

26 de junio de 2018

Arturo Melián González y José Andrés Dorta Velázquez

CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DE CANARIAS Y LA UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS DE INTERÉS COMÚN EN EL ÁMBITO DE LA HACIENDA PÚBLICA CANARIA SUSCRITO EL 29 DE DICIEMBRE DE 2017

COMENTARIOS SOBRE EL «DICTAMEN DE LA COMISIÓN DEL PLENO ESPECIAL SOBRE POSIBLES DESEQUILIBRIOS PERJUDICIALES PARA GRAN CANARIA» EN EL MARCO DE UN ANÁLISIS TERRITORIAL DE LOS FLUJOS FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Arturo Melián González

José Andrés Dorta Velázquez

INTRODUCCIÓN	1
PARTE I. FINALIDAD Y ASPECTOS METODOLÓGICOS BÁSICOS PARA LA ELABORACIÓN DE BALANZAS FISCALES DE ÁMBITO INSULAR.....	3
1. Consideraciones generales.....	3
2. Finalidad: diferentes enfoques para responder a distintas preguntas.....	5
3. Criterios de imputación de ingresos y gastos	8
3.1. Imputación territorial de los ingresos	8
3.2. Imputación territorial de los gastos	14
4. Determinación del ámbito institucional y territorial.....	19
5. Las categorías de gasto en el SCPT en el marco de las actuaciones de la CAC.....	20
5.1. Gastos en administración general y bienes y servicios públicos de ámbito regional e interés general.....	20
5.2. Gasto territorializable	21
5.3. Gastos que siguen una lógica personal	23
5.4. Regulación y promoción económica.....	24
5.5. Intereses de la deuda pública	25
6. Análisis de los flujos financieros	25
7. La territorialización en la cuenta general de la CAC	26
7.1. La territorialización en el registro de los derechos reconocidos netos y de las obligaciones reconocidas en la regulación de la Hacienda Pública de la CAC	26
7.2. Grado de territorialización de los derechos reconocidos netos y de las obligaciones reconocidas netas en la Cuenta General de la CAC	30
PARTE II. DICTAMEN DE LA «COMISIÓN DEL PLENO ESPECIAL SOBRE POSIBLES DESEQUILIBRIOS PERJUDICIALES PARA GRAN CANARIA»	35
1. Consideraciones generales.....	35
2. Trabajos realizados por la Comisión: una síntesis.....	35
3. Análisis de los resultados.....	37
3.1. Operaciones de capital.....	38
3.2. FDCAN	42

3.3. Institucional.....	43
3.4. Datos de Educación.....	44
3.5. Datos sanitarios	45
3.6. Inversión Hidráulica.....	46
3.7. Otras conclusiones.....	47
CONCLUSIONES.....	48
BIBLIOGRAFÍA	52

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre balanzas fiscales tratan de responder a la pregunta de cuál es la distribución territorial de los ingresos y gastos de un determinado nivel de gobierno, habiéndose suscitado en España un intenso debate académico y social que no solo se extiende a las relaciones financieras entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, sino también entre estas y sus provincias u otros ámbitos territoriales.

Así mismo, existe un acuerdo generalizado de que los esfuerzos deben situarse en poner a disposición de la opinión pública información detallada y accesible sobre las balanzas fiscales. En este sentido, la elaboración, publicación y análisis de estos instrumentos debería desarrollarse conforme a los importantes avances que en esta materia se han ido logrando en las últimas décadas, debiéndose tener en cuenta que no existe un único enfoque para su elaboración y que, como otros conceptos económicos, es necesario que se realice una adecuada interpretación y uso de los resultados de las balanzas fiscales.

El presente documento surge ante la cuestión de cómo abordar el análisis de los flujos financieros de la Comunidad Autónoma de Canarias desde un punto de vista territorial, y básicamente desde la óptica de la equidad. Además, también se analiza el Dictamen aprobado por el Pleno del Cabildo de Gran Canaria sobre posibles desequilibrios perjudiciales para Gran Canaria.

La **primera parte** del presente Documento nace con el propósito de aportar una visión general sobre diferentes aspectos que, en nuestra opinión, serían relevantes para la elaboración de una balanza fiscal de ámbito insular. De este modo, no se pretende realizar un análisis exhaustivo de todos los elementos metodológicos ni proponer una metodología concreta para el caso que nos ocupa, sino exponer algunos de los aspectos fundamentales que deberían ser considerados por quienes deseen realizar una imputación territorial de los flujos fiscales, conforme a los objetivos que se planteen y los límites que pueden suscitarse en su elaboración y análisis. Y, por tanto, tampoco se pretende realizar una cuantificación de los flujos financieros de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) a cada una de las islas.

Con este alcance, en el apartado 1 se presentan algunas consideraciones conceptuales sobre las balanzas fiscales, mientras que en el apartado 2 se analizan los objetivos de los enfoques predominantes en España (carga-beneficio y flujo monetario). Dado que la decisión sobre qué enfoque adoptar tiene una gran trascendencia y dado que responden a diferentes

preguntas, es necesario que los poderes públicos concreten el enfoque o los enfoques a seguir.

Por otra parte, dado que en el ámbito de la CAC y en lo que a las diferentes islas se refiere, el debate ha girado habitualmente en torno a la equidad en la distribución territorial de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los siguientes apartados se ha tomado como referencia especialmente el enfoque carga-beneficio. Conforme a dicho modelo, en el apartado 3 se presentan algunas observaciones sobre los criterios de imputación de los ingresos y gastos, mientras que el apartado 4 se centra la mirada en la necesidad de concretar los ámbitos institucional y territorial sobre los que se determinarían las balanzas fiscales.

Siguiendo el enfoque carga-beneficio, el Ministerio de Hacienda ha publicado las balanzas fiscales entre la Administración Central (Seguridad Social, incluida) y las Comunidades Autónomas en el denominado Sistemas de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT). Dicho documento es relevante para los propósitos aquí perseguidos, en tanto que, entre otras cuestiones, distingue cinco grandes categorías de gastos, entre los que destacan aquellos gastos que siguen una lógica territorial, frente a aquellos, por ejemplo, que siguen una lógica ligada a situaciones personales o de capacidad económica de los ciudadanos. El apartado 5 se ocupa de poner de manifiesto que las distintas categorías de gasto establecidas por el SCPT se encuentran también presentes en los presupuestos de la CAC.

Ya en el apartado 6 se pone el acento sobre la necesidad de que los análisis de los ingresos, de los gastos y de los saldos que se determinen para cada isla se realice conforme a alguna unidad que permita comparaciones homogéneas, habida cuenta, entre otros aspectos, de la diferente dimensión poblacional de cada isla.

Por su parte, el apartado 7 expone de forma sintética el marco normativo que regula la territorialización de la información contable contenida en la cuenta general de la CAC. En dicho apartado también se concreta cuál es el grado de territorialización de las obligaciones reconocidas en los estados de gastos, fundamentalmente, de los entes con presupuesto limitativo en 2016 (último año para el que se encuentra publicada la cuenta general de la CAC), tratando de estimar el alcance y las limitaciones de los análisis que puedan realizarse sobre dicha información.

La **segunda parte** del presente documento se centra en el Dictamen de *“Comisión del Pleno Especial sobre posibles desequilibrios perjudiciales para Gran Canaria”*, aprobado el 27/04/2018 por el Pleno del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, que incluye los trabajos realizados por dicha Comisión, el análisis de los desequilibrios y las propuestas para su corrección. La valoración que aquí se realiza se limita a aquellos aspectos que pudieran tener una relación

con las balanzas fiscales conforme a la finalidad y aspectos metodológicos detallados en la primera parte de este trabajo, no realizándose valoraciones sobre otras consideraciones.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones alcanzadas, así como las referencias citadas.

PARTE I. FINALIDAD Y ASPECTOS METODOLÓGICOS BÁSICOS PARA LA ELABORACIÓN DE BALANZAS FISCALES DE ÁMBITO INSULAR

1. Consideraciones generales

Como se indica en la introducción editorial del número de Papeles de Economía Española de 2004 dedicado a las balanzas fiscales, y como se tratará de poner de manifiesto en los siguientes párrafos, el concepto de balanza fiscal, sin más precisiones, no posee un significado cerrado. Entre otras cuestiones, es preciso definir previamente sus propósitos para que las mismas constituyan un instrumento analítico, de modo que los cálculos que le dan contenido se orienten en un determinado sentido coherente con sus propósitos.

Uriel (2004) señala, en relación a las balanzas fiscales sobre la Administración Central, que los estudios sobre estas tratan de responder, en su mayoría, a dos preguntas: (a) ¿cómo imputar regionalmente los ingresos de la Administración pública central?; y (b) ¿cómo imputar regionalmente sus gastos? De forma similar, Monasterio (2004) describe analíticamente una balanza fiscal, para un territorio, como la diferencia entre los gastos realizados en la región y los impuestos aportados por la misma.

Una balanza fiscal es un instrumento de información económica en el que se explicitan los flujos fiscales que han tenido lugar entre una región y el resto de la nación en un periodo de tiempo determinado. Habitualmente se ocupa de los flujos fiscales originados por la actuación de la Administración Central (Barberán, 2004), si bien se ha aplicado a otras realidades diferentes, existiendo estudios de saldos fiscales relativos a cuestiones como la inmigración, la seguridad social y de la administración autonómica en relación a unidades territoriales integradas en la misma (Barberán y Espuelas, 2005; Hierro *et al.*, 2009). No obstante, son los que analizan los flujos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) los que han tenido un mayor protagonismo.

Volviendo a lo indicado en el primer párrafo, Monasterio (2004) destaca el elevado número de estimaciones de balanzas fiscales que se ha llevado a cabo en nuestro país (revisión completa en Barberán (2006)). En este mismo sentido, De la Fuente (2004:19) señala que “*no hay forma humana de elaborar una balanza fiscal perfectamente objetiva*”, pero sí es factible tener una idea bastante aproximada de la magnitud y composición de los flujos fiscales

interregionales que pueda servir de base para analizar el nivel de equidad territorial del sistema fiscal español. De la Fuente (2004) indica que la elaboración de una balanza fiscal dista de ser una ciencia exacta, consistiendo un problema, en este sentido, la imposibilidad de imputar las distintas partidas de gasto del presupuesto con criterios plenamente objetivos, siendo necesario recurrir a indicadores que introducen un grado de arbitrariedad en la elaboración de estas balanzas. Como se tratará de exponer en el siguiente epígrafe, la posibilidad de emplear diferentes criterios en los distintos flujos financieros (ingresos y gastos) que se integran en las balanzas fiscales están presentes en cualquiera de los métodos existentes para su elaboración.

Como advierte Monasterio (2004), se debe considerar si tiene sentido analizar la redistribución regional, objeto de las balanzas fiscales, o si la redistribución tiene más sentido desde un punto de vista personal, señalando dicho autor que los problemas de desigualdad tienen que ver más con la óptica personal y no territorial, todo ello considerando que son las personas las que obtienen renta y contribuyen y son también estas las que utilizan los servicios públicos. En este sentido, la disminución de las desigualdades personales y territoriales pueden no tener la misma dirección, pudiendo llevar la reducción de las primeras al aumento de las segundas, y viceversa. Por citar un ejemplo, el gasto en pensiones de la Seguridad Social se distribuye territorialmente siguiendo una lógica personal, atendiendo a lo regulado en cuanto a estas prestaciones. Las diferencias territoriales que pudieran surgir por el gasto derivado de estas prestaciones no debería dar lugar a una compensación en otros gastos con el fin de lograr una igualdad en la distribución territorial del gasto total. Este razonamiento es, a nuestro juicio, especialmente válido cuando lo que se desea analizar es la equidad en la distribución territorial del gasto. Monasterio (2004) indica que, en principio, partiendo de unas diferencias de renta entre las distintas CCAA, cuanto más progresivo sea el sistema fiscal y más igualatorio sea el sistema de transferencias, menores tenderán a ser los saldos de las balanzas fiscales.

Como se verá posteriormente, la configuración concreta de las balanzas fiscales dependerá, entre otras cuestiones, de la respuesta que se dé a las siguientes cuestiones: (a) los objetivos que se persiga, es decir, qué se desea medir (véase apartado 2); (b) las hipótesis y los criterios que se utilicen para la imputación de los ingresos y de los gastos (véase apartado 3); (c) el ámbito institucional, esto es, el presupuesto del nivel de gobierno cuya distribución se quiera analizar (administración central, comunidad autónoma, corporación local), así como el ámbito territorial, es decir, unidades territoriales que se analizarán a los efectos del reparto de flujos financieros objeto de análisis (véase apartado 4). Así mismo, es necesario poner de manifiesto cómo las distintas categorías de gasto definidas en un determinado enfoque (en el presente documento se ha optado por el SCPT) se encuentran presentes en los presupuestos de la CAC (véase apartado 5), así como cuál puede ser la unidad que

permita comparaciones homogéneas de los flujos financieros considerando la diferente dimensión de las islas (véase apartado 6); y, finalmente, determinar cuál es el grado de territorialización de la información contable contenida en la cuenta general de la CAC (véase apartado 7).

2. Finalidad: diferentes enfoques para responder a distintas preguntas

Si bien no se pretende en este documento ofrecer una revisión exhaustiva de la literatura sobre balanzas fiscales, en España el debate sobre estas ha estado centrado, en gran medida, en la elección entre dos enfoques de cálculo que responden a diferentes preguntas: el enfoque de carga-beneficio y el enfoque de flujo monetario. En el enfoque de carga-beneficio, los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (incidencia económica o efectiva), al margen de quién sea y dónde residan las obligadas legalmente a pagar (incidencia legal o formal), mientras que los gastos se imputan al territorio en que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos o las transferencias públicas que financian, al margen del territorio en que se producen tales servicios o se pagan tales transferencias (MINHAP, 2008: 6).

Por su parte, en el enfoque del flujo monetario los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible), que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los ingresos no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan, mientras que los gastos se imputan, en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final; consumo intermedio y formación bruta de capital) al territorio donde tiene lugar el gasto y, en el caso de las operaciones de distribución, al territorio donde se efectúan las mismas (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital) (MINHAP, 2008: 6).

Refiriéndose a las balanzas fiscales de las CCAA, De la Fuente (2004) señala igualmente que existen las dos alternativas metodológicas antes indicadas en cuanto a la distribución del gasto de la Administración Central. El denominado enfoque del flujo monetario imputa el gasto público en función de su localización geográfica, mientras que el otro –enfoque basado en el beneficio– toma como base la residencia de los beneficiarios. Este autor concreta que la diferencia principal se observaría en las partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. Para estos gastos, el enfoque del flujo monetario imputa el gasto a las regiones donde este se materializa directamente, mientras que el planteamiento basado en el beneficio se reparte entre todas las regiones de acuerdo con indicadores que

tienen como fin estimar la participación de cada CA en los beneficios generados por estos programas de gasto. En síntesis, las diferencias principales entre ambos enfoques son, aparentemente, mayores en el lado de los gastos del presupuesto del nivel de gobierno que se desee analizar y, más concretamente, en aquellos gastos que, realizándose en una unidad territorial concreta, podrían suponer beneficios para los residentes de otras unidades territoriales.

