

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN.

1. Creación, mandato y reuniones del Grupo de trabajo.

El Grupo de trabajo de población fue creado por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su 50 sesión plenaria celebrada el 14 de septiembre de 2004. El Grupo se constituyó con el objetivo de analizar los siguientes preceptos relativos a la población, 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:

- a) El artículo 4.A) a) de la Ley 21/2001, en el que se establecen los criterios de asignación entre las Comunidades Autónomas del Fondo General del bloque de competencias comunes en el año base.
- b) El artículo 67 de la Ley 21/2001 que, en desarrollo del artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, regula las asignaciones de nivelación en los servicios públicos fundamentales de educación y sanidad.

Posteriormente, la Conferencia de Presidentes celebrada el día 28 de octubre del 2004 en su "Informe sobre Financiación Sanitaria" acordó fortalecer el Grupo de trabajo de población en dicho contexto. Como consecuencia, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión plenaria 52, celebrada el día 15 de marzo del 2005, modificó el acuerdo de constitución del Grupo incorporando la previsión de que los análisis a realizar por el mismo atiendan también a lo recogido en el documento de la Conferencia de Presidentes y, a petición unánime de las Comunidades Autónomas (CC. AA.), a lo dispuesto en el artículo 4.C (servicios sociales) de la Ley 21/2001.

El nuevo mandato del Grupo de trabajo dispone, asimismo, que el Grupo debe rendir un informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el caso de que haya finalizado sus trabajos, antes de que finalice el mes de septiembre del 2005.

Desde su constitución el Grupo de trabajo ha celebrado las siguientes reuniones:

- 30 de noviembre del 2004
- 21 de diciembre del 2004
- 24 de enero del 2005
- 7 de marzo del 2005
- 27 de abril del 2005
- 20 de junio del 2005

En el transcurso de dichas reuniones se han analizado los diferentes temas objeto del mandato del Grupo, realizando las tareas y alcanzándose las conclusiones que se recogen en el presente documento.

2. Información suministrada por la AGE.

Uno de los elementos fundamentales del Grupo de trabajo ha estado constituido por el suministro de información homogeneizada y actualizada de las diferentes variables que influyen en los temas objeto del mandato del Grupo. Así, la Administración General del Estado (AGE) ha suministrado para los años 1999, 2002 y 2003 las siguientes informaciones territorializadas:

- Población total de las Comunidades Autónomas
- Alumnos matriculados en enseñanzas regladas de carácter obligatorio
- Población en edad escolar (6 a 16 años)
- Población protegida
- Población protegida ponderada de acuerdo con el mecanismo previsto en el sistema de financiación.

Asimismo, en el transcurso de las reuniones del Grupo, las Comunidades Autónomas solicitaron los datos del año base del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido en la Ley 21/2001. Los datos del año base eran conocidos por cada Comunidad Autónoma solamente en la parte concreta que le correspondía.

La AGE accedió a dicha petición en aras a la transparencia y siempre que todas las Comunidades Autónomas manifestaran expresamente su acuerdo. Una vez manifestado dicho acuerdo, la AGE procedió a repartir un Documento con la información exhaustiva correspondiente al cálculo del año base del Sistema de financiación regulado por la Ley 21/2001.

3. La aplicación práctica de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales de educación y sanidad.

El artículo 67 de la Ley 21/2001 establece las siguientes reglas respecto de las asignaciones de nivelación:

a) Queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de educación, cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo periodo la media nacional.

b) Queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo periodo la media nacional.

A su vez, la Disposición adicional primera de la Ley 21/2001 establece que

Lo dispuesto en el artículo 67 sólo será aplicable a las desviaciones que se produzcan en el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas que entra en vigor el 1 de enero de 2002.

Como se ha comentado, la AGE aportó al Grupo de trabajo información por Comunidades Autónomas de las siguientes variables y años:

- Número de alumnos matriculados en enseñanza obligatoria, cursos 2002-2003 y 2003-2004.
- Población en edad escolar (6-16 años), años 2002 y 2003.
- Población protegida por el Sistema Nacional de Salud, años 2002 y 2003.
- Población protegida por el Sistema Nacional de Salud, con ponderación de los mayores de 65 años, años 2002 y 2003.

Los datos muestran que en ninguna Comunidad Autónoma se ha producido entre los años 2002 y 2003 un crecimiento superior en tres puntos a la media nacional.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Madrid ha propuesto incorporar el siguiente texto al informe del Grupo:

Por lo que respecta al análisis del artículo 67 de la Ley 21/2001, el grupo de trabajo concluyó, desde un primer momento, que, en consonancia con su carácter excepcional, no resulta posible su aplicación práctica con los actuales datos demográficos.

4. El análisis de la población.

4.1. Planteamiento inicial

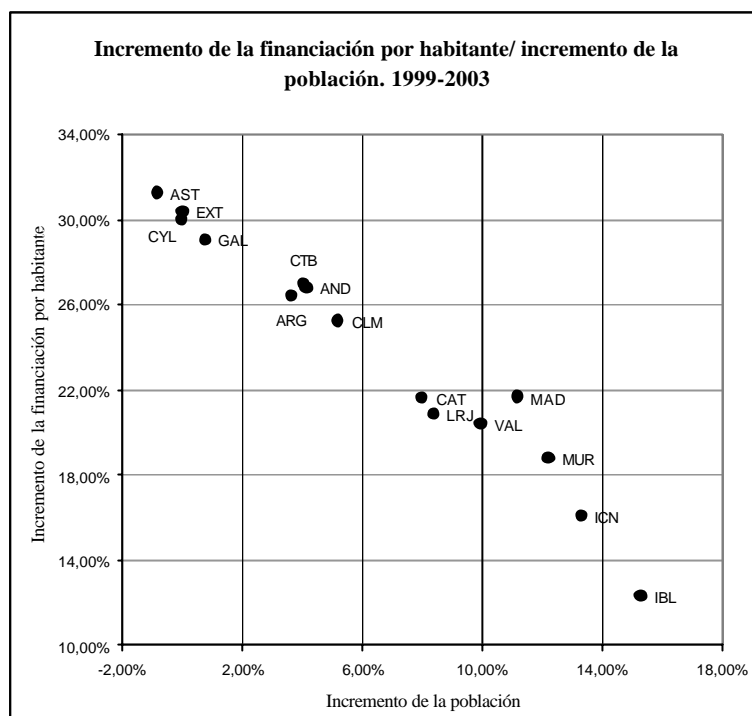
Una de las razones más importantes del incremento de la población se debe al fenómeno de la inmigración. Entre 1999 y 2003 se han registrado en las CC.AA. incrementos significativos de población (Cuadro 1). Estos incrementos de población no se han producido, sin embargo, de manera homogénea en el territorio así, Comunidades Autónomas como Baleares (15,28%), Canarias (13,28%), Murcia (12,21%), Madrid (11,15%), Comunidad Valenciana (9,95%), La Rioja (8,38%) y Cataluña (8%) han experimentado crecimientos de población superiores a la media, mientras que otras como Asturias (-0,82%) y Castilla y León (-0,02%) han visto reducirse ligeramente su población.

Cuadro 1. Variación de la población de las CC.AA. entre 1999 y 2003

Comunidad Autónoma	Población 1999	Población 2003	D 03/99 (%)
Cataluña	6.207.533	6.704.146	8,00%
Galicia	2.730.337	2.751.094	0,76%
Andalucía	7.305.117	7.606.848	4,13%
Asturias	1.084.314	1.075.381	-0,82%
Cantabria	528.478	549.690	4,01%
La Rioja	265.178	287.390	8,38%
Murcia	1.131.128	1.269.230	12,21%
Valencia	4.066.474	4.470.885	9,95%
Aragón	1.186.849	1.230.090	3,64%
Castilla-La Mancha	1.726.199	1.815.781	5,19%
Canarias	1.672.689	1.894.868	13,28%
Extremadura	1.073.574	1.073.904	0,03%
Baleares	821.820	947.361	15,28%
Madrid	5.145.325	5.718.942	11,15%
Castilla y León	2.488.062	2.487.646	-0,02%
Total CC.AA.	37.433.077	39.883.256	6,55%

Si se compara el crecimiento de la población con el crecimiento de los recursos, se observa en el gráfico adjunto que el orden resultante del crecimiento de los recursos por habitante en el mismo período resulta decreciente, salvo alguna excepción, en relación con el crecimiento del número de habitantes.

Este comportamiento viene en gran medida determinado por un crecimiento relativamente homogéneo de los recursos entre las Comunidades Autónomas y un crecimiento bastante heterogéneo de la población en los diferentes territorios



Sin embargo, el comportamiento anteriormente expuesto no parece haber afectado a la suficiencia dinámica del Sistema establecida en términos estrictos de incrementos de población y de incrementos de precios. Si se realiza el ejercicio de incrementar las asignaciones que se efectuaron en función de la población de 1999 en el Sistema de financiación, proporcionalmente al incremento de la población experimentado entre 1999 y 2003 y posteriormente se actualizan dicha cifras a euros del 2003 utilizando el índice de precios al consumo, se obtienen los resultados del cuadro 2¹.

Como se puede observar, los recursos proporcionados por el Sistema, evaluando los tributos tradicionalmente cedidos con criterio normativo, han excedido con carácter global en un 10,35% a las necesidades de financiación hipotéticas del 2003, teniendo en cuenta la población de este año. En el ejercicio realizado para el año 2002 se producía la circunstancia de que en una Comunidad Autónoma, Baleares, los recursos han sido ligeramente inferiores a sus necesidades hipotéticas. Sin embargo, en el ejercicio realizado para el año 2003 ninguna Comunidad Autónoma presenta unos recursos proporcionados por el Sistema inferiores a sus necesidades hipotéticas.

Por otro lado, si se comparan las necesidades de financiación hipotéticas con los recursos proporcionados por el Sistema incorporando la recaudación real de los

¹ Este cuadro se ha elaborado con los mismo criterios que el cuadro número 10 de la "NOTA SOBRE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA SU ANÁLISIS EN EL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN A CELEBRAR EL DÍA 24 DE ENERO", utilizando la información de la liquidación definitiva del año 2003.

tributos cedidos, las Comunidades Autónomas obtienen de forma global un 19,37% más de recursos que tales necesidades de financiación.

Cuadro 2. Comparación entre las necesidades de financiación hipotéticas y los recursos proporcionados por el sistema en 2003

(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Necesidades de financiación hipotéticas 2003	Recursos proporcionados por el Sistema en 2003 (criterio normativo)	Diferencia	Recursos proporcionados por el Sistema en 2003 (criterio rec. real)	Diferencia
		(1)		(2)	
Cataluña	11.270.900,75	12.079.516,68	7,17%	13.354.934,14	18,49%
Galicia	4.897.690,74	5.567.121,28	13,67%	5.722.970,60	16,85%
Andalucía	12.287.019,42	13.898.763,28	13,12%	14.983.798,07	21,95%
Asturias	1.851.956,12	2.140.177,27	15,56%	2.218.742,14	19,81%
Cantabria	1.052.893,92	1.197.707,43	13,75%	1.303.813,67	23,83%
La Rioja	599.110,20	643.747,94	7,45%	683.389,65	14,07%
Murcia	1.954.868,96	2.051.009,73	4,92%	2.251.850,62	15,19%
Valencia	6.821.908,99	7.314.607,04	7,22%	8.021.761,59	17,59%
Aragón	2.220.680,39	2.511.510,66	13,10%	2.667.896,07	20,14%
Castilla-La Mancha	3.137.984,88	3.510.220,37	11,86%	3.604.300,55	14,86%
Canarias	3.190.854,70	3.412.262,64	6,94%	3.499.986,47	9,69%
Extremadura	1.988.096,49	2.335.510,33	17,47%	2.414.976,60	21,47%
Baleares	1.444.927,20	1.448.920,74	0,28%	1.683.530,52	16,51%
Madrid	8.610.023,26	9.356.194,04	8,67%	10.807.628,06	25,52%
Castilla y León	4.505.787,63	5.183.979,61	15,05%	5.365.204,66	19,07%
Total CC.AA.	65.834.703,66	72.651.249,05	10,35%	78.584.783,40	19,37%

Planteado el problema de la población en estos términos, el Grupo de trabajo realizó un fructífero intercambio de documentos y análisis con la participación de todas las CC. AA., que se reflejaron en los debates desarrollados en las reuniones de los meses de enero y marzo². En estas reuniones y en términos generales, las CC. AA. se mostraron críticas con este planteamiento de la suficiencia del Sistema y estimaron que en la evolución de las necesidades de financiación debían utilizarse índices que no sólo tuvieran en cuenta las variaciones de los precios sino que incorporaran también la evolución económica.

El fruto de todos estos debates fue la propuesta de metodología de cuantificación de los efectos de la variación de la población en las necesidades de financiación de las

² En el Anexo II se recogen los documentos remitidos por las Comunidades Autónomas al Grupo de trabajo.

Comunidades Autónomas presentada por la Administración General del Estado a la reunión del mes de abril³.

Esta metodología fue contestada por las Comunidades Autónomas en dos aspectos:

- El tratamiento de las modulaciones utilizadas en el cálculo de las necesidades de financiación del año base 1999, reguladas en el apartado e) de la letra A) del artículo 4 de la Ley 21/2001.
- La utilización de la recaudación real de los tributos cedidos en la comparación entre las necesidades de financiación hipotéticas y los recursos proporcionados por el Sistema de financiación.

La Administración General del Estado presentó una propuesta de informe del Grupo de trabajo en la reunión de junio, en la cual se daba respuesta a estas cuestiones e incorporaba el cálculo presentado en la reunión de abril utilizando la recaudación normativa de tributos cedidos⁴.

En esta reunión, las Comunidades Autónomas solicitaron que el informe del Grupo de trabajo incorporara una explicación de todos los debates que se han desarrollado a lo largo de sus reuniones y que se abriera un plazo para presentar observaciones por escrito. El Grupo de trabajo acordó aceptar estas propuestas y las siguientes Comunidades Autónomas presentaron documentos con posterioridad a la reunión de junio:

- Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Madrid y Castilla y León.

A continuación se recoge un resumen de los debates del Grupo de trabajo de población, clasificados por temas, en el que se ha incorporado la información contenida en los documentos presentados por las Comunidades con posterioridad a la reunión de junio.

Antes de comenzar con la exposición de cada uno de los temas, se señala que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha propuesto en su último documento que se recoja dentro del informe del Grupo de trabajo de población la especialidad del gasto sanitario y de su financiación.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Cantabria señala el contraste existente entre la conclusión que se extrae de la cuantificación efectuada por la AGE en relación con la población y la deuda acumulada por los Servicios de Salud de las CC. AA, achacando dicha diferencia bien a problemas de gestión o a errores conceptuales del método de cuantificación propuesto. Del mismo modo, La Rioja en su documento de julio indica que dicho contraste no responde a la realidad cuando las conclusiones del Grupo de

³ En el Anexo I se recoge el documento presentado por la Administración General del Estado así como el resultado de realizar el cálculo contenido en el documento con los datos de la liquidación definitiva del año 2003.

⁴ En el Anexo I se recogen los cuadros presentados por la Administración General del Estado, así como estos mismos cuadros calculados con los datos de la liquidación definitiva del año 2003.

trabajo de Sanidad concluyen que el gasto sanitario ha crecido dos puntos por encima del PIB.

Respecto de estas propuestas, la Administración General del Estado entiende que posiblemente se están remitiendo al Grupo de trabajo de población temas que son propios del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario dirigido por la Intervención General de la Administración del Estado.

El Grupo de trabajo de población ha tratado de analizar la incidencia que tiene el incremento de la población en las necesidades de financiación globales del Sistema (sanitarias y no sanitarias) y la respuesta que el Sistema, con sus propios mecanismos de evolución, ha sido capaz de ofrecer a dicha incidencia.

Por otro lado, en el seno del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario se ha evidenciado un crecimiento importante del gasto sanitario por habitante (esto es, independiente del crecimiento de la población) provocado por múltiples causas (nuevos tratamientos médicos, políticas salariales, etc.). Conforme se explica en el documento del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario, la población sólo explicaría un 20% del total del crecimiento del gasto sanitario, lo que indica la importancia relativa de este segundo componente del crecimiento del gasto.

El análisis de las especialidades que presenta el gasto sanitario y su evolución es materia propia del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario y no del Grupo de trabajo de población.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Galicia, en su documento de julio, solicita la incorporación a los cálculos del Grupo de trabajo de población de una "compensación derivada del cumplimiento del principio de lealtad institucional".

Respecto de esta solicitud, la AGE entiende que el análisis de la aplicación de este principio de lealtad institucional es objeto de un Grupo de trabajo específico del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Entrando en el desarrollo de los debates del Grupo de trabajo de población, éstos pueden clasificarse en cuatro grupos de temas:

1. Temas relativos a la definición de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas.
 - 1.1. La incorporación al análisis de variables diferentes de la población, así como de elementos poblacionales distintos de la evolución del censo.
 - 1.2. La proporcionalidad entre el crecimiento de la población y el crecimiento de los gastos vinculados a esta población.
 - 1.3. La utilización del gasto real ejecutado por las Comunidades Autónomas para definir las necesidades de financiación.
 - 1.4. La relación entre las necesidades de financiación y el análisis de la suficiencia dinámica del sistema.
2. Temas relativos a la definición de los recursos proporcionados por el Sistema de financiación.

- 2.1. El análisis de la relación entre la evolución de los ingresos y la evolución de la población.
- 2.2. La consideración de circunstancias excepcionales en el cómputo de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas.
- 2.3. La homogeneización de los recursos percibidos por las Comunidades Autónomas uniprovinciales en su condición de Diputaciones.
3. Temas relativos al procedimiento de cómputo de las necesidades de financiación derivadas de la variación poblacional.
 - 3.1. La utilización del valor normativo o real de los tributos cedidos gestionados por las Comunidades Autónomas.
 - 3.2. El cómputo de la variación de la población desde 1999 en el procedimiento de cálculo de las nuevas necesidades de financiación.
 - 3.3. El cómputo de las modulaciones reguladas en el artículo 4.A.e) de la Ley 21/2001 de la cláusula de *statu quo*.
 - 3.4. La utilización de la financiación *per capita*.
 - 3.5. El índice de actualización de las necesidades de financiación.
4. Temas relativos a la financiación de las posibles insuficiencias de financiación y la utilización de datos provisionales en los cálculos.
 - 4.1. La financiación de eventuales nuevas necesidades de financiación.
 - 4.2. La utilización de datos provisionales de financiación de Comunidades Autónomas.

4.1.1 La incorporación al análisis de variables diferentes de la población, así como de elementos poblacionales distintos de la evolución del censo.

La Comunidad Autónoma de Galicia propuso en su documento de febrero tomar en consideración otras variables distintas de la población computada conforme la variación en el censo, como la población dispersa y la población usuaria en el bloque de competencias sanitarias. Respecto a esta última variable (población usuaria) proponía una ponderación en función de la edad, para lo cual solicitaba que la población mayor de 65 años se ponderase en una relación no inferior a 3,3/1.

En su documento de julio, esta Comunidad propone, en la línea anterior, que cualquier modificación de la situación actual (se entiende que se refiere al Sistema de financiación vigente) tome en consideración la incidencia real que el envejecimiento tiene sobre el gasto y que se revise el tratamiento que el Sistema de financiación otorga a la dispersión de la población.

Cantabria, en su documento de julio, propone que el análisis del impacto de la población sobre las necesidades de financiación incluya aspectos cualitativos

recogidos en el propio Sistema de financiación, como la distribución en el territorio o el grado de envejecimiento

En esta línea, Asturias señala en su documento de julio que la metodología empleada en el Grupo de trabajo no recoge el efecto envejecimiento de la población, que provoca un incremento relativo del gasto sanitario, y añade que el índice de crecimiento del Fondo de suficiencia, el ITE nacional, no recoge el incremento en el gasto que se produce por este envejecimiento de la población.

Por otro lado, un conjunto de Comunidades Autónomas (Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Madrid) aboga por tener en cuenta las especiales características de la población inmigrante, caracterizada por ser especialmente demandante de servicios (educación, sanidad, servicios sociales) y escasamente contributiva, esto es, pagadora de impuestos.

Frente a las Comunidades Autónomas que creen oportuno abrir el análisis de la población a otras variables recogidas en el Sistema, como la dispersión o el envejecimiento, Canarias y la Comunidad Valenciana en sus documentos de julio opinan que ello supondría cuestionarse el funcionamiento del Sistema de financiación, lo cual cae fuera del mandato del Grupo de trabajo.

Sobre este punto, la Administración General del Estado considera que el envejecimiento se ha incorporado en la evaluación del impacto de la evolución de la población sobre las necesidades de financiación, ya que se ha computado la variable población mayor de 65 años conforme a la ponderación recogida en el Sistema de financiación regulado por la Ley 21/2001.

Por otro lado, la Administración General del Estado entiende que la introducción de nuevas variables, como la población inmigrante, o de nuevas ponderaciones de las variables ya existentes (como sería el caso de la dispersión de la población o de la población mayor de 65 años) supondría la revisión del Sistema de financiación, lo que no se encuentra dentro de las atribuciones del Grupo de trabajo.

4.1.2. La proporcionalidad entre el crecimiento de la población y el crecimiento de los gastos vinculados a esta población.

Algunas Comunidades Autónomas planteaban que el crecimiento de las necesidades de financiación no solamente está determinado por el crecimiento de la población, sino que también inciden otros factores. Tal es el caso de Galicia, que opinaba en su documento de febrero que para determinar las necesidades de financiación no solamente hay que atender a la población, sino también a otras variables y a las modulaciones incorporadas en el Sistema.

En esta línea, la Comunidad del Principado de Asturias consideraba en su documento de febrero que una falta de relación entre incremento de la población y el incremento

de los recursos no tenía por qué provocar problemas de insuficiencia financiera. Por ejemplo, como consecuencia de la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios públicos. Por otro lado, afirmaba que era posible que una disminución de población provocara un aumento de coste. Tal sucedería en el caso de que se produjesen redistribuciones internas de población.

Esta Comunidad afirmaba que la premisa de que las necesidades financieras evolucionan al mismo ritmo que la población rompe por completo la lógica del Sistema de financiación, ya que el Sistema reconoce que en la determinación de las necesidades financieras influyen otros factores como la renta o la densidad poblacional e, incluso, una parte de los costes de la prestación de los servicios es fija e independiente de la población.

En su documento de julio, la Comunidad del Principado de Asturias reitera estos argumentos, al señalar que la existencia de economías de escala y costes fijos provoca que no exista una relación de proporcionalidad exacta entre población y gasto, de modo que el hecho de que la población no aumente o se reduzca ligeramente no implica una merma en las necesidades financieras.

En esta línea, la Comunidad de Cantabria afirma en su documento de julio que el coste de la prestación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas es "rígido a la baja", por lo que ninguna Comunidad debería ver reducida su financiación en base a los resultados obtenidos en un posible análisis.

La Comunidad Autónoma de La Rioja expuso en su documento de febrero que las necesidades de financiación (coste de prestación de servicios) las origina fundamentalmente la población. Pero no solo influye el número de habitantes, sino que también depende de otros factores como la dimensión, la superficie o la insularidad.

Sobre este punto, la Administración General del Estado entiende que no parece que pueda defenderse una proporcionalidad a ultranza entre crecimiento de la población y crecimiento de los gastos a ella vinculados, ya que pueden existir tanto economías de escala que aparecen en el proceso de crecimiento como rigideces que actúan cuando la población no crece o lo hace por debajo de la media.

Este tema es claramente complementario del que relaciona el crecimiento de la financiación con la población, denominado: "Utilización de la financiación per cápita" y que aparece en el presente documento bajo el epígrafe 4.3.4.

4.1.3. La utilización del gasto ejecutado por las Comunidades Autónomas para definir las necesidades de financiación.

Varias Comunidades Autónomas han planteado la posibilidad de tener en cuenta las necesidades de gasto reales de las Comunidades Autónomas, esto es, los gastos realmente ejecutados, a la hora de determinar las necesidades de financiación.

La Comunidad Autónoma de Aragón afirmó en su documento de febrero que el concepto de necesidades de financiación en la Ley 21/2001 es desafortunado, ya que no contempla examinar los gastos efectivos o sus determinantes.

La Comunidad del Principado de Asturias exponía, también en su documento de febrero, que, al hablar de la relación entre población y gasto, no se puede llegar a conclusiones lógicas sobre el funcionamiento del Sistema de financiación si nos negamos a analizar las necesidades de gasto reales.

Con argumentos semejantes, la Comunidad de Castilla y León afirmaba en su documento de febrero que 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.

Finalmente, Castilla-La Mancha en su documento de julio propone proseguir otra línea de trabajo que intente determinar, seguramente por la vía de los gastos, cuál es el efecto real del incremento de población en las necesidades de financiación.

Sobre este aspecto, la Administración General del Estado opina que el cálculo de las necesidades de financiación debe estar basado sobre variables objetivas ya que la utilización de datos del gasto ejecutado por las CC.AA. vendría sesgado por el legítimo ejercicio de la responsabilidad política de cada Comunidad Autónoma. Lo que corresponde hacer consistiría en actualizar las necesidades de financiación mediante la utilización de los nuevos valores de las variables poblacionales y obtener de este modo la incidencia de las variaciones de la población sobre la financiación resultante. Sobre esta cuestión las CC.AA. manifestaron su acuerdo.

4.1.4. La relación entre las necesidades de financiación y el análisis de la suficiencia dinámica del sistema.

En el último documento enviado en julio, la Comunidad Autónoma de Andalucía afirma que los trabajos del Grupo se han ido desviando de la valoración de la incidencia de la población en las necesidades de gasto hacia la valoración de la suficiencia dinámica del Sistema de financiación, utilizando para ello como punto de conexión la incidencia de la evolución de la población en los ingresos tributarios de las CC. AA. Esta misma opinión manifiesta Cantabria en su documento de julio.

La Administración General del Estado entiende que el objetivo del Grupo ha consistido en analizar la aplicabilidad del artículo 4.A.a de la Ley 21/2001, que habla de analizar

los efectos derivados de la aplicación al Sistema de financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior. El Sistema de financiación se compone de dos elementos fundamentales: la suficiencia estática y la suficiencia dinámica, de forma que la aplicación del mandato recogido en el artículo 4.A.a de la Ley 21/2001 requiere considerar tanto el efecto sobre las necesidades de financiación de la variación poblacional como el efecto sobre los recursos que proporciona el Sistema.

4.2.1. El análisis de la relación entre la evolución de los ingresos y la evolución de la población.

Cantabria, en su documento de julio, afirma que no se ha estudiado suficientemente la relación de los diferentes recursos financieros frente a cambios de la población. En concreto, se propone profundizar en el análisis de la elasticidad de los diferentes recursos financieros de las CC. AA. a cambios en la población.

En este sentido, Castilla-La Mancha explica en su documento de julio que no es razonable el argumento de que a mayor población mayores ingresos tributarios, principalmente debido a los bajos niveles de renta de la nueva población y al peso del Fondo de Suficiencia (cuya evolución no está ligada a los incrementos de población) en la financiación de algunas CC. AA. Las Comunidades de Madrid y Murcia insisten, asimismo, en la escasa capacidad contributiva de la población inmigrante.

La Comunidad de Castilla y León aporta un enfoque distinto sobre este asunto al afirmar que la inmigración se dirige hacia aquellas Comunidades con mayor capacidad de atracción económica y que eso tiene una incidencia en los ingresos tributarios que conforman el Sistema de financiación.

Respecto al análisis de las relaciones entre crecimiento de la población y crecimiento de los recursos del Sistema, el documento elaborado por la AGE para la reunión del 24 de enero contenía un análisis de regresión sobre esta cuestión. Sin embargo, la opinión mayoritaria de las Comunidades Autónomas fue que este análisis resultaba poco relevante ante la existencia de datos de un único ejercicio, razón por la cual dicho análisis no ha sido incluido en el presente informe.

En todo caso, la AGE considera que es interesante poner de manifiesto que el método de cuantificación planteado obvia el análisis sobre la existencia de una relación entre ingresos y población al calcular unas nuevas necesidades, según el modelo de la Ley 21/2001, y compararlas con los ingresos reales obtenidos por las CC. AA.

4.2.2. La consideración de circunstancias excepcionales en el cómputo de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas de Aragón y Murcia expusieron en sus documentos de febrero que en los análisis de la relación entre incrementos de población e ingresos tributarios deberían tenerse en cuenta elementos excepcionales que pudieran influir en la recaudación tributaria en un determinado año.

La Comunidad de Aragón afirmaba que para estimar la relación entre ingresos tributarios y población había que corregir de alguna manera el efecto en los ingresos tributarios de variaciones extremas y específicas en el nivel de actividad económica de algunas Comunidades Autónomas. Ponía el ejemplo de la caída del turismo en Baleares, que conlleva una menor recaudación de impuestos, aunque la población residente esté en aumento.

Asimismo, la Comunidad de Murcia afirmaba que no podía realizarse un análisis del impacto de la población obviando el impacto del ciclo económico en cada Comunidad.

Sobre este asunto la AGE considera que conviene adoptar un enfoque pragmático, como en el caso anterior. Es cierto que desde un punto de vista teórico, resulta interesante analizar si la evolución de los tributos se debe a alguna circunstancia excepcional que no se volverá a repetir o, por el contrario, obedece a causas de tipo más estructural. Sin embargo, desde un punto de vista práctico se ha optado por un método de cálculo que indique exclusivamente si la financiación obtenida es suficiente o no y que, en su caso, sea capaz de determinar el grado de insuficiencia.

4.2.3. La homogeneización de los recursos percibidos por las Comunidades Autónomas uniprovinciales en su condición de Diputaciones.

La Comunidad Autónoma de La Rioja proponía en su documento de febrero homogeneizar la parte del Fondo de Suficiencia que perciben algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales que corresponde a la participación en tributos del Estado que perciben como Diputaciones provinciales.

Del mismo modo, Murcia afirmaba en su documento de febrero que se debían efectuar las homogeneizaciones pertinentes atendiendo al nivel competencial y a la peculiaridad de algunas Comunidades uniprovinciales que tiene integrada la participación provincial en los Ingresos del Estado.

La AGE entiende que parece lógico que se realice la homogeneización de los recursos percibidos por las Comunidades Autónomas que acumulan los recursos correspondientes a su participación en los tributos del Estado como Diputaciones provinciales. Sin embargo, la falta de homogeneidad competencial entre Comunidades no constituye un problema en el procedimiento de cálculo propuesto por la AGE, ya que este procedimiento compara las necesidades de financiación de las CC. AA. en

1999, con la población actualizada, con los recursos que les proporciona el Sistema en 2002 y 2003. Esta comparación es homogénea para cada Comunidad Autónoma, ya que tanto las necesidades como los recursos se refieren al mismo conjunto de competencias.

4.3.1. La utilización del valor normativo o el valor real en el cómputo de los tributos cedidos gestionados por las Comunidades Autónomas.

Diversas Comunidades Autónomas (Baleares, Cataluña, Asturias, Madrid, Murcia y La Rioja) plantearon en sus documentos de febrero que el cómputo de los tributos tradicionalmente cedidos (aquellos gestionados por las Comunidades Autónomas) debía hacerse conforme a su recaudación normativa y no conforme a su recaudación real.

Aunque todas ellas justificaban esta opción en el hecho de que la diferencia entre recaudación normativa y real se debe a la actuación de las propias Comunidades, vía ejercicio de su competencia normativa y de las mejoras de gestión, no existía un criterio unánime respecto de si ésta era la única causa.

Así, la Comunidad de Asturias hablaba de que el incremento de la recaudación real de estos impuestos no solamente se debía a la actuación discrecional de las Comunidades Autónomas. Argumentaba que los tributos analizados presentaban un componente cíclico importante, por ejemplo el actual diferencial favorable se sustenta (además de en la actuación de las CC. AA.) en una buena marcha del mercado inmobiliario.

De igual forma, la Comunidad de las Islas Baleares hacía referencia a que la evolución de los tributos cedidos no sólo depende de la evolución de la actividad económica en cada Comunidad Autónoma sino, en gran parte, de la base sobre la que se aplican los tipos impositivos, la eficiencia en cada Administración Tributaria y el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

La Comunidad de Galicia afirmaba que le parecía necesaria la utilización de los datos de recaudación real en el año 2002 de los tributos cedidos. Proponía que, para garantizar un tratamiento homogéneo de la recaudación real, deberían utilizarse las cifras del rendimiento de los impuestos antes del ejercicio por parte de cada Comunidad Autónoma de sus competencias normativas. En esta línea, también la Rioja afirmaba que debería considerarse el efecto del uso de la capacidad normativa en estos impuestos por las CC. AA.

Asturias afirmaba que no debe introducirse la recaudación real de tributos cedidos y tasas en el análisis a no ser que, si se comparan recaudaciones reales, debería también incorporarse esta cifra en 1999. Del mismo modo, La Rioja afirmaba que, en su caso, habría que partir de la recaudación real y no normativa del año base.

En los documentos enviados en julio, 6 Comunidades Autónomas (Cataluña, Asturias, La Rioja, Valencia, Canarias y Madrid) se pronuncian claramente por computar los tributos cedidos tradicionales con criterio de recaudación normativa mientras que una (Galicia) aboga por el criterio de recaudación real.

Respecto a este asunto, el interés del análisis atendiendo al valor real de los tributos cedidos figuraba claramente expresado por la AGE en su documento para la reunión del 24 de enero y obedece a que la comparación de la recaudación real de los hechos imponibles cedidos tradicionales con respecto a la recaudación normativa muestra la mejora de financiación que por este concepto han obtenido las CC. AA entre 1999 y 2002 y proporciona un nuevo punto de vista sobre la suficiencia financiera que proporciona el Sistema de financiación.

También la AGE expresaba claramente en dicho documento que la evolución de la recaudación real de los hechos imponibles cedidos responde a causas muy variadas, como la capacidad normativa ejercida por las CC. AA., las mejoras de gestión, el crecimiento de las bases imponibles. Debido a esta multiplicidad de causas, no puede imputarse la totalidad del crecimiento de la recaudación real al incremento de la población.

4.3.2. El cómputo de la variación de la población desde 1999 en el procedimiento de cálculo de las nuevas necesidades de financiación.

En el documento remitido con posterioridad a la reunión del 20 de junio, varias Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía, Asturias, la Rioja y Castilla-La Mancha) argumentaban una idea que ya había sido expuesta por la Comunidad Autónoma de Madrid consistente en que el procedimiento de cálculo de las necesidades de financiación del año 1999 con la población 2002 propuesto por la AGE no tiene en cuenta que se ha producido un incremento de la población entre 1999 y 2002.

La Administración General del Estado no comparte dichos argumentos ya que, aunque el incremento de población no se tiene en cuenta en origen (en el cálculo de las necesidades del año 1999), sí se tiene en cuenta en el año 2002⁵ (único año donde el cálculo efectuado resulta lógico ya que no se debe olvidar que se están utilizando datos poblacionales del año 2002), al actualizar las cuantías del año 1999 mediante el índice ITEn que incorpora el crecimiento de la población. La AGE entiende que este argumento se encuentra respaldado en la propuesta de procedimiento de cálculo elaborada por la Comunidad de la Región de Murcia en su documento de julio, que sigue el mismo procedimiento, con la diferencia debida al tratamiento de las modulaciones.

⁵ En el caso de los cálculos utilizados en las reuniones de abril y junio. En el Anexo I de este documento se recoge, además del cálculo para el año 2002, el cálculo para el año 2003.

Con la finalidad de explicar y aclarar dicho asunto la AGE ha elaborado una nota técnica que se recoge en el Anexo III de este informe.

4.3.3. El cómputo de las modulaciones reguladas en el artículo 4.A.e) de la Ley 21/2001 y de la cláusula de statu quo.

Las Comunidades de Islas Baleares y Madrid opinaban en sus documentos de febrero que en el cálculo de necesidades de financiación en los años 2002 y posteriores no se deben tener en cuenta ni los fondos adicionales ni las reglas de modulación incorporadas en el Sistema.

Baleares estimaba que el incremento de población de su Comunidad Autónoma quedaba sistemáticamente neutralizado por el efecto de las reglas de modulación⁶, que únicamente debían ser aplicadas en el año base, tal y como se desprende de la Ley 21/2001.

La Comunidad de Madrid justificaba esta postura en que la aplicación de estos topes obedeció a una motivación fáctica, que consistía en la dificultad de la Administración General del Estado de financiar conjuntamente la garantía de mínimos de las Comunidades que hubieran perdido financiación con el nuevo modelo y las ganancias totales de las Comunidades más favorecidas por el recálculo.

Por el contrario, la Comunidad Autónoma de Castilla y León opinaba que el cálculo de las nuevas necesidades de financiación debería hacerse computando todos los elementos del Sistema. Para ello, la simulación de las necesidades de financiación debe contemplar todos y cada uno de los elementos previstos en la Ley 21/2001: variables de ponderación, los fondos especiales previstos, las garantías de mínimos y las modulaciones en los crecimientos. De esta forma, se podría observar la incidencia real que tiene la población (con todas las circunstancias adicionales a ella: población asistida y envejecimiento) y todas las demás variables y elementos que conforman el Sistema de financiación, en el equilibrio entre ingresos y necesidades previstos en el modelo.

Sobre este asunto, las Comunidades Autónomas de Aragón, La Rioja, Asturias y Cataluña abogan en sus documentos de febrero por aislar la variable población.

La Comunidad de Cataluña sostenía que el análisis se debe basar en la evolución de la población y en la evolución de los recursos proporcionados por el modelo de financiación derivados del reparto correspondiente la 94% del Fondo General.

⁶ Se hace referencia a las modulaciones reguladas en el artículo 4.A.e).1 de la Ley 21/2001, que establecieron límites máximos de crecimiento de las necesidades de financiación en competencias comunes. Junto con estas modulaciones, la Ley 21/2001 regula en su artículo 4.A.e).2 otras modulaciones cuyo efecto es garantizar un crecimiento mínimo de las necesidades de financiación a las Comunidades Autónomas con menor renta por habitante.

La Comunidad del Principado de Asturias afirmaba que, si se pretendía aislar la variable población del resto, habría que trabajar únicamente con el resultado de distribuir el 94% del importe inicial según población (excluido el mínimo fijo) sin tener en cuenta los fondos adicionales y las reglas de modulación.

Finalmente, con ocasión de la presentación de la propuesta de la AGE de un modelo para la cuantificación de los efectos derivados de la población, Murcia presentó un modelo de cálculo prácticamente idéntico al de la AGE en el que la única diferencia consistía en la no consideración de las modulaciones a la hora de recalcular las necesidades de financiación del año 1999 con los nuevos datos de las variables de población del año 2002.

En la documentación remitida por las Comunidades Autónomas con posterioridad a la reunión del 20 de junio, Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia se ratifican en la eliminación de las modulaciones negativas para el cómputo de las nuevas necesidades de financiación correspondientes a la población 2002. Por el contrario, Canarias afirma que no deben variarse las modulaciones pactadas en la Ley 21/2001

Respecto a este asunto, la posición de la AGE es que las modulaciones forman parte del Sistema de financiación y no pueden ser eliminadas en el cómputo de las necesidades de financiación del año 1999 revisadas con las nuevas poblaciones, como tampoco se compensan, en su caso, las mayores necesidades de financiación que se reconocieron a determinadas Comunidades Autónomas en el año base 1999 como consecuencia de la aplicación de las cláusulas de *statu quo* y de las modulaciones positivas (aquellas reguladas en el artículo 4.A.e).2 de la Ley 21/2001).

4.3.4. La utilización de la financiación per cápita.

La Comunidad de Madrid afirmaba en su documento de febrero que la referencia a que la financiación per cápita debe tender a ser homogénea es un principio fundamental que todo sistema debe tener. Ello implica, para las regiones en que la financiación por habitante es menor que la media, que el crecimiento de la financiación debe ser más que proporcional al incremento de la población.

En dicha línea, proponía el cálculo de un índice "financiación per capita" en el que se conjuguen los ingresos recibidos del Sistema de financiación con la población. En este sentido, Madrid estima que la financiación por habitante que disfruta una Comunidad Autónoma por los mecanismos del Sistema no debería ser inferior al 95% de la media por habitante del conjunto de Comunidades Autónomas, con la finalidad de garantizar la justicia y equidad del Sistema de financiación

A la vista de lo anterior, Madrid considera que la financiación per cápita es un índice objetivo para conocer las necesidades reales de financiación de las Comunidades porque conjuga los ingresos recibidos del Sistema de financiación con la población,

que es la principal variable que determina los gastos originados por la realización efectiva de los servicios traspasados.

En dicho sentido, la Comunidad de Madrid propone en su documento de julio la creación de un fondo adicional que aportaría a las regiones que hayan crecido en población entre los años 1999 y 2002 más de un 4 % y por encima de la media nacional, y que, además, se encuentren en financiación per cápita por debajo del 95% de la media nacional, la diferencia positiva entre el 95% de la financiación per cápita media y su financiación por habitante

La Comunidad de Canarias sostenía en su documento de febrero que la diferente evolución de los recursos y de la población acentúa o agrava las inequidades o desigualdades del Sistema de financiación desde el punto de vista de la población, al no poder garantizar de igual manera que las prestaciones de servicios por las Comunidades Autónomas se realicen en términos equivalentes.

La Comunidad de las Islas Baleares afirmaba en su documento de febrero que el Sistema de financiación debía garantizar que el volumen de financiación dividido entre la población se mantenga como mínimo constante, para lo cual el incremento de la financiación debe ser mayor o igual que el incremento de población. De esta forma, del análisis del artículo 4.A.a) se debe derivar que ninguna Comunidad debe perder recursos financieros. Así, es necesario que el status quo del año base del Sistema de financiación se consolide en el tiempo.

En la documentación remitida por Cataluña, con posterioridad a la reunión del 20 de junio, se afirma que la evolución de los recursos proporcionados por el Sistema no presenta una relación directa con la evolución de la población, produciéndose por consiguiente, una distorsión en el reparto de recursos entre CC. AA. que es la que el Grupo de trabajo de población debe evaluar.

En sentido contrario a las opiniones antes expresadas, la Comunidad de Castilla y León opinaba en su documento de febrero que 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 General del Estado 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 el Documento presentado en julio, Castilla y León se vuelve a reafirmar en que si se busca una financiación per cápita igual para todas las CC. AA. el Sistema perdería equidad, porque el coste de prestación de los servicios es distinto en cada Comunidad.

La Comunidad de Aragón afirmaba en su documento de febrero que el hecho de que uno de los criterios de distribución de la masa de financiación sea la población no quiere decir que la ley reconozca una relación de estricta proporcionalidad entre la población y las necesidades de financiación.

La Comunidad Autónoma de Murcia consideraba en su documento de febrero que el Sistema de financiación no afirma que la dinámica de la financiación deba ser proporcional a la de la población para garantizar la suficiencia de aquella y, desde luego, no parece razonable concluir en este sentido.

Para la AGE, la configuración actual del Sistema de financiación no tiene porqué proporcionar incrementos de financiación que sean proporcionales a los incrementos de población. Ello es así por diversas razones:

- La población no es la única variable que influye en el cálculo de las necesidades de financiación y muchas de las otras variables ni siquiera cambian de valor a lo largo del tiempo.
- La aplicación de modulaciones y cláusulas de statu quo (que son parte esencial del Sistema) también alteran la proporcionalidad entre necesidades de financiación y población.
- Desde una perspectiva dinámica, hay un elemento de la financiación que es el Fondo de suficiencia que, por definición, no evoluciona de manera proporcional a la población, sino que evoluciona de manera constante para todas las CC. AA. (salvo la excepción de Madrid y Baleares).

Sin embargo, hay que reconocer que cabría preguntarse qué influencia teórica tiene la población de acuerdo con el Sistema de financiación de la Ley 21/2001 y, de acuerdo a dicha influencia teórica, analizar si la financiación proporcionada por el Sistema actual ha reflejado las necesidades de la nueva población. Éste sería el mandato del artículo 4.A.a) al que pretende dar respuesta el método propuesto por la AGE para calcular la suficiencia del Sistema de financiación.

Del análisis anterior se podrían derivar conclusiones sobre insuficiencias o excesos de financiación. Lo que no parece posible es el asegurar que la financiación tenga que mantenerse estrictamente proporcional a la población y que la financiación por habitante tenga que permanecer como mínimo constante en términos de porcentaje sobre la media, como propone la Comunidad de Madrid, ya que estos elementos son completamente ajenos al modelo definido por la Ley 21/2001.

4.3.5. El índice de actualización de las necesidades de financiación.

Diversas Comunidades Autónomas opinaron sobre el índice de actualización de las necesidades de financiación que se utilizó en los cuadros repartidos en la reunión del Grupo de trabajo celebrada el día 24 de enero, oponiéndose a la utilización del IPC como índice de actualización. Sin embargo, no existía una opinión única sobre cuál debe ser el índice a aplicar.

Así, las Comunidades Autónomas de Madrid y Murcia proponían utilizar el ITE nacional, aunque Madrid también proponía considerar el PIB nacional y Murcia proponía realizar los cálculos también con el ITE regional. Cataluña parecía apostar por el ITE afirmando que la actualización de las necesidades de financiación no se puede realizar con el IPC, ya que no es un indicador válido de la evolución de las necesidades de financiación que no se ha utilizado en ninguna ocasión para la evolución de la financiación. Para el cálculo del Fondo de Suficiencia se utiliza el ITE, tanto para actualizar el coste de los servicios como para la actualización del impuesto minorista sobre los carburantes.

Las Comunidades Autónomas de Asturias y La Rioja proponían el ITE regional, aunque La Rioja también proponía el PIB.

La Comunidad Autónoma de Galicia proponía utilizar el índice de crecimiento de los gastos reales de las Comunidades Autónomas (IPC+2,5 para competencias comunes y PIB+3 para sanitarias).

Por último, la Comunidad de Canarias proponía utilizar el IPC nacional para indexar las necesidades de financiación, en lugar de los IPC regionales.

Sobre este asunto se señala que la AGE no planteaba la utilización del IPC como un parámetro de actualización de ningún elemento de la financiación de las CC. AA. alternativo al ITE. Lo único que hacía era expresar en precios del 2002 unas cantidades obtenidas de incrementar las necesidades de financiación del año 1999 proporcionalmente al incremento de población experimentado entre 1999 y 2002.

Ello resulta perfectamente coherente con el ejercicio que se trataba de realizar y que consistía, únicamente, en un análisis estricto de suficiencia en términos reales. El Sistema de financiación debe garantizar los recursos suficientes para prestar los servicios que corresponden a competencias descentralizadas en las circunstancias del momento en que se produjo la descentralización. Si la financiación ha crecido por encima de las necesidades actualizadas en función del incremento de la población, sin contemplar posibles economías de escala y capitalizadas al IPC, podría pensarse que el Sistema ha cumplido con el objetivo de suficiencia dinámica.

Lo que no resulta correcto desde el punto de vista metodológico es combinar el ejercicio presentado por la representación de la AGE y consistente en incrementar la financiación de 1999 proporcionalmente al incremento de habitantes experimentado entre 1999 y 2002, con la aplicación del índice ITE. Como bien ha expresado la Comunidad de Murcia, el ITE se beneficia claramente del incremento de la población por lo que combinar ambos elementos supone contabilizar doblemente el efecto de dicha variable.

De lo dicho queda claro que depende del tipo del método de cálculo aplicado y del objetivo del análisis, el que se adopte uno u otro índice de actualización. Lo que, en todo caso, sí se puede definir es la cota máxima que puede presentar la evolución de las aportaciones de la AGE. Dichas aportaciones no pueden apartarse de manera

sistemática y creciente de la evolución de los ingresos propios de la AGE (ITEn) ya que en caso contrario el Sistema no sería sostenible a medio y largo plazo y la quiebra estaría asegurada.

4.4.1. La financiación de eventuales nuevas necesidades de financiación.

La Comunidad de Madrid ha expresado que el coste de su propuesta se debía incluir en los Presupuestos Generales del Estado para 2006 y, ser financiado por la Administración General del Estado.

En el mismo sentido se ha expresado la Comunidad de Murcia, al afirmar que el coste de la actualización de las necesidades de financiación debe asumirlo la Administración General del Estado. En primer lugar, porque la alternativa de que sean las Comunidades que pierden peso quienes financien a las que ganan resulta inaceptable.

En segundo lugar, la Comunidad de Murcia afirmaba que los gastos de la Administración General del Estado no se ven tan tensionados por el aumento de usuarios como los autonómicos por la propia naturaleza de los servicios que componen su esfera competencial. Por el contrario, sus ingresos son especialmente elásticos a la mayor población, tal y como ocurre con las cotizaciones a la Seguridad Social, de las que es titular exclusivo y de cuya dinámica no participan las CC.AA., como ocurría en sistemas anteriores a través de los ITAE. También se muestran especialmente sensibles al crecimiento demográfico la recaudación del IRPF, del IVA y de los Impuestos Especiales de fabricación, de los que la AGE sigue siendo, en opinión de Murcia, su titular "mayoritario".

La Comunidad de La Rioja en su documento de febrero afirmaba que es admisible que el habitante demande servicios pero genera, también, ingresos. Si esto es así, parte de los mismos los recibiría la C. A. que incrementa población y parte la Administración General del Estado.

Para La Rioja la argumentación de porqué la Administración General del Estado debe asumir las nuevas necesidades no es otra que ser la Administración que se está beneficiando del crecimiento de todos los impuestos y sus competencias no le presionan sobre el gasto. Por tanto, debe generar mayor capacidad de ahorro que las Administraciones Territoriales. La proporción podría aproximarse a un 70-30 o un 60-40, ya que los impuestos principales se encuentran cedidos en esa proporción.

En sus documentos posteriores a la reunión del 20 de junio, Madrid y La Rioja se ratifican en sus postulados anteriores, Galicia afirma que las insuficiencias resultantes deberán ser abordadas con recursos de la AGE, como un mayor coste del sistema. Mientras que Canarias se limita a afirmar que debe procederse a articular las medidas necesarias para dotar a las Comunidades con financiación insuficiente de los recursos necesarios.

La AGE sostiene que no es correcto afirmar que su margen de financiación sea más elevado que el de las CC. AA. y que este margen le permita financiar un Fondo de población como el que propone la Comunidad de Madrid.

Por un lado, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas representan un 37% del gasto nacional consolidado, frente al 24% de la AGE.

En todo caso, las Comunidades Autónomas disponen de capacidad normativa tributaria, tanto en imposición directa como indirecta, para hacer frente a unos mayores gastos. Se podría estudiar el aumento de dicha capacidad tributaria normativa.

4.4.2. La utilización de datos provisionales de financiación de Comunidades Autónomas.

Algunas Comunidades Autónomas opinaban en sus documentos de febrero que la utilización únicamente de los datos del año 2002 no era suficiente y que se debería contemplar el problema desde una perspectiva más amplia. En este sentido, la Comunidad de Castilla y León afirmaba que 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.

Las Comunidades Autónomas de Aragón y Murcia proponían utilizar datos de liquidación provisional 2003 y de entregas a cuenta 2004 y 2005 para ampliar el periodo temporal de análisis más allá del año 2002.

La Comunidad del Principado de Asturias, por el contrario, opinaba que la introducción de los datos de los ejercicios de 2003, 2004 y 2005 no parecía que nos fuera a llevar más lejos en las conclusiones de que, mediante un análisis en términos de correlación, los ingresos tributarios sí pueden estar compensando al menos parcialmente los mayores costes por causa de la población.

En esta línea, Cantabria en su documento posterior a la reunión del 20 de junio aboga porque se incluyan los datos de la liquidación del modelo de financiación para 2003, como único modo de que se pudieran obtener conclusiones robustas.

La opinión de la AGE sobre este tema es que es cierto que los datos de un solo ejercicio no resultan muy significativos de cómo evoluciona el Sistema de financiación, pero, el introducir en el análisis los datos provisionales de ejercicios posteriores, parece no aportar ventajas y sí un considerable grado de incertidumbre. La liquidación del 2002 demuestra que puede haber diferencias importantes entre los datos provisionales y los definitivos. Cualquier conclusión que se pretendiera sacar de datos con un grado alto de incertidumbre necesitaría ser refrendada con los datos

definitivos, lo que conllevaría con gran probabilidad la revisión de cualquier acuerdo que se hubiera alcanzado utilizando los datos provisionales.

En el momento de presentar este documento al CPFF se está en condiciones de trabajar con los datos de la liquidación del año 2003, por lo que resulta adecuado introducir en el análisis dichos datos y recalcular el método de cuantificación para dicho ejercicio. Por esta razón, se han incorporado los cálculos realizados con datos del año 2003 en el Anexo I, a los cuales se refiere el siguiente apartado 4.5 de este informe.

4.5. Cuantificación de los efectos debidos a la población

Entre los métodos de cuantificación propuestos el que parece más respetuoso con el Sistema de financiación definido por la Ley 21/2001 consiste en la cuantificación de las necesidades hipotéticas en el año 1999, repartiendo los importes asignados por el Sistema de financiación para cada una de las variables poblacionales en función de los valores que dichas variables presentan en el año 2003, manteniéndose los importes resultantes de la aplicación del resto de variables, de las modulaciones y de las garantías de mínimos.

Los resultados así obtenidos se actualizan a valores del año 2003 utilizando el ITEn. Sobre este método de cálculo las Comunidades Autónomas han efectuado dos tipos de observaciones:

1. Deben eliminarse las modulaciones que se aplicaron en el cálculo del Sistema de la Ley 21/2001. Para ello se alega que no se puede computar la financiación teórica por población, sino la real y efectiva que resulta de la aplicación de las modulaciones. Se considera que las modulaciones no obedecen en modo alguno a la estimación de las necesidades de financiación sino a la restricción presupuestaria de la Hacienda central en el momento de la negociación del modelo.
2. La comparación con los recursos proporcionados por el Sistema debe hacerse sobre la base de la recaudación normativa de los tributos cedidos y no sobre la base de la recaudación real. Para ello se alega que la introducción de esta última penalizaría directamente a las CC. AA. más eficientes en la gestión de los mismos, introduciendo efectos de desincentivo en la gestión tributaria autonómica. Además se considera que la aplicación del criterio normativo es una exigencia del actual Sistema de financiación autonómica.

Sobre estos temas la representación de la AGE realiza los siguientes comentarios adicionales a los ya recogidos en los puntos anteriores:

1. Las modulaciones que se aplicaron en el momento de cálculo del Sistema forman parte del mismo, al igual que las variables utilizadas y sus ponderaciones o las

garantías de mínimos. No se puede olvidar que el resultado del Sistema de financiación es un delicado equilibrio del conjunto de elementos que lo integran (variables, ponderaciones de estas variables, modulaciones y garantías de mínimos), debido a la necesidad de conjugar intereses diferentes. Por lo tanto, es seguro que si no hubieran existido modulaciones, las ponderaciones de las variables hubieran tenido que ser diferentes. No se puede, por tanto, retener alguno de los elementos del Sistema de financiación e ignorar otros, ya que ello significa alterar esencialmente el sistema legalmente vigente y unánimemente acordado.

2. Con la cesión de los tributos cedidos tradicionales se ha transferido a las CC. AA. no sólo una cuantía, sino un importante instrumento para poder obtener nuevos recursos. Dichos recursos son reales y están sirviendo para que las CC. AA. obtengan importantes cantidades de financiación adicional que no se pueden obviar de cara a la resolución de los problemas de financiación que se plantean. Por otro lado, dichos recursos rinden de manera diferente en unas CC. AA. y en otras. Las causas del importante incremento de la recaudación real de los tributos cedidos en algunas CC. AA. es seguro que, al menos en parte, se corresponden con el importante crecimiento de sus bases imponibles. Parece lógico, por tanto, que desde una perspectiva de equidad se considere el punto de vista de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales.

En cuanto al primero de los puntos anteriores, en base a los razonamientos expresados, la AGE opina que deben mantenerse las modulaciones tal y como se acordaron en el sistema de financiación de la Ley 21/2001.

En cuanto a la utilización de la recaudación normativa o real de los tributos cedidos tradicionales, se han desarrollado los cálculos tanto con datos de recaudación normativa como real.

5. Conclusiones.

A la vista de lo tratado en los apartados anteriores, cabe establecer las siguientes conclusiones:

1. Se han registrado incrementos sensibles de población que entre otras razones se deben al aumento de la inmigración entre 1999 y 2003. Estos incrementos de población no se producen de manera homogénea entre todos los territorios
2. El crecimiento heterogéneo de la población y un aumento relativamente homogéneo de la financiación entre las CC.AA. afecta negativamente a las Comunidades que han registrado mayores crecimientos en su población.

3. En general se observa que en las CC. AA. de mayor crecimiento demográfico el ratio del crecimiento de los recursos por habitante se deteriora respecto a la media.
4. No debe olvidarse que solamente se cuenta con datos definitivos de los dos primeros ejercicios de aplicación del Sistema de financiación, por lo que las conclusiones que se obtienen de los mismos no permiten su proyección temporal.
5. No existe un único método para la cuantificación de los efectos de la variación de la población en las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas sino que es posible utilizar diferentes metodologías y enfoques.
6. El método de cuantificación que parece más respetuoso con el Sistema de financiación definido por la Ley 21/2001 consiste en la cuantificación de las necesidades hipotéticas en el año 1999, repartiendo los importes asignados por el Sistema de financiación para cada una de las variables poblacionales en función de los valores que dichas variables presentan en el año 2003, manteniéndose los importes resultantes de la aplicación del resto de variable, de las modulaciones y de las garantías de mínimos

A la hora de actualizar las necesidades de financiación obtenidas por el procedimiento anterior en valores del año 1999 a valores del año 2003 existen a su vez diferentes posibilidades, entre las que parece como más adecuada la utilización del índice ITEn

Finalmente, a la hora de comparar dichas necesidades de financiación con los recursos proporcionados por el sistema en el año 2003 cabría la posibilidad de computar dichos recursos utilizando la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales o la recaudación real de dichos tributos.

Se ha efectuado una cuantificación de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2003 de acuerdo a lo establecido en el punto anterior que se acompaña al presente informe en su Anexo I.

Asimismo, se da satisfacción a la petición formulada por la Comunidad Autónoma de Murcia, el día 7 de septiembre en el Pleno del Consejo, de anexar un documento a las conclusiones del Grupo de trabajo de Población. Por ello se ha introducido un Anexo IV que recoge el documento entregado por la referida Comunidad, titulado "Observaciones al informe del Grupo de población elevado al Consejo de Política Fiscal y Financiera".