

DOSSIER ESPECIAL

GRAN EXCLUSIVA NACIONAL

**PROPUESTA ÍNTEGRA DEL “PLAN SOLBES” PARA
LA FINANCIACIÓN DE LA SANIDAD**

1ª PARTE

5 DE SEPTIEMBRE DE 2.005

“EL GASTO SANITARIO Y SU FINANCIACIÓN”

1. INTRODUCCIÓN.

El sensible incremento de la población experimentado en los últimos años, debido en gran medida al fenómeno de la inmigración, ha planteado el tema de la adecuación entre dicho incremento de la población y la evolución de los recursos proporcionados por el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido en la Ley 21/2001. La cuestión, así planteada, se ha visto, además, condicionada por la heterogeneidad del crecimiento de la población, que se ha producido de manera más concentrada en algunas CC.AA, mientras que otras han visto estancada o incluso reducida su población. Frente a dicha heterogeneidad, el sistema de financiación ha proporcionado unos incrementos de financiación bastante homogéneos produciéndose, como consecuencia, una disminución relativa del ratio de financiación por habitante en aquellas Comunidades Autónomas en que el incremento de población ha sido más acusado.

En paralelo con la circunstancia anterior se ha observado un crecimiento importante del gasto sanitario por habitante a consecuencia de múltiples causas como las mejoras tecnológicas, el envejecimiento de la población o las decisiones relacionadas con la gestión de dicho gasto, entre otras.

Para abordar estos problemas, la Conferencia de Presidentes celebrada el día 28 de octubre del 2004 en su “Informe sobre Financiación Sanitaria” acordó la creación de un Grupo de trabajo de Análisis del Gasto Sanitario Público, dirigido por la Intervención General de la Administración del Estado. Asimismo, acordó fortalecer el Grupo de trabajo de población que había sido creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 14 de septiembre del 2004.

El Grupo de trabajo de Análisis del Gasto Sanitario tenía como misión la elaboración de *“un estudio de la situación del gasto sanitario en el Sistema Nacional de Salud, desde una perspectiva contable, pero también de composición y origen del gasto, de eficacia y eficiencia”*. Dicha misión ha sido desarrollada a lo largo de los últimos meses, dando como resultado un informe en el que se analiza

de manera exhaustiva el gasto sanitario público en el período 1999-2003 y se trata de determinar, con el máximo nivel de detalle posible, cuales son los factores que explican el volumen y composición del gasto público sanitario y la evolución de sus distintos componentes en las Comunidades y Ciudades Autónomas, evaluando asimismo su importancia relativa.

El Grupo de trabajo de población ha desarrollado, prácticamente en el mismo período, una importante labor de análisis de la influencia que presentan las variaciones de población sobre el sistema de financiación de las CC.AA. Uno de los elementos fundamentales del Grupo de trabajo ha estado constituido por el suministro, por parte de la Administración General del Estado, de información homogeneizada y actualizada de las diferentes variables que influyen en los temas objeto del mandato del Grupo. Una vez conocida toda la información relevante, se produjo un fructífero intercambio de documentos y análisis con la participación de la totalidad de las CC. AA., a lo largo de las seis reuniones celebradas del Grupo de Trabajo. Asimismo, se ha elaborado un informe final del grupo de trabajo que, aunque no ha alcanzado un consenso definitivo por parte de las CC.AA., refleja la posición de las distintas Administraciones sobre los temas objeto del Grupo.

Algunos de los problemas, como el del crecimiento del gasto sanitario, deben ser abordados de manera inmediata, mediante la adopción de una serie de medidas que puedan ser efectivas a corto plazo, incluso dentro de los Presupuestos del Estado y de las CC.AA. para el año 2006. Otras medidas que pudieran requerir una revisión del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas actualmente vigente y que precisan de un análisis en un plazo más largo, necesitarán de una mayor reflexión y deberán comenzar a ser abordadas a lo largo de los próximos meses por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

2. EL GASTO SANITARIO Y SU FINANCIACIÓN.

Como se ha expresado en la introducción, las Comunidades Autónomas se están viendo sometidas a tensiones de gasto debidas a un crecimiento del gasto sanitario por encima de la tasa de crecimiento del PIB nacional. Dicho crecimiento puede dividirse en dos componentes: el estrictamente cuantitativo debido al crecimiento de la población y un componente cualitativo originado por el aumento del gasto sanitario por habitante. Si bien algunas de las causas del crecimiento cualitativo pueden considerarse exógenas y, en cierta medida, ajenas a las decisiones de política sanitaria adoptadas por las CC.AA., otras son, sin embargo, el resultado de sus propias decisiones.

Aunque la prestación de los servicios sanitarios es competencia de las Comunidades Autónomas se ha entendido conveniente un acuerdo global entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en una Conferencia de Presidentes, fundamentalmente por dos razones:

- ✓ La AGE tiene la competencia de coordinación general de la sanidad que le atribuye la Constitución, así como de fijación de los ingresos tributarios.
- ✓ Para las Comunidades Autónomas pueden existir ventajas si las decisiones, a veces complejas, derivadas de la necesidad de contener los gastos o aumentar los impuestos son tomadas de común acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas.

El ánimo que ha impulsado el desarrollo y presentación de estas propuestas es el de enfrentarse a un problema real, el aumento sensible del gasto sanitario, analizar sus posibles causas y buscar los instrumentos más adecuados, tanto por la vía del gasto como del ingreso para poder darle solución.

El análisis realizado se ha basado estrictamente en el sistema de financiación actual de las Comunidades Autónomas, desechando posibles cambios en el mismo. También se ha descartado financiar los aumentos de gasto sanitario mediante déficit.

Las soluciones que se contemplan presentan dos posibles dimensiones:

- ✓ La moderación en el crecimiento de los gastos.
- ✓ El incremento de los ingresos.

En cuanto a las medidas de moderación del crecimiento del gasto de las CC.AA., se pueden plantear a dos niveles:

- ⇒ Gasto sanitario: Medidas de racionalidad que permitan contener el crecimiento excesivo y que proporcionen el adecuado grado de sostenibilidad del gasto sanitario.
- ⇒ Gasto no sanitario: En tanto en cuanto dichas medidas no se adopten o no sean suficientes para alcanzar los resultados esperados, será necesario priorizar las políticas de gasto de modo que se cree el margen necesario para dar cabida al incremento del gasto sanitario.

Dado que las medidas de contención del crecimiento del gasto pueden no ser suficientes para resolver el problema planteado, habría que contemplar las siguientes medidas de ingresos:

- ⇒ En primer lugar, la AGE colaborará mediante la consignación de una partida presupuestaria en los PGE para 2006 y 2007 que sirva para paliar a corto plazo el problema.
- ⇒ Además, se propone un acuerdo entre la AGE y las CC.AA. para incrementar los tributos sobre alcoholes y tabaco. Esta medida tiene su fundamento en la estrecha relación existente entre el gasto sanitario y el consumo de alcohol y tabaco, por lo que incrementar los tipos de dichos impuestos puede presentar un doble efecto:
 - incremento de la recaudación. Parte de dicho incremento, al tratarse de Impuestos compartidos, irá directamente a las CC.AA. La parte que corresponda a la AGE contribuirá, a corto plazo, a financiar parte de la dotación de la partida presupuestaria transitoria anteriormente mencionada y, a largo plazo, permitirá la contención del déficit derivado de las tensiones presupuestarias previstas.
 - reducción del gasto sanitario asociado a un consumo excesivo de dichos productos.
- ⇒ Asimismo, se propone habilitar nuevos espacios para que las CC.AA. ejerzan su capacidad normativa mediante la ampliación de la capacidad normativa actualmente existente en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (en adelante, IVMDH) y la concesión de competencia normativa sobre los tipos de gravamen del Impuesto sobre la Electricidad, impuesto cedido íntegramente a las CC.AA.
- ⇒ Finalmente, como medida para coadyuvar a mitigar inmediatamente el problema del gasto sanitario, se propone que la AGE aumente los anticipos a cuenta de los impuestos cedidos en 2 puntos porcentuales (del 98 al 100%) en este mismo año 2005.

3. DESARROLLO DE LAS POSIBLES SOLUCIONES

3.1. Medidas para moderar el crecimiento del gasto

El grupo de análisis del gasto sanitario ha estudiado en profundidad el problema y ha planteado un paquete de medidas para la racionalización de dicho gasto que se pueden resumir del modo siguiente:

- ✓ Implantar criterios racionales en la gestión de compras, en particular, la centralización de compras de los productos sanitarios de uso hospitalario en cada ámbito territorial.
- ✓ Asegurar la calidad y el uso racional de los medicamentos (extensión de guías farmacológicas, programas de “protocolización” de la prescripción, regulación y control de la visita médica, sistemas de información independiente y objetiva para los médicos, desarrollo de programas de formación continuada, promoción de los medicamentos genéricos).
- ✓ Establecer mecanismos que promuevan la demanda responsable de los servicios sanitarios, eviten la utilización inadecuada y estimulen estilos de vida saludable.
- ✓ Acceso a la mejor evidencia científica disponible en relación con el uso racional de las tecnologías diagnósticas y terapéuticas.
- ✓ Consolidar los mecanismos de incentivos a los profesionales sanitarios que ya están desarrollando las CC.AA.
- ✓ Reforzar el papel de las Agencias de Evaluación de Tecnologías.
- ✓ Aumentar los recursos y la capacidad de resolución de la atención primaria.
- ✓ Desarrollar el Sistema de Información del Sistema Nacional de Salud.

Además de las medidas anteriores, el Grupo de análisis del Gasto Sanitario continuará sus trabajos para proponer al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y al Consejo de Política Fiscal y Financiera medidas adicionales de racionalización del gasto sanitario.

Las Comunidades Autónomas, mediante la adopción de estas y otras medidas que consideren oportunas, se comprometen a moderar el crecimiento del gasto sanitario para que éste no aumente por encima del PIB.

Asimismo, las Comunidades Autónomas se comprometerán a revisar sus gastos no sanitarios para que, a través de la priorización de los mismos, se puedan obtener recursos adicionales para la financiación del incremento del gasto sanitario.

3.2. Medidas para aumentar los ingresos:

⇒ *Apoyo de los Presupuestos del Estado para 2006 y 2007*

La situación presupuestaria del Estado se encuentra en unos niveles razonables debido a la buena marcha en la recaudación de algunos tributos como es el caso del Impuesto sobre Sociedades, una favorable evolución del paro que contiene el gasto en prestaciones por desempleo y unos tipos de interés que se sitúan en los niveles más bajos de los últimos años. No obstante, esta situación relativamente favorable (relativa porque el Estado todavía continúa en déficit) de las cuentas del Estado se verá amenazada, a partir de 2007, con unos menores fondos procedentes de la U.E. y unos mayores pagos a la misma, al margen de una posible elevación de los tipos de interés y de un menor crecimiento mundial que pudiera afectar a la economía española. Por este motivo, cualquier esfuerzo que pueda efectuar el Estado debe realizarse con carácter temporal para cubrir el plazo hasta que se produzcan los efectos derivados de la adopción de medidas de moderación en el crecimiento del gasto sanitario, de la utilización por parte de las Comunidades Autónomas de la capacidad normativa tributaria actual y de la que se propone en este Acuerdo.

Por ello, la AGE estaría dispuesta a realizar un esfuerzo excepcional, aportando una partida presupuestaria extraordinaria, transitoria y no consolidable que resuelva el problema planteado de manera coyuntural. Dicha partida tendrá una cuantía máxima de 500 millones de euros dividida en dos tramos:

- ✓ Un tramo de cohesión sanitaria de 50 Millones de €, que se canalizaría a través del Ministerio de Sanidad y Consumo y que atendería a los criterios que se establezcan en un Plan de Calidad e Igualdad del Sistema Nacional de Salud.
- ✓ Un segundo tramo de 450 Millones de € que se canalizaría a través de transferencias a las CC.AA. y que tendría un carácter transitorio (2 años) y no consolidable.

Estos 450 millones de € se distribuirán con los mismos criterios que el sistema de financiación vigente utilizó en el año base (1999) para distribuir los recursos destinados a financiar la competencia de sanidad. Para ello, se utilizarán los últimos datos disponibles (2004) de las variables de reparto establecidas por el sistema para dicha competencia.

⇒ *Incrementar los tipos de los Impuestos Especiales sobre Alcoholes y Tabacos.*

Los Impuestos sobre Alcoholes y Tabacos son los más adecuados para abordar el problema del gasto sanitario debido a que presentan un doble impacto:

- Disuaden el consumo y mejoran, por tanto, la salud de las personas.
- Incrementan los ingresos a percibir por las Comunidades Autónomas.

Los incrementos que se contemplan son los siguientes:

- ✓ Elevación de un 10% de los Impuestos sobre Alcoholes, Cervezas y Productos Intermedios. El tipo normal para el Impuesto sobre Alcoholes es de 754,77 euros por cada hectolitro de alcohol puro. El tipo propuesto equivale a 830,25 € por hectolitro de alcohol puro y se adoptará un incremento similar en los Impuestos sobre Cervezas y Productos Intermedios.
- ✓ En relación con el Impuesto sobre las Labores del Tabaco se procede a adoptar dos medidas. Por una parte, se incrementa el tipo específico del impuesto aplicable a los cigarrillos que pasaría de 3,99 euros por 1000 cigarrillos a 4,20 euros por 1000 cigarrillos. Por otra parte, se incrementa el tipo "ad valorem" del impuesto desde el 54% actual hasta el 54,95%. Ambas medidas se adoptarían respetando las condiciones y requisitos establecidos en las Directivas del Consejo de la Unión Europea 92/79/CEE y 95/59/CE.

El conjunto de los incrementos de tipos de estos tributos supone un aumento de recursos para las CC.AA. de 127,2 millones de € anuales.

⇒ *Ejercicio de la capacidad normativa tributaria.*

Las medidas anteriores de incremento de los tributos compartidos afectarán a todas las CC.AA. procurando un incremento de sus recursos. A partir de ahí, deberán ser las propias CC.AA. las que deben autónomamente decidir cuanto énfasis deben poner en las medidas de reducción del crecimiento del gasto y cuanto en un incremento de la presión fiscal que procure unos ingresos adicionales

para financiar el nivel de prestaciones deseado. En este sentido, la solución más adecuada parece consistir en aumentar la capacidad normativa que, sobre tributos cedidos, tienen actualmente las Comunidades Autónomas.

Hay que tener en cuenta que la verdadera responsabilidad fiscal depende de la existencia de un espacio fiscal propio donde las CC.AA. puedan ejercer su autonomía en el ingreso del mismo modo que hoy ejercen su autonomía en relación con el gasto. Si fuera la AGE la que utilizara su capacidad normativa para incrementar los impuestos, lo haría de manera indiscriminada para todos los españoles no dejando a las CC.AA. la posibilidad de decidir sobre el ingreso, de modo que las CC.AA. que contuvieran en mayor medida su gasto no podrían evitar el aumento de impuestos para sus ciudadanos. Por el contrario, si el incremento de ingresos se decide autónomamente por las CC.AA., aquéllas que apuesten por una mayor moderación del crecimiento del gasto podrían también moderar el aumento de impuestos para sus ciudadanos. En esta misma línea, el incremento por la AGE de los impuestos compartidos supone que las CC.AA. perciban sólo entre el 33% y el 40% de la recaudación derivada de dicho incremento, mientras que si tal incremento lo deciden las CC.AA., mediante el uso de su capacidad normativa tributaria, disfrutarán del 100% de la recaudación que se obtenga.

Es cierto que las Comunidades Autónomas disponen ya de una capacidad normativa importante sobre los tributos cedidos tradicionales (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Juego) y sobre la imposición directa (IRPF) pero apenas disponen de capacidad normativa en impuestos indirectos.

Por ello, en el marco de la Conferencia de Presidentes, se propone avanzar en el incremento de la capacidad normativa de las CC.AA. mediante las siguientes medidas:

- ✓ Conceder una capacidad normativa adicional en el IVMDH. Este impuesto representa un instrumento idóneo porque su recaudación está afectada a la sanidad. La capacidad normativa que se plantea sería idéntica a la ya existente, 2,4 céntimos de €/litro en el IVMDH (0,6 céntimo de € para usos especiales), de modo que se pueda elevar la capacidad normativa de las CC.AA. hasta los 4,8 céntimos de € por litro. La utilización máxima de la nueva capacidad normativa de las CC.AA sobre el IVMDH supone una recaudación estimada adicional de 819,8 millones de € al año.
- ✓ Habilitar nuevos espacios fiscales para que las CC.AA. puedan ejercer su capacidad normativa mediante la posibilidad del establecimiento de un recargo de hasta 2 puntos en el Impuesto sobre la Electricidad. Siendo el tipo actual de

dicho impuesto el 4,864%, el recargo propuesto supone elevar el tipo al 6,864%. Si todas las CC.AA. ejercieran el máximo de esta capacidad normativa, la recaudación estimada anual ascendería a 321,4 millones de €.

Por último, podemos recordar que ya existe una capacidad normativa que ha sido usada solo por algunas Comunidades Autónomas. En concreto, el sistema actual de financiación de las CC.AA introdujo dos importantes novedades en materia de capacidad normativa que permitían obtener recursos adicionales a los proporcionados por el sistema:

- ✓ En el IVMDH, las CC.AA. pueden establecer tipos autonómicos máximos de 24 euros por 1000 litros y 6 euros por 1000 litros para usos especiales y calefacción. Actualmente, dicha capacidad normativa ha sido ejercida totalmente por Cataluña y de modo parcial por Galicia, Asturias y Madrid. La utilización máxima de dicha capacidad normativa supondría una recaudación adicional anual de 549,9 millones de € para las CC.AA. que no la han utilizado.
- ✓ En el IEDMT, las CC.AA. disponen de capacidad normativa para subir el tipo de los vehículos de baja cilindrada entre el 7 y el 7,70% y de los de alta, entre el 12 y el 13,2%¹. Ejerciendo al máximo esta capacidad normativa, las CC.AA podrían alcanzar una recaudación de 147 millones de euros anuales. En la actualidad ninguna C.A. ha ejercido esta capacidad normativa.

En conjunto, el uso de la capacidad normativa actual y adicional en estos tributos indirectos supone un incremento de la financiación de 1.838,1 millones de euros anuales.

⇒ *Otras medidas*

- ✓ Por último, dado que algunas medidas tomarán algún tiempo para rendir recursos y para coadyuvar a resolver cuanto antes el problema del gasto sanitario, se propone aumentar inmediatamente – en el propio 2005 - los anticipos a cuenta por los impuestos cedidos, pasando del 98% al 100%. Esta medida tiene un impacto presupuestario estimado, en 2005, de 815,6 millones de euros.

El conjunto de medidas planteadas, sin considerar el incremento de los anticipos a cuenta, supone un aumento de los recursos para las CC.AA. de 2.465,3 millones de euros anuales. Si se considera el mencionado incremento de los anticipos a cuenta, el aumento de los recursos se eleva a 3.280,9 millones de €.

¹ En Canarias los tipos van del 6 al 6,60% para los vehículo de baja cilindrada y del 11 al 12,10 % para los de alta.

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

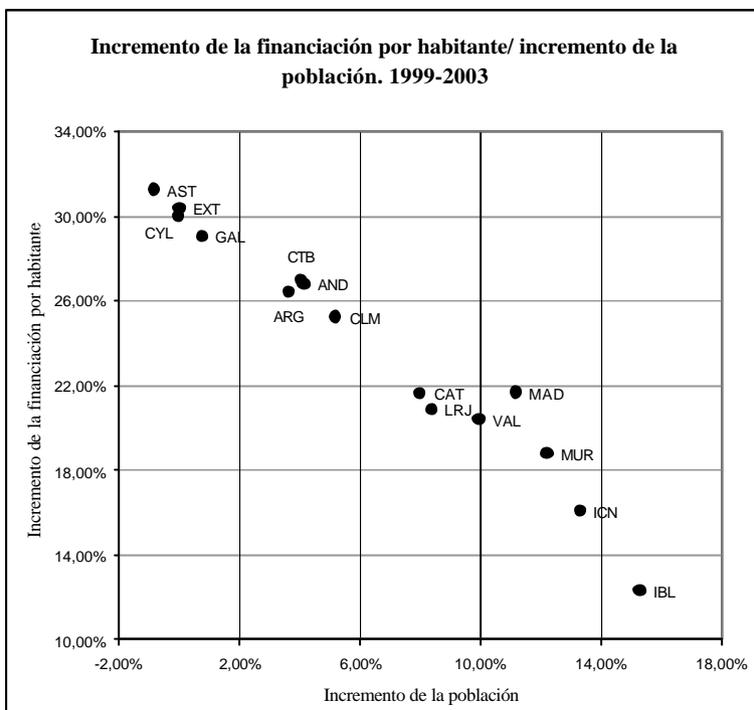
Una de las razones más importantes del incremento de la población se debe al fenómeno de la inmigración. Entre 1999 y 2003 se han registrado en las CC.AA. incrementos significativos de población (Cuadro 1). Estos incrementos de población no se han producido, sin embargo, de manera homogénea en el territorio 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)	Exceso de recursos sobre necesidades hipotéticas	Recursos proporcionados por el Sistema en 2003 (criterio rec. real)	Exceso de recursos sobre necesidades hipotéticas
	(1)	(2)	(3)=[(2)-(1)]/(1)	(4)	(5)=[(4)-(1)]/(1)
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.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL EJERCICIO 2004

De acuerdo con la disposición final sexta de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, el ejercicio 2004 es el segundo en la aplicación de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, que se inició en el año 2003 ya que fue el Presupuesto de ese ejercicio el primero que se elaboró a partir de la entrada en vigor de la Ley de estabilidad, el uno de enero de 2002.

El apartado uno del artículo 9 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establece que “Con anterioridad al uno de septiembre de cada año, la Intervención General de la Administración del Estado elevará al Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Dicho informe será remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, uno de los objetivos de dicha Ley fue asegurar el compromiso adquirido por nuestro país en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, de conseguir a medio plazo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit.

En la normativa comunitaria que regula el Procedimiento de Déficit Excesivo se recoge la obligación de los países miembros de elaborar dos informes al año, el primero antes del uno de marzo y el segundo antes del uno de septiembre, en los que se notifica la situación del déficit público y de la deuda pública del año en curso y de los cuatro años anteriores. Estos informes se remiten a la Comisión Europea, que es el Organismo encargado de realizar el seguimiento y supervisión de las situaciones presupuestarias de los Estados Miembros. El segundo informe correspondiente al año 2005, se va a remitir a la Comisión el 31 de agosto, recoge el déficit público para el ejercicio 2004 en los mismos términos que figuran en este informe, es decir, en la base 2000, siendo coherentes los datos de déficit que se remitirán a la Comisión Europea y los facilitados al Gobierno a través del presente documento.

En nuestro país la Intervención General de la Administración del Estado tiene atribuidas las competencias en materia de contabilidad nacional de las Administraciones públicas, siendo

este Centro quien elabora anual y trimestralmente las cuentas no financieras del sector Administraciones Públicas. Por ello, también le corresponde la elaboración del informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 9 de la Ley 18/2001, al fijarse el mismo en términos de contabilidad nacional, y el informe remitido a la Comisión Europea sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo, en la parte relativa al déficit público.

Según los datos facilitados por las distintas unidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación del artículo de 2.1 de la Ley 18/2001, y que son las mismas que componen el sector de las Administraciones públicas de la contabilidad nacional de España, en el ejercicio 2004 el resultado en términos de contabilidad nacional es de un déficit de 1.173 millones de euros, cifra que representa el 0,14 del PIB estimado para dicho año. Este resultado supone que, en términos globales para el conjunto del sector Administraciones públicas, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el ejercicio 2004 fijado en términos de equilibrio, no se ha cumplido al haberse registrado un déficit equivalente al 0,14% del PIB. No obstante, el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria debe realizarse de forma desagregada para cada uno de los grupos de unidades públicas que se definen en los cuatro apartados del citado artículo 2.1 de la Ley 18/2001, análisis que se efectúa a continuación.

El artículo 2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria determina el ámbito de aplicación de esta norma, fijando en su apartado primero las unidades que a efectos de dicha Ley integran el sector público, al que debe referirse el informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. El ámbito de cobertura del citado apartado 2.1 es el mismo que integra el sector Administraciones públicas de la contabilidad nacional, y que la Ley de Estabilidad ha desagregado en los cuatro apartados siguientes:

- a) Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y demás Entes públicos incluidos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Entidades que integran el Sistema de Seguridad Social.
- c) Administración de las Comunidades Autónomas, así como los Entes y Organismos públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

- d) Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los Entes dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

Además, en la disposición transitoria única se establece que, en tanto no termine el proceso de separación de fuentes de la Seguridad Social, la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y en la Seguridad Social se realizará de forma conjunta.

El objetivo de estabilidad presupuestaria para el ejercicio 2004 para el conjunto del Estado y de la Seguridad Social fue de "déficit cero" o de equilibrio presupuestario en términos de contabilidad nacional. Sin embargo, este objetivo se determinó sobre la base de un déficit del 0,5% del PIB en el Estado y de un superávit del 0,5% en la Seguridad Social.

Dicho objetivo se ha incumplido como consecuencia de que la Administración central ha registrado un déficit superior en un 0,65% del PIB, desviación que no se ha compensado con el aumento del superávit de la Seguridad Social en un 0,53% del PIB. Como consecuencia, el objetivo de estabilidad presupuestaria de equilibrio fijado para el conjunto del Estado y de la Seguridad Social ha registrado una desviación negativa de 0,12% del PIB.

El objetivo de Estabilidad del ejercicio 2004 fijado para las Administraciones de la Comunidades Autónomas y los Entes y Organismos públicos incluidos en el apartado c) del artículo 2.1 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, fue de déficit cero para el conjunto de las mismas. Este objetivo prácticamente se ha cumplido al haberse registrado un déficit global para el conjunto de ellas de 185 millones de euros, cifra que representa el 0,02% del PIB. En el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas el Ministro de Economía y Hacienda, al amparo de lo establecido en el artículo 9.2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, informará sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma.

Por último, el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado para las Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los Entes dependientes, incluidos en el apartado d) del artículo 2.1 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, fue de equilibrio presupuestario o déficit cero, objetivo que no se cumplió al haberse registrado para el 2004 un déficit para el conjunto de unidades locales de 23 millones de euros, si bien esta cifra representa el 0,00% del PIB.

INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. EJERCICIO 2004
(Apartado uno del artículo 9 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria) Base 2000

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	Objetivo de Estabilidad presupuestaria	Déficit (-) o Superavit (+) en términos de contabilidad nacional	Desviación	Objetivo de Estabilidad presupuestaria	Déficit (-) o Superavit (+) en términos de contabilidad nacional	Desviación
1. Administración General del Estado, Organismos Autónomos y demás Entes públicos incluidos en el apartado a) del artículo 2.1 de la Ley 18/2001	-3.830	-9.600	-5.770	-0,50	-1,15	-0,65
2. Entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, incluidos en el apartado b) del artículo 2.1 de la Ley 18/2001	3.830	8.635	4.805	0,50	1,03	0,53
3. Administración General del Estado, Organismos Autónomos y demás Entes públicos incluidos en el apartado a) del artículo 2.1 de la Ley 12/2001 y Entidades que integran el Sistema de Seguridad Social, incluidos en el apartado b) del artículo 2.1 de la Ley 18/2001 (1+2). Disposición Transitoria única	0	-965	-965	0,00	-0,12	-0,12
4. Administración de las Comunidades Autónomas, así como Entes y Organismos públicos dependientes incluidos en el apartado c) del artículo 2.1 de la Ley 18/2001	0	-185	-185	0,00	-0,02	-0,02
5. Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los Entes dependientes incluidos en el apartado d) del artículo 2.1 de la Ley 18/2001	0	-23	-23	0,00	0,00	0,00
6. Total sector público (artículo 2.1 Ley 18/2001)	0	-1.173	-1.173	0,00	-0,14	-0,14

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

ANEXO III

NOTA TÉCNICA SOBRE LA METODOLOGIA UTILIZADA EN EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN.

Diversas Comunidades Autónomas han cuestionado la metodología utilizada en el informe del Grupo de trabajo de población para tratar de evaluar la existencia de posibles insuficiencias en el Sistema de financiación de las CC. AA. debidas al crecimiento heterogéneo de la población. Las críticas realizadas se refieren a posibles incoherencias que resultan de la aplicación de la citada metodología y a la aparente falta de consideración del aumento de población total experimentado entre 1999 y 2002, al utilizar como variable de actualización el ITEn. La presente nota trata de clarificar ambas cuestiones.

Para hacerlo se va a utilizar el ejemplo del reparto por población dentro del bloque de competencias comunes. Es evidente que dicho ejemplo se podría ampliar fácilmente al resto de casos: población protegida y población mayor de 65 años, en el caso de las competencias de sanidad y población mayor de 65 años en el caso de competencias sociales.

Partimos, como se establece en el informe del grupo de población, del reparto efectuado en el año 1999 en relación con la población de dicho año y rehacemos dicho cálculo en función de la población del año 2002:

(Millones de Euros de 1999)

	Población		Reparto por población	
	1.999	2.002	Ley 21/2001	Informe Población
Cataluña	6.207.533	6.506.440	4.475,1	4.500,4
Galicia	2.730.337	2.737.370	1.968,3	1.893,4
Andalucía	7.305.117	7.478.432	5.266,3	5.172,7
Asturias (Principado de)	1.084.314	1.073.971	781,7	742,8
Cantabria	528.478	542.275	381,0	375,1
Rioja (La)	265.178	281.614	191,2	194,8
Murcia (Región de)	1.131.128	1.226.993	815,4	848,7
Comunidad Valenciana	4.066.474	4.326.708	2.931,5	2.992,7
Aragón	1.186.849	1.217.514	855,6	842,1
Castilla - La Mancha	1.726.199	1.782.038	1.244,4	1.232,6
Canarias	1.672.689	1.843.755	1.205,9	1.275,3
Extremadura	1.073.574	1.073.050	773,9	742,2
Balears (Illes)	821.820	916.968	592,5	634,3
Madrid (Comunidad de)	5.145.325	5.527.152	3.709,3	3.823,0
Castilla y León	2.488.062	2.480.369	1.793,7	1.715,6
Total	37.433.077	39.014.649	26.985,8	26.985,8

Evidentemente, como muchas Comunidades Autónomas han señalado, este recálculo supone una asignación por habitante del año 2002 inferior a la asignación por habitante que existía en el año 1999:

(Euros de 1999)

	Población		Asignación por habitante	
	1.999	2.002	Ley 21/2001 por habitante 1999	Informe Población por habitante 2002
Cataluña	6.207.533	6.506.440	720,9	691,7
Galicia	2.730.337	2.737.370	720,9	691,7
Andalucía	7.305.117	7.478.432	720,9	691,7
Asturias (Principado de)	1.084.314	1.073.971	720,9	691,7
Cantabria	528.478	542.275	720,9	691,7
Rioja (La)	265.178	281.614	720,9	691,7
Murcia (Región de)	1.131.128	1.226.993	720,9	691,7
Comunidad Valenciana	4.066.474	4.326.708	720,9	691,7
Aragón	1.186.849	1.217.514	720,9	691,7
Castilla - La Mancha	1.726.199	1.782.038	720,9	691,7
Canarias	1.672.689	1.843.755	720,9	691,7
Extremadura	1.073.574	1.073.050	720,9	691,7
Balears (Illes)	821.820	916.968	720,9	691,7
Madrid (Comunidad de)	5.145.325	5.527.152	720,9	691,7
Castilla y León	2.488.062	2.480.369	720,9	691,7
Total	37.433.077	39.014.649	720,9	691,7

Sin embargo, el cálculo anterior es sólo un paso del método de cálculo y es necesario dar el paso siguiente, consistente en actualizar a euros del año 2002 mediante el ITEn, para obtener el resultado perseguido. Haciendo dicha actualización se obtiene:

	Informe Población				
	Asignación total (mill. € 1999)	ITEn	Asignación total (mill. € 2002)	Población 2002	Asignación por habitante (€ 2002)
Cataluña	4.500,4	1,2129	5.458,5	6.506.440	838,9
Galicia	1.893,4	1,2129	2.296,5	2.737.370	838,9
Andalucía	5.172,7	1,2129	6.274,0	7.478.432	838,9
Asturias (Principado de)	742,8	1,2129	901,0	1.073.971	838,9
Cantabria	375,1	1,2129	454,9	542.275	838,9
Rioja (La)	194,8	1,2129	236,3	281.614	838,9
Murcia (Región de)	848,7	1,2129	1.029,4	1.226.993	838,9
Comunidad Valenciana	2.992,7	1,2129	3.629,9	4.326.708	838,9
Aragón	842,1	1,2129	1.021,4	1.217.514	838,9
Castilla - La Mancha	1.232,6	1,2129	1.495,0	1.782.038	838,9
Canarias	1.275,3	1,2129	1.546,8	1.843.755	838,9
Extremadura	742,2	1,2129	900,2	1.073.050	838,9
Balears (Illes)	634,3	1,2129	769,3	916.968	838,9
Madrid (Comunidad de)	3.823,0	1,2129	4.637,0	5.527.152	838,9
Castilla y León	1.715,6	1,2129	2.080,9	2.480.369	838,9
Total	26.985,8	1,2129	32.731,0	39.014.649	838,9

Como se puede observar el método aplicado simplemente reproduce en el año 2002 la situación que se trataba de buscar y que consiste en que todas las Comunidades Autónomas reciban exactamente la misma cuantía por habitante (838,9 euros) en dicho año.

Para ilustrar el cálculo anterior cabe reproducir exactamente dicho cálculo con la asignación efectuada por población en el Sistema pactado en la Ley 21/2001.

	Ley 21/2001				
	Asignación total (mill. € 1999)	ITEn	Asignación total (mill. € 2002)	Población 2002	Asignación por habitante (€ 2002)
Cataluña	4.475,1	1,2129	5.427,8	6.506.440	834,2
Galicia	1.968,3	1,2129	2.387,4	2.737.370	872,1
Andalucía	5.266,3	1,2129	6.387,5	7.478.432	854,1
Asturias (Principado de)	781,7	1,2129	948,1	1.073.971	882,8
Cantabria	381,0	1,2129	462,1	542.275	852,1
Rioja (La)	191,2	1,2129	231,9	281.614	823,4
Murcia (Región de)	815,4	1,2129	989,0	1.226.993	806,1
Comunidad Valenciana	2.931,5	1,2129	3.555,7	4.326.708	821,8
Aragón	855,6	1,2129	1.037,8	1.217.514	852,4
Castilla - La Mancha	1.244,4	1,2129	1.509,4	1.782.038	847,0
Canarias	1.205,9	1,2129	1.462,6	1.843.755	793,3
Extremadura	773,9	1,2129	938,7	1.073.050	874,8
Balears (Illes)	592,5	1,2129	718,6	916.968	783,7
Madrid (Comunidad de)	3.709,3	1,2129	4.499,0	5.527.152	814,0
Castilla y León	1.793,7	1,2129	2.175,5	2.480.369	877,1
Total	26.985,8	1,2129	32.731,0	39.014.649	838,9

Se observa que si se aplica el índice ITEn a las asignaciones efectuadas por población en el Sistema en el año 1999 se obtienen unas cuantías que, expresadas en términos por habitante, resultan diferentes para las distintas Comunidades Autónomas, pero cuya media es exactamente la misma del método utilizado en el informe del grupo de trabajo de población.

La primera consecuencia que se deriva del procedimiento de cálculo aplicado es que genera unas necesidades de financiación por habitante homogéneas entre Comunidades.

La segunda consecuencia que se extrae de los cuadros anteriores se refiere a la utilización del índice ITEn. En el último cuadro se observa que el ITEn se está utilizando de la forma que puede considerarse habitual: multiplicando una dotación financiera expresada en euros del año 1999 para convertirla a euros del año 2002, que es el procedimiento establecido en el Sistema de financiación para actualizar el Fondo de Suficiencia. El resultado final es que, como se expresó anteriormente, la media de recursos por habitante que resultaría en el caso de actualizar mediante el ITEn las cantidades asignadas por población en 1999 es de 838,9 euros, exactamente la misma

cantidad que la que se reparte de manera absolutamente homogénea con la metodología utilizada en el informe del Grupo de población.

La utilización del índice ITeN para actualizar cantidades de un año a otro tiene el mismo sentido que le atribuye la Ley 21/2001 ya que dicho índice incorpora el factor de incremento de la base imponible (habitantes y renta) y el factor de precios.



ACTA N° 54

Presidente

D. Pedro Solbes Mira

Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda

Vocales

D. Jordi Sevilla Segura

Ministro de Administraciones Públicas

D. Antoni Castells i Oliveres

Consejero de Economía y Finanzas de Cataluña

D. José Antonio Orza Fernández

Consejero de Economía y Hacienda de Galicia

D. José Antonio Griñán Martínez

Consejero de Economía y Hacienda de Andalucía

D. Jaime Rabanal García

Consejero de Economía y Admón. Pública del Principado de Asturias

D. Angel Agudo San Emeterio

Consejero de Economía y Hacienda de Cantabria

D. Juan José Muñoz Ortega

Consejero de Hacienda y Empleo de La Rioja

D^a. Inmaculada García Martínez

Consejera de Hacienda de la Región de Murcia

D. Gerardo Camps Devesa

Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la C.Valenciana

D. Eduardo Bandrés Moliné

Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de Aragón

D^a. María Luisa Araujo Chamorro

Consejera de Economía y Hacienda de Castilla-La Mancha

D. José Carlos Mauricio Rodríguez

Consejero de Economía y Hacienda de Canarias

D. José Martín Martín

Consejero de Hacienda y Presupuestos de Extremadura

D. Luis Ángel Ramis de Ayreflor Cardell

Consejero de Economía, Hacienda e Innovación de Illes Balears

D^a. Engracia Hidalgo Tena

Consejera de Hacienda de Madrid

D^a. Pilar del Olmo Moro

Consejera de Hacienda de Castilla y León

D. Emilio Carreira Ruiz

Consejero de Economía y Hacienda de Ceuta

D. Guillermo Frías Barrera

Consejero de Hacienda, Contratación y Patrimonio de Melilla

Invitados

D. Miguel Ángel Fernández Ordóñez

Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos

D^a. Ana Isabel Leiva Díez

Secretaria de Estado de Cooperación Territorial

D. Carlos Ocaña y Pérez de Tudela

Secretario General de Presupuestos y Gastos

D. Javier Burgos Belascoaín

Secretario General de Hacienda

D. José Alberto Pérez Pérez

Interventor General de la Administración del Estado

D. Luis Espadas Moncalvillo

Director General de Presupuestos

D. Luis Pedroche y Rojo

Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

D. José María Vidal Beltrán

Director General de Cooperación Autonómica

Secretaria

D^a. Silvia López Ribas

Directora General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas

En la Villa de Madrid, siendo las dieciséis horas y treinta minutos del día ventiocho de junio de dos mil cinco, en la “Sala B” del edificio del Ministerio de Economía y Hacienda, sito en la calle Alberto Alcocer, n° 2, se reúnen los asistentes que se señalan al margen para celebrar Sesión Plenaria del Consejo de Política Fiscal y Financiera, previa convocatoria de su Presidente, con arreglo al siguiente Orden del Día:

- 1º.- Aprobación, en su caso, del Acta de la Sesión anterior.
- 2º.- Aprobación, en su caso, de la Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera del año 2004.
- 3º.- Elección de nuevo Vicepresidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- 4º.- Elección de los representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.



5º.- Aprobación, en su caso, de la propuesta relativa a los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas para el trienio 2006-2008 elevada por el Grupo de Trabajo para el desarrollo de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera atribuidas por la Ley Orgánica 5/2001.

6º.- Informe sobre los borradores de los Anteproyectos de Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

7º.-Ruegos y preguntas.

Excusaron debidamente su asistencia D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain, Vicelehendakari y Consejera de Hacienda y Administración Pública del País Vasco y D. Francisco Iribarren Fentanes, Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Foral de Navarra.

1º.- Aprobación, en su caso, del Acta de la Sesión anterior.

El Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda y Presidente del Consejo saluda a los asistentes e inicia la Sesión con la lectura del primer punto del orden del día, para cuyo desarrollo cede la palabra a la Secretaria del Consejo.

La Sra. Directora General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y Secretaria del Consejo comenta que no se han recibido observaciones al borrador del Acta de la Sesión anterior por parte de las Comunidades Autónomas.

El Sr. Presidente pregunta si existen comentarios al borrador del Acta. No habiendo ninguno, el Acta de la Sesión 53 queda aprobada por unanimidad.

2º.- Aprobación, en su caso, de la Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera del año 2004.

El Sr. Presidente del Consejo cede la palabra a la Sra. Secretaria del Consejo para que desarrolle este punto del orden del día.

La Sra. Secretaria del Consejo recuerda el mandato recogido en el Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera de elaborar todos los años la Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera del año anterior y comenta que se ha remitido el borrador de Memoria del año 2004 a todas las Comunidades Autónomas para que formulen observaciones, sin que se haya recibido ninguna.

El Sr. Presidente del Consejo pregunta si existen observaciones, no habiendo respuesta por los representantes de las Comunidades Autónomas. La Memoria de Actuaciones del año 2004 del Consejo de Política Fiscal y Financiera queda aprobada por unanimidad.

La Sra. Secretaria del Consejo interviene para explicar que, con el fin de aplicar la norma recogida en el Reglamento del Consejo que establece que la Memoria debe



publicarse en un plazo de 30 días desde su aprobación, se propone que la Memoria se publique en la página *web* del Ministerio, en el apartado dedicado al Consejo de Política Fiscal y Financiera, sin perjuicio de que, cuando se hayan editado los ejemplares en papel, se envíen a los destinatarios de la Memoria.

3º.- Elección de nuevo Vicepresidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Sr. Presidente del Consejo inicia el tercer punto del orden del día sobre la elección de Vicepresidente del Consejo explicando el régimen de elección del Vicepresidente del Consejo regulado en el Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Comenta el Sr. Presidente que actualmente ostenta la Vicepresidencia la representante de la Comunidad Autónoma de Murcia y que pueden optar a la Vicepresidencia los representantes de todas las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, excepto la Vicepresidenta saliente y el Vicepresidente anterior a ésta, el representante de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Sr. Presidente pasa la palabra a los representantes de las Comunidades y Ciudades.

Interviene la Sra. Consejera de Hacienda de la Región de Murcia y Vicepresidenta del Consejo para manifestar que ha sido un placer ocupar la Vicepresidencia y para proponer al Consejero de la Comunidad Valenciana como Vicepresidente en el próximo mandato.

El Sr. Presidente del Consejo pregunta si existe algún otro candidato, no habiendo respuesta.

Se aprueba por unanimidad el nombramiento de Don Gerardo Camps Devesa como Vicepresidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Valenciana interviene para dar las gracias al resto de Consejeros por su elección unánime y para manifestar que espera estar a la altura del trabajo realizado por sus predecesores.

4º.- Elección de los representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

El Sr. Presidente del Consejo introduce el punto cuarto del orden del día explicando que forman parte del Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 31/1990, que regula la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, seis representantes de Comunidades y Ciudades designados cada año por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Sr. Presidente cede la palabra al Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos para desarrollar este punto del orden del día.

El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos inicia su exposición explicando el criterio que se acordó en la reunión del Consejo de 16 de noviembre de



2001, consistente en designar como representantes a las tres Comunidades Autónomas de mayor nivel de renta per cápita y a las tres de menor nivel de renta per cápita. El Consejo en su reunión de 6 de marzo de 2003 acordó renovar el mandato de estas seis Comunidades y en el Consejo celebrado el 20 de mayo de 2004 se acordó prorrogar otro año el mandato mientras se estudiaban criterios de renovación que permitieran dar cierta continuidad a la representación de las Comunidades, mediante renovaciones parciales.

Continúa el Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos comentando que en la reunión preparatoria del Consejo de 10 de mayo pasado el Secretario General de Hacienda solicitó de las Comunidades que se remitieran propuestas sobre el criterio de elección.

Manifiesta el Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos que, al no haberse recibido ninguna propuesta al respecto, en la reunión preparatoria de este Consejo celebrado el día anterior, se comentó que, para dar la continuidad y representatividad deseables y, con la finalidad de permitir una mayor participación de todas las Comunidades, sería deseable que puedan asistir al Consejo todas las Comunidades Autónomas y Ciudades que actualmente no son representantes. En cuanto al criterio de elección de los seis representantes, se propuso aplicar el criterio de renta per cápita, resultando designadas las Comunidades Autónomas en el Consejo Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias, Cantabria, Aragón y Baleares.

Abierto un turno de comentarios a la propuesta realizada, no se formula ninguna por los representantes de las Comunidades Autónomas.

Queda, en consecuencia, aprobada por unanimidad la designación de los representantes de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias, Cantabria, Aragón y Baleares como representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades en el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

5º.- Aprobación, en su caso, de la propuesta relativa a los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas para el trienio 2006-2008 elevada por el Grupo de Trabajo para el desarrollo de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera atribuidas por la Ley Orgánica 5/2001.

El Sr. Presidente del Consejo explica que el Consejo de Política Fiscal y Financiera informó el día 10 de mayo el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de Comunidades Autónomas para el trienio 2006-2008, que este objetivo fue incorporado al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fija el objetivo del conjunto del Sector Público y de cada uno de sus agentes y que este Acuerdo ha sido aprobado por las Cortes el día 23 de junio pasado. El objetivo fijado para el conjunto de las Comunidades Autónomas es un déficit del 0,1% del PIB para los años 2006 y 2007 y un 0,0% de déficit para el año 2008.

El Sr. Presidente expone que el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 establece que corresponde al Consejo determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas, para lo cual el Grupo de



trabajo celebrado el día de ayer elevó una propuesta. El Sr. Presidente solicita comentarios sobre esta propuesta.

Interviene la Sra. Consejera de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para expresar su desacuerdo con la propuesta que ha elevado el Grupo de trabajo. La Sra. Consejera explica que la Junta de Castilla y León remitió al Ministerio de Economía y Hacienda a principios de este año la solicitud de autorización de endeudamiento para formalizar operaciones por el importe de las amortizaciones del ejercicio y que, tras la solicitud del Ministerio de que se presentara el programa anual de endeudamiento, Castilla y León remitió la propuesta de programa para el año 2005, dentro del plazo establecido en el primer trimestre del año. La Sra. Consejera indica que sobre este programa de endeudamiento no se ha alcanzado un acuerdo.

Continúa la Sra. Consejera argumentando que se han mantenido contactos entre la Administración General del Estado y la Administración de la Junta de Castilla y León para desbloquear la situación y que la posición de la Junta es que el incremento neto de endeudamiento que se recoge en los Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2005 es inferior al 0,049% del PIB nacional, por lo que no supone incumplimiento del objetivo fijado para la Comunidad y ésta no está obligada a elaborar y presentar un plan de saneamiento.

La Sra. Consejera anuncia que, para no dilatar la situación que está impidiendo a la Junta de Castilla y León financiar su endeudamiento mediante la emisión de deuda, en breve se enviará a la Secretaría del Consejo un plan económico financiero de saneamiento. La Sra. Consejera adelanta que este plan contendrá el recurso al endeudamiento público en los años 2005, 2006 y 2007 y el equilibrio en el año 2008 y que el incremento de deuda tendrá un efecto directo sobre las cuentas de la Comunidad, que no puede obviarse en el establecimiento del objetivo individual de la Comunidad.

La Sra. Consejera propone que, dado que el plan de saneamiento que la Comunidad va a presentar incluirá desviaciones sobre los objetivos de estabilidad propuestos por el Grupo de trabajo, se modifiquen estos objetivos, fijándose el objetivo para el año 2006 en un 0,02% del PIB nacional, para el año 2007 en un 0,01% y en 2008 en un 0,0%. Anuncia que, de no admitirse esta propuesta, la Comunidad Autónoma de Castilla y León estará en una difícil situación, ya que, por un lado, se le obliga a presentar un plan de saneamiento para aumentar su volumen de deuda y, por otro, se le niega la posibilidad de tener déficit, al fijársele unos objetivos de estabilidad del 0,0%.

Termina su intervención la Sra. Consejera solicitando que el Consejo se atenga a la realidad y no fije compromisos teóricos que no se pueden cumplir.

El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos responde que la norma que se está siguiendo es incluir en los objetivos de estabilidad lo que se refleja en los planes de saneamiento financiero. Explica que Castilla y León solicitó incrementar deuda y que la Administración General del Estado contestó que hay que cumplir el Acuerdo del Consejo de 2004, que solamente permite incrementar el saldo neto de deuda si se presenta un plan económico financiero. Continúa el Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos argumentando que el plan anunciado por la Sra. Consejera no está aprobado y que cuando



se apruebe se tendrá en cuenta su contenido para determinar los objetivos de estabilidad de la Comunidad de Castilla y León.

La Sra. Consejera de Hacienda de la Región de Murcia interviene para recordar que el año pasado por estas fechas el plan de Cataluña no estaba aprobado y se tuvo en cuenta, por lo que solicita que se tenga en cuenta el plan de Castilla y León.

El Sr. Presidente del Consejo explica que la situación es distinta, ya que Cataluña tenía el año pasado un avance del plan y las previsiones de este plan se habían incluido en sus presupuestos. Añade el Sr. Presidente que fue en ese momento cuando se decidió aplicar el sistema que ha explicado el Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos para el futuro y que le parece un buen sistema. Por lo tanto, el Sr. Presidente propone mantener este criterio y que cuando Castilla y León plantee su plan se tramitará por el Consejo.

La Sra. Consejera de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León afirma estar en condiciones de presentar un avance del plan, de forma que en el próximo Consejo podría estar aprobado.

El Sr. Presidente del Consejo entiende la situación de Castilla y León y agradece su ofrecimiento. Sin embargo, argumenta que se está distribuyendo una cifra global que ya fue informada por un Consejo anterior y que no tuvo en cuenta los datos ofrecidos ahora por Castilla y León y que sobre la base de esta cifra tanto el Consejo como las Cortes han aprobado los objetivos globales. Concluye el Sr. Presidente que no tiene demasiado sentido modificar las cifras.

La Sra. Consejera de Castilla y León manifiesta su abstención a la propuesta tras las apreciaciones señaladas por el Sr. Presidente.

El Sr. Presidente pregunta si existe algún voto en contra o abstención más, no habiendo respuesta.

La propuesta elevada por el Grupo de trabajo queda aprobada con la abstención de Castilla y León.

6º.- Informe sobre los borradores de los Anteproyectos de Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

El Sr. Presidente del Consejo pasa la palabra al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos para que informe sobre los borradores de los Anteproyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria.

El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos expresa en primer lugar que el Gobierno detectó deficiencias importantes en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria vigentes. Las principales deficiencias detectadas fueron el establecimiento de un objetivo de estabilidad al margen de la situación económica, lo que no considera la evolución del ciclo económico sino que fija un objetivo de déficit cero cada año para todos los grupos de agentes del Sector Público, excepto para el Estado al que se sumaba la Seguridad Social. Otra deficiencia detectada es que las Leyes de Estabilidad Presupuestaria no bastan para lograr la disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas, como de hecho



se observó en la liquidación del año 2003, en la que once Comunidades Autónomas presentaron déficit.

Continúa el Sr. Secretario de Estado, poniendo de manifiesto que las normas vigentes regulan procedimientos presupuestarios y trámites parlamentarios que se han revelado inadecuados, lo cual ha tenido solución en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, e insuficiencias en materia de transparencia, siendo esta transparencia una de las claves de la política económica del Gobierno. Además, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria no han sido aceptadas por las Comunidades Autónomas y están pendientes de varios recursos ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto a las finalidades de la reforma, indica el Sr. Secretario de Estado que la reforma busca reforzar y hacer más efectivo el compromiso de todas las Administraciones Públicas con la disciplina fiscal respetando su autonomía, adecuar el principio de estabilidad a la consideración del ciclo económico, permitir un consenso más amplio, mejorar la transparencia y separar al Estado de la Seguridad Social a la hora de fijar el objetivo de estabilidad.

El Sr. Secretario de Estado manifiesta que los principales cambios se basan en respetar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la fijación de sus objetivos, compatible con la política económica del Gobierno; establecer reglas distintas para las distintas Administraciones Públicas; mejorar las obligaciones relativas a la información para reforzar la transparencia y consolidar los aspectos positivos de la actual normativa en vigor, como el fondo de contingencia o el límite de gasto no financiero.

Se refiere el Sr. Secretario de Estado a la necesaria separación de la Seguridad Social, a la que se debe aplicar la idea de sostenibilidad a largo plazo, del resto de Administraciones, a las que se aplica el principio del ciclo económico. A ese respecto, el principio de estabilidad para el Estado y Comunidades Autónomas toma la situación de equilibrio computado a lo largo del ciclo económico en términos de la definición del SEC, mientras que la Seguridad Social debe mirar su situación de equilibrio en términos de capacidad o necesidad de financiación del SEC pero con criterios de sostenibilidad. Comenta el Sr. Secretario de Estado que se ha incorporado a la Ley la posibilidad de que los grandes municipios puedan incorporarse a la idea del ciclo económico y los pequeños se mantengan en equilibrio, aunque este aspecto está pendiente de discusión con las Entidades Locales.

Expone el Sr. Secretario de Estado que la estructura del proceso es similar a la actual, se determina un objetivo de estabilidad para cada Administración, se verifica el cumplimiento o incumplimiento del objetivo y, en caso de incumplimiento, se adopta un plan de saneamiento o la medida que corresponda.

Considera el Sr. Secretario de Estado que sobre el objetivo de estabilidad se plantea una regla sencilla y flexible que es fijar unos umbrales a partir de los cuales se puede tener déficit y por encima de los cuales se debe tener superávit. En situación normal debería haber equilibrio pero puede haber déficit con un crecimiento del PIB real por debajo del 2%.



Continúa el Sr. Secretario de Estado explicando que el procedimiento para fijar el objetivo se inicia con un informe del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que se determina la posición cíclica y la previsión a tres años. En el caso en que se prevea un crecimiento del PIB inferior al 2 por ciento podrá haber déficit; entre el 2 y el 3 habría equilibrio y por encima del 3 el objetivo sería de superávit. Estos umbrales no son rígidos sino que pueden ser revisados mediante un procedimiento en el que intervienen el Gobierno y el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Expone el Sr. Secretario de Estado que en el caso en que el objetivo sea de déficit, éste no puede superar el 1% para el conjunto de Administraciones Públicas excluida la Seguridad Social, para que, teniendo en cuenta el efecto de los estabilizadores automáticos, no se llegue a un déficit del 3%.

El Sr. Secretario de Estado indica que para facilitar la discusión del reparto del 1% de déficit entre los agentes que componen el Sector Público, se incluye en la Ley que el 0,2% de ese déficit corresponde a la Administración General del Estado, el 0,75 a las Comunidades Autónomas y el 0,05 a las Entidades Locales.

Expresa el Sr. Secretario de Estado que la Ley incluye una cautela motivada por la actual distancia que existe entre España y la Unión Europea en nivel de inversión en I+D+i y en desarrollo de la sociedad de la información, por lo que se contempla llegar a tener un menor superávit para reducir esa brecha tecnológica.

El Sr. Secretario de Estado explica que también se introduce una regla que permite ejecutar inversiones que generen déficit, hasta un 0,5% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas. La posibilidad de tener este déficit está sujeta a condiciones, como exigir que se incremente la inversión pública y que se financie al menos con un 30 % del ahorro bruto de la Administración proponente. Además, se ha de tener en cuenta el volumen de deuda pública y la contribución a la mejora de la productividad y competitividad de la economía regional de las inversiones. El Anteproyecto de Ley prevé un reparto del 0,20% para la Administración General del Estado, 0,25% a Comunidades Autónomas y 0,05% a Entidades Locales.

El Sr. Secretario de Estado comenta que el procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad resulta complejo y requiere transparencia, pues exige llevar a cabo numerosas consultas, desarrollar un diálogo continuo y diversas negociaciones con las Comunidades Autónomas para llegar a un consenso. En el caso en que no se produjera el acuerdo, es el Gobierno quien decide la asignación. Argumenta el Sr. Secretario de Estado que el grado de autonomía financiera ha dado un salto inmenso en el sentido de iniciar el periodo con consultas con las Comunidades Autónomas.

Continúa el Sr. Secretario de Estado analizando la fase de cumplimiento del objetivo que se desarrolla en base a un informe que, antes del 1 de septiembre, realiza el Ministerio de Economía y Hacienda sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad y sobre el que se informa al Consejo de Política Fiscal y Financiera y a la Comisión Nacional de Administración Local. Explica el Sr. Secretario de Estado que se contempla la presentación de planes de saneamiento cuando haya incumplimiento de los



objetivos, pero si la evolución de la economía es peor de lo previsto se prevé una excepción a la presentación de planes.

Las consecuencias del incumplimiento, son la formulación de una advertencia por el Gobierno a la Administración que presente un riesgo de incumplimiento de su objetivo de estabilidad, la presentación de un plan económico-financiero cuando el incumplimiento consista en mayor déficit y la obligación de informar sobre las perspectivas futuras en el caso de que se produzca menor superávit del previsto. Otras consecuencias son la responsabilidad de las Administraciones que incumplan su objetivo en el caso de incumplimiento del Programa de Estabilidad y Crecimiento y la publicidad de los casos de incumplimiento.

El incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas, desarrolla el Sr. Secretario de Estado, exige la presentación de un plan de reequilibrio tanto en presupuesto inicial como en liquidación, aunque en función de la evolución real de la economía se puede proponer la no presentación del plan. El Consejo de Política Fiscal y Financiera es el competente para declarar idóneo el plan, el Ministerio de Economía y Hacienda es el órgano encargado de su seguimiento y la Comunidad Autónoma afectada debe remitir a este Consejo un informe anual sobre el cumplimiento del mismo. Todas estas actuaciones tienen publicidad.

Continúa su exposición el Sr. Secretario de Estado explicando el régimen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Aquellas que cumplan el objetivo de estabilidad estarán sujetas al régimen general de autorización de emisión de deuda y préstamos en divisas, en el caso en que su objetivo fuera de déficit pueden incrementar el endeudamiento en coherencia con el déficit aprobado. Las Comunidades que incumplan el objetivo con mayor déficit pero tengan un plan declarado idóneo pueden incrementar su endeudamiento con justificación, y están sujetas a autorización para deuda, divisas y préstamos a largo plazo. Las Comunidades que incumplan el objetivo y no tengan un plan declarado idóneo no pueden incrementar su endeudamiento y están sujetas a autorización para todo tipo de operaciones.

Se refiere el Sr. Secretario de Estado al déficit de las Entidades Locales, exponiendo que su régimen está pendiente de conversaciones con la Federación Española de Municipios y Provincias.

Termina su intervención el Sr. Secretario de Estado refiriéndose a la transparencia explicando que el control sobre las Administraciones Públicas lo hacen los ciudadanos a través de los mercados, para lo cual es necesaria la transparencia.

Explica el Sr. Secretario de Estado que la Ley contiene una serie de requerimientos al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales para adecuarse al principio de estabilidad, verificar el cumplimiento del objetivo y que se observen todas las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional, para lo cual se han incrementado las exigencias para la puesta a disposición del público de la información, a través de un banco de datos de libre acceso en la *web*.

En el caso del Estado estas exigencias alcanzan, además de a las previsiones habituales, a hacer previsiones sobre necesidad de financiación, sobre inversiones públicas,



sobre la ratio de gasto público del Estado en relación con el PIB nacional y sobre el nivel de deuda pública que considera que va a determinar ese presupuesto para el ejercicio siguiente. A ello se añade la fijación de calendarios explícitos para la publicación de cuentas de Administraciones Públicas y la incorporación a los Presupuestos Generales del Estado de los anticipos y entregas a cuenta de financiación de Entes Territoriales y la publicación de la liquidación del Sistema de financiación autonómica.

Termina el Sr. Secretario de Estado refiriéndose a la información a suministrar por las Comunidades Autónomas, tanto con periodicidad trimestral como anual.

El Sr. Presidente del Consejo comenta que el documento que se presenta es ambicioso y que pretende reforzar la idea de la estabilidad presupuestaria y que ésta se convierta en una filosofía a compartir por todas las Administraciones, respetando enormemente la autonomía y estableciendo un sistema de control basado en la transparencia y en el conocimiento de los datos.

Interviene la Sra. Consejera de Hacienda de la Región de Murcia para poner de manifiesto que resulta intranquilizador que, aunque en la exposición de motivos se establece que el objeto preciso de esta reforma es el diálogo, la negociación y la transparencia, lo cierto es que se consigue lo contrario. Explica que, frente a un proceso actual de negociación multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se pretende pasar a negociaciones bilaterales de cada Comunidad Autónoma con el Ministerio lo cual, cree la Sra. Consejera, reduce la transparencia, permite la opacidad del proceso e incluso puede llegar a tratos desiguales.

Además, continúa la Sra. Consejera, la Ley describe un procedimiento discrecional en la determinación del objetivo de estabilidad y en las consecuencias del incumplimiento del mismo, ya que no hay reglas claras, pues deja al arbitrio del Ministerio la fijación unilateral del objetivo individual de estabilidad en el caso de no alcanzarse un acuerdo, y atribuye la facultad al Ministerio de aprobar unilateralmente planes de inversión que permitan a las Comunidades incurrir en déficit para inversiones productivas y faculta al Gobierno para no exigir a una Comunidad Autónoma la presentación de un plan de reequilibrio ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad previamente establecido.

Piensa la Sra. Consejera que, por otra parte, el borrador es técnicamente incompleto, impreciso y basado en conceptos discutibles y que plantea preguntas que la propia Ley no contesta, como la definición de ciclo económico. Explica la Sra. Consejera que España ha presentado unas tasas de crecimiento elevadas y ha superado dos crisis económicas europeas gracias a la anterior política económica y que las nuevas Leyes pueden hacernos caer en recesión.

Se pregunta la Sra. Consejera cómo se tendrá en cuenta el ciclo económico regional y en qué situación se encontrará una Comunidad que esté en recesión y plantea que no se tienen en cuenta las situaciones de partida, en concreto la renta per cápita. En este sentido, opina la Sra. Consejera que los distintos niveles de renta per cápita y financiación por habitante deben ser criterios que modulen la definición del objetivo de estabilidad cíclico.

Cree la Sra. Consejera que el impacto del crecimiento demográfico e inmigrante en las haciendas regionales no ha sido tenido en cuenta suficientemente, ya que la Ley se



refiere a este tema de forma ambigua e inconcreta. En este sentido, argumenta la Sra. Consejera, tal como se ha analizado recientemente en el Grupo de Trabajo de población, en el corto y medio plazo la entrada masiva de emigrantes conlleva un efecto asimétrico entre los ingresos y los gastos, ya que los inmigrantes son demandantes netos de gasto y, sin embargo, aportan pocos ingresos por su baja renta per cápita.

Se pregunta la Sra. Consejera sobre los criterios de reparto en el caso del déficit de infraestructuras y afirma que no se tiene en cuenta la situación de partida del stock de capital público de cada Comunidad ni la solvencia financiera de cada una de ellas. Señala la Sra. Consejera que tiene dudas sobre la compatibilidad de los mecanismos ordinarios de reequilibrio con los planes de saneamiento que actualmente están en vigor, para lo que pide que se aclare esta situación transitoria.

Considera la Sra. Consejera que parecen un poco excesivos los requerimientos de información adicionales, en relación con acuerdos actuales del Consejo de Política Fiscal y Financiera y que incluso pueden plantear problemas de legalidad en algunos casos.

Cree la Sra. Consejera que la nueva normativa de estabilidad presupuestaria es un paso atrás en la disciplina presupuestaria, ya que asume los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que, como se ha reconocido en el seno de la Unión Europea, responden a los fracasos de la política de Francia y Alemania y que España había seguido hasta el momento un modelo que le ha permitido cumplir año a año sus compromisos. El nuevo régimen, en opinión de la Sra. Consejera, supone un retroceso en la autonomía política y en la autonomía de las Comunidades Autónomas y coloca a éstas en una situación de indefensión frente al Ministerio y al Gobierno.

Solicita la Sra. Consejera que se reconsidere un mayor protagonismo para el Consejo de Política Fiscal y Financiera y alude a la incertidumbre respecto de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas que dependen en un 80% del Sistema de financiación. Termina la Sra. Consejera manifestando su malestar por la filtración a la prensa de un informe del Grupo de Trabajo de población que es preliminar, que no ha sido sometido a votación y que además sólo recoge el análisis del Ministerio.

El Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia interviene para anunciar que posiblemente éste será el último Consejo en el que intervenga, por lo que agradece a la representación de la Administración General del Estado, a los compañeros de las Comunidades Autónomas y Ciudades y a la Secretaría del Consejo la atención de que ha sido objeto. Anuncia que hará llegar por escrito las reflexiones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

El Sr. Consejero de Economía, Hacienda e Innovación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares manifiesta su acuerdo en considerar el concepto de déficit en el ciclo económico, pero siempre en términos de Comunidad Autónoma, añadiendo que su ciclo económico está relacionado con el de los países origen de su turismo.

El Sr. Consejero pide ampliar el período para plantear alegaciones al documento presentado, de forma que los diez días comiencen a computarse desde el día de hoy. En lo referente a las inversiones productivas le preocupa al Sr. Consejero la discrecionalidad que le queda a la Administración General del Estado frente a la defendida autonomía financiera



y corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas sobre los criterios de lo que es inversión productiva, para lo que pide que se defina en la Ley. Termina su intervención comentando que, en relación con la transparencia informativa, le parece excesivo la petición de remitir información trimestral, por lo que pide que la información sea semestral.

La Sra. Consejera de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid anuncia que presentará sus alegaciones en plazo y que suscribe la intervención de la Consejera de Murcia.

Cree la Sra. Consejera que la filosofía que subyace detrás de los borradores es un menoscabo de las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera y que hay menos autonomía de las Comunidades Autónomas y más intervencionismo del Ministerio de Economía y Hacienda.

Considera la Sra. Consejera que las negociaciones bilaterales generan desconfianza y un clima de oscurantismo, y no cooperación y coordinación, que son principios fundamentales en las relaciones interterritoriales y con las Comunidades Autónomas. Manifiesta que el intervencionismo del Ministerio de Economía y Hacienda se hace en detrimento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que deja de ser un órgano decisorio en muchas de las cuestiones y pasa a ser un mero notario de acuerdos que se han adoptado. En concreto, hace referencia al artículo 5.3 del anteproyecto de Ley, conforme al cual lo que antes se hacía por Ley ahora lo hace el Ministerio de Economía y Hacienda directamente.

Respecto al tema de la transparencia, explica la Sra. Consejera que debe ser bilateral, esto es, el Estado debe dar más información a las Comunidades Autónomas y pone como ejemplos la liquidación del año 2003 y la información sobre entregas a cuenta y liquidaciones a las Comunidades Autónomas.

Considera la Sra. Consejera de especial importancia que se aluda a la presentación de recursos de inconstitucionalidad como uno de los motivos por los que se modifica la Ley, pero afirma que falta coherencia, ya que hay artículos concretos que están recurridos por el propio Grupo Parlamentario Socialista y que se recogen en los anteproyectos textualmente.

La Sra. Consejera de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León suscribe prácticamente lo señalado por la Consejera de Madrid y destaca que éste es un buen momento para mejorar la Ley, pero mediante el consenso con las Comunidades Autónomas. Alude la Sra. Consejera a que una de las características que se manifiesta en la Ley es un predominio de la bilateralidad que siempre genera la sospecha de falta de transparencia.

Termina su intervención la Sra. Consejera haciendo referencia a la fijación del objetivo en términos del PIB nacional, en el sentido señalado por el Consejero de las Islas Baleares y anunciado que harán las observaciones que consideren oportunas.

El Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía indica que su Comunidad ha defendido la conveniencia de mejorar la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en el sentido de fijar el objetivo en función del ciclo



económico, porque solo así se permite actuar a los estabilizadores automáticos. Considera bueno que se dé flexibilidad y cree que lo importante es que todos nos vinculemos con la reducción del endeudamiento.

El Sr. Consejero cree que la Ley es más respetuosa que la anterior con la autonomía de las Comunidades Autónomas y que guarda bastante más coherencia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que la anterior Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Considera que sería bueno que algunos elementos que están incluidos en el proyecto de Ley pudieran ser mejorados para evitar seguir un principio de tutela en lugar de un principio de corresponsabilidad.

Indica el Sr. Consejero que lo ideal sería tener un Senado distinto para disponer de mayor capacidad normativa compartida, pero, en todo caso, sería conveniente que la Administración General del Estado asumiera mayor corresponsabilidad en el déficit, ya que hasta ahora ha venido enjugando su déficit con la Seguridad Social.

En cuanto a la posibilidad de déficit para financiar inversiones en investigación más desarrollo más innovación, cree el Sr. Consejero que debe graduarse en función del stock físico de cada Comunidad Autónoma y de otras variables. El Sr. Consejero defiende la bilateralidad como innegociable desde el punto de vista del mantenimiento de la autonomía de cada una de las Comunidades.

Respecto a la transparencia comenta que se ha conocido no hace mucho cuál era la verdadera restricción inicial a efectos de financiación sanitaria a las Comunidades Autónomas a las que se les transfirió el INSALUD, cosa que no se tenía hasta hace siete meses, lo que significa que la transparencia está mejorando.

Termina su intervención el Sr. Consejero insistiendo en una mayor flexibilidad en el tratamiento de lo que es déficit o superávit de Comunidades Autónomas, para atender a circunstancias específicas.

El Sr. Consejero de Economía y Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña felicita al Presidente del Consejo porque considera que es una buena propuesta y porque hace frente a los problemas que se han planteado en el último año respecto a la aplicación de las Leyes actualmente vigentes y a las disfunciones de estas Leyes.

Considera el Sr. Consejero que hay cuestiones que no han quedado suficientemente claras o que pueden ser objeto de mejora y que el Gobierno debe atender a algunas de las consideraciones que se han hecho.

Opina el Sr. Consejero que es un avance en la autonomía de las Comunidades Autónomas que éstas participen en el proceso de fijación de cuáles van a ser los niveles de equilibrio, de déficit, de superávit en función de la fase del ciclo, a pesar de la complejidad del mecanismo.

Por otro lado, comenta el Sr. Consejero que las Leyes reafirman el compromiso de estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo, ya que lo mismo que se admite déficit, hay que incurrir en superávit en fases alcistas del ciclo. Cree el Sr. Consejero conveniente el límite del 1% de déficit y está de acuerdo con el 0,75% atribuido a las Comunidades Autónomas y considera de forma favorable la posibilidad de endeudarse para financiar inversión, siempre que se cumplan determinados requisitos.



El Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Valenciana suscribe la mayor parte de las observaciones que se han hecho, especialmente por los representantes del Partido Popular. El Sr. Consejero reflexiona sobre la conveniencia de justificar la reforma en el hecho de que las Leyes actuales hayan sido recurridas al Tribunal Constitucional. Para evitar una situación similar con las nuevas Leyes, el Sr. Consejero propone que se alcance un consenso en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre las modificaciones a las actuales Leyes.

El Sr. Presidente del Consejo interviene, en primer lugar, para agradecer al Consejero de Galicia en nombre de todos los que forman parte del Consejo, no solo sus palabras de despedida sino además su saber hacer y su cooperación durante muchos años con este Consejo como decano que es del mismo.

En segundo lugar, sobre el documento que hoy se debate el Sr. Presidente expresa que es deseable el mayor grado de consenso y que, aunque se trata de unos textos muy elaborados, se van a tratar de introducir las observaciones que se reciban en el Ministerio para evitar la situación actual en la que la Ley carecía de consenso.

Se sorprende el Sr. Presidente de la intervención de la Consejera de Madrid en relación con la idea de retroceso autonómico, ya que cree que lo que verdaderamente genera retroceso autonómico es la idea de déficit cero de las actuales Leyes. Opina el Sr. Presidente que el bilateralismo es imprescindible en cualquier tipo de contacto de la Administración Central con Comunidades Autónomas, lo cual no quiere decir que no se respete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que, en su opinión, debe seguir jugando el mismo papel que hasta ahora, e incluso acrecentado.

Respecto a las decisiones finales por parte del Ministerio, se producen exclusivamente en el caso en que no se llegue a un acuerdo entre todos y respecto al bilateralismo, este se produce en la preparación de la documentación que vendrá al Consejo, que es quien tiene la última palabra.

Respecto de la transparencia, afirma el Sr. Presidente que no se va a pedir a las Comunidades Autónomas ni a las Corporaciones Locales más información de la que el Estado va a dar. Explica el Sr. Presidente que se puede discutir sobre las dificultades prácticas para dar la información, pero existe una información mínima que es necesario dar para evitar que los analistas tengan la sensación de que se oculta algo.

El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos explica que, con independencia de que se estudiarán todas las observaciones que se reciban, se han planteado dos cuestiones concretas, una respecto del ciclo y otra respecto de la autonomía.

En cuanto al ciclo, explica el Sr. Secretario de Estado que antes no se contemplaba en la Ley y que ahora se incorpora. Continúa el Sr. Secretario de Estado afirmando que se ha estudiado incorporar el ciclo regional, pero que se ha descartado debido a la casi imposibilidad de definir el ciclo regional, especialmente en el caso de regiones pequeñas. No obstante, se ha dejado abierta la posibilidad de considerar situaciones específicas de algunas regiones, que no tienen que ser solamente el ciclo económico.

En cuanto a la autonomía, el Sr. Secretario de Estado afirma que la Ley es un paso enorme hacia la autonomía de las Comunidades Autónomas y que no se produce ningún



caso de retroceso respecto de la Ley anterior. Hace referencia a una serie de fases en el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad y concluye que el nuevo procedimiento contempla un máximo de intervención de las Comunidades Autónomas.

Continúa el Sr. Secretario de Estado respecto al procedimiento de los planes de saneamiento manifestando que se ha recogido el procedimiento anterior y que solamente se ha introducido la figura de la *golden rule*. En ese aspecto, afirma el Sr. Secretario de Estado que se está dispuesto a revisar el proceso de decisión por el Gobierno.

Insiste el Sr. Secretario de Estado que se ha dado un paso adelante en todos y cada uno de los temas a favor del peso de las Comunidades Autónomas y del Consejo de Política Fiscal y Financiera y que no se ha valorado el esfuerzo de mantener los aspectos positivos que se recogen en las Leyes actuales.

El Sr. Secretario de Estado termina su intervención refiriéndose a que se va a analizar quién debe valorar qué inversiones son productivas y contestando a las siguientes tres cuestiones técnicas. La primera, relativa al suministro de información trimestral, al que obliga la Unión Europea, la segunda, relativa a los planes de saneamiento vigentes, que se mantendrán válidos puesto que la Ley sigue vigente con modificaciones y la tercera, relativa a la liquidación del ejercicio 2003, respecto de la que afirma el Sr. Secretario de Estado que no se ha practicado porque no se dispone de los índices de consumo que debe proporcionar el INE.

La Sra. Consejera de Hacienda de la Región de Murcia pone en duda la idea de consenso expresada por el Sr. Secretario de Estado ya que solamente ha tenido conocimiento del texto de la Ley de Estabilidad cuando se ha remitido, a pesar de haberlo pedido repetidas veces en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por otro lado, señala la Sra. Consejera que todo lo que no está regulado y reglamentado a la hora de la toma de decisiones genera una discrecionalidad y la misma genera incertidumbre y que por ello ha señalado tres puntos en concreto.

Interviene la Sra. Consejera de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid para explicar la diferente regulación respecto de la aprobación de los objetivos de estabilidad de las Comunidades Autónomas entre la normativa actual y el borrador de la nueva Ley. En la normativa actual es el Consejo quien aprueba estos objetivos y, conforme al artículo 5.4 del borrador de Ley es el Gobierno quien lo aprueba, previo informe del Consejo.

Interviene el Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos para explicar que la idea es acordar con todas las Comunidades Autónomas su objetivo y que solamente si los objetivos no suman se traerán al Consejo. Afirma el Sr. Secretario de Estado que la bilateralidad no elimina la multilateralidad, sino que es una preparación y un elemento necesario para estar en mayor contacto con las Comunidades Autónomas y mejorar el conocimiento de la Administración General del Estado sobre lo que opinan las Comunidades.

El Sr. Presidente del Consejo explica que es necesario ver el proceso en conjunto, ya que la fijación del techo por el Consejo se realiza sobre la base de los planes de saneamiento presentados y el reparto debe ser coherente con estos planes.



El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos explica que la intención es mantener un periodo constante de consultas con Comunidades Autónomas, lo que contrasta con la situación actual. Las consultas comienzan antes de elaborar el informe sobre la situación cíclica, lo que se amplía también a las Corporaciones Locales. Una vez que las Cortes aprueban los objetivos globales se continúa con el proceso de diálogo con las Comunidades Autónomas. En el caso en que los objetivos individuales no encajen con el objetivo global, debe ser el Consejo quien decida.

Termina su intervención respondiendo a la Sra. Consejera de Murcia que es necesario encontrar un equilibrio entre reglas y discrecionalidad que se ha tratado de buscar en los borradores de las Leyes.

El Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Autónoma de Aragón suscribe las intervenciones de los Consejeros de Andalucía y Cataluña respecto a la valoración global de la reforma y solamente añade que el procedimiento puede perfeccionarse respecto a las competencias del propio Consejo. Hace referencia a algunos aspectos como la idoneidad de los programas de inversión vinculados a actividades directamente productivas y que puedan tenerse en cuenta a los efectos de la *golden rule*. Opina el Sr. Consejero que en todo caso tendría que ser el Consejo de Política Fiscal y Financiera el que juzgase la idoneidad o no de esos programas.

En segundo lugar, el hecho de que cuando de no llegarse a un acuerdo será el Ministerio de Economía y Hacienda el que determine el objetivo de estabilidad aplicable a las Comunidades Autónomas correspondientes deja en manos del Ministerio la discrecionalidad o posible diferenciación entre unas Comunidades y otras. Opina el Sr. Consejero que debería establecerse alguna fórmula distinta de fijar cero déficit a todos, como el grado de cumplimiento de los planes de saneamiento en el caso de que se estén aplicando o cuál está siendo el nivel de deuda de las Comunidades Autónomas.

Respecto a la advertencia en el caso en que exista un riesgo de incumplimiento, considera el Sr. Consejero que no está suficientemente recogido sobre qué base se determina cuándo hay un riesgo de incumplimiento y por qué es el Gobierno y no el Consejo de Política Fiscal y Financiera el que formula esa advertencia a la Comunidad Autónoma.

Por último, el Sr. Consejero comenta que considera correcto que el Gobierno pueda proponer al Consejo determinar las circunstancias en las que las Comunidades Autónomas sean eximidas de presentar un plan y propone que esta fórmula se extienda a otros aspectos de la Ley.

El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos responde que su deseo es estudiar las alegaciones que las Comunidades Autónomas presenten por escrito a los borradores. Expresa que algunas de las ideas expuestas por el Sr. Consejero de Aragón ya se han incluido.

Termina el Sr. Secretario de Estado explicando que en el caso del cierre del proceso por el Gobierno se ha seguido la voluntad de las Cortes Generales, expresada en una proposición no de Ley y que, en todo caso, se está abierto a incorporar criterios para que el Gobierno adopte esta decisión.



El Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Valenciana pregunta si se ha ampliado el plazo de alegaciones, tal y como había solicitado el Sr. Consejero de Baleares y si habrá una nueva sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera en que se debatan los proyectos una vez que se hayan incorporado las observaciones de las Comunidades Autónomas.

El Sr. Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos contesta que se puede ampliar el plazo de alegaciones hasta el día 8 de julio, pero que no habrá tiempo para convocar otro Consejo.

El Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias expresa que está de acuerdo con los avances que se presentan en la propuesta, ya que se ha pasado desde una estabilidad presupuestaria con un criterio rígido hacia una estabilidad presupuestaria con un criterio flexible, pero reafirmando la estabilidad presupuestaria.

Propone el Sr. Consejero que se introduzcan algunas correcciones en la línea de eliminar el principio de tutela y reforzar el principio de corresponsabilidad y afirma que se ha conseguido encontrar una síntesis entre estabilidad y autonomía y que se ha logrado aumentar la transparencia. Termina su intervención solicitando del Sr. Presidente que explique el calendario previsto teniendo en cuenta la próxima Conferencia de Presidentes.

7º.- Ruegos y preguntas.

El Sr. Presidente del Consejo comienza este punto del orden del día informando sobre los Grupos de trabajo de análisis del gasto sanitario y de población.

Explica el Sr. Presidente que el informe de la Conferencia de Presidentes de 28 de octubre sobre financiación sanitaria recoge la propuesta de crear un Grupo de trabajo bajo la dirección de la Intervención General para analizar el gasto sanitario, no solo desde una perspectiva contable, sino también de composición y origen del gasto, de eficacia y de eficiencia.

Comenta el Sr. Presidente que durante los últimos meses el Grupo de trabajo ha desarrollado sus tareas y debatió en su última reunión de 20 de junio pasado sobre un borrador de informe presentado por la Administración General del Estado. Expresa el Sr. Presidente que este informe realiza un análisis descriptivo del gasto sanitario de las Comunidades Autónomas desde la doble perspectiva de la clasificación económica y de la clasificación funcional, además de que en este informe se determina el impacto que la evolución demográfica ha tenido en los últimos años en el gasto sanitario de las Comunidades Autónomas. El informe se cierra con unas propuestas de racionalización del gasto público sanitario. Comenta el Sr. Presidente que en este momento las Comunidades Autónomas están realizando sus observaciones al informe y que una vez completado se ha de elevar al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su debate y, en consecuencia, tomar las decisiones que correspondan.

Por otra parte explica el Sr. Presidente que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera se creó el Grupo de trabajo para analizar la aplicación práctica de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley que regula el Sistema de financiación así como en el artículo 67 de esta Ley, que regula las asignaciones de nivelación en educación y en sanidad.



Manifiesta el Sr. Presidente que el Grupo de trabajo ha desarrollado sus tareas durante varias sesiones en las que se han estudiado diversas interpretaciones que respondieran a la aplicación del citado artículo 4 y en ese marco se han elaborado diversos documentos de trabajo comparando las necesidades de financiación del año base del sistema, 1999, calculadas con el censo de población del año 2002 y actualizadas por el índice de crecimiento de los tributos del Estado entre los años 1999 y 2002, con los recursos que efectivamente ha proporcionado a cada Comunidad Autónoma el Sistema de financiación en el año 2002.

Comenta el Sr. Presidente que las Comunidades Autónomas están realizando observaciones y comentarios a estos documentos y que estos documentos no prejuzgan nada, sino que ayudan a la reflexión.

Una vez que las fases aún pendientes hayan finalizado, los resultados del Grupo de trabajo deberán remitirse al Consejo de Política Fiscal y Financiera, tal como establece el acuerdo de creación del Grupo.

Comenta el Sr. Presidente que, como se establece en la Resolución número 84 aprobada en el reciente Debate sobre el estado de la Nación, a la vista de los resultados de estos dos Grupos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene el encargo de elevar a la Conferencia de Presidentes una propuesta relativa a la financiación sanitaria, en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Esta propuesta ha de servir para que se articulen los mecanismos que tengan en consideración tanto los incrementos de población, como los factores estructurales que inciden en el aumento del gasto sanitario per cápita, y que sirvan para mejorar la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Concluye el Sr. Presidente del Consejo expresando que antes de la Conferencia de Presidentes, todavía sin fecha definida, habrá una convocatoria del Consejo, y antes de ésta habrá de enviarse un documento a debatir en la reunión preparatoria del Consejo y tomar las decisiones pertinentes. Esto se hará con tiempo suficiente para que el documento pueda ser analizado y discutido antes de la Conferencia de Presidentes.

La Sra. Consejera de Hacienda de la Comunidad de Madrid pregunta si la Ley de Estabilidad Presupuestaria volverá al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Sr. Presidente del Consejo aclara que no volverá, sino que se recogerán las observaciones enviadas por las Comunidades Autónomas que sea posible.

La Sra. Consejera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León pregunta si se enviará un nuevo borrador si se llegara a recoger alguna sugerencia de las Comunidades Autónomas.

El Sr. Presidente del Consejo responde afirmativamente.

El Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias pide aclarar si habrá un documento sobre financiación sanitaria a aprobar en Consejo y a remitir a la Conferencia de Presidentes.

El Sr. Presidente del Consejo explica que ha de cumplirse lo que dice la Resolución, que el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha de elevar una propuesta a la



Conferencia de Presidentes sobre la financiación sanitaria en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

El Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía interviene para pedir a los Consejeros discreción en el manejo de la documentación y para afirmar que la Sanidad es un servicio público bien gestionado por las Comunidades Autónomas.

El Sr. Presidente del Consejo suscribe los comentarios del Consejero de Andalucía y señala que los documentos manejados por personas que no conocen exactamente qué es lo que quieren decir pueden dar lugar a conclusiones que no son exactamente las que el documento plantea, porque muchas veces estos documentos son aproximaciones de un determinado enfoque con una determinada hipótesis de trabajo.

Interviene la Sra. Consejera de Madrid para rogar que se conozcan los términos del documento a elevar a la Conferencia de Presidentes a través de este Consejo de Política Fiscal y Financiera y no a través de los medios de comunicación.

Contesta el Sr. Presidente que se intentará conseguir por todos los medios.

No habiendo más asuntos a tratar, el Sr. Presidente del Consejo agradece a todos los Sres. Consejeros su colaboración y levanta la Sesión.

Vº. Bº.

El Presidente del Consejo

La Secretaria del Consejo

Fdo.: **Pedro Solbes Mira.**

Fdo.: **Silvia López Ribas.**