



# Financiación autonómica: el cascabel del gato

ESTHER MARTÍN DEL CAMPO  
Redactora Jefe de Gaceta Médica

La fábula de Esopo, que cuenta cómo un grupo de ratones trazan un plan para ponerle un cascabel al gato que pueda alertarles de su llegada, comparte “moraleja” con este repaso a la revisión del modelo actual de financiación autonómica. Como en el cuento, a menudo se buscan soluciones difíciles de realizar, más aún si la última palabra depende de voluntades políticas dispares e intereses enfrentados.

**KEY WORDS:** Financiación autonómica, financiación sanitaria, gasto sanitario, financiación finalista



Si algo tienen en común los últimos intentos por mejorar el modelo de financiación autonómica en nuestro país, la fuente que alimenta el sistema sanitario, es el haber sido gestados en momentos especialmente convulsos.

El modelo vigente, que se materializó en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, se ideó en un contexto en el que la palabra recesión dominaba todos los titulares. El gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero sacó adelante su propuesta en un Consejo de Política Fiscal y Financiera que recabó el apoyo de las comunidades del PSOE, Cantabria, Canarias y la ciudad de Ceuta, y con la abstención, pautada por Mariano Rajoy, de las comunidades populares. No hay que perder de vista que, a corto plazo, la revisión del modelo anterior permitía engordar la tarta que se repartía entre las comunidades autónomas en 11.000 millones de euros.

Por su parte, el futuro modelo de financiación autonómica, una prioridad para el Gobierno de Mariano Rajoy desde principios

de este año, tiene como trasfondo la letanía del desafío independentista catalán, en plena efervescencia. Tras el fracaso del pacto fiscal propuesto por Artur Mas en 2012, con el régimen foral vasco y navarro en el punto de mira, la Generalitat mostró señales claras ya a principios de año de su voluntad de mantenerse al margen en estas negociaciones.

Su máximo responsable ya fue una de las ausencias más destacadas, junto con el presidente del País Vasco, en la Conferencia de Presidentes del 17 de enero en la que se apuntó la necesidad de agilizar el diseño de una nueva fórmula para un reparto más justo de los recursos económicos. Tampoco participó ningún experto a propuesta del gobierno catalán en el llamado Comité de Expertos que recibió el encargo de preparar el informe que habrá de marcar las líneas del próximo modelo de financiación autonómica en el que hoy se trabaja desde la esfera política. Sus ambiciones, aunque íntimamente relacionadas con el reparto de los recursos económicos, ya iban por otro camino.



## FALLOS DEL MODELO ACTUAL

El actual Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen común y las ciudades con estatuto de autonomía (SFA), integra la financiación de todos los servicios traspasados, entre ellos la sanidad, a través de los tributos cedidos, de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el llamado fondo de Garantía, y del Fondo de Suficiencia Global. Además, cuenta con dos fondos de convergencia autonómica, el Fondo de Competitividad y el Fondo de cooperación, que reciben recursos adicionales del Estado.

Para Alain Cuenca, profesor titular de Economía Pública de la Universidad de Alcalá —y uno de los expertos que participó, a propuesta de Aragón, en la elaboración del informe del comité de sabios— el problema principal que ha sufrido este modelo “ha sido la caída de los ingresos públicos que, lógicamente, afectó a los ingresos de las comunidades autónomas y por ello no cubrió las expectativas”, apunta. El especialista sostiene que cuando comenzaron a recuperarse los ingresos autonómicos en 2014, el problema ha sido “que no se ha producido convergencia en los recursos por habitante, por lo que se mantienen las desigualdades de inicio y han aumentado en el caso de Cantabria y La Rioja”.

El economista destaca que la financiación de la sanidad está incorporada a este modelo, de modo que “el impacto se ha producido de manera diferente según las decisiones que hayan tomado cada uno de los gobiernos autonómicos”. Aunque Cuenca subraya que, “no cabe duda de que cuando caen los ingresos públicos, el gasto público en sanidad sufre”.

Para Jaume Puig-Junoy, profesor titular del Departamento de Economía y Empresa de la Universitat Pompeu Fabra, “el modelo de 2009 no ha resuelto los problemas de equidad vertical, la evolución de las necesidades de gasto de educación, sanidad y servicios sociales en manos de las comunidades autónomas por encima del resto de servicios públicos en manos del Estado.

