



G CONSELLERIA
O HISENDA
I I RELACIONS
B EXTERIORS

GOVERN
ILLES
BALEARS

ALEGACIONES DE ILLES BALEARS AL
INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE
EL CÁLCULO DE LA POBLACIÓN AJUSTADA

Consejería de Hacienda y
Relaciones Exteriores
Dirección General de
Financiación

Alegaciones de Illes Balears al
“INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL CÁLCULO DE LA POBLACIÓN
AJUSTADA”¹

ÍNDICE

1. Introducción.....	2
2. Peso de cada una de las competencias en la población ajustada	15
3. Necesidades de gasto sanitario	16
4. Necesidades de gasto educativo.....	20
5. Necesidades de gasto en servicios sociales.....	21
6. Necesidades de gasto en resto de servicios	23
7. Variables correctivas de naturaleza geográfica	32
8. Variables correctivas de naturaleza no geográfica	39
9. Conclusiones respecto a la propuesta de la población ajustada.....	46
Anexo 1: superficie de las Comunidades Autónomas incluyendo aguas interiores y exteriores.....	49
Anexo 2. Índice de Presión Humana (IPH)	53
Referencias bibliográficas	56
Documentación adjunta.....	58

¹ El documento ha sido elaborado desde la Dirección General de Financiación, en particular por Xisco Oliver y Marta Gil de Sola, con la colaboración principalmente de Joan Martí, Joan Ignasi Morey, Joan Carrió, Fernando Fernández, Antoni Vicens y otros responsables públicos. Además, se ha contado con la participación de los grupos parlamentarios y agentes económicos y sociales, que se mencionan en la introducción.

1. Introducción

1.1. Antecedentes

La Ministra de Hacienda y Función Pública remitió el día 3 de diciembre de 2021 una carta a la Consejera de Hacienda y Relaciones Exteriores con el esquema de la nueva Población Ajustada que podría incorporarse en el futuro Sistema de Financiación Autonómico (SFA), junto con el *Informe del Grupo de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales y de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local sobre Población Ajustada* (en adelante, el informe), solicitando a la comunidad autónoma la remisión de las valoraciones antes de final de enero.

El Govern de les Illes Balears (en adelante, el GOIB) valora este hecho como como un primer paso por parte del Ministerio de cara a abordar la reforma del Sistema de Financiación autonómica. Un proceso que ha comenzado con un diálogo con las comunidades autónomas (CCAA) sobre el cálculo de la población ajustada – iniciado meses atrás con una primera consulta sobre este elemento del SFA- y la intención expresa de abrir un debate más global sobre cómo se deberá articular el futuro SFA y los diferentes elementos que lo componen.

Tras la recepción del informe del Ministerio, el GOIB considera oportuno trasladar una serie de alegaciones con el fin de manifestar nuestra conformidad o disconformidad de cada uno de los aspectos planteados en la propuesta. Además, se insiste en la necesidad de reconsiderar algunas de las variables que el grupo de trabajo que elabora el documento descarta o simplemente no considera.

Las alegaciones han sido redactadas a partir de un amplio consenso social y político en Illes Balears, fruto de los trabajos y análisis realizados a nivel técnico, político y social a lo largo de los años en la comunidad autónoma y más recientemente de las reuniones mantenidas y las aportaciones recibidas de las diferentes consellerías, los grupos políticos que forman parte del Parlament de les Illes Balears, de los consells insulares y de los principales agentes sociales y económicos e instituciones de la comunidad autónoma² durante las conversaciones mantenidas a tal efecto por el GOIB. Este trabajo previo ha

² CAEB, PIMEB, UGT, CCOO, Cámaras de comercio, Círculos de Economía, Fundación Impulsa, Universitat de les Illes Balears, Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

confirmado una coincidencia general en las alegaciones referidas a la población ajustada que se recogen en este documento.

1.2. Posicionamiento de Illes Balears respecto al futuro SFA

Antes de entrar a comentar el informe enviado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, nos gustaría manifestar nuestro planteamiento general respecto al futuro SFA de forma muy breve y esquemática. Para una mayor profundización se puede consultar el documento publicado en 2018 por parte de la Dirección General de Presupuestos y Financiación (Gil de Sola y Carrió, 2018). El GOIB considera que el futuro modelo debería:

1. *Garantizar la nivelación vertical y la suficiencia*

En los últimos años se ha hecho evidente la necesidad de acometer el reequilibrio vertical de recursos entre el Estado y las CCAA. Más allá del sistema de reparto, es necesario resolver la insuficiencia de recursos destinados a la financiación de los servicios públicos encomendados a las CCAA. Ello también resulta imprescindible para conseguir el objetivo de aproximar la financiación de las comunidades de régimen común a las de régimen foral y garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a un nivel similar de servicios públicos fundamentales.

La propia Ministra de Hacienda y Función Pública ha reconocido la falta de recursos que disponen las CCAA para hacer frente a sus competencias, tanto desde su actual cargo como cuando era Consejera de Hacienda de la Junta de Andalucía. Además, este es un tema que se trata ampliamente en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación económica (ICE, en adelante) presentado en julio de 2017³.

En este sentido, Zabalza (2021a y 2021b) analiza la población ajustada como *proxy* de las necesidades de gasto y concluyó que han aumentado de forma superior a los recursos de los que disponen las CCAA procedentes del SFA desde su puesta en marcha. Partiendo de la base de la existencia

³ https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Reforma_SFA.aspx (consultado el 17/1/2022)

de suficiencia de recursos en el año base en el conjunto de las CCAA evidencia una infrafinanciación para satisfacer las necesidades en la actualidad.

Desde otro punto de vista, podemos analizar la evolución de los ingresos no financieros de la Administración General del Estado y de las CCAA de régimen común. Dado que las competencias que vienen desempeñando unos y otros son similares, el reparto de recursos debería ser similar a lo largo del tiempo. No obstante, el Estado ha acaparado la mayor parte de los nuevos ingresos que se han generado. El estudio realizado por la Generalitat de Catalunya (2019) revela, al analizar la evolución de los ingresos de los diferentes niveles de la administración pública con los datos de la IGAE, que los ingresos no financieros de la Administración General del Estado han aumentado un 83,1% entre 2010 y 2018, mientras que en las CCAA de régimen común únicamente aumentaron en un 18,6%.

2. *Incrementar la autonomía fiscal y corresponsabilidad fiscal a través de una mayor participación de los tributos cedidos*

Las mayores necesidades de recursos de las CCAA deberían realizarse a través de la asignación de mayores porcentajes de cesión de los tributos que integran el SFA, al menos para aquellas comunidades que deseen ejercer un mayor grado de autonomía fiscal. Esta vía debería prevalecer frente a la opción de aportaciones de recursos por parte del Estado, las cuales limitan la autonomía fiscal de las CCAA y generan una desconexión entre los ingresos y los gastos de las CCAA, provocando un menor grado de corresponsabilidad fiscal. La corresponsabilidad fiscal es clave para una mayor disciplina fiscal.

Es necesario evitar que una modificación de la regulación de los tributos cedidos y una hipotética armonización de la normativa tributaria reduzca más aún el nivel de autonomía fiscal y, por tanto, el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

El objetivo de mayor autonomía fiscal no debe ser incompatible con evitar la competencia fiscal desleal. Ésta última es perjudicial para la recaudación global de las CCAA. Al igual que los estados promueven en la actualidad una cierta coordinación de la presión fiscal internacional para evitar desequilibrios no deseables, puede ocurrir que la fuerte reducción de la

presión fiscal de determinados tributos en algunas CCAA, en especial en el impuesto de patrimonio y en el de sucesiones y donaciones, se traduzca en lo que se denomina votar con los pies. Ello implica que haya un cambio de domicilio fiscal (sin un traslado efectivo de la residencia) para beneficiarse de la menor presión fiscal. Este fenómeno reduce la capacidad tributaria de las regiones con fiscalidad más elevada, al existir una fuga de contribuyentes más pudientes o presionar a las CCAA a rebajar sus tipos impositivos, que puede comprometer la financiación de las regiones y, con ello, la provisión de servicios públicos.

Tampoco consideramos necesario limitar la capacidad normativa de las CCAA en aras al principio general de que las bases imponibles de los tributos deben ser homogéneas. Sí que nos parece adecuado avanzar en la homogeneización de bases de datos, aplicaciones y procedimientos, pero abogamos por reforzar la capacidad normativa de las CCAA en todos los tributos, de acuerdo con la propuesta que presentamos al Comité Técnico Permanente para la Evaluación (en adelante CTPE).

3. *Garantizar el principio de ordinalidad*

Illes Balears defiende que cualquier propuesta de SFA debe respetar el principio de ordinalidad. Esto es, en la aplicación del sistema, no puede ocurrir que una comunidad con mayor capacidad fiscal acabe con menos recursos del sistema que otra con menor capacidad fiscal. Éste es un principio imprescindible en cualquier modelo de financiación para su aceptación.

El actual SFA no respeta el principio de ordinalidad y provoca graves injusticias y desequilibrios que no tienen fundamento técnico alguno. La nivelación que realiza el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Fondo de Garantía en adelante) queda totalmente distorsionada por el Fondo de Suficiencia Global (Fondo de Suficiencia en adelante) y los Fondos de Convergencia, que carecen de lógica económica y desvirtúan el resultado del modelo. En concreto, el Fondo de Suficiencia contribuye a perpetuar los defectos de los SFA previos al garantizar el *statu quo*.

4. *Participación de las CCAA forales en la solidaridad interterritorial*

El SFA actual mantiene al margen las regiones forales, cuando claramente, siempre respetando su idiosincrasia, se puede modificar su régimen para que también participen en la nivelación de los recursos de las diferentes regiones. Esto no tiene por qué suponer suprimir el concierto económico, simplemente adaptarlo para garantizar que todas las CCAA contribuyen a la solidaridad.

5. *Condonación de la deuda*

El GOIB considera imprescindible realizar una compensación de la deuda a las comunidades con infrafinanciación histórica, como es el caso de Illes Balears con un déficit de financiación autonómica acumulado. Esta medida compensatoria permitirá a las CCAA tener una situación de partida comparable en el nuevo SFA.

Tanto la AGE como buena parte de las CCAA defendieron, a lo largo de las reuniones del CTPE que, de forma paralela a la definición de un nuevo SFA que resuelva los problemas del modelo actual de cara al futuro, debe abordarse el problema de la sostenibilidad de la deuda de las CCAA. En ese marco, es necesario que se afronte la compensación de la deuda de aquellas comunidades cuyo origen de la misma pueda concluirse que sea el déficit de financiación, tanto en el modelo actual como en anteriores.

Illes Balears coincide con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en que la deuda y la insuficiencia de financiación son dos caras de la misma moneda y que debe abordarse una solución al problema de la deuda de las comunidades históricamente infrafinanciadas.

El artículo de Zabalza (2021b) antes mencionado, propone un método para la condonación de la deuda que ha generado que las necesidades de las CCAA hayan crecido por encima de lo que lo han hecho sus recursos durante la vigencia del actual SFA. A esta infrafinanciación que se ha producido en el actual sistema, habría que añadir la infrafinanciación que arrastraban algunas CCAA, como es el caso de la Illes Balears, del SFA precedente.

1.3. Consideraciones de Illes Balears respecto al actual SFA

Además de lo comentado anteriormente respecto a una futura propuesta de SFA, el GOIB considera que hay algunos aspectos del actual modelo que son mejorables y que se deberían introducir estos pequeños cambios si la reforma integral del sistema se sigue dilatando en el tiempo. De forma muy somera, consideramos que se debería:

1. *Introducir entregas a cuenta en los Fondos de Convergencia*

En la actualidad, no se practican entregas a cuenta sobre los Fondos de Convergencia. En el CTPE se reflejó que todas las comunidades están de acuerdo en que haya anticipos sobre dichos fondos. Este fenómeno afecta especialmente a Illes Balears, donde el Fondo de Competitividad es mucho mayor en términos relativos que en el resto de CCAA.

2. *Reglas fiscales adaptadas a la situación económico-financiera de cada comunidad autónoma*

Si la situación de partida no es homogénea, tampoco deben serlo las reglas fiscales. De acuerdo con la AIREF, los objetivos de déficit deberían ser asimétricos y estar relacionados con la factibilidad de su consecución, con el esfuerzo realizado en el pasado por las CCAA y con los recursos que proporciona el SFA. No es razonable que se fije un objetivo uniforme cuando el punto de partida y la realidad de las CCAA no son equivalentes. Más si cabe, cuando el impacto de la crisis actual de la Covid ha tenido un impacto muy asimétrico en las regiones.

3. *Eliminar los ajustes en el Fondo de Suficiencia por los cambios impositivos en el IVA e impuestos especiales*

Cuando el Estado ha elevado los tipos impositivos que afectan al IVA e impuestos especiales. Éstos, se han trasladado a ajustes vía el Fondo de Suficiencia que, a efectos prácticos, hacen que la cesión de tributos sea menor a la recogida por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Esta situación se traduce en que la cesión de tributos ya no es la establecida en origen del SFA. En el caso del IVA, la cesión establecida era del 50%, pero la subida del tipo impositivo del 18% al 21% hace que la cesión del IVA, en la práctica, sea menor al 50% para las CCAA. Entendemos que esto está justificado de manera coyuntural, sin embargo, a largo plazo, los niveles de cesión efectivos no deben reducirse.

Por tanto, es necesario que se corrijan y, si cabe se compensen, aquellas medidas que han supuesto ajustes al Fondo de Suficiencia y que han reducido finalmente los porcentajes de cesión efectiva de los impuestos indirectos, en la medida que hayan supuesto un perjuicio en términos de financiación para las CCAA.

En este sentido, debería hacerse una valoración del impacto de todas las normas estatales que puedan haber provocado una reducción efectiva de los porcentajes de cesión o un gasto mayor al previsto.

4. *Repartir íntegramente el importe total del Fondo de Competitividad*

El Fondo de Competitividad se reparte entre las CCAA que cumplen una serie de criterios. Desde su creación, el fondo no se reparte íntegramente, ya que las CCAA alcanzan previamente los límites establecidos en la Ley 22/2009. Nuestra propuesta es que el Fondo de Competitividad se reparta íntegramente.

Proponemos eliminar o modificar el punto 8 de la Disposición Transitoria primera de la Ley 22/2009, que establece que el índice de capacidad fiscal no podrá superar en ningún caso el 1,06. No parece que tenga sentido topar a las CCAA cuando el Fondo de Competitividad no llega a agotarse. Además, el índice de 1,06 es totalmente arbitrario y carece de justificación económica.

1.4. Principales consideraciones al cálculo de la población ajustada

Si bien el informe del Ministerio se presenta como el arranque del debate sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, no es posible definir la población ajustada sin antes conocer qué se pretenderá nivelar con el nuevo fondo, que sustituya al Fondo de Garantía actual. Sería necesario conocer el funcionamiento

del resto del modelo de financiación que se propone para valorar convenientemente la parte de la población ajustada.

En el modelo actual, el Fondo de Garantía se constituye con el 75% de la capacidad fiscal de las comunidades en términos normativos (descontado el ejercicio de competencias normativas). Es decir, las comunidades aportan al cálculo de este fondo el 75% de los tributos cedidos (sujetos y no sujetos a liquidación) calculada en términos normativos. Este importe total, al que el Estado añade una cantidad, se reasigna entre las mismas comunidades en función de la población ajustada de cada una de ellas.

De lo que se deduce del ICE y del CTPE de 2018, en el nuevo modelo existiría un fondo, que con la misma denominación u otra diferente, adquiriera más protagonismo en el reparto final de los recursos. De esta manera, el reparto de los recursos del modelo probablemente se plantee como muy vinculado al reparto por unidades de necesidad.

Ya es conocida por el Ministerio la postura del GOIB al respecto. Frente al sistema actual (y al previsto), basado en nivelar la financiación por unidades de necesidad. Entendemos que debería avanzarse hacia un modelo de financiación más relacionado con la capacidad fiscal, que permita a las CCAA que así lo deseen asumir una mayor responsabilidad fiscal, como así se ha manifestado en ocasiones anteriores.

Por otro lado, es necesario definir exactamente lo que se pretende nivelar. El artículo 9 de la Ley 22/2009, manifiesta que el Fondo de Garantía *tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar*. De la documentación presentada se podría desprender que el objetivo del nuevo fondo sería extender la nivelación al resto de servicios (no fundamentales).

Illes Balears, tal como se ha mencionado, apuesta por una nivelación parcial, con un límite máximo de un 75%, como en el modelo actual. Además, no nos parece ni oportuno ni adecuado nivelar la provisión de los servicios públicos no fundamentales. Las CCAA en el ejercicio de sus competencias y su autonomía tributaria deben tener cierto margen discrecional en función de sus ingresos y sus decisiones políticas. De esta forma, se debe permitir cierta heterogeneidad en la provisión de servicios entre las diferentes CCAA.

Las principales alegaciones respecto al informe presentado por el Ministerio que se irán desarrollando a lo largo del documento son los siguientes:

1. Necesidades de gasto de la población flotante

La población ampliada la definimos como la carga real de la población a la que se le prestan servicios públicos, tanto fundamentales como no fundamentales. La población ampliada se divide en la población residente y la población flotante. Ésta última, a su vez, está compuesta por los turistas, los trabajadores que se desplazan temporalmente y las personas que tienen una segunda residencia en el territorio.

La población que se utiliza de referencia en el SFA es la población del padrón. Sin embargo, las CCAA también proveen servicios públicos a la población flotante. El gasto en infraestructuras sanitarias o carreteras, entre otros, está fuertemente condicionado por la población flotante (y su estacionalidad).

Un indicador de necesidades de gasto, necesariamente debe tener presente no sólo la población empadronada, sino la población que es potencialmente usuaria de los servicios públicos. Sobre este tema existe consenso entre la mayoría de expertos, tal y como se recoge en el ICE.

El principal inconveniente en este aspecto reside en encontrar los indicadores que permitan medir adecuadamente esta variable. En cualquier caso, las dificultades para encontrar el mejor indicador no deben ser excusa para obviar la población flotante de las regiones. En el presente documento, se dedica un apartado al tema de la población flotante y se exponen diversas alternativas para aproximar el peso de ésta en cada una de las CCAA.

Las necesidades de gasto generadas por la población flotante se ven acentuadas en Illes Balears por su marcado carácter estacional, que provoca que la población casi se duplique en los meses de julio y agosto.

2. Diferencias de costes debido a diferencias de los niveles de precios relativos

Existen numerosos estudios que demuestran la existencia de importantes diferencias en el nivel de precios en las diferentes CCAA. Como no podría

ser de otra manera, esto afecta al coste de la provisión de servicios públicos.

Uno de los estudios más recientes sobre la diferencia de precios es el de Costa et al. (2019), donde se aprecian diferencias significativas de precios entre las regiones.

En cualquier caso, lo ideal sería elaborar índices de precio oficiales para cada CCAA a partir de los datos que recoge el INE mensualmente para elaborar el IPC y a partir de éste, calcular unos importes equivalentes de necesidades de gasto en términos de poder adquisitivo.

3. *Adecuada medición del coste del hecho archipelágico*

El artículo 138.1 de la Constitución reconoce la necesidad *de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular*. En consecuencia, el actual SFA lo recoge como uno de los factores que influyen en el Fondo de Garantía.

La insularidad es un fenómeno que provoca unos costes más elevados en la provisión de servicios (tanto los esenciales como los no esenciales), entre otras cuestiones. No obstante, creemos que ni el peso que tiene esta variable en la población ajustada son suficientes (0,6%) ni los criterios de reparto atienden al incremento de coste que genera la insularidad, que en el caso de Menorca e Ibiza es doble y en el caso de Formentera es triple. El artículo 9 de la Ley 22/2009 establece que *la imputación por esta variable se efectúa proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares*.

Esta desproporción no atiende a criterios de mayores necesidades de gasto sino a criterios exclusivamente geográficos. Además, este criterio ignora el fenómeno de la doble insularidad y la triple insularidad. La discontinuidad del territorio que provoca la insularidad no sólo genera un coste entre el archipiélago y el territorio peninsular, sino también genera sobrecostes de las islas menores por estar separadas físicamente de la isla donde se sitúa la capital de provincia y la mayor parte de la población residente.

4. *Crecimiento de la población y adecuación de la capacidad instalada*

El SFA en general, y el Fondo de Garantía en particular, están diseñados para poder asumir los gastos de la población empadronada en el momento presente. Sin embargo, el modelo de financiación ignora los efectos en las necesidades de gasto que tienen que afrontar las CCAA donde la población crece con intensidad y se prevé que lo siga haciendo en el futuro, como es el caso de Illes Balears.

El crecimiento de la población obliga a las CCAA a realizar un esfuerzo en la capacidad instalada que afecta, principalmente, a las infraestructuras. Con los recursos actuales, las CCAA deben prever cuál será la población futura y poder adaptar sus infraestructuras a sus futuras necesidades. Este es un reto demográfico que se debe afrontar, como un desequilibrio en sentido opuesto a la despoblación que supone otras cuestiones diferentes pero no menos significativas en relación con la provisión de los servicios y la sostenibilidad económica y medioambiental.

5. *Diferencia en los niveles de renta*

Si bien el informe concluye que no es conveniente introducir las diferencias de renta en la población ajustada, el GOIB en caso de tenerse en cuenta, considera que deberían introducirse en el sentido contrario al comentado en el informe. En el informe se argumenta que las CCAA con mayor renta, suelen tener un mayor porcentaje de potenciales usuarios que recurren a la sanidad o la educación privada. Este fenómeno contribuye a descongestionar la sanidad y la educación pública, debido al trasvase de usuarios de sector público al privado.

Entendemos que la filosofía del modelo es totalmente contraria a este fenómeno. El SFA debe garantizar unos recursos suficientes para que el nivel de servicios de las regiones con mayor renta (y que como consecuencia más contribuyen al sistema) sean capaces de proveer unos servicios públicos, al menos, de la misma calidad que en cualquier otra región.

Además, la teoría económica demuestra que la renta de los individuos genera una mayor demanda servicios, tanto públicos como privados, con

lo que los contribuyentes de mayor renta, que son los que más aportan, demandan una prestación de servicios superior.

6. *Peso de la insularidad y del resto de variables correctoras*

El informe (en las pg. 92 y 93) concluye que no existen evidencias para modificar el peso de la insularidad.

El GOIB considera irrisoria la cantidad que recibe del Fondo de Garantía por el hecho insular (que en 2019 ascendió a unos 114 M€, lo que representa 99 € per cápita), comparado con los sobrecostes que soporta la CAIB debido a la insularidad, que entre otras cosas suponen mayores costes de transporte⁴ para las compras realizadas o el pago de compensaciones derivadas de las necesidades generadas por la insularidad al personal. Pero además, se deben tener en cuenta los sobrecostes de la doble y la triple insularidad que obligan a incurrir en unos costes derivados de provisión de los servicios públicos en cada una de las islas y que no se consideran en el reparto actual ni en el informe del Ministerio.

En cualquier caso, vemos imprescindible la revisión del peso de la insularidad como consecuencia del aumento relativo de la población de los archipiélagos. Illes Balears y Canarias son dos regiones que han experimentado un crecimiento de la población superior a la media. Esto provoca que la compensación que reciben, que está fijada en un 0,6%, represente cada vez, en términos relativos, menos euros per cápita. A efectos ilustrativos, supongamos que la población de los archipiélagos se duplica, pero la población total se mantiene constante. A los archipiélagos

⁴ Como ejemplo que ilustra una realidad subyacente mucho más amplia el problema de los costes transporte, recientemente se ha producido el caso del transporte marítimo de mercancías peligrosas. La única empresa que ofrecía el servicio, quería dejar de hacerlo por no resultarle rentable. Finalmente, el coste se ha incrementado considerablemente para poder garantizar el servicio (véase el informe de la Cámara de Comercio de Mallorca que se adjunta). https://www.cope.es/emisoras/illes-balears/balears/mallorca/noticias/precio-del-transporte-mercancias-peligrosas-subira-este-ano-mas-20220112_1723801, consultado el 25/1/2022).

les correspondería un 0,6% del Fondo de Garantía para atender al doble de población.

Del mismo modo, la superficie cada vez representa más euros per cápita para aquellas CCAA en las que se reduce la población (o crece con menor intensidad al promedio).

Para la variable dispersión se puede aplicar el mismo razonamiento. Si bien la dispersión puede variar a lo largo del tiempo, lo hace muy lentamente.

En definitiva, el peso de las variables correctoras debería evolucionar de la misma forma que lo hace la población, incrementando el peso de la insularidad en el mismo porcentaje que aumenta la población de los archipiélagos respecto al resto y reduciendo el peso correspondiente al resto de variables correctoras.

7. *Inclusión de nuevas variables correctoras*

Respecto a la inclusión de las dos nuevas variables correctoras. El GOIB considera adecuado la inclusión de los **costes fijos** para capturar el no aprovechamiento de las economías de escala de las CCAA con menos población y propone alguna mejora.

Llama la atención que el informe tenga en cuenta la **despoblación**, la España que se vacía, pero no se tengan en cuenta las regiones donde crece rápidamente la población, la España que se llena. El gasto de la comunidad autónoma recae principalmente sobre los habitantes de la misma, por lo que si se reduce la población se reducen las necesidades. Entendemos que la despoblación es un problema acuciante y relevante que se debe tratar fuera del sistema de financiación, especialmente con medidas que fomenten el desarrollo social y económico de aquellas regiones que experimentan una pérdida de población. En cualquier caso, el SFA no es la vía (ni la causa) para corregir los problemas de la despoblación. De hecho, las CCAA que sufren problemas de despoblación reciben recursos del Fondo de Compensación Interterritorial para estimular su desarrollo.

1.5. Estructura del documento

Para facilitar su análisis, el resto del documento sigue el mismo orden que el informe del Ministerio. En la siguiente sección, la segunda, se analiza la metodología seguida para determinar el peso de cada una de las competencias en el gasto total de las CCAA. En las secciones 3, 4, 5 y 6 se comentan los aspectos relacionados con las necesidades de gasto de cada una de las competencias de las CCAA: sanidad, educación, servicios sociales y resto de servicios respectivamente. La sección 7 y 8 analizan las variables correctivas, tanto geográficas como no geográficas. La sección 9 se concluye y se realizan otras consideraciones. Finalmente, se presentan varios anexos para complementar y profundizar en los temas tratados a lo largo del informe.

2. Peso de cada una de las competencias en la población ajustada

En un principio, nos parece adecuada la **metodología** seguida por el grupo de trabajo para determinar los **pesos de cada una de las competencias**. Es decir, fijar los pesos de las competencias en función del gasto real que realizan las CCAA de régimen común en cada una de ellas.

Sin embargo, en la medida de lo posible, se deben considerar las necesidades futuras y no las pasadas. En este sentido, el GOIB es partidario de **incrementar el peso de las necesidades de gasto educativo** (y por tanto rebajar el resto) para tener en cuenta la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En dicha disposición se contempla el incremento del gasto educativo hasta alcanzar un mínimo de un 5% del PIB en los próximos dos años. Por ello, habría que reconsiderar si el peso de la educación es incluso superior al peso máximo propuesto en el informe.

Otro tema es si los **pesos se deben mantener fijos** a lo largo de los años de vigencia del modelo o se deben ir adaptando. El ICE propone recalcular los pesos siguiendo una media móvil de los últimos ejercicios. Sin embargo, el CTPE y el informe optan por mantener estos pesos fijos. Si bien, metodológicamente nos parece acertado recalcular los pesos, esto introduciría una complejidad innecesaria al modelo, por lo que también somos partidarios de mantener los pesos fijos hasta la siguiente revisión del modelo.

En cuanto a los **ajustes** realizados en los **datos COFOG** en el informe, también parecen necesarios para poder establecer una comparación adecuada del gasto realizado en cada competencia, tal y como sugieren Melián et al (2018). Sin embargo, creemos necesario reflexionar sobre la conveniencia de algunos de los ajustes de la financiación específica. La financiación específica en algunas ocasiones no es recurrente, como por ejemplo sucederá con los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La financiación específica se debe deducir del gasto en la competencia de las CCAA sólo en el caso que sea recurrente y su importe se mantenga más o menos estable a lo largo del tiempo. En caso contrario, cuando la partida no sea recurrente o los importes sean muy volátiles, recomendaríamos su omisión en los ajustes.

Finalmente, respecto a la estrategia de introducir las **variables correctivas** de manera horizontal (para todas las competencias), nos parece razonable, por las dificultades técnicas de hacerlo de manera diferente por competencias, al menos para las actualmente planteadas.

3. Necesidades de gasto sanitario

La utilización de la población protegida equivalente como base para el cálculo de las necesidades del gasto sanitario parece lo más razonable. El cálculo realizado en el informe explotando la disponibilidad de datos mejores y más detallados supone una mejora metodológica respecto al modelo anterior.

Utilizarla como base de cálculo para las necesidades de gasto sanitario parece lo más razonable siempre y cuando se tenga en cuenta la población flotante ya que las compensaciones que se realizan por los que no forman parte de la población protegida, se han manifestado insuficientes. En el caso de Illes Balears este fenómeno es muy relevante.

Compensaciones del gasto sanitario

Los sistemas de compensación de las prestaciones de servicios de asistencia sanitaria se clasifican en función de si se reside en otra comunidad autónoma o en el extranjero. A su vez, los residentes en España tienen un tratamiento diferente en función de si son:

- Residentes en España derivados entre comunidades autónomas, de acuerdo con el artículo 4.1 del Real decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria (**SIFCO**).
- Desplazados no programados entre las comunidades autónomas. El artículo 3 del Real decreto ley 16/2012, de 20 de abril, crea el Fondo de garantía asistencial (**FOGA**).

Respecto a los extranjeros podemos diferenciar entre los turistas y los extranjeros residentes.

- Desplazados extranjeros temporales con tarjeta sanitaria europea o similar compensados por el Fondo de Cohesión Sanitaria (el denominado “**gasto real**”, de acuerdo con el artículo 2.1 b del Real Decreto 1207/2006).
- Desplazados extranjeros residentes compensados por “**cuota global**”, de acuerdo con la disposición adicional 58ª de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado de 2006.

A pesar de la existencia de unos mecanismos de compensación para la población no protegida, estos mecanismos son totalmente insuficientes para cubrir el aumento de gasto que provoca la población flotante. En el caso de Illes Balears, la población flotante es muy relevante. La población protegida en Illes Balears en 2019 ascendió a 1.124.434⁵. Sin embargo, la carga de población real en el archipiélago, medida a través del Índice de Presión Humana (IPH)⁶ es muy superior y alcanza la cifra de 1.502.605 para ese año. A ello se le añade que la población flotante tiene una estacionalidad muy marcada, alcanzando el IPH un máximo en agosto de 2.039.687, lo que representa casi duplicar la población en el archipiélago⁷.

⁵ Según se constata en la pg. 51 del *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud (2019)*.

⁶ En Baleares, el Instituto de Estadística de las Islas Baleares (IBESTAT), calcula un índice de la presión humana (IPH) que soporta cada una de las islas diariamente. En el anexo 2 se ofrece una descripción detallada de este indicador.

⁷ El IPH máximo anual más que duplica la población del padrón en todas las islas, excepto en la isla de Mallorca.

Las compensaciones existentes no son adecuadas para compensar la mayor capacidad instalada, tal como se reconoce en el Informe del Tribunal de Cuentas correspondiente de 2012⁸. El sistema no abarca toda la asistencia:

- El sistema compensación existente relativo a los desplazados españoles no cubre la asistencia sanitaria de urgencia. El trabajador desplazado es un porcentaje importante de dicha urgencia.
- El Ministerio de Sanidad en el Informe del Tribunal de Cuentas de 2017⁹, invocando la falta de desarrollo reglamentario, confirma que el FOGA sólo incluye los supuestos de atención primaria y las recetas dispensadas por las oficinas de farmacia y en desplazamientos de corta duración. El FOGA no incluye, de momento, la compensación de los desplazamientos considerados de larga duración, por plazo superior a 30 días, que afectan, a estudiantes, trabajadores desplazados, personas mayores que acuden a vivir con algún familiar, etc. El informe del Tribunal de Cuentas afirma que, si bien el derecho a asistencia sanitaria en todas situaciones de asistencia fuera de la comunidad de residencia está garantizado, no lo está la compensación.¹⁰
- En asistencia sanitaria internacional, es complicado para Illes Balears ajustar las tarifas que se repercuten a los diferentes países al **coste real** de las mismas.
- En el apartado de **cuotas globales**, si bien en España el INSS reconoce que hay 5.000 pensionistas extranjeros, en realidad son muchos más, pero al no transferir su pensión son asistidos a través de la tarjeta sanitaria europea.
- Tampoco se cubre totalmente el coste de algunos servicios especiales realizados con la actividad turística y que, con el elevado número de visitantes y la presión poblacional ya mencionada, son muy significativos.

⁸ Tribunal de Cuentas (2012), Informe de Fiscalización de la Gestión de las Prestaciones de Asistencia Sanitaria derivadas de la Aplicación de los Reglamentos Comunitarios y Convenios Internacionales de la Seguridad Social.

⁹ Tribunal de Cuentas (2017). Informe de Fiscalización del sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Ejercicio 2017.

¹⁰ Véanse las alegaciones al informe del Tribunal de Cuentas de asistencia sanitaria 2017 (págs. 3, 7,9)

En definitiva, el SFA debería tener presente la población flotante como un factor determinante en las necesidades de gasto sanitario ya que los mecanismos de compensación no han funcionado correctamente.

Es indudable que un mayor nivel de población que se concentra en determinados meses del año implica necesariamente una dotación de recursos y, por tanto, un nivel de gastos e inversión adicionales a los que habría si esta situación no se produjera.

Muchas CCAA incluyen la carga real de población en la normativa autonómica sanitaria¹¹. Por ejemplo, en el caso de la ordenación farmacéutica, Andalucía, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja dan un peso especial a los ajustes derivados de la población estacional, y la estiman basándose en las plazas turísticas, aplicándole un corrector, el porcentaje de ocupación medio. Al coincidir en la introducción de la variable y en la elección del indicador, entendemos que ya existe un punto de partida o de consenso para iniciar la introducción de la variable.

Creemos necesario hacer un inciso para pedir que se evite identificar una mayor tradición de aseguramiento sanitario privado con un nivel de necesidades de gasto público en salud supuestamente más bajo, como parece que se desprende del informe. Por un lado, en un sistema que aspira a la equidad, no se puede asumir que una parte de la población no reciba el mismo nivel de servicios. Por otro lado, probablemente lo primero es consecuencia de lo segundo. Es sabido que la demanda, especialmente en sanidad, está en gran parte inducida por la oferta. La baja oferta real o de nivel de los servicios públicos influye en una menor utilización de éstos y viceversa. En decir, se produce un desplazamiento de las rentas altas hacia la sanidad privada con consecuencias negativas sobre la equidad del sistema.

¹¹ Véase la Ley 31/1991, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña; el Decreto-ley 1/2014, de 14 de noviembre, por el que se modifica la ordenación farmacéutica de Illes Balears y la Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de Cantabria.

4. Necesidades de gasto educativo

El informe trata diferentes alternativas para aproximar las necesidades de gasto educativo. Frente a la alternativa del sistema actual, que únicamente tiene en cuenta la población de 0 a 16 años, el informe contempla que se tenga en cuenta que las CCAA tienen competencias en estudios post-obligatorios (principalmente estudios universitarios y de FP de grado superior).

Para determinar el peso de la educación universitaria y no universitaria, al igual que se realiza para determinar el peso de cada una de las competencias en la población ajustada, se basan en el gasto real realizado por el conjunto de las CCAA de régimen común, determinando un peso de entre un 20 y 25% para la universitaria y un 75%-80% para la no universitaria.

Las diferentes alternativas que se analizan en el informe están basadas en las conclusiones del ICE y de otros trabajos que analizan el tema. Las propuestas se diferencian en:

- Los tramos de edad de la población 0-2, donde la escolarización es muy reducida. Algunas alternativas excluyen el tramo de 0 años, donde la escolarización es muy baja, y/o proponen ponderar ese tramo en función de la escolarización efectiva.
- Los tramos de edad a partir de los 16 años (que marca el fin de la enseñanza obligatoria). Algunas alternativas contemplan el tramo de edad hasta los 17 y otros hasta los 18 años.
- Utilización de usuarios potenciales o reales de la educación universitaria (o post-obligatoria).

La posición del GOIB coincide con la opinión del grupo de trabajo que elabora el informe en dos sentidos. Primero, es razonable tener en cuenta a la población mayor de 16 años, debido a que las CCAA tienen competencia en enseñanzas post-obligatorias. Segundo, el informe se decanta por la utilización de **usuarios potenciales** de la enseñanza post-obligatoria, en vez de los usuarios reales.

En el caso que finalmente se utilizasen los usuarios reales, como el número de matriculados en la universidad, es imprescindible la inclusión de otras variables correctoras como la **tasa de abandono escolar y la tasa de fracaso escolar**. Una mayor tasa de abandono o fracaso escolar pone de manifiesto la necesidad de las CCAA de realizar un mayor esfuerzo en sus políticas educativas para lograr la

igual de oportunidades, tanto entre sus ciudadanos como entre los ciudadanos de otras CCAA.

Además de los usuarios potenciales, el GOIB considera que el **crecimiento de la población** (que genera la incorporación de nuevos estudiantes al sistema), combinado con el porcentaje de población extranjera (que en muchas ocasiones necesita de un plan para su adaptación cultural y lingüística), aumenta considerablemente las necesidades de gasto educativo. Estas dos variables se tratarán en profundidad más adelante, al abordar las variables correctoras, ya que no sólo tienen incidencia en el gasto educativo.

En este sentido, se adjunta a las alegaciones un informe de la Consejería de Educación y Formación Profesional de Illes Balears analizando el coste anual que tiene para Illes Balears el incremento de población en edad escolar y para el cual no se obtiene financiación hasta que se liquida el SFA dos o tres años más tarde.

5. Necesidades de gasto en servicios sociales

En el sistema actual las necesidades de gasto en servicios sociales se aproximan mediante la población de más de 65 años. La propuesta recogida en el informe introduce dos cambios:

- Divide a la población mayor en dos tramos: de 65 a 79 años y de 80 en adelante, ponderando el peso de cada uno de estos tramos en relación a la ratio de dependientes respecto a la población del padrón, lo que supone un peso de 2,58% y 16,59% a cada uno de los tramos de edad respectivamente.
- Introduce un indicador de pobreza. A pesar de analizar la tasa de población en riesgo de pobreza y la tasa AROPE, el informe se acaba decantando por el uso del número de desempleados que no reciben una prestación contributiva.

Los comentarios del GOIB respecto a las necesidades de gasto en servicios sociales serían las siguientes:

1. En primer lugar, respecto a los tramos de población considerados, consideramos necesario **incluir el tramo de menores de 16 de años**. Si

bien el número de menores acogidos a programas de protección del menor no son comparables al número de dependientes mayores de 65 años, el coste medio de protección de un menor es mucho más elevado. Además, otras políticas de los servicios sociales, de los cuales es competente la comunidad autónoma, no se centran en un tramo específico de edad ni están directamente relacionadas con la pobreza (p. ej. las personas con discapacidad), por lo que, aunque con un peso menor, se debería **considerar la población total** como uno de los criterios de necesidades de gasto en servicios sociales.

2. En segundo lugar, en el informe se descarta la utilización de la tasa en riesgo de pobreza o la tasa AROPE como indicador de necesidades del gasto de servicios sociales. Se argumenta que al ser datos que proceden de encuestas y la muestra es reducida en las CCAA con menor población, el indicador presenta una elevada variabilidad. Este aspecto ya se comentó en el documento que la Dirección General de Financiación de Illes Balears hizo llegar en mayo de 2021.

No obstante, la alternativa propuesta de utilizar el **número de desempleados sin prestación** nos parece desacertada por diversos motivos. Primero, ignorar aquellos trabajadores que cobran una prestación insuficiente para salir de la situación de pobreza (caso de trabajadores que trabajan a tiempo parcial por un sueldo bajo). Se excluye a los individuos que no forman parte de la población activa (y que por tanto no son susceptibles de ser desempleados). En caso de que el Ministerio siga insistiendo en la utilización de una variable relacionada con el mercado laboral, el GOIB considera como más adecuada la utilización de los demandantes de empleo al final del ejercicio.

La propuesta del GOIB sería la utilización del **porcentaje de población en riesgo de pobreza o la tasa AROPE**, pero utilizando una media móvil de los últimos 3 años disponibles para evitar la volatilidad que presentan estos indicadores en las CCAA pequeñas. Además, para calcular el porcentaje de población en riesgo de pobreza (que también se utiliza en la tasa AROPE) es necesario tener en cuenta **umbrales de pobreza diferenciados** para cada comunidad autónoma. El nivel de renta está fuertemente correlacionado con el coste de la vida en cada región, lo que

provoca que familias con rentas similares tengan un poder adquisitivo muy diferente en función de la comunidad autónoma de residencia.

En caso de no tener en cuenta umbrales diferenciados para cada región, o incluso haciéndolo, habría que introducir alguna corrección coste de la vida. Aunque este tema será objeto de debate más adelante, consideramos que las necesidades de gasto en servicios sociales están condicionadas por el **precio de la vivienda**. El precio del metro cuadrado de alquilar una vivienda o el precio de adquisición pueden servir para equiparar las necesidades de gasto en servicios sociales (o al menos una parte de las necesidades) en términos reales.

3. En tercer lugar, también consideramos necesaria la inclusión del **porcentaje de población extranjera de fuera de la UE** como *proxy* de un indicador de necesidades. Según los datos de la Consejería de Servicios Sociales de Illes Balears, el porcentaje de usuarios de servicios sociales de los nacidos fuera de la UE es mucho más intensivo. Esto se justifica por una menor renta media, como ocurre incluso con otros países de la UE que no pertenecen a la zona euro. En 2020, el porcentaje de usuarios de servicios sociales básicos nacidos fuera de la UE fue de un 37,4% cuando el peso de esta población sobre el total de empadronados fue de 16,7%.

Este fenómeno es muy relevante en Illes Balears debido a que es una región con un mercado laboral muy dinámico, que atrae a muchos trabajadores de fuera, y el modelo productivo, con abundantes empleos poco cualificados. Esto aumenta de forma muy significativa la vulnerabilidad de muchas familias que, ante circunstancias adversas, caen rápidamente en una situación de pobreza. La población extranjera sufre más intensamente este tipo de situaciones al no contar con una red de protección familiar o social. A pesar de lo inequitativo de esta situación, es la realidad a la que debemos hacer frente en estos momentos.

6. Necesidades de gasto en resto de servicios

Tanto el ICE como el CTPE creen que la población empadronada debe ser un indicador de las necesidades de gasto en el resto de servicios, pero no descartan la utilización de otras variables. El informe comenta, de forma muy superficial, la

posibilidad de utilizar otras dos variables: la población flotante y la población inmigrante. También destaca el peso del gasto en infraestructuras dentro del gasto en el resto de servicios (véase cuadro 5.1 del informe).

En este punto, el GOIB desea realizar algunos comentarios relacionados con:

- Población residente versus población padrón
- Población flotante
- Población inmigrante
- Gasto en infraestructuras

6.1. Población residente versus población padrón

Así como parece adecuada la utilización de la población del padrón para otras necesidades de gasto, como la educativa o los servicios sociales, para el resto de servicios consideramos más adecuada la utilización de la población residente. Ésta se calcula con mayor frecuencia (semestral) y es la que se utiliza para calcular el PIB per cápita y para realizar comparaciones internacionales.

En el Cuadro 1, se ponen en evidencia las diferencias que existen entre los datos de la población residente y los datos del padrón. Las diferencias son positivas en algunas CCAA y negativas en otras. Los archipiélagos destacan por tener una población residente superior a la empadronada.

Cuadro 1. Diferencias entre población residente y la población del padrón

	Pob. Residente enero 2019 (1)	Pob. Padrón enero 2019 (2)	Diferencia (3)=(1)-(2)
Total Nacional	46,937,060	47,026,208	-89,148
01 Andalucía	8,427,404	8,414,240	13,164
02 Aragón	1,320,586	1,319,291	1,295
03 Asturias, Principado de	1,022,205	1,022,800	-595
04 Balears, Illes	1,188,220	1,149,460	38,760
05 Canarias	2,206,901	2,153,389	53,512
06 Cantabria	581,641	581,078	563
07 Castilla y León	2,407,733	2,399,548	8,185
08 Castilla - La Mancha	2,034,877	2,032,863	2,014
09 Cataluña	7,566,430	7,675,217	-108,787
10 Comunitat Valenciana	4,974,969	5,003,769	-28,800
11 Extremadura	1,065,424	1,067,710	-2,286
12 Galicia	2,700,441	2,699,499	942
13 Madrid, Comunidad de	6,641,648	6,663,394	-21,746
14 Murcia, Región de	1,487,663	1,493,898	-6,235
15 Navarra, Comunidad Foral de	649,946	654,214	-4,268
16 País Vasco	2,177,880	2,207,776	-29,896
17 Rioja, La	313,571	316,798	-3,227
18 Ceuta	84,829	84,777	52
19 Melilla	84,689	86,487	-1,798

Fuente: INE

6.2. Población flotante

El ICE y los expertos reconocen que la población flotante genera unas mayores necesidades de gasto de los servicios públicos competencia de las CCAA. El mayor impedimento para su inclusión en la fórmula de la población ajustada ha sido la dificultad para cuantificar el volumen de población ajustada en cada CCAA.

La no existencia de datos al respecto, no debe servir de excusa para su omisión el futuro modelo, sino que pone de relieve la necesidad de construir indicadores. Para el caso de los archipiélagos es relativamente sencillo su cálculo, ya que todas las entradas y las salidas de la comunidad autónoma se realizan a través de los puertos y aeropuertos, donde existe un control estricto de las entradas y las salidas. No obstante, para el territorio peninsular, al no existir fronteras (físicas o políticas) es necesario recurrir a vías indirectas para estimar la población flotante.

En el anexo 2, se comenta la metodología utilizada por el Instituto de Estadística de las Illes Balears para calcular la carga real de población en cada momento, el **Índice de Presión Humana** (IPH). Además, se ilustra la evolución de este índice a lo largo del año.

Adjunto al presente documento, se incluye un estudio realizado por la Universitat de les Illes Balears que permite aproximar la carga real de población de cada CCAA mediante la **explotación de BigData**. Dicho estudio está realizado por el mismo equipo que colabora con el INE para temas de reto demográfico.

En concreto, el estudio analiza los mensajes de la red social Twitter geolocalizados para analizar la residencia de las personas y sus movimientos. Los resultados, tal y como cabría esperar, revelan que Illes Balears es un caso muy especial por dos motivos: por la elevada población flotante en relación a su población residente y por la marcada estacionalidad de la misma.

El Cuadro 2 muestra que Illes Balears es la CCAA que tiene una mayor presión humana en temporada alta, a gran distancia de la segunda. Para el cálculo de la población ampliada se añaden las entradas que se producen a la población residente y se le restan las salidas de personas en el periodo considerado. Estas variables, tienen sus limitaciones, pero sirve como una primera aproximación de la presión humana que soporta cada CCAA en temporada alta y baja.

Cuadro 2. Población ampliada y relación con la población residente en 2018

CCAA	Pob INE		Población ampliada		Ratio	
	Temp. Alta	Temp. Baja	Temp. Alta	Temp. Baja	Temp. Alta	Temp. Baja
Andalucía	8.406.223	8.410.094	8.961.796	8.602.239	1,07	1,02
Aragón	1.315.733	1.313.135	1.484.844	1.443.250	1,13	1,1
Asturias, Principado	1.024.192	1.027.624	1.124.617	1.046.064	1,1	1,02
Balears, Illes	1.175.745	1.166.923	1.826.174	1.254.478	1,55	1,08
Canarias	2.188.314	2.177.048	2.438.189	2.402.301	1,11	1,1
Cantabria	580.971	581.294	758.610	590.881	1,31	1,02
Castilla y León	2.030.260	2.032.595	2.107.216	2.103.813	1,04	1,04
Castilla - la Mancha	2.410.369	2.418.556	2.542.661	2.458.620	1,05	1,02
Cataluña	7.516.151	7.488.717	8.109.763	8.072.479	1,08	1,08
Comunitat Valenciana	4.948.458	4.946.233	5.310.122	4.897.538	1,07	0,99
Extremadura	1.067.018	1.070.453	1.098.418	1.076.327	1,03	1,01
Galicia	2.699.001	2.703.149	2.905.206	2.656.667	1,08	0,98
Madrid, Comunidad de	6.586.681	6.549.519	6.196.936	7.157.579	0,94	1,09
Murcia, Región de	1.479.023	1.475.569	1.486.851	1.482.727	1,01	1
Navarra, Comunidad Foral de	646.148	643.866	687.862	650.008	1,06	1,01
País Vasco	2.172.266	2.170.868	2.087.905	2.166.935	0,96	1
Rioja, La	312.682	312.884	303.662	307.620	0,97	0,98

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de 2018 del INE y del trabajo adjunto de Ramasco et al (2022).

Ésta no es la única alternativa para aproximar la población flotante. De hecho, se pueden plantear diferentes alternativas:

1. Usar los **datos de las compañías de teléfono** para analizar la carga de población en cada territorio y observar sus cambios. Este tipo de datos ya ha sido utilizado en el pasado por la Administración General del Estado para analizar los movimientos de la población durante la pandemia.
2. Para el reparto de los fondos que se distribuyeron en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se utilizó como una de las variables de reparto la **producción de residuos**. Parece razonable asumir que la producción de residuos por habitante es similar en todas las CCAA. En Illes Balears se producen en torno a un 4% del total de residuos, cuando el peso de su población residente se sitúa en el 2,6%.

3. También se pueden utilizar las **encuestas disponibles en el INE** para estimar los movimientos de los residentes en España y de fuera de España. Nos referimos a las encuestas FRONTUR, para los extranjeros, y Encuesta de Turismo de Residentes y Familitur, para los movimientos nacionales. Si bien estas encuestas están enfocadas a los flujos turísticos, pueden servir para aproximar la población flotante.
4. Finalmente, también se pueden utilizar los datos de **plazas hoteleras combinados con los porcentajes de ocupación** que se publican en el INE mensualmente. Al igual que en el caso anterior, no se incluye a toda la población flotante, únicamente a los turistas que se alojan en establecimientos de oferta turística reglada, pero nos ofrece una *proxy* bastante robusta.

6.3. Población inmigrante

La población inmigrante, además de tener un impacto en el gasto educativo y en servicios sociales, tal como ya se ha mencionado, también puede tener un impacto en el gasto de algunas de las políticas del resto de servicios. Si bien creemos que el impacto en el resto de servicios puede no ser tan relevante como en los anteriormente mencionados, por coherencia con el documento aportado por el Ministerio, analizaremos este aspecto la presente sección.

El informe del Ministerio expone que el peso de la población inmigrante es pequeño en relación al total. Sin embargo, tal como se puede observar en el Cuadro 3, el peso de la población extranjera y/o la población nacida fuera de España es muy diferente en las diferentes regiones. Illes Balears duplica el porcentaje estatal de número de residentes extranjeros y los nacidos fuera de España. También se aprecian diferencias considerables en el número de extranjeros de fuera de la UE27 o nacidos fuera de la UE27. De hecho, Illes Balears presenta el porcentaje más elevado de población tanto en el epígrafe población nacida fuera de España como nacida fuera de la UE27.

Cuadro 3. Peso de la población extranjera y de la población nacida fuera de España

	Nacionalidad		País de nacimiento	
	% no España	% fuera UE27	% no España	% fuera UE27
Total Nacional	11.25%	6.32%	15.26%	10.31%
01 Andalucía	8.67%	4.25%	10.69%	6.08%
02 Aragón	11.65%	6.23%	14.24%	9.07%
03 Asturias, Principado de	4.75%	2.86%	8.42%	5.79%
04 Balears, Illes	22.46%	9.63%	27.31%	15.73%
05 Canarias	16.41%	6.15%	22.72%	13.10%
06 Cantabria	6.29%	3.66%	9.79%	6.81%
07 Castilla y León	6.48%	3.56%	8.91%	5.50%
08 Castilla - La Mancha	9.67%	5.19%	11.41%	7.18%
09 Cataluña	14.52%	9.61%	19.34%	14.76%
10 Comunitat Valenciana	14.80%	6.61%	18.13%	9.97%
11 Extremadura	3.43%	2.07%	4.64%	2.96%
12 Galicia	4.56%	2.97%	9.60%	6.53%
13 Madrid, Comunidad de	12.81%	8.08%	19.97%	15.59%
14 Murcia, Región de	14.27%	10.22%	16.85%	12.29%
15 Navarra, Comunidad Foral de	10.16%	6.43%	15.80%	11.91%
16 País Vasco	6.50%	4.92%	9.67%	7.85%
17 Rioja, La	12.37%	6.94%	15.09%	10.04%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

6.4. Gasto en infraestructuras

El propio informe del Ministerio, en la página 68, menciona que el gasto más relevante en el grupo del resto de servicios es el gasto en infraestructuras, con un peso de un 18% sobre el gasto en resto de servicios. El informe destaca como variables explicativas del gasto en infraestructuras: la superficie, la distancia entre entidades y los núcleos de población. Estas dos últimas, muy correlacionadas con variables contempladas en la propuesta: la superficie y el número de entidades singulares.

Sin embargo, el gasto en infraestructuras también depende de otras variables que no han sido analizadas, como la población flotante, el crecimiento de la población o el precio del suelo.

Ya se han comentado los efectos en las necesidades de gasto de la población flotante, especialmente en el gasto sanitario y el resto de servicios.

El **crecimiento de la población** es otra variable determinante para explicar las necesidades de infraestructuras.

Illes Balears es la comunidad autónoma que más crece en términos relativos en todo el Estado. Muy por encima de la media si tenemos en cuenta toda la serie histórica que publica el INE desde el 1998. En términos globales, al no disponer de una diferenciación adecuada por islas en los datos del INE como sería deseable, en los últimos 20 años España ha aumentado su población en 7 millones de personas, un 17,9% mientras el archipiélago lo ha hecho un 38,5%, más del doble. (326.000 habitantes). De nuevo la cifra más elevada de todo el Estado. Sólo en los últimos cinco años, el archipiélago ha visto aumentada su población en 68.101 personas (véase el informe del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears que se incluye entre la documentación adjunta).

Se ha puesto como ejemplo, la necesidad de adaptar las infraestructuras educativas a un alumnado creciente, que incorpora una media de 3.000 alumnos cada año en enseñanza no universitaria y la necesidad también de proyectar las necesidades futuras de acuerdo con las tendencias de los crecimientos de la población estudiantil. Y por la cual no se recibe ninguna financiación en el momento presente. Esto se puede hacer extensivo a todo tipo de infraestructuras.

El crecimiento de la población rápido genera una congestión de los servicios públicos debido a que la capacidad instalada es insuficiente. Además, puede provocar un fenómeno de superpoblación en algunas zonas.

La Dirección General de Financiación de Illes Balears ha llevado a cabo un estudio para analizar este fenómeno. Al igual que en el informe del Ministerio, para el estudio se han utilizado los datos de COFOG y se realizan los ajustes que se detallan en el Anexo 1 del informe del Ministerio. Los datos de COFOG, no sólo permiten distinguir entre las diferentes competencias (sanidad, educación, servicios sociales y resto de servicios), sino que también distinguen entre el gasto corriente y el gasto de capital. Una vez realizada esta división, se puede calcular el esfuerzo inversor de cada comunidad para cada una de las cuatro competencias y en su conjunto. El esfuerzo inversor se define como el gasto de capital en relación

al gasto total¹². En las regresiones realizadas se obtiene una correlación positiva entre el crecimiento de la población y el esfuerzo inversor para los años analizados (2017 y 2019) en todas las competencias. No obstante, el coeficiente no es estadísticamente significativo y el poder explicativo de la regresión (medido por el R^2 ajustado) es muy bajo. Que no sea significativo el coeficiente cuando la realidad nos presenta una necesidad acuciante de nuevas infraestructuras puede explicarse por varias causas, a modo de ejemplo mencionamos dos de ellas. En primer lugar, es posible los que diferentes niveles de financiación y las reglas fiscales condicionan las posibilidades reales de inversión y las CCAA priorizan hacer frente al gasto corriente y pospongan las inversiones en un entorno demanda de servicios crecientes insuficientemente financiados. En segundo lugar, también hay que tener en cuenta que para financiar algunas inversiones se recurre a instrumentos financieros que provocan que éstas no figuren en el capítulo 6 de gasto de las CCAA del año en que se realizan. Éste, es el caso de las mayores inversiones sanitarias realizadas en el archipiélago, nos referimos a la construcción de los hospitales, que se ha realizado en régimen de concesión administrativa.

Otra de las variables que influye en las necesidades de gasto de las infraestructuras (de todas las competencias) es el **precio del suelo**. Para la construcción de colegios, hospitales, residencias, carreteras, etc. es necesario la adquisición de suelo por parte de la administración. En ausencia de un factor del coste de la vida para tener en cuenta el diferente coste de provisión de los servicios públicos en cada región, se debería incluir un factor corrector del coste del suelo, que acaba repercutiendo en un incremento de coste de las infraestructuras. Alternativamente, también se podrían utilizar los precios de la vivienda, que no sólo recogen el precio del suelo e incluyen otros costes de construcción (materiales, salarios...).

El nivel de precios, así como el precio de la vivienda y el precio del suelo en cada CCAA, se tratará en profundidad en la sección 8, como una variable correctora

¹² Otra posibilidad que también se ha contempló es analizar la inversión per cápita en cada comunidad para cada competencia directamente. Sin embargo, la inversión per cápita está muy condicionada por la financiación que recibe cada comunidad y las reglas fiscales, que condicionan las posibilidades inversoras por habitante de cada región.

debido a su impacto transversal en las necesidades de gasto de todas las competencias.

Obviamente, el precio de la vivienda también tiene un impacto directo en la **política de vivienda**, que se incluiría en el grupo de resto de servicios discutido en esta sección.

7. Variables correctivas de naturaleza geográfica

7.1. Superficie

La superficie es una variable que se ha utilizado históricamente en los SFA. Tanto el ICE como el CTPE justifican su inclusión, aunque Pérez y Pérez (2019) proponen que se reduzca su peso del 1,8% al 1% por considerar que está sobreponderada.

El informe justifica (en la pg. 68), de manera intuitiva, la inclusión de la superficie alegando que:

- Ésta es relevante en la determinación de las necesidades de gasto de algunas competencias, como por ejemplo las políticas medioambientales o las infraestructuras. En relación a las primeras, queremos manifestar que el peso de las políticas medioambientales en gasto total de las CCAA es insignificante. De otra parte, el gasto en infraestructuras para las conexiones entre núcleos poblacionales está en gran parte financiada directamente por el Estado (a excepción de lo que ocurre en los archipiélagos, donde las CCAA y entidades locales son los competentes).
- La superficie aumenta el coste de la provisión de los servicios públicos fundamentales, ya sea por la necesidad de aumentar el número de centros o bien por el aumento de coste de los desplazamientos. Este es un fenómeno que también se produce en los archipiélagos con la doble y la triple insularidad, que será tratado más adelante.
- La relación que tiene esta variable con la despoblación. Esta cuestión se tratará en el siguiente apartado.

En el informe se echa en falta un esfuerzo por intentar cuantificar el impacto de la superficie en las necesidades de gasto y, tal como comenta el ICE, valorar el peso

adecuado. De los tres puntos anteriores, entendemos que el que supone un impacto mayor sobre las necesidades de gasto es el segundo, por el aumento de costes de los desplazamientos o un mayor número de centros. Por ejemplo, la distancia de la población al hospital de referencia de la provincia es un factor determinante necesidades de gasto que se puede aproximar por la superficie. Siguiendo el mismo razonamiento, entendemos que el mar que separa a las islas del archipiélago también se debe tener presente. Separa incluso más el mar de lo que pueda separar una cordillera o un desierto. En esta línea, la propuesta de Illes Balears es que se tenga en cuenta la superficie de todo el archipiélago (incluyendo la superficie terrestre y marina) para el cálculo de esta variable correctora (al estilo de las “aguas canarias” contempladas en el Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias¹³). En caso de no considerar esa variable, como mínimo, se deberían incluir dentro de la superficie las aguas interiores, sobre las que la comunidad autónoma tiene competencias. Se adjunta en el anexo 1, la definición de aguas interiores y su distribución en las CCAA.

7.2. Dispersión y despoblación

La **dispersión**, igual que la insularidad, es una variable que incide en las necesidades de gasto de las regiones. Las economías de escala que genera el efecto aglomeración no son de aplicación si tenemos a la población dispersa. No obstante, tenemos serias dudas que la mejor variable para recoger dicho impacto sea el número de entidades singulares. De hecho, el ICE ya comenta que este indicador es mejorable.

Las entidades singulares son unidades muy heterogéneas entre ellas y en cierta medida arbitrarias. Parece más adecuado medir la dispersión con un indicador de densidad de población, aunque el propio informe, en su pg. 74, demuestra que introducir la densidad de la población es equivalente a introducir la superficie.

Si analizamos la distribución de las entidades singulares en base a la última liquidación del SFA (año 2019), se aprecian diferencias muy significativas entre

¹³ El concepto de aguas canarias se define en el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Véase https://es.wikipedia.org/wiki/Canarias#Las_aguas_canarias para más información. Consultado del 22/1/2022.

CCAA muy difícilmente justificables por criterios económicos de necesidades de gasto, tal y como se aprecia en la tabla 6.8 del informe. Galicia contiene más de la mitad de las entidades singulares de las CCAA de régimen común. Asturias, a pesar de tener un 2,3% de población¹⁴, cuenta con un 11,69% de las entidades singulares. Por otro lado, Castilla la Mancha con un 4,6% de la población y una superficie¹⁵ de 16,27% únicamente cuenta con un 2,88% de las entidades singulares.

En cuanto a la **despoblación**, cabe reconsiderar si es necesaria la inclusión de la nueva variable. En la actualidad ya existen otros recursos de los que se benefician especialmente las CCAA que sufren el fenómeno de la despoblación, como es el Fondo de Compensación Interterritorial.

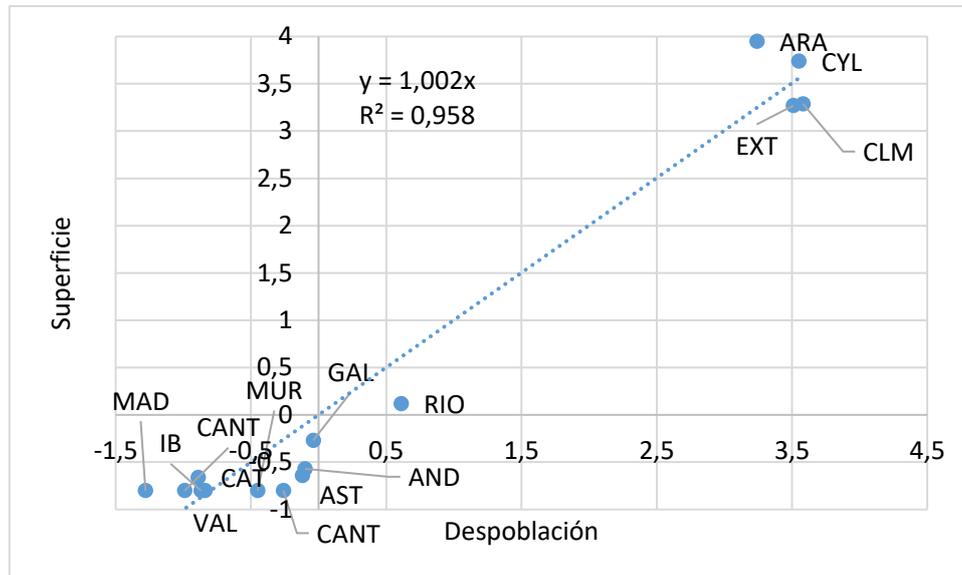
Además, la despoblación está muy correlacionada con la superficie de las CCAA, con lo que introducir la despoblación, en la práctica, sería como añadir peso a la variable superficie, cuando en ningún caso se justifica que el peso actual sea insuficiente.

Véase la Figura 1 para constatar la elevada correlación entre la variable superficie y la despoblación. Los datos utilizados proceden del cuadro c del anexo 8 del artículo de De la Fuente (2021), donde se presenta el efecto de cada una de las variables/competencias en la población ajustada. Las cifras representan el efecto de la variable en la población ajustada en relación a la población en puntos porcentuales. Por tanto, el cero refleja que el peso de la variable es equivalente a la población de esa comunidad. En el gráfico, cifras positivas (negativas) reflejan un mayor (menor) peso de la superficie para la comunidad autónoma que el de su población.

¹⁴ Según los datos de padrón del INE de 2019.

¹⁵ Véase cuadro 6.5 en la pg. 78 del informe.

Figura 1. Relación entre la variable superficie y la variable despoblación



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro c del anexo 8 del artículo de De la Fuente (2021)

7.3. Insularidad

El ICE, la CTPE y el informe coinciden en mantener la insularidad como un factor que aumenta de manera transversal las necesidades de gasto de las competencias de la comunidad autónoma. El informe se decanta porque la insularidad tenga un peso similar en la nueva población ajustada.

Cabe recordar que la insularidad es la única variable correctora considerada que tiene el respaldo de la Constitución Española en su artículo 138. Por otro lado, el artículo 174 del Tratado de Fundación de la Unión Europea reconoce la insularidad como una desventaja estructural permanente y estipulan que la Unión Europea debe conceder una atención especial a estas regiones Además el parlamento Europeo prepara un informe de iniciativa propia en el que insta a las Instituciones de la Unión Europea a analizar el coste de la insularidad y acercarse a los informes ya existentes en esta materia.¹⁶

El GOIB coincide con los informes anteriores en que la insularidad genera unos sobrecostes, tanto públicos como privados, que hacen necesario tenerla en

¹⁶ Del proyecto de informe sobre las islas de la UE y la política de cohesión: situación actual y retos de futuro [2021/2079(INI)] de la Comisión de Desarrollo Regional.

cuenta a la hora de calcular las necesidades de gasto. No obstante, el GOIB realiza los siguientes comentarios. El primero, en cuanto al peso debe tener la insularidad. Segundo, la evolución del peso de la variable. El tercero, en cuanto al reparto entre los dos archipiélagos. Finalmente, también se reflexiona sobre la doble y la triple insularidad.

1. Peso de la variable

En el SFA la insularidad tiene un **peso de 0,6%** y se reparte, según establece el artículo 9 de las Ley 22/2009, “proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares”. Esto acaba suponiendo un reparto de un 20,09% para Illes Balears y un 79,91% para Canarias. Teniendo en cuenta el importe del Fondo de Garantía de 2019 (en su última liquidación), representó para Balears 99 € per cápita (113,8 M€ en total).

El GOIB considera que este importe es insuficiente para el sobrecoste que debe afrontar la comunidad autónoma y que afecta a múltiples dimensiones:

- Mayores costes para la contratación del personal: los pluses de insularidad.
- Al igual que sucede con la dispersión, tal como comenta el informe en las pg. 68-69, aumenta el número de centros necesarios (ya sean hospitales, residencias, centros educativos...) o aumenta los costes de desplazamiento.
- Eleva el coste de la vida por aumentar los costes de transportes, lo que también acaba repercutiendo en las compras que realiza la administración
- Genera un sobrecoste en el transporte y tratamiento de los residuos
- Y un largo etcétera.

Para un análisis exhaustivo de los costes de la insularidad, tanto públicos como privados, se puede consultar los informes realizados por la Universitat de les Illes Balears (2014 y 2016)¹⁷.

2. Evolución del peso de la insularidad

En cuanto a la **evolución del peso de la variable**, el GOIB considera que el peso de la variable insularidad no debería ser fijo y debería evolucionar de la misma

¹⁷ <https://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2003459&coduo=185&lang=ca>

forma que lo hace la población en términos relativos. Si se mantiene constante el peso, la compensación relativa que se recibe por habitante de los archipiélagos disminuye cuando la población de los archipiélagos crece a un ritmo superior al resto de regiones.¹⁸

Esta situación se puede corregir utilizando la tasa de variación que ha experimentado la ratio entre población de los archipiélagos y la población de las CCAA de régimen común. El peso de la variable insularidad se debería aumentar (o disminuir, en el caso de que el peso relativo de los archipiélagos fuese menor) en relación a dicha tasa de variación. En el Cuadro 4, se muestra cuánto debería haber crecido el peso de la insularidad entre 2009 y 2020 en función del mecanismo propuesto: el peso de la insularidad debería haber aumentado en 3,46%, pasando del actual 0,6% a 0,62%.

Cuadro 4. Peso de la población de los archipiélagos y corrección propuesta del peso de la insularidad

CCAA	Población padrón		peso archipiélagos		índice de variación
	2009	2020	2009	2020	
Illes Balears	1.095.426	1.171.543			
Islas Canarias	2.103.992	2.175.952			
Total archipiélagos	3.199.418	3.347.495	7,88%	8,15%	3,46%
Resto CCAA régimen común	40.591.502	41.050.321			
Total CCAA régimen común	43.790.920	44.397.816			

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del padrón del INE

Las proyecciones de población del INE indican que este fenómeno no es coyuntural. En los próximos lustros esta tendencia de Illes Balears a crecer por encima del resto se mantendrá.

Este mismo argumento también sirve para poder justificar que el **resto de variables correctoras** que no varían a lo largo del tiempo (el caso de la

¹⁸ Para ilustrar este fenómeno, vamos a realizar un ejemplo numérico hipotético. Supongamos que la población se duplica en los archipiélagos, pero se mantiene constante en el conjunto de CCAA. La compensación por insularidad seguirá siendo 0,6% para atender al doble de población. Suponiendo que el Fondo de Garantía se mantiene constante y que tiene un importe de 1.000 M€, la insularidad supondría 6 M€. Si los archipiélagos suponemos que tienen 3 millones de habitantes, esto supone 2 € per cápita. Si los habitantes se duplican y pasan a 6 millones, *ceteris paribus*, supondrá una compensación de 1 € por habitante. Nótese que el Fondo de Garantía se mantiene constante porque suponemos que la población y la capacidad fiscal de las CCAA no varía.

superficie) o lo hacen muy lentamente (el caso de la dispersión). Éstas deberían reducir su peso ya que benefician a las CCAA donde la población se ha reducido o aumenta más lentamente, haciendo que la compensación que reciben por habitante sea cada vez mayor. En consecuencia, el resto de variables correctoras actuales, se deberían reducir de manera proporcional al aumento del peso de la insularidad para que la suma de todas siguiese teniendo el mismo peso.

3. Reparto entre los archipiélagos

Otro de los aspectos a comentar es el ilógico **reparto entre los dos archipiélagos**. Según el criterio actual, se tienen en cuenta la distancia entre las capitales insulares y la península. Este criterio no atiende, en absoluto, a las necesidades de gasto derivados de la insularidad. En este sentido, si bien se podría pensar que la mayor distancia provoca un aumento de los costes de transportes de las mercancías, este aumento puede no ser lineal o incluso ser inexistente. Estudios recientes (véase el estudio de la UIB, 2016) demuestran que la menor distancia entre las islas puede provocar mayores costes de transporte de mercancías, ya que no sale a cuenta el transporte de contenedores y el transporte de los transportistas con sus camiones resulta más caro al no aprovechar las economías de escala.

Además, se ignora por completo el problema de la doble y la triple insularidad. Se puede entender que Canarias se lleve una porción mayor del Fondo de Garantía destinado a insularidad. Por un lado, Canarias tiene un mayor número de islas pobladas (siete¹⁹ frente a las cuatro de Illes Balears). Por otro lado, tiene una mayor población (2,175,952 habitantes frente a los 1,171,543 habitantes de Illes Balears). Tampoco nos olvidamos que Canarias, además de ser un archipiélago son una región ultraperiférica; pero gracias a ello, tienen otras ventajas.

El GOIB considera que un reparto más equilibrado podría realizarse atendiendo a la población. En todo caso, entendemos que Canarias no debería salir perjudicada respecto a la situación actual con esta propuesta, por lo que el peso de la insularidad debería incrementarse lo suficiente para evitar que esto ocurra.

¹⁹ Son 8 islas si contamos la Graciosa, que tiene menos de 800 habitantes.

4. Doble y triple insularidad

Finalmente, cabe destacar el sobrecoste de la **doble y la triple insularidad**. Esto justifica, por ejemplo, la diferente organización administrativa. Illes Balears, a pesar de ser una comunidad autónoma uniprovincial y no tener diputaciones, tiene un consejo insular en cada isla, que asumen algunas de las competencias propias de las CCAA o las diputaciones en otros territorios, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. En el caso de Canarias sucede algo similar, donde hay dos provincias, pero existe un cabildo en cada isla poblada (excepto en la Graciosa) que tiene un papel similar a los consells insulares en Illes Balears.

7.4. Orografía

Si bien la orografía tiene un impacto en el coste de las infraestructuras y en otros servicios públicos. El impacto es muy heterogéneo y la casuística ilimitada. Consideramos que es muy difícil encontrar una variable objetiva, diferente de las ya analizadas o que no esté estrechamente con las mismas. En todo caso, del mismo modo que el informe del Ministerio, el sobrecoste de la orografía en el conjunto del gasto de las CCAA entendemos que es muy pequeño, por lo que no creemos necesaria su inclusión en la población ajustada.

8. Variables correctivas de naturaleza no geográfica

8.1. Costes fijos

Los costes fijos tienen una justificación económica, ya que las CCAA menos pobladas no pueden aprovechar las economías de escala de las que están mucho más pobladas. Este factor es más evidente en los archipiélagos, donde la necesidad de duplicar algunas instalaciones en cada una de las islas supone un sobrecoste, tal y como ya se ha comentado.

En el caso de los archipiélagos, la valoración de los costes fijos debería realizarse, no como si fuesen una única región, sino que se debería considerar como la suma de varias regiones, cada una de ellas compuesta por una de las islas. De este modo, Illes Balears no debería considerarse como una región de 1,2 millones de habitantes sino como 3 islas de menos de medio millón y otra de entre medio y un millón de habitantes. Esto permitiría tener en consideración la diferente

estructura de los archipiélagos, donde la existencia de varias islas, en las que existe un consejo insular o un cabildo, condiciona sus costes.

Además, esta variable ya existía en los SFA anteriores y está respaldada por el ICE, el CTPE y los expertos en financiación de los que se hace eco el informe en sus pg. 106 y 107.

Al igual que en el informe, no vemos el sentido de incorporar una variable que recoja **deseconomías de escala** para las CCAA más pobladas, por dos motivos: primero, sería una variable que contrarrestaría los objetivos logrados con los costes fijos; segundo, la evidencia empírica parece reflejar que las deseconomías de escala afectan puntualmente a algunas competencias, pero las economías de escala son la norma general.

8.2. Diferencias en niveles de precio

El GOIB considera imprescindible introducir las diferencias de coste de provisión de servicios de las CCAA a través de un indicador de nivel de precios o coste de la vida. El Fondo de Garantía pretende dotar a las CCAA de unos recursos similares para lograr la equidad en la provisión de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio. No obstante, esto no se puede lograr si existen diferencias de precios muy significativas entre las regiones que hacen que el coste de proveer el mismo servicio sea dispar.

El ICE ya señala la necesidad de introducir este indicador, aunque reconoce las dificultades técnicas existentes. Por su parte, el informe del Ministerio analiza las diferencias de precios y de salarios entre las CCAA, pero concluye que no se deben incorporar esas diferencias de precios alegando, por un lado, que las diferencias de salarios pueden responder a decisiones políticas y no de mercado; por otro lado, que no existen indicadores oficiales de los niveles de precios o salarios.

El informe también recoge los resultados de varios trabajos que tratan de aproximar las diferencias de niveles de precio entre CCAA y evidencian su heterogeneidad, si bien no se menciona uno de los estudios más recientes, el trabajo de Costa et al (2019). Entre los trabajos comentados en el informe, destaca el trabajo de De la Fuente (2017) que recoge los niveles de precios de trabajos previos para su posible introducción en el cálculo de la población ajustada. Su

estudio reconoce que sería buena idea introducir una variable de nivel de precios. En concreto, desaconseja utilizar un IPC regional, debido a que las CCAA no consumen el mismo tipo de bienes que los hogares y empresas.

Las principales conclusiones que saca el GOIB de todo ello son:

- Es conveniente la introducción de un índice de precios de las CCAA en el cálculo de la población ajustada.
- El INE debería ser el encargado de elaborar dicho índice. De esta forma se superaría la crítica que se realiza en el informe de que no existen índices oficiales. Destacar que el INE ya dispone de la información sobre el gasto realizado y los precios en cada CCAA. De hecho, ya calcula la variación del IPC en cada CCAA, pero no ofrece valor del IPC (valor en niveles).
- El índice de precios que se introduzca en la población ajustada, en la medida de las posibilidades técnicas y disponibilidad de la información, debería utilizar una cesta de consumo diferente del IPC que calcula el INE para el conjunto del Estado, utilizando una cesta que pondere los bienes en función de los gastos de las administraciones de las CCAA. Es decir, si las administraciones de las CCAA apenas gastan en alimentación (directa o indirectamente), este grupo de bienes debería pesar muy poco en el índice de precios.
- Entendemos que el precio de la vivienda puede ser una variable muy relevante porque denota unas mayores necesidades de gasto en aspectos ya comentados: políticas de vivienda, servicios sociales e infraestructuras en general. Además, el precio de la vivienda es un factor muy relevante para garantizar que los trabajadores de la administración tengan un poder adquisitivo similar en todas las CCAA.

Al igual que en el informe del Ministerio, entendemos que los salarios de los empleados públicos, que son la partida de gasto más importante de las administraciones de las CCAA, pueden estar condicionados por decisiones políticas y las reglas fiscales. Si bien hay que tener presente que la administración compite con el sector privado para captar a los trabajadores. Por ejemplo, es sabido que a la administración le es difícil contratar a programadores informáticos ya que estos en el sector privado suelen obtener salarios mucho más elevados a los que la administración no puede llegar.

En definitiva, los salarios de la administración pública de las CCAA deben estar en sintonía con los del sector privado en cada región para una determinada categoría. De otro modo, quizás no se vea un reflejo en el gasto realizado por la administración, pero sí en la dificultad para cubrir las plazas o capacidad para captar el talento.

En este sentido, podemos mencionar los problemas que históricamente tiene la CCAA de Illes Balears para la contratación de profesorado y médicos, especialmente en Ibiza y Formentera, pese a la existencia de pluses de insularidad y otras compensaciones. Esto repercute en la existencia de plazas vacantes y una elevada rotación del personal que, aunque no tenga un reflejo directo en el coste, sí lo tiene en la calidad del servicio. La causa principal que explica esta situación es la gran dificultad que se tiene para atraer a trabajadores de fuera debido al elevado coste del precio de la vivienda, por ello nos parece muy interesante que su utilice el precio de la vivienda como un indicador de necesidades de gasto en el sistema.

En el Cuadro 5 se muestran los índices de precio calculados en el estudio de Costa et al (2019). Madrid y Cataluña son las dos CCAA con un índice de precios más elevado. Illes Balears también se sitúa con un nivel de precios por encima de la media.

Cuadro 5. Índices de precio relativos obtenidos de Costa et al (2019)

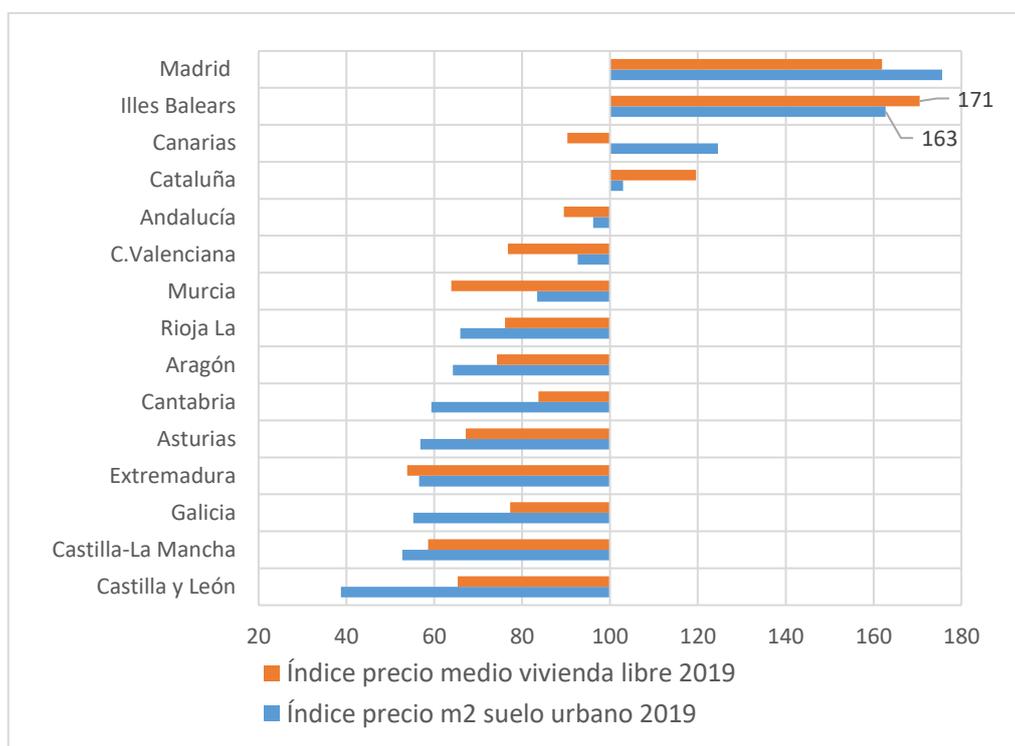
	Índice de precios
Andalucía	87,95
Aragón	94,98
Asturias	98,89
Balears	106,24
Canarias	100,07
Cantabria	98
Castilla -La Mancha	84,59
Castilla y León	94,67
Cataluña	105,08
Ceuta	103,4
Extremadura	84,62
Galicia	92,85
La Rioja	93,15
Madrid	115,01
Melilla	99,72
Murcia	88,83
Navarra	100,27
País Vasco	106,69
Valencia	95,64

Como hemos comentado, el gasto de capital y la política de infraestructuras es relevante en el gasto de las CCAA en todas las competencias y de manera destacada en los servicios públicos fundamentales, el nivel de precios de la vivienda, de momento, no se han tenido nunca en cuenta en el sistema de financiación, a pesar de evidente impacto transversal en el coste de provisión de servicios públicos. Alternativamente también se podría utilizar el nivel de precios del suelo como variable que recoja las mayores necesidades de gasto mencionadas.

Tanto para el precio de la vivienda como para el precio del suelo se dispone de estadísticas oficiales. El INE ofrece el precio del m² de la vivienda, tanto libre como usada, en cada CCAA. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana facilita estadísticas que permiten comprobar que el precio medio del metro cuadrado de suelo urbano.

En la Figura 2 se muestra la situación de las distintas comunidades en ambos indicadores. En primer lugar, se observa una gran correlación entre el precio de la vivienda y el precio del suelo, aunque el precio del suelo presenta una mayor heterogeneidad entre CCAA. En segundo lugar, Illes Balears tiene unos índices muy por encima de la media, concretamente un 71% superiores en el caso del precio de la vivienda y un 63% en el caso del precio del suelo, cifras sólo comparables a las de Madrid.

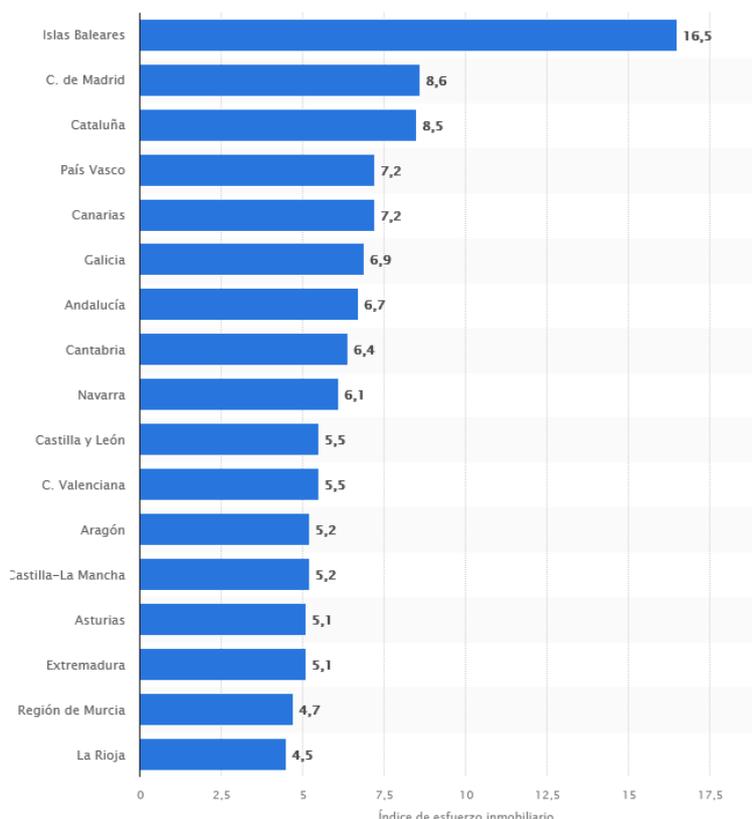
Figura 2. Índices del precio del suelo y precio de la vivienda en el año 2019 (base 100)



Fuente: INE para el precio medio de la vivienda y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el del suelo.

En la Figura 3 mostramos el esfuerzo índice de esfuerzo inmobiliario. Éste indica en número de años que deberíamos dedicar nuestro salario íntegramente para la adquisición de la vivienda. En Illes Balears hay que dedicar más de 16 años de sueldo para adquirir la vivienda y se sitúa claramente a la cabeza en el índice de esfuerzo inmobiliarios.

Figura 3. Índice de esfuerzo inmobiliario



Fuente: Statista, <https://es.statista.com/estadisticas/544760/indice-de-esfuerzo-para-comprar-una-vivienda-en-espana-por-cc-aa/> , consultado el 27/1/2022.

8.3. Diferencias de renta

El informe del Ministerio argumenta que una mayor renta está asociada con una mayor proporción de estudiantes en colegios privados y ciudadanos con seguro privado, lo que podría dar pie a pensar que existen unas menores necesidades de gasto en las CCAA más ricas. Tras realizar su análisis concluye que esta variable no debería introducirse en la población ajustada.

Sin embargo, no se cuestiona que la demanda de servicios, tanto públicos como privados, depende positivamente de la renta. Si los contribuyentes de una determinada región tienen una mayor renta, pagarán más tributos y exigirán

unos niveles de servicios públicos más elevados. De esta forma, resulta natural que países con elevado poder adquisitivo, como por ejemplo Dinamarca, demanden mejores servicios y su gasto público en ellos sea mayor al de países con menor poder adquisitivo, como por ejemplo en Portugal. El mismo argumento se podría aplicar entre las diferentes regiones. Por ello, en caso de introducir la renta en la población ajustada consideramos que debería hacerse en el sentido contrario; esto es, aumentando la población ajustada de las regiones con mayor renta.

Además, reducir el gasto sanitario (o educativo) en las CCAA más ricas puede provocar una segmentación de los usuarios que derive en una prestación de servicios deficiente en aquellas con mayor renta, que acabe derivando en una mayor proporción de la población que se ve empujada a recurrir al sistema privado. Ya se ha comentado, en el apartado de las necesidades de gasto sanitario, que el elevado porcentaje de la población con seguros privados de Illes Balears, era consecuencia de una capacidad instalada incapaz de atender adecuadamente a la población residente y la flotante.

9. Conclusiones respecto a la propuesta de la población ajustada

En primer lugar, queremos valorar los avances del Ministerio de Hacienda y Función Pública por actualizar un sistema de financiación que lleva desde el año 2014 pendiente, así como la consideración de las aportaciones de las CCAA respecto al futuro modelo.

El cálculo de población ajustada del SFA, como método para determinar la distribución horizontal de una parte de los recursos del sistema, en orden a las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, es un elemento importante del actual modelo que requiere revisión periódica para asegurar su adaptación objetiva al momento. Sin embargo, desde Illes Balears consideramos que no constituye uno de los elementos más disfuncionales del SFA.

Resulta complicado ofrecer la visión de Illes Balears respecto a la población ajustada sin conocer la estructura del nuevo SFA. En cualquier caso, el documento de alegaciones pone sobre la mesa algunos aspectos que son importantes para nuestra comunidad y se justifican desde el punto de vista técnico.

A modo conclusivo, queremos destacar algunas de las ideas recogidas a lo largo del presente documento:

- En cuanto a los pesos de cada una de las competencias, nos parece adecuado que los pesos de las competencias se calculen en base al gasto real de las CCAA en las mismas, si bien hay que tener en cuenta que la nueva Ley de Educación prevé un **aumento del gasto en educación**.
- Respecto a las variables poblacionales consideradas en cada una de las competencias, hay variables como la población flotante o el crecimiento de la población que juegan un papel muy relevante en las necesidades de gasto en varias de las competencias y que no se incluyen en la propuesta del ministerio. La **población flotante (y su estacionalidad)**, genera una mayor demanda de muchos de los servicios públicos y obliga a tener una capacidad instalada superior a aquellas regiones, como en el caso de Illes Balears, donde dicha población tiene un peso importante. Por su parte, el **crecimiento de la población** aumenta las necesidades de incrementar las infraestructuras de forma permanente.
- El informe del Ministerio analiza las variables correctivas:
 - o En este sentido, el presente documento ofrece argumentos para justificar que la **variable insularidad** aumente su peso, para que la compensación por habitante se mantenga a lo largo del tiempo. Además, la compensación actual está lejos de cubrir el coste producido por la insularidad y la plurinsularidad (es decir, el hecho archipelágico). Finalmente, el criterio de reparto se debería centrar en los habitantes insulares, repartiendo la parte del fondo dedicado a insularidad en función de la población de los archipiélagos, en vez del uso de criterios geográficos para su reparto que poco tienen que ver con los costes insulares y plurinsulares.
 - o Nos parece un acierto la introducción de una variable que tenga en cuenta los **costes fijos** y se haga eco del no aprovechamiento de las economías de escala de las CCAA con menor población. Esta variable es especialmente relevante en los archipiélagos donde la estructura administrativa es diferente debido a la importancia de las entidades locales, en concreto nos referimos a los cabildos y los consells insulares.

- Queremos destacar la necesidad de introducir una variable correctora transversal que capture el diferente coste de provisión de servicios en cada región debida a la diferencia de **precios relativos**. También, cabe considerar el impacto que tiene el precio del suelo o el precio de la vivienda en determinadas competencias. El **precio de la vivienda**, además de repercutir en las políticas de vivienda, tiene un impacto relevante en otras competencias afectando a los servicios sociales o el precio de las infraestructuras, ya que el precio de la vivienda refleja el coste de construcción y del suelo.

En cualquier caso, confiamos en que se sigan dando los pasos oportunos para seguir revisando el sistema de financiación y que se continúe contando con las opiniones y aportaciones de las CCAA.

Anexo 1: superficie de las Comunidades Autónomas incluyendo aguas interiores y exteriores

Competencias en aguas interiores y exteriores

Las aguas interiores que son delimitadas por el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, son competencia de las distintas comunidades autónomas del litoral.

La competencia en las aguas exteriores, que son el resto de aguas jurisdiccionales españolas son competencia de la Administración del Estado.

Definiciones

Aguas exteriores: aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, situadas por fuera de las líneas de base, tal y como se contemplan en la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de jurisdicción marítima a doce millas, a efectos de pesca, y en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, de aguas jurisdiccionales, líneas de base rectas para su delimitación.

Aguas interiores: aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española situadas por dentro de las líneas de base.

Tabla A1. Jurisdicciones marítimas en España. Datos básicos.

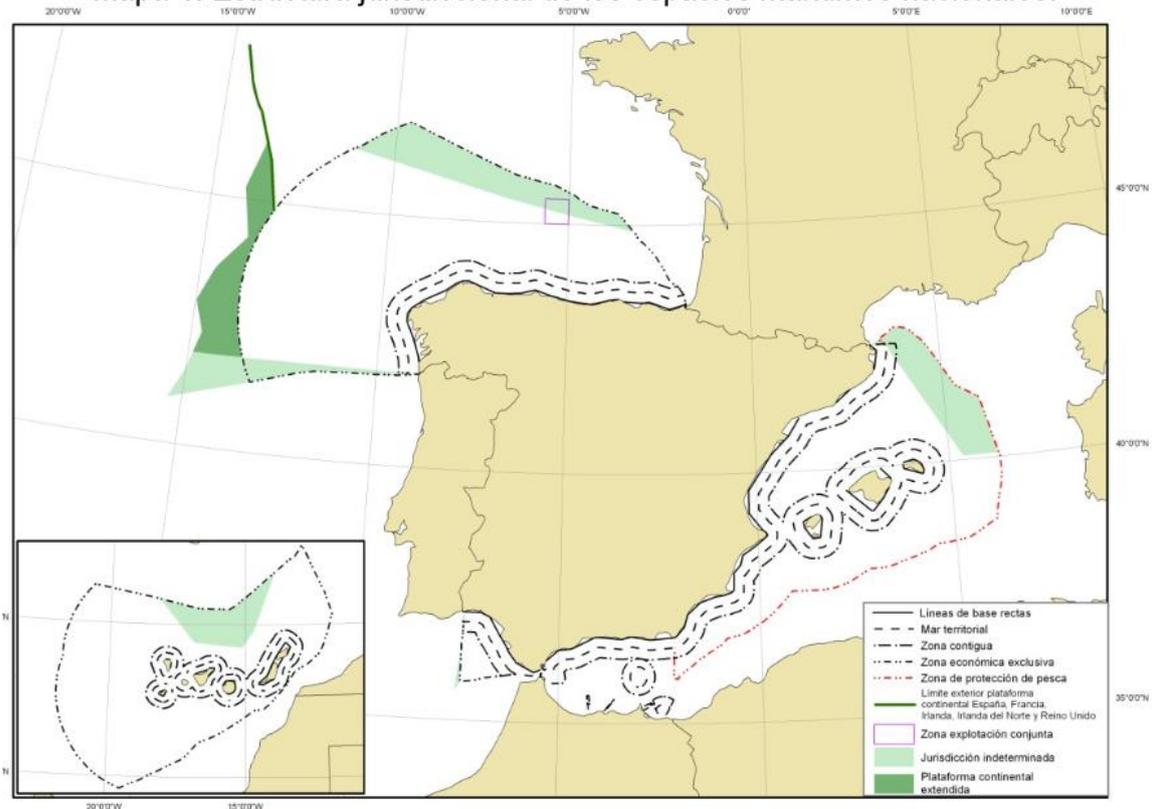
TIPO JURISDICCIÓN	ÁREA (km ²)
Líneas de base recta (km)	3.064,45
Aguas interiores	14.679
Mar territorial	101.700
Zona contigua	117.253
Zona económica exclusiva	758.253
Zona de protección de pesca	190.582
Plataforma continental extendida	38.182
TOTAL JURISDICCIÓN ESPAÑOLA	1.113.924

Aguas Interiores

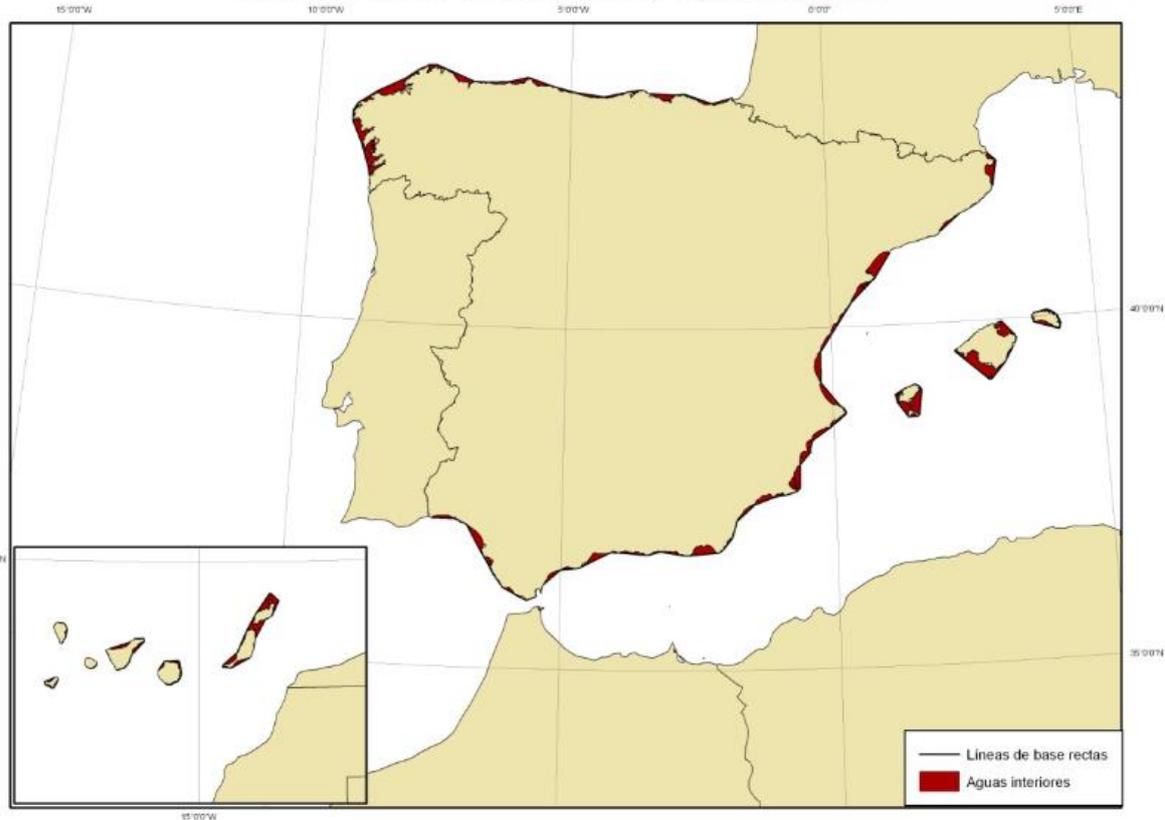
Son el resultado del trazado de la línea de base recta, es decir las aguas situadas entre la línea de costa y la correspondiente línea de base recta. Aunque una

primera referencia a estas aguas aparece en la Ley 93/1962 de 24 de diciembre sobre sanciones a las infracciones que en materia de pesca cometan embarcaciones extranjeras en aguas españolas, su estatuto jurídico no ha estado totalmente definido hasta la promulgación de la Ley de Costas (1988), que las incluye como uno de los componentes del dominio público marítimo. Sobre tales aguas se ejerce plena soberanía al ser una parte más del territorio del Estado. Sobre estas aguas las diez Comunidades Autónomas ribereñas tienen competencias exclusivas en materia de pesca.

Mapa 1. Estructura jurisdiccional de los espacios marítimos nacionales.



Mapa 2. Líneas de base recta y aguas interiores



Por regla general, todas las aguas costeras son interiores. Sin embargo, existen excepciones como en el caso de toda la costa norte de Mallorca, que es exterior.

Tabla A2: superficie en Km2 de las aguas interiores

Comunidad Autónoma	Aguas interiores (Km ²)
Principado de Asturias	641
Cantabria	319
País Vasco	395
Galicia	2.626
Canarias	2.347
Andalucía	2.072
Región de Murcia	636
Comunidad Valenciana	1.730
Cataluña	1.275
Islas Baleares	2.649

Tabla A3: Superficie sin y con las aguas interiores

Comunidad Autónoma	Superficie (Km ²)	Superficie incluyendo aguas interiores (Km ²)	peso con aguas interiores	peso sin aguas interiores	Diferencia en pp
Cataluña	32.106,14	33.381,14	6,4%	6,4%	0,1%
Galicia	29.575,58	32.201,58	6,2%	5,9%	0,3%
Andalucía	87.588,08	89.660,08	17,2%	17,3%	-0,1%
Asturias	10.603,54	11.244,54	2,2%	2,1%	0,1%
Cantabria	5.329,44	5.648,44	1,1%	1,1%	0,0%
La Rioja	5.045,03	5.045,03	1,0%	1,0%	0,0%
Región de Murcia	11.313,87	11.949,87	2,3%	2,2%	0,1%
C. Valenciana	23.259,14	24.989,14	4,8%	4,6%	0,2%
Aragón	47.720,40	47.720,40	9,2%	9,4%	-0,3%
Castilla-La Mancha	79.461,00	79.461,00	15,3%	15,7%	-0,4%
Canarias	7.445,11	9.792,11	1,9%	1,5%	0,4%
Extremadura	41.634,42	41.634,42	8,0%	8,2%	-0,2%
Illes Balears	4.991,70	7.640,70	1,5%	1,0%	0,5%
Madrid	8.027,49	8.027,49	1,5%	1,6%	0,0%
Castilla y León	94.223,72	94.223,72	18,1%	18,7%	-0,5%
País Vasco	7.089,00	7.484,00	1,4%	1,4%	0,0%
Navarra	9.801,00	9.801,00	1,9%	1,9%	-0,1%
TOTAL	505.215	519.905	100,0%	100,0%	0,0%

Anexo 2. Índice de Presión Humana (IPH)

Se puede encontrar una descripción detallada del IPH y los resultados detallados en la siguiente dirección:

https://ibestat.caib.es/ibestat/page?p=px_tablas&nodeId=e91ffb58-6bdd-457c-bd25-ed2a201f57ae&tab=metodologia&lang=es

A continuación, se presenta de forma esquemática, los principales elementos y resultados.

- **Objetivo:** estima la **carga demográfica real** que soporta un territorio en un período determinado
- **Fuentes** que se utilizan para su elaboración:
 - ✓ Cifras de población actual y Proyecciones de Población. INE
 - ✓ Llegadas y salidas diarias de pasajeros de aeropuertos. Fuente: AENA, Ministerio de Fomento
 - ✓ Llegadas y salidas diarias de pasajeros en los puertos de competencia estatal y autonómica. Fuente: Puertos del Estado (Ministerio de Fomento) y Ports de les Illes Balears (Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat)
- **Frecuencia:** se calcula diariamente. Se publican los valores mínimos y máximos de cada mes para cada isla)

Figura A1: IPH mínimo y máximo en Illes Balears en el periodo 2015-2021

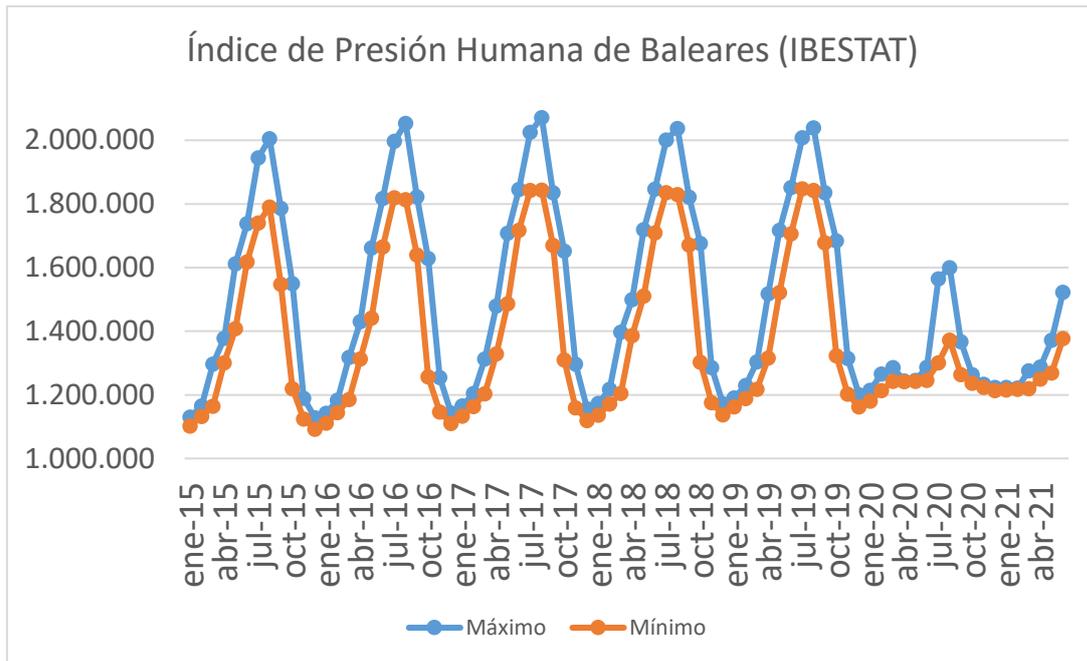
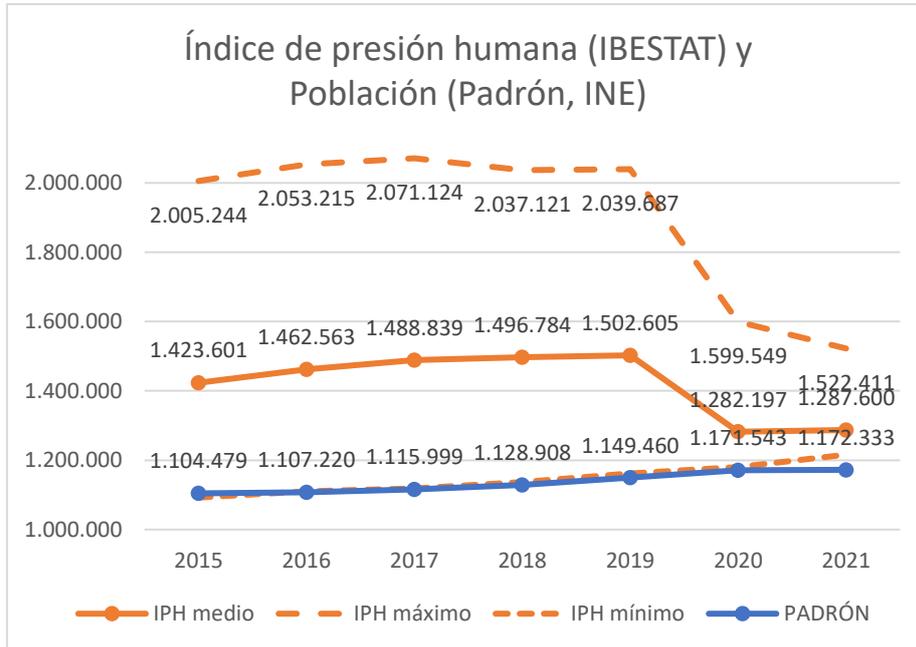


Figura A2: IPH mínimo, máximo y medio y la población del padrón



Referencias bibliográficas

- Costa, A., Garci, J., Raymond, L. y Sanchez-Serra, D. (2019). Subnational purchasing power of parity in OECD countries: Estimates based on the Balassa-Samuelson hypothesis. 10.1787/3d8f5f51-en. Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/subnational-purchasing-power-of-parity-in-oecd-countries_3d8f5f51-en
- De la Fuente, Á. (2021). Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada (No. 2021-14). FEDEA.
- De la Fuente, A. (2017). El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión. *Hacienda Pública Española*, (223), 133-189.
- Direcció General de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya (2019) “Evolució dels ingressos dels diferents nivells d’administració pública en el període 2010-2018”. Disponible en http://economia.gencat.cat/web/.content/70_analisi_fiances_publicues_estabilitat_sostenibilitat_fiances/Informes/arxius/evolucio-ingressos-2010-2018.pdf (consultado el 18/1/2022)
- Gil de Sola, M. y Carrió, J. (2018) “Claus del Finançament Autonòmic de les Illes Balears” Quaderns d’Economia de les Illes Balears n. 4. Marzo de 2018. Disponible en <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2594392&lang=ca&coduo=1> (consultado el 17/1/2022). Se adjunta la versión traducida al castellano del documento.
- Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2019 (2021). Ministerio de Sanidad <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablaEstadisticas/InfAnSNS.htm> (consultado el 27/1/2022)
- Melián González, A., & Dorta Velázquez, J. A. (2018). Análisis de los empleos no financieros en términos SEC de las Comunidades Autónomas de régimen común en los servicios públicos fundamentales y otras competencias. *Auditoría pública*.
- Pérez García, F., & Pérez Ballester, J. (2019). Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales. *Presupuesto y gasto público*, (96), 33-56.
- Tribunal de Cuentas (2017). Informe de Fiscalización del sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de

Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Ejercicio 2017.

<https://www.senado.es/web/expedientappendixblobServlet?legis=14&id1=6540&id2=1> (consultado el 25/1/2022).

Tribunal de Cuentas (2019) Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2019 (2019) disponible en

https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablasEstadisticas/InfAnualSNS2019/Informe_SNS_2019.pdf (consultado el 19/1/2022).

Universitat de les Illes Balears (2014) "Estimación de los costes de insularidad de las Illes Balears" disponible en

<https://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2003459&coduo=185&lang=ca> (consultado el 31/1/2022).

Universitat de les Illes Balears (2014) "Los costes de la insularidad de las Islas Baleares: evaluación de políticas actuales y propuestas de futuro" disponible en

<https://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2003459&coduo=185&lang=ca> (consultado el 31/1/2022).

Zabalza, A. (2021a) "The Provision of Public Services under Conditions of Financial Stress: Evidence from Spanish Autonomous Communities". *Hacienda Pública Española*, (236), 65-104.

Zabalza, A. (2021b). Plan de saneamiento de la deuda autonómica. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (50), 71-103.

Documentación adjunta

- 1- Informe "Población flotante a través de Twitter" IFISC 2022
- 2- Versión traducida al castellano del documento. "Claus del Finançament Autonòmic de les Illes Balears" Gil de Sola, M. y Carrió, J. (2018). Disponible en catalán en <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2594392&lang=ca&coduo=1> (consultado el 17/1/2022)
- 3- Informe de la Consejería de Educación y Formación Profesional de las Islas Baleares analizando el coste anual que tiene para Illes Balears el incremento de población en edad escolar
- 4- Informe del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears "El reto demográfico de les Illes Balears" (2021). Informe aprobado en el plenario de 28 de junio de 2021. Disponible en http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/el_repte_demografic_de_les_illes_balears/ (consultado el 31/01/2022)
- 5- Informe de la Cámara de Comercio de Mallorca sobre la "ayuda al transporte de mercancías en las Illes Balears". (Actualización 2020) Disponible en <https://www.cambramallorca.com/noticias/13885/informe-sobre-lajuda-al-transport-de-mercaderies-a-les-illes-balears> (consultado el 31/01/2022)
- 6- Proyecto de "informe sobre las islas de la UE y la política de cohesión: situación actual y retos de futuro (2021/2079 INI)" Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/REGI-PR-697860_ES.html (consultado el 31/01/2022)
- 7- Documento "Las Islas Baleares frente al reto demográfico. Diagnosis" (2021)