

ANEXO II

Reunión de 24 de enero de 2005

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

CONSIDERACIONES SOBRE LA REVISIÓN
DE LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y SUS
CONSECUENCIAS EN EL MODELO DE
FINANCIACIÓN

1. Como se ha manifestado en las dos reuniones mantenidas hasta la fecha del Grupo de Trabajo, el análisis al que se refiere el apartado A.a) del artículo 4º de la Ley 21/2001 y la eventual incorporación de sus efectos al modelo debe siempre condicionarse a un planteamiento satisfactorio del tratamiento de la variable población en su integridad.

Debe ser ampliado el contenido del Grupo de Trabajo para abarcar, por tanto, todo el espectro de connotaciones sobre esta variable, y desplegar los efectos de este análisis tanto en el ámbito de los servicios sanitarios como sociales.

2. Especial significación tiene para esta Comunidad Autónoma el preocupante y paulatino envejecimiento de su población.

Según los datos del censo de 2003, la población de más de 65 años representa ya el 21,8% del total, siendo la Comunidad Autónoma en que más se incrementa este segmento de edad desde 1999.

En términos relativos, sin embargo, Galicia aparece en una posición semejante a la de hace cuatro años, lo que no refleja en modo alguno la nueva realidad demográfica y sus efectos reales sobre el gasto público.

3. La ponderación de este tramo de edad, según se nos manifiesta, con datos del año base, es de 2,85.

En Galicia, los estudios realizados demuestran que el “consumo de gasto sanitario” por los mayores de 65 años es 4,3 veces superior al de los menores de esa edad (se adjunta informe en Anexo I).

4. Igualmente preocupa el escaso tratamiento que el modelo otorga a la dispersión de la población, siendo un claro factor de coste en una comunidad con la mitad de los núcleos de población de España, tanto en servicios comunes como en los sanitarios y sociales; en los dos últimos ni siquiera aparece como variable distributiva.
5. Cualquier revisión de las necesidades de financiación fruto de oscilaciones en los censos debe respetar la posición de aquellas comunidades en las que éstos no varíen y pierdan peso relativo.
6. Estas posibles insuficiencias, por tanto, han de ser abordadas por la administración central, constituyendo un mayor coste del sistema.
7. El análisis de la alteración censal ha de abarcar necesariamente a sus efectos sobre los recursos del sistema. Es obvio que cualquier incremento de población lleva aparejado un incremento recaudatorio, tanto en imposición directa como indirecta. Debe buscarse una metodología para medir tales efectos.
8. Igualmente desde el lado de los recursos, preocupan los efectos derivados del cambio de serie contable anunciada por el INE. Todo apunta a que los índices de consumo que reparten la recaudación del IVA se pueden ver fuertemente alterados debido al fenómeno migratorio, con indudables efectos positivos en aquellas

comunidades que reflejan un incremento de la población emigrante y sensibles pérdidas en otras, (se adjunta nota en Anexo II).

Cualquier información al respecto que el INE pudiera aportar sería de sumo interés para este Grupo de Trabajo.

Enero 2005

REPERCUSIONES DEL AUMENTO DE

POBLACIÓN EN LA RECAUDACIÓN POR IVA

El Instituto Nacional de Estadística anuncia para mediados del presente año una nueva serie contable en base 2000.

En la nueva base la estimación del PIBpm podría ser superior según declaraciones de su Presidenta en un 4 ó 5% a la de la actual serie contable de base 1995 y en base a la cual se obtuvo el índice de consumo en función del cual se realiza el reparto del 35% del IVA entre las CC.AA.

Este incremento del PIBpm es consecuencia de una población más elevada que la que se utilizaba en las proyecciones de población debido al fenómeno migratorio.

¿En dónde puede esperarse entonces desde la perspectiva de la demanda un incremento de los distintos componentes?

¿Consumo privado?

¿Consumo público? No parece, puesto que el dato se obtiene de las liquidaciones de las distintas AA.PP.

¿Inversión? Los datos aportados por las empresas no deberían variar.

¿Demanda externa? El saldo exterior de España está totalmente registrado.

Cualquier consideración a priori nos debería llevar a pensar que ese incremento es fundamentalmente un incremento del consumo privado.

Si ello es así, ¿qué ocurre entonces con los índices de participación en el consumo, determinantes de los ingresos por IVA para cada CC.AA.?

Si una comunidad no refleja un incremento de población emigrante, es lógico que su índice de participación en el consumo disminuya ya que el consumo nacional es más elevado de lo que se estimaba en la serie anterior.

En el caso concreto de una CC.AA. como Galicia ésta situación podría llevar a una pérdida de 3 décimas en el índice de participación del IVA con la nueva serie lo que significaría una pérdida de recaudación de aproximadamente 39 millones de euros que no se compensaría por ninguna otra vía.

1. Características de Galicia

Entre los principios que conforman el Sistema Sanitario español, y que son recogidos en todas las leyes de Ordenación Sanitaria de las Comunidades Autónomas, están los de garantizar la universalidad de las prestaciones, y la promoción de la equidad y el equilibrio territorial en el acceso a los servicios y prestaciones sanitarias.

La Comunidad Autónoma gallega tiene unas características tanto demográficas como orográficas definitorias que es preciso valorar a la hora de establecer un equilibrio real de la distribución de la financiación sanitaria.

1.1. Características geográficas de la C. Autónoma gallega.

La principal característica de la geografía gallega, y que condiciona la especial necesidad de recursos, es su dispersión poblacional.

Galicia cuenta con el 5,9% de la superficie de España y el 6,4% de la población lo que condiciona que la densidad de población sea mayor (93,02 contra 84,42).

Estructura geográfica. Galicia-España 2003

CONCELLOS SUPERFICIE %

A Coruña	94	7.950	26,88
Lugo	67	9.856	33,33
Ourense	92	7.273	24,59
Pontevedra	62	4.495	15,20
GALICIA	315	29.574	100,00
ESPAÑA	8.104	505.992	
% Galicia/España	3,89	5,8	

En km²

Revisión padronal a 1 de enero de 2003

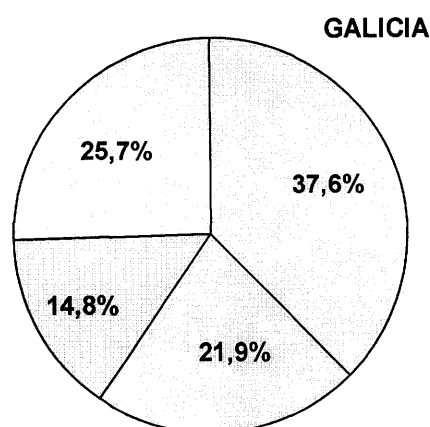
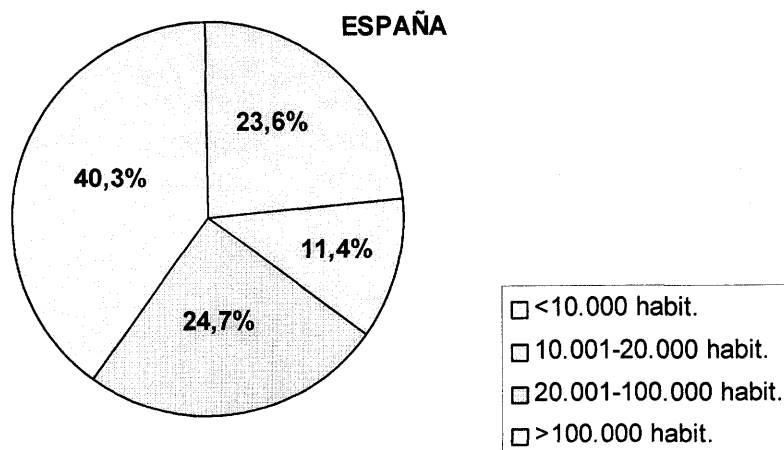
Fuente: Instituto Galego de Estatística

Sin embargo esta población está asentada en 29.949 entidades de población diferentes, el 48,9% de las de España que cuenta con 61.198, resultando 91 habitantes por entidad de población cuando la media española es de 655.

Un alto porcentaje de la población vive en el medio rural, hecho que se ve reflejado en las estadísticas, con un 59,5% de la población en núcleos de menos de 20.000 habitantes y sólo un 27,5% en núcleos de más de 100.000 habitantes, mientras que la media de

ANEXO 1

España es del 35% de la población viviendo en núcleos de menos de 20.000 habitantes y un 40,3% en núcleos de más de 100.000 habitantes.



La optimización de los recursos se consigue mediante la utilización de centros de entidad suficiente. En Galicia la gran dispersión de la población y las dificultades en las vías de comunicación, condicionadas por su orografía pero también por una financiación central insuficiente para las necesidades de infraestructuras, obliga a la construcción de múltiples centros que permitan acercar los recursos a la población, y no sólo nos referimos a los centros de salud sino también a la necesidad de hospitales comarcales.

La dispersión y la necesidad de garantizar una equidad en el acceso razonable han obligado a la administración sanitaria gallega a construir múltiples centros asistenciales,

ANEXO 1

con un coste muy superior al de otras comunidades autónomas que están cuentan con mayor porcentaje de población urbana.

Así Galicia tiene 382 centros de salud, el 13% de los totales de España (2.889), siendo el doble de los que le corresponderían por población, con el consiguiente incremento de gasto de mantenimiento y soporte administrativo. Cada centro asistencial de atención primaria debe dar cobertura a una media de 64,5 núcleos de población, cuando la media estatal es de 5,5.

También ha sido necesaria la puesta en marcha de hospitales comarcales para acercar a la población los recursos de atención especializada.

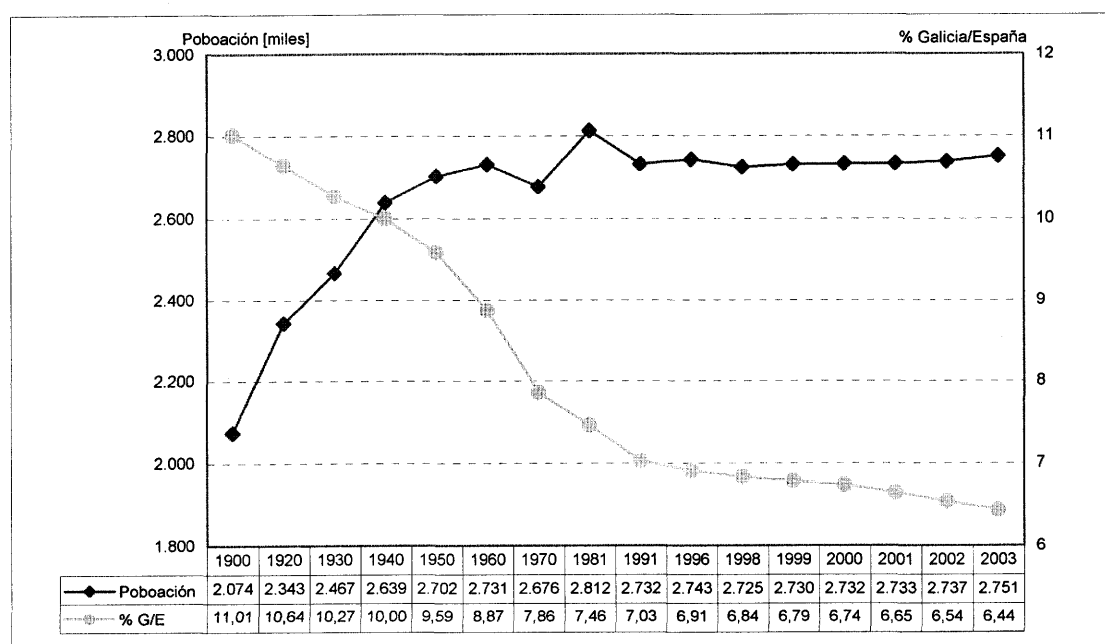
La atención de urgencias y emergencias extrahospitalarias en Galicia solo es posible con múltiples puntos de atención continuada, con dotaciones reforzadas para cubrir las visitas domiciliarias, así como con una mayor infraestructura del 061.

El coste del transporte sanitario programado y urgente se multiplica en la misma medida.