Obviamente, la elección entre uno u otro no implica acabar con los problemas metodológicos, puesto que, como se expondrá en el apartado 3, la puesta en práctica de cada enfoque está abierta a numerosas variantes en los criterios de imputación territorial de los ingresos y gastos. Por otra parte, hay acuerdo entre los especialistas en que no son enfoques sustitutivos sino complementarios, y deben utilizarse para finalidades distintas en coherencia con el distinto significado de sus resultados (Barberán, 2013). Por tanto, la decisión sobre qué enfoque adoptar tiene una gran trascendencia y si se desea que respondan a diferentes preguntas, lo más oportuno es que cuando los poderes públicos calculen las balanzas fiscales utilicen ambos métodos (Bosch y Espasa, 2013: 4-5).

La utilización del método de carga-beneficio es congruente si el objetivo consiste en evaluar la equidad territorial en la acción pública. Así, el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas, del Ministerio de Hacienda (MINHAP, 2017) utiliza el método de carga-beneficio, además de adoptar una estructura conveniente a tal fin, por entender que la perspectiva del flujo monetario no tiene valor a efectos de determinar o evaluar la equidad territorial en la actuación del sector público español, que es la pregunta que intenta responder dicho sistema. Como señala Barberán (2013:6) *“solo el enfoque carga-beneficio permite calcular la diferencia entre lo que los residentes de una región aportan y reciben del gobierno central. Por tanto, cualquier análisis de la equidad de los efectos redistributivos interregionales ocasionados por los ingresos y gastos del gobierno central debería basarse exclusivamente en ese enfoque”*.

El enfoque del flujo monetario tiene como fin principal evaluar los efectos de los ingresos y gastos públicos en la actividad económica de los territorios (Barberán y Uriel, 2009). Barberán (2013) indica que el enfoque del flujo monetario se ha sostenido con el argumento de que el mismo podría estimar el impacto económico de la actividad presupuestaria en los territorios, por lo que también se le ha atribuido la finalidad de estimar el dividendo fiscal en el caso de la independencia de un territorio. De este modo, el método de los flujos monetarios persigue responder a la pregunta de cuál es la capacidad de gasto que podría tener un territorio en favor de sus ciudadanos si, en lugar de ser financiado a través de los flujos fiscales centrales (o los de una comunidad autónoma), pudiese hacerlo a partir de sus propios recursos. En el enfoque monetario se pretende conocer cuántos recursos retornan al

territorio del que proceden, esto es, valorar cuál sería el impacto de poder decidir gastar sobre el territorio, todo o una mayor parte de los ingresos generados en este mismo territorio (López-Casasnovas, 2013).

En esta misma línea, Caramés (2004) sostiene que el enfoque del beneficio, que se basa a grandes rasgos en la residencia habitual del beneficiario de los servicios públicos, sería el criterio más adecuado para construir balanzas fiscales, y el planteamiento del flujo monetario podría ser más conveniente cuando lo que se desea analizar es la influencia del gasto sobre la demanda o el empleo de cada región. Así, el método de flujo monetario suele defenderse con el argumento de que es el que mejor permite aproximar el impacto de la actuación de las administraciones públicas sobre la actividad económica de los distintos territorios. Sin embargo, los posibles efectos indirectos del gasto público sobre el empleo y la actividad económica tienen una consideración secundaria si lo que se discute es la equidad interterritorial. Por tanto, si de lo que se trata es de analizar la equidad de la distribución de las cargas fiscales y los beneficios derivados del papel del sector público, De la Fuente (2004) indica que no sería correcto atribuir, por ejemplo, a la CA de Madrid todo el gasto dedicado a financiar los servicios centrales de la Administración Central española.

Una bondad que se ha atribuido al enfoque del flujo monetario es su objetividad, ya que evita tener que plantear múltiples y discutidas hipótesis sobre quién soporta la carga impositiva y quién es el beneficiario del gasto, como requiere el enfoque carga-beneficio (Bosch y Espasa, 2013: 4). En relación a las diferencias entre estos dos enfoques, López-Casasnovas (2013) indica que el enfoque carga beneficio requiere de múltiples y complicadas hipótesis y que el enfoque del flujo monetario es más limitado (también en sus conclusiones), pero más cercano a la realidad, dado que los gastos se territorializan allá donde marcan los propios presupuestos y contablemente se materializan los gastos, de acuerdo con una determinada capacidad de decidir donde se producen los servicios. “A su vez, los no territorializados (sobre todo en servicios fuertemente centralizados como la defensa, servicios exteriores, penitenciarios, fomento del empleo, protección ciudadana) se imputarían según el peso de aquel gasto territorializado sobre el total en cada caso (bajo la idea de que los servicios centrales son de apoyo a los descentralizados)” (López-Casasnovas, 2013:12). En cambio, el enfoque de carga beneficio imputaría los gastos no territorializados de acuerdo al criterio de población, considerando irrelevantes los efectos de que se gasten en un lugar u otro bajo el supuesto de que son bienes públicos que benefician a todos por igual.

3. Criterios de imputación de ingresos y gastos

En el apartado segundo de este documento se argumentó que no existe un único enfoque o alternativa metodológica para el cómputo de las balanzas fiscales para una determinada unidad territorial. A su vez, la aplicación de cada uno de los dos enfoques descritos en aquel apartado conlleva la adopción de hipótesis y de criterios, existiendo en ocasiones diferentes alternativas para estos dentro de un mismo enfoque. Además de este hecho, en este apartado se ha querido poner de relieve que, para determinados flujos (ingresos o gastos), el criterio habitualmente utilizado no coincide con el lugar de recaudación del tributo (en el caso de los recursos tributarios). Por otra parte, en el caso de determinados gastos su imputación no siempre viene definida por donde está radicado el centro de producción.

Así mismo, en lo que sigue en este apartado, cuando se exponga a modo de ejemplo el tipo de hipótesis y criterios que habría que adoptar para la imputación territorial de algunos de los flujos, se ha tomado como base los recursos y empleos no financieros de la CAC, así como el enfoque carga-beneficio, por entender que las discusiones generalmente se han centrado en el ámbito de los presupuestos de la mencionada administración pública y que el debate ha girado también habitualmente en torno a la equidad inherente a la distribución territorial de la actuación de la misma.

3.1. Imputación territorial de los ingresos

En la tabla 1 se muestran los recursos no financieros de 2016 en términos del SEC 2010¹ de la CAC, donde se pone de manifiesto que sus principales fuentes de financiación son: (1) las transferencias corrientes procedentes de otras administraciones públicas (AAPP) (49,3% de los recursos no financieros); (2) los impuestos sobre la renta (18,1%); y (3) los impuestos de tipo valor añadido (9,8%) y otros impuestos sobre los productos (11,6%). Estos tres tipos de recursos supusieron el 89% del total de los recursos no financieros de la CAC en 2016, por lo que este documento se centrará en los mismos, tratando de describir el tipo de criterios que habitualmente se contemplan para su imputación territorial.

¹ Se ha tomado 2016 por ser el último ejercicio para el que la IGAE ha publicado importe de los recursos por tipo de impuesto y cotizaciones de acuerdo con el SEC 2010.

Tabla 1. Recursos no financieros de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2016
(millones de euros)

CÓDIGO	CONCEPTOS	Euros	Porcentaje
TR	RECURSOS NO FINANCIEROS	6.887	100,0%
TRC	RECURSOS CORRIENTES	6.576	95,5%
P.11	Producción de mercado	136	2,0%
P.12	Producción para uso final propio	143	2,1%
P.131	Pagos por otra producción no de mercado	46	0,7%
D.211r	Impuestos del tipo valor añadido IVA	675	9,8%
D.212r	Impuestos y derechos sobre las importaciones, excluido IVA	24	0,3%
D.214r	Impuestos sobre los productos, excluido IVA e importaciones	801	11,6%
D.29r	Otros impuestos sobre la producción	0	0,0%
D.39r	Otras subvenciones a la producción	0	0,0%
D.41r	Intereses	13	0,2%
D.42r	Rentas de sociedades	0	0,0%
D.43r+...+D.45r	Otras rentas de la propiedad	0	0,0%
D.51r	Impuestos sobre la renta	1.246	18,1%
D.59r	Otros impuestos corrientes	32	0,5%
D.611r	Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores	0	0,0%
D.613r	Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los hogares	0	0,0%
D.612r	Cotizaciones sociales imputadas	4	0,1%
D.73r	Transferencias corrientes entre administraciones públicas	3.398	49,3%
D.74r	Cooperación internacional corriente	20	0,3%
D.72r	Indemnizaciones de seguro no vida	5	0,1%
D.75r	Otras transferencias corrientes	33	0,5%
TRK	RECURSOS DE CAPITAL	311	4,5%
D.91r	Impuestos sobre el capital	51	0,7%
D.9r_S.13	Transferencias de capital entre administraciones públicas	176	2,6%
D.92r (exc. D.9r_S.13)	Ayudas a la inversión	86	1,2%
D.99r (exc. D.9r_S.13)	Otras transferencias de capital	3	0,0%
D.995r	Ajuste por recaudación incierta	-5	-0,1%

Fuente: IGAE (2018).

En relación a las transferencias corrientes recibidas por la CAC desde otras AAPP, las aportadas por el Estado con origen en el Sistema de Financiación Autonómico (SFA) supusieron 2.833,39 millones de euros² en 2016 (83,4% del total de transferencias corrientes recibidas por la CAC desde otras AAPP y 41,1% del total de recursos no financieros SEC).

Dentro de las transferencias asociadas al SFA destaca por su importancia cuantitativa la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (TG). Este fondo integra el 75% de los recursos tributarios que forman parte del SFA correspondientes a las CCAA de régimen común, además de unos recursos aportados por el Estado (10,7% del total de este Fondo en 2015³), por lo que aglutina una parte muy importante de los recursos del SFA (72,9% del total de recursos del SFA en términos normativos). De forma breve, la TG nivela las diferencias que existen entre CCAA en cuanto al 75% de la recaudación normativa de los diferentes recursos tributarios que están integrados actualmente en el SFA, teniendo en cuenta para ello las diferencias de necesidades de gasto entre CCAA a través de la población ajustada. En la tabla 2 se observa que, para 2015, último ejercicio liquidado a nivel del SFA, el resto de CCAA de régimen común aportaron, con origen en el 75% de sus recursos tributarios integrados en el SFA, el 83,3% de la TG que le correspondió a Canarias, y el Estado, el restante 16,7%.

² Importe de los recursos sujetos a liquidación y de los fondos de convergencia que, atendiendo al criterio del SEC 2010, se registran como recursos, teniendo en cuenta para ello tanto las entregas a cuenta de 2016 como la liquidación de 2014 (véase Melián *et al.*, 2018).

³ Último ejercicio liquidado del SFA.

Tabla 2. Transferencia de Garantía en el SFA en 2015 (millones de euros)

CCAA	Peso relativo población ajustada	75% recursos tributarios SFA	Participación en FG sin aportación del Estado	Transferencia de Garantía sin considerar aportación Estado	Aportación del Estado a la Transferencia de Garantía	Transferencia del Fondo de Garantía
	[1]	[2]	[3] = [1] x Total [2]	[3] - [2]	[4] = [1] x Aportación Estado	[3] + [4]
Cataluña	17,01	14.649,91	12.214,24	-2.435,67	1.458,09	-977,58
Galicia	6,71	4.058,28	4.815,77	757,49	574,89	1.332,38
Andalucía	18,74	10.754,51	13.455,45	2.700,94	1.606,26	4.307,20
Asturias	2,54	1.788,41	1.820,00	31,59	217,26	248,85
Cantabria	1,35	1.065,08	970,26	-94,82	115,83	21,00
La Rioja	0,75	538,19	536,64	-1,55	64,06	62,51
Murcia	3,29	1.983,81	2.361,04	377,22	281,85	659,07
C. Valenciana	11,06	7.824,01	7.939,81	115,80	947,82	1.063,62
Aragón	3,21	2.467,68	2.307,44	-160,24	275,45	115,21
Cast.-La Mancha	4,92	2.787,62	3.530,49	742,87	421,46	1.164,32
Canarias	4,89	1.420,50	3.507,28	2.086,78	418,69	2.505,47
Extremadura	2,63	1.323,59	1.887,68	564,09	225,34	789,43
Illes Balears	2,51	2.212,07	1.800,23	-411,84	214,90	-196,94
Madrid	14,27	14.896,25	10.244,30	-4.651,95	1.222,93	-3.429,02
Castilla y León	6,12	4.017,60	4.396,90	379,30	524,88	904,18
Total	100,00	71.787,53	71.787,53	0,00	8.569,71	8.569,71

Fuente: elaboración propia a partir de MINHAP (2017).

Otras de las transferencias recibidas por la CAC desde el SFA se corresponden con la participación de esta CA en el Fondo de Suficiencia Global (FSG) y en los Fondos de Convergencia. En cuanto al FSG, su finalidad ha sido fundamentalmente garantizar que cada CA no reciba menos recursos en el SFA vigente que los que le hubieran correspondido en el modelo anterior (Ley 21/2001), así como integrar los diferentes recursos adicionales que correspondió a cada CA y que se incluyeron en el modelo actual a través de los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2009. En 2016 las entregas a cuenta percibidas a cuenta de este recurso del SFA ascendieron a 70,85 millones de euros.

Otras transferencias vinculadas al SFA son los Fondos de Convergencia, que integran el Fondo de Cooperación (su finalidad consiste en, atendiendo al artículo 24 de la Ley 22/2009, equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta) y el Fondo de Competitividad (su fin, según el artículo 23 de esta Ley, y atendiendo al caso particular de Canarias, ha consistido

fundamentalmente en reforzar la equidad y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas). En 2016 se recibieron los correspondientes a 2014: 157,7 millones de euros por el Fondo de Cooperación y 5,45 millones de euros por el Fondo de Competitividad⁴ (en ambos casos se trata de recursos que se entregan junto con la liquidación de otros recursos para los que se percibieron entregas a cuenta dos años atrás).

De todo lo anterior cabe concluir que se trata, mayoritariamente, de transferencias financiadas en su mayoría por los recursos tributarios de otras CCAA integrados en el SFA, y el resto con cargo a los presupuestos generales del Estado, financiándose estas últimas con recursos tributarios correspondientes a este nivel de las Administraciones Públicas (una parte de estos últimos recursos tributarios son recursos tributarios cuya carga la han soportado los residentes o las actividades económicas de Canarias).

A la vista de todo ello, comenzando por el recurso del SFA más relevante para Canarias por su cuantía –la TG-, si nos centramos inicialmente a su vez en la porción aportada con cargo a los recursos tributarios de otras CCAA -2.086,8 millones de euros en 2015-, dado que consiste en una externalización de la carga tributaria, dos posibles criterios para su imputación interinsular serían la población residente en cada una de las islas o la población ajustada de cada una de ellas, conforme a los criterios del SFA. La adopción de estos criterios implicaría que no existirían diferencias entre islas en cuanto a este componente de los ingresos o cargas, en el caso de que los saldos fiscales se relativicen en términos per cápita (como hace el SCPT) o si se adopta la población ajustada como unidad de referencia para la comparabilidad.

En cuanto a los recursos del SFA aportados con cargo a los presupuestos del Estado, podrían considerarse otro tipo de criterios, en la medida en que los presupuestos de esta administración se nutren con recursos tributarios soportados tanto en Canarias como en el resto de las CCAA. Los recursos tributarios más relevantes del Estado, en cuanto a su importe en 2016 en términos SEC 2010, son el IVA, el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre las Labores del Tabaco⁵, el Impuesto sobre las primas de seguro y el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (95% de los recursos por impuestos del Estado, si se añade el impuesto sobre la renta de los no residentes). Un posible criterio de imputación territorial de estas

⁴ El importe del Fondo de Competitividad correspondiente a 2015 y percibido por la CAC en 2017 experimentó un importante crecimiento debido a la modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009. La cuantía que ingresó la CAC en 2017 por el mismo fue 219,9 millones de euros.

