



**DICTAMEN 4/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS,
FACULTATIVO, A PETICIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO,
SOBRE EL NIVEL DE INVERSIONES ESTATALES PARA CANARIAS
ESTABLECIDO EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL
ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL REF.**

SUMARIO

I. ANTECEDENTES.....	3
II. OBSERVACIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y EL REF.	5
1. OBSERVACIONES DE CARÁCTER PREVIO.....	5
1.1. Sobre el contenido de la solicitud de dictamen.....	5
2. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL	6
2.1. Naturaleza del Régimen Económico y Fiscal (REF) y su fundamento jurídico.....	6
2.2. Sobre las previsiones del artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias.....	6
2.3. El proceso de convergencia real de Canarias y el papel de las inversiones públicas.....	8
2.4. Sobre la necesidad de establecer mecanismos estables de garantía de nuestro Régimen Económico y Fiscal en el marco constitucional.....	9
2.5. Algunas referencias al actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la necesidad de su reforma.....	11
2.6. Una aproximación a la inversión del Estado a través de los Presupuestos Generales, y las limitaciones para su análisis e interpretación.....	13
3. OBSERVACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR	16
3.1. Introducción.....	16
3.2. Estimación de las inversiones estatales per cápita a partir de los datos territorializados del capítulo 6 de los Presupuestos Generales del Estado.....	16
3.3. Estimación de las inversiones estatales per cápita a partir de los datos territorializados del capítulo 6 y las estimaciones de las transferencias de capital del capítulo 7 de los Presupuestos Generales del Estado.....	18
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	22
1. Naturaleza de nuestro Régimen Económico y Fiscal y su fundamento.....	22
2. Sobre las previsiones del artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio.....	22
3. Sobre la inversión del Estado a través de los Presupuestos Generales, y las limitaciones para su análisis e interpretación.....	23
4. Sobre las estimaciones de las inversiones estatales per cápita a partir de los datos territorializados de las inversiones contenidas en el capítulo 6 y las estimaciones de las transferencias de capital del capítulo 7 de los PGE.....	23
5. Sobre la importancia de las inversiones públicas para el desarrollo económico y social de Canarias.....	24
6. Referencia al actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la necesidad de su reforma.....	24
7. Sobre las observaciones incluidas en el presente dictamen.....	25



**DICTAMEN 4/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS,
FACULTATIVO, A PETICIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO,
SOBRE EL NIVEL DE INVERSIONES ESTATALES PARA CANARIAS
ESTABLECIDO EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL
ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL REF.**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el **Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad**, en sesión de trabajo del día **13 de noviembre de 2007**, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

El día 1 de octubre de 2007, tiene entrada en el Consejo **solicitud de dictamen, informe facultativo** del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES**, por el **procedimiento de urgencia**, sobre el **“Grado de cumplimiento en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, de las previsiones que establece el art. 96, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias”**, en cumplimiento de lo establecido en el **artículo 4.2 c) de la Ley citada**.

1. En relación a lo dispuesto en el **artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992**, citada, con la **solicitud de dictamen facultativo de referencia no se acompaña documentación alguna**.
2. Conforme a las previsiones que se establecen en el **artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la U.E.**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el **Pleno del Consejo**.

3. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los *días 3 y 10 de octubre, y 13 de noviembre de 2007*. Una sesión convocada para el *día 8 de noviembre de 2007*, al no haberse podido constituir formalmente por inexistencia de quórum, los Consejeros asistentes, con los servicios técnicos de la Secretaría General del Consejo, se constituyeron en grupo de trabajo
4. En su primera sesión de trabajo, día 3 de octubre de 2007, la Comisión adoptó, entre otros acuerdos y para mejor fundamentar sus trabajos, requerir, a través de la Presidencia del Gobierno, la siguiente información:
 - Consignaciones presupuestarias destinadas a la inversión pública del Estado en Canarias, incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, años 2004 al 2007, ambos inclusive y las consignadas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008. Capítulos 6 y 7 “Inversiones reales” y “Transferencias de capital”, respectivamente.
 - Consignaciones presupuestarias destinadas a Canarias. incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, años 2004 al 2007, ambos inclusive y las consignadas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008. Capítulo 4 “Transferencias corrientes”.
5. Con fecha 23 de octubre tuvo entrada en el CES determinada información sobre las consignaciones presupuestarias, por secciones, de los Presupuestos Generales del Estado con referencia explícita a las distintas partidas destinadas a Canarias para los presupuestos de los años 2004-2008.
6. En la **última de las sesiones de trabajo**, de fecha *13 de noviembre de 2007*, la Comisión de Trabajo, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba, por unanimidad el Proyecto de Dictamen** analizado por el **Pleno**.

II. OBSERVACIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y EL REF.

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Sobre el contenido de la solicitud de dictamen.

La solicitud de dictamen realizada por parte de la Presidencia del Gobierno establece textualmente que:

El artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias establece que “En cada ejercicio, el programa de inversiones públicas que se ejecute en Canarias se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular”.

La petición que se formula al Consejo es la de elaborar Dictamen facultativo sobre el grado de cumplimiento en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de lo establecido en el artículo 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Petición de dictamen que se solicita por el procedimiento de urgencia.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Naturaleza del Régimen Económico y Fiscal (REF) y su fundamento jurídico

2.1.1. El estatuto económico especial de Canarias es el marco jurídico-institucional que regula la actividad económica en este Archipiélago de manera diferenciada al resto de España y de la Unión Europea. Este tratamiento especial se inició en el mismo momento de la incorporación de Canarias a la Corona de Castilla en el siglo XV, se ha mantenido vigente y en evolución desde entonces, y está constituido en la actualidad, básicamente, por dos elementos interrelacionados: el **Estatuto Especial de Región Ultraperiférica** y el **Régimen Económico y Fiscal (REF)**¹.

Los fundamentos del estatuto económico especial de Canarias mantienen su relación, en primer lugar, con la caracterización de nuestro Archipiélago, en determinadas cuestiones estructurales, de manera diferenciada respecto al resto de España y de la Unión Europea y, en segundo lugar, en el reconocimiento expreso que hace el ordenamiento jurídico interno español y el comunitario de esas características como factor condicionante de la actividad económica regional. Consecuentemente, la existencia y el mantenimiento de este marco jurídico-institucional especial tienen un fundamento geográfico-económico de carácter estructurante, y otro jurídico.

2.1.2. En este contexto, nuestro REF es el componente del estatuto económico especial que se refiere a las especialidades canarias dentro del ordenamiento interno español y frente al resto de Comunidades Autónomas de régimen común. En consecuencia, el REF introduce en el sistema normativo económico y fiscal común un conjunto de excepciones necesarias para compensar los efectos negativos que limitan el desarrollo económico y social de las Islas, que deberá tener el máximo nivel de protección en el ordenamiento jurídico interno y comunitario.

Nuestro REF concreta su base jurídica en la disposición adicional tercera de la Constitución Española y en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias. La Ley 20/1991, de 7 de junio, y la Ley 19/1994, de 6 de julio, constituyen el marco jurídico básico de las especialidades económicas y fiscales a que se refiere el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Una muestra de la evolución continua en la que está inmerso el REF la constituye el reciente proceso de modificación y prórroga de sus incentivos fiscales mediante Real Decreto Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio y el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio.

2.2. Sobre las previsiones del artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias.

2.2.1. Esta disposición legal, en el Libro IV "*Régimen de las inversiones públicas en Canarias*", **artículo 96**, dispone que:

"En cada ejercicio, el Programa de Inversiones Públicas que se ejecute en Canarias se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal

¹ Informe Anual del CES 2004 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en 2003, entre otros.

modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular”.

En opinión del Consejo, el **artículo 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio**, supone una **obligación** para el Estado, de tal forma que las inversiones estatales en Canarias **deben alcanzar la media nacional**, entendiéndose que la medida más correcta para su determinación sería la **inversión media por habitante**.