1.2. Características demográficas de la C. Autónoma gallega.

La población gallega representa en la actualidad el 6,4% del total nacional, disminuyendo este porcentaje progresivamente a lo largo de los años, desde el 11% de principios del siglo veinte.

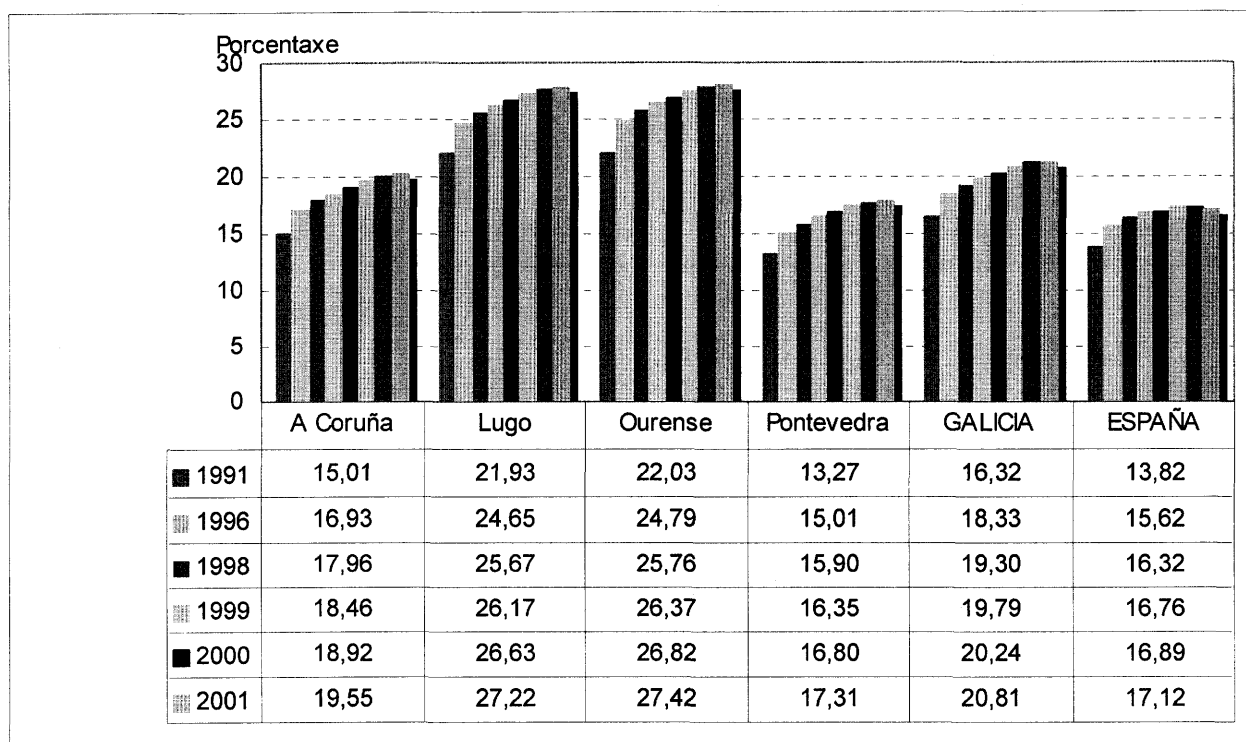
Población de derecho y porcentaje con respecto a España. Galicia 1900-2003



ANEXO 1

Pero a la vez que disminuye la población en Galicia aumenta la proporción de personas mayores de 65 años, es más, a pesar de que en los últimos 20 años la población de Galicia se mantiene más o menos estable (disminuyó un 1%), el número de mayores de 64 años aumentó un 50%.

La principal característica de la estructura etárea de la población es su progresivo envejecimiento (somos la comunidad autónoma con el menor índice de natalidad). Así, contamos con un porcentaje de mayores de 65 años de un 21,3% cuatro puntos porcentuales por encima de la media española



Cuando analizamos los datos de personas protegidas por el Sergas esta diferencia es aún más significativa que en los datos censales del INE

Población protegida por grupos de edad:

Grupo de edad	Año 2002	Año 2003	Año 2004
0-14	300.502	299836	299.429
15-64	1.745.863	1.768.647	1.790.960
>64	568.290	579.263	581.357
Total	2.614.655	2.647.746	2.671.744
% > 64 años	21,7%	21,9%	21,8%

ANEXO 1

Como es sabido y más adelante demostrado, es la población mayor de 65 años la que produce el mayor gasto sanitario, tanto por el mayor volumen de frecuentación asistencial como por la complejidad de las atenciones sanitarias y el consumo de farmacia o de otras prestaciones.

Según información publicada por la Comisión Europea referida al año 1996, la tasa de días de hospitalización era 4,3 veces superior en la población de 65 a 74 años y 6,1 veces en la de 85 años o más, respecto al grupo de 16 a 24 años. **De hecho la OCDE estima que el consumo de los mayores de 65 años es 3,2 veces superior al del resto de la población.**¹

2. Cálculo de costes

Para el cálculo de costes en mayores de 64 años partimos del gasto real del Sergas del año 2003 al que restamos el gasto en formación del personal y en organización y servicios generales (un 3% del gasto total).

Del gasto asistencial del Sergas, el gasto en recetas médicas es el 27,7%, el gasto en atención primaria es el 13,4% y el gasto en atención especializada el 58,8%.

Para el siguiente cálculo del gasto de atención especializada se siguieron los siguientes criterios:

Área de consultas externas de atención especializada constituye el 26,9% del gasto total de atención especializada y engloba también el área de urgencias.

El área de hospitalización es responsable del 73,1% del gasto total de atención especializada, considerando también como hospitalización, además de la con estancia, la hospitalización de día y a domicilio.

	Gasto total	% sobre gasto total	% gasto > 65	%gasto total > 65
Área de hospitalización (73,1% de AE)	1.390.921.185	43,00%	52,53%	22,59%
Área ambulatoria de AE (26,9% de AE)		15,83%	34,30%	5,43%
Atención Primaria	316.783.602	13,40%	40,00%	5,36%
Farmacia	656.618.088	27,77%	76,03%	21,11%
Total	2.364.322.875	100%		54,49%

Así, multiplicando el % de gasto total en mayores de 64 años por su porcentaje de población y el porcentaje del resto por su porcentaje poblacional obtenemos el gasto

¹ Ortún V. Sistema sanitario y estado del Bienestar: problemas a la vista. In: Catalá F, de Manuel E, editors. Informe SESPAS 1998: La salud pública y el futuro del estado de bienestar. Escuela Andaluza de salud Pública ed. Granada: 1998:39-57

ANEXO 1

relativo por grupo de edad lo que demuestra que el gasto sanitario de hospitalización en mayores de 64 años en Galicia es 4,28 veces superior que al del resto de población.

	Porcentaje del gasto total	% población	Dif. > 64
>64 años	54,49%	21,87%	
0-64 años	45,51%	78,13%	4,28

2.1. Cálculo del Área de hospitalización

La frecuentación en la hospitalización ha ido incrementándose progresivamente en los últimos años por dos principales motivos, el envejecimiento de la población y el aumento de utilización que es más pronunciado así mismo en los mayores de 64 años.

La frecuentación de hospitalización por 1.000 habitantes, por grupos de edad, en el último año en los hospitales del Sergas, demuestra que se hospitalizaron los mayores de 64 una razón de 2,5 veces más:

Grupo de edad	Año 2003
0-64	73,63
>64	187,45

Lo mismo sucede si comparamos el porcentaje de altas por grupos de edad en el que se comprueba que las altas en mayores de 64 años suponen el 42% del total cuando en porcentaje de población es sólo de 21%.

Actividad de hospitalización en el Sergas. Año 2003.

Grupo de Edad	Estancias	UPH	Episodios	% Episodios	EM	PM
MENORES 1 AÑO	67.711	9.602,99	8.292	3,18%	8,2	1,1581
ENTRE 1 E 14 AÑOS	68.358	13.473,89	16.074	6,16%	4,3	0,8382
ENTRE 15 E 44	430.623	75.321,69	73.175	28,05%	5,9	1,0293
ENTRE 45 E 64	485.775	91.861,35	54.758	20,99%	8,9	1,6776
0-64 años	1.052.467	190.260	152.299	58,38%	6,91	1,2493
ENTRE 65 E 74	500.706	88.894,63	46.271	17,74%	10,8	1,9212
MAYORES DE 74	708.366	121.651,22	62.311	23,88%	11,4	1,9523
> 64 años	1.209.072	210.546	108.582	41,62%	11,14	1,9390
TOTAL	2.261.539	400.806	260.881	100,00%	8,67	1,5364

El coste de los episodios de hospitalización en mayores de 64 años es 4,74 veces superior al de los menores de 65, medido por UPH (unidades de producción de

ANEXO 1

hospitalización, unidades de valor relativo derivadas de los GRD) y ajustado por la diferencia de estancia media en cada GRD.

El número de UPH por 1.000 habitantes en el grupo de edad de 0-64 años es de 93 frente a las 363 UPH por mil habitantes en el grupo de edad de mayores de 64 años.

Analizando las estancias medias de los mismos GRD que produjeron las hospitalizaciones en ambos grupos de edad (Anexo I) se aprecia que ponderadamente por grupos de edad y para los mismos procesos las estancias son un 18,5% más altas en el grupo de edad de más de 64 años lo que supone un mayor consumo de recursos.

La estancia media en los hospitales del Sergas por grupos de edad demuestra una variación de 4,23 días de estancia media entre el grupo de menores de 65 años (6,91 días de EM) y el de mayores de 64 años (11,14 días de estancia media). Es decir no sólo se cuadruplica el número de unidades de producción entre ambos grupos sino que también la duración de las altas, ponderado para cada GRD, es un 18,5 % mayor en el grupo de mayores de 64 años.

2.2. En el área de consultas externas de atención especializada:

Cuando el tema a tratar son las consultas externas de atención especializada la conclusión es la misma, es el grupo de edad de mayores de 64 años el que más recursos asistenciales consume.

Actividad de CCEE de atención especializada. Año 2003

Grupo de edad	C. realizadas	C. Iniciales	C. Sucesivas
0-14	440.518	104.219	156.416
15-64	3.493.672	769.744	1.334.270
>64	2.057.393	359.789	787.236
Porcentaje >64 años	34,3%	29,1%	34,6%

Es decir un 34% de la actividad asistencial se realiza para ese 21% de población mayor de 64 años.

En cuanto a la frecuentación a consultas externas de atención especializada, los mayores de 65 años frecuentan el doble que el resto de la población.

ANEXO 1

Tasa de consultas externas por mil habitantes:

Grupo de edad	C. realizadas	C. Iniciales	C. Sucesivas
0-64	1901,97	422,5	720,67
>64	3551,74	621,12	1359,03

3. Gasto farmacéutico:

Supone un 27% del total del gasto .

Contamos en Galicia con 830.913 pensionistas, el 31,1 % de la población protegida.

El número de recetas médicas oficiales dispensadas en el año 2003 fue de 48.787.851, siendo el 72,1% recetas de pensionistas. Es decir 59 recetas por pensionista y año cuando en el resto de la población la razón es de 7.

El coste por receta de la prestación farmacéutica, en recetas médicas oficiales, es de 9,79 euros en los activos y de 15,64 en los pensionistas. Representando el porcentaje del coste en los pensionistas de un 80,5% del gasto total, de los cuales el 76,03 % corresponden a los pensionistas mayores de 64 años.

4. Otras prestaciones sanitarias:

Como en las prestaciones sanitarias de consultas, hospitalización o recetas médicas en el resto de las prestaciones también el gasto en mayores es indiscutible y nos referimos a las ortoprótesis, transporte sanitario, oxigenoterapia domiciliaria, absorbentes urinarios, etc.

ANEXO 1

Tabla anexa

Estancia media y episodios de hospitalización en los GRD comunes a los grupos de edad de 0-64 años y mayores de 64 años. Año 2003

GRD	De cero a 64 años		Mas de 64 años		Comparación	
	EM	Episodios	EM	Episodios	dif EM	dif ponderada EM
1	24	358	23,48	316	-3,18%	-0,01%
2	19	57	15,94	72	-16,63%	-0,01%
5	16	48	16,26	99	2,14%	0,00%
6	1	337	1,38	144	16,95%	0,02%
8	4,45	270	6,43	75	44,49%	0,03%
10	12,32	159	13,99	147	13,56%	0,02%
11	13,26	137	14,75	127	11,24%	0,01%
12	11,61	170	11,61	332	0,00%	0,00%
14	13,06	507	13,27	2.548	1,61%	0,04%
15	7,86	313	8,76	1.535	11,45%	0,16%
17	6,63	49	8,08	72	21,87%	0,01%
18	11,17	35	13,42	45	20,14%	0,01%
19	7,08	132	7,90	96	11,58%	0,01%
20	13,75	277	19,84	51	44,29%	0,02%
23	6,79	39	7,95	62	17,08%	0,01%
24	7,8	120	10,08	133	29,23%	0,04%
25	6,77	470	7,31	199	7,98%	0,01%
34	7,78	105	8,66	65	11,31%	0,01%
35	3,35	832	4,47	217	33,43%	0,07%
36	4,14	282	4,31	217	4,11%	0,01%
37	4,55	55	4,00	69	-12,09%	-0,01%
38	2,8	20	3,11	35	11,07%	0,00%
39	1,43	320	0,99	1.940	-30,77%	-0,56%
40	2,39	210	2,80	167	17,15%	0,03%
42	3,77	279	3,09	470	-18,04%	-0,08%
44	8,73	63	9,16	44	4,93%	0,00%
45	8,52	128	9,19	54	7,86%	0,00%
47	5,24	135	3,05	171	-41,79%	-0,07%
50	4,1	120	6,51	37	58,78%	0,02%
53	4,19	252	6,90	52	64,68%	0,03%
55	2,31	1.630	3,85	172	66,67%	0,11%
63	5,42	275	7,24	34	33,58%	0,01%
64	9,53	213	7,83	133	-17,84%	-0,02%
65	4,42	163	6,93	214	56,79%	0,11%
66	5,99	109	5,42	165	-9,52%	-0,01%
68	13,51	81	14,78	135	9,40%	0,01%

ANEXO 1

69	3,72	584	10,07	176	170,70%	0,28%
73	3,19	434	6,15	135	92,79%	0,12%
75	12,3	241	13,95	146	13,41%	0,02%
76	14,38	115	15,06	116	4,73%	0,01%
77	8,18	182	11,23	104	37,29%	0,04%
78	10,17	201	11,14	509	9,54%	0,05%
79	12,1	69	14,94	233	23,47%	0,05%
80	11,56	95	12,38	174	7,09%	0,01%
82	10,3	549	10,90	860	5,83%	0,05%
83	9,58	57	8,48	79	-11,48%	-0,01%
84	4,92	156	6,16	158	25,20%	0,04%
85	14,89	28	14,40	88	-3,29%	0,00%
86	8,88	80	12,16	95	36,94%	0,03%
87	8,47	94	8,73	256	3,07%	0,01%
88	8,85	546	9,89	2.758	11,75%	0,30%
89	9,48	367	10,98	1.292	15,82%	0,19%
90	6,67	480	9,15	737	37,18%	0,26%
92	9	39	13,48	46	49,78%	0,02%
93	10,69	84	10,36	72	-3,09%	0,00%
94	8,54	69	11,12	42	30,21%	0,01%
95	5,98	363	7,94	32	32,78%	0,01%
96	7,53	95	9,19	246	22,05%	0,05%
97	5,45	425	7,36	373	35,05%	0,12%
99	7,96	49	9,38	117	17,84%	0,02%
100	4,28	152	7,76	103	81,31%	0,08%
101	8,65	387	10,56	1.340	22,08%	0,28%
102	5,65	751	8,12	1.323	43,72%	0,54%
104	21,24	49	21,27	92	0,14%	0,00%
105	13,09	183	11,86	335	-9,40%	-0,03%
107	20,51	93	22,61	136	10,24%	0,01%
109	9,95	110	10,96	162	10,15%	0,02%
110	19,27	44	20,73	95	7,58%	0,01%
111	15,48	105	15,69	125	1,36%	0,00%
112	4,59	818	5,81	807	26,58%	0,20%
113	37,33	43	19,59	261	-47,52%	-0,12%
114	21,27	45	20,81	72	-2,16%	0,00%
115	9,86	7	15,74	50	59,63%	0,03%
116	6,45	124	7,10	1.140	10,08%	0,11%
117	10	8	7,16	56	-28,40%	-0,01%
118	3,51	37	3,07	217	-12,54%	-0,03%
119	1,47	1.260	1,94	264	31,97%	0,08%
120	12,43	51	17,30	101	39,18%	0,04%
121	10,31	157	12,78	789	23,96%	0,18%

ANEXO 1

122	8,91	689	9,95	887	11,67%	0,10%
123	6,93	29	6,49	347	-6,35%	-0,02%
124	8,98	239	10,62	329	18,26%	0,06%
125	4,8	628	5,19	695	8,13%	0,05%
126	23,18	38	27,12	49	17,00%	0,01%
127	9,36	524	9,56	4.242	2,14%	0,08%
128	8,61	44	9,28	93	7,78%	0,01%
130	10,43	155	11,03	486	5,75%	0,03%
131	7,27	345	7,42	560	2,06%	0,01%
132	10,96	27	10,87	89	-0,82%	0,00%
133	7,25	91	8,49	122	17,10%	0,02%
134	6,05	154	6,74	148	11,40%	0,02%
135	10,92	26	9,18	94	-15,93%	-0,01%
136	5,3	33	7,96	78	50,19%	0,04%
138	5,44	167	7,77	667	42,83%	0,27%
139	3,9	502	5,64	820	44,62%	0,34%
140	7,1	684	8,10	1.558	14,08%	0,20%
141	7,41	74	8,61	271	16,19%	0,04%
142	4,81	249	7,02	321	45,95%	0,14%
143	4,5	852	6,04	700	34,22%	0,22%
144	10,11	74	11,15	169	10,29%	0,02%
145	7,09	256	8,29	107	16,93%	0,02%
146	21,68	85	23,96	177	10,52%	0,02%
147	14,43	75	17,05	128	18,16%	0,02%
148	21,73	294	22,47	599	3,41%	0,02%
149	15,11	265	17,08	337	13,04%	0,04%
150	15,85	20	17,54	35	10,66%	0,00%
151	10,44	55	12,55	40	20,21%	0,01%
153	11,04	55	15,71	31	42,30%	0,01%
154	20,86	109	25,02	189	19,94%	0,04%
155	11,24	191	18,73	133	66,64%	0,08%
157	7,23	113	8,85	65	22,41%	0,01%
158	2,8	1.450	5,57	283	98,93%	0,26%
159	9,84	89	12,42	101	26,22%	0,02%
160	4,14	568	5,81	422	40,34%	0,16%
161	5,3	106	8,53	254	60,94%	0,14%
162	2,23	1.615	3,26	1.317	46,19%	0,57%
165	7,37	253	10,81	43	46,68%	0,02%
166	8,72	108	10,25	32	17,55%	0,01%
167	4,01	2.259	6,95	131	73,32%	0,09%
169	3,44	135	4,05	63	17,73%	0,01%
170	22,52	58	18,19	94	-19,23%	-0,02%
171	9,8	97	13,72	81	40,00%	0,03%

ANEXO 1

172	11,48	306	12,17	667	6,01%	0,04%
173	8,25	208	10,30	393	24,85%	0,09%
174	7,99	175	9,37	574	17,27%	0,09%
175	5,57	416	7,20	746	29,26%	0,20%
179	9,35	409	13,15	72	40,64%	0,03%
180	10,59	74	10,95	189	3,40%	0,01%
181	5,48	266	8,35	404	52,37%	0,20%
182	8,21	199	10,38	447	26,43%	0,11%
183	7,11	705	9,17	750	28,97%	0,20%
185	5,61	244	7,60	83	35,47%	0,03%
188	7,91	217	9,23	428	16,69%	0,07%
189	5,85	425	7,64	510	30,60%	0,15%
191	21,02	54	24,27	55	15,46%	0,01%
192	18,36	78	14,32	50	-22,00%	-0,01%
193	27,74	35	27,53	81	-0,76%	0,00%
194	20,56	34	22,15	78	7,73%	0,01%
197	17,85	65	18,02	179	0,95%	0,00%
198	9,45	346	12,34	364	30,58%	0,10%
202	7,53	587	8,59	267	14,08%	0,04%
203	8,69	300	9,88	749	13,69%	0,10%
204	8,66	639	10,32	680	19,17%	0,12%
205	8,3	450	10,64	370	28,19%	0,10%
206	3,4	766	7,86	178	131,18%	0,22%
207	8,79	142	10,80	483	22,87%	0,10%
208	6,16	499	9,31	912	51,14%	0,44%
209	13	296	13,33	1.172	2,54%	0,03%
210	21,35	68	22,04	299	3,23%	0,01%
211	15,3	251	16,00	1.051	4,58%	0,04%
216	13,16	63	16,91	33	28,50%	0,01%
217	22,06	123	33,11	54	50,09%	0,03%
218	16,38	110	16,35	78	-0,18%	0,00%
219	9,35	1.175	10,32	457	10,37%	0,04%
222	2,62	1.632	4,22	166	61,07%	0,09%
223	4,34	230	5,84	43	34,56%	0,01%
224	3,87	584	4,93	160	27,39%	0,04%
225	3,46	842	3,76	376	8,67%	0,03%
227	4,54	679	7,74	127	70,48%	0,08%
228	6,85	67	4,43	30	-35,33%	-0,01%
229	2,81	1.054	2,60	236	-7,47%	-0,02%
230	6,04	234	11,22	72	85,76%	0,06%
231	3,33	1.339	6,71	234	101,50%	0,22%
232	1,73	358	2,56	41	47,98%	0,02%
233	12,9	39	15,13	40	17,29%	0,01%

ANEXO 1

234	7,93	182	10,20	114	28,63%	0,03%
235	13,71	59	22,29	38	62,58%	0,02%
236	16,74	145	11,46	376	-31,54%	-0,11%
239	9,45	137	13,34	210	41,16%	0,08%
240	7,48	145	11,01	104	47,19%	0,05%
241	3,95	510	6,91	185	74,94%	0,13%
243	6,86	1.420	10,56	525	53,94%	0,26%
244	5,8	20	6,88	41	18,62%	0,01%
245	4,55	121	3,42	167	-24,84%	-0,04%
246	6,96	90	9,47	36	36,06%	0,01%
247	5,25	116	10,29	45	96,00%	0,04%
248	7,49	200	9,77	86	30,44%	0,02%
249	11,35	75	12,96	204	14,19%	0,03%
251	3,48	197	4,44	66	27,59%	0,02%
253	8,17	72	7,80	41	-4,53%	0,00%
254	4,82	615	5,37	302	11,41%	0,03%
256	3,38	295	7,00	65	107,10%	0,06%
257	10,15	117	11,10	707	9,36%	0,01%
258	7,89	196	9,38	198	18,88%	0,03%
259	7,68	95	10,06	50	30,99%	0,01%
260	5,14	275	6,47	143	25,88%	0,03%
262	2,33	369	3,11	76	33,48%	0,02%
263	27,78	18	24,72	39	-11,02%	0,00%
264	15,43	68	15,76	61	1,75%	0,00%
265	14,88	24	14,62	58	-1,75%	0,00%
266	7,47	254	6,93	175	-7,23%	-0,01%
268	2,55	126	5,91	55	131,76%	0,07%
269	8,11	55	8,69	62	7,15%	0,00%
270	3,38	627	5,24	258	55,03%	0,13%
271	11,08	37	22,65	179	104,42%	0,17%
272	12,61	44	16,13	49	28,31%	0,01%
273	10,34	87	13,33	66	29,88%	0,01%
274	10,06	31	17,31	34	73,36%	0,02%
277	9,27	132	11,79	204	27,18%	0,05%
278	7,06	435	9,11	283	29,04%	0,08%
280	9,31	32	9,71	52	4,30%	0,00%
281	4,5	248	6,76	134	50,22%	0,06%
283	8	57	9,79	58	22,38%	0,02%
284	4,53	334	7,86	125	72,19%	0,08%
289	5,04	45	10,37	32	107,74%	0,03%
290	4,32	718	5,81	173	34,49%	0,06%
294	8,3	213	9,09	147	9,52%	0,05%
296	13,75	59	11,26	202	-18,55%	-0,03%

ANEXO 1

297	12,57	67	10,47	33	-16,71%	-0,02%
300	7,26	65	10,81	75	48,90%	0,03%
301	4,36	324	7,46	125	71,10%	0,08%
303	13,33	141	15,98	208	19,88%	0,04%
304	13,33	67	22,34	64	67,59%	0,04%
305	9,21	259	14,65	85	59,07%	0,05%
307	8	10	9,71	45	21,38%	0,01%
309	8,4	68	8,62	84	2,62%	0,00%
310	8,02	61	9,50	265	18,45%	0,05%
311	4,51	369	6,29	833	39,47%	0,31%
313	5,14	76	7,05	57	37,16%	0,02%
315	6,45	179	8,02	150	24,34%	0,03%
316	10,04	164	9,75	530	-2,89%	-0,01%
318	11,92	36	12,66	139	6,21%	0,01%
319	4,17	52	7,16	95	71,70%	0,06%
320	7,81	163	10,52	545	34,70%	0,18%
321	4,78	525	8,35	595	74,69%	0,41%
323	5,46	199	8,79	97	60,99%	0,06%
324	4,31	871	6,19	261	43,62%	0,11%
325	6,24	17	9,26	110	48,40%	0,05%
326	4,22	49	5,62	205	33,18%	0,06%
331	8,66	64	11,81	96	36,37%	0,03%
332	5,71	171	7,64	139	33,80%	0,04%
334	9,48	29	11,93	156	25,84%	0,04%
335	8,16	276	8,80	617	7,84%	0,05%
336	7,5	14	10,61	95	41,47%	0,04%
337	4,88	82	6,91	363	41,60%	0,14%
339	2,61	396	3,41	140	30,65%	0,04%
341	5,01	218	6,23	43	24,35%	0,01%
344	6,79	28	3,42	93	-49,63%	-0,04%
345	6,23	13	7,27	37	16,69%	0,01%
346	10,29	28	8,55	141	-16,91%	-0,02%
347	3,03	39	4,37	182	44,22%	0,08%
348	2	1	5,39	44	169,50%	0,07%
349	3,02	60	3,09	217	2,32%	0,00%
350	4,22	195	5,70	84	35,07%	0,03%
353	12,83	71	20,08	49	56,51%	0,03%
355	8,46	136	10,56	105	24,82%	0,02%
356	5,67	318	6,69	196	17,99%	0,03%
357	11,12	104	16,59	64	49,19%	0,03%
358	8,15	243	9,04	56	10,92%	0,01%
359	5,79	3.061	6,34	561	9,50%	0,05%
360	2,47	475	5,12	136	107,29%	0,14%

ANEXO 1

363	2,96	230	4,78	100	61,49%	0,06%
364	2,1	1.244	2,72	371	29,52%	0,10%
366	10,38	71	12,33	67	18,79%	0,01%
367	4,95	62	6,84	37	38,18%	0,01%
369	2,88	755	2,45	123	-14,93%	-0,02%
394	4,95	146	8,41	56	69,90%	0,04%
395	6,64	422	8,25	1.194	24,25%	0,27%
397	5,48	212	9,53	74	73,91%	0,05%
398	7,48	148	8,98	135	20,05%	0,03%
399	4,58	209	7,79	58	70,09%	0,04%
400	11,26	100	14,76	72	31,08%	0,02%
401	17,94	32	22,10	50	23,19%	0,01%
402	10,66	102	13,29	93	24,67%	0,02%
403	11,43	128	11,69	235	2,27%	0,00%
404	8,54	237	10,06	298	17,80%	0,05%
408	8,56	57	8,91	44	4,09%	0,00%
410	4,19	1.480	4,40	769	5,01%	0,04%
413	21,26	19	12,21	33	-42,57%	-0,01%
414	4,93	57	9,33	43	89,25%	0,04%
415	13,84	68	19,08	78	37,86%	0,03%
416	11,11	123	12,15	385	9,36%	0,03%
418	8,45	190	12,31	127	45,68%	0,05%
419	9,62	74	9,68	107	0,62%	0,00%
420	6,29	104	9,28	75	47,54%	0,03%
421	6,68	221	9,67	45	44,76%	0,02%
423	9,11	106	15,84	45	73,87%	0,03%
425	9,33	270	11,16	258	19,61%	0,05%
426	12,42	267	15,43	90	24,24%	0,02%
429	12,13	126	14,94	279	23,17%	0,06%
430	20,84	2.048	23,31	293	11,85%	0,03%
432	5,15	179	4,59	39	-10,87%	0,00%
442	14,31	51	16,08	48	12,37%	0,01%
443	5,83	173	9,49	74	62,78%	0,04%
445	5,13	196	7,56	50	47,37%	0,02%
449	7,83	88	9,86	80	25,93%	0,02%
450	4,57	228	8,32	68	82,06%	0,05%
452	9,74	82	11,72	114	20,33%	0,02%
453	5,16	211	6,44	130	24,81%	0,03%
461	4,85	120	9,05	60	86,60%	0,05%
463	7,05	56	9,66	71	37,02%	0,02%
464	3,65	75	4,94	47	35,34%	0,02%
466	2,73	408	3,82	154	39,93%	0,06%
467	2,37	677	5,32	168	124,47%	0,20%

ANEXO 1

468	16,83	356	26,99	350	60,37%	0,20%
471	31,44	9	47,25	32	50,29%	0,02%
475	19,21	133	18,93	186	-1,46%	0,00%
477	7,77	183	19,60	118	152,25%	0,17%
478	13,82	49	13,77	123	-0,36%	0,00%
479	10,44	103	9,31	166	-10,82%	-0,02%
482	25,37	113	34,47	66	35,87%	0,02%
483	72,56	233	69,41	292	-4,34%	-0,01%
493	10,66	87	15,54	103	45,78%	0,04%
494	4,62	979	7,16	452	54,98%	0,23%
530	44,92	119	39,81	86	-11,38%	-0,01%
531	62,17	30	67,70	33	8,89%	0,00%
532	11,74	69	14,48	231	23,34%	0,05%
533	21,15	294	20,95	863	-0,95%	-0,01%
538	19,95	41	26,44	32	32,53%	0,01%
539	20,68	41	28,23	47	36,51%	0,02%
540	17,78	112	15,29	562	-14,00%	-0,07%
541	10,49	1.711	11,59	7.607	10,49%	0,74%
542	6,43	323	8,84	590	37,48%	0,21%
543	13,62	159	13,63	506	0,07%	0,00%
544	11,38	159	11,91	1.811	4,66%	0,08%
545	25,36	39	25,97	119	2,41%	0,00%
546	24,36	28	24,95	58	2,42%	0,00%
548	16,3	10	15,41	112	-5,46%	-0,01%
549	35,63	68	30,58	187	-14,17%	-0,02%
550	17,39	100	20,13	265	15,76%	0,04%
551	9,06	155	14,57	319	60,82%	0,18%
552	18,58	219	14,69	587	-20,94%	-0,11%
553	17,03	149	27,59	222	62,01%	0,13%
554	20,33	15	17,71	41	-12,89%	0,00%
555	37,82	51	35,14	99	-7,09%	-0,01%
556	19,72	96	22,11	193	12,12%	0,02%
557	15,05	547	16,33	708	8,50%	0,06%
558	37,12	113	30,41	382	-18,08%	-0,06%
559	22,13	94	29,88	57	35,02%	0,02%
560	15,71	96	17,13	170	9,04%	0,01%
561	13,05	56	23,47	62	79,85%	0,05%
562	15,42	19	20,76	70	34,63%	0,02%
563	9,88	41	16,10	72	62,96%	0,04%
564	29,37	84	23,87	91	-18,73%	-0,02%
566	12,36	108	14,31	348	15,78%	0,05%
567	23,69	93	25,92	153	9,41%	0,01%
568	16,05	22	12,81	115	-20,19%	-0,02%

ANEXO 1

569	9,86	169	14,56	557	47,67%	0,25%
570	9,47	19	13,37	63	41,18%	0,02%
571	14,74	31	15,18	96	2,99%	0,00%
573	12,51	162	18,41	54	47,16%	0,02%
574	12,31	123	14,47	243	17,55%	0,04%
576	37	53	27,63	43	-25,32%	-0,01%
577	16,94	67	19,97	34	17,89%	0,01%
578	25,84	56	20,27	115	-21,56%	-0,02%
579	47,81	27	31,92	52	-33,24%	-0,02%
580	17,26	117	18,06	135	4,63%	0,01%
581	27,34	41	27,42	52	0,29%	0,00%
582	9,58	163	16,15	116	68,58%	0,07%
583	21,03	37	39,69	42	88,73%	0,03%
584	17,27	91	12,72	450	-26,35%	-0,11%
585	27,64	269	29,11	524	5,32%	0,03%
586	11,9	87	13,42	104	12,77%	0,01%
733	18,73	105	12,83	36	-31,50%	-0,01%
750	14,37	187	15,47	30	7,65%	0,00%
751	10,97	508	9,97	31	-9,12%	0,00%
756	10,04	304	18,68	37	86,06%	0,03%
758	9,91	747	15,36	96	54,99%	0,05%
761	13,85	174	12,31	134	-11,12%	-0,01%
764	6,81	43	8,25	36	21,15%	0,01%
765	3,43	325	4,38	80	27,70%	0,02%
766	13,14	44	15,34	59	16,74%	0,01%
767	8,45	184	11,28	136	33,49%	0,04%
782	27,64	22	13,60	58	-50,80%	-0,03%
783	13,33	33	7,71	56	-42,16%	-0,02%
786	26,65	142	23,97	38	-10,06%	-0,01%
789	20,39	18	20,81	97	2,06%	0,00%
796	26,53	43	23,43	114	-11,68%	-0,01%
797	17,63	51	18,80	127	6,64%	0,01%
800	19,17	42	28,02	42	46,17%	0,02%
801	8,78	282	12,84	44	46,23%	0,02%
808	6,08	473	7,27	309	19,57%	0,07%
810	15,67	244	13,59	622	-13,21%	-0,08%
811	18,86	28	18,67	50	-1,01%	0,00%
812	8,53	68	9,51	98	11,49%	0,01%
813	6,41	239	9,63	375	50,23%	0,18%
814	4,17	1.258	7,14	585	71,22%	0,39%
817	18,73	59	21,49	33	14,74%	0,03%
818	11,62	629	13,85	292	19,16%	0,41%
819	14,83	35	10,99	10	-25,89%	-0,02%



ANEXO 1

820	7,56	117	7,93	9,7	4,89%	0,00%
828	8,52	269	16,37	4	92,14%	0,04%
		95.661		1.07.128	24,80%	18,50%

PRINCIPADO DE ASTURIAS

ESTUDIO DEL ARTÍCULO 4.A.d) DE LA LEY 21/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULAN LAS MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA

1. COMENTARIOS SOBRE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SUMINISTRADA HASTA EL MOMENTO.

En las dos primeras reuniones del grupo de trabajo se ha suministrado la siguiente información estadística:

- Evolución de la población total y mayor de 65 años entre 1999 y 2003.
- Evolución del número de menores matriculados en enseñanza obligatoria entre 2002 y 2003.
- Evolución del número de menores de edades comprendidas entre 6 y 16 años entre 2002 y 2003.
- Evolución de la población protegida y ponderada por la edad entre 2002 y 2003.

Al respecto de la información suministrada cabe plantear lo siguiente:

1. Con carácter general para el análisis del artículo 67 se plantean cifras a partir de 2002 mientras que para el estudio del artículo 4 se aporta información de 1999. A nuestro juicio el criterio debería ser único y común, si se utilizan variaciones con respecto a 1999 a la hora de valorar la influencia de la población en la variación de las necesidades de gasto, también deberá ser tenido en cuenta el citado ejercicio a la hora de analizar las asignaciones de nivelación.

No obstante dado que la Ley 21/2001, que es la que prevé ambos mecanismos, comienza su vigencia en 2002 deberíamos limitarnos a hacer un análisis de evolución anual a partir de 2002 (Ejercicio por otro lado ya liquidado)

2. En los cuadros que analizan la evolución de la población se trabaja con medias autonómicas que excluyen a los territorios forales así como a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por el contrario

en los cuadros vinculados con la aplicación de las asignaciones de nivelación se emplean medias nacionales que incluyen a los territorios antes citados. En la medida en que todos los estudios y análisis que se realicen en el seno del grupo de trabajo han de servir como base para una futura reforma del sistema de financiación actualmente vigente en el territorio común, el criterio debería de ser único sin incluir a la hora de calcular medias a las Comunidades Forales.

Cierto es, por otra parte, que el texto legal al referirse a las asignaciones de nivelación utiliza el término "media nacional", sin embargo y dado que las citadas asignaciones únicamente se refieren y aplican a las Comunidades Autónomas de régimen común no parece que la intención del legislador fuera incluir dentro de esta media a territorios en los que no se aplica el mismo sistema de financiación.

3. En relación con el número de alumnos matriculados en enseñanza obligatoria los datos que se proporcionan no coinciden exactamente con los que publica el Ministerio de Educación en su página web. No se pone en duda la veracidad de los datos ahora proporcionados pero lo normal es que en todo momento se trabaje con datos públicamente conocidos y de acceso libre.
4. Con respecto a la población protegida, no existen datos publicados con cierta regularidad por parte del Ministerio correspondiente por lo que no hay posibilidad de comprobar las cifras ahora aportadas, y en aquellos casos en que la información se publica los importes si bien similares no son siempre coincidentes con los ahora proporcionados. Entendiendo la justificación recibida por fax con fecha 18 de enero, reiteramos el hecho de que toda estadística con la que se trabaje debe ser pública.
5. Otro tanto puede decirse sobre la población protegida corregida por el envejecimiento. A estos efectos hay que indicar a su vez que el criterio de ponderación no tiene por qué ser el que ahora se propone (1/3) ya que la Ley se refiere a la población protegida debidamente ponderada por la edad, podría optarse por aplicar algún criterio más próximo a la realidad de las distintas Comunidades Autónomas.

Como justificación al criterio de ponderación empleado por el Ministerio de Sanidad se hace referencia a los resultados proporcionados por diversos estudios de fechas 1994, 1996 y 2001. Si bien no negamos su utilidad, lo cierto es que la estructura poblacional ha cambiado enormemente en los últimos años por lo que consideramos que los resultados de los citados estudios no tienen por qué ser adecuados a la realidad actual.

En lo que respecta a cuestiones metodológicas y relacionado con la simulación que se hace al considerar que el peso de los mayores de 65 años sobre la población protegida es idéntico al de la población mayor sobre la población total, consideramos que dicho supuesto podría provocar importantes errores en la medida en que los colectivos cubiertos por las Mutualidades MUFACE, ISFAS y MUGEJU se nutren en gran medida de población joven como consecuencia de la expansión del sector Administración Pública. Teniendo esto en cuenta, el peso de los mayores de 65 años con respecto a la población protegida debería ser mayor al que el citado colectivo tiene sobre la población total, con lo que el supuesto que realiza el Ministerio de Sanidad podría llevarnos a infravalorar las cuantías de la población protegida ponderada.

6. En todo momento se están planteando cifras en valores absolutos y su variación con respecto a la media nacional. A nuestro juicio sería importante atender también a las variaciones en términos relativos, así por ejemplo el peso de los mayores de 65 años es de más del 22% con respecto al total de población de nuestra Comunidad Autónoma y dicha proporción va en aumento, esto modifica significativamente los costes de prestación de determinados servicios muy por encima de otras Comunidades con mayores crecimientos en términos absolutos.

2. Comentarios sobre el análisis presentado por la Administración Central en reunión de 21 de diciembre de 2004

- a) En los cuadros aportados en la última reunión del grupo de trabajo se parte de la siguiente afirmación: en 2002 las necesidades financieras y los recursos están en equilibrio, puesto que se equiparan los ingresos que se deducen de la liquidación con las necesidades financieras iniciales.

Con esta premisa de partida la constitución del grupo de trabajo parece no tener sentido, sin embargo, este grupo se constituye precisamente para valorar la posibilidad de que la variación de la población esté afectando a las necesidades de gasto de forma distinta a la evolución de los ingresos que proporciona el sistema de modo que pueda darse el caso de que se rompa una premisa básica del actual modelo: ingresos = gastos.

Si se considera que en 2002 existe equilibrio entre ingresos y gastos los trabajos de este grupo deberían limitarse a analizar el posible impacto de la variación poblacional en los ejercicios sucesivos.

- b) Con respecto a las cuantías consignadas en la columna (1) de los cuadros: "Financiación total 2002", desde nuestro punto de vista se están incluyendo partidas que desvirtúan la financiación real.

En primer lugar porque se están computando los ingresos por tributos cedidos y tasas según criterio normativo (evolución según ITE). No es cierto que la evolución de los tributos cedidos y las tasas sea igual en todas las Comunidades Autónomas y coincidente con los ITE. De modo que a la hora de comparar la evolución de ingresos entre 1999 y 2002 no deberían incluirse dentro de las necesidades financieras a las recaudaciones normativas de tributos cedidos y tasas.

Otro elemento que desvirtúa los cálculos realizados es el hecho de incluir dentro de la financiación 2002 la cuantía de la garantía de asistencia sanitaria, garantía que tiene carácter temporal y que poco o nada tiene que ver con las necesidades de gasto puesto que se determina en función de la evolución de los ingresos autonómicos y del PIB nacional.

Por último, hay que resaltar el hecho de que la situación competencial de las distintas Comunidades no es homogénea en 2002 y este hecho debería de ser tenido en cuenta a la hora de realizar comparaciones. Recordemos que no todos los territorios tienen cedidas las mismas competencias o integran todos los servicios que prestan dentro de la financiación autonómica.

Con todo ello queremos indicar que la columna (1) no tiene por qué reflejar las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas en 2002.

- c) En lo que respecta a la forma en que se llega a la cifra de financiación de competencias comunes en 2002, se está suponiendo idéntico peso de las distintas partidas de gasto al que se producía en 1999.

Este supuesto es incierto si dentro del monto global a distribuir se incluye la garantía de asistencia sanitaria, puesto que se está incrementando el total a distribuir y en consecuencia la financiación correspondiente a las competencias comunes.

En cualquier caso, y aún obviando la objeción expuesta en el párrafo precedente, difícilmente el peso de las competencias comunes se va a mantener en idénticos porcentajes a los de 1999 cuando uno de los grandes problemas que padecen actualmente las CC.AA. es precisamente el extraordinario incremento de las necesidades relacionadas con el gasto sanitario, con lo que esta partida estaría ganando importancia con respecto a las necesidades financieras de gasto en prácticamente todas las CC.AA.

Una alternativa a la propuesta planteada podría ser excluir de la financiación 2002 (además de los tributos cedidos y tasas según criterio normativo) los ingresos vinculados a las competencias sanitarias en los años 2002 y 2003 (Impuestos Especiales, IVA y una parte del fondo de suficiencia).

- d) La columna (6) del segundo cuadro, denominada "necesidades de financiación de competencias comunes año base 1999 actualizadas", supone que las necesidades de gasto evolucionan según la tasa de variación de los índices de precios al consumo autonómicos.

A este respecto cabe indicar que las necesidades de financiación dependen de otros muchos factores además del índice de precios al consumo (entre otros el aumento de población, las mayores exigencias impuestas por la legislación estatal, etc.).

Asimismo, los diferentes ritmos de evolución de la inflación en los distintos territorios no tienen por qué ir a la par al de las necesidades de gasto. A este respecto se propone la utilización de algún indicador que tenga en cuenta además de la evolución en el nivel de precios otros aspectos como la variación del PIB.

3. La propuesta del Principado de Asturias

OBJETO DE ESTUDIO DEL GRUPO DE TRABAJO

Consideramos que existen dos posibilidades (que en cualquier caso deberían ser ratificadas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera).

Podríamos por un lado limitarnos a analizar lo establecido en el texto legal, y en consecuencia a estudiar una aplicación práctica de lo previsto en los artículos 4.A.a) y 67 de la Ley 21/2001, tarea encomendada por el CPFF.

Sin embargo, la opción que ahora se nos propone es la de superar el mandato del CPFF y analizar también el impacto de la población sobre el apartado B del artículo 4 (competencias sanitarias). Dado que se va a valorar una revisión no prevista legalmente, no encontramos motivo alguno para no analizar también el impacto de la población sobre el apartado C del artículo 4 (servicios sociales). Por lo que la propuesta a realizar al Consejo de Política Fiscal y Financiera debería de ser la de incluir en el ámbito de análisis del grupo de trabajo, el impacto de la evolución de la población sobre el sistema de financiación en relación a los servicios de salud y servicios sociales (4.B y 4.C).

AVANCE EN EL ANÁLISIS DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4.A.a)

La mención del artículo 4.A.a) se refiere a las implicaciones de la variación poblacional sobre las necesidades de gasto pero también a su

impacto sobre el Sistema de Financiación. Luego el análisis del gasto no puede limitarse a la definición de una metodología para el cálculo de las necesidades financieras corrientes sino que habrá que atender también al impacto de la población sobre el ingreso vinculado al gasto.

Es cierto que la posibilidad de revisión aparece en el texto legal dentro del artículo 4, es decir, vinculada a la determinación de las necesidades financieras, pero también lo es que se refiere al impacto sobre el sistema de financiación. En última instancia, lo que reconoce la Ley 21/2001, es el hecho de que las variaciones poblacionales afectan al nivel de gasto y nos insta a analizar si dicho incremento es suficiente como para provocar desequilibrios entre ingresos y gastos. Sin embargo, la inclusión de esta posibilidad de revisión dentro del artículo 4 no debería implicar en modo alguno que debamos limitarnos a analizar el impacto de las variaciones poblacionales sobre las necesidades de gasto.

Teniendo esto en cuenta, nuestra propuesta en relación con la metodología a seguir es la siguiente:

- 1º) Establecer una metodología para determinar las necesidades corrientes de gasto, puesto que el sistema se limita a definir las necesidades financieras en el año base.
- 2º) Analizar el impacto que la evolución de la población tiene sobre el nivel de ingresos autonómicos.
- 3º) Comparar los niveles calculados de gastos e ingresos corrientes y definir posibles instrumentos financieros que posibiliten el retorno al equilibrio entre ingresos y gastos en aquellos casos en que sea necesario.

Cabe indicar a este respecto, que la citada metodología debería realizarse con carácter anual pues es así como se determina en el texto de la Ley 21/2001.

Un comentario adicional merece la metodología a emplear para el cálculo de las necesidades financieras corrientes por tratarse del primer punto a tratar en el avance de lo establecido en el artículo 4.A.a).

La propuesta del Principado de Asturias a este respecto consiste en la elaboración de una metodología que permita determinar el importe de las necesidades financieras globales a distribuir según los distintos indicadores de población vigentes para cada ejercicio.

Desde nuestro punto de vista no resultaría correcto aplicar los índices actuales al ejercicio 1999 porque si bien es cierto que actualmente se ha modificado la distribución interterritorial de la población con respecto al año base, también lo es que han variado las necesidades financieras globales.

Rehacer los cálculos del año base utilizando los nuevos índices equivaldría a aceptar que las necesidades financieras corrientes de las Comunidades cuya variación de población ha sido inferior a la media se han reducido con respecto al año base y esa es una premisa claramente errónea.

En cuanto a la determinación de las necesidades globales corrientes, lo más correcto sería emplear técnicas similares a las utilizadas en 1999, recordemos que en el citado ejercicio ya se habían transferido gran parte de las competencias comunes y sin embargo fue posible llegar a cifras relativamente homogéneas. No obstante, y entendiendo la dificultad de realizar estos cálculos con carácter anual podría optarse por elaborar un índice de evolución del gasto que tuviera en cuenta entre otros, la evolución del PIB, de la población o del nivel de precios.

Sobre la cifra de gasto total corriente así calculada se aplicarían los nuevos índices de población obteniéndose así las necesidades financieras corrientes para cada Comunidad Autónoma.

Como último paso se procedería a comparar las necesidades autonómicas resultantes con los ingresos proporcionados por el sistema de financiación con lo que observaríamos aquellos casos en que se produce un desequilibrio.

ESTUDIO DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 67: "ASIGNACIONES DE NIVELACIÓN"

La Ley prevé este mecanismo como algo de carácter extraordinario, sin embargo en la práctica y con la información estadística disponible no parece que lo previsto en el texto legal pueda resultar de aplicación a ninguna Comunidad Autónoma, es por eso que desde el Principado de Asturias consideramos que nuestro análisis no debería limitarse a analizar la redacción legal actual sino a estudiar posibles alternativas con la finalidad de que el citado instrumento pueda cumplir su labor.

Por último, y en relación con la definición de la variable denominada "población protegida ponderada", cabe plantearse si la interpretación que se hace por parte de la Administración Central resulta ser la más apropiada o coherente con la realidad autonómica actual. De hecho, esta variable como tal no aparece definida en el texto del artículo 67 de la Ley 21/2001, lo que se está haciendo es una extrapolación del artículo 4 al 67, no obstante, nada impediría redefinir lo que se considera por "población protegida debidamente ponderada por la edad".

Oviedo, 20 de enero de 2005

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



En respuesta a la solicitud formulada por el Presidente del Grupo de Trabajo de Población en su reunión del día 21 de diciembre, relativa al pronunciamiento de las Comunidades Autónomas sobre la conveniencia de dar publicidad a la información sobre el cálculo y los resultados de las necesidades de financiación, le comunico que la Comunidad Autónoma de Aragón no sólo no tiene objeción alguna a que se dé publicidad a las cifras correspondientes a Aragón sino que es absolutamente partidaria de hacerlo.

En esta Comunidad Autónoma consideramos que la absoluta transparencia en la metodología y los parámetros utilizados para la determinación de la financiación autonómica es indispensable para mejorar la confianza, facilitar el diálogo y mejorar las relaciones, tanto del Gobierno Central con las Comunidades Autónomas como de éstas entre sí. A su vez, esta confianza y fluidez en las relaciones es un punto de partida indispensable para abordar las muchas negociaciones y decisiones conjuntas que el Consejo de Política Fiscal y Financiera va a tener que abordar en adelante.

Me gustaría también recalcar que, dada la ambigüedad del mandato de este Grupo de Trabajo y la consecuente dificultad que su cumplimiento va a representar, uno de los resultados más positivos que puede arrojar la actividad del mismo es el de mejorar la información disponible por las Comunidades Autónomas y el de sentar un precedente de accesibilidad y transparencia informativa por parte del Gobierno Central en un tema tan delicado como es la financiación autonómica.

En este sentido, la forma de abordar el *"análisis de los efectos derivados de la aplicación al Sistema de financiación de la evolución del censo de población..."* (Art. 4, A.a.) no puede ser otra que la de examinar la evolución anual desde 1999 hasta 2004 de los coeficientes que corresponderían a cada Comunidad Autónoma para la asignación del Fondo General del bloque de competencias comunes. Por lo tanto, proponemos que se elabore un cuadro con dicha información para todas las Comunidades Autónomas. Dicho análisis puede mostrar una cierta volatilidad o puede ocurrir que algunas Comunidades muestren unos perfiles de consistente desviación en los coeficientes con respecto al año base.

En este último caso, es cuando habría que analizar si los instrumentos contemplados por el sistema de financiación son o no adecuados en el sentido de presentar una suficiencia dinámica. Para ello, habría que analizar la evolución de los ingresos por Comunidad Autónoma y ver si el perfil es o no similar al observado en las necesidades. Esto es, habría que ver si las Comunidades Autónomas cuyos coeficientes de población se alejan sensible y consistentemente de los del año base presentan también un crecimiento sensible y consistente de los coeficientes utilizados para la asignación del IVA y otros impuestos indirectos así como de la recaudación por IRPF. De ser así, cabría concluir la suficiencia dinámica de los instrumentos de financiación.

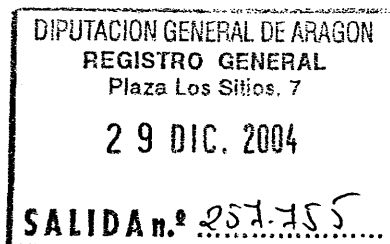
De lo contrario cabría hablar de inadecuación de los instrumentos a las necesidades y habría que considerar, como mínimo, la revisión de los coeficientes utilizados en el año base.

Esperando que estas reflexiones les sean de utilidad, reciba un cordial saludo.

Zaragoza, 29 de diciembre de 2004
LA DIRECTORA GENERAL DE
POLITICA ECONOMICA,



Teresa Santero Quintillá



SRA. SECRETARIA DEL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACION DEL CONSEJO
DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

PROPUESTA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS AL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN

A la hora de definir el alcance y contenido del trabajo a realizar por este grupo de trabajo de población, entendemos necesario precisar inicialmente que este grupo se crea en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera con el objetivo de valorar el efecto de la población sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y para ello se propone el siguiente método:

1.- Necesidades de financiación en términos de suficiencia estática.

1.1.- Bloque de competencias Comunes.

Este ámbito viene delimitado por el art. 4 A) a) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, en el que a la hora de determinar las necesidades homogéneas de financiación de las respectivas Comunidades Autónomas asignadas al Fondo general del Bloque de Competencias Comunes, establece que éste se distribuye de acuerdo a una serie de criterios, entre los que se incluye la población, y con respecto a la cual añade que *“anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes del año anterior”*.

Por tanto del tenor literal del propio artículo de la Ley podemos obtener directamente varias precisiones que, en nuestra opinión, y dentro de este ámbito, fijan y delimitan el alcance del trabajo a desarrollar por el Grupo:

1.- Este análisis debe circunscribirse únicamente a la variable **población**. Por tanto entendemos debe aislarse el efecto de la variable población sobre el Fondo General del Bloque de Competencias Comunes. Así, en primer lugar, debe aislarse el Fondo General del resto de fondos de dicho Bloque de Competencias Comunes. Y a continuación, una vez depurado el Fondo General, aislarse el efecto de la variable población del resto de efectos de las restantes variables (superficie, dispersión e insularidad), en base a las que también se distribuye dicho Fondo.

2.- Este análisis debe realizarse **anualmente**, por lo que entendemos que el análisis de la evolución debe comprender el período 1.999-2.002, por ser el año 1.999 el año base

tomado como referencia y el año 2002 el primer año de aplicación del sistema de financiación.

3.- Los datos para poder medir la evolución de la variable población deben provenir del padrón oficial de habitantes en coherencia con la metodología adoptada en la elaboración y aprobación del modelo.

En línea con las precisiones anteriores y para ajustarnos a lo dispuesto en el art. 4 A) a) de la Ley 21/2001, proponemos que el procedimiento a seguir en el seno del Grupo de Trabajo para el análisis de la evolución de la población, se ajuste a la siguiente metodología:

1.- Aislar el efecto de la variable población sobre el Fondo General del Bloque de Competencias Comunes. A tal efecto deberían determinarse para cada Comunidad Autónoma las necesidades de financiación asignadas únicamente en base a la variable población del Fondo General del Bloque de Competencias Comunes en el año 2002. Así la suma de dichos importes de las Comunidades Autónomas debería ascender a un 94% del total del Fondo General, porcentaje que corresponde a la ponderación asignada a esta variable.

2.- Una vez determinado el importe anterior para cada Comunidad Autónoma, debería ponerse dicho importe en relación con los datos de población de cada Comunidad Autónoma del año base 1.999.

3.- Para posteriormente analizar, si los datos de población utilizados hubieran sido los datos de población del año 2002, los efectos de dicha evolución de la población sobre los importes asignados a cada Comunidad Autónoma como necesidades de financiación del Fondo General del Bloque de Competencias Comunes.

1.2.- Ámbito Sanitario

Asimismo, y en relación con el alcance del análisis a desarrollar en el seno de este Grupo de trabajo, entendemos que éste también debe incluir la valoración del efecto de la evolución de la variable población sobre el Bloque de competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y del Bloque de competencias de la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Dicho planteamiento deriva del propio encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, al remitir a lo acordado en el Informe de Financiación Sanitaria aprobado por la Conferencia de

Presidentes celebrada el 28 de octubre de 2004, entre cuyas propuestas se incluye *“fortalecer el grupo de población constituido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se tendrá en cuenta los resultados de este grupo que analizará la incidencia de la población en el gasto”*.

Por tanto entendemos que, tanto el planteamiento como el procedimiento propuesto anteriormente para el análisis de la evolución de la variable población sobre el Bloque de Competencias Comunes, son los apropiados igualmente para el análisis de la evolución de dicha variable sobre los Bloques de gestión de servicios de asistencia sanitaria y del Bloque de competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

2.- Sistema de Financiación: suficiencia dinámica.

Por último, y una vez realizadas nuestras propuestas en relación con la evolución de la población y las necesidades de financiación en términos de suficiencia estática, consideramos que en una segunda fase los resultados de este análisis deben ser valorados en términos de suficiencia dinámica, valorando como evolucionan las estructuras de recursos en relación a la población, de una parte el bloque fiscal (IRPF, IVA, IIEE) y de otra el Fondo de Suficiencia.

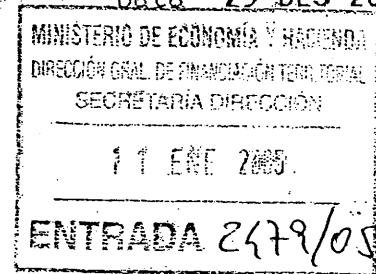
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES
BALEARS



Govern de les Illes Balears
Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació
DIRECCIÓ GENERAL D'ECONOMIA

GOVERN BALEAR
ECONOM HISEN I INNOV
REGISTRE: SORTIDES
Núm. 15804 / 2004
Data 29-DES-2004

Ilustrísima Señora Doña Silvia López Ribas
Secretaria del Grupo de Trabajo de Población
Consejo de Política Fiscal y Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda



Ilustrísima Señora :

En relación a la última reunión del Grupo de Trabajo de Población celebrada el 21 de Diciembre del 2004 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, le remitimos las siguientes autorizaciones y peticiones :

- ✓ La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares autoriza que se distribuyan y hagan públicos las variables utilizadas y los resultados del modelo de financiación autonómico de Baleares aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de Julio del 2001, así como las restricciones iniciales de cada bloque de financiación en el año base, incluyendo las reglas de modulación en el bloque de competencias comunes, garantías de mínimos, fondos de escasa densidad de población, de riqueza relativa, insularidad etc. en el año base del sistema. Así mismo deseamos contar con la información de otras Comunidades Autónomas que acepten esta transparencia informativa.
- ✓ La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares solicita al Grupo de Trabajo de Población que se hagan públicos los resultados del modelo de financiación autonómico que resulte de actualizar la variable población para cada una de las Comunidades Autónomas.
- ✓ Les solicitamos nos sea remitida las actas que se hayan levantado hasta ahora del Grupo de Trabajo de Población.
- ✓ Solicitamos información sobre los diferentes criterios de ponderación de la población por grupos de edad según la OCDE u otras fuentes para determinar el mayor o menor gasto en los servicios fundamentales de educación y sanidad.
- ✓ Finalmente, y en relación a los cuadros que se nos entregaron en la última reunión del Grupo de Trabajo, donde se ponía de manifiesto los incrementos de población *versus* los incrementos de financiación en el período 1999-2002, sería interesante analizar la correlación entre estos parámetros de todas las Comunidades Autónomas.

Un cordial saludo,

Maria Marquès Caldentey

Directora General de Economía

Palma de Mallorca, 28 de Diciembre del 2004

COMUNIDAD DE MADRID

**GRUPO DE TRABAJO DE
POBLACIÓN**

***(Consejo de Política
Fiscal y Financiera)***

Propuesta de la Comunidad de Madrid

Posición de la Comunidad de Madrid sobre el artículo 4 A) a) de la Ley 21/2001

Nota preliminar: el presente documento se realiza para exponer la posición sustentada por los representantes de la Comunidad de Madrid con motivo de la reunión que celebró el Grupo de Trabajo de Población el pasado 21 de diciembre de 2004. Por ello no se aborda, de momento, los aspectos relativos a la sanidad, pues la representación del Estado emplazó para un momento posterior el análisis relacionado con esta materia.

1.- El problema de la evolución de la población.

1.1- Análisis de la evolución de la población.

Hasta 1999 había cierta estabilidad en cuanto al crecimiento de la población en España; así en un período de referencia de 10 años (1981-1991) la población española crece 1,1 millones de habitantes, en una línea de evolución que hace que en el período de 1991 a 1999 crezca en torno a 1,2 millones. Sin embargo, a partir de esa fecha, la población experimenta un incremento muy importante. Así, con los actuales datos oficiales, la población española ha crecido entre 1999 y 2004¹, en 2.995.524 habitantes, lo que supone un aumento del 7,4%. En algunas Comunidades Autónomas el incremento de población durante ese mismo periodo ha sido especialmente destacada: en Baleares un 16,2%, en Canarias un 14,5%, en Murcia un 14,4% y en Madrid un 12,8%. Además, durante ese periodo se dan crecimientos interanuales muy importantes; por ejemplo, entre los años 2002 y 2003, donde el crecimiento fue superior al 3% en Madrid (3,5%), Murcia (3,4%) o Baleares (3,3%).

Del incremento total que experimenta la población española entre los años 1999 y 2004, sin contar País Vasco y Navarra, el 22,47% se concentra en la Comunidad de Madrid, lo que la sitúa a la cabeza de las Regiones que albergan dicho crecimiento poblacional, seguida de otras como Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias, Baleares y Murcia.

¹ Los estudios realizados por la Comunidad de Madrid toman como último año de referencia el año 2004 pues el pasado 23 de diciembre se aprobó el Real Decreto por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas a 1 de enero de 2004.

1.2.- Proyecciones futuras de población.

El fuerte incremento de población en los últimos años hace necesario que, por parte, del INE se faciliten al Grupo de Trabajo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera las proyecciones de futuro, dado que las perspectivas apuntan a que la población seguirá aumentando en los próximos años.

Conviene tener en cuenta que, según el INE, las proyecciones de población existentes indican que España crecerá entre el 1/1/2002 y el 1/1/2006 en dos millones de personas, de los cuales, y según las previsiones del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, nuestra Región asumirá el 25% de dicho crecimiento. Hasta el 1/1/2010 para España se espera un crecimiento de 4,3 millones de habitantes y para Madrid se prevé que crezca en 0,84 millones (el 19 % del total)², por lo que puede decirse que la inercia de incremento de población se mantendrá para Madrid a largo plazo.

1.3.- Inmigración.

En cuanto a la evolución del número de habitantes en relación con la inmigración, en nuestra Región un 2,6 % del total de la población eran extranjeros en el año 1999.

En 2004, los extranjeros suponen ya un 13% del total del padrón de la Región según el último informe de la Oficina Regional para la inmigración (OFRIM), experimentándose crecimientos interanuales muy importantes. La población extranjera empadronada en Madrid ha aumentado entre junio de 2003 y junio de 2004 un 15,4%, pasando de 663.646 inmigrantes a 765.884.

En las proyecciones realizadas por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid en el quinquenio 2002-2006 recibiremos 858.000 personas de las cuales 303.000 serán de otras Comunidades Autónomas y 556.000 del extranjero.

Por tanto, no cabe duda de que el fuerte crecimiento de la población, que seguirá incrementándose en los próximos años, junto con el aumento del número de inmigrantes, suponen un grave problema para el actual Sistema de Financiación que debe ser solucionado dentro de los mecanismos previstos por el mismo.

² Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, dado que el INE sólo dispone de datos hasta 2006.

2.- Incidencia de la población sobre los ingresos y gastos.

2.1- Ingresos.

En primer lugar, hay que dejar claro que, desde un punto de vista formal, el objeto de este Grupo de Trabajo de Población no es el estudio de la evolución de los ingresos, sino el de analizar cómo ha evolucionado la población y cómo ello incide en las necesidades de financiación de las Regiones. El mandato del Consejo de Política Fiscal y Financiera es claro en ese extremo, como también lo es el artículo 4 A) a) de la Ley 21/2001.

Ahora bien, independientemente de dicho mandato, lo cierto es que para analizar los efectos que origina la evolución de la población, resulta lógico evaluar, entre otros factores, la incidencia de ésta sobre los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas, así como sobre la suficiencia de recursos que aquéllos suponen para las mismas.

Sin embargo, lo que no puede realizarse es un análisis sobre el problema del incremento de la población que parta exclusivamente del estudio de la evolución de los ingresos del Sistema de Financiación en cada Comunidad Autónoma, que es la propuesta que tímidamente realizó la Administración del Estado en la sesión del Grupo de Trabajo del día 21 de diciembre. La suficiencia de recursos económicos debería quedar enmarcada dentro de las posibilidades reales del sistema financiero en su conjunto, es decir, que no puede interpretarse sólo con referencia a los ingresos sino que debe relacionarse obligatoriamente con el gasto público que genera el funcionamiento efectivo de los traspasos, y ello en virtud de uno de los principios inspiradores del sistema que es el propio principio de suficiencia.

Pero, en cualquier caso, no puede afirmarse que el aumento de población suponga siempre mayores ingresos proporcionales. Por poner algún ejemplo, se puede estudiar el comportamiento del IRPF, que representa para Madrid en el año 2003 el 54,56% de los ingresos derivados del Sistema de Financiación. Tomando los últimos datos de que se dispone, es decir, la liquidación del Sistema correspondiente al año 2002, el crecimiento del IRPF durante el periodo 1999-2002 en esta Región se sitúa por debajo de diez

Comunidades Autónomas que sólo crecieron en población entre un -0,96 % y un 6,40 %, cuando la población evolucionó en Madrid en ese mismo periodo un 7,43 % (la cuarta Comunidad que más creció en habitantes). Conclusión: hay 10 Comunidades Autónomas cuya población ha crecido muy por debajo de la Comunidad de Madrid y, sin embargo, han experimentado un crecimiento en IRPF por encima de nuestra Región.

Además, hay que señalar que el incremento de la población proviene esencialmente de inmigrantes, generalmente, con bajos recursos y alta demanda de servicios básicos. Ello determina que, por ejemplo, en impuestos directos (renta, patrimonio y sucesiones) la tributación de este sector de población sea reducida, como consecuencia de sus índices de renta y de su escaso patrimonio. Pero es que, también, es escasa su tributación por impuestos indirectos (Transmisiones Patrimoniales, AJD, IVA y especiales) pues sus recursos limitan el consumo.

Por otra parte, y en lo referente al IVA e Impuestos Especiales, dicho consumo no queda reflejado en términos reales en las estadísticas del INE, que son las que se utilizan para fijar las cuotas autonómicas. Esto es debido a que las encuestas realizadas no recogen la situación real ya que los encuestadores se encuentran con muchas trabas a la hora de reunir información sobre este grupo de población.

Otro indicador muy significativo es la relación entre el VAB y la población. En este sentido, y tomando como periodo de referencia los años 1999 y 2002, en Madrid la población crece un 7,4% y el VAB un 10,1%, mientras que en Andalucía y en Cantabria, cuyas poblaciones crecen muy por debajo de la evolución experimentada en Madrid (2,4 y 2,6%, respectivamente), el VAB crece por encima del incremento que se da en nuestra región (11,0 y 10,9%, respectivamente).

En todo caso, no deberían influir en el cálculo de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas criterios que no están previstos en la Ley como mecanismos de evolución. Además, y para evitar errores ya cometidos en el pasado, deberían obviarse argumentos que se encuentren ligados a la gestión regional que no harían sino desincentivar a aquellas Comunidades que realizan mayores esfuerzos recaudatorios.

2.2.- Incidencia de la población sobre el gasto autonómico.

En este sentido, la Comunidad de Madrid defiende que debe regir el marco legal vigente: el actual Sistema establece que el 94% del gasto autonómico se mide por la población. En tanto no se proceda a la modificación legislativa del Sistema, habrá de aplicarse el actual en sus propios términos para concluir que en un 94% el incremento de la población incide en el gasto autonómico por definición.

Por lo que se refiere al gasto sanitario de Madrid, como consecuencia del aumento de la población protegida, es posible estimarlo en 460 millones de euros, a la vista de que nuestra región pasó de 4.793.897 a 5.296.186 por ese concepto y que el coste por persona y año se evalúa en 917 euros.

Además, hay que tener en cuenta otros temas que inciden en el gasto sanitario. Así, por ejemplo, el número de desplazados de otras Comunidades atendidos en nuestra Región, especialmente los que provienen de Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.

Igualmente, ya se ha anunciado en los periódicos que los afiliados a la sanidad militar podrán optar a partir de enero de 2005 por incorporarse al sistema público sanitario, lo que significará para Madrid 55.312 nuevos usuarios del sistema.

También en gasto sanitario hay que tener en cuenta que, según datos del padrón 2004, el incremento de población extranjera alcanza 716.830 personas. En este sentido, y como consecuencia de la Ley de Extranjería, todos los extranjeros empadronados en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que un español. Ello supone sin duda un mayor gasto para las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que en el cálculo de las necesidades de financiación no se tuvo en cuenta los efectos de la citada Ley de Extranjería.

En materia de educación, hay que recordar que sólo entre 2002 y 2003, nuestra región ha experimentado la mayor variación en el número de población en edad de educación escolar obligatoria y que, además, es la Comunidad Autónoma que más crece en puntos porcentuales sobre la media nacional (1,86%).

En cuanto a infraestructuras, queda claro que el aumento de población influye directamente en el gasto, así por ejemplo en Madrid, el aumento de población ha repercutido en el incremento del tráfico rodado lo que supone mayor gasto inversor en carreteras. Por citar otro ejemplo, la aportación de la Comunidad de Madrid al Consorcio Regional de Transportes se incrementará entre 2004 y 2005 en más de 50 millones de euros como consecuencia de la necesidad de incrementar las infraestructuras del transporte y el gasto corriente derivado del mismo a raíz del incremento del número de viajeros derivado, a su vez, del importante aumento de población en nuestra Región.

3.- La Financiación per cápita.

En los anteriores apartados se ha demostrado que el crecimiento de la población no queda compensado automáticamente con la evolución de los ingresos. Además se ha constatado que en función del tipo de población, como es el caso de la inmigrante, esta puede incidir de una forma mucho más importante sobre el gasto que sobre el ingreso autonómico.

A la vista de lo anterior, se considera que la financiación per cápita podría ser un índice objetivo para conocer las necesidades reales de financiación de las Regiones porque conjuga los ingresos recibidos del Sistema de Financiación con la población. Y precisamente, la población es la principal variable que determina los gastos originados por la realización efectiva de los servicios públicos traspasados.

La financiación per cápita que tiene cada una de las Regiones es, pues, un dato esencial para medir la justicia y equilibrio de un sistema de financiación. En ese sentido, en cualquier país avanzado, la financiación per cápita debe tender a ser homogénea para todos los estados federados, regiones o circunscripciones territoriales que constituyen el mismo, con el fin de evitar discriminaciones positivas en favor de unos y en perjuicio de otros.

Además, en un sistema de financiación como el español, que tiene por objetivo procurar recursos suficientes a las regiones para asumir las competencias transferidas, la evolución de la financiación per cápita debe estar armonizada con la evolución de la población, como garantía de calidad en los servicios públicos que se prestan.

Para atender estos principios esenciales, nuestro sistema debería tender a que la financiación per cápita se aproximase al porcentaje de peso que la variable población ostenta en el mismo, tanto en el bloque de competencias comunes, como en el de competencias sanitarias (el 94% y el 75% ó 24,5% respectivamente) y servicios sociales (100% población mayor de 65 años).

Por todos estos motivos, el sistema de financiación vigente contiene la previsión del artículo 4, a los efectos de que anualmente se analizara la evolución de la población y sus consecuencias sobre las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas. En el caso de la Comunidad de Madrid, se dan una serie de circunstancias que hacen particularmente necesaria la puesta en marcha de estos mecanismos correctores.

Efectivamente, sólo existen tres Regiones con una financiación por habitante menor que la de la Comunidad de Madrid. La explicación de que la Comunidad de Madrid se encuentre en esta situación tiene su origen en dos factores principales. En primer lugar, hay que tener en cuenta que durante los primeros sistemas de financiación, sólo para las Comunidades Autónomas que ya tenían traspasadas las competencias sanitarias (las del artículo 151 de la C.E.) la población ponderaba un 94%. Sin embargo, durante ese mismo periodo, para las Regiones que, como Madrid, no habían asumido aún dichas competencias la población tan sólo ponderó un 64%.

Esta situación histórica podría haber quedado compensada con ocasión del recálculo de las variables del sistema 2002. Sin embargo, no ocurrió así, pues a Madrid se le aplicó la restricción de crecimiento máximo en el cálculo de las necesidades de financiación.

Esa restricción operó de la siguiente forma:

- La distribución de la financiación autonómica en competencias comunes en el año base 1999 se realizaba en función de una serie de variables, dentro de las cuales operaba la población de una forma muy importante (94%).
- La aplicación directa de estas variables hubiese originado que las regiones, cuya financiación per cápita era baja de partida en relación con la media, se hubiesen aproximado a la misma.

- Pero la restricción de crecimiento máximo combinada con la garantía de mínimos, que beneficiaba fundamentalmente a las regiones con mayor financiación per cápita, originó que este acercamiento no se produjera.
- Así, la financiación inicial de Madrid en términos de 1999 se quedaba en el 83% de la media de financiación per cápita, debido a que, aunque la introducción de dichas variables elevaba su financiación hasta el 93% de la media (porcentaje próximo al peso de la propia variable), se le aplicaron los topes máximos que se han explicado.

Como consecuencia de todo ello, la financiación por habitante de Madrid es una de las más bajas dentro del Sistema y el problema es que la tendencia sea que esta circunstancia se vaya agravando, puesto que los elevados incrementos poblacionales neutralizan la favorable evolución de los ingresos que está obteniendo Madrid.

Buena prueba de lo anterior es que si dividimos la financiación total de los recursos del sistema, según los últimos datos de la liquidación del año 2002, entre las cifras oficiales de población correspondientes a 2003, resulta que Madrid obtiene una financiación por habitante de 1.517,02 euros, por debajo de once Comunidades Autónomas.

Si analizamos la evolución de la financiación autonómica por habitante entre 1999 y 2002 –última liquidación realizada-, resalta otro dato relevante; en la Comunidad de Madrid dicho ratio ha aumentado un 7,9%, por debajo de las otras 16 Comunidades Autónomas cuya financiación por habitante ha experimentado un incremento que oscila desde el 23,2% de Asturias, hasta el 11,7% de Canarias. Es decir, todas las Comunidades Autónomas han experimentado un crecimiento de la financiación por habitante muy superior al que se produce en nuestra región.

Pero es que, además, teniendo en cuenta los últimos datos oficiales de población referidos a 1 de enero de 2004 aprobados por el Gobierno el pasado 23 de diciembre, esta financiación per cápita ha disminuido para Madrid, que se queda en 1.494,5 euros por habitante (un -4,8 %). Mientras, en otras Comunidades, como Asturias o Galicia, su financiación per cápita ha crecido como consecuencia combinada de la evolución de los ingresos y el descenso de la población.

4.- Propuestas

4.1.-Cálculo del incremento de las necesidades de financiación.

Como conclusión de todo lo anterior, se propone incluir en los cálculos del año base los índices más actualizados de población como método de estudio para reconocer las necesidades reales de financiación de las distintas Regiones, y avanzar en su análisis y en las propuestas de soluciones al problema.

Es indudable que a mayor población, mayor gasto autonómico. Si integramos la población de Madrid en el Sistema de Financiación (competencias comunes) veremos como la variable población en Madrid evolucionó en 1999 un 13,75%, porcentaje que se ha ido elevando de la siguiente manera:

2000:	13,80%
2001:	14,02%
2002:	14,17%
2003:	14,34%
2004:	14,38%

Si aplicamos el porcentaje de la población de Madrid en 2004 a las variables que fueron utilizadas para la determinación de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas resulta que nuestra financiación debería incrementarse.

En cuanto a los beneficiarios del sistema sanitario, aunque no sea este el tema que nos ocupa en este momento, también la Comunidad de Madrid está por encima de la media de crecimiento: partiendo en 1999 de un 13,53% en población protegida, ahora alcanzamos el 14,02%. Aplicando este último porcentaje a las variables que se utilizaron para la fijación de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas (competencias sanitarias) queda claro que la financiación que recibe nuestra región debería aumentar.

Por ello, la Comunidad de Madrid propone la aplicación de los índices resultantes de la evolución del censo de población a las correspondientes variables de distribución del Sistema vigente, lo que se haría en el bloque de competencias comunes y en el bloque de competencias de asistencia sanitaria. Lógicamente el resto de criterios de distribución (superficie, dispersión, insularidad)

quedarían al margen de este cálculo, permaneciendo en los mismos importes de 1999, por no ser objeto de este grupo de trabajo su modificación.

- Bloque de Competencias Comunes: Población 94%.
- Bloque de Asistencia Sanitaria: Población Protegida 75%. Población mayor de 65 años: 24'5%.

Tampoco resultarían de aplicación las garantías de mínimos ni las modulaciones, mecanismos previstos en los apartados 4 A) c) y e) de la Ley 21/2001, que ya fueron aplicados en las restricciones iniciales.

4.2.- Dotación de un Fondo de Población

Otra posible solución al problema planteado, menos ambiciosa que la del recálculo de las necesidades de financiación especificado en el apartado anterior, sería la creación de un Fondo de Población que corrija tendencialmente las consecuencias financieras de la evolución asimétrica de la población. Este Fondo que podría dotarse en varios años, estaría destinado a compensar a aquellas Comunidades Autónomas cuya financiación per cápita sea más baja y que, a su vez, experimenten un crecimiento importante de población.

Cabe destacar que, existe un precedente en la utilización de este tipo de mecanismo, pues con ocasión de la Financiación de la Sanidad, se previó una figura similar.

Las cuantías del mismo deberían ser suficientes para paliar el incremento de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 4 de la Ley 21/2001, y deberían tender a la aproximación de todas las Regiones en financiación per cápita.

4.3.- Aplicación de las propuestas

a) Incremento de recursos en el Sistema de Financiación

Como queda demostrado, el incremento de población desemboca en mayores gastos por las competencias transferidas, y esos gastos deben ser analizados para ver cómo deben financiarse.

Los anteriores Sistemas de Financiación se revisaban quinquenalmente para adecuar en cada momento las necesidades de financiación. En el momento de esas revisiones, el Estado aportaba recursos para permitir la revisión de las variables que determinan dichas necesidades y los aportaba, en un periodo de nuestra historia de bajo crecimiento poblacional. Por tanto, el artículo 4 de la Ley 21/2001 no puede interpretarse de otra manera sino como un instrumento que permite adecuar las necesidades de financiación de cada Comunidad a la variación de la población en un Sistema que no se pensaba revisar cada cinco años.

El modelo actual se caracteriza por marcar una etapa de madurez en el desarrollo del Estado de las Autonomías, donde asistimos a un auténtico proceso de descentralización que ha otorgado a las Regiones la responsabilidad de garantizar un Estado de Bienestar.

El Estado transfiere a las Autonomías las competencias sanitarias, educativas y de servicios sociales y aunque compartimos con él un Sistema de Financiación, a través de los más importantes impuestos, la tensión que las Regiones y el Estado soportan son diferentes. En el caso de las Comunidades Autónomas, el gasto de sus servicios públicos puede originar que sus presupuestos tiendan a crecer por encima del PIB nominal o en términos similares, mientras que los del Estado deberían mantenerse por debajo de dicho índice, a la vista de sus competencias. Esto conduce a pensar que es el Estado el que debe introducir más recursos en el Sistema.

Esta conclusión se sustenta, además, sobre una base teórica. Efectivamente, el Sistema de Financiación en España, a diferencia de lo que ocurre en otros países o, incluso en el País Vasco o Navarra, está concebido como la disponibilidad de los medios fiscales y financieros que permitan a las Regiones afrontar las responsabilidades de gasto derivadas del ejercicio de sus propias competencias. Este es un principio básico del modelo que se configura como una garantía institucional que impide al Estado

privar de recursos a las Haciendas Autonómicas y que le obliga a financiarlas con determinados medios respecto de los cuales ostenta el poder originario de establecimiento y de gestión. Y en este contexto, mientras la LOFCA y la Constitución Española garanticen el principio de suficiencia³ y, en tanto en cuanto, la población continúe con el ritmo de crecimiento que ha hecho que entre 1999 y 2004 se incremente casi en 3 millones de habitantes, no cabe duda de que es el Estado quien tendrá que seguir cediendo los recursos que resulten adicionales.

b) Posibilidad de que algunas Comunidades Autónomas pierdan financiación

Hay que señalar que, de plantearse tal posibilidad, sería la primera vez en la historia en la que una o varias Comunidades perdieran financiación.

Por otra parte, y aunque hay algunas Comunidades Autónomas cuya población ha disminuido mínimamente en el período estudiado, no quedaría justificado un decrecimiento en la financiación de las mismas, pues dicha disminución no se traduce en una menor necesidad de financiación, dadas las competencias traspasadas.

Sin embargo, parece razonable establecer un umbral por debajo del cual las Comunidades pierdan financiación si no cumplen unas condiciones mínimas, entre las que estaría la disminución de su población por debajo de los umbrales que se definan.

³ Respecto al principio de suficiencia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se trata de algo muy concreto y dependiente de muchas variables, entre las que destaca *las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas* (STC 87/1993).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y
LEÓN



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Tributos
y Política Financiera

POSICIÓN DE CASTILLA Y LEÓN RESPECTO DEL GRUPO DE POBLACIÓN DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

ENERO/2005



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Tributos
y Política Financiera

Castilla y León apuesta por un sistema de financiación estable, suficiente, solidario y en régimen de equidad.

El sistema actual es un sistema equilibrado. Este equilibrio tiene su punto de partida en el origen de las necesidades de financiación que es el coste realmente soportado por la Administración por la prestación de los servicios que han sido traspasados a las Comunidades Autónomas, lo que lleva a unas diferencias de financiación per cápita que son reflejo de esos diferentes costes de prestación de los servicios.

En definitiva, hay que tener en cuenta que en el coste de prestación de servicios influye la variable población pero también otros factores como la dispersión y la superficie.

En estos momentos, estamos de acuerdo en que no existe, salvo en el tema sanitario, un problema de insuficiencia de recursos ni de falta de equidad del sistema.. Estamos ante la demanda de mayores recursos por parte de algunas Comunidades con el argumento de la evolución de la población. Mayores recursos que dedicarán a la prestación de nuevos servicios.

La población tiene una incidencia múltiple en el sistema de financiación, no sólo a la hora de determinar las necesidades de financiación por su incidencia en el coste de prestación de los servicios, sino también en la evolución de las distintas fuentes de ingresos. Hay que tener en cuenta que la inmigración, fuente esencial del crecimiento de la población, se dirige hacia aquellas Comunidades con una mayor capacidad de atracción económica y eso tiene una incidencia en los ingresos tributarios que conforman el sistema de financiación.



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda
Dirección General de Tributos
y Política Financiera

Además, se debe tener en cuenta a la hora de evaluar la variable población que, aunque su comportamiento es muy dinámico, su incidencia en el coste y en la financiación es muy estructural, por lo que procede realizar una revisión en un plazo mas amplio y no de forma anual.

Por todo ello, consideramos que:

- El sistema debe mantener la equidad. Si se busca una financiación per cápita igual en todas las Comunidades, el sistema perdería equidad porque el coste de prestación de servicios es distinto en cada Comunidad y estaríamos beneficiando a unos ciudadanos que pueden acceder a nuevos servicios frente a otros que no pueden acceder a los mismos.
- Las conclusiones deben abarcar todas las variables relacionadas con la población, en especial, el envejecimiento y su incidencia en el coste de prestación de los servicios de asistencia sanitaria.
- Cualquier conclusión del grupo de población debería sustentarse en un estudio en profundidad de la incidencia de la población en el coste de prestación de los servicios.
- El sistema debe mantener el equilibrio, debiendo llegar a conclusiones en relación con el coste y con los ingresos.
- Se debe fijar un plazo temporal mas amplio superior al año.
- Las posibles nuevas aportaciones a aquellas Comunidades que han ganado población no se debe realizar con cargo a aquellas Comunidades que han perdido población.