El economista admite que el modelo de 2009 supuso “una mejora en la línea de una financiación capitativa, pero limitada a las comunidades autónomas de régimen común”, aunque indica que la ha continuado pervirtiendo con los fondos adicionales para mantener el status quo de las comunidades sobrefinanciadas, de forma que el resultado ha mantenido injustificadas desigualdades en la financiación per cápita ajustada por demografía. Finalmente, incide en que el modelo de 2009 continúa concediendo un limitado espacio fiscal a la autonomía de las comunidades y no premia adecuadamente el esfuerzo fiscal.



## BARRERAS PARA EL CAMBIO

A pesar de la necesidad de transformar el escenario actual, las dificultades para acometer una nueva reforma del modelo de financiación autonómica, de la que se habla ya desde hace años, han impedido su avance. Entre las barreras fundamentales para acometer un cambio de este calado Alain Cuenca ofrece su visión particular: “Cambiar el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común requiere aportar recursos adicionales por dos motivos. Si se quiere reducir la desigualdad entre comunidades autónomas sin que ninguna pierda, alguien tiene que poner más recursos en el sistema. Si, además se quieren recuperar los recortes en el Estado del Bienestar realizados durante la crisis, se necesitan más recursos para todas las comunidades autónomas. Eso es lo que bloquea la reforma”, sentencia.

Sobre este mismo asunto, Puig-Junoy remarca que “en realidad, hace años que en lugar de hablar de financiación autonómica se habla solo del reparto de los recursos predeterminados globalmente por el estado entre las comunidades autónomas de régimen común”. Algo que transcurre, indica “en un completo olvido de que las inequidades importantes, en su opinión, proceden del sistema foral y de la ausencia de criterios objetivos que permitan captar la evolución dinámica de las necesidades de servicios como la sanidad y la educación frente al resto de servicios públicos que siguen en manos del estado”.

Puig-Junoy: “Hace años que en lugar de hablar de financiación autonómica se habla solo del reparto de los recursos predeterminados por el Estado”





## EL ÚLTIMO IMPULSO

La renovación de este modelo, que no ha cumplido las expectativas de las comunidades autónomas, está en la agenda política desde hace años. El impulso más decidido arrancó a principios de año en la VI Conferencia de Presidentes, celebrada en enero de 2017. En las dos primeras conferencias, celebradas en octubre de 2004 y septiembre de 2005, antes de la reforma anterior, los presidentes analizaron la financiación de la asistencia sanitaria en su primera cita, para dar paso a la firma de un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas sobre esta materia en la segunda reunión. Se fijó así una aportación total del Gobierno de 3.042,4 millones de euros para 2006 y de 3.142,4 millones de euros para 2007.

Doce años después, la financiación autonómica, esta vez en términos generales, ha vuelto a estar sobre la mesa. En esta ocasión, los responsables regionales incidieron en la necesidad de pagar los servicios públicos fundamentales por su coste real, una de las principales novedades del encuentro. El Estado ha de tener en cuenta, insistieron varios portavoces, que el coste de prestar un servicio sanitario a una persona de 85 años no es el mismo que el de un joven.

Todos coincidieron, en cualquier caso, en que habrá un nuevo modelo si hay un amplio consenso. Si no es así, remarcaron, no habrá reforma.

En aras del perseguido consenso, se acordó la creación de una Comisión de Expertos con el objetivo de realizar los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación que pueda sustentarse en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

Para cumplir este acuerdo, en febrero se constituyó la Comisión de Expertos, formada por profesionales independientes propuestos por la administración general y por las comunidades autónomas de régimen común y las ciudades con estatuto de autonomía.

## DOS MODELOS SINGULARES

En nuestro país existen dos modelos de financiación autonómica. Dentro del régimen Común, en el que se integran todas las comunidades, salvo País Vasco y Navarra, la comunidad de Canarias también cuenta con un régimen económico y fiscal especial por razones históricas y geográficas, que tiene en cuenta las indicaciones de la Unión Europea sobre regiones ultra periféricas, como es el caso.

Ceuta y Melilla participan de la financiación autonómica, pero también del régimen de financiación de haciendas locales. Cuentan con un régimen de fiscalidad indirecta con un impuesto alternativo al IVA., por ejemplo.

El sistema de financiación de régimen general es la principal fuente de recursos de las comunidades, que disponen también de tributos propios, transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, fondos de la Unión Europea, etc.

Por otro lado, el régimen foral se rige mediante convenios aprobados con Navarra en 1990 y con el País Vasco en 2002 y 2007. La Constitución ampara el respeto a los derechos históricos de los territorios forales dentro del marco de esta misma norma y de los estatutos de autonomía.

Ambos establecen que las relaciones de orden tributario y financiero con el Estado se regularán por estos sistemas de concierto.

País Vasco y Navarra pueden mantener, establecer y regular su régimen tributario. Fuentes del Ministerio de Hacienda explican que ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los impuestos especiales y en el IVA) corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra.

La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y por su parte, contribuyen a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas a través de una cantidad denominada "cupos" o "aportación".

Estos cupos se fijan cada cinco años y se actualizan con carácter anual, para aplicarse al presupuesto de ingresos del Estado.



Sus análisis se resumen en un informe que fue presentado a la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, y al ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, el 26 de julio, dando el salto en días posteriores al Consejo de Política Fiscal y Financiera y el Consejo de Ministros.

Tras 19 sesiones de trabajo, los expertos perfilaron un documento que tiene como objetivo reforzar los ingresos regionales. El informe recomienda que las comunidades autónomas puedan subir el IVA y los impuestos especiales de manera colegiada, incrementando los tipos del impuesto de forma conjunta. De este modo, se establecería un tramo autonómico, separado del estatal.

Asimismo, plantean simplificar el modelo actual reforzando un fondo básico de financiación, sostenido por la recaudación del IVA y los impuestos especiales en manos de las comunidades. En la misma línea, proponen suprimir los diferentes modos del modelo actual y crear una sola herramienta que permita reducir la desigualdad de financiación por habitante en competencias homogéneas, al mismo tiempo que articulan un mecanismo para costear las competencias particulares de algunas autonomías.

Dentro de esta propuesta, se respetaría la petición de las comunidades que salen mejor paradas con el modelo actual, de manera que ninguna de ellas pueda perder posiciones en este reparto con el futuro sistema, manteniendo el actual *status quo*.

Por otra parte, los especialistas recomiendan reestructurar la deuda del Fondo de Liquidez Autonómica, con los que el Estado ayuda a las comunidades desde 2012. En este punto, los expertos se han dividido en dos posiciones. Una parte de ellos entiende que forman parte de la deuda financiera de las comunidades, son compromisos que se han de cumplir sin excepción. Mientras otros especialistas se muestran partidarios de que pueda haber quitas de esta deuda, valorando muy bien qué parte de estos procede de falta de financiación o de un mal uso de los recursos.







## ASÍ LO VEN LOS ECONOMISTAS

Alain Cuenca, que ha sido miembro de este grupo de trabajo, cree que el documento va en la buena dirección. Cuenca coincide en que las aportaciones más relevantes son la posibilidad de este IVA colegiado, que pueden “aumentar o reducir” con límites, pero también “un mecanismo que contempla una aportación de las comunidades forales de País Vasco y Navarra, muy importante para reducir las enormes desigualdades entre régimen común y foral”.

Otro de los economistas que participaron en este comité, Ángel de la Fuente, director de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea), en su caso a propuesta de la Administración central, también remarca que la propuesta del grupo plantea una asignación de recursos “más equilibrada, más igualitaria y transparente”. “Hemos tratado de simplificar el modelo y de establecer criterios claros de reparto y nivelación”, sentencia.

Sin embargo, el contenido de este informe no convence a todos. Para Puig-Junoy, “resulta difícil identificar aportaciones relevantes en un documento de una comisión de expertos en la que se ha optado por introducir escasos cambios en un claro escenario de más de lo mismo”, cuestiona. Además, pone el acento en que los expertos que han participado no actúan “como tales por su reputación, sino como representante de ‘parte’”. Con todo ello, su crítica principal es que “ha prevalecido la apuesta por mantener el status quo y por fijarse más en las cifras resultantes que en establecer criterios y reglas”.

Además, las críticas al propio informe también han partido desde alguno de los miembros del grupo de trabajo. Guillem López Casanovas, Catedrático de Economía de la Universitat Pompeu Fabra, que participó en su elaboración, manifestó su descontento con el resultado en varios artículos publicados en la prensa general.