⁵ Se trata de un impuesto estatal especial de fabricación, regulado por la Ley 38/1992, y no del impuesto propio de la CAC.

transferencias dentro de la CAC podría ser el que considerara: (a) la importancia relativa de cada uno de estos tributos que corresponda a Canarias de acuerdo con los criterios de distribución de la carga fiscal y de su incidencia sobre el total de los mismos y (b) el reparto entre las islas de acuerdo con los mismos criterios en cuanto a dónde es soportada la carga tributaria y considerando los pesos antes mencionados; todo ello para los tributos antes enumerados que se aplican en Canarias atendiendo a su Régimen Económico y Fiscal. Una solución similar es la adoptada por Barberán y Espuelas (2005) para la distribución interprovincial en Aragón.

Por su parte, la rúbrica *impuestos sobre la renta* engloba la recaudación por el tramo autonómico del IRPF (1.246 millones de euros) y la correspondiente al Impuesto sobre el Patrimonio (32 millones). En este caso, la solución generalmente adoptada consiste en su distribución entre territorios atendiendo a la residencia del contribuyente, ya que se admite generalmente que no hay traslación de la carga impositiva (e.g., Monasterio, 2004; De la Fuente *et al.*, 2014; Uriel, 2004). Otro criterio que ha sido utilizado en estudios a nivel provincial consiste en su reparto de acuerdo con la distribución de las rentas primarias brutas (Barberán y Espuelas, 2005). Por lo tanto, estos criterios no coinciden siempre con el territorio donde se ha efectuado la recaudación.

El componente *impuesto sobre los productos, excluido IVA e importaciones*, en el caso de la CAC, consiste esencialmente en la recaudación relativa al Impuesto especial de la CAC sobre combustibles derivados del petróleo (ICDP; 309 millones), al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (258 millones) y al Impuesto sobre las labores del tabaco (ILT; 134 millones). Si se toma como referencia el SCPT, los impuestos que gravan consumos específicos se distribuyen entre las CCAA de acuerdo con índices de consumo final para cada CA, por lo que para el ICDP y el ILT sería preciso contar con indicadores relativos a estos consumos por isla. Además, en el caso del SCPT, los ingresos estimados por estos impuestos correspondientes a los no residentes (e.g., turistas) se calculan a partir de estimaciones sobre los consumos efectuados por los mismos. Una vez estimado este consumo, la parte de la recaudación que correspondiera al consumo no residente se distribuye entre todas las CCAA de acuerdo con la población residente. Otra alternativa para el caso de Canarias sería que la recaudación derivada del consumo no residente se asignara atendiendo al peso del consumo del turismo en cada isla. En cualquier caso, los criterios de imputación de estos tributos no coinciden con el territorio de recaudación.

Con la misma lógica de atribuir la recaudación a los territorios en función de la incidencia fiscal del tributo, en el caso del ITPAJD será también necesario adoptar un criterio que permita estimar la distribución territorial de la carga tributaria, que atendiendo a todo lo

antes expuesto, no coincidirá plenamente con el lugar de recaudación de este impuesto. En este sentido, Barberán y Espuelas (2005) utilizan la renta de los hogares como indicador para la imputación territorial de este impuesto entre las provincias de Aragón.

Otro de los recursos más relevantes para la CAC consiste en la recaudación del IGIC que corresponde a esta. Para este tipo de impuestos existe consenso en cuanto a que la carga final recae fundamentalmente sobre los consumidores (e.g., Uriel, 2004). Si se toma como referencia la solución adoptada por el SCPT para el IVA, de forma sintética, este sistema reparte una parte de su recaudación entre territorios atendiendo al consumo sujeto a este impuesto realizado por los residentes de cada CA; la parte de la recaudación del IVA que se estima que tiene origen en el consumo de los no residentes se distribuye entre todas las CCAA según la población de cada una. Así mismo, para estos dos tramos se estiman tipos de gravamen promedio según los consumos correspondientes a cada uno. Otra parte de la recaudación del IVA se distribuye entre las mismas sobre la base del gasto efectuado por las AAPP en cada una de las CCAA (capítulos 2 y 6). Así mismo, se tiene en cuenta aspectos como el peso de consumos exentos. Por lo tanto, la distribución territorial del IGIC precisaría de la concreción de criterios de imputación, que distan de su distribución territorial por el lugar de recaudación (véase también el anexo I de IEF, 2006).

3.2. Imputación territorial de los gastos

Son varios los autores que hacen referencia a que no todos los gastos siguen la misma lógica en cuanto a su reparto y que en ocasiones la confección de las balanzas fiscales ha supuesto la agregación indiscriminada de partidas con distinta lógica. En este sentido, se podría indicar que determinados programas están basados fundamentalmente en las personas, mientras que otros poseen una lógica de carácter más territorial (De la Fuente *et al.*, 2014; Monasterio, 2004). En este sentido, De la Fuente *et al.* (2014: 4) señala que las cuentas no deben llevarnos a mezclar partidas presupuestarias de naturaleza heterogénea en cuanto a su relación con el territorio de una forma que nos obligue a valorarlas con una lógica que les es ajena. Así, este último documento señala, que está claro, por ejemplo, que el volumen de financiación regional por habitante (o mejor aún, por habitante ajustado) o el gasto per cápita en protección policial dentro de un determinado territorio son variables relevantes porque determinan el nivel medio de prestación de ciertos servicios de los que disfrutaban sus residentes, por lo que la comparación de los territorios en relación a los mismos sería pertinente. Sin embargo, como también resaltan De la Fuente *et al.* (2014), esto no sería igual de cierto si lo que se analiza son las diferencias entre territorios para gastos como el militar o las prestaciones por desempleo, ya que las distancias entre territorios podrían tener su origen en la necesidad de que los centros de producción o prestación de estos servicios se

localicen en determinados territorios o que tengan origen en los diferentes niveles de desempleo de las CCAA.

Como ejemplo de programas cuya distribución no está pensada para una incidencia territorial determinada, sino atendiendo a determinados supuestos de índole personal se podría citar las pensiones públicas. Monasterio (2004) señala que incluir en la balanza fiscal los resultados de la seguridad social lleva a que, en el caso de los trabajadores que emigran a regiones más dinámicas para desarrollar allí su vida laboral y retornar a la región de origen con posterioridad a la jubilación, llevaría a disociar territorialmente la etapa de cotizaciones y pensiones. De este modo, se imputarían a una región las aportaciones y a otra distinta los beneficios, lo que condicionaría los resultados y esta disociación será mayor cuanto más extendida sea la movilidad laboral.

Todo lo anterior pone de relieve que para la imputación territorial de los programas presupuestarios ejecutados por una administración pública es necesario un profundo conocimiento de los mismos, valorando si dan lugar a beneficios divisibles o indivisibles y cuál es la extensión territorial o personal de los mismos. Una vez caracterizado cada programa debe seleccionarse indicadores de imputación coherentes con los mismos.

En este sentido, se reproduce seguidamente lo expuesto por IEF (2006: 49-51) sobre la caracterización del gasto de acuerdo a la hipótesis de incidencia territorial y los criterios de imputación territorial que deben emplearse en cada caso:

1. Operaciones que dan lugar a beneficios indivisibles que se extienden a todo el territorio nacional. Son los gastos que la teoría de la hacienda pública denomina bienes públicos de ámbito nacional: ningún ciudadano nacional puede ser excluido de su disfrute (no exclusión) y la obtención de beneficios por parte de un ciudadano no disminuye los beneficios obtenidos por los demás (no rivalidad), por lo que se consumen conjuntamente por todos. Generalmente, se opta por su distribución atendiendo a la distribución territorial de la población, sin perjuicio de que, en caso de existir alguna partida dentro del mismo que no se distribuya uniformemente por toda la población, se complemente el criterio poblacional con otro. De este modo, por la parte que se impute a través del criterio poblacional, no surgirían diferencias entre territorios por las comparaciones que se hagan entre los mismos en términos per cápita.

2. Operaciones que dan lugar a beneficios indivisibles que no se extienden más allá de los límites territoriales de una entidad local o autonómica. Son los gastos que la teoría de la hacienda pública denomina bienes públicos de ámbito local o regional: proporcionan beneficios que se extienden a todos o a parte de los ciudadanos del entorno local o regional en el que se proveen. El acceso a su disfrute depende del lugar de residencia de los ciudadanos, aunque la movilidad permite a los ciudadanos de un territorio acceder al

disfrute de los bienes públicos locales provistos en otro territorio. Sobre la base de esta noción, el criterio consiste en imputar el gasto al territorio en el que se proveen los bienes o servicios o se disfrutaban las transferencias. En el caso de que se estime que existe desplazamiento de personas residentes en otros territorios para el disfrute de estos beneficios, se corregirá en consecuencia el criterio anterior.

3. Operaciones que dan lugar a beneficios divisibles. Son los gastos que la teoría de la hacienda pública denomina bienes privados: proporcionan beneficios en cuyo disfrute existe rivalidad total y se practica la exclusión (al margen de que se pague o no un precio por ellos), es decir, se consumen individualmente y, por tanto, benefician a ciudadanos específicos perfectamente identificables.

Se incluye en esta categoría, a pesar de sus singularidades, los gastos en infraestructuras y equipamiento públicos que la teoría de la hacienda pública denomina servicios públicos de uso variable (bienes semipúblicos): proporcionan beneficios a un conjunto de ciudadanos que los usan simultáneamente, pero presentan problemas de rivalidad parcial y puede practicarse la exclusión en su uso, aunque en muchas ocasiones no se hace efectiva. El acceso al disfrute de estos beneficios exige de una participación activa por parte del ciudadano –uso directo de la infraestructura o equipamiento– lo que hace que sean divisibles (aunque su estimación se enfrenta a serias dificultades prácticas) y que se obtengan habitualmente por los ciudadanos del entorno local o regional en el que se proveen los servicios.

Cuando los beneficios son divisibles, el criterio de imputación general consiste en el territorio en el que se produce el disfrute de los mismos.

4. Operaciones que dan lugar a beneficios de naturaleza mixta, una parte perfectamente divisible y otra, indivisible. Son los gastos que la teoría de la hacienda pública identifica como generadores de beneficios externos. Los beneficios externos equivalen, según los casos, a bienes públicos de ámbito nacional, regional o local. Una vez establecida la división entre beneficios divisibles e indivisibles, los criterios de imputación a aplicar son los previamente especificados para cada caso. Para los beneficios indivisibles (beneficios externos) se especifica su ámbito territorial: nacional, regional o local.

Por otro lado, y con base fundamentalmente en la existencia de programas de gasto de diferente lógica, es la propuesta por De la Fuente (2004), que advierte de las limitaciones del concepto de balanza fiscal y propone un método alternativo que separa los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal (por ejemplo, las pensiones, los impuestos o las prestaciones por desempleo) de aquellos que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación autonómica o de la

inversión en infraestructuras. Con ello, De la Fuente (2004:19) descompone *“los saldos fiscales de las regiones españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos y otra que sí, por cuanto refleja diferencias de trato entre españoles que podrían atender tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad”*. De la Fuente (2004) propone que si el objetivo es analizar la equidad en el reparto territorial resulta más apropiado basarse en lo que él denomina saldo fiscal. Así, el concepto de balanza fiscal consiste en un saldo fiscal agregado, que combinaría, sin diferenciar, flujos fiscales que responden a lógicas muy diferentes y que implican que se evalúe toda la actividad pública en relación al ámbito territorial, cuando este último no es siempre el criterio relevante cuando se trata de evaluar la equidad del reparto del gasto público. Por ello este autor indica que es necesario separar en estas aquellos flujos fiscales que tienen su origen en la redistribución entre individuos y fijar la atención en las que tienen lógica territorial.

Con la lógica antes expuesta, MINHAP (2014) establece cinco grandes categorías de gasto al tratar de distribuir, siguiendo el enfoque del beneficio, los presupuestos generales del Estado entre las distintas CCAA. Una de ellas es la que se ha denominado en el SCPT los gastos en administración general y bienes y servicios públicos de ámbito nacional e interés general. En este epígrafe se incluye el gasto para *“la defensa, las relaciones exteriores o los gastos de funcionamiento de las altas instituciones del Estado que benefician de la misma forma a todos los españoles con independencia de dónde vivan éstos y de dónde se localicen físicamente las unidades productoras de tales servicios”* (MINHAP, 2014: 10). Para este tipo de gastos la imputación en el SCPT se ha llevado a cabo de forma uniforme y proporcional a la población de cada territorio.

Otra de las cinco grandes partidas del SCPT está dedicada al gasto en prestaciones y servicios sociales como las pensiones o las prestaciones por desempleo, es decir, prestaciones de carácter personal, con beneficios perfectamente divisibles entre individuos y que se pagan o reciben con criterios uniformes en todo el territorio atendiendo a criterios de situación económica y personal del ciudadano. Como norma general, estos gastos se han imputado a los diferentes territorios atendiendo a la residencia del beneficiario de las prestaciones

Por otro lado, cuentan con dos categorías diferenciadas en el SCPT, por un lado, el gasto en regulación y promoción económica, incluyendo ayudas a empresas y sectores que se asignan con criterios económicos y sectoriales, y, por otro, los intereses de la deuda pública estatal. En el caso del primero de ellos la imputación territorial se ha realizado generalmente en el SCPT atendiendo, principalmente, a la residencia de los beneficiarios de las ayudas y por la parte de estos gastos derivados de los servicios generales, a través de indicadores de actividad sectorial como el VAB.

En cuanto a los intereses de la deuda, de forma sintética, el SCPT los atribuye a cada CA atendiendo a la proporción del gasto público territorializado que puede haber sido financiado al menos en parte con deuda estatal⁶.

Finalmente, es en el apartado denominado gasto territorializable donde el SCPT integra todo aquel que fundamentalmente financia servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de donde residen. Dado que se trata en este caso del gasto de la administración central, se incluyen en este apartado el reparto de recursos a través del SFA y del sistema de financiación de las CCLL, así como la inversión en infraestructura productivas y de transporte de esta administración en las diferentes CCAA, entre otros. Así, MINHAP (2014) indica que este es el agregado o apartado para el que el gasto medio por habitante (posiblemente ajustado por factores de coste) que se observa en las distintas comunidades autónomas sea una referencia interesante que puede alertar sobre posibles disfunciones o inequidades en el reparto territorial de los recursos públicos. Todo ello sobre la base de que, en términos generales, se trata de financiación para servicios que han de producirse localmente para tener el efecto deseado y que, o bien son consumidos de forma colectiva por el conjunto de los habitantes de un determinado territorio o, al menos, responden a necesidades ligadas más al tamaño de la población que a sus características individuales (MINHAP 2014: 11). Los criterios de imputación a las distintas CCAA en el SCPT consisten, por citar algunos, considerar la región receptora de las transferencias estatales o de los rendimientos de los impuestos cedidos, la localización de las inversiones, qué CCAA han resultado receptoras de las ayudas regionales o la residencia de sus beneficiarios, o la localización del gasto de determinadas actuaciones ejecutadas con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Esta estructura del SCPT en diferentes apartados *“permite descomponer los saldos fiscales de las comunidades y ciudades autónomas españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos porque no es más que el resultado de aplicar reglas de tributación y de reparto uniformes a poblaciones con distintas características demográficas y económicas, y otra que sí debería hacerlo por cuanto podría reflejar diferencias de trato entre individuos similares que atentarían tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad”* (De la Fuente, 2017: 1).

⁶ Para un mayor detalle sobre criterios de imputación del SCPT véase el *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Metodología y resultados para 2011. ANEXOS* (<http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Cuentas%20Territorializadas/SCPT%202011%20Anexos.pdf>).

4. Determinación del ámbito institucional y territorial

Como ya se ha indicado, el uso más frecuente que se ha realizado de las balanzas fiscales ha consistido en el análisis de los flujos entre la Administración Central y las distintas CCAA. No obstante, la metodología seleccionada podría aplicarse a las unidades territoriales que se consideren relevantes (comunidades autónomas, provincias, municipios, islas, etc.). Son dos fundamentalmente los ámbitos sobre los que habría que decidir. En primer lugar, qué Administración Pública se desea analizar. Y, en segundo lugar, la unidad territorial para la que se analizará en qué medida estos territorios aportan recursos a esa administración y cómo se distribuyen los gastos de esta administración entre estas unidades territoriales. En el caso que nos ocupa, se trataría de analizar, principalmente, los flujos fiscales entre la Administración Pública CAC y cada una de las islas. Así, un posible planteamiento puede ser la cuantificación y análisis de los flujos fiscales entre las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, integrando el conjunto de entidades que la componen, y las diferentes islas, tomadas como unidades territoriales de referencia, en un periodo determinado.

La utilización de las islas como unidad territorial sería un supuesto nuevo que no ha sido abordado, si bien se trataría de un caso similar a las propuestas que han tratado de determinar las balanzas fiscales de las provincias de una determinada comunidad autónoma. En todo caso, son más escasos los trabajos que descienden a analizar los flujos fiscales para ámbitos territoriales inferiores al autonómico (*e.g.*, Barberán y Espuela, 2005; Hierro *et al.*, 2009).

No obstante, otro posible enfoque, más amplio, consistiría en incluir también los flujos fiscales de la Administración Central con cada una de las islas, además de los correspondientes a la CAC. Los objetivos que se desee en la construcción de unas cuentas territorializadas (limitada a la CAC, o incluyendo también la actuación de la Administración Central y las CCLL) tiene consecuencias no solo en los ingresos y gastos a imputar, sino también en los criterios de reparto que, por otra parte, estarán también sujetos a las limitaciones de la información disponible.

El gasto público en cada isla no se realiza únicamente por la CAC, sino que también otros subsectores de la Administraciones Públicas realizan directamente actuaciones en las mismas. En la tabla 3 se recoge la importancia de cada subsector de las AAPP en el total de empleos no financieros registrados por el conjunto de las AAPP en España. En dicha tabla se pone de manifiesto que, después de la Seguridad Social, son las CCAA las administraciones públicas con un mayor peso en el gasto total (la CAC tuvo un peso en 2017 del 4,0% sobre el total de este último subsector), correspondiéndole a la administración central un peso inferior.

Tabla 3. Empleos no financieros en términos SEC por subsector de las administraciones públicas (millones de euros)

	2016		2017	
Administración central	109.721	23,2%	106.068	22,1%
Administración regional	152.181	32,1%	156.683	32,7%
Administración local	53.546	11,3%	54.709	11,4%
Fondos Seguridad Social	158.431	33,4%	161.498	33,7%
TOTAL	473.879	100,0%	478.958	100,0%

Nota metodológica: la adición de los cuatro subsectores no coincide con el total AAPP reflejado por la IGAE, porque para ello es preciso consolidar también los intereses pagados por las AAPP, hecho para el que no se ha encontrado información disponible. Por ello, los importes reflejados son el resultado de eliminar de los empleos de cada subsector únicamente todas las transferencias a otras administraciones públicas, tanto corrientes como de capital (SEC: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales).

Fuente: Melián *et al.* (2018).

Por tanto, atendiendo a cuál sea el objetivo perseguido, se deberá decidir qué presupuestos deben ser considerados en el análisis. Así, generalmente, en el ámbito de la CAC la discusión se ha centrado en el reparto o incidencia del presupuesto de la CAC en cada una de las islas del archipiélago, lo que llevaría a que los saldos fiscales se habrían de determinar considerando, fundamentalmente, los ingresos que financian esta administración y los gastos realizados por la misma.

5. Las categorías de gasto del SCPT en el marco de las actuaciones de la CAC

El objeto de este apartado consiste en poner de manifiesto que las distintas categorías de gasto antes señaladas en relación a los análisis que se han efectuado sobre las balanzas fiscales entre la Administración Central y las CCAA se encuentran también presentes en los presupuestos de la CAC. Para ello se ha hecho uso de las cinco grandes partidas del SCPT descritas en el apartado 3.2.

5.1. Gastos en administración general y bienes y servicios públicos de ámbito regional e interés general

Como ya se comentó, el SCPT incluye en esta categoría o apartado determinados gastos cuyos beneficios son indivisibles y de los que serían beneficiarios el conjunto de ciudadanos de España. Conforme al SCPT, cabría incluir en esta sección, entre otras, las obligaciones reconocidas relativas a la sección 01 Parlamento (créditos iniciales en los presupuestos para

2016 de 26 millones de euros⁷) y la sección 06 Presidencia del Gobierno (obligaciones reconocidas en 2016 por 17,35 millones de euros). También tendrían cabida en este apartado al menos parte de las obligaciones reconocidas de la sección 10 Hacienda (121,4 millones de euros en 2016), si bien, siguiendo el esquema de SCPT. Otro programa presupuestario susceptible de ser encuadrado en este apartado de los gastos de los saldos fiscales sería el 463C Apoyo a la investigación básica y aplicada (7,12 millones de euros en 2016). Todos estos importes, además de todos aquellos que cumplieran con los requisitos propios de este apartado, y si se siguiera el planteamiento del SCPT, se imputarían a cada isla atendiendo a su población, por lo que cuando se determinen los saldos fiscales por habitantes los mismos no darían lugar a diferencias entre islas en términos per cápita.

5.2. Gasto territorializable

De forma similar a como sucede con los presupuestos generales del Estado, con cargo a los presupuestos generales de la CAC se financian actuaciones que encajan con la definición de *gasto territorializable* del SCPT. Se trata de gastos que tienen que ver con el despliegue de medios y recursos de esta administración en las distintas islas para la prestación de servicios como, por ejemplo, la educación, la sanidad y determinados servicios sociales, sin perjuicio de lo que se comenta más adelante. Este tipo de servicios requiere generalmente el establecimiento de estructuras consistentes en instalaciones, equipamientos y plantillas de personal que hagan posible la provisión de estos servicios, o la contratación a terceros de la prestación de los mismos. Atendiendo a este despliegue, las cuantías por habitante o por unidad de necesidad en cada territorio serán unos u otros.

Así mismo, otro posible ejemplo que tendría cabida en esta categoría de gasto territorializable sería la mayor parte de las obligaciones reconocidas con cargo al programa 112A Tribunales de Justicia (excepto los dedicados al turno de oficio y asistencia jurídica gratuita que se comentarán en el siguiente apartado), en la medida en que la finalidad de este programa consiste en *“dotar a los órganos que integran la Administración de Justicia de los medios personales, materiales, tecnológicos y financieros para cumplir la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, a fin de desarrollar las acciones a través de las cuales se van a ejercitar las competencias*

⁷ Se muestran en este caso los créditos iniciales de 2016 dado que, si bien los créditos iniciales sí están integrados en los presupuestos generales de la CAC, las obligaciones reconocidas del Parlamento de Canarias no se recogen en la Cuenta General de la CAC; en la página *web* del Parlamento de Canarias se muestran las correspondientes a sus Servicios Generales, indicándose que la ejecución presupuestaria correspondiente a la Audiencia de Cuentas, Consejo Consultivo y Diputado del Común se publican por cada una de estas instituciones. No hemos podido localizar en el momento de realización de este trabajo las cuantías por obligaciones reconocidas de 2016 de las dos últimas.

que en materia de Justicia se atribuyen reglamentariamente a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia” (Gobierno de Canarias, 2017: 22).

Otros ejemplos de programas o actuaciones que siguen una lógica claramente territorial son las transferencias a cabildos por el traspaso de competencias, el Fondo Canario de Financiación Municipal, las transferencias a las CCLL por la repercusión a estas por las reducciones de la compensación de la CAC al Estado por la supresión del IGTE acordada en 2009 entre el Estado y la CAC y los importes dedicados a la capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. El importe total de las obligaciones reconocidas en 2016 correspondiente a la sección 20 Transferencias a CCLL ascendió a 497,67 millones de euros (7,8% de las obligaciones reconocidas no financieras en términos consolidados).

Si bien precisar la importancia del *gasto territorializable* dentro del gasto total de la CAC requeriría de un análisis de sus diferentes programas presupuestarios, lo que excede del fin de este documento, el hecho de que la mayor parte del presupuesto de la CAC, al igual que sucede con el resto de las CCAA, esté dedicado a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales), permite aventurar que una parte importante del gasto de la CAC recaería en esta categoría. Así, Melián *et al.* (2018) indican que en 2016 el 75,1% de los empleos no financieros de la CAC estuvieron dedicados a estos tres servicios. No obstante, también es cierto que determinadas partidas incluidas en programas presupuestarios vinculados a los citados servicios siguen una lógica de carácter más personal, como es el caso, por ejemplo, del gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por receta médica y orden de dispensación, lo que debe ser considerado de forma adecuada para realizar un análisis correcto.

También, desde nuestro punto de vista, deberían tener tratamiento de gasto territorializable los recursos integrados en el Bloque de Financiación Canario correspondientes a las CCLL (Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias). Estos recursos son objeto de tratamiento extrapresupuestario por parte de la CAC, por lo que no figuran en la liquidación de sus presupuestos generales⁸. Así, en nuestra opinión, los mismos deberían ser considerados tanto en la vertiente de los ingresos, imputándolos a las distintas islas atendiendo a criterios de imputación relacionados con la carga fiscal, como se expuso en el apartado 3.1, como en la de gastos, imputando a cada isla la asignación que ha correspondido a cada una según los criterios de reparto fijados en el artículo 5 de la mencionada Ley.

⁸ La cuenta general de la CAC incluye en su memoria estados informativos sobre la totalidad de los recursos tributarios integrados en el Bloque de Financiación Canario.

Estos gastos se imputarían a las distintas islas atendiendo al gasto efectivamente realizado en cada una de las mismas (localización del gasto), en la medida en que se cuente con esta información; si este no es el caso, habría que acudir a criterios o indicadores que estimen como se han beneficiado cada una de estas.

5.3. Gastos que siguen una lógica personal

Como ya se ha expuesto, el SCPT contiene, en su vertiente de gastos, una categoría dedicada a los gastos en protección social. Se trata fundamentalmente del gasto en pensiones y prestaciones por desempleo. La dinámica o lógica que siguen estos gastos tiene su origen directamente en ciertas características de tipo personal o de capacidad económica que resultan en unas prestaciones iguales para los beneficiarios independientemente de su lugar de residencia.

En el caso de las CCAA existen créditos presupuestarios que también presentan las características mencionadas en el párrafo anterior, de los que se recogen seguidamente algunos ejemplos. En este sentido, cabe destacar, como ya se indicó, el gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por receta médica y orden de dispensación. El artículo 94 bis de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios establece cuáles son los porcentajes de aportación de los usuarios en la prestación farmacéutica ambulatoria y que son iguales para el conjunto de los ciudadanos independientemente de la CA de residencia. Atendiendo a la liquidación del presupuesto de gastos del SCS, las obligaciones reconocidas con esta finalidad ascendieron en 2016 a 460,15 millones de euros (subconcepto 48000, programa 112A, servicio 3922, Gasto en recetas farmacéuticas).

En el ámbito de los servicios sociales cabe citar, por ejemplo, el gasto en materia de dependencia, donde la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia establece los distintos grados de dependencia, y los procedimientos para la valoración de las solicitudes y el correspondiente para determinar las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de cada solicitante, entre otras cuestiones. En este caso, nuevamente, la prestación y la cuantía que finalmente resulte para la administración dependería en principio de la situación personal y capacidad económica del dependiente, y no de la isla en la que resida. Así, en la liquidación del presupuesto de gastos de la CAC para 2016 se muestran transferencias a los cabildos, en concepto de prestaciones ligadas a la dependencia, por importe de 53,24 millones de euros, y transferencias a las familias, por prestaciones económicas dentro del sistema de dependencia, por importe de 47,66 millones de euros (ambos importes correspondientes al programa presupuestario 231M Atención a personas en situación de dependencia).

Otro ejemplo de gasto que atendería a una lógica personal consiste en los créditos integrados en el programa 112A Tribunales de Justicia destinados, entre otras cuestiones, a la retribución de las actuaciones profesionales cuando tengan por destinatarios a quienes hayan obtenido el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, mediante subvenciones a los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores. Los requisitos básicos para obtener el derecho a la asistencia jurídica gratuita se recogen en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, siendo esta norma de aplicación al conjunto de los ciudadanos españoles. La liquidación del presupuesto de gastos de la CAC de 2016 muestra que las obligaciones reconocidas en esta materia ascendieron a 18,84 millones de euros (subconcepto 48000, servicio 0818, programa 112A, Retribuciones turno de oficio).

Por otro lado, un ejemplo de norma cuyo ámbito de aplicación sea el conjunto de los residentes en Canarias, estableciendo derecho a ayudas independientemente del lugar de residencia en el archipiélago⁹, sería el Decreto 222/2000, de 4 de diciembre, por el que se establece el régimen de bonificaciones al transporte marítimo interinsular de viajeros residentes en Canarias. En este decreto se establecen los porcentajes de bonificación en el precio de los billetes del transporte marítimo regular interinsular e insular de viajeros residentes en Canarias. Las obligaciones reconocidas en 2016 por la concesión de estas ayudas ascendieron a 27,61 millones de euros (subconcepto 47000, servicio 1109, programa 441E, Compensación al transporte marítimo interinsular residente en Canarias).

Del mismo modo que se indicó con anterioridad para el gasto territorializable, la identificación de todos los créditos presupuestarios en los presupuestos generales de la CAC que se ejecuten atendiendo al cumplimiento de determinados requisitos de carácter económico y/o personal requiere el análisis detallado del conjunto de los programas presupuestarios, examen que no se ha llevado a cabo con motivo de la elaboración del presente documento, por lo que los casos antes citados consisten en ejemplos que se han mostrado con el fin de poner en evidencia su existencia. La presencia de estos créditos hace necesario, desde nuestro punto de vista, su identificación y separación de los gastos de carácter territorializable, dado que los importes que pudieran corresponder al conjunto de residentes de cada isla no es el resultado de acciones discrecionales, hecho que debe ser tenido en cuenta al evaluar la equidad en la ejecución de los presupuestos de la CAC.

5.4. Regulación y promoción económica

El SCPT recoge en este apartado fundamentalmente las ayudas a empresas y sectores económicos, imputándolas a los territorios conforme a los criterios descritos en el apartado

⁹ Sin perjuicio de las que se establecen en particular para los residentes en la isla de El Hierro.

3.2. Créditos susceptibles de integrarse en este apartado podrían ser parte, al menos, de los correspondientes a los programas presupuestarios 433C Promoción económica, el 411B Coordinación de cámaras agrarias y gestión de ayudas FEAGA/FEADER, el 415A Desarrollo Pesquero y el 241J Refuerzo de estabilidad en empleo y adaptabilidad.

5.5. Intereses de la deuda pública

La CAC, derivado del saldo de su deuda pública, registra obligaciones reconocidas por intereses en sus presupuestos de gastos. En términos consolidados, las obligaciones reconocidas en 2016 ascendieron a 92,97 millones de euros¹⁰; en términos SEC, los intereses (D.41p) supusieron 89 millones de euros en ese mismo ejercicio.

Una vez analizada la presencia en los presupuestos generales de la CAC de las cinco grandes categorías de gasto que contempla el SCPT, se pone de manifiesto que en los mismos existen créditos presupuestarios que encajan en cada uno de estos cinco apartados. Ello indica la necesidad de que, un análisis desde un punto de vista territorial, no debe hacerse sobre el agregado total, sino que requeriría una separación que considere la lógica y la finalidad de las diferentes partidas.

6. Análisis de los flujos financieros

El análisis de los ingresos, de los gastos y de los saldos que se determinen de cada isla requeriría también su puesta en relación, al menos para determinados análisis, a alguna unidad que permita comparaciones homogéneas, habida cuenta de la diferente dimensión poblacional (o posibles distintas necesidades de gasto) de cada isla. Una posible forma de relativizar las magnitudes que se determinen, en aras de poder efectuar comparaciones con un cierto grado de homogeneidad, sería atendiendo a la población residente de cada isla. Esta ha sido la forma de proceder del SCPT, calculando ingresos y gastos per cápita para cada CA, y determinando, a partir de los mismos, los saldos correspondientes.

Sin embargo, dado que se trata del análisis fundamentalmente de magnitudes integradas en los presupuestos de la CAC, esto es, una CA de régimen común, otra posibilidad sería emplear como variable a estos efectos la población ajustada de cada isla. La población ajustada se encuentra definida en el artículo 9 de la Ley 22/2009 y consiste en un indicador sintético que resulta de considerar algunas variables que intentan estimar las necesidades de gasto de cada CA en sanidad, educación, servicios sociales y resto de competencias de

¹⁰ De este total, 83,05 millones se han registrado en la sección 05 Deuda Pública.

las CCAA. Para ello se atiende generalmente a variables relativas a la demanda potencial de cada uno de estos (e.g., en el caso de la educación, la población entre 0 y 16 años; en el de la sanidad, la población protegida agrupada en siete tramos de edad, cada uno corregido con un coeficiente diferente, lo que se conoce como población protegida equivalente), así como a determinados hechos geográficos (superficie, dispersión e insularidad). Estas variables tienen en la definición de la población ajustada que hace el citado artículo una ponderación diferente¹¹.

Otra posibilidad, basada en lo anterior, sería utilizar para cada tipo de gasto la variable de la población ajustada que le corresponda (e.g., en el caso de la sanidad, como ya se comentó, se emplearía la población protegida equivalente). Así, en el caso de las transferencias a las corporaciones locales, la variable empleada debería hacer referencia a algún indicador que exprese las necesidades de gasto de las mismas atendiendo a las competencias de estas entidades que se pretenden financiar. Operar en este sentido, desde nuestro punto de vista, permitiría valorar de forma más precisa el reparto de recursos entre islas.

7. La territorialización en la cuenta general de la CAC

En este apartado se analiza, de forma breve, el grado de territorialización de la información contable contenida en la cuenta general de la CAC. Para ello, en primer lugar, se exponen los aspectos más importantes de la regulación de la hacienda pública canaria en este sentido, y, posteriormente, a partir de la cuenta general de 2016, que se toma a modo de referencia por ser el último ejercicio para el que se cuenta con la cuenta general de la CAC publicada, se tratará de mostrar en qué grado los derechos y las obligaciones reconocidas se muestran distribuidas entre las islas.

7.1. La territorialización en el registro de los derechos reconocidos netos y de las obligaciones reconocidas en la regulación de la Hacienda Pública de la CAC

La Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (en adelante, LHPC) establece un conjunto de exigencias territoriales en la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos de la CAC. El artículo 41, dedicado a la estructura de los Presupuestos del sector público, recoge que la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus anexos se determinará, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, por el departamento competente en materia de Hacienda teniendo en cuenta la

¹¹ En relación a lo establecido por la Ley 22/2009, el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del SFA (Comité de Expertos, 2017) ha propuesto algunos cambios para la determinación de esta población ajustada.

organización del sector público, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir y su distribución territorial. Ya concretamente en relación a la estructura de los estados de gastos de los presupuestos generales del sector público con presupuesto limitativo, la citada Ley, en su artículo 42, establece las cuatro clasificaciones que han de emplearse, entre las que se encuentra la clasificación territorial, a través de la cual los créditos asignados a los distintos centros gestores del gasto se clasificarán territorialmente conforme a tres diferentes ámbitos: exterior, regional o insular.

En cuanto a los presupuestos de ingresos de los entes con presupuesto limitativo, el artículo 43 de la LHPC indica que los mismos se estructurarán de acuerdo con las clasificaciones orgánica y económica; para la primera se distinguirá entre los ingresos correspondientes a la Administración Pública de la CAC y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos y los de otras entidades.

Por su parte, en materia de vinculación de los créditos, el artículo 45 de la LHPC determina que los créditos presupuestarios vendrán determinados de acuerdo con la clasificación orgánica, por programas, económica y territorial. Y de forma consistente con las estructuras presupuestarias definidas en esta Ley, se establece que la vinculación de los créditos consignados en los estados de gastos no solo puede establecerse en relación a la clasificación orgánica, económica y por programas, sino también se podrán vincular territorialmente, todo ello conforme a cómo se establezca en las leyes de Presupuestos (art. 47 de la LHPC). Así mismo, las leyes de presupuestos generales de la CAC vienen recogiendo para los capítulos 4, 6 y 7 la vinculación a nivel de línea de actuación y proyecto de inversión, viniendo estos últimos definidos por, entre otros elementos, el código territorial.

Así mismo, el artículo 78 de la LHPC especifica que los créditos que anualmente se consignen en la Ley de Presupuestos, destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias competencia de las Corporaciones Locales habrán de distribuirse territorialmente.

La LHPC establece como elemento para la planificación de las actuaciones de la CAC más allá del ejercicio económico, entre otros, los programas de actuación plurianual. En relación a estos, el artículo 28, recoge que los programas de actuación plurianual de los entes con presupuesto limitativo contendrán, como mínimo, los objetivos a alcanzar, las acciones a desarrollar territorialmente, los medios personales, materiales y financieros necesarios, así como los indicadores precisos para el seguimiento y evaluación de los mismos, volviendo por tanto esta norma a incidir en la clasificación territorial.

En cuanto a los entes con presupuesto estimativo, no se hace referencia en la LHPC a la clasificación territorial o a información a este nivel, salvo lo que se indica a continuación.

Finalmente, en lo que respecta al contenido de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, esta deberá contener, entre otros extremos, una distribución territorializada del gasto (art. 117.3 de la LHPC), incluyendo esta cuenta general tanto las cuentas de los entes con presupuesto limitativo como estimativo.

Ya en lo que al ciclo presupuestario atañe, la elaboración de los presupuestos de la CAC, conforme a lo establecido en el artículo 38 de la LHPC, se inicia con la aprobación de las directrices a la que se someterá su confección y que son aprobadas por el Gobierno. También con base en este artículo, la Consejera de Hacienda establecerá mediante orden el procedimiento y los plazos para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. En esta orden se especifican, entre otros extremos, las estructuras de los presupuestos generales de la CAC, como ya se ha señalado.

Así, si se toma como referencia la Orden de 4 de agosto de 2017, por la que se dictan normas sobre la elaboración y la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2018, esta resolución integra, entre otros elementos, las estructuras de los presupuestos. En su artículo 11 se indica que los ingresos, en el caso de los entes con presupuestos limitativo, se ordenarán atendiendo a la clasificación orgánica y económica. Para estos mismos entes y en relación a los presupuestos de gastos (artículo 12), se indica que los mismos se ordenarán de acuerdo a las estructuras funcional y de programas, económica, orgánica y territorial. En los distintos anexos de esta orden se enumeran los distintos elementos integrantes de cada una de estas estructuras. Concretamente, la clasificación territorial se halla en el anexo VI, consistiendo la misma en la asignación de un código a las dos provincias, a cada isla y a cada municipio. Así mismo, existe un elemento denominado *región* y otro *exterior*.

Por su parte, en el artículo 5 de la mencionada orden de elaboración se señala que las propuestas de gasto relativas a los capítulos 4 “Transferencias corrientes”, 6 “Inversiones reales” y 7 “Transferencias de capital” deberán adscribirse a líneas y proyectos. En este mismo sentido, su artículo 12 establece, en relación a la estructura económica de los presupuestos de gastos de los entes con presupuestos limitativo que *“los créditos para transferencias corrientes se ordenarán por líneas de actuación, y las inversiones reales y transferencias de capital por proyectos de inversión. Cuando se trate de transferencias corrientes y de capital nominadas se citará en primer lugar el perceptor y en segundo lugar la finalidad”*. Como se verá posteriormente, es en relación a estos elementos para los que la cuenta general de la CAC ofrece información de las obligaciones reconocidas en relación a la estructura o clasificación territorial.

Ya en el ámbito de los criterios para el empleo de estas clasificaciones, se encuentra la resolución de 14 de abril de 2000 por la que se establece el Texto refundido de los códigos y

definiciones de los ingresos y gastos de la estructura económica de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual, como indica su denominación, hace referencia únicamente a la clasificación económica. Por otro lado, el artículo 12 de la orden de elaboración antes citada establece, en relación a la clasificación funcional, que los créditos de los entes con presupuesto limitativo se distribuirán de acuerdo a una estructura de programas, sobre la base de los objetivos que se propongan alcanzar. Este mismo precepto, en cuanto a la estructura orgánica indica que las *“dotaciones financieras consignadas en los programas de gasto se distribuirán por centros gestores identificándose así las unidades con diferenciación presupuestaria que participan en la gestión de los mismos”*.

Conforme a este marco normativo existe, por tanto, una exigencia de la distribución territorial en relación a los estados presupuestarios de gastos, que finalmente se lleva a cabo en los capítulos de operaciones de capital (6 y 7), atendiendo a lo establecido por la orden de elaboración y estructura de los presupuestos, y en el de transferencias corrientes (4), por lo recogido en las leyes de presupuestos generales de la CAC en materia de vinculación de créditos. Esta distribución territorial es también la recogida en la cuenta general. Por otra parte, no hemos encontrado en las citadas normas criterios explícitos para el uso de la clasificación territorial, esto es, para llevar a cabo la asignación territorial. Así, el ya señalado artículo 12 de la orden de elaboración y estructura de los presupuestos para 2018, en cuanto a la estructura territorial, recoge que *“A los proyectos se les asignará su clasificación territorial por islas y municipios de acuerdo con la estructura que se establece en el anexo VI”*. Cabe pensar que en el caso de las inversiones (capítulo 6) el código territorial se utiliza en correspondencia con el lugar de realización de las mismas; y en el caso de las transferencias (capítulos 4 y 7) consiste en su localización atendiendo a la residencia del beneficiario, si bien todo ello podría estar condicionado, a su vez, por la localización del centro gestor. En relación a esto último, por ejemplo, las bonificaciones a los residentes que utilizan el transporte marítimo en sus desplazamientos interinsulares aparecen imputadas en la Cuenta General de la CAC para 2016 únicamente a tres islas (Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife), cuando son los residentes en todas las islas los beneficiarios de las mismas (línea de actuación 16417602, programa 441E Cohesión interinsular, servicio 1109). Las obligaciones reconocidas totales por esta actuación ascendieron en total a 27,61 millones de euros en 2016.

Por otra parte, considerando tanto la LHPC como el Plan General de Contabilidad Pública, la finalidad de las cuentas anuales de las entidades de la CAC o de su Cuenta General no es calcular saldos o balanzas fiscales por territorios, sin perjuicio de lo señalado anteriormente sobre la estructura territorial para los estados de gastos.

7.2. Grado de territorialización de los derechos reconocidos netos y de las obligaciones reconocidas netas en la Cuenta General de la CAC

Como ya se ha indicado, en el caso de los entes con presupuesto limitativo, la Cuenta General de la CAC presenta de acuerdo con la clasificación territorial las obligaciones reconocidas relativas a las líneas de actuación (capítulo 4, esto es, de transferencias corrientes) y para los proyectos de inversión (capítulos 6 y 7, inversiones reales y transferencias de capital, respectivamente). Tomando 2016 a modo de ejemplo o referencia¹², un análisis de las liquidaciones de los presupuestos de gastos de ese ejercicio de las diferentes entidades con presupuesto limitativo de la CAC refleja que las obligaciones reconocidas de estos tres capítulos supusieron, en términos consolidados, el 39,6% del total de obligaciones reconocidas de los capítulos de operaciones no financieras (véase tabla 4).

Tabla 4. Obligaciones reconocidas en las operaciones no financieras de la CAC en 2016 en términos consolidados (euros)

Capítulos	Obligaciones Reconocidas	Porcentajes
Gastos de personal	2.757.850.662	43,3%
Gastos en bienes corrientes y servicios	992.428.238	15,6%
Gastos financieros	92.975.425	1,5%
Transferencias corrientes	1.901.646.605	29,9%
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	5.744.900.929	90,3%
Inversiones reales	234.666.569	3,7%
Transferencias de capital	382.748.105	6,0%
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	617.414.674	9,7%
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	6.362.315.603	100,0%

Fuente: Gobierno de Canarias (2017).

Así mismo, considerando la Cuenta General de la CAC de 2016, se muestran insularizadas (asignadas a islas) el 82,8% del total de obligaciones reconocidas consolidadas de los capítulos de transferencias corrientes y de operaciones de capital (32,8% de las obligaciones reconocidas no financieras consolidadas). Concretamente, del capítulo 4 transferencias corrientes se encuentran atribuidas a las distintas islas el 85%, mientras que el 14,9% se han imputado al elemento región o provincia y el 0,1% al exterior; en el caso de las operaciones

¹² Dado que no se han producido cambios en los últimos ejercicios en relación a las estructuras de los presupuestos ni tampoco en cuanto a las competencias que ejerce la CAC, un ejercicio como 2016 podría ser tomado, en nuestra opinión, como referencia para estimar la proporción de obligaciones reconocidas que se muestran generalmente asignadas a islas, si bien lógicamente este porcentaje variará anualmente.

de capital (capítulos 6 y 7), la proporción de obligaciones reconocidas insularizadas es del 76,1% (por tanto, el 23,7% se han registrado en el código correspondiente a región o provincia y el 0,2% restante en el de exterior) (véase tabla 5).

Tabla 5. Grado de territorialización de las obligaciones reconocidas en los estados de gasto de los entes con presupuesto limitativo de la CAC en 2016 considerando tanto la clasificación territorial para los capítulos 4, 6 y 7 como la orgánica del SCS (millones de euros)

	CRÉDITOS TERRITORIALIZADOS (a través de clasificación territorial)				SCS (imputación a islas por clasificación orgánica)	TOTAL
	CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 6	CAPÍTULO 7	TOTAL		
Islas	1.615,96	176,44	293,18	2.085,58	2.074,05	4.159,63
Provincias	12,13	1,95	49,07	63,15	0,03	63,18
Región	271,29	55,44	40,08	366,82	0,00	366,82
Exterior	2,26	0,83	0,42	3,51	0,00	3,51
TOTAL	1.901,65	234,67	382,75	2.519,06	2.074,08	4.593,14

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Intervención General de la CAC relativos a la Cuenta General de 2016.

No obstante, es posible una mayor atribución a las islas del total de las obligaciones reconocidas con cargo a los presupuestos de la CAC si se atiende también a la clasificación orgánica, ya que en determinadas ocasiones la identificación del servicio permite situar al mismo en una isla concreta. Este es el caso únicamente, al menos de forma expresa, del SCS, que integra como servicios diferenciados en esta clasificación cada hospital de las islas capitalinas, así como recoge una dirección de área (su gasto más importante son las entregas por desplazamientos de pacientes y los servicios concertados), una gerencia de servicios sanitarios para cada isla no capitalina y una de atención primaria para cada isla capitalina¹³. El gasto no financiero del SCS, en términos consolidados, recogido en estos servicios supone un total de 2.090,6 millones de euros (un 77,5% del total de obligaciones reconocidas no financieras consolidadas de este organismo autónomo). Si se añade esta información, considerando que una parte de las mismas se encuentra incluida en la información atribuida a cada isla a través de la territorialización de las líneas de actuación y proyectos de inversión (e.g., entregas por desplazamiento y gasto por recetas farmacéuticas), el 65,4% de las obligaciones reconocidas totales no financieras en términos consolidadas de la CAC se

¹³ No obstante, y del mismo modo que se señaló para los capítulos de transferencias y de inversiones reales en el apartado anterior, la territorialización a través de la clasificación orgánica del SCS puede presentar limitaciones para un análisis territorial desde el punto de vista de la equidad.

podrían considerar atribuidas a las diferentes islas, si se toma como referencia 2016 (esto es, 4.159,6 millones de euros de un total de 6.362,3 millones; véase tablas 4 y 5).

A los efectos de la proporción antes indicada de obligaciones reconocidas que podrían considerarse asignadas a islas, es preciso tener en cuenta que los criterios para esta territorialización no tienen por qué coincidir con los planteados por algunos de los enfoques ya expuestos en los apartados 2 y 3.

A partir de todo lo anterior, los importes más relevantes de gasto no financiero que no tienen reflejo a nivel insular en la Cuenta General (no se muestran clasificados en relación a la estructura territorial de los presupuestos) son, por tanto, los correspondientes a los capítulos 1 (personal), 2 (gastos corrientes en bienes y servicios) y 3 (gastos financieros), sin perjuicio de la parte de los capítulos 4, 6 y 7 que no se muestran atribuidas a las distintas islas.

Como se muestra en la tabla 4, el capítulo 1 supuso el 43,3% de las obligaciones reconocidas no financieras en términos consolidados en 2016, por lo que constituye el capítulo de gasto más importante en el presupuesto de la CAC. Dentro de este, destaca el SCS, que tuvo un peso en el capítulo 1 total de la CAC en 2016 del 50,5%. Dado que la parte más importante del mismo en el caso del SCS podría considerarse que se muestra imputado a las diferentes islas a través de la clasificación orgánica (98,7% del capítulo 1 del SCS), la parte de los gastos de personal del conjunto de la CAC que no se encuentra territorializada son los relativos al resto de secciones. Cabe destacar en este sentido secciones como Educación, que aglutinó en 2016 en torno al 36,8% de las obligaciones reconocidas del capítulo 1 consolidado, y la de Presidencia, Justicia e Igualdad, con un 4,1% de las mismas (fundamentalmente con origen en la administración de la justicia). En el caso de la sección de Educación, una parte importante de estas obligaciones reconocidas (78,6% de las obligaciones reconocidas de la sección en 2016) se encuentran imputadas a cada una de las provincias a través de la clasificación orgánica (servicios Personal docente Las Palmas y Personal docente Santa Cruz de Tenerife), pero no se muestra detalle a nivel de isla. En relación a este capítulo, podría estimarse que su imputación a nivel de isla no debería ser especialmente complicado considerando la informatización del gasto en nóminas de personal y de los expedientes del personal al servicio de la CAC.

El capítulo 2 en términos consolidados registró en 2016 el 15,6% de las obligaciones reconocidas de carácter no financiero de los entes con presupuesto limitativo de la CAC. El 72,4% de los gastos de este capítulo se ejecutan a través del presupuesto del SCS, por lo que una parte importante del mismo (70,4% del total de la CAC) se encontraría imputado a cada isla a través de la clasificación orgánica.

Por su parte, las obligaciones reconocidas a través del capítulo 3 supusieron el 1,5% del total de obligaciones reconocidas no financieras en términos consolidados; este capítulo recoge

principalmente los intereses derivados del endeudamiento de la CAC (sección 05 Deuda pública), que tuvieron un peso en el total de este capítulo del 89,3%.

A modo de síntesis, y en lo que a los gastos se refiere, se muestran en la tabla 6 para las obligaciones reconocidas en términos consolidados de cada capítulo de gasto no financiero el porcentaje de las mismas que se encuentra registrada conforme a la estructura territorial y qué porcentaje se encuentra imputada a nivel territorial. En la tercera columna se muestra el porcentaje de gasto de cada capítulo que a su vez estaría imputado a cada isla a través de la clasificación orgánica (SCS), sin duplicar el importe que ya se encuentra considerado por la clasificación territorial atendiendo a las columnas anteriores. Con todo ello, se puede concluir que, tomando como base la Cuenta General de 2016, las obligaciones reconocidas en ese ejercicio con cargo a los estados de gastos de los entes con presupuesto limitativo se encontrarían imputadas a islas en un 65,4%, siendo los capítulos 1 y 3, los que presentan una menor imputación a las distintas islas. En el caso de los gastos de personal (capítulo 1), únicamente se encontraría asignado a las diferentes islas los relativos al SCS (la mayor parte del mismo), cuestión que igualmente se produce para el capítulo 2. En el caso del capítulo 3 de gastos, dado que la parte más cuantiosa del mismo tiene origen en los intereses de la deuda pública, su territorialización por isla presenta un interés secundario en términos del análisis de la equidad. Si no se consideran los mismos, el total de las obligaciones reconocidas no financieras en términos consolidados para los que se presenta asignación a islas en la Cuenta General de la CAC para 2016 ascendería al 66,3%.

**Tabla 6. Obligaciones reconocidas consolidadas en 2016
atendiendo a la clasificación económica: grado de imputación a las islas
(cifras en millones de euros)**

	Total consolidado	Insularizado por clasificación Territorial	% Insularizado por clasificación territorial	SCS insularizado por orgánica	% Insularizado por clasif. orgánica SCS	Total insularizado	% insularizado
Capítulo 1	2.757,85	0,00	0,00%	1.375,45	49,9%	1.375,45	49,90%
Capítulo 2	992,43	0,00	0,00%	698,61	70,4%	698,61	70,40%
Capítulo 3	92,98	0,00	0,00%	0,00	0,0%	0,00	0,00%
Capítulo 4	1.901,65	1.615,96	85,00%	0,00	0,0%	1.615,96	85,00%
Capítulo 6	234,67	176,44	75,20%	0,00	0,0%	176,44	75,20%
Capítulo 7	382,75	293,18	76,60%	0,00	0,0%	293,18	76,60%
Total No financiero	6.362,32	2.085,58	32,80%	2.074,08	32,6%	4.159,63	65,40%

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Intervención General de la CAC relativos a la Cuenta General de 2016.

Por otra parte, todo lo antes señalado es en referencia a las obligaciones reconocidas con cargo a los presupuestos de los entes con presupuesto limitativo, y los porcentajes mostrados son en relación al total de estas de carácter no financiero, sin que se haya tomado en consideración en modo alguno las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto.

Por su parte, la Cuenta General también integra las cuentas de los entes con presupuesto estimativo, como es el caso de las sociedades mercantiles públicas o de las fundaciones públicas de la CAC. Estas entidades recogen, en su informe económico financiero, información territorializada por isla para las inversiones realizadas en el ejercicio y sobre la distribución del personal (número de efectivos)¹⁴. El presente documento no ha entrado a analizar la importancia relativa de las cuantías territorializadas mostradas por las entidades integradas en este sector. No obstante, debe tenerse en cuenta que las aportaciones de socios al sector público empresarial (sociedades mercantiles públicas y entidades públicas empresariales) en 2016 ascendieron a 55,83 millones de euros para financiar déficit de explotación o gastos generales de funcionamiento no asociados con ninguna actividad o área de actividad en concreto, reflejando una parte importante de su financiación, a lo que habría que añadir los importes por contratos o encomiendas con cargo a los presupuestos de la CAC. El importe antes indicado se encontrará, por tanto, incluido en gran medida como transferencias en los estados de gastos de los entes con presupuesto limitativo de la CAC, habiéndose observado que generalmente estas transferencias no están atribuidas a una isla en concreto a través de la clasificación territorial. La consideración de la información contenida en los informes económico financiero de estos entes podría, frente al porcentaje indicado anteriormente para las entidades con presupuesto limitativo, elevar el grado de territorialización de los gastos llevados a cabo por el conjunto del sector público de la CAC, si bien, en nuestra opinión, no de forma importante, dado que la única información que se muestra territorializada en euros es la correspondiente a las inversiones, como ya se señaló antes, mientras que son los gastos en aprovisionamientos y los de personal los que presentan una mayor cuantía. Por su parte, las inversiones, medidas a través de la variación del Inmovilizado en los balances agregados que se presentan para este sector público estimativo son de cuantía inferior a los gastos antes señalados.

En cuanto a los ingresos correspondientes a los entes con presupuesto limitativo, ni los presupuestos generales de la CAC ni la Cuenta General muestran los mismos conforme a la clasificación territorial.

¹⁴ Alguna entidad del sector público estimativo de la CAC podría considerarse que realizan sus operaciones principalmente dirigidas a una única isla, lo que podría llevar a considerarlas de forma integral para una sola de éstas.

PARTE II. DICTAMEN DE LA «COMISIÓN DEL PLENO ESPECIAL SOBRE POSIBLES DESEQUILIBRIOS PERJUDICIALES PARA GRAN CANARIA»

1. Consideraciones generales

El Dictamen de la Sesión Extraordinaria de la Comisión del Pleno Especial de posibles desequilibrios perjudiciales para Gran Canaria, de 20 de abril de 2018 (en adelante, el Dictamen), contiene las conclusiones para dar respuesta a los posibles desequilibrios perjudiciales para Gran Canaria, asunto para el que se creó una Comisión de Pleno Especial el 31 de julio de 2015, como consecuencia de una Moción presentada el 23 de julio de 2015 por el Grupo Unidos por Gran Canaria. A continuación, se presenta de forma sucinta los ámbitos de estudio fijados y las principales actuaciones realizadas.

El Dictamen aprobado se estructura en tres partes diferenciadas: 1. Trabajos realizados por la Comisión; 2. Análisis de los desequilibrios, que se apoya en un anexo con el título de Datos socio-económicos de Canarias a nivel insular; y 3. Propuestas para la corrección de los desequilibrios.

A los efectos del presente documento, se ha tratado de realizar una valoración del apartado 2 en todos aquellos aspectos que tengan una relación con las balanzas fiscales conforme a la finalidad y aspectos metodológicos detallados en la primera parte de este trabajo, no realizándose valoraciones sobre otras consideraciones. En los siguientes apartados se presenta, en primer lugar, una síntesis de los trabajos realizados por la Comisión para, posteriormente, realizar un análisis de los resultados alcanzados, a tenor de lo contenido en el apartado 1 del Dictamen.

2. Trabajos realizados por la Comisión: una síntesis

Los ámbitos de estudio inicialmente fijados en la fecha de constitución de la Comisión (30 de septiembre de 2015) fueron posteriormente ampliados en la tercera sesión de dicha Comisión (23 de octubre de 2015) quedando concretados en 12 áreas de estudio (Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Obras Hidráulicas, Puertos Canarios, Representación Institucional, Recursos del REF, coste de servicios transferidos, Vivienda, Empleo, I+D+i, Carreteras, Aeropuertos y Puertos del Estado), que fue nuevamente ampliada en la sesión de 15 de septiembre de 2016 con nuevas áreas (Consortio de Emergencias, Contrataciones menores y proveedores que suministran a la administración, Subvenciones –tanto a personas físicas, como empresas y ONGs-, Análisis de la distribución de la estructura de la administración de la CAC y de sus recursos humanos).

Entre las actuaciones desarrolladas se recabaron determinados documentos sobre las áreas que se sintetiza a continuación:

- Ingresos tributarios por el Impuesto sobre Sociedades 2013 por centro gestor, remitido el 5 de noviembre de 2015 por la AEAT.
- Informe de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (Consejo de Administración, 31 de octubre de 2015) en el que se abordaban diversos puntos: Inversiones, Fondo de Compensación Interportuario, Fondo de accesibilidad terrestre y Bonificaciones.
- Documento “Desequilibrios de inversión en materia de infraestructuras hidráulicas entre la isla de Tenerife y la de Gran Canaria en el periodo 2001-2015”, elaborado por el Gerente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (16 de noviembre de 2015).
- Documento “Fondo de Compensación Interportuario 2016” presentado por el Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (20 de noviembre de 2015).
- Documento “Informe sobre antecedentes en relación a la I+D+i y antecedentes con el ITC”, presentado en sesión de 22 de enero de 2015 y elaborado por CCOO.
- Escrito del Instituto de Astrofísica de Canarias sobre el importe total de las inversiones realizadas en el periodo 2001-2016, recibido el 11 de enero de 2017.

Entre octubre de 2015 y septiembre de 2016 se realizaron otras actuaciones en aras de recabar información:

- Al Presidente del Gobierno de Canarias (7 y 9 de octubre de 2015): solicitud de realización y publicación de la balanza fiscal por islas y de la recaudación de los impuestos del REF desglosada por isla.
- Al Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias (15 de septiembre de 2016): plan para la ejecución y explotación de los aceleradores lineales e información sobre la instalación de un acelerador lineal multienergético en sustitución de uno obsoleto y el fomento del concierto que permitiera disponer de un acelerador lineal más.
- Al Diputado del Común (15 de septiembre de 2016): información sobre el número de aceleradores lineales en la isla de Gran Canaria.

La novena sesión de la Comisión del Pleno Especial (7 de octubre de 2016) se propone que el Director-Gerente de la Sociedad de Promoción Económica de Gran Canaria se encargue de dirigir la elaboración de un análisis económico de la información que se fuera obteniendo. En la décima sesión (2 de noviembre de 2016) se presenta un documento en el que se desarrolla la forma en la que debía producirse la solicitud de información desglosada en cuatro bloques (Información estrictamente presupuestaria de la CAC, Información de Convenios, Información de ingresos tributarios, información de entidades públicas empresariales del Estado).

En noviembre de 2016 se remitieron nuevas solicitudes de información:

- A puertos del Estado, a la Agencia española de navegación aérea (AENA), Instituto de Astrofísica de Canarias, Consorcio para el diseño, construcción, equipamiento y explotación de la plataforma oceánica de Canarias (PLOCAN).
- Al Presidente del Gobierno de Canarias en relación a: información sobre los presupuestos liquidados de la CCAA de Canarias, incluyendo datos referentes al Servicio Canario de Empleo y al Servicio Canario de Salud; ingresos derivados de determinados tributos; Información sobre determinados convenios Estado-CCAA de Canarias.

Así mismo, en el citado Dictamen se señala que el 24 de enero de 2017 se recibió respuesta de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, en la que se da traslado de otro escrito remitido por la Intervención General del Gobierno de Canarias, indicando las razones que impiden la elaboración de la información solicitada y se facilita un enlace a la información económico-financiera incluidas en las cuentas anuales de los periodos solicitados.

Conforme a estos antecedentes, se realizó un análisis de los posibles desequilibrios y una propuesta para su corrección.

3. Análisis de los resultados

En este apartado se comenta el apartado del Dictamen denominado “Datos socioeconómicos de Canarias a nivel insular”, de forma conjunta con el punto 2 del Dictamen “Análisis de los desequilibrios”, en la medida en que los mismos tengan relación directa con las balanzas fiscales. Para ello se ha seguido la estructura del primero de los apartados.

Sin perjuicio de lo que se comente en cada uno de los siguientes subapartados, una primera observación general tiene que ver con el carácter parcial, en cuanto a que están limitados a determinados tipos de operaciones o políticas, que tienen los análisis efectuados en el citado documento; así, los mismos consisten, en ocasiones, en la consideración de una parte limitada o específica de los presupuestos de gastos de la CAC. De este modo, y sin perjuicio de los análisis y conclusiones limitadas a los flujos que se analizan en aquel documento y de la falta de información para poder incluir en un análisis territorial la totalidad de los flujos financieros de la CAC, determinar un desfase o desequilibrio con base únicamente en una parte de los flujos podría resultar sesgado.

En el sentido indicado del apartado anterior, los flujos financieros que se analizan en el Dictamen se limitan a las operaciones de capital y a la financiación concedida a las universidades públicas canarias (tanto el FDCAN como el convenio por infraestructuras

hidráulicas se encuentran integradas en los capítulos por operaciones de capital). Otros análisis, como los relativos a la educación no universitaria y a la sanidad, han consistido en indicadores de naturaleza no financiera, existiendo información sobre obligaciones reconocidas a nivel territorial en la Cuenta General de la CAC que no ha sido empleada en esos análisis, como es el caso de sanidad.

Por otra parte, no se ha realizado en el presente documento una revisión de la cuantificación que se muestra en el Dictamen; únicamente, en ocasiones, y como forma de apoyar los comentarios que recogemos en los diferentes subapartados, se ha recurrido a la Cuenta General de 2016 para ofrecer algunos ejemplos con cuantías concretas. Es decir, los análisis efectuados se han centrado más en la metodología y en su coherencia con el objetivo perseguido.

3.1. Operaciones de capital

Se aporta un resumen del importe de los gastos en operaciones de capital (total de capítulos VI y VII), tanto en términos absolutos como per cápita, para el conjunto del periodo 2001-2018. Se presentan los referidos gastos territorializados por islas, así como la parte que se atribuye a otros ámbitos (exterior, región y provincia). Igual resumen se ofrece para el conjunto del periodo 2015-2018. Para ello se utiliza información procedente de la Cuenta General de la CAC (no consolidada para el periodo 2001-2006 y consolidada para el periodo 2007-2016) y de los créditos iniciales en términos consolidados relativos a los presupuestos generales de la CAC (periodo 2017-2018). Por lo tanto, y dado que no se presenta nota metodológica ni información desagregada por año que facilite la comprobación, partimos de la hipótesis de que los importes incluidos en las tablas 1 y 2 del Dictamen se corresponden en todo momento con los que recogen las cuentas generales o los presupuestos generales de la CAC para cada una de las islas, según corresponda, a través de la clasificación territorial.

A partir de esta información, en el apartado 2 Análisis de los desequilibrios se indica: “Desde el año 2001 hasta la actualidad, Gran Canaria ha dejado de percibir con respecto a Tenerife 321 millones menos en euros en inversiones y transferencias. En esta legislatura la diferencia es de 120 millones”. Por lo tanto, se sitúa en el periodo 2015-2018 el origen del 37% del desfase total del periodo 2001-2018. Estos importes se obtienen de la diferencia entre los importes asignados a Gran Canaria y a Tenerife en las tablas 1 y 2 del Dictamen.

Respecto a la utilización de dicha información con el fin de evaluar la equidad territorial en la acción pública de la CAC cabe realizar las siguientes observaciones:

- a) Como se indicará para otros apartados del análisis incluido en el dictamen, y con base en lo expuesto en la parte I de este documento, la evaluación de la equidad en el reparto de los recursos requiere de la separación de los flujos de forma

adecuada. Así mismo, una evaluación centrada únicamente en las operaciones de capital no puede ser indicativo del nivel de equidad de la actuación global de la CAC, ya que para ello debe considerarse la totalidad de los flujos y con la desagregación adecuada. Si se toma como referencia 2016, las obligaciones reconocidas por operaciones de capital representaron el 9,7% de la totalidad de obligaciones no financieras de dicho año. Así mismo, es preciso tener en cuenta que no todas se encuentran asignadas a alguna isla (en 2016, el 76,1% de las mismas). Un análisis de la equidad territorial debe realizarse sobre, especialmente, la totalidad del gasto territorializable dentro del gasto total de la CAC, lo que requiere, como ya se ha indicado en el apartado 5, de un análisis de los diferentes programas presupuestarios. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la territorialización de estas operaciones de capital que consta en la Cuenta General de la CAC no tiene por qué coincidir con la que sería necesaria para un análisis territorial del gasto desde el punto de vista de la equidad, como ya se expuso en el apartado I.7.1

- b) Para un análisis dedicado al conjunto de operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital) sería conveniente, desde nuestro punto de vista, la desagregación en gasto territorializable (y dentro de este clasificado por distintas políticas o programas) y otras partidas de distinta naturaleza (por ejemplo, inversiones asociadas a servicios de carácter general; véase apartado I.5), por los motivos expuestos en la primera parte y porque ello facilitaría el análisis. Además, una mayor desagregación permitiría identificar motivos sobre las diferencias entre territorios. Así, por ejemplo, el reparto del FDCAN se gestionó en 2016 en su práctica totalidad a través de transferencias de capital (capítulo 7), por lo que cabe suponer que para 2016 los datos mostrados sobre operaciones de capital en el documento que se analiza incluyen también al FDCAN (el documento del Cabildo no indica, al menos, nada en sentido contrario). Este programa presenta un reparto efectivo de recursos entre islas que no coincide con cómo están territorializados las obligaciones entre islas en la Cuenta General de la CAC. Así, en la Cuenta General de 2016 se imputan a Gran Canaria 0,35 millones de euros y a Tenerife 45 millones de euros. Por su parte, al código provincial Las Palmas se han imputado 47,8 millones de euros, importe que ha sido concedido al Cabildo de Gran Canaria en ese ejercicio. Por tanto, un análisis basado únicamente en la clasificación territorial de estas obligaciones reconocidas en la Cuenta General de la CAC, y que habría empleado el Dictamen, arroja una diferencia entre las islas que no se correspondería con la

distribución efectiva del FDCAN, y que no recoge 47,8 millones de euros concedidos al Cabildo de Gran Canaria.

Por otra parte, estas operaciones de capital podrían incluir algunos importes que pudieran corresponderse con la categoría de gastos en administración general (por ejemplo, la Cuenta General de 2016 incluye entre las obligaciones reconocidas por operaciones de capital asignadas a Gran Canaria y Tenerife algunas de los programas 912B Dirección Administrativa y Servicios Generales, relativas a Presidencia del Gobierno, del programa 921A Dirección Administrativa y Servicios Generales relativas a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y del 923D Dirección Administrativa y Servicios Generales, de la Consejería de Hacienda). Sin que hayamos delimitado la importancia de la presencia de este tipo de gastos en el total por operaciones de capital en la Cuenta General de 2016, los mismos deberían ser tratados o considerados de forma diferente a los que constituyen gasto territorializable, como ya se explicó en el apartado I.5.1, especialmente si el análisis se centra en torno a la equidad (es decir, se trataría de gastos que suponen beneficios indivisibles y que, atendiendo al enfoque del beneficio, deberían imputarse atendiendo al volumen de población de cada isla).

Siguiendo las categorías del SCPT (véase apartado I.3.2), también sería recomendable recoger separadamente los gastos relativos a la regulación y promoción económica. En este sentido, tomando de nuevo como referencia la Cuenta General de la CAC para 2016, las obligaciones reconocidas por operaciones de capital incluyen gastos que encajarían en esta categoría, como podrían ser los correspondientes al Apoyo a la creación, consolidación y mejora de la competitividad de las PYMES (sección 15, programa 433C Promoción Económica) o a ACIISI. Instrumentación de préstamos diversas entidades (sección 15, programa 467B Apoyo a la innovación empresarial). Estos gastos, si se sigue el modelo del SCPT, se imputarían a las islas atendiendo a la residencia del beneficiario de las ayudas.

- c) El análisis de la equidad de los flujos financieros requeriría de una homogeneización que permita su comparabilidad entre islas, como, por ejemplo, poniendo estas magnitudes en relación a la población residente o la población ajustada de cada isla o variable que se considere relevante para estimar las necesidades de gasto; y de ahí extrapolar las diferencias entre territorios y determinar las distancias entre éstos (véase apartado I.6). Sin embargo, el Dictamen determina las diferencias entre las islas capitalinas comparando directamente los importes totales relativos a cada una y no con base en datos per

cápita. Por ejemplo, las operaciones de capital incluyen las transferencias de capital por el Fondo Canario de Financiación Municipal (aproximadamente el 50% de su dotación total). Como consta en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, el 68% de su dotación se reparte entre islas conforme a la población de los municipios, entre otros criterios. De este modo, dado que la isla de Tenerife ha contado con más habitantes que la isla de Gran Canaria en los últimos ejercicios (más de un 5% en los últimos cuatro años), una parte de esta diferencia total sería consecuencia directa de un reparto del FCFM basado de forma importante en la población, atendiendo a lo establecido en la citada Ley. Por lo tanto, el cálculo entre islas, desde nuestro punto de vista, debe hacerse considerando la homogeneización necesaria, ya que en caso contrario se estaría asumiendo que el gasto en determinadas políticas debe ser el mismo independientemente de, por ejemplo, la población que reside en cada isla. Las transferencias de capital por el FCFM supusieron en 2016 el 17,8% de las obligaciones reconocidas por operaciones de capital y el 23,4% de las asignadas a islas.

- d) Para los ejercicios 2017 y 2018 se ha tomado la información contenida en los presupuestos a nivel de crédito inicial, dado que no hay disponibilidad para estos ejercicios a nivel de obligaciones reconocidas, si bien debe tenerse en cuenta que ambas fuentes pueden diferir, principalmente, por las diferencias entre las previsiones iniciales y la ejecución; esto sería especialmente relevante para la cuantificación del desfase mostrada para el conjunto del periodo 2015-2018 y las conclusiones derivadas de la misma. Por otro lado, la determinación de los saldos o balanzas fiscales se hace habitualmente de forma anual, y no mediante agregación de flujos de varios periodos. Además, no se señala, al menos de forma expresa, si el análisis incluye las inversiones del sector público estimativo, cuestión que debería ser considerada, de forma adecuada, en la determinación de los saldos fiscales. También para los primeros años del periodo analizado (2001-2006) el Dictamen señala que “Los datos de gastos e inversión no se encuentran consolidados”; considerando que no se incluye ninguna precisión adicional de carácter metodológico al respecto, no queda claro cuáles son las implicaciones de este hecho, dado que los estados consolidados de la Cuenta General de la CAC de los años posteriores tampoco recogen las operaciones de capital a nivel territorial (es decir, únicamente hemos encontrado información según la clasificación territorial en la Cuenta General de la CAC para cada uno de los estados de gastos de entes con presupuesto limitativo sin consolidar, sin

perjuicio de la que existe para los entes de presupuesto estimativo, como se señaló en el apartado 7.2).

3.2. FDCAN

El Dictamen contiene la distribución territorial del FDCAN para el periodo 2016-2019, conforme al reparto acordado por el Gobierno de Canarias, observando las diferencias que resultarían frente a la opción de repartir estos fondos conforme a los criterios de distribución del Bloque de Financiación Canario; en este análisis se ha excluido las cantidades que se han asignado a las universidades públicas canarias y al Gobierno de Canarias (véase tabla 3 del Dictamen).

A este respecto, en el apartado 2 del dictamen se concluye que “En la distribución de los fondos del FDCAN, al no seguirse los criterios del REF, hace que recibamos 11 millones menos cada año”. En este sentido, en el análisis realizado en el Dictamen se pone de relieve que con los criterios del BFC, las islas de Gran Canaria y Tenerife incrementarían sus recursos en 44 y 58,2 millones de euros (considerando el periodo total 2016-2019), respectivamente, en detrimento de las cantidades asignadas al resto de islas.

Si en el caso anterior, las operaciones de capital, la determinación del desfase de Gran Canaria se planteaba en relación al importe total relativo a Tenerife, para el FDCAN la referencia que se ha utilizado es otro posible criterio de reparto para estos recursos frente a la distribución acordada. Este último análisis no constituiría el planteamiento a seguir para la elaboración de una balanza fiscal. Desde esta última perspectiva, adquiere interés determinar el método de imputación de dichos gastos a cada isla a los efectos de su análisis territorial. En este sentido, y siguiendo el esquema del SCPT, tanto los recursos del Bloque de Financiación Canario como los relativos al FDCAN constituirían gastos territorializables (véase apartados I.3.2 y I.5.2), imputándose a cada isla de acuerdo a la distribución efectivamente realizada, lo que llevaría a una diferencia entre islas, de acuerdo con los datos mostrados por el Dictamen en su tabla 3, de 3,35 millones de euros a favor de Gran Canaria (periodo 2016-2019). Otro planteamiento para analizar las diferencias entre las islas podría ser considerar las distancias entre cada isla una vez relativizados los importes en términos per cápita o de la unidad que se considere conveniente para determinar los saldos fiscales.

Así mismo, el importe que corresponda a cada ejercicio representa un porcentaje reducido dentro de la totalidad de las obligaciones reconocidas (2,4% de las obligaciones reconocidas totales consolidadas en 2016) y, por tanto, este análisis presentaría un alcance limitado para una evaluación global de la equidad territorial, sin perjuicio de las conclusiones correspondientes a este programa en particular.

3.3. Institucional

En este apartado se presenta una estadística (tabla 4 en el Dictamen) sobre la distribución territorial de cargos y directivos del gobierno de Canarias según los criterios de isla de procedencia profesional y posición jerárquica, desagregando los que ocupan cargos en Consejerías (nivel 1) respecto a quienes desarrollan su labor en Viceconsejerías, Secretarías Generales, etc. (nivel 2) y Direcciones generales y Delegación exterior (nivel 3). Así mismo, en la tabla 5 se aporta la distribución territorial de cargos y directivos de las entidades públicas según los criterios de isla de procedencia profesional, diferenciando los adscritos a empresas públicas y entidades públicas del Gobierno de Canarias y los nombrados en entidades del Estado. Finalmente, la tabla se sintetiza la información anterior, presentando el número total de cargos y directivos públicos, tanto en términos absolutos como relativos, todos ellos referidos al ejercicio 2018, mientras que en la tabla 7 se sintetiza una distribución en determinados sectores o áreas (económica, territorial, turismo, social y otros).

El Dictamen no especifica la metodología para la aplicación de los criterios isla de procedencia profesional y las fuentes de información utilizadas, concluyendo que *“la distribución territorial de los cargos públicos intermedios de la Comunidad hace que Gran Canaria solo disponga de un 29% frente al 53% de Tenerife: área económica un 27% frente al 51%, área territorial un 50% frente al 20%; área turística un 25% frente al 58%”*.

