

El presupuesto de las Comunidades Autónomas en un contexto de descentralización administrativa

Cristina Herrero Sánchez

Raquel Carrasco Pérez de Mendiola

Dirección General de Coordinación Financiera con
las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.
Ministerio de Economía y Hacienda

En el contexto económico actual se ha reavivado el debate sobre el papel del sector público en las economías occidentales. Aunque los argumentos empleados son de diversa índole, desde una perspectiva económica, las cuestiones fundamentales que se plantean giran en torno a la definición de los objetivos de la actuación pública, la selección de los medios más adecuados para su consecución y las implicaciones que sobre la actividad económica en su conjunto tiene la utilización de los instrumentos elegidos.

Así, se cuestionan aspectos como la correcta dimensión del sector público, el grado de eficacia y eficiencia de la gestión pública o las consecuencias económicas de sus intervenciones. En esta línea, y en el ámbito de una Administración Pública descentralizada como la nuestra, resulta necesario poner de manifiesto, a partir de un análisis general de la evolución del sector público español, el papel que juegan las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público y el seguimiento que de la misma puede llevarse a cabo, tanto a nivel institucional como por los propios ciudadanos, a partir de los canales de suministro de información existentes entre los diversos niveles de Gobierno, tanto más cuanto parece existir la convicción generalizada de que el proceso de descentralización implica un incremento del gasto público y el desconocimiento de la actuación desarrollada por las distintas Administraciones.

A este fin se destinan los dos primeros apartados de este trabajo, en los que se hace un esbozo de la evolución del gasto autonómico y de la información suministrada por las Comunidades Autónomas al Consejo de Política Fiscal y Financiera, acerca de su cuantía, composición y finalidad, así como sobre la configuración jurídica concreta del sector público encargado de su gestión.

Por otra parte, esta creciente participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público y la orientación de su actividad hacia la prestación de bienes y servicios fundamentales, unido a la importancia del presupuesto como registro de la actividad administrativa y como instrumento al servicio del diseño y ejecución de la política de estabilidad presupuestaria, justifica que el tercer apartado tenga como objetivo analizar la estructura y contenido de los presupuestos autonómicos en su doble vertiente de ingresos y gastos, con las limitaciones impuestas por la extensión y alcance de este trabajo y por la disponibilidad de los datos que sustentan el citado análisis.

1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

1.1. Aspectos generales

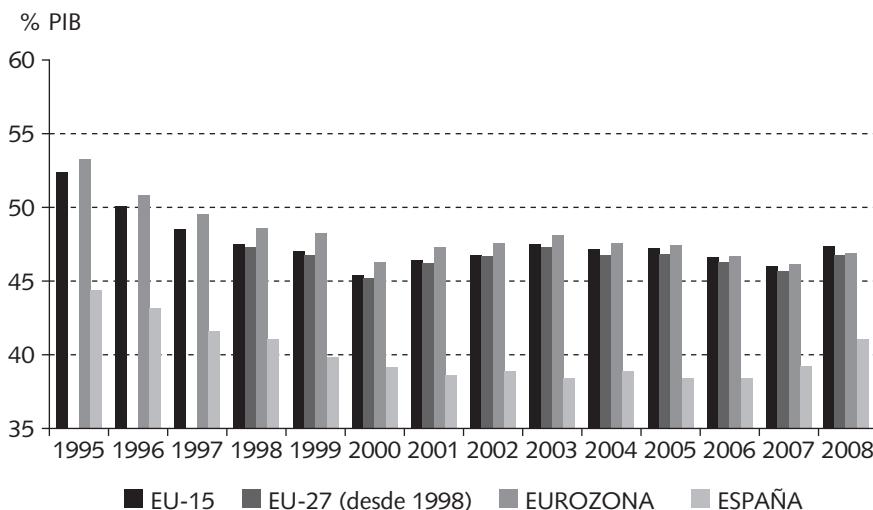
En España, la aplicación de los principios reconocidos en la Constitución Española de 1978 y la evolución política y social del Estado hacia la construcción y consolidación del llamado «Estado de bienestar» ha condicionado de manera decisiva la evolución del gasto público, que se ha caracterizado por un incremento relativo del gasto social en detrimento de las funciones clásicas del Gobierno y por una descentralización de su gestión instrumentada a través de la asunción de mayores competencias por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

El gasto público en España ha crecido en los últimos diez años a una tasa media del 7,3 por ciento, registrándose a partir del ejercicio 2006 tasas de variación superiores al 8 por ciento. No obstante, la importancia relativa del sector público en España se redujo en tres puntos del PIB durante el periodo 1995-2008, al igual que ocurrió en el resto de los países de la Unión Europea en los años anteriores a la formación de la Unión Monetaria en 1999. El gasto público total en la Unión Europea (UE-15) se redujo del 52,4 por ciento del PIB en 1995 hasta el 47,3 por ciento en 2008, habiéndose producido la mayor parte de esta variación en la segunda mitad de los años noventa. Esta disminución se debió tanto a decisiones discrecionales de la Administración como a las importantes tasas de crecimiento del

PIB durante el periodo analizado y a la reducción gradual de los pagos en concepto de intereses de deuda.

El gasto público en España ha seguido esta tendencia, si bien el descenso de su peso relativo en términos de PIB no ha sido tan acusado, lo que ha permitido reducir en dos puntos la distancia con la media europea. En 2008, último ejercicio para el que se dispone de información en términos de contabilidad nacional, el gasto de las Administraciones Públicas españolas representaba el 41,1 por ciento del PIB, algo más de tres puntos por debajo de la situación existente en 1995.

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO



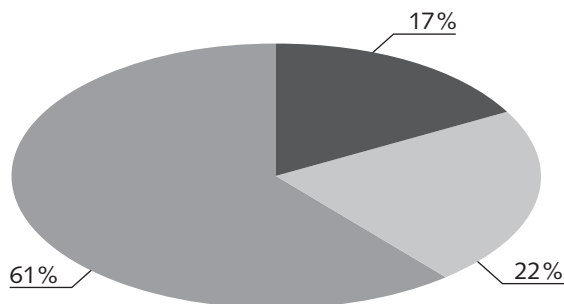
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

Por otra parte, la evolución de la concepción del Estado ha supuesto el aumento de los niveles de protección de amplias capas de la sociedad a través de programas de transferencias de rentas para cubrir situaciones de necesidad (extensión del modelo universal en los sistemas públicos de pensiones, prestaciones económicas de desempleo o programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social) y de la universalización de los gastos sociales en Sanidad, Educación y, en menor medida, Vivienda y otros programas de bienestar comunitario. Esta situación se ha traducido en un cambio en la orientación del gasto desarrollado por las Administraciones Públicas, caracterizado por una disminución del peso relativo de las funciones administrativas tradicionales, Servicios generales, Defensa y Orden público, en

favor de los gastos por prestaciones sociales y provisión de bienes preferentes.

Desde esta óptica podemos decir que, en la actualidad, el gasto de las Administraciones Públicas tiene un marcado carácter social, ya que en torno al 60 por ciento del mismo se concentra en las funciones de Sanidad, Educación y Protección social, funciones 8, 9 y 10 de la Clasificación de Funciones de las Administraciones Públicas de Naciones Unidas (CFAP), a la que el SEC-95, modificado por el Reglamento (CE) nº 113/2002 de la Comisión, recurre, entre otras cuestiones, para la clasificación del gasto en consumo de las Administraciones Públicas en individual y colectivo.

GRÁFICO 2.
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
AÑO 2008



- Servicios generales, Defensa y Orden público.
- Regulación económica, Medio ambiente, Vivienda y Cultura.
- Sanidad, Educación y Protección social.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

Otra característica del sector público español en la etapa democrática es el importante proceso descentralizador que ha supuesto una modificación sustancial en la configuración del gasto público desde la óptica del nivel de gobierno encargado de su gestión. Efectivamente, durante los últimos años se ha producido una descentralización progresiva en la gestión del gasto, en paralelo con el proceso gradual de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, de manera que podemos decir que, en este nivel, España es actualmente el país más descentralizado de la Unión Europea¹.

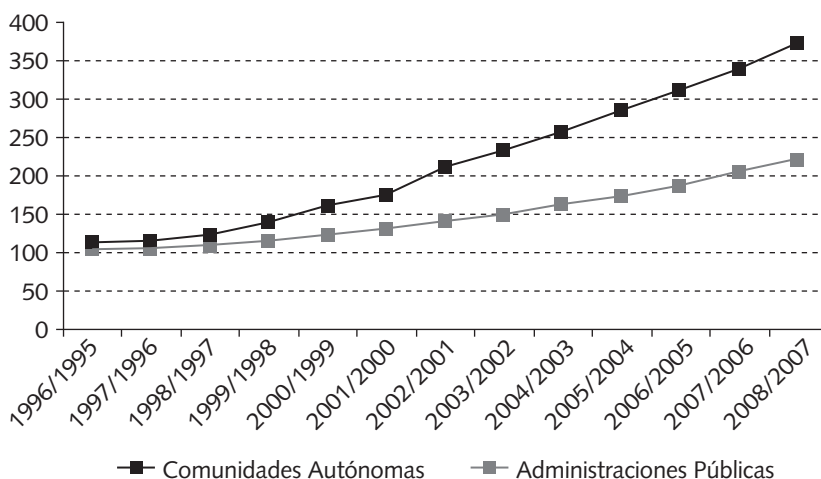
¹ Regional Focus nº 02/2009, Dirección General de Política Regional (Comisión Europea).

Este proceso de descentralización ha supuesto un incremento en el peso relativo de las Comunidades Autónomas en el gasto público desde un 22 por ciento en 1995 hasta casi un 37 por ciento en 2008, en detrimento de la Administración Central, cuya participación en el gasto de las Administraciones Públicas ha disminuido, en estos años, de un 34 a un 21,5 por ciento.

En el periodo analizado, el gasto de las Comunidades Autónomas ha crecido a una tasa media del 11,8 por ciento, observándose el incremento mayor en el ejercicio 2002, año en el que se culmina el traspaso de competencias en materia sanitaria.

GRÁFICO 3.
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Variación sobre
año base 1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

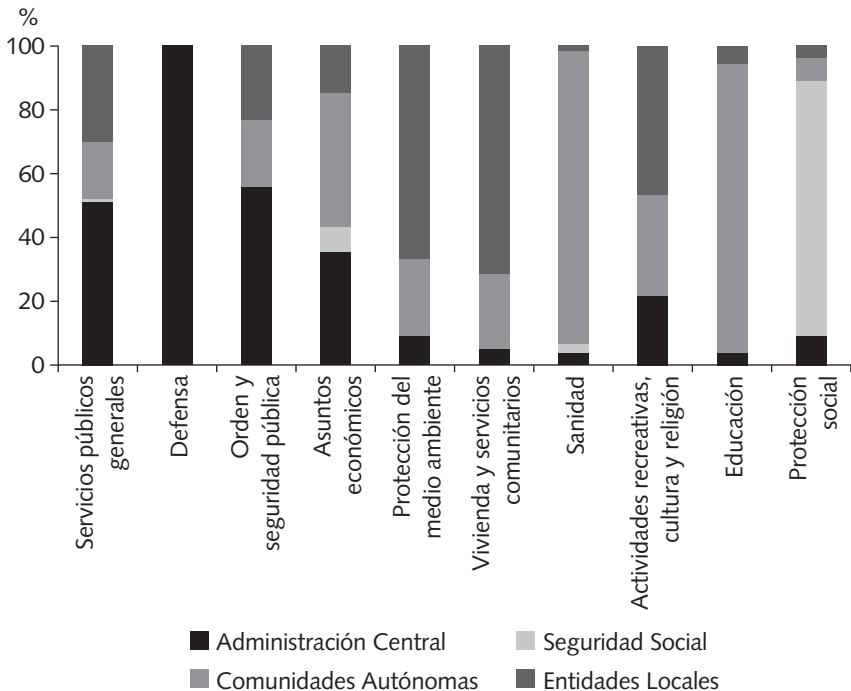
1.2. Características del gasto gestionado por las Comunidades Autónomas

Dentro del reparto competencial establecido por la Constitución y con plena justificación en la Teoría del Federalismo Fiscal, las Comunidades Autónomas, junto con las Entidades Locales, llevan a cabo de manera mayoritaria la provisión de bienes y servicios públicos (función de asignación) en la medida en que, de acuerdo con esta teoría, los niveles inferiores de gobierno conocen mejor las preferencias de

los ciudadanos sobre el consumo de los bienes públicos y, por tanto, se muestran más eficientes en su provisión.

Las Comunidades Autónomas gestionan más del 90 por ciento del gasto sanitario y educativo, quedando en manos del Gobierno Central (Administración Central y Seguridad Social) el desarrollo de la política redistributiva instrumentada, básicamente, a través de los servicios públicos generales y los programas de protección social, y compartiendo ambos niveles la regulación de la actividad económica.

GRÁFICO 4.
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR SUBSECTORES². AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

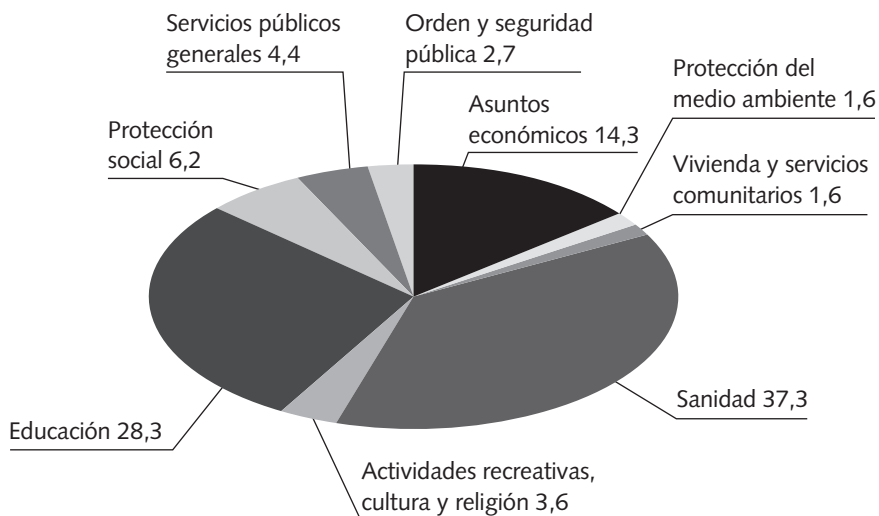
Las Comunidades Autónomas también tienen una participación importante en la realización de gastos de carácter cultural, servicios de edición y radiodifusión, vivienda y medio ambiente, si bien en es-

² En el cálculo de la participación relativa de cada subsector en la función Servicios públicos generales se han eliminado las transferencias entre Administraciones Públicas.

tas funciones son las Entidades Locales las que tienen un papel principal, puesto que gestionan más del 50 por ciento de los gastos de esta naturaleza.

Como se observa en el Gráfico 5, el 65,6 por ciento del gasto autonómico, medido en términos de contabilidad nacional y clasificado de acuerdo con la clasificación funcional de Naciones Unidas (CFAP), es gasto destinado a la provisión de bienes y servicios en el ámbito sanitario y educativo, ya sean producidos con medios propios o adquiridos en el mercado y ofrecidos a los ciudadanos a través de transferencias sociales en especie³.

GRÁFICO 5.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR FUNCIONES. AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EUROSTAT, disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

2. EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN COMO PIEZA CLAVE EN LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

El contexto de descentralización que caracteriza la actuación pública en nuestro país, con un papel principal de las Administraciones Regionales en la gestión de gastos sociales básicos, exige la definición

³ Apartados del SEC-95 4.104 a 4.108 referidos a las transferencias sociales en especie, y 3.79, 3.85, 3.95 y 3.96 para el gasto en consumo final.

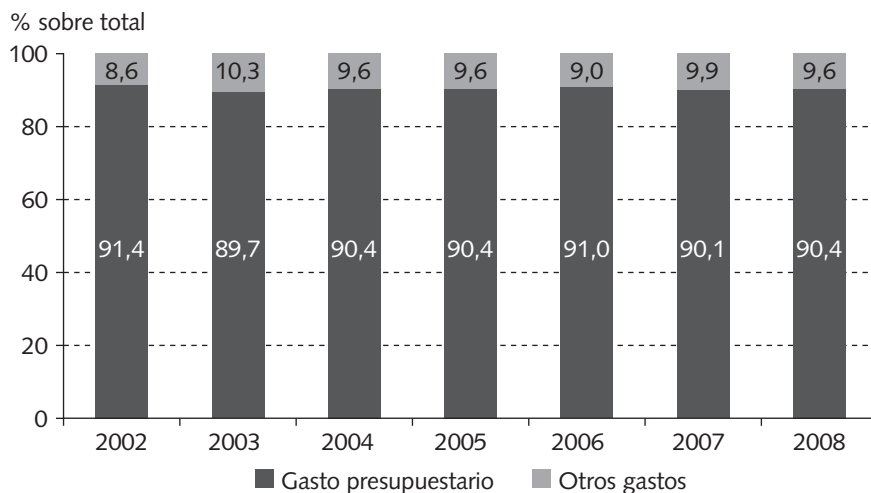
de adecuados canales de intercambio de información entre los distintos niveles de gobierno que permita la adopción de políticas presupuestarias coordinadas y eficaces. El cumplimiento de esta exigencia se hace imprescindible en el momento de crisis actual, en el que la actividad pública en su conjunto se encuentra sometida a importantes restricciones y en el que, por tanto, resulta fundamental la colaboración y coordinación de todas las Administraciones Públicas.

Hasta ahora nos hemos aproximado al gasto autonómico utilizando el concepto de gasto no financiero definido con arreglo a los principios de la contabilidad nacional, metodología utilizada por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) con el fin de garantizar la coherencia de los datos estadísticos de los países miembros y la homogeneidad en el tratamiento de las distintas operaciones que inciden en el cálculo de magnitudes económicas, como el PIB, la deuda pública y la necesidad o capacidad de financiación, entre otras, lo que permite la comparación de dichos saldos. De esta manera, el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) se configura como el sustrato metodológico que fundamenta la información económica y financiera elaborada y facilitada por los Estados miembros en el marco definido por los distintos tratados y reglamentos europeos vigentes en materia de estabilidad presupuestaria y control del déficit y la deuda pública.

En este sentido, el artículo 5 del Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece que *«los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional»*.

Efectivamente, a pesar de que existen diferencias entre una y otra, tanto en los principios de delimitación institucional como en los criterios generales de registro y en el tratamiento concreto de determinadas operaciones, la contabilidad presupuestaria es la base de la contabilidad nacional y contiene la mayor parte de las operaciones que integran el gasto no financiero de las Administraciones Públicas y de cada uno de los subsectores en los que ésta se divide. En particular, el gasto derivado de las Cuentas Generales de las Comunidades Autónomas, después de realizar los ajustes de homogeneización necesarios para asegurar la coherencia temporal y espacial de los datos, representa en torno al 90 por ciento del gasto no financiero de este subsector.

GRÁFICO 6.
REGISTRO EN PRESUPUESTO DEL GASTO NO FINANCIERO
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT y MEH, disponibles, respectivamente, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database y <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/>

La existencia del 10 por ciento restante pone de manifiesto que la información contenida en los Presupuestos o Cuentas Generales autonómicas, como fuente principal para el estudio de la actuación pública autonómica, presenta una serie de limitaciones que se derivan de dos causas principales:

- En primer lugar, como analizaremos en el apartado 3, la información no es homogénea, en estructura y contenido, entre las distintas Administraciones, por lo que no permite la agregación y comparación de los datos de forma coherente, consistente y precisa. Esto dificulta en gran medida el análisis sectorial comparado de determinados tipos de gastos o actuaciones, cuyo estudio exigiría el diseño de modelos estándar para el registro y presentación de aquella información que sobre la actuación de las Administraciones se considerara básica.

- En segundo lugar, no comprende la totalidad de la actuación pública, de manera que resulta necesario complementar los datos contenidos en los documentos presupuestarios con registros o documentos adicionales, como pueden ser:

- La situación y variación de las obligaciones asumidas pendientes de aplicar a presupuesto, tanto si se registran en la cuenta 409 de

la contabilidad pública o en otras cuentas similares, como si están pendientes de registro.

– Los gastos e ingresos de aquellas entidades del sector público autonómico que, no formando parte del ámbito institucional de los presupuestos consolidados, sí están incluidos en el sector Administraciones Públicas en términos de contabilidad nacional.

– Las inversiones efectuadas por cuenta de la Comunidad por entidades que no forman parte del sector Administraciones Públicas.

– Las actuaciones llevadas a cabo a través de formas de colaboración público-privadas que, por sus características, deban considerarse a efectos de determinar el déficit de la Comunidad.

– Información relativa a operaciones en las que existan discrepancias entre el criterio de registro presupuestario y el aplicado en el ámbito de la contabilidad nacional.

– Cualquier otra información no contenida en los estados presupuestarios que sea relevante o necesaria para valorar adecuadamente la gestión pública y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados.

La normativa de estabilidad presupuestaria, unida a las limitaciones, en este ámbito, de la información contenida en los documentos presupuestarios, ha propiciado que desde diferentes foros se haya venido planteando cada vez con mayor insistencia la necesidad de diseñar adecuados canales para el suministro fluido y completo de información entre las Administraciones Públicas y entre éstas y los ciudadanos. Así, la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria, plasmada en el Real Decreto legislativo 2/2007 y en la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, incide de forma especial en la regulación de las obligaciones de suministro de información para desarrollar el principio de transparencia. Concretamente, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2006 señala que *«la transparencia en la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos es un requisito imprescindible para que los beneficios que se esperan de la existencia de reglas fiscales claras y precisas surtan efectos positivos sobre la actividad económica. En un contexto en el que es obligado respetar la autonomía de cada Administración, la transparencia y la información son las principales herramientas para disciplinar las decisiones de los gestores de la política económica, permitiendo el control efectivo de los agentes económicos en su*

ámbito de actuación y el control democrático de los ciudadanos a través del proceso político».

Al respecto debe ponerse de manifiesto que en la actualidad ya existen canales operativos de suministro de información entre el gobierno central y los autonómicos, establecidos en virtud de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 (Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio), en relación con el suministro de información al Ministerio de Economía y Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la normativa en materia de estabilidad presupuestaria. Es más, el contenido sistemático de estos Acuerdos fue elevado a rango de Ley mediante la modificación del artículo 6 de la Ley Orgánica 5/2001, relativo al suministro de información.

En virtud de lo establecido en estos Acuerdos por los que se rige a día de hoy el suministro de información de las Comunidades Autónomas, los datos requeridos de éstas se agrupan en tres grandes apartados: información periódica trimestral, información periódica anual e información no periódica. En los tres casos, la destinataria de los envíos es la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera, si bien se prevé que, adicionalmente, los centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda competentes en cada caso puedan solicitar directamente a las Comunidades Autónomas las aclaraciones que precisen. En este punto conviene recordar que la LOFCA configura al Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, en la que se incluye expresamente la coordinación de la política presupuestaria.

2.1. Información periódica trimestral

La información periódica trimestral está constituida por el conjunto de cuestionarios que integran la información contable normalizada, contenidos en un documento fruto de la labor desarrollada por el Grupo de Trabajo creado a tal fin en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estos cuestionarios, además de recoger los modelos a través de los cuales las Comunidades deben remitir sus datos, establecen normas y principios contables para asegurar que la información que se remita sea homogénea en contenido y estructura. El ámbito subjetivo de aplicación abarca todos los sujetos comprendidos en el artículo 2.1.c) del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2007 (*«La administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y or-*

ganismos públicos dependientes de aquella que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales»); en definitiva, se delimita mediante un criterio más amplio que el presupuestario, de acuerdo con la metodología de la contabilidad nacional, que parte de la actividad económica que desarrollan los distintos entes, siendo el elemento que determina su integración en el sector Administraciones Públicas su carácter de productor no de mercado público, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Estos cuestionarios deben remitirse con carácter acumulado dentro del mes siguiente a la finalización de cada trimestre. Además, el cuestionario del último trimestre debe enviarse de nuevo, actualizado, antes del 30 de abril del año siguiente al de referencia.

A partir de esta información, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) elabora las cuentas trimestrales y las cuentas anuales avance y provisionales que se remiten a la Comisión Europea en virtud, respectivamente, del Reglamento (CE) 1221/2002, de 10 de junio, sobre cuentas no financieras trimestrales de las Administraciones Públicas, y del Reglamento (CE) 3605/1993, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del protocolo aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por los Reglamentos (CE) 475/2000, 351/2002 y 2103/2005.

2.2. Información periódica anual

La información anual debe referirse al mismo ámbito subjetivo señalado anteriormente para los cuestionarios trimestrales. No obstante, en la práctica no siempre los documentos remitidos por las Comunidades contienen datos detallados sobre todos los entes comprendidos en dicho ámbito, lo que exige información adicional. En cualquier caso, engloba dos documentos fundamentales:

A) Información sobre los presupuestos aprobados en cada Comunidad Autónoma, que deben remitirse antes del fin del mes de febrero del año al que se refieren. En este caso, dado que no ha existido una previa labor de puesta en común y homogeneización de las estructuras, contenidos, principios y reglas a las que debe ajustarse esta información, cada Comunidad remite sus presupuestos aprobados, elaborados de acuerdo con sus propios criterios y estructuras. A partir de los mismos, el Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales) elabora y publica:

a) En el primer trimestre del año, las estadísticas de avance de los presupuestos autonómicos, sirviendo con ello al objetivo de transpa-

rencia fijado en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno.

b) En el último trimestre, las estadísticas definitivas de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, con un mayor detalle de la clasificación económica de ingresos y gastos, una clasificación funcional homogénea, el detalle de las transferencias internas entre los organismos incluidos en el ámbito de consolidación, una serie temporal desde el año 1984 y otros datos adicionales.

B) La Cuenta General de las Comunidades Autónomas, que debe remitirse, junto con cualquier otro documento adicional que se precise, antes del 20 de noviembre del ejercicio siguiente al de referencia. Como en el caso anterior, la cuenta general de cada Comunidad presenta la información según criterios, clasificaciones y contenidos propios. Los datos remitidos son utilizados:

a) Por la IGAE (Ministerio de Economía y Hacienda) para elaborar las cuentas definitivas de las Administraciones Públicas del ejercicio en cuestión.

b) Por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda) para la elaboración y publicación:

i) En el primer trimestre del año siguiente al vencimiento del plazo de remisión, de las estadísticas de avance de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio en cuestión, de nuevo en cumplimiento del objetivo de transparencia fijado en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno.

ii) Al final del primer semestre, de las estadísticas definitivas de la liquidación de los presupuestos autonómicos, con información adicional a la del avance, similar a la proporcionada en las estadísticas definitivas de presupuestos iniciales.

2.3. Información no periódica. Inventario de entes de las Comunidades Autónomas

Con el objetivo central de determinar el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (que condiciona, a su vez, el ámbito institucional al que se extienden las obligaciones de remisión de información), los Acuerdos de 10 de abril de 2003 encomendaron a la actual Dirección General de Coordina-

ción Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales la formación y mantenimiento, de manera permanentemente actualizada, de un inventario de entes integrantes de las Comunidades. Sobre la base de estos Acuerdos, el Grupo de Estabilidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera estableció el formato, contenido y documentos soporte de cada actuación, así como los procedimientos específicos de remisión de información.

Este inventario se actualiza semestralmente a partir de la labor conjunta desarrollada por la Administración estatal y las autonómicas. Su publicación está disponible en la web de cada Comunidad Autónoma, habiendo accesos directos a todos los enlaces en la página del Ministerio de Economía y Hacienda, en la que, adicionalmente, se publica, con cada actualización, un Informe sobre el sector público autonómico que sistematiza la información publicada y facilita la consulta y análisis de los datos contenidos en el citado inventario. A partir de la información de este inventario de entes, las instituciones con competencia en materia de Contabilidad Nacional (INE, IGAE y Banco de España) efectúan la clasificación de los agentes del sector público autonómico, comunicándose la misma, a través de la IGAE, a las Comunidades Autónomas y a la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cualquier caso, la existencia de los instrumentos anteriores no obsta para que tanto los canales actuales como la información suministrada a través de ellos sean susceptibles de ampliación y mejora. En concreto, están pendientes de desarrollo todas las cuestiones relativas a la central de información a la que se refiere el artículo 10 de la Ley orgánica 5/2001, modificado por la Ley Orgánica 3/2006. Dicho precepto establece la obligación por parte del Ministerio de Economía y Hacienda de mantener una central de información de carácter público, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que debe proveer de información tanto sobre las operaciones financieras realizadas por las Comunidades como sobre los datos suministrados por las mismas en virtud del artículo 6, que reproduce el contenido de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 a los que nos hemos referido.

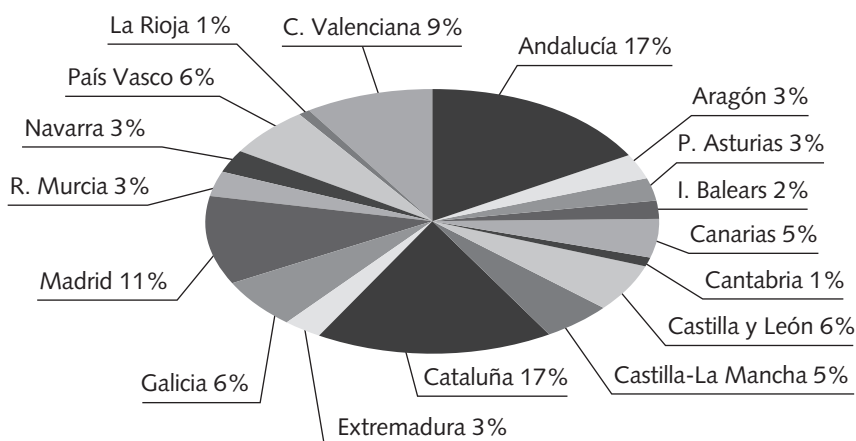
3. EL PRESUPUESTO COMO PRINCIPAL REGISTRO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A pesar de las limitaciones señaladas anteriormente, los presupuestos y cuentas generales autonómicas constituyen el principal registro de actividad pública de las Comunidades Autónomas y el nú-

cleo principal de la información periódica anual establecida por los Acuerdos de 10 abril de 2003, ya que registran, como ya hemos apuntado, el 90 por ciento del gasto no financiero de este agente. Por ello, su estudio supone un punto de partida ineludible en el análisis de los gastos e ingresos autonómicos.

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas, de manera similar a los PGE, agrupan los gastos de acuerdo a tres clasificaciones: económica, orgánica y funcional, y los ingresos desde un punto de vista económico y orgánico por entes. Desde estas perspectivas vamos a abordar los principales aspectos de los presupuestos autonómicos, tomando las cifras agregadas de los mismos, en las que participa cada Comunidad Autónoma en la proporción que muestra el Gráfico 7.

GRÁFICO 7.
PESO DEL PRESUPUESTO DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA
EN EL TOTAL AGREGADO. EJERCICIO 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

Centraremos el estudio en los últimos cinco ejercicios presupuestarios, 2006-2010, años para los cuales es posible obtener datos agregados homogéneos, tanto desde el punto de vista económico como desde una perspectiva funcional.

Hay que señalar que para poder llevar a cabo el estudio referido de forma coherente a través de la comparación y agregación de los datos contenidos en los presupuestos consolidados de las diferentes Comunidades Autónomas han de realizarse una serie de operaciones

previas que permitan hacer homogéneo el contenido de dichos estados:

– Por un lado, los entes objeto de estudio cuyos datos configuran las cifras consolidadas son los incluidos en los presupuestos generales aprobados por cada Comunidad Autónoma, que agrupan organismos autónomos, entes de derecho público, agencias y, en general, entidades cuyo presupuesto tiene carácter limitativo. En los casos específicos en que el ámbito institucional contemplado por la Comunidad no se determina conforme a estas premisas, se ha efectuado un ejercicio de homogeneización para garantizar la coherencia de las cifras agregadas obtenidas.

– Por otra parte, algunas Comunidades incluyen, tanto en su presupuesto de gastos como en el de ingresos, las cifras relativas a la **intermediación financiera local** (participación de las entidades locales en los tributos del Estado) y a las ayudas concedidas a los agricultores en el marco de la **Política Agrícola Comunitaria (PAC)**. En estas operaciones las Comunidades actúan como meras intermediarias entre el pagador y receptor de los fondos, por lo que se han depurado sus importes de las cifras agregadas a fin de permitir una adecuada interpretación de los datos presupuestarios.

3.1. Análisis del presupuesto autonómico desde la perspectiva de la clasificación funcional

El análisis del presupuesto desde la óptica de la clasificación funcional permite conocer la orientación de las políticas de gasto instrumentadas por los gobiernos autonómicos.

Tenemos que empezar señalando que la denominación aplicada a las agrupaciones de los créditos de gasto desde el punto de vista funcional es distinto en el presupuesto de cada Comunidad Autónoma, si bien, en general, se distinguen, de mayor a menor grado de agrupación, áreas de gasto o grupos de función (un dígito), políticas de gasto o funciones (dos dígitos), grupos de programas (tres caracteres) y programas (cuatro o más caracteres).

No obstante, en este ámbito, las diferencias entre los presupuestos autonómicos no alcanzan sólo a la denominación de las agrupaciones, sino a su contenido, de forma que no existe a ningún nivel una estructura funcional similar en todas las Comunidades y homogénea con la del Estado. Hasta el momento sólo tres Comunidades Autónomas han adaptado la nomenclatura de su clasificación funcional a la aplicada en los PGE desde el ejercicio 2005, y dicha adaptación sólo alcanza a los niveles superiores, áreas y políticas de gasto,

mientras que a niveles de grupos de programas y programas se van ampliando las diferencias en codificación, denominación y contenido de los epígrafes. La mayoría de las Comunidades sigue aplicando una estructura similar a la recogida en los PGE antes de 2005, si bien de nuevo la identidad sólo existe en la denominación de los niveles más agregados a los que, en ocasiones, se añaden codificaciones específicas.

Obtener los estados presupuestarios de todas las Comunidades de forma que sean homogéneos entre sí y con los del Estado desde esta perspectiva funcional exige descender en cada presupuesto autonómico al detalle de los programas, evaluar el contenido de éstos a partir de su denominación, descripción o mediante información adicional a la contenida en el propio presupuesto y clasificarlos con criterios similares a los aplicados en los PGE. Esta compleja tarea hace imposible que podamos ofrecer en este momento un análisis definitivo por políticas de gasto de los presupuestos autonómicos agregados para 2010, por lo que el último ejercicio al que nos vamos a referir en términos agregados bajo esta perspectiva es el 2009, sin perjuicio de que avancemos las tendencias que parecen deducirse de un primer análisis individual de los presupuestos para 2010.

La Tabla 1 recoge la serie para los años 2006 a 2009 del gasto total agregado contenido en los presupuestos consolidados iniciales aprobados por las Comunidades, clasificado por políticas de gasto, una vez efectuadas las tareas de homogeneización anteriormente señaladas. Se han aplicado también las operaciones dirigidas a la igualación de los contenidos de todos los presupuestos autonómicos en cuanto al ámbito subjetivo y al tratamiento de la intermediación financiera local y de las ayudas a los agricultores de la Política Agrícola Comunitaria (PAC).