El economista subrayó que con la entrega de este documento se ha cerrado “una puerta más a la necesaria reconciliación de dos socie-



dades divididas”. “Se cierra la oportunidad de hacer converger a dos naciones claramente incluidas en España, como son la catalana y la vasca, algo que hubiera sido posible si se hubiera optado por una doble vía que propuse en mi voto particular, a modo de enmienda a la totalidad, y a la que se podrían sumar, si lo deseaban, otras comunidades que quisieran profundizar en su autogobierno”, sentenció.

No obstante, el economista deja en el aire la posibilidad de que algún responsable político, “que agrupe sentido común y sensibilidad de autogobierno”, pueda recuperarla en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

## UNA SIMULACIÓN

Si finalmente este modelo de financiación autonómica saliera adelante, sobre la base del informe de los expertos, la Comunidad de Madrid, Cataluña, Baleares y Canarias aumentarían sus recursos. Así se desprende del análisis de las estimaciones de un trabajo realizado por Ángel de la Fuente en Fedea, que recoge simulaciones de la propuesta del Comité.

No obstante, el especialista destaca que “habrá que ver” qué sucede con la aplicación real. “Nuestro informe deja abiertos aspectos muy importantes del modelo que habrán de concretarse a través de una negociación política entre todas las administraciones implicadas”, destaca. Entre ellos, está el grado de nivelación del sistema (ver en qué medida se igualan los recursos de comunidades con distintos niveles de renta para aproximar su capacidad de prestación de servicios) y las ponderaciones de variables como la superficie, la dispersión o los costes fijos en el cálculo de las necesidades de gasto, expone.

En función de lo que se acuerde, insiste en que los resultados pueden ser bastante distintos pero, “en cualquier caso, es casi seguro que nuestra propuesta mejoraría la situación de las comunidades que ahora tienen una menor financiación por habitante ajustado, que son Valencia, Murcia, Andalucía, Madrid y Cataluña”. Lo que pueda pasar con Baleares y Cana-





rias es más incierto, matiza. Baleares ahora está entre las comunidades mejor financiadas y podría perder algo dependiendo del grado de nivelación que se acuerde, y la posición de Canarias dependerá mucho de cómo se traten los llamados Recursos REF, es decir, los ingresos de la comunidad por una serie de tributos indirectos que son distintos de los que se aplican en el resto del país y que tienen un status peculiar a efectos del sistema de financiación, aclara.

De la Fuente:  
“Plantear una  
financiación  
finalista  
supondría  
imponer  
restricciones  
innecesarias e  
ineficientes a las  
CC. AA.”

## LEJOS DE UN ESQUEMA FINALISTA PARA LA SANIDAD

Desde el sector, han sido muchas las voces que llevan años reclamando una financiación finalista para la sanidad, de la que pasa de largo este modelo. En este sentido, De la Fuente explica que la Comisión no es partidaria de ir hacia un modelo de financiación condicionada, dividida en bloques. “Pensamos que esto supondría imponer unas restricciones innecesarias e ineficientes que limitarían la autonomía de las comunidades para distribuir sus presupuestos de la manera que consideren más apropiada”, apunta.

Sin embargo, admite que son conscientes de que este es un capítulo muy importante de gasto para las comunidades, y han realizado recomendaciones que intentan ayudar a que las necesidades relativas de gasto se recojan de la mejor manera posible.

Una de ellas, explica, consiste en ligar la ponderación de los indicadores sanitarios en la fórmula de necesidades de gasto, la llamada población ajustada, al peso observado de la sanidad en el gasto operativo de las comunidades autónomas.

“Hemos intentado diseñar un sistema que reparta los recursos existentes entre comunidades de una forma más razonable que el actual. Luego cada comunidad tiene la responsabilidad de asignar sus recursos entre competencias de la mejor forma posible en función de las necesidades y preferencias de sus ciudadanos”, añade el especialista.

La propuesta es de un modelo de financiación de todas las competencias, confirma Alain Cuenca. “No puede ser de otro modo mientras el reparto de poder en sanidad sea el que prevé la Constitución y los Estatutos de autonomía. La suficiencia financiera de la sanidad está garantizada en un modelo general en el que las comunidades autónomas deciden cuanto gastan, apunta. “Si necesitan más dinero, pueden elevar sus propios tributos. Esto ya es así, y la propuesta de la comisión de expertos para el nuevo periodo solo pretende reforzar la autonomía”, en opinión del economista.



José Martínez Olmos, senador socialista.

## DEBATE PARLAMENTARIO SOBRE FINANCIACIÓN

En el ámbito parlamentario, una de las voces autorizadas para hablar de financiación autonómica y sanitaria es la del senador socialista, José Martínez Olmos. Su planteamiento es que la mejora de la economía tiene que traducirse en más recursos para el Estado del Bienestar. Olmos es un firme partidario de poner encima de la mesa los costes reales del Sistema Nacional de Salud, que estima en un 15 por ciento más lo presupuestado, es decir, entre 8 y 9 mil millones de euros.

Es una de las líneas que ha plasmado sobre este tema en la Proposición No de Ley presentada hace unas semanas en el Senado, en la que instó al Gobierno a promover un Consejo Interterritorial Monográfico sobre financiación sanitaria.

El senador hace hincapié en la necesidad de que las comunidades dispongan de los recursos que realmente gastan, a fin de evitar una respuesta diferente de gestión para cumplir objetivos de déficit que acentúe las diferencias entre regiones.

Cambiar la distribución del poder sería una decisión política de hondo calado que no corresponde a unos expertos, sentencia Cuenca, que argumenta, además, que “en todo caso, no hay razones técnicas para ese cambio”.

Sobre este tema, Jaume Puig-Junoy también subraya que hay escasas razones objetivas y económicas a favor de la financiación finalista de la sanidad, “en un marco político de respeto

a la voluntad democrática de los parlamentos autonómicos”. La suficiencia debe garantizarse, con un reparto equitativo de los fondos destinados a las comunidades —equidad horizontal— que tenga en cuenta el esfuerzo fiscal y con una asignación equilibrada de recursos entre niveles de administraciones públicas según sus servicios (equidad vertical), tal y como detalla.



La Conferencia de Presidentes celebrada a principios de año marcó el pistoletazo de salida de la anunciada reforma de la financiación autonómica, que ha seguido avanzando con la creación del Comité de Expertos que presentó su informe en el mes de julio.



Por el contrario, el modelo sí contempla la posibilidad de elevar la autonomía de las comunidades para implementar copagos. Alain Cuenca afirma que “sería perfectamente viable: es así ahora en otros servicios, como la educación universitaria, por ejemplo”. Siempre que se utilice bien este instrumento, razona, las repercusiones serían mejoras en la eficiencia sin perjudicar la equidad.

Sin embargo, Jaume Puig-Junoy considera que es un consejo carente de justificación teórica recomendar la implantación de copagos sanitarios como instrumento de financiación. La función básica de los copagos en un sistema de salud, sin entrar en cómo debe ser su diseño, es la de ayudar a poner orden y racionalizar el consumo y la utilización, más que convertirse en una fuente importante de financiación que crearía importantes barreras de acceso según renta,

declara el economista. “En fin, otra oportunidad perdida”, lamenta.

Una vez que están tejidos los mimbres de la próxima reforma, la pelota queda ahora en el tejado de la esfera política. ¿Serán capaces de diseñar un nuevo modelo de financiación más equitativo a corto plazo? ¿Se corre el riesgo de empeorar el sistema actual?

La respuesta para Puig-Junoy es contundente. “Todos los indicios que ha dado el Estado español permiten tener dudas razonables sobre la voluntad de mejora del sistema actual en el marco de un estado descentralizado que pretenda salir de una vez del inequitativo anclaje en el status quo”, concluye el economista de la Universitat Pompeu Fabra.

Por su parte, Alain Cuenca es consciente de las numerosas dificultades políticas para la reforma. Incluso antes de que se sucedieran los últimos acontecimientos en la escalada independentista,

Cuenca: “Alcanzar un acuerdo entre las CC. AA. requiere aportar más recursos y una reforma fiscal en paralelo”

con la agitada votación y la anunciada declaración unilateral de independencia de Cataluña como sonido de fondo al cierre de esta edición.

“Un nuevo modelo de financiación requiere sentar a la mesa de negociación a Cataluña. Una vez logrado esto, habría que tratar de alcanzar un acuerdo unánime entre las 15 comunidades autónomas y el gobierno central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que requiere aportar más recursos y, por tanto, una reforma fiscal en paralelo”, expone. Todo ello, recuerda, debe ser luego aprobado por el Parlamento, lo que solo ve posible si hay un amplio pacto político en el que estén al menos el Partido Popular y el PSOE.

Una carrera de obstáculos en continuo crecimiento alejará aún más la meta de un nuevo modelo de financiación autonómica que, con toda seguridad, tendrá que esperar no se sabe cuánto. ■