La construcción de una balanza fiscal trata de medir, por diferentes criterios, el impacto de la actividad financiera del sector público en un territorio determinado. Si lo que se pretendiera es analizar la distribución territorial entre islas de los gastos de personal de la CAC, la información estadística aportada en este punto tendría un alcance limitado, en cualquiera de los enfoques que se pueda adoptar en la elaboración de una balanza fiscal (enfoque monetario o carga-beneficio), dado el escaso peso que en términos relativos tienen estos gastos sobre los gastos totales de personal de la CAC (las retribuciones de los altos cargos supusieron el 0,29% del total del capítulo 1 consolidado en 2016). A este respecto, lo relevante sería lograr la imputación territorial de todos los gastos de personal, incluyendo todos los niveles y servicios de la CAC, de acuerdo a los razonamientos que subyacen en cada enfoque y considerando las categorías en la que dicho gasto puede calificarse. Tampoco se ha identificado en las metodologías consultadas en relación a las balanzas fiscales la procedencia u origen de los altos cargos como indicador de imputación territorial de los gastos. Todo lo anterior se indica sin perjuicio de otro tipo de análisis, sobre los que no hemos opinado por considerar que no estarían directamente relacionados con la determinación de balanzas fiscales.

3.4. Datos de Educación

La tabla 8 del Dictamen aporta información estadística del número de centros atendiendo al tipo de enseñanza no universitaria en cada una de las islas en el curso 2017/2018. No se incluye valoración alguna a este respecto en el apartado 2 del Dictamen ni tampoco se muestra el número de centros en relación a la población residente, o colectivo de interés en relación a este servicio público, de cada isla.

Por su parte, en la tabla 9 se muestra una comparativa de la financiación que concedió el Gobierno de Canarias a cada una de las universidades públicas canarias (ULPGC y ULL) en 2017 y 2018, tanto en términos absolutos como relativizados por el número de estudiantes. A este respecto, se concluye en el apartado 2 del Dictamen que la ULPGC recibe 15 millones de euros menos cada año respecto a la ULL.

En relación a los datos relativos a la enseñanza no universitaria, dado que los mismos consisten en el número de centros educativos en cada isla (suma de diferentes tipos de centros sin ponderaciones por cada tipo) y no en el gasto efectuado por la CAC en esta materia en cada una de ellas, los mismos no constituyen un indicador idóneo para la valoración de posibles diferencias entre las islas en cuanto al ejercicio de estas competencias por parte de la CAC. Así mismo, los datos se muestran en términos totales y no en relación a la población total o población objetivo de cada tipo de enseñanza de cada isla, como si se hace en el caso de los centros sanitarios, si bien la primera limitación antes señalada seguiría haciendo que este tipo de información no sea adecuada para un análisis preciso.

Ya en lo que a la tabla 9 se refiere, la información mostrada en el Dictamen puede ser empleada como base para analizar las diferencias de financiación entre las dos universidades públicas canarias. Así, la Cuenta General de la CAC para 2016 muestra una diferencia de financiación a favor de la ULL, en términos totales, por importe de 14,9 millones de euros (considerando los capítulos de transferencias del programa 322F). Así mismo, el análisis de este último importe debería hacerse a partir de las diferencias en financiación en términos de, por ejemplo, el número de estudiantes o de créditos matriculados de cada universidad, cuando aparentemente el Dictamen establece la diferencia a partir de la comparación de los totales para cada Universidad, si bien es cierto, que partiendo del número de estudiantes recogido en la tabla 9, la diferencia entre las dos universidades públicas sería algo mayor a la puesta de manifiesto por el Dictamen.

No obstante, interesa aquí resaltar el análisis del gasto universitario desde el punto de vista de la elaboración de una balanza fiscal por isla. Siguiendo nuevamente el enfoque carga-beneficio y el esquema de SCPT, el programa Financiación de las Universidades Canarias podría atribuirse a cada isla en función del número de estudiantes (idealmente homogéneos

en términos de créditos) de cada universidad conforme al lugar de su residencia habitual. Este criterio de imputación es congruente con el enfoque del beneficio que se caracteriza por imputar el gasto al lugar de residencia de sus beneficiarios, al margen de donde se producen los bienes y servicios. Si no se computara el lugar de residencia de los estudiantes se estaría en el método de los flujos monetarios, en tanto que los gastos se localizan en el lugar de producción, que, en el caso de las enseñanzas universitarias, sería el lugar donde se localizan las infraestructuras y equipamientos universitarios. Así mismo, el gasto que corresponda a los estudiantes no residentes en Canarias puede ser distribuido por criterio de imputación indirecta (por ejemplo, en función de la población de cada isla o de los estudiantes universitarios de cada isla).

Así mismo, este tipo de gastos representó en 2016 el 14,7% de los gastos de la sección 18 Educación y Universidades de la CAC (competencias que mayoritariamente constituyen gasto territorializable) y un 3,5% de las obligaciones reconocidas no financieras consolidadas (incluyendo tanto los programas 322F como 323A), por lo que un análisis centrado en los mismos constituiría una evaluación únicamente relativa a la financiación de las universidades públicas canarias.

3.5. Datos sanitarios

Se ofrece información de infraestructuras del sector sanitario localizadas en cada isla en 2016, tanto de atención primaria (centros de salud, consultorio local, puntos de atención urgente; tabla 10) como de atención especializada (hospitales, camas; tabla 11). La información consiste en número cada uno de estos tipos de centros por isla como las ratios por 100 mil habitantes. Así mismo, se incluye datos sobre la inversión realizada en el periodo 2007-2017 en las infraestructuras sanitarias (tabla 12). La anterior información se presenta en términos absolutos y per cápita para cada una de las islas. El Dictamen concluye que cuando se finalicen los Hospitales del Norte y Sur de Tenerife, esta isla tendrá 148 camas hospitalarias más que Gran Canaria. Por otra parte, también se concluye que existe una notable diferencia en aceleradores oncológicos y que su distribución no corresponde a criterios poblacionales.

Al igual que en la función de Educación, muchos de los programas de sanidad constituyen gastos territorializables, excepto aquellos que siguen una lógica de carácter más personal (e.g., entregas por desplazamiento, gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por receta médica), por lo que constituirían un apartado relevante en el análisis de la equidad territorial.

Sin perjuicio de otros análisis que puedan realizarse sobre la información descrita en el apartado anterior y aportada en el Dictamen, el análisis de la equidad territorial debe realizarse idealmente a partir de los flujos financieros. Así, tomar como indicador del gasto de la CAC en cada isla en materia de servicios sanitarios el número de centros sanitarios (sin realizar además ninguna ponderación para los diferentes tipos de centros) que existe en cada una puede presentar importantes limitaciones.

En este sentido, cabe resaltar que la Cuenta General de la CAC, en el apartado dedicado al Servicio Canario de Salud, y utilizando la clasificación orgánica, presenta información útil para la imputación a las diferentes islas de una parte relevante de los gastos de este organismo autónomo (77,5% de las obligaciones reconocidas no financieras en términos consolidados), sin perjuicio de lo que pueda añadir la clasificación territorial en relación a este organismo (véase apartado I.7.2). No obstante, también debe tenerse en cuenta que la aplicación de la clasificación territorial y orgánica en la Cuenta General de la CAC antes señalada no siempre coincidiría con la territorialización que se derivaría con el uso de los criterios del enfoque carga-beneficio.

3.6. Inversión Hidráulica

El Dictamen, en su apartado 2, concluye que “En el periodo comprendido entre 2001 y 2018, Gran Canaria ha recibido un 31% en inversiones hidráulicas frente a un 69% en Tenerife. De 2015 a 2018 las diferencias son de un 14% frente a un 86% (38 millones de euros menos)”. Dicha conclusión se obtiene a partir de la información mostrada en las tablas 13 y 14 del Dictamen, utilizando como fuente un informe del Consejo Insular de Aguas.

Sin perjuicio de la utilidad de la información incluida en las citadas tablas en el análisis de las diferencias entre islas en inversión en materia hidráulica, nuevamente cabe resaltar que la elaboración de una balanza fiscal para el análisis de la equidad territorial de la actuación de la CAC debe realizarse considerando todos los flujos financieros relevantes, bajo una estructura adecuada. En este sentido, las inversiones hidráulicas representan un porcentaje reducido de la totalidad de las obligaciones reconocidas en los capítulos de operaciones de capital (2,3% en 2016), por lo que el análisis presenta un alcance limitado a este programa o convenio, y que a su vez ya formaría parte del análisis recogido para las operaciones de capital, dado que los gastos en esta materia se registran a través del capítulo 6. Por otra parte, las diferencias recogidas en esta tabla se hacen en términos totales sin poner en relación a unidad alguna para homogeneizar o tener en cuenta las diferentes necesidades de gasto, en su caso, en la materia analizada.

Así mismo, en las tablas 13 y 14 se muestra, al contrario que para las relativas al conjunto de las operaciones de capital, información para cada año a lo largo del periodo 2001-2018, señalándose como fuente un informe del Consejo Insular de Aguas. En este sentido, no se aclara si las cifras anuales imputadas a cada isla consisten en obligaciones reconocidas; en caso de tratarse de importes relativos a inversiones programadas anualmente en el ámbito del Convenio con el Estado en esta materia o de créditos iniciales en los presupuestos de la CAC, ello podría constituir una nueva limitación del análisis que se ofrece. Así, por ejemplo, si se toman los importes de las obligaciones reconocidas en el programa 452C Convenio Ministerio de Medio Ambiente para actuaciones en materia de aguas en 2016, en el caso de Tenerife éstas ascienden a 11,58 millones de euros y en el caso de Gran Canaria a 0,26 millones de euros, importes que no coinciden exactamente con los mostrados en los citados cuadros.

Por otra parte, no se ofrece justificación sobre por qué se ha escogido únicamente este tipo de infraestructuras o convenio para un análisis singularizado, y no se incluye, por ejemplo, otro de naturaleza similar, como el Convenio de carreteras con el Estado, cuya información se encuentra insularizada en la Cuenta General de la CAC. Las obligaciones reconocidas por este último (99,88 millones de euros en 2016; programa 453D) superan a las relativas al convenio en materia de infraestructuras hidráulicas (14,36 millones de euros en 2016).

3.7. Otras conclusiones

En el apartado 2 del Dictamen se incluyen otras conclusiones que, desde nuestro punto de vista, o bien no están apoyadas en los datos incluidos en el apartado “Datos socioeconómicos de Canarias a nivel insular”, o no tienen que ver, directamente al menos, con la determinación de las balanzas fiscales (o instrumento metodológico similar) de las islas. Este sería el caso, por ejemplo, de las conclusiones relativas a la Ley de Mejora y Modernización del Turismo, la distribución de la red de recursos sociales y sanitarios, los recursos de I+D+i para el ITC o la Ley de Sedes. Dado que el planteamiento que hemos seguido con este documento gira en torno al análisis de la equidad territorial de las actuaciones o políticas de la CAC, a partir del enfoque de balanzas fiscales, es por lo que el mismo no recoge pronunciamiento alguno sobre las mismas.

CONCLUSIONES

Una primera cuestión que surge ante la elaboración del presente documento tiene que ver con la pertinencia o interés del tema del que es objeto el mismo, a saber, el grado de equidad en la distribución o incidencia territorial, por isla, de la ejecución de las políticas o competencias de la CAC. Desde nuestro punto de vista, son varias las consideraciones que apoyarían el interés de este análisis. En primer lugar, el carácter de gasto territorializable de una parte relevante de los presupuestos de gastos de la CAC, conformado principalmente por el gasto en servicios públicos como la sanidad, la educación y los servicios sociales, entre otros. Una porción importante del gasto en estas competencias tiene su origen en el despliegue de medios por parte de la CAC en las diferentes islas, y a través de los que se ejercen las mismas, por lo que su análisis consiste en uno de los apartados de mayor interés cuando se trata de evaluar la equidad en la actuación de aquella administración pública. En este sentido, además, cabe resaltar la recurrencia a lo largo del tiempo de quejas o dudas en torno a este asunto, sin que haya existido hasta este momento una vía adecuada para tratar de dar respuestas a las mismas.

Así mismo, se trata de una cuestión que cuenta con importantes aportaciones por parte de diversos académicos. De este modo, en cuanto a la actuación de la Administración Central en relación a las CCAA, cuestión que ha sido objeto de continuos debates, cabe destacar tanto las contribuciones de la Comisión de Expertos sobre metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las regiones españolas (IEF, 2006) como la creación del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas por parte del Ministerio de Hacienda (véase, por ejemplo, MINHAP, 2014; De la Fuente et al., 2014). Sin perjuicio de todas las demás contribuciones que figuran en la literatura sobre esta materia, los documentos y experiencias antes señalados pueden constituir una guía de gran utilidad en el caso de que se decidiera su determinación para el caso que nos ocupa, la determinación de balanzas fiscales o instrumento similar a nivel insular sobre los presupuestos generales de la CAC. Por lo tanto, en nuestra opinión, se trata de una cuestión sobre la que existen enfoques metodológicos disponibles que permiten abordarla.

La consideración de los aspectos más relevantes de las metodologías que generalmente se emplean para cuantificar los flujos fiscales de una administración pública en diferentes unidades territoriales pone de manifiesto que su puesta en práctica no es posible, al menos en su totalidad, con la información sobre la CAC que actualmente se encuentra disponible para el público en general. En este sentido, debe tenerse en cuenta que ni la Ley de Hacienda Pública Canaria ni el Plan General de Contabilidad Pública han tenido como fin determinar estos saldos fiscales por isla. Así, si bien una parte no menor del gasto realizado por las diferentes entidades de la CAC se puede territorializar (considerando también la

información ofrecida por la estructura orgánica en el SCS), un análisis de la equidad de la actuación de esta requiere la consideración total de los mismos. Ahora bien, para ello es necesario seguir además una estructura adecuada para el análisis que se pretende, como se ha tratado de exponer en el presente documento. Por otra parte, la información disponible se refiere básicamente a la dimensión de los gastos de la CAC, existiendo también carencias por el lado de los ingresos que la financian. Además, la territorialización de determinados programas de gasto podría requerir del conocimiento de ciertos aspectos inherentes al funcionamiento de los mismos, de modo que en ocasiones dicha asignación sólo podría ser factible si se efectuara con la participación o colaboración de la CAC. Lógicamente, en el caso de que se llevara a cabo la cuantificación de los saldos fiscales de las islas, la adopción de los diferentes criterios que fueran precisos para la territorialización tanto de ingresos como gastos debería ser transparente, y venir acompañada de toda la información que se empleara para su puesta en práctica.

Como se ha señalado en la introducción de este documento, el mismo no tiene como fin proponer una metodología para la cuantificación de los saldos fiscales de las islas, ni tampoco llevar a cabo cuantificación alguna de estos. No obstante, lo expuesto en los diferentes apartados de este documento podría permitir prever que, si bien se trata de una cuestión factible de ser abordada, no está exenta de complejidad. En este sentido, además se debe ser consciente de que la determinación de los saldos fiscales –desde nuestro punto de vista deberían hacerse siguiendo los dos principales enfoques para tratar de poder dar respuesta a las diferentes preguntas que surgen en torno a la actuación territorial de la CAC– no dejará zanjado de forma completa el análisis territorial. Así, por ejemplo, diferencias de gasto territorializable per cápita en un año podrían estar justificadas, por citar también algunas posibilidades, a través de diferentes niveles de stock de capital público o de distintas necesidades de gasto en determinadas materias. No obstante, a pesar de las limitaciones de los resultados que se obtengan, estos pueden constituir una base adecuada para el análisis y la discusión de la actuación de la CAC desde un punto de vista territorial, incrementando la transparencia en su gestión.

Por otra parte, la determinación de los saldos fiscales por isla, dependiendo del alcance que se dé