Hasta el año 2008 se refleja un aumento significativo del gasto registrado en los presupuestos autonómicos superior al 10 por ciento anual, en general, en todas las áreas. Para el ejercicio 2008, el crecimiento menos acusado de los créditos presupuestarios se manifiesta en todas las políticas de gasto, destacando especialmente la moderación en el área de Actuaciones de carácter general, si bien los gastos destinados a la Alta dirección siguen creciendo en torno al 10 por ciento. Por otra parte, los créditos dotados para Servicios públicos básicos (Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, Política exterior y Justicia –por el traspaso de competencias a aquellas Comunidades que aún no las habían asumido en este ámbito–) son casi un 20 por ciento superiores a los del ejercicio anterior. A partir de 2009 se ralentiza notoriamente el incremento de los créditos presupuestados

en la mayoría de las políticas de gasto, con excepciones que afectan a las políticas de Fomento del empleo, Comercio, Turismo y PYMES, Transferencias a otras Administraciones Públicas y, sobre todo, Deuda pública. De manera contraria a lo ocurrido en 2008, el área de menor crecimiento, un 3 por ciento, es la de los Servicios públicos básicos, mientras que las Actuaciones de carácter general, como consecuencia del aumento de la Deuda en un 12 por ciento y a pesar del recorte del 6 por ciento en Alta dirección, experimentan el mayor aumento, un 8 por ciento. A partir del análisis preliminar del presupuesto de cada Comunidad para el año 2010 podemos decir que en este ejercicio parece seguirse la tendencia apuntada en 2009, de manera que, con carácter general, se mantienen los gastos en las principales áreas, Sanidad y Educación y aumentan notablemente los créditos destinados a la Deuda pública, mientras se reducen las dotaciones en las demás actuaciones de carácter general y, especialmente, en las políticas más intensivas en gastos de capital: Infraestructuras, Transporte y Vivienda. Respecto a esto último hay que señalar que expresamente se indica en la Memoria o Informe que acompaña al presupuesto de algunas Comunidades que esta evolución se debe a que parte del gasto de capital antes registrado en presupuesto se va a financiar extrapresupuestariamente a través de las entidades del sector público empresarial y/o del sector privado.

En cualquier caso, de los datos presupuestarios homogeneizados en los distintos ejercicios, se puede apreciar lo que en términos de contabilidad nacional poníamos de manifiesto en el Gráfico 6 del apartado primero: el importante peso de las políticas de Sanidad y Educación, que representan en torno al 60 por ciento del gasto total presupuestado consolidado.

En el presupuesto para 2010, si bien se mantiene el peso fundamental de estas dos políticas, la caída generalizada de las dotaciones para Infraestructuras y el aumento de los gastos destinados a la Deuda determina un cambio significativo en los porcentajes, de forma que probablemente la tercera política en importancia pase a ser la de Servicios sociales, aumentando de forma notoria el peso de la Deuda en detrimento de los gastos en Infraestructuras.

3.2. Análisis del presupuesto autonómico desde la perspectiva de la clasificación económica

La clasificación económica agrupa los créditos de gasto y previsiones de ingresos, de mayor a menor nivel de agregación, en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. Los capítulos económicos recogidos en los presupuestos autonómicos son similares a los contenidos en los PGE e iguales para todas las Comunidades. Sin embargo, a

TABLA I.
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS PRESUPUESTOS
AUTONÓMICOS. EJERCICIOS 2006-2009.
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILES DE EUROS)

ÁREAS Y POLÍTICAS DE GASTO	2006	2007	2008	2009
1. Servicios públicos básicos	4.349.283,49	4.924.357,54	5.858.197,45	6.017.651,25
11. Justicia	1.736.416,15	1.940.271,82	2.341.059,11	2.362.793,26
12. Defensa	-	-	-	-
13. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	2.235.155,37	2.517.807,75	2.961.338,17	3.108.691,03
14. Política Exterior	377.711,96	466.277,97	555.800,17	546.166,96
2. Actuaciones de protección y promoción social	15.010.534,09	16.645.623,32	18.213.897,70	19.330.922,52
21. Pensiones	318.609,78	390.387,83	391.711,09	376.860,11
22. Otras prestaciones económicas	43.100,35	49.288,42	52.698,30	59.016,21
23. Servicios sociales y Promoción social	7.497.916,70	8.578.971,02	9.746.774,60	10.564.748,75
24. Fomento del empleo	4.522.591,87	4.765.768,74	4.950.150,42	5.242.603,10
25. Desempleo	-	-	-	-
26. Acceso a la vivienda y Fomento de la edificación	2.616.097,27	2.847.359,84	3.058.708,75	3.073.409,09
29. Gestión y administración de la Seguridad Social	12.218,12	13.847,48	13.854,54	14.285,27
3. Producción de bienes públicos de carácter preferente	82.986.076,43	90.149.073,60	97.169.977,46	101.274.578,43
31. Sanidad	48.068.431,03	52.736.589,39	56.054.616,84	58.368.482,52
32. Educación	32.316.331,47	34.491.677,67	38.096.034,64	39.875.563,55
33. Cultura	2.601.313,94	2.920.806,55	3.019.325,98	3.030.532,36
4. Actuaciones de carácter económico	20.469.928,27	23.393.617,26	25.964.857,66	27.665.108,00
41. Agricultura, Pesca y Alimentación	3.730.298,09	4.627.831,21	4.974.775,75	5.216.553,47
42. Industria y energía	1.234.144,14	1.402.989,35	1.519.123,10	1.588.793,22
43. Comercio, Turismo y PYMES	1.749.871,91	1.892.718,76	2.098.350,78	2.400.308,10
44. Subvenciones al transporte	339.840,90	409.275,79	376.179,44	352.731,57
45. Infraestructuras	10.750.476,21	11.850.375,10	13.123.610,43	13.930.171,17
46. Investigación, Desarrollo e Innovación	1.679.953,28	2.073.758,36	2.523.609,63	2.651.180,57
49. Otras actuaciones de carácter económico	985.343,76	1.136.668,68	1.349.208,53	1.525.369,91
9. Actuaciones de carácter general	12.599.706,65	14.582.428,87	14.755.788,53	15.898.515,13
91. Alta Dirección	767.101,67	810.769,65	890.542,90	840.892,97
92. Servicios de carácter general	4.386.757,75	5.053.150,96	5.314.461,61	5.573.581,14
93. Administración financiera y tributaria	765.679,29	870.514,98	909.671,54	945.493,00
94. Transferencias a otras Administraciones Públicas	1.505.273,41	1.710.304,26	1.824.474,94	2.040.726,55
95. Deuda Pública	5.174.894,53	6.137.689,02	5.816.637,53	6.497.821,46
Total gastos	135.415.528,93	149.695.100,59	161.962.718,80	170.186.775,33

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

mayores niveles de desagregación, van surgiendo de manera cada vez más acentuada diferencias en la codificación, denominación y contenido de los epígrafes identificados en los estados de gastos e ingresos del presupuesto de cada Comunidad. A estos niveles de detalle, la agregación y comparación de los presupuestos autonómicos exige una previa tarea de homogeneización que, en muchos casos,

requiere de un análisis detallado del contenido de las partidas presupuestarias e incluso de información adicional a la contenida en el documento presupuestario.

Las Tablas 2 y 3 recogen la serie temporal para los años 2006 a 2010 del gasto e ingreso total agregado de los presupuestos consolidados iniciales aprobados por las Comunidades, una vez homogeneizados los ámbitos institucionales y depuradas las cuantías de la intermediación financiera local y de las ayudas de la PAC. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

– En primer lugar, hay Comunidades Autónomas que registran en el capítulo I del presupuesto de ingresos para 2009 y 2010 la compensación a percibir del Estado por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. En estos casos, dada la naturaleza de transferencia estatal de este recurso y a fin de agregar epígrafes de similar contenido para todas las Comunidades, se ha reclasificado su importe al capítulo IV, Transferencias corrientes.

– En segundo lugar, la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, supuso que en el mes de diciembre de 2009 el Estado pagara a las Comunidades Autónomas de régimen común los anticipos a cuenta por el nuevo sistema correspondientes a dicho ejercicio. Este concepto aparece presupuestado para todas las Comunidades Autónomas por primera vez en el ejercicio 2010, salvo en el caso de la Región de Murcia, que creó el concepto en el presupuesto de 2009, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar la evolución que muestran las cifras.

a) Presupuesto de gastos

En lo que respecta a los gastos, hasta el ejercicio 2008, las dotaciones presupuestadas para atender gastos de naturaleza no financiera crecieron anualmente a tasas cercanas al 10 por ciento, manifestándose dicho crecimiento tanto en los gastos corrientes como en los de capital. A partir de 2009, si bien el gasto no financiero sigue creciendo, se aprecia una moderación, de forma que la variación en este ejercicio respecto al anterior es del 4 por ciento, no registrándose apenas incremento en 2010. En los presupuestos de estos dos últimos años la contención del gasto más acusada se produce en las dotaciones destinadas a gastos de inversión, que, a diferencia de los gastos corrientes, no sólo moderan su ritmo de crecimiento, sino que reducen su importe respecto a ejercicios anteriores.