Además, este compromiso se instituye con carácter de **permanencia**, al establecerse que deberá realizarse *“en cada ejercicio”*. En opinión del Consejo, esto debe suponer que se garantice al menos una tendencia hacia la convergencia con el promedio del conjunto de las Comunidades Autónomas.

De la relevancia que este tratamiento tiene para Canarias, da cuenta el hecho de que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Canarias el 13 de septiembre de 2006, establece en relación al REF un precepto, artículo 133.2, que con el título de Principio de Solidaridad Interterritorial², fija una previsión que coincide en gran medida con el artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias.

En este artículo 133.2 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, la exclusión expresa de las inversiones que compensen el hecho insular, a la hora de determinar el volumen de las inversiones del Estado en las Islas, pasan ahora a referenciarse en relación al hecho insular, lejanía y ultraperifericidad europea³, en consonancia con los conceptos geográficos aceptados en el acervo comunitario.

² "Artículo 133. Principio de solidaridad interterritorial, establece:

1. Para la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial, los proyectos de infraestructuras y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio del Archipiélago o su conexión con el territorio peninsular, así como los de infraestructuras turísticas y energéticas o de actuaciones medioambientales de carácter estratégico para Canarias, tendrán la consideración de interés general, a los efectos de la participación del Estado en su financiación.

2. En virtud del principio de la solidaridad interterritorial, se constituirá un programa de inversiones públicas cuyo monto se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, de tal modo que las inversiones estatales para cada ejercicio presupuestario no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular, de la lejanía y de la ultraperifericidad europea."

³ En julio de 2003, con la finalización de los trabajos de la que, entonces, fue Convención Europea, se presenta el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión, posteriormente aprobado con la unanimidad de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros de la Unión. El resultado para las regiones ultraperiféricas fue, de nuevo, el reconocimiento y la mejora de los contenidos del artículo 299.2 del Tratado de la Unión. El que entonces fue Proyecto de Constitución Europea trata de las RR.UU.PP. en dos preceptos específicos: el artículo IV-4.2, sobre el ámbito de aplicación territorial, que se contrae a remitir a tratamientos anteriores; y el artículo III-330, parte III, título V "disposiciones comunes", que recoge un tratamiento que fortalece la posición de las RR.UU.PP en el ámbito de la Unión Europea. La Cumbre de Lisboa, en la madrugada del 19 de octubre de 2007, y con el objetivo de sustituir al Proyecto de Tratado Constitucional Europeo rechazado por Francia y Holanda en 2005, no altera la situación, reconocida, en relación a las regiones ultraperiféricas europeas. El que ya se conoce como Tratado de Lisboa se firmará el 15 de diciembre de 2007.

2.2.2. Este otro elemento a tener en cuenta, la consideración expresa al **hecho insular** en los términos a que se refiere el *artículo 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio*, lleva consigo el que éstas inversiones deben estar contabilizadas aparte, en la medida en que tienen como objetivo paliar los efectos negativos de la insularidad y la lejanía. En opinión del Consejo, este tratamiento, exigible, determina que las inversiones del Estado dirigidas a compensar la insularidad no deben ser tenidas en cuenta, a efectos del cumplimiento de las previsiones de este precepto, en los cómputos para medir la inversión del Estado en Canarias.

Estas inversiones, que tienen como objetivo compensar el hecho insular, traen su razón de lo dispuesto en el *artículo 95 de la Ley 20/1991, de 7 de junio*, ya citada, que califica de "*interés general*" a efectos de la inclusión de los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado, "*...las obras de infraestructura y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio del archipiélago con el resto del territorio nacional, o interconecten los principales núcleos urbanos de Canarias o las diferentes islas entre sí*".

Por otro lado, debe tenerse también en cuenta la existencia de otros instrumentos pertenecientes al REF, de gran importancia, pero que de ningún modo pueden conceptualizarse como inversiones estatales y por tanto, no pueden ser computables como tales a los efectos descritos. Consecuentemente, la existencia de estos otros instrumentos del REF tampoco deberían esgrimirse como parte de un argumentario dirigido a justificar una eventual inaplicación de las previsiones de inversión del Estado en las Islas.

2.2.3. El Consejo Económico y Social insiste en la conveniencia de asumir una perspectiva ampliamente aceptada, de tal forma que consideremos a nuestro Régimen Económico y Fiscal como un sistema integrado de instrumentos normativos y económicos que tienen como finalidad compensar determinadas limitaciones e insuficiencias de carácter estructural, y que acaban configurando nuestras especificidades en esta materia.

En opinión del Consejo Económico y Social, esta concepción integral del sistema determina la complementariedad de sus instrumentos, sin que pueda esgrimirse el cumplimiento de los compromisos derivados de uno de ellos o su mera existencia, para justificar la inobservancia o incumplimiento de otros.

Para el Consejo Económico y Social, y ya específicamente en la materia que nos ocupa, no hay duda de que el objetivo establecido por el legislador, **garantizar que la inversión del Estado en Canarias no sea inferior a la de la media nacional**, ha de ser tal sin perjuicio de la existencia de **otros instrumentos** de política económica que **compensen los déficits derivados de la insularidad**, componente estructural del marco de desarrollo de Canarias.

2.3. El proceso de convergencia real de Canarias y el papel de las inversiones públicas.

Las desventajas estructurales que existen en Canarias derivadas de la insularidad, la fragmentación territorial y la lejanía quedan patentes entre otros aspectos en los menores niveles de desarrollo económico del Archipiélago con relación a la media estatal. A pesar de la existencia de un estatuto económico

especial en Canarias, del que forma parte el REF, que tiene como objetivo compensar los efectos negativos que limitan el desarrollo de las Islas, éste no ha sido suficiente para colocar los indicadores de desarrollo económico al nivel medio nacional, de manera que históricamente ha existido una brecha que no termina de cerrarse.

Merece la pena realizar una breve referencia a la evolución de la convergencia de Canarias con la media nacional en términos de renta por habitante en los últimos años, cuestión esta sobre la que el CES ha venido mostrando su preocupación en los últimos años, al constatarse que esta brecha, lejos de cerrarse, se ha incrementado⁴.

En efecto entre los años 2001 y 2006, el PIB por habitante a precios constantes del año 2000 de Canarias ha crecido a una tasa media anual del 0,74%. En el conjunto de la economía española el ritmo de crecimiento ha sido, en este mismo período, del 1,69%, claramente superior al registrado en la economía Canaria. El diferencial abierto entre ambas tasas de crecimiento reales se ha traducido, lógicamente, en un ensanchamiento de la brecha que separa el nivel de renta por habitante de Canarias con el nivel medio nacional.

En concreto, si en el año 2001 el PIB por habitante canario representaba el 94,04% del PIB de la media para el conjunto del Estado, en el año 2006 esta proporción era del 89,92%. En este periodo el crecimiento real del PIB por habitante en Canarias no solo ha estado por debajo del crecimiento nacional, sino que únicamente en otras dos Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana y Baleares) los ritmos de avance han sido inferiores.

En opinión del CES, para impulsar los niveles de convergencia en renta de Canarias con la media estatal, la economía canaria debe mejorar su competitividad. Para ello, deben fortalecerse aquellos elementos sobre los que se sustenta la competitividad de la economía, como es el caso de su nivel de capitalización. Los procesos de creación y acumulación de capital físico, tecnológico, humano y ambiental son determinantes para el desarrollo económico y social de Canarias, jugando la inversión pública un papel fundamental en este proceso.

2.4. Sobre la necesidad de establecer mecanismos estables de garantía de nuestro Régimen Económico y Fiscal en el marco constitucional.

Mediante el Acuerdo⁵ 1/2006, el Pleno del CES, y pronunciándose sobre la renovación de los incentivos del REF, argumentó que aun siendo el REF el componente del estatuto económico especial que se refiere a las especialidades canarias dentro del ordenamiento interno, sin embargo, la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su redacción actual, no proporcionan un mecanismo estable de garantía. Hecho este que, en opinión del

⁴ Para mayor información sobre los temas de convergencia de Canarias, véase el Informe Anual del CES 2007 sobre la situación económica, social y laboral en Canarias en 2006 (epígrafe 2.2.1.3)

⁵ Acuerdo 1/2006 del Pleno del Consejo sobre la renovación de los incentivos del Régimen Económico y Fiscal del Canarias (REF) adoptado, a iniciativa del conjunto de organizaciones, instituciones, asociaciones y expertos, y a propuesta de la Presidencia, por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo del 21 de febrero de 2006.

Consejo, deberá ser superado, de manera que nuestro REF tenga el máximo nivel de protección en el ordenamiento jurídico interno.

Consecuentemente, en opinión del Consejo, y puesto que el bloque constitucional no proporciona un mecanismo estable de garantía del REF, habrán de promoverse los cambios normativos en nuestra Constitución y Estatuto de Autonomía que garanticen, en mayor medida, nuestras especificidades en el ordenamiento interno, con mecanismos que proclamen su amparo.

Esta posibilidad de establecer mayores mecanismos de garantía para el REF en el marco constitucional, podría encontrar cabida en el actual proceso de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, y de forma similar a como operan otras Comunidades Autónomas en sus procesos de reforma estatutaria, que han incorporado previsiones normativas que garantizan derechos para estos territorios, en materias estrechamente relacionadas con el tema que nos ocupa, los niveles de inversión estatal.

En relación a ello, el propio proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008, en los términos conocidos por el Consejo, reconoce de forma explícita que la entrada en vigor de las reformas estatutarias afectan a la distribución territorial de la inversión del Estado para 2008. Así, según se indica en el Informe Económico y Financiero del proyecto de PGE-2008, se ha tenido en cuenta lo dispuesto en los nuevos estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Aragón e Islas Baleares.

La disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que *“la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equipará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años”*

A su vez, la disposición adicional tercera del Estatuto de Andalucía establece que *“La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años”*.

Baleares, con su Estatuto de Autonomía recientemente aprobado por el Congreso de los Diputados, añade una nueva variable, la inversión media per cápita realizada en las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Otras CC.AA, como Valencia o Aragón, incorporan a través de sus Leyes Marco requerimientos que se cuantificarían, equiparación de los niveles de servicio, orografía, extensión territorial, situación fronteriza, etc. En relación a todo ello es previsible que los procesos de reforma estatutarios continúen añadiendo propuestas de esta índole y que resulten ventajosas en los escenarios previos de discusión de las asignaciones provenientes de los Presupuestos del Estado.

Sin embargo, la legitimidad, indiscutible, para que las Comunidades Autónomas reclamen, a partir de la concreción de determinadas características, más atención de los Presupuestos Generales del Estado, exige hacer compatibles esta concurrencia de tratamiento específico a través de las disposiciones adicionales de los Estatutos, con un grado suficiente de autonomía por parte del Estado para decidir sobre el destino de su presupuesto de gasto con el objetivo de dar cumplimiento al principio de solidaridad interterritorial.

Por otra parte, la eficiencia del gasto público tiene que ver más con el acierto en una planificación integral de las infraestructuras, que concierne a todas las administraciones en sus distintos ámbitos de actuación, que con un mero reparto anual aritmético. Planificación integral que, en el particular caso de Canarias, deberá atender al nuevo escenario en el que se sitúan las Islas en el actual período de programación europeo 2007-2013, como región dentro del objetivo de competitividad.

Los Presupuestos Generales del Estado no pueden, en cualquier caso, desempeñar el papel que debe asignarse a otros instrumentos que, de manera inaplazable, han de ser objeto de negociación y consenso entre los territorios del Estado, como es un futuro nuevo modelo de financiación autonómica, hoy asimétrico, excesivamente abierto, inestable e insuficiente, o el impulso de algunos instrumentos como el Fondo de Compensación Interterritorial, expresamente reconocido este último como un dispositivo constitucional orientado hacia la corrección de los desequilibrios económicos. A estas cuestiones se dedica el apartado siguiente del presente Dictamen.

2.5. Algunas referencias al actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la necesidad de su reforma.

2.5.1. Sistema de Financiación de las CCAA de 2002.

Con carácter previo al análisis de las inversiones estatales en Canarias, parece conveniente una aproximación somera a su marco de referencia. Punto de partida inicial, también, es tener en cuenta que la actuación de las Administraciones Públicas en un territorio comprende las provenientes del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

En este sentido, debe destacarse que en nuestro sector público la interrelación existente entre estos diferentes ámbitos de intervención, estatal, autonómico y local, tiene también su expresión presupuestaria. Consecuentemente con ello y desde el punto de vista de los procesos de gasto, se producen transferencias de recursos desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y también desde las Comunidades Autónomas hacia éstas últimas.

Este sistema de financiación de las Comunidades Autónomas vigente desde 2002⁶ tiene entre sus principios básicos la determinación de la financiación de cada región según sus "*necesidades de gasto*". El establecimiento de este criterio frente a otros como pudieran ser la *renta media* o la *capacidad fiscal*, deriva del *principio de solidaridad interterritorial* establecido en la Constitución y se instrumentaliza en el objetivo de conseguir la nivelación total en la capacidad de prestación de servicios en todo el territorio nacional.

⁶ La financiación de las CC.AA. de régimen común a partir del año 2002 se rige por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medias fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Esta Ley recoge el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, aprobado por todas las CC.AA. Este nuevo sistema toma como base el ejercicio 1999, siendo la financiación global de dicho año base la suma de la financiación correspondiente a los tres bloques competenciales: *competencia comunes*; *servicios sanitarios de la Seguridad Social*; *servicios sociales de la Seguridad Social*.

Las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas son básicamente dos: los *ingresos tributarios* y las *transferencias por parte del Estado*. Respecto a los primeros, el Estado cede a las comunidades autónomas los rendimientos de una serie de figuras tributarias, con competencias normativas sobre algunas de ellas, no teniendo reflejo en los PGE⁷. A propósito de las transferencias del Estado, éstas sí incluidas en los PGE, particular atención merece el **Fondo de Suficiencia**, mecanismo de cierre del sistema de financiación y cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la que provenga de los recursos tributarios.

Dentro de este sistema de financiación se encuentran también el *Fondo de Compensación Interterritorial*, la *dotación complementaria a la financiación sanitaria* y la *compensación a la insularidad*. Ya fuera del sistema de financiación de las CCAA propiamente dicho, existen otras transferencias específicas en virtud de convenios, contratos-programas o acuerdos que tienen por finalidad aportar recursos a las Comunidades Autónomas para la ejecución de programas concretos de gasto en el área de sus competencias.

El **Fondo de Suficiencia** es por tanto una de las partidas determinantes del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Este fondo crece a un ritmo uniforme para todas las Comunidades Autónomas, en función a la evolución anual de los ingresos tributarios no cedidos del Estado. Por tanto, según esta fórmula, no existe ninguna garantía de que la financiación evolucione de la misma forma que las necesidades de gasto. En particular, las regiones que experimentan un mayor crecimiento de la población o un menor crecimiento de la renta per cápita se verán desfavorecidas en relación con el resto, especialmente si el peso del Fondo de Suficiencia en su financiación es elevado.

2.5.2. La necesidad de reforma del sistema de financiación.

En opinión del Consejo, las deficiencias descritas en el funcionamiento del Fondo de Suficiencia es uno de los principales argumentos que hace necesario la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. El **incremento asimétrico de la población**⁸ entre las Comunidades Autónomas (debido, fundamentalmente, a la inmigración), así como factores **endógenos y exógenos vinculados a la prestación pública de la sanidad**, entre otras razones, aconsejan la reforma de este sistema de financiación.

Por tanto, el actual sistema de financiación autonómica presenta carencias importantes que exigen su reforma en profundidad. En opinión del CES, es necesario que el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas hoy, como se ha indicado anteriormente, excesivamente abierto, con notable

⁷ En el caso de Canarias debe destacarse también los recursos derivados de los tributos propios y del REF (impuesto sobre combustibles, IGIC...).

⁸ El sistema de financiación vigente prevé que se puedan producir situaciones particulares en una o varias CC.AA en relación con la evolución de su población. Recoge dos normas expresamente diseñadas para ajustar la financiación de las CC.AA a situaciones relativas a la evolución de la población: el artículo 4.A.a y las asignaciones de nivelación del artículo 67, ambos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

asimetrías, inestable e insuficiente, sea más transparente y equitativo, eliminando los aspectos arbitrarios, ajustes puntuales y exceso de inercia del modelo vigente, de manera que se de un mejor cumplimiento al principio básico de igualdad en la capacidad de prestación de servicios por parte de las administraciones territoriales, en concordancia con el principio constitucional de igualdad y el principio de equidad horizontal

En esta misma línea, y respecto a una variable de gran importancia para Canarias como es la evolución de la población, en opinión del Consejo Económico y Social resulta necesario perfeccionar los métodos para la cuantificación de las necesidades regionales de gasto, mediante la utilización de sistemas de cálculo consensuados y transparentes. Esto que resulta de gran importancia para el conjunto del sistema de financiación, lo es especialmente en el caso de los servicios públicos de educación, servicios sociales y sanidad, donde la población atendida no coincide con la población de derecho. Es necesario también que estos métodos de cuantificación sean dinámicos, de manera que se pueda recalcular la asignación de recursos año a año en función de la evolución de las variables de población, eliminando en la medida de lo posible los elementos de inercia.

2.6. Una aproximación a la inversión del Estado a través de los Presupuestos Generales, y las limitaciones para su análisis e interpretación.

2.6.1. Sobre el ámbito de aplicación de los PGE.

El 25 de septiembre de 2007 fue presentado a las Cortes Generales el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008, encontrándose dicha norma, al momento de la aprobación del presente Dictamen, en proceso de aprobación en el Congreso de los Diputados.

El **artículo 134 de la Constitución Española** establece que los Presupuestos Generales del Estado comprenden la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. Este sector público estatal está formado por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, Seguridad Social y otros organismos públicos estatales.

2.6.2. Sobre el nivel de desagregación en los PGE.

Según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, los estados de gastos de los presupuestos correspondientes a los sujetos del sector público administrativo, se estructuran de acuerdo con una triple clasificación: por programas, orgánica y económica.

Aunque esta triple clasificación facilita un análisis detallado del presupuesto a nivel general, **no existe como tal una clasificación territorial del gasto** que permita conocer de forma directa el volumen de recursos destinado a cada territorio, de manera que contando solamente con la información presupuestaria a la que ha tenido acceso el CES, no es posible realizar un análisis exhaustivo del nivel de recursos destinados a nuestras islas.

Sin embargo es posible realizar una aproximación muy general para algunas partidas de gasto. Así, es factible conocer los datos territorializados por comunidades autónomas para algunas partidas, como el capítulo 6 “Inversiones reales” de la clasificación económica del gasto o las secciones 32 “Entes Territoriales” y 33 “Fondos de Compensación Interterritorial” de la clasificación orgánica. Para otras partidas, como las comprendidas en los capítulos 4 “transferencias corrientes” y 7 “transferencias de capital”, solamente es posible identificar aquellas que, de manera explícita, aparecen en los Presupuestos Generales del Estado dirigidos a financiar actuaciones concretas y en territorios determinados del Estado, por ejemplo en Canarias. Estas partidas se refieren primordialmente a actuaciones singulares para Canarias, como es el caso de las subvenciones al transporte o la financiación de Convenios con la Comunidad Autónoma de Canarias.

Debe advertirse que estas partidas no representan en ningún caso la totalidad del gasto de la Administración del Estado para las Islas, al no estar comprendidas otras que en los presupuestos no se encuentran territorializadas, como por ejemplo el caso de las pensiones.

En relación a todo ello, en la Tabla 1, se presentan las principales partidas referidas a Canarias que se han podido identificar a partir de un análisis de los datos de los Presupuestos Generales del Estado para 2007 y del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

TABLA 1. PRINCIPALES PARTIDAS REFERIDAS A CANARIAS. PGE-2007 y Proyecto de PGE-2008. (millones de euros)

	2007	2008	crecimiento interanual
cap 4: transferencias corrientes	3.452,85	3.688,65	7%
471 Subv tte marítimo y aéreo de mercancías	25,65	52,65	105%
484 Subv tráfico aéreo regular	234,08	248,12	6%
470 Subv. Potabilizadoras	16,63	16,96	2%
455 PIEC	42,07	42,07	0%
450 Transporte Colectivo	25,34	23,29	-8%
451 Fondo de Suficiencia	3.051,38	3.247,79	6%
453 Dot Complementaria A. Sanitaria	29,01	29,06	0%
454 Dot. Complementaria Insularidad	28,70	28,70	0%
capítulo 6: inversiones reales	549,69	661,67	20%
Estado	216,63	210,11	-3%
Entes públicos	333,06	451,56	36%
capítulo 7: transferencias de capital	204,04	251,57	23%
752 Convenio de Carreteras: expropiaciones	24,00	24,00	0%
753 Convenio de Carreteras: obras prefin	84,79	106,02	25%
750 Convenio de Aguas	21,97	30,99	41%
755 Fondo de Compensación	54,96	67,92	24%
756 Fondo Complementario	18,32	22,64	24%
beneficios fiscales (REF)	1.027,38	1.196,79	16%
TOTAL	5.233,96	5.798,68	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de PGE.

En opinión del Consejo, la interpretación de estos datos y, consecuentemente, las eventuales conclusiones que de ello se extraigan, debe realizarse con cautela ya que no se trata de una relación exhaustiva del conjunto de partidas destinadas a Canarias. No obstante, sí se pueden realizar algunas apreciaciones de especial relevancia, como es **el hecho del crecimiento generalizado** en la mayoría de ellas que, finalmente, arroja un **crecimiento agregado del 11%**.

2.6.3. Sobre la delimitación de las inversiones estatales en los Presupuestos Generales de Estado y las limitaciones para su análisis e interpretación.

Con el objetivo de analizar el grado de cumplimiento del **artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias**, aspecto central de la solicitud del dictamen al CES, es necesario precisar el contenido de las inversiones estatales. En este sentido se consideran "*inversiones estatales*" a efectos de lo establecido en el mencionado art. 96, a las inversiones territorializadas del *capítulo 6 de los PGE* y aquellas transferencias de capital realizadas por el Estado que tengan como destino el territorio canario, a excepción, tal y como hemos tenido oportunidad de precisar a lo largo del presente Dictamen, de aquellas que compensen el hecho insular, y expresamente excluidas en dicho artículo.

En efecto, respecto a este último extremo, aspecto en el que no deja de insistir el CES, se entienden que los proyectos de inversión consignados en los PGE que tengan como objetivo atenuar las desventajas producidas por la insularidad, la lejanía o lo que en el acervo comunitario se conceptualiza como "*ultraperifidad*", deberían quedar fuera de este cálculo, al tener por objetivo situar al archipiélago de Canarias en condiciones similares a las de la Europa continental. Sin embargo, puesto que solamente se disponen de datos agregados de los capítulos 6 y 7, metodológicamente no ha sido posible excluir del conjunto de Inversiones del Estado en Canarias aquellas que compensen el "*hecho insular*", por lo que se subraya que los cálculos presentados en el presente dictamen comprenden todas las inversiones del Estado, incluidas aquellas que pueden considerarse como compensatorias del "*hecho insular*".

Por tanto, los datos presentados deben considerarse como una estimación que nos permite acercarnos a la tendencia de esta partida en los últimos años, entendiendo que otras metodologías, partiendo de las mismas fuentes, podrían arrojar resultados ligeramente diferentes, aunque la tendencia mostrada difícilmente cambiaría.

Es más, en el supuesto de que existiera un sistema de información presupuestario público, accesible y riguroso que hiciera posible la discriminación de aquellas partidas de inversión destinadas a compensar el hecho insular, los posibles análisis que hicieran esta distinción hallarían lógicamente niveles de inversión estatales, a efectos del cumplimiento del artículo 96, menores a los presentados en este dictamen.

3. Observaciones de carácter particular.

3.1. Introducción.

Con las observaciones de carácter particular el CES pretende centrar su atención en el análisis del nivel de inversión estatal en el archipiélago y, en consecuencia, realizar una aproximación al grado de cumplimiento de las previsiones que establece el reiterado **artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias**.

Trataremos, en primer lugar, de realizar una aproximación a este nivel de inversiones a partir del análisis de las partidas territorializadas para Canarias en el **capítulo 6 "Inversiones"** del proyecto de PGE-2008. En segundo lugar, tomaremos en cuenta también el nivel de **transferencias de capital**.

Por último, se ha estimado pertinente también analizar la evolución de las principales partidas del sistema de financiación autonómico: El Fondo de Suficiencia y el Fondo de Compensación Interterritorial, con el objeto de obtener, al tiempo de un análisis descriptivo, referencias temporales de cómo han evolucionado unas y otras partidas.

3.2. Estimación de las inversiones estatales per cápita a partir de los datos territorializados del capítulo 6 de los Presupuestos Generales del Estado.

El capítulo 6 de la clasificación económica del gasto recoge las inversiones reales que realiza el Estado en el marco de sus competencias. En el Anexo de Inversiones Reales del presupuesto (Libro Verde), estas inversiones aparecen regionalizadas, de manera que el 77% del total de la inversión del Estado aparece asignada a Comunidades Autónomas concretas, mientras que el 23% restante es inversión no regionalizable.

Debe tenerse en cuenta que estos datos constituyen solamente una aproximación a la inversión directa del Estado en cada territorio, ya que los datos ofrecen una serie de limitaciones que hacen que la interpretación de esta información deba ser analizada con cautela tanto en la comparación entre territorios como entre años dentro de un mismo territorio. Así debe tenerse en cuenta, como se indica en el Informe Económico y Financiero del Proyecto de PGE-2008, que para las distintas comunidades autónomas pueden existir importantes partidas no incluidas en este capítulo, como por ejemplo los convenios de carreteras, los de transporte urbano, las ayudas de incentivos regionales, mientras que por otra parte, distintos niveles de inversión por parte del Estado pueden tener su origen en los diferentes repartos de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas.

Pasando a analizar los datos de la inversión del **capítulo 6**, y teniendo en cuenta las limitaciones comentadas en la interpretación de estos datos, una primera aproximación, cuya expresión gráfica incluimos en la Tabla 2, se realiza tomando los datos para el periodo 2002-2008 de la inversión del conjunto del sector público estatal (incluida la Seguridad Social). Puesto que el **artículo 96 citado de la ley 20/1991** establece por referencia el promedio de las Comunidades Autónomas, se

toman los datos para el conjunto de las Comunidades Autónomas, exceptuándose por tanto las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Para la población, se toman el último dato disponible para cada año del padrón municipal de habitantes a fecha 1 de enero⁹.

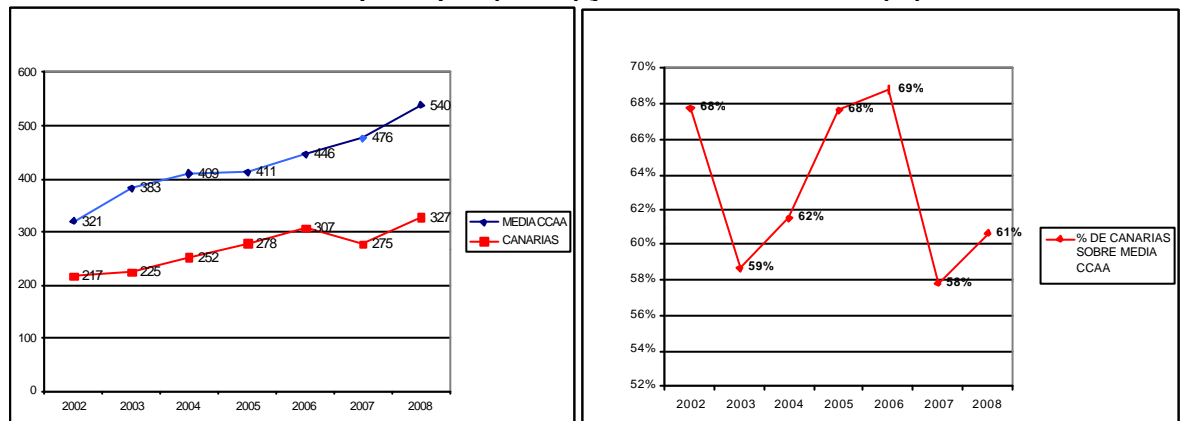
TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PER CÁPITA SEGÚN CAPÍTULO 6 DE INVERSIONES REALES DE LOS PGE 2002-2008.

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	07/08	02/08	03/08
TOTAL CCAA	INVERSIÓN REGIONALIZABLE	13.134.32	15.984.94	17.433.00	17.689.43	19.624.65	21.212.91	24.263.19	14%	85%	52%
	POBLACIÓN	40.972.359	41.692.558	42.573.670	43.055.014	43.967.766	44.566.232	44.971.756	0,91%	10%	8%
	INVERSIÓN PER CÁPITA	321	383	409	411	446	476	540	13%	68%	41%
CANARIAS	INVERSIÓN	387.03	414.96	477.44	532.52	604.37	549.69	661.67	20%	71%	59%
	POBLACIÓN	1.781.366	1.843.755	1.894.868	1.915.540	1.968.280	1.995.833	2.020.947	1,26%	13%	10%
	INVERSIÓN PER CÁPITA	217	225	252	278	307	275	327	19%	51%	45%
	% inversión per cápita	67,78%	58,70%	61,53%	67,66%	68,79%	57,86%	60,68%	2,82%	-7,09%	1,98%

Nota: datos de población (habitantes), inversión (millones de euros), inversión per cápita (euros).

Fuente: Datos población (INE). Datos inversión (PGE). Elaboración propia.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PER CÁPITA SEGÚN CAPÍTULO 6 DE INVERSIONES REALES DE LOS PGE. 2004-2008. CANARIAS Y MEDIA CCAA.
Inversión per cápita (euros) y tasas de crecimiento (%)



Fuente: Datos población (INE). Datos inversión (PGE). Elaboración propia.

En opinión del Consejo, analizando los datos de inversión per cápita estimados según la metodología descrita, y según se muestra en la Tabla 2, podemos observar que:

- la inversión por habitante del capítulo 6 de los PGE en el periodo 2002-2008 se ha venido situando entre el 58% y el 69% de la media autonómica, existiendo fuertes variaciones interanuales, no pudiéndose identificar una tendencia clara hacia la convergencia. Los crecimientos acumulados en el periodo tampoco permite identificar una tendencia clara hacia la convergencia en la inversión estatal per cápita en Canarias respecto al conjunto de las CCAA, ya que la evolución está condicionada por el año tomado como base, de manera que según se tome el 2002 o el 2003 de referencia, los resultados son distintos.

⁹ La metodología para estimar la población en el año (t-1) permite disponer de datos comparables para cada año y discriminar los crecimientos relativos de población e inversión.

- *Pasando a analizar las series de datos de inversión y población, determinantes de la inversión per cápita, la única conclusión clara que se puede extraer es que la población en el periodo se incrementa en Canarias por encima de la media autonómica. Sin embargo, poco se puede decir respecto a la variación relativa de la inversión, ya que los resultados para Canarias y para la media de las CCAA están condicionados por el año base.*
- *Más sencillo resulta el análisis de la variación interanual entre los presupuestos para 2007 y el proyecto de presupuestos para 2008. La inversión del Estado del capítulo 6 del proyecto de PGE-2008 supone un incremento para Canarias del 20% respecto al presupuesto anterior, siendo el mayor incremento interanual para Canarias en el periodo estudiado, y situándose por encima del 14% de incremento medio de la inversión regionalizable. De esta manera se recupera la tendencia de crecimiento del periodo analizado, solamente rota por los presupuestos del año anterior.*

3.3. Estimación de las inversiones estatales per cápita a partir de los datos territorializados del capítulo 6 y las estimaciones de las transferencias de capital del capítulo 7 de los Presupuestos Generales del Estado.

Aunque el capítulo 6 recoge la mayor parte de las partidas de inversiones estatales para los distintos territorios, existen importantes limitaciones en la interpretación de estas cifras. Como se señaló anteriormente, para algunas comunidades autónomas pueden existir importantes partidas no incluidas en este capítulo, como pueden ser los convenios de carreteras, los de transporte urbano, las ayudas de incentivos regionales, mientras que por otra parte, distintos niveles de inversión estatal pueden tener su origen en los diferentes repartos de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas.

La primera de estas limitaciones se puede tratar de superar mediante la inclusión, junto con las partidas del capítulo 6, de aquellas del capítulo 7 “transferencias de capital” que tengan como contenido inversiones en el archipiélago canario, dejando a un lado aquellas que compensen el hecho insular. No obstante, esta información, con este grado de precisión, no está disponible ya que a diferencia del capítulo 6, en el capítulo 7 no existe una estimación regionalizada de las partidas presupuestarias destinadas a cada territorio.

Sin embargo, sí que se puede realizar una aproximación al efecto que en Canarias tienen las inversiones del Estado enmarcadas en el capítulo 7, **a partir de los datos disponibles**¹⁰ de las partidas del artículo 75 de la clasificación económica del gasto, que hace referencia, dentro del a las transferencias por cuenta de capital realizada a las Administraciones de las Comunidades Autónomas¹¹.

¹⁰ Los datos económicos del artículo 75 han sido tomadas de las estimaciones realizadas por el Gobierno de Canarias.

¹¹ Quedan fuera por tanto, entre otras, las transferencias de capital realizadas a las Corporaciones locales (76), empresas privadas (77), familias e instituciones sin ánimo de lucro (78)...

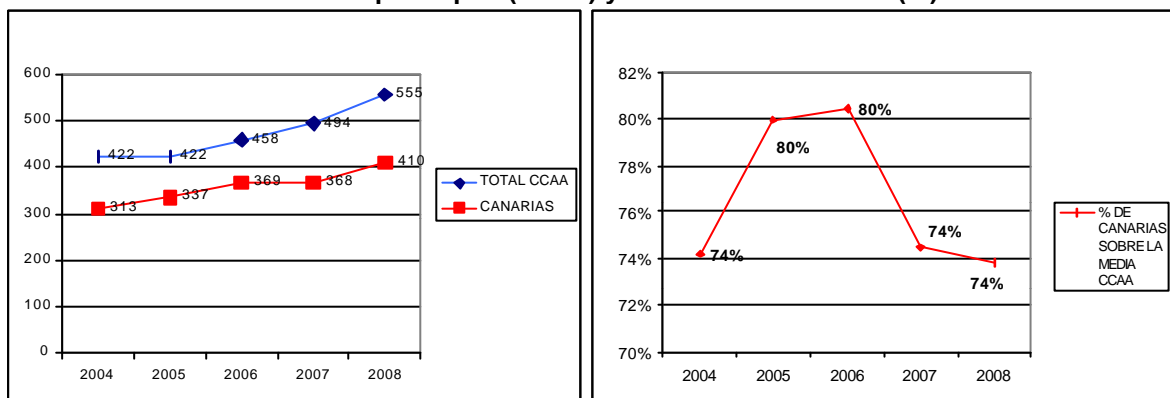
**TABLA 3. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PER CÁPITA
SEGÚN CAPÍTULO 6 Y 7 DE LOS PGE 2004-2008.**

		2004	2005	2006	2007	2008	07/08	04/08	05/08
TOTAL CCAA	cap. 6	17.433,00	17.689,43	19.624,65	21.212,91	24.263,19	14%	39%	37%
	cap. 7 (art. 75)	514,20	465,81	533,55	818,87	710,95	-13%	38%	53%
	suma cap. 6 y 7	17.947,20	18.155,24	20.158,20	22.031,78	24.974,14	13,36%	39%	38%
	POBLACIÓN	42.573.670	43.055.014	43.967.766	44.566.232	44.971.756	0,91%	6%	4%
	INVERSIÓN PER CÁPITA	422	422	458	494	555	12%	32%	32%
CANARIAS	cap. 6	477,44	532,52	604,37	549,69	661,67	20%	39%	24%
	cap. 7 (art. 75)	115,52	113,33	121,86	185,05	167,28	-10%	45%	48%
	suma cap. 6 y 7	592,96	645,85	726,23	734,74	828,95	12,82%	40%	28%
	POBLACIÓN	1.894.868	1.915.540	1.968.280	1.995.833	2.020.947	1,26%	7%	6%
	INVERSIÓN PER CÁPITA	313	337	369	368	410	11%	31%	22%
% inversión per cápita		74,23%	79,96%	80,48%	74,47%	73,86%	-0,61%	-0,37%	-7,62%

Nota 1: los datos de inversión del artículo 75 en el proyecto de PGE-2008 son provisionales

Nota 2: datos de población (habitantes), inversión (millones de euros), inversión per cápita (euros).

Fuente: Datos población (INE). Datos inversión (PGE). Elaboración propia.

**GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PER CÁPITA SEGÚN CAPÍTULO 6 Y 7 DE
LOS PGE. 2004-2008. CANARIAS Y MEDIA CCAA.**
 Inversión per cápita (euros) y tasas de crecimiento (%)


Nota: los datos de inversión del artículo 75 en el proyecto de PGE-2008 son provisionales

Fuente: Datos población (INE). Datos inversión (PGE). Elaboración propia.

En opinión del Consejo, analizando los datos de inversión per cápita estimados según la metodología descrita, y según se muestra en la Tabla 3, podemos observar que:

- Las transferencias de capital ha sido tradicionalmente un recurso muy utilizado en el caso de Canarias, debido sobre todo a la transferencia por este medio de la financiación estatal para los Convenios firmados con el Gobierno de Canarias en materia de Carreteras y de Aguas. Tanto es así que en los últimos años ¼ parte de las transferencias de capital regionalizables realizadas por el Estado hacia las Comunidades Autónomas han tenido a Canarias como destino.
- Como consecuencia de este importante peso de las transferencias de capital hacia Canarias, la inversión estatal por habitante de los capítulos 6 y 7 de los PGE en el periodo 2004-2008 se ha venido situando entre el 74% y el 80% de la media autonómica. Es decir, que al incluir los datos de las transferencias de capital, la inversión por habitante para Canarias se acerca a la media autonómica. Sin embargo, debe destacarse que tampoco en este caso es posible identificar una tendencia clara hacia la convergencia, al existir importantes variaciones interanuales. Los crecimientos acumulados en el periodo no permite identificar una tendencia clara hacia la convergencia en la

inversión estatal per cápita en Canarias respecto al conjunto de las CCAA, ya que la evolución está condicionada por el año base, de manera que según se tome el presupuesto para 2004 ó 2005 de referencia, los resultados son distintos.

- Pasando a analizar las series de datos de inversión y población, determinantes de la inversión per cápita, al igual que en el análisis del capítulo 6, la única conclusión clara que se puede extraer es que la población en el periodo se incrementa en Canarias por encima de la media autonómica. Sin embargo, poco se puede decir respecto a la variación relativa de la inversión, ya que de nuevo, los resultados para Canarias y para la media de las CCAA están condicionados por el año base.
- Respecto a la variación interanual entre los presupuestos para 2007 y el proyecto de presupuestos para 2008, el análisis está condicionado a conocer la cifra definitiva de las transferencias del artículo 75 para Canarias. Según los datos disponibles, se produciría una reducción en torno al 10% respecto al año anterior, aunque es probable que en el trámite de enmiendas se pueda incluir por este concepto las partidas del PIEC para infraestructuras educativa y otras enmiendas que incrementen las transferencias de capital. Con las cifras actuales, el incremento del 20% para Canarias del capítulo 6 se vería mermado por la disminución en el capítulo 7, de manera que el crecimiento conjunto de ambos capítulos crecería en torno al 13%, un poco inferior a la de la media de las CCAA. No obstante, como se ha indicado, esta situación respecto al año anterior podría cambiar tras el trámite parlamentario, lo que podría situar fácilmente a Canarias en una tasa de crecimiento superior a la de la media de las Comunidades Autónomas.

3.4 Evolución de las principales partidas del sistema de financiación autonómica

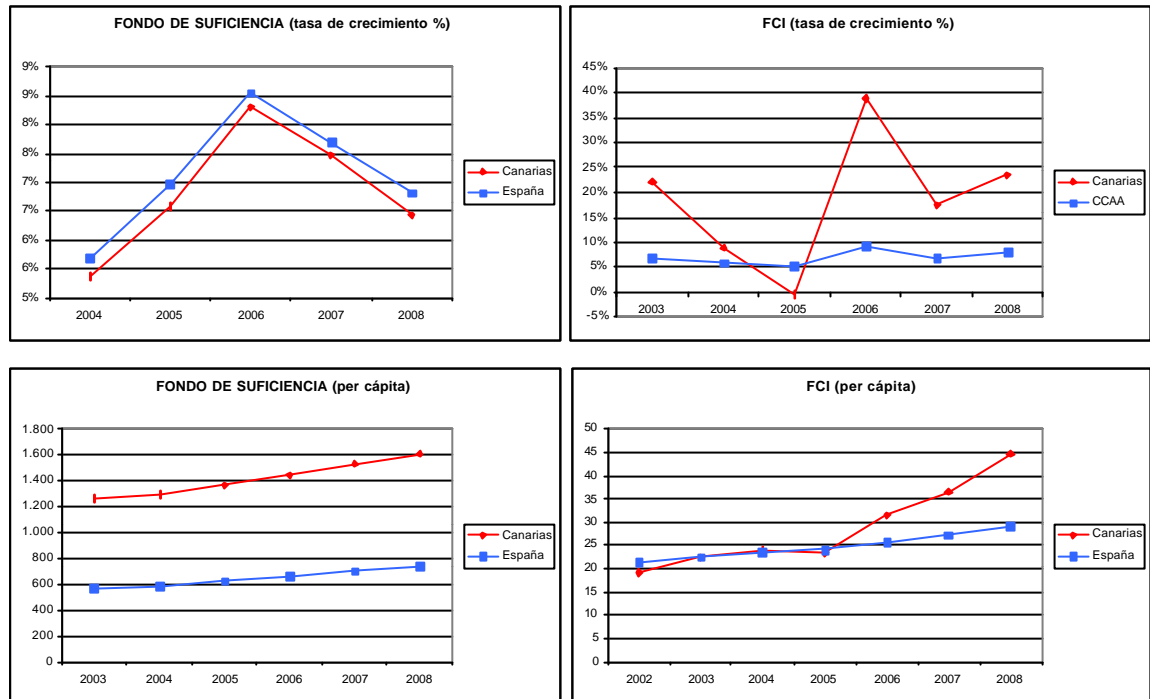
Por último, se presenta, a modo de información complementaria, en la Tabla 4 y el Gráfico 3 la evolución de las principales partidas del sistema de financiación autonómico: El Fondo de Suficiencia y el Fondo de Compensación Interterritorial, con el objeto de obtener referencias temporales de la manera en que ha evolucionado cada una de las partidas.

TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA Y FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2002-2008

			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FONDO SUFICIENCIA	Canarias	mill. euros		2.334,31	2.459,71	2.621,57	2.839,43	3.051,38	3.247,79
		crec. Interanual (%)			5%	7%	8%	7%	6%
		habitantes		1.843.755	1.894.868	1.915.540	1.968.280	1.995.833	2.020.947
		per cápita		1.266	1.298	1.369	1.443	1.523	1.607
	España	mill. euros		23.833,58	25.185,78	26.941,94	29.248,61	31.500,60	33.647,94
		crec. Interanual (%)			6%	7%	9%	8%	7%
		habitantes		41.837.894	42.717.064	43.197.684	44.108.530	44.708.964	45.116.894
		per cápita		570	590	624	663	705	746
FCI y fondo complementario	Canarias	mill. euros	34,04	41,57	45,24	44,96	62,43	73,28	90,56
		crec. Interanual (%)		22%	9%	-1%	39%	17%	24%
		habitantes	1.781.366	1.843.755	1.894.868	1.915.540	1.968.280	1.995.833	2.020.947
		per cápita	19	23	24	23	32	37	45
	CCAA	mill. euros	880,87	940,99	995,57	1.045,40	1.141,96	1.218,47	1.317,30
		crec. Interanual (%)		7%	6%	5%	9%	7%	8%
		habitantes	40.972.359	41.692.558	42.573.670	43.055.014	43.967.766	44.566.232	44.971.756
		per cápita	21	23	23	24	26	27	29

Nota: datos de población (habitantes), inversión (millones de euros), inversión per cápita (euros).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA Y FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2004-2008



Fuente: Datos población (INE). Datos Fondos (PGE). Elaboración propia.

Respecto al **Fondo de Suficiencia**, de cuya importancia para Canarias ya se hizo referencia anteriormente, destacar la enorme distancia existente entre Canarias y la media española en los indicadores per cápita de esta magnitud. Sin embargo, esta diferencia solamente indica que el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias depende en un alto grado del recurso financiero del Fondo de Suficiencia. En cuanto a las tasas de crecimiento interanual, éstas se sitúan en Canarias a un nivel muy similar al de la media estatal, derivado de los criterios de crecimiento para este recurso fijados en el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al **Fondo de Compensación Interterritorial**, el indicador per cápita muestra un acceso a este recurso en Canarias similar al del conjunto del Estado hasta 2005. A partir de ese año, este indicador crece para Canarias por encima de la media.

La evolución relativa de estos indicadores para Canarias en comparación con la media estatal reflejan un comportamiento menos errático y de cierta manera más "ordenado" en comparación con los indicadores de inversiones del Estado, debido probablemente a la menor discrecionalidad con la que el Estado puede distribuir territorialmente los recursos de estos dos fondos, ya que su distribución está reglada en las normas que marcan el actual sistema de financiación autonómica.

Esto puede llevar a la **conclusión** de que es necesario dotar a la distribución de las partidas de inversiones estatales de criterios objetivos y consensuados que propicien un mayor grado de transparencia sobre la distribución de estos fondos, como ocurre en cierta medida en el caso de la financiación autonómica, de manera que se establecieran los mecanismos para que, en el caso de Canarias, y según el artículo 96, la inversión del Estado en el Archipiélago se situara en la media de las Comunidades Autónomas.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Naturaleza de nuestro Régimen Económico y Fiscal y su fundamento.

1.1. Nuestro REF, componente del Estatuto Económico Especial que se refiere a las especialidades canarias dentro del ordenamiento interno español y respecto al resto de Comunidades Autónomas de régimen común, introduce en el sistema normativo económico y fiscal común un conjunto de excepciones necesarias para compensar los efectos negativos que limitan el desarrollo económico y social de las Islas.

1.2. El Régimen Económico y Fiscal de Canarias, como instrumento esencial para el desarrollo económico y social del Archipiélago, deberá tener el máximo nivel de protección en el ordenamiento jurídico interno y comunitario. La posibilidad de establecer mayores mecanismos de garantía para el REF en el marco constitucional, podría encontrar cabida en el actual proceso de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, y de forma similar a como operan otras Comunidades Autónomas en sus procesos de reforma estatutaria.

1.3. El Consejo Económico y Social insiste en la conveniencia de asumir, como una perspectiva ampliamente aceptada, el que consideremos a nuestro Régimen Económico y Fiscal como un sistema integrado de instrumentos normativos y económicos que tienen como finalidad compensar determinadas limitaciones e insuficiencias de carácter estructural, y que acaban configurando nuestras especificidades en esta materia. En opinión del Consejo Económico y Social, esta concepción integral del sistema determina la complementariedad de sus instrumentos, sin que pueda esgrimirse el cumplimiento de los compromisos derivados de uno de ellos o su mera existencia, para justificar la inobservancia o incumplimiento de otros.

2. Sobre las previsiones del artículo 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio.

2.1. En opinión del Consejo, el **artículo 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias**, supone una **obligación** para el Estado, de tal forma que las inversiones estatales en Canarias **deben alcanzar la media nacional**, entendiéndose que la medida más correcta para su determinación sería la **inversión media por habitante**. Compromiso que, además, se instituye con carácter de **permanencia**. Todo ello debe suponer que se garantice al menos, como tendencia, la progresiva convergencia con el promedio del conjunto de las Comunidades Autónomas.

2.2. Para el Consejo Económico y Social, el objetivo establecido por el legislador, **garantizar que la inversión del Estado en Canarias no sea inferior a la de la media nacional**, ha de ser tal sin perjuicio de la existencia de **otros instrumentos** de política económica que **compensen los déficits derivados de la insularidad**, componente estructural del marco de desarrollo de Canarias.

3. Sobre la inversión del Estado a través de los Presupuestos Generales, y las limitaciones para su análisis e interpretación.

3.1. Aunque el nivel de información de los PGE facilita un análisis detallado del presupuesto al nivel territorial agregado, no existe como tal una clasificación territorial del gasto que permita conocer de forma directa el volumen destinado a cada territorio.

3.2. Respecto a la contabilización de las inversiones del Estado a los efectos de lo establecido en el art. 96, deberían incluirse las inversiones territorializadas del capítulo 6 de los PGE y aquellas transferencias de capital realizadas del Estado que tengan como destino el territorio canario, a excepción de aquellas que compensen el hecho insular, tal como se establece en dicho artículo.

3.3. El Consejo no quiere dejar de señalar de forma explícita las limitaciones existentes para el análisis e interpretación de las cifras presupuestarias, dada la ausencia de un sistema de información presupuestario público, accesible y riguroso, de manera que, tal como se detalla en las observaciones de carácter general y particular de este dictamen, los datos presentados deben considerarse como una estimación que nos permite acercarnos a la tendencia de esta partida en los últimos años, entendiendo que otras metodologías podrían arrojar resultados diferentes, aunque la tendencia mostrada difícilmente sería distinta.

4. Sobre las estimaciones de las inversiones estatales per cápita a partir de los datos territorializados de las inversiones contenidas en el capítulo 6 y las estimaciones de las transferencias de capital del capítulo 7 de los PGE

4.1. La inversión del Estado por habitante en Canarias, según reflejan los datos del capítulo 6 de los PGE en el periodo 2002-2008 se ha venido situando entre el 60% y el 70% de la media autonómica, existiendo fuertes variaciones interanuales, no pudiéndose identificar una tendencia clara hacia la convergencia.

No obstante, como consecuencia del importante peso de las transferencias de capital del Estado hacia Canarias, la inversión por habitante de los capítulos 6 y 7 de los PGE en el periodo 2004-2008 se ha venido situando entre el 75% y el 80% de la media del conjunto de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tampoco en este caso es posible identificar una tendencia clara hacia la convergencia, dado que existen fuertes variaciones interanuales.

Desde el punto de vista del CES, esta última cuestión es esencial, entendiendo que es necesario que se intensifique el esfuerzo presupuestario realizado por el Estado año a año de manera que se pueda ir trazando una senda de crecimiento tal que pueda llevar a la convergencia con la media estatal.

4.2. Respecto al crecimiento producido en el proyecto de PGE-2008 respecto a los PGE-2007, según los datos provisionales disponibles, el incremento del 20% para Canarias del capítulo 6 se vería mermado por un crecimiento negativo en el capítulo 7, de manera que el crecimiento conjunto de ambos capítulos crecería en torno al 13%, un poco inferior al de la media de las CC.AA.

Sin embargo, deberá esperarse a la aprobación definitiva de los PGE-2008, para conocer las tasas de crecimiento definitivas. La inclusión de algunas de las enmiendas parlamentarias presentadas en el trámite de aprobación de los PGE-2008, alteraría esta situación y podría colocar el crecimiento de la inversión del Estado en el último año en Canarias por encima de la media del conjunto de las Comunidades Autónomas.

5. Sobre la importancia de las inversiones públicas para el desarrollo económico y social de Canarias.

5.1. El nivel de capitalización de una economía se ha mostrado como uno de los factores determinantes de su competitividad. De esta manera, los procesos de creación y acumulación de capital físico, tecnológico, humano y ambiental son determinantes para el desarrollo económico y social de Canarias. Todo ello, lleva a que el CES considere esencial que se refuerce el impulso inversor realizado por parte de las Administraciones Públicas, en coordinación con el esfuerzo inversor privado, con el objetivo de dinamizar el tejido productivo.

5.2. La eficiencia del gasto público tiene que ver más con el acierto en una planificación integral de las infraestructuras, de responsabilidad conjunta Gobierno de España y Comunidad Autónoma, que con un mero reparto anual aritmético. Planificación integral que, en el particular caso de Canarias, deberá atender al nuevo escenario en el que se sitúan las Islas en el actual período de programación europeo 2007-2013, como región dentro del objetivo de competitividad.

6. Referencia al actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la necesidad de su reforma.

6.1. El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008, en los términos conocidos por el Consejo, reconoce de forma explícita que la entrada en vigor de las reformas estatutarias afectan a la distribución territorial de la inversión del Estado para 2008. Así, según se indica en el Informe Económico y Financiero del proyecto de PGE-2008, se ha tenido en cuenta lo dispuesto en los nuevos estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Aragón e Islas Baleares.

Sin embargo, la legitimidad, indiscutible, para que las Comunidades Autónomas reclamen, a partir de la concreción de determinadas características, más atención de los Presupuestos Generales del Estado, exige hacer compatibles esta concurrencia de tratamiento específico a través de las disposiciones adicionales de los Estatutos, con un grado suficiente de autonomía por parte del Estado para decidir sobre el destino de su presupuesto de gasto con el objetivo de dar cumplimiento al principio de solidaridad interterritorial.

Los Presupuestos Generales del Estado no pueden, en cualquier caso, desempeñar el papel que debe asignarse a otros instrumentos que, de manera inaplazable, han de ser objeto de negociación y consenso entre los territorios del Estado, como es un futuro nuevo modelo de financiación autonómica.

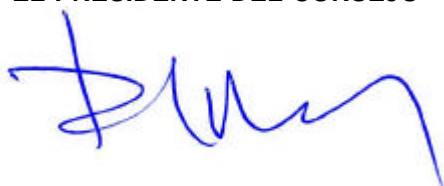
6.2. Respecto al actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que forma parte del marco de referencia de las inversiones del Estado en los distintos territorios, el CES quiere destacar que el actual sistema de financiación autonómica presenta carencias importantes que exigen su reforma en profundidad. En opinión del CES, es necesario que el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas sea más transparente y equitativo, eliminando los aspectos arbitrarios, ajustes puntuales y exceso de inercia del presente modelo, de manera que se de un mejor cumplimiento al principio básico de igualdad en la capacidad de prestación de servicios por parte de las administraciones territoriales, en concordancia con el principio constitucional de igualdad y el principio de equidad horizontal

6.3. En esta misma línea, y respecto a una variable de gran importancia para Canarias como es la evolución de la población, en opinión del Consejo Económico y Social resulta necesario perfeccionar los métodos para la cuantificación de las necesidades regionales de gasto, mediante la utilización de sistemas de cálculo consensuados y transparentes. Esto que resulta de gran importancia para el conjunto del sistema de financiación, lo es especialmente en el caso de los servicios públicos de educación, servicios sociales y sanidad, donde la población atendida no coincide con la población de derecho. Es necesario también que estos métodos de cuantificación sean dinámicos, de manera que se pueda recalcularse la asignación de recursos año a año en función de la evolución de las variables de población, eliminando en la medida de lo posible los elementos de inercia.

7. Sobre las observaciones incluidas en el presente dictamen.

Sin perjuicio de este conjunto de conclusiones y recomendaciones, el Consejo hace una última recomendación que es la de atender a las observaciones de carácter previo, general y particular incluidas en el presente dictamen.

Vº. Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez

EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO



Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez