344	1.424	1.451	1,9%	6,4%
Castilla-La Mancha	471	603	605	784	807	1.057	31,0%	10,6%
Cataluña	7.561	9.412	9.614	9.550	9.666	12.230	26,5%	6,2%
C Valenciana	3.138	5.880	6.527	6.875	7.692	9.345	21,5%	14,6%
Extremadura	525	613	711	782	783	783	0,0%	5,1%
Galicia	2.334	3.019	3.080	3.130	3.157	3.265	3,4%	4,3%
La Rioja	121	140	156	148	164	195	18,9%	6,1%
Madrid	3.321	4.728	5.958	6.279	6.191	8.976	45,0%	13,2%
Murcia	551	608	680	660	618	748	21,0%	3,9%
Régimen común	26.926	35.963	38.838	40.151	41.516	49.968	20,4%	8,0%
Navarra	777	648	646	643	643	646	0,5%	-2,3%
País Vasco	2.044	1.734	1.243	984	1.084	1.303	20,2%	-5,5%
Total	29.747	38.345	40.727	41.778	43.243	51.917	20,1%	7,2%

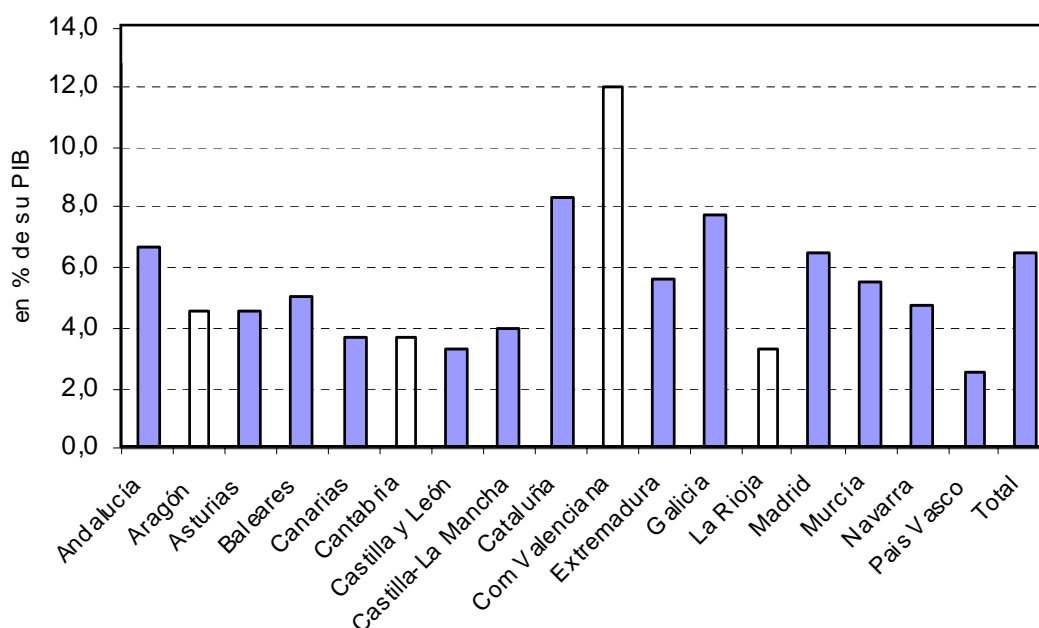
Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

DEUDA COMUNIDADES AUTÓNOMAS % PIB PROPIO

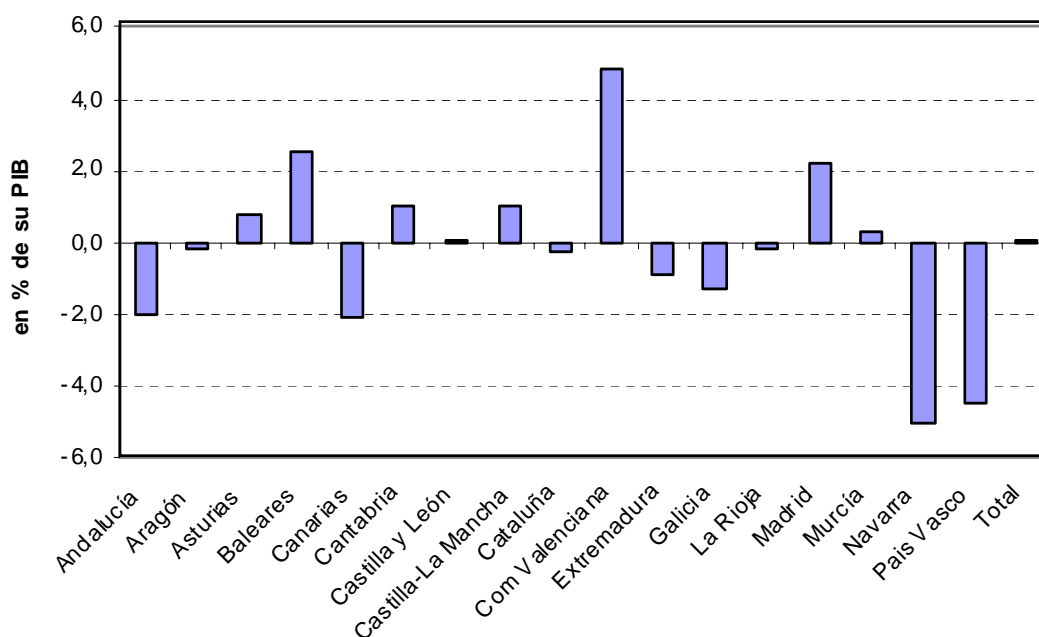
	1996	2003	2004	1996-2004
Andalucía	8,7	7,3	6,7	-2,0
Aragón	4,8	4,8	4,6	-0,2
Asturias	3,9	5,2	4,6	0,7
Baleares	2,5	3,3	5,0	2,5
Canarias	5,7	3,4	3,7	-2,0
Cantabria	2,7	3,2	3,7	1,0
Castilla y León	3,2	3,4	3,3	0,1
Castilla-La Mancha	2,9	3,2	3,9	1,0
Cataluña	8,6	7,1	8,3	-0,3
C. Valenciana	7,2	10,6	12,1	4,9
Extremadura	6,5	6,2	5,6	-0,9
Galicia	9,0	8,0	7,7	-1,3
La Rioja	3,4	3,0	3,3	-0,1
Madrid	4,3	4,8	6,5	2,2
Murcia	5,2	3,5	5,5	0,3
Régimen común				
Navarra	9,8	5,1	4,8	-5,0
País Vasco	7,0	2,3	2,6	-4,4
Total	6,4	5,8	6,5	0,1

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

DEUDA COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN % DE SU PIB



EVOLUCIÓN DEUDA AUTÓNOMICA 1996-2004



Las cifras de endeudamiento en 2004 aportan información muy interesante sobre la posición financiera de las Haciendas Autonómicas. La tasa de crecimiento de la deuda autonómica en el año mencionado es muy elevada (+20,1% sobre 2003; +8.674 millones; 1,1% del PIB nacional) y está muy lejos del saldo presupuestario presentado oficialmente (0,2% del PIB nacional). La divergencia en las cifras refleja que los Gobiernos Autonómicos están también utilizando mecanismos de *contabilidad creativa* para sustentar su funcionamiento en una muestra de comportamiento que pretende eludir su reflejo en el presupuesto. El resultado es muy probablemente consecuencia de la concesión de préstamos desde las Comunidades Autónomas a terceros (activos financieros), sociedades públicas habitualmente, para financiar proyectos que posiblemente éstas empresas no dispongan de capacidad para devolver la deuda en la que incurren. Esta conducta aunque ha sido corregida parcialmente en el último año, sigue siendo utilizada por el Gobierno Central en su gestión del presu-



puesto genera un crecimiento del volumen absoluto de la deuda que empaña la necesaria transparencia y rigor de la contabilidad pública. De seguir por este camino, en un futuro próximo la variable a seguir será la deuda acumulada y no el saldo del presupuesto por operaciones no financieras⁶¹.

La tasa de crecimiento de la deuda en 2004 ha sido espectacular en la Comunidad de Baleares (+63,6%) y en la de Madrid (+45,0%). Sin alcanzar estos porcentajes, tampoco son coherentes con el saldo presupuestario las cifras de Castilla-La Mancha (+31,0%), Cataluña (+26,5%), Cantabria (+24,4%), Comunidad Valenciana (+21,5%) y Murcia (21,0%). Las Comunidades de Asturias, Extremadura, Castilla y León, Aragón, Galicia y Andalucía presentan una evolución más coherente con el saldo presupuestario presentado.

En las Comunidades forales, el País Vasco acumula también un fuerte incremento de deuda en 2002 (20,2%) mientras Navarra mantiene su volumen e, incluso, lo reduce en términos reales.

El análisis de la tasa anual acumulativa en un periodo temporal más largo (1996-2004) muestra una tendencia muy intensa a incrementar la deuda en Baleares (17,9%), en la Comunidad Valenciana (14,6%), en Madrid (13,2%), Cantabria (11,6%) y Castilla-La Mancha (10,6%). Las Comunidades forales tienen una tasa anual de crecimiento negativa (-2,3% y -5,5% en Navarra y País Vasco). De las de Régimen Común, la Comunidad de Canarias es la que presenta un mejor resultado (tasa anual del 2,2%), seguida de Murcia (3,9%) y Andalucía (4,0%).

Como consecuencia de esta evolución, la deuda en relación al PIB ha crecido en el periodo 1996-2004 de manera muy intensa en la Comunidad Valenciana (4,9 puntos del PIB) y algo menos en Baleares (2,5 puntos del PIB), Madrid (2,2 puntos), Castilla-La Mancha (1 punto) y Cantabria (1 punto). El mayor descenso del peso de la deuda en relación al PIB está localizado en Navarra y País Vasco (-5 y -4,4 puntos) ayudados en buena medida por el privilegiado sistema de financiación del que disponen en comparación con el resto del estado. Entre las de Régimen Común ha descendido bastante el peso de la deuda en Andalucía y Canarias (-2 puntos del PIB). Las Comunidades de Galicia, Extremadura, Aragón y Cataluña también reducen el peso en relación a la riqueza creada en su territorio.

8. CONCLUSIONES

8.1. En Estado de las Autonomías persisten los desequilibrios territoriales

Una de las principales funciones de un gobierno preocupado por el progreso de los ciudadanos es mejorar la capacidad de crecimiento económico y conseguir una distribución más equilibrada de la riqueza, tanto a nivel personal como entre las distintas partes que componen el territorio común. Las políticas públicas juegan un papel importante en la solución de los desequilibrios territoriales y personales, gastando de forma eficiente los recursos económicos suficientes para afrontar ese reto, que además deberían haber sido obtenidos mediante un reparto justo de los esfuerzos entre los ciudadanos (equidad horizontal, vertical y territorial en el sistema tributario).

El objetivo de crecimiento económico medido, en términos agregados, debe estar acompañado de un avance más intenso del mismo en los territorios menos favorecidos, para lo que es imprescindible ampliar sus infraestructuras y mejorar el tejido productivo, sin descuidar la capacidad de crecimiento de los territorios más avanzados. En paralelo, el crecimiento de la riqueza debe estar acompañado de la garantía de todos los ciudadanos con necesidades parecidas de acceder a un nivel similar de servicios públicos realizando un esfuerzo fiscal semejante. El acceso a esta renta en especie prestada a través de los bienes y servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda, servicios sociales, transporte, etc.) además de mejorar la igualdad de oportunidades de las perso-

⁶¹ La información disponible de los presupuestos autonómicos de 2005 confirma el uso de forma incluso más intensa de la actividad extra-presupuestaria, por lo menos en los casos de la Comunidad de Madrid (1.454 millones) y Cataluña (3.514 millones).

nas para afrontar en mejores condiciones el futuro, mejora la renta efectiva compensando en parte o, totalmente, la peor distribución inicial de la misma.

En el estado español subsisten diferencias territoriales en la distribución de la renta, medida tanto entre las Comunidades Autónomas (Madrid: 129 y Extremadura: 70) como dentro de cada una de las mismas. Estas diferencias en el desarrollo regional son extensibles a la mayoría de los países avanzados. Los problemas y retos compartidos por buena parte de las naciones, se desenvuelven en el caso español en un territorio común donde conviven diferentes gobiernos y administraciones, con una peculiar distribución de competencias. De acuerdo al pacto político constitucional de construir el Estado de las Autonomías, todas las Administraciones deben involucrarse en esta tarea (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), debiendo contar con los medios necesarios para ejercer sus derechos y también para poder responder ante los ciudadanos de sus obligaciones.

La Constitución Española establece tres principios básicos que afectan al modelo de estado: la igualdad de derechos y deberes de los españoles, la solidaridad entre ellos y el derecho a la autonomía de los territorios que conforman el Estado. La actual distribución territorial del sistema fiscal, donde los Gobiernos Autonómicos administran con amplia capacidad de decisión el 30,9% del gasto público (2004), casi el doble de la Administración Central si no se tiene en cuenta Seguridad Social, ofrece motivos para considerar cumplido el mandato constitucional de construir un modelo de estado descentralizado donde las Comunidades Autónomas juegan un papel muy destacado.

Las modificaciones aprobadas en los últimos veinticinco años han creado una compleja estructura territorial de ingresos y gastos públicos, poco y mal conocida por la ciudadanía, de la que no es disparatado afirmar sólo es accesible a las personas muy expertas en la materia. Este desconocimiento poco combatido por los responsables políticos, se ha consolidado como una seria restricción en el debate de los temas relacionados con el modelo de estado y permite, en más ocasiones de las deseables, conductas demagógicas apoyadas en argumentos muy poco rigurosos o directamente inexistentes. Por otro lado, las excesivas tensiones y disputas que persisten entre administraciones, las distorsiones que entorpecen el correcto funcionamiento de un mercado único en todo el territorio estatal y la aparición de problemas de equidad, abren dudas razonables para encontrar el mismo grado de satisfacción en el funcionamiento del modelo de Estado cuando se evalúa desde un prisma global.

8.2. Deficiencias en el actual sistema de financiación autonómico

El actual sistema de financiación de Régimen Común puesto en marcha a partir de 2002, después de ser refrendado por todas las Comunidades Autónomas en su definición inicial y posteriormente votado por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pone de manifiesto los avances realizados desde 1978 en materia autonómica pero sus resultados reflejan también las incoherencias del procedimiento empleado, y vienen a añadirse a la discriminación provocada por el régimen foral.

De la información oficial de 2002, se desprende que el cambio en el sistema autonómico de financiación estuvo acompañado de un ejercicio previo de cálculo del coste necesario para facilitar a todos los ciudadanos españoles un determinado nivel en las políticas transferidas, cualquiera que fuera su lugar de residencia (nivel estatal garantizado de referencia). Utilizando un lenguaje especializado, el modelo se aprobó sin realizar la necesaria "nivelación" para que los distintos gobiernos territoriales pudieran prestar un nivel similar de servicios públicos, siempre que realizaran el mismo esfuerzo fiscal y actuaran con un nivel de eficiencia similar. El ejercicio de nivelación evitaría que factores externos a la responsabilidad del gobierno territorial imposibiliten a los ciudadanos el acceso a servicios públicos con una calidad equiparable después de que las subvenciones niveladoras se distribuyan en proporción inversa a la capacidad fiscal de las regiones y en proporción directa a sus necesidades de gasto normativo.

A falta de este ejercicio, imprescindible pero nunca realizado desde el inicio del Estado de las Autonomías, el coste global de las políticas transferidas ha sido nuevamente pactado utilizando como base la situación resultante de las negociaciones acumuladas en el anterior cuarto de siglo. El resultado es, por tanto, mezcla del criterio de "coste efectivo", no siempre calculado con el rigor ade-

cuado al no disponer de los instrumentos metodológicos necesarios en ese momento histórico, de las prisas por acceder a la transferencia, o de “acuerdos políticos” alcanzados por la necesidad provocada por una determinada aritmética parlamentaria.

El dilatado proceso de negociaciones ha devenido en multitud de casos particulares, con cantidades financieras específicas (principio de *status quo*) no demasiado ajustadas a condiciones objetivas de reparto de aplicación general. El respeto a las condiciones previas se ha mantenido en el último acuerdo al no querer asumir el riesgo de introducir modificaciones que perjudicaran a ninguna de las Comunidades Autónomas.

Las cifras del primer año de aplicación del vigente sistema de financiación ha puesto de manifiesto también una cierta falta de transparencia ante la opinión pública de los resultados alcanzados en la práctica. La diferencia entre el coste anunciado y el verdaderamente pactado es elevada (4.086,71 millones de euros en 2002: el 0,58% del PIB). Si bien una parte de la desviación viene explicada por la actualización de los índices de referencia entre el año base (1999) y el primer ejercicio de aplicación del sistema (2002) y la inclusión de las competencias no comunes incluidas en el sistema, a la espera de poder conocer con detalle su grado de incidencia, hay motivos para pensar que las negociaciones bilaterales desarrolladas con posterioridad a la firma del Acuerdo en julio de 2001, también incidieron en una distribución final no demasiado coherente con los criterios objetivos de reparto incluidos en el sistema.

Aún cuando no se disponga de un punto de partida cuantitativo adecuado en el valor total de las políticas autonómicas, los criterios de reparto territorial del coste global que recoge la fórmula incluida en el modelo son sólidos o, como mínimo, razonables. El uso de la población como criterio general, corregida con el envejecimiento y la insularidad en el capítulo de asistencia sanitaria y de servicios sociales, es una elección que reúne ventajas de simplicidad y coherencia.

La aparición de los resultados oficiales en 2002 desvirtúa la fórmula base del modelo y demuestra la excesiva influencia de variables catalogadas inicialmente como residuales introducidas en la etapa bilateral. En la práctica, las modulaciones, el respeto de la situación anterior (*status quo*) y los fondos específicos llevan a un resultado final en la distribución territorial discutible en términos de equidad.

Los factores no objetivos, y por tanto, discrecionales explicarían las excesivas diferencias en la financiación por habitante (2002) que permiten a algunas Comunidades Autónomas obtener cantidades muy superiores a la media estatal, totalmente incoherentes con los criterios de distribución del propio sistema (Cantabria: 118,6, Extremadura: 117,5 y La Rioja: 114,9 sobre índice 100 para la media estatal). La distancia de recursos por habitante de 33,4 puntos entre el primer y el último receptor (Cantabria y Baleares respectivamente) refleja que el Fondo de Suficiencia supera su función en el modelo: instrumento de solidaridad que sirve para garantizar a todos los territorios los recursos necesarios para prestar el nivel asegurado por el Estado de bienes y servicios transferidos. La amplitud en las desviaciones no se explican tampoco por las diferencias territoriales en el porcentaje de población mayor de sesenta y cinco años, ni por la insularidad, ni las diferencias en superficie, al ser todas ellas variables con una ponderación reducida en la fórmula de distribución territorial de los recursos.

La información disponible referida a 2002 permite afirmar que la asignación de recursos a la asistencia sanitaria no es la causa de las deficiencias de equidad del modelo, con excepción de Cantabria y La Rioja donde la sobrevaloración de esta política en relación a los criterios de distribución territorial del modelo, incide de forma significativa en su financiación total.

No es lógico ni aceptable que algunos territorios reciban una financiación superior no apoyada en criterios objetivos para la prestación de las mismas políticas (tramo autonómico); menos aún que la diferencia pueda alcanzar hasta una tercera parte en los dos extremos de la relación. Los resultados en 2002 demuestran que el modelo de financiación aprobado cuenta con un sólido componente de solidaridad en el año base (equilibrio estático) concretado en el Fondo de Suficiencia, sustitutivo del papel jugado en el sistema anterior por la fórmula de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), pero *las amplias diferencias en los resultados territoriales obtenidos en la financiación de las políticas autonómicas ponen en cuestión su equidad*, uno de sus principales objetivos, con el subsiguiente peligro de deslegitimación social y político del sistema.

La otra conclusión tiene que ver con el uso de los Gobiernos Autonómicos de su capacidad normativa en los impuestos propios que giran sobre la renta. Ninguna Comunidad Autónoma ha elevado los tipos de gravamen de la tarifa autonómica del IRPF (33% del total), su instrumento de recaudación más potente. En sentido contrario, la mayor parte ha utilizado su amplia competencia normativa para reducir los ingresos propios al introducir más deducciones en la cuota del impuesto. Esta conducta ha estado acompañada de múltiples promesas de reducción cuando no eliminación del Impuesto de Sucesiones.

En cuanto a los impuestos indirectos, algunas de las Comunidades Autónomas la mayor parte ha incrementado el Impuesto sobre Transmisiones y algunas han utilizado parcialmente su capacidad normativa en el Impuesto Minorista por Venta de Hidrocarburos, el denominado de manera incorrecta céntimo sanitario. En resumen, el uso de la capacidad normativa autonómica sobre las fuentes de ingreso no ha sido aprovechado para conseguir más recursos financieros y cuando las Comunidades Autónomas se han decidido a hacerlo han actuado siempre subiendo los impuestos sobre el consumo, aquellos que se perciben menos por los ciudadanos, y disminuyendo los impuestos sobre la renta, los más visibles electoralmente.

La estructura interna promedio de los presupuestos autonómicos puede definirse como bastante dependiente de recursos ajenos, es decir, con una autonomía fiscal todavía limitada. Los Gobiernos Autonómicos son responsables parciales de este resultado con las decisiones sobre sus impuestos propios pero la insuficiente autonomía fiscal está también provocada por el elevado protagonismo dentro del conjunto de los ingresos de la asignación territorial de un porcentaje de los impuestos sobre el consumo sobre los que no tienen capacidad normativa.

Los datos oficiales del primer ejercicio en el que se aplicaba el nuevo modelo de financiación no permite una valoración global positiva: se mantiene un excesivo margen de discrecionalidad en la distribución territorial de los recursos, saltándose los criterios objetivos marcados en el sistema y el avance en corresponsabilidad fiscal es limitado. En paralelo, la ausencia de un ejercicio creíble de valoración del coste de los bienes y servicios autonómicos sigue provocando críticas a la suficiencia del sistema, con especial atención en la asistencia sanitaria. Esta conclusión deja en mal lugar a los responsables de la implantación del nuevo modelo quienes, a pesar de disponer de una posición cómoda de mayoría absoluta de su partido en las Cortes Generales, renunciaron a afrontar las reformas estructurales en un tema capital como es la financiación autonómica, perdiendo una buena oportunidad de avanzar en la solución del problema. Su conducta, nada cercana al interés general, estuvo agravada por haber presentado como resuelto ante la opinión pública algo que la práctica ha demostrado que está sin solucionar.

El sistema autonómico de financiación no agota las políticas de gasto de los Gobiernos Autonómicos, que cuentan además con ingresos adicionales, entre los que destacan los de la Unión Europea. La incidencia de las políticas regionales comunitarias no es despreciable y los fondos estructurales gestionados directamente por las Comunidades Autónomas suponen una aportación significativa en sus políticas de inversión, pero es la Política Agrícola Comunitaria la que tiene el mayor impacto en aquellos territorios donde están ubicados las explotaciones (Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Andalucía). La suma de ambas políticas aumenta sensiblemente los recursos disponibles en el presupuesto por determinadas regiones hasta un punto, que si bien está justificado por el carácter regional de las políticas comunitarias, es decir dirigidas a las regiones menos desarrolladas, podría sustentar protestas de aquéllas no beneficiadas al analizar los recursos por habitante de los presupuestos autonómicos.

La reciente ampliación de la Unión Europea construye un horizonte de drástica disminución de los Fondos Estructurales recibidos por las regiones españolas, pero no es así para las ayudas agrícolas que si bien pueden reformarse parece difícil que disminuyan tan sensiblemente y, por tanto, seguirán alimentando el nivel de recursos por habitante de las regiones receptoras.

8.3. Soluciones generales y particulares

Las deficiencias enumeradas mantienen en primer plano la polémica sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, una crítica extendida en algunas ocasiones a la distribución de funciones entre administraciones, que cuestiona implícitamente el actual modelo de estado. Ante los



problemas constatados han aparecido diferentes propuestas, algunas de aplicación global y otras específicas. Una de carácter global es la solicitud de una nivelación utilizando como referente la mayor financiación por habitante de las existentes en la actualidad (igualación por arriba), una opción que permitiría ganar a todas las Comunidades Autónomas con excepción de aquella que ya recibe esos recursos. Esta alternativa tiene como primera dificultad su elevado coste: en 2002 ascendía a 12.543,89 millones (1,8 puntos del PIB).

La pregunta que aparece inmediatamente se refiere a qué administración debe aportar los nuevos y cuantiosos recursos: si debe ser la Administración Central, transfiriendo parte de los suyos, o las Comunidades Autónomas, elevando sus impuestos propios para después recalcularse el Fondo de Suficiencia. La menor presión fiscal española comparada con la media comunitaria permitiría una operación de estas características, pero hay serias dudas de que los gobiernos la asuman en un momento como el actual en el que está de moda prometer bajadas de impuestos a sus gobernados. La alternativa de solicitar más transferencias al Estado, en dinero o en proporción de sus impuestos, tiene el inconveniente de limitar el grado de intervención de éste con las políticas públicas de su competencia, salvo que asuma íntegramente el coste político de una subida del tramo estatal de impuestos para pagar las mayores prestaciones de los bienes y servicios de competencia autonómica. Una alternativa sin duda bastante peculiar, no solo conocida la distribución de funciones entre niveles de gobierno sino más aún cuando se conoce que la Administración Central (sin la Seguridad Social) dispone de un volumen reducido de recursos sobre los que pueda tener capacidad de decisión propia. Una débil posición agravada por las deficiencias en las políticas de su competencia que requerirían de recursos adicionales a los utilizados en 2005 (Seguridad Ciudadana, Defensa, Infraestructuras, I + D + i, Vivienda, ...).

La petición de soluciones específicas parte siempre de los territorios con mayor nivel de desarrollo, los más ricos, y suele estar apoyada en el concepto de balanza fiscal, de manera que a partir de un saldo desfavorable obtenido como diferencia entre las aportaciones de las personas físicas y jurídicas al sistema tributario realizadas por sus residentes y las políticas públicas desarrolladas en su territorio, demandan un modelo de financiación especial que equilibre el resultado. Sus defensores atribuyen al territorio el origen de la aportación, cuando la obligación y la cuantía de la tributación recae sobre la persona física o la sociedad mercantil según su nivel de renta.

El objetivo buscado por quienes utilizan este concepto podía ser un aumento en su territorio de las políticas de la Administración Central; sin embargo, habitualmente, la propuesta pretende más bien rebajar de forma severa las aportaciones a la caja colectiva de una determinada región o nacionalidad, lo que en definitiva implica negar un determinado territorio común como lugar donde se deben desarrollar las políticas públicas, para cambiarlo por otro distinto. Un planteamiento de corte nacionalista poco afín a la ideología progresista, si se asume el estado español como territorio común donde se desarrolla la actividad social, política y económica, tal y como recoge la Constitución Española.

La solución de establecer un límite a la aportación realizada a la caja común es en la práctica una fórmula corregida del sistema foral, con las mismas consecuencias para el interés general, aunque su impacto pueda ser inferior dependiendo de la cuantía y/o porcentaje donde se establezca el límite. Su aplicación limita la capacidad de redistribuir la renta tanto en la función directa de la Administración Central con sus políticas propias, como en la realizada de forma indirecta al mantener en todos los territorios el nivel garantizado en las políticas autonómicas. Aceptar una fórmula de estas características a alguna región o nacionalidad tendría un efecto contagio inmediato en todas aquellas con saldo negativo en su balanza fiscal, multiplicando el efecto negativo en la capacidad del Estado para desarrollar sus políticas.

El negativo efecto de las disparidades en las Comunidades Autónomas de Régimen Común está, no obstante, lejos del provocado por los sistemas forales que con su metodología actual, disponen de como mínimo un cuarenta por ciento más de recursos por habitante que la media de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (País Vasco: 142 y Navarra: 139 sobre índice 100 para las de Régimen Común⁶²). El motivo es su ausencia de aportaciones a las políticas regionales o

⁶² DE LA FUENTE. *Op citada*. Utilizando el criterio de Impuestos concertados deducido el cupo comparado con recursos sistema de financiación Régimen Común en 2002, el resultado aumenta a 209,0 en el País Vasco y 199,2 en Navarra sobre un índice 100 en el territorio de Régimen Común.