TABLA 2.
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO
DE GASTOS EJERCICIOS 2006-2010.
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILES DE EUROS)

GASTOS	2006	2007	2008	2009	2010 (avance)
1. Gastos de personal	44.076.089,51	47.835.411,04	52.256.405,45	55.335.392,87	56.505.539,68
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	22.466.494,36	25.063.961,26	27.807.484,32	28.923.906,75	29.468.946,57
3. Gastos financieros	2.274.042,69	2.378.827,66	2.489.354,11	2.740.517,12	3.714.240,46
4. Transferencias corrientes	35.381.661,75	39.172.984,35	42.215.112,87	44.525.100,80	45.266.735,24
5. Fondo de contingencia	149.881,46	156.706,40	175.115,69	208.814,10	237.238,02
Operaciones Corrientes	104.348.169,77	114.607.890,71	124.943.472,44	131.733.731,64	135.192.699,97
6. Inversiones Reales	13.858.856,55	15.377.949,99	16.274.310,14	15.975.186,99	13.280.021,65
7. Transferencias de capital	12.688.889,18	14.013.323,61	15.573.953,29	15.725.839,71	16.276.715,76
Operaciones de Capital	26.547.745,73	29.391.273,60	31.848.263,43	31.701.026,70	29.556.737,41
Operaciones no financieras	130.895.915,50	143.999.164,31	156.791.735,87	163.434.758,34	164.749.437,38
8. Activos financieros	1.755.616,27	1.827.928,67	1.743.214,07	2.897.700,81	2.972.972,17
9. Pasivos financieros	3.006.677,27	3.868.007,59	3.427.768,87	3.854.316,19	5.713.230,55
Operaciones financieras	4.762.293,54	5.695.936,26	5.170.982,94	6.752.017,00	8.686.202,72
Total Gastos	135.658.209,04	149.695.100,57	161.962.718,81	170.186.775,34	173.435.640,10

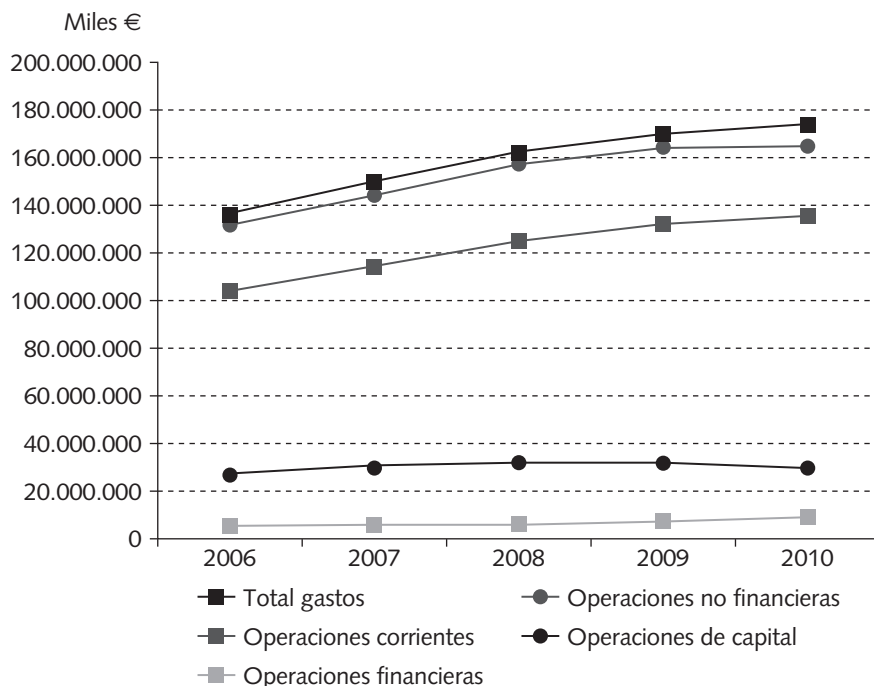
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

En el Gráfico 8 se muestra la evolución del gasto presupuestario autonómico en los últimos cinco años, diferenciando las operaciones financieras de las no financieras y, dentro de éstas, las de naturaleza corriente y de capital.

Se observa cómo la evolución de los gastos corrientes marca la tendencia del gasto total, cosa lógica si tenemos en cuenta que éstos representan el 80 por ciento de los gastos no financieros, agrupación que absorbe el 95 por ciento del gasto total presupuestado.

Los epígrafes de mayor peso dentro de las operaciones de esta naturaleza son los Gastos de personal y los destinados a Transferencias corrientes, seguidos por los gastos del capítulo II, Gastos corrientes en bienes y servicios, en el que se recogen, entre otros conceptos, los conciertos sanitarios y de atención social. El peso de estos bloques dentro de los gastos no financieros, que se muestra en Gráfico 9, se ha mantenido constante en los presupuestos de los últimos ejercicios.

GRÁFICO 8.
EVOLUCIÓN DE LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE GASTOS



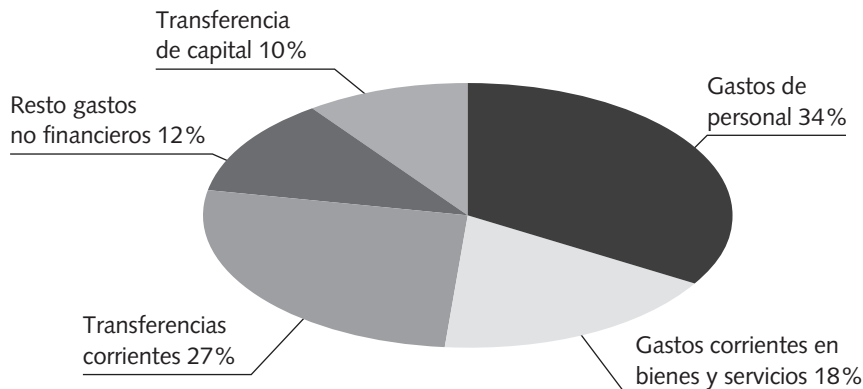
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

Por último, en el resto de gastos no financieros, que incluye básicamente las dotaciones destinadas a Gastos financieros del capítulo III e Inversiones reales del capítulo VI, se aprecia un cambio en la importancia relativa de sus componentes para los presupuestos de 2010, de manera que en este año el gasto en inversiones reales supone el 8 por ciento de los gastos no financieros, dos puntos por debajo del porcentaje registrado en años anteriores.

b) Presupuesto de ingresos

Por el lado de los recursos, hasta el año 2008 los ingresos no financieros experimentaron una acusada evolución positiva, con incrementos sobre los presupuestos del ejercicio anterior superiores al 10 por ciento en 2006 y 2007, y del 8,75 por ciento en 2008. Sin embargo, los presupuestos de los años 2009 y 2010 muestran un cambio en esta tendencia, ya que los recursos no financieros experimentan en 2009 un descenso del 2 por ciento sobre las cifras de 2008, y una

GRÁFICO 9.
PESO MEDIO DE LOS EPÍGRAFES DE GASTO SOBRE
LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS (AÑOS 2006-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

caída cercana al 8,5 por ciento en 2010 (porcentaje que se ve afectado por la no presupuestación en 2009 del anticipo a cuenta por los recursos del nuevo sistema correspondiente a este ejercicio). Tanto en uno como en otro caso dicha evolución viene condicionada, fundamentalmente, por la variación de los ingresos corrientes, que representan aproximadamente el 94 por ciento de los ingresos no financieros.

Aunque ya en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2008 se aprecia la disminución de ingresos derivada de la reducción en la actividad del mercado inmobiliario, que afectó especialmente a la recaudación de los impuestos indirectos, directamente relacionados con la actividad de este sector, esencialmente ITPAJD, la plasmación en los presupuestos iniciales de esta realidad y de las previsiones negativas respecto a la evolución de los demás recursos se produce en los ejercicios 2009 y 2010. Hay que recordar que en el caso de los impuestos cedidos sujetos al sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación, el efecto de las variaciones en la recaudación derivada de los mismos se manifiesta en los presupuestos autonómicos con un decalaje de dos años⁴.

⁴ Los importes registrados por cada uno de estos recursos en los presupuestos del año n incluyen, con carácter general, las entregas a cuenta estimadas según la recaudación esperada para dicho ejercicio, y la liquidación definitiva del año $n - 2$, una vez conocida la recaudación real correspondiente al mismo.

TABLA 3.
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.
EJERCICIOS 2006-2010. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(MILES DE EUROS)

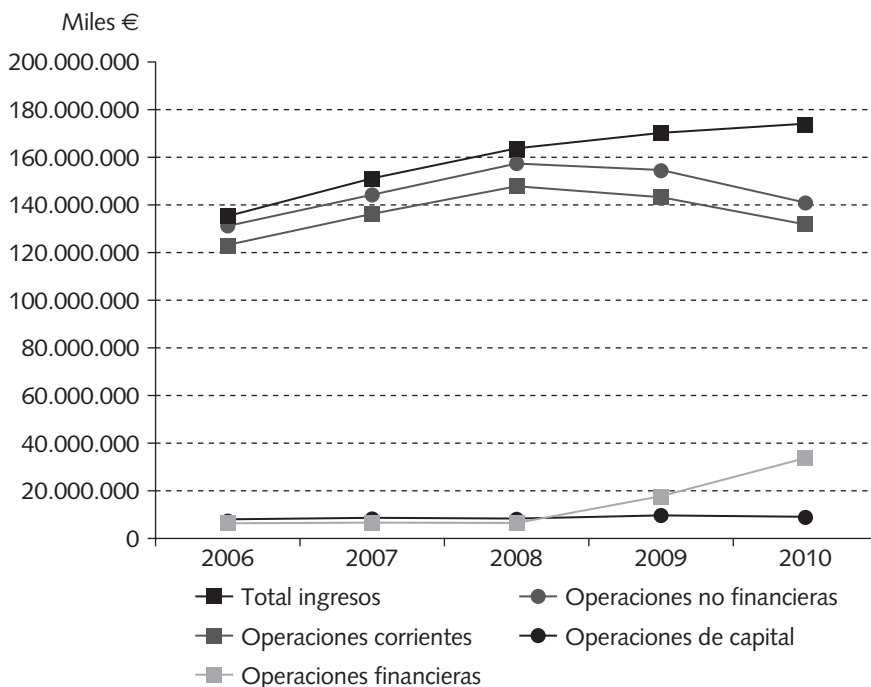
INGRESOS	2006	2007	2008	2009	2010 (avance)
1. Impuestos directos	24.395.692,47	27.215.012,09	32.059.828,73	36.515.905,79	29.955.209,05
2. Impuestos indirectos	47.673.361,03	54.631.214,32	56.025.053,38	44.662.525,09	36.113.859,91
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.119.197,30	4.107.095,86	4.400.202,41	4.818.878,85	4.881.931,51
4. Transferencias corrientes	45.890.312,11	49.619.595,83	54.829.878,48	57.275.482,48	60.632.218,15
5. Ingresos patrimoniales	411.124,35	396.448,15	556.620,88	592.177,74	551.162,42
Operaciones corrientes	122.489.687,26	135.969.366,25	147.871.583,88	143.864.969,95	132.134.381,04
6. Enajenación de inversiones reales	678.299,97	643.835,08	629.906,70	632.588,36	518.180,49
7. Transferencias de capital	6.849.187,76	7.265.457,76	7.970.938,55	8.721.797,21	7.646.897,61
Operaciones de capital	7.527.487,73	7.909.292,84	8.600.845,25	9.354.385,57	8.165.078,10
Operaciones no financieras	130.017.174,99	143.878.659,09	156.472.429,13	153.219.355,52	140.299.459,14
8. Activos financieros	319.333,18	343.879,06	324.218,73	1.533.025,99	489.852,90
9. Pasivos financieros	5.321.700,85	5.472.562,43	5.166.070,96	15.434.393,83	32.646.328,06
Operaciones financieras	5.641.034,03	5.816.441,49	5.490.289,69	16.967.419,82	33.136.180,96
Total ingresos	135.658.209,02	149.695.100,58	161.962.718,82	170.186.775,34	173.435.640,10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

La caída de los ingresos no financieros prevista en los presupuestos de los dos últimos años determina el importante crecimiento de los ingresos de naturaleza financiera (capítulos VIII y IX) en la medida en que se hace necesario acudir a ingresos de esta naturaleza para financiar el gasto público⁵. En particular, los Pasivos financieros, en los que los ingresos previstos por las emisiones de deuda pública representan más del 80 por ciento, aumentan en el ejercicio 2009 casi un 200 por ciento sobre la cifra de 2008, para volver a crecer más de un 100 por cien en 2010.

⁵ No obstante, hay que precisar que el aumento experimentado en los ingresos del capítulo VIII del presupuesto 2009 se debe a la inclusión excepcional en los presupuestos de algunas Comunidades Autónomas de remanentes de tesorería no contemplados en ejercicios anteriores, ni incluidos posteriormente en las previsiones para 2010. Sin estas cuantías el importe de dicho capítulo no experimenta importantes variaciones en el ejercicio señalado.

GRÁFICO 10.
EVOLUCIÓN DE LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS
DE INGRESOS

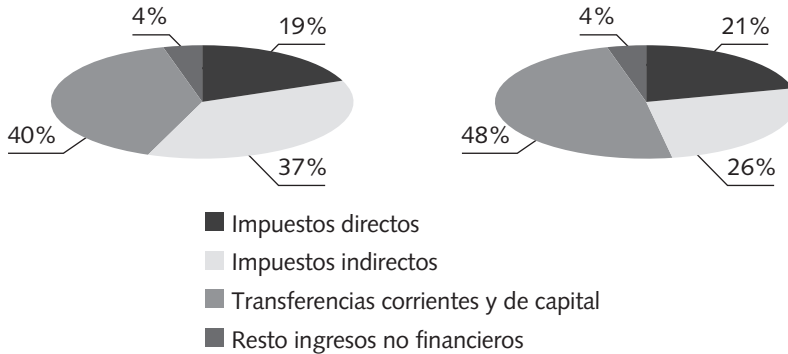


Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

A partir de las cifras anteriores se puede también apreciar la entidad relativa de los distintos epígrafes que conforman el presupuesto de ingresos.

Hasta el año 2008 el peso relativo de los cuatro bloques en los que hemos dividido el total de ingresos no financieros se mantiene, siendo las Transferencias y los Impuestos indirectos, con un peso similar, en torno al 40 por ciento, los principales grupos de recursos, seguidos por los Impuestos directos, que rondan el 20 por ciento de las operaciones no financieras. Sin embargo, siguiendo la tendencia que se apuntaba para el ejercicio 2009, en los presupuestos de 2010, si bien el orden de importancia de los distintos epígrafes sigue siendo el mismo, se ha incrementado significativamente el peso relativo de las Transferencias, hasta representar el 48 por ciento de los ingresos no financieros, en detrimento de los ingresos derivados de los Impuestos indirectos, cuya participación en el total cae por debajo del 30 por ciento, acercándose de este modo al porcentaje que representan los Impuestos directos.

GRÁFICO II.
PESO DE LOS EPÍGRAFES DE INGRESO SOBRE LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

La caída de los Impuestos indirectos reflejada en el presupuesto aprobado de 2010, tanto en valor absoluto como relativo, viene marcada por el descenso en las previsiones de recaudación por IVA, ITPAJD e IIEE, que, representando el 97 por ciento del importe total del capítulo, se reducen un 33, 15 y 2 por ciento, respectivamente, sobre las cifras del presupuesto de 2009, porcentajes de reducción que son del 44, 47 y 2 por ciento, si se toma como referencia el presupuesto de 2008.

El incremento de la importancia del bloque de transferencias en el presupuesto de 2010 está motivado no sólo por la minoración de los demás recursos, sino también por el aumento de los ingresos esperados por Transferencias corrientes, concretamente las procedentes del Estado, que incluyen para este ejercicio la previsión de los anticipos a cuenta de los recursos adicionales por el nuevo sistema de financiación previstos en la Ley 22/2009.

Por último, cabe señalar que, a pesar de que los Impuestos directos aumentan su peso en 2010, su importe cae un 18 por ciento respecto a la previsión de 2009⁶, un 7 por ciento si tenemos en cuenta la cifra de 2008, debido principalmente al descenso en los recursos re-

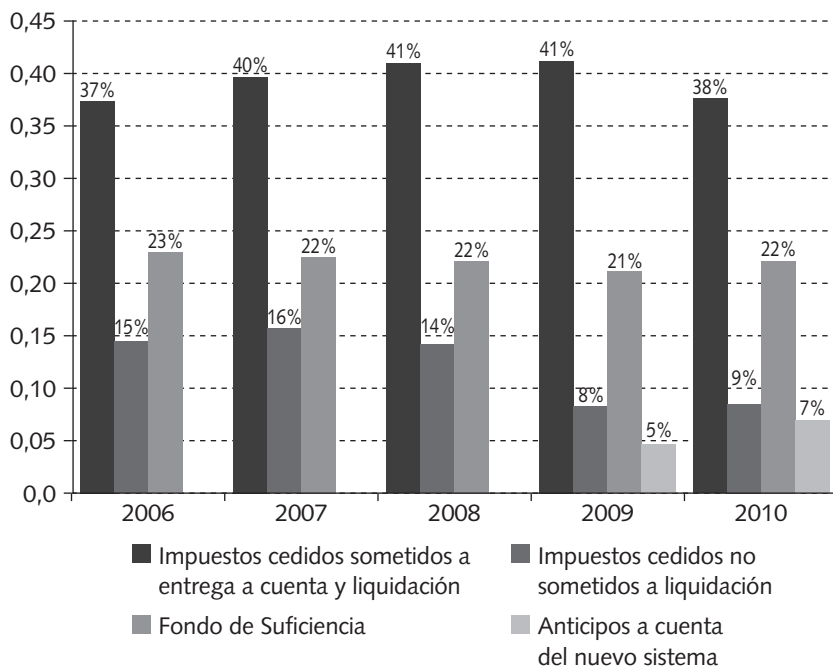
⁶ La variación de los ingresos por IRPF registrados en los presupuestos autonómicos de 2008 a 2010 no está afectada por el beneficio fiscal que, en relación a este Impuesto, fue establecido por el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica, al ser asumido el coste total de dicha medida por el Estado.

gistrados por el IRPF, ya que dicho Impuesto representa el 89 por ciento del importe total del capítulo.

Las tres principales agrupaciones del Gráfico anterior integran, entre otros, los recursos derivados del sistema de financiación. Su importancia y evolución en los últimos cuatro ejercicios se refleja en el Gráfico 12, en el que se ha añadido a la cifra inicial del presupuesto aprobado en 2009 el anticipo a cuenta de los recursos adicionales del nuevo sistema que únicamente había presupuestado para ese año la Región de Murcia. La principal variación negativa en el presupuesto de 2009 se concentra en los ingresos esperados por ITPAJD (en el grupo de impuestos cedidos no sujetos a liquidación), mientras que en 2010 el descenso más acusado se produce en IRPF, IVA e IIEE (impuestos cedidos sujetos a liquidación), si bien siguen descendiendo, en valor absoluto, las previsiones por ITPAJD y Fondo de Suficiencia.

GRÁFICO 12.
PESO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA SOBRE LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En % sobre ingresos no financieros



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

Hay que hacer una última matización respecto a las cifras de los impuestos sujetos al sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación y del fondo de suficiencia registradas en los presupuestos para 2010, en el sentido de que éstas no incluyen la liquidación negativa del ejercicio 2008 en virtud de la Disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009, que regula el aplazamiento de las eventuales liquidaciones negativas de recursos del sistema correspondientes a los años 2008 y 2009.

c) Magnitudes presupuestarias

La evolución de las magnitudes presupuestarias derivadas de las cifras anteriores muestra cómo el mantenimiento de los gastos corrientes, unido al descenso de los ingresos de la misma naturaleza, determina para el ejercicio 2010 un Ahorro bruto negativo para el conjunto de las Comunidades Autónomas, lo que se traduce en un aumento del Déficit presupuestario no financiero y de la Necesidad de endeudamiento.

TABLA 4.
PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS.
EJERCICIOS 2005-2010. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(MILES DE EUROS)

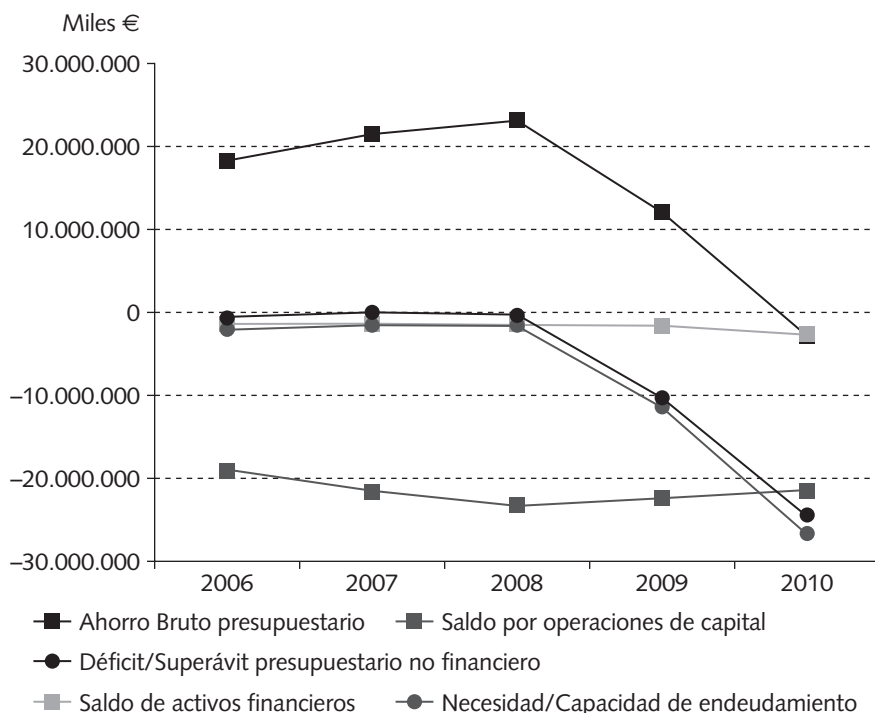
MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS	2006	2007	2008	2009	2010 (avance)
Ahorro bruto presupuestario	18.141.517,49	21.361.475,54	22.928.111,44	12.131.238,31	-3.058.318,93
Saldo por operaciones de capital	-19.020.258,00	-21.481.980,76	-23.247.418,18	-22.346.641,13	-21.391.659,31
Déficit/Superávit presupuestario no financiero	-878.740,51	-120.505,22	-319.306,74	-10.215.402,82	-24.449.978,24
Saldo de activos financieros	-1.436.283,09	-1.484.049,61	-1.418.995,34	-1.364.674,82	-2.483.119,27
Necesidad/Capacidad de endeudamiento	-2.315.023,60	-1.604.554,83	-1.738.302,08	-11.580.077,64	-26.933.097,51

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

3.3. Análisis del presupuesto autonómico desde la perspectiva de la clasificación orgánica

La estructura orgánica contenida en los presupuestos autonómicos clasifica con carácter general y de forma paralela a lo aplicado en los PGE:

GRÁFICO 14.
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

– Los gastos, por entes gestores y, dentro de los mismos, por secciones (que en las Administraciones generales identifican consejerías o departamentos), a su vez divididas en servicios presupuestarios (Direcciones Generales o agrupaciones similares).

– Los ingresos, por entes receptores de los mismos.

En este caso, dada la autonomía propia de cada Comunidad para decidir la organización administrativa e institucional a través de la cual gestionar su actividad, no es posible hacer una comparativa de los presupuestos autonómicos desde la perspectiva orgánica, salvo a nivel de entes equivalentes y con determinadas cautelas. Así, por ejemplo, aunque en todos los presupuestos autonómicos se distingue en la clasificación orgánica los gastos atribuidos a la Administración general de la Comunidad, a la hora de comparar las cifras de las distintas Administraciones generales hay que tener en cuenta que varias de ellas integran servicios de salud o sociales que tienen una enti-

dad importante, mientras que en otras Comunidades estos servicios se prestan a través de entes independientes con un presupuesto separado del de la Administración general. Por tanto, la comparativa o agregación de las Administraciones generales autonómicas exigirá una previa labor de depuración de las cifras correspondientes a los servicios integrados en las Comunidades afectadas.

Por otra parte, las frecuentes reorganizaciones administrativas que afectan a la estructura de las Administraciones autonómicas, por las que aparecen, se eliminan, refunden o separan secciones presupuestarias o entidades incluidas en el ámbito de consolidación presupuestario, dificultan enormemente o, en algunos casos, hacen prácticamente imposible la elaboración de series temporales que muestren la evolución de las cifras presupuestarias para cada agrupación orgánica. En general, únicamente pueden conseguirse o elaborarse comparativas homogéneas entre dos periodos en aquellos casos en que los presupuestos iniciales o las cuentas generales incluyen, bien una comparativa con el ejercicio anterior desde la perspectiva orgánica en la que se adaptan las cifras de éste a la nueva organización, bien información suficiente que permita realizar dicha adaptación.

4. CONCLUSIONES

En conclusión, el evidente peso de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público en España, tanto por la cuantía de dicho gasto como por la naturaleza esencial de los servicios prestados, unido al momento en que nos encontramos, en el que existe un amplio debate sobre cuestiones como la eficacia y eficiencia del sector público y las implicaciones económicas de sus actuaciones, hace impensable que dicho debate pueda ser ajeno a la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas.

La existencia en este subsector de 17 Administraciones que gozan de autonomía financiera reconocida constitucionalmente, complica el análisis económico de su gestión conjunta. Así, a pesar de lo señalado en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) *–los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado–*, la plena competencia de cada Comunidad para decidir las estructuras y contenidos de sus documentos presupuestarios ha propiciado que sólo a niveles agregados y tras la realización de determinadas operaciones previas de homogeneización puedan obtenerse estructuras y conte-

nidos, similares entre sí y a los del Estado, susceptibles de agregación, comparación y consolidación.

Esta situación, así como la necesidad de conocer determinada información no incluida tradicionalmente en los presupuestos administrativos, pone de manifiesto la gran importancia que tiene la existencia de adecuados canales de suministro de información sobre la gestión pública, cuyo marco actual es el establecido en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003. No obstante, las demandas crecientes de transparencia en la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas aconsejan seguir avanzando en esta línea con actuaciones como el desarrollo de la Central de información de carácter público prevista en el artículo 10 de la LGEP; el desarrollo de propuestas de normalización de estructuras presupuestarias y de homogeneidad en la elaboración de las cuentas a rendir por cada Comunidad Autónoma, así como de análisis sectoriales de la actividad pública en el seno de los grupos de trabajo, a crear o ya constituidos, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; o la ampliación de la información estadística publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda que permita realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria llevada a cabo a lo largo del ejercicio mediante la difusión de estadísticas trimestrales junto con las de carácter anual a las que nos hemos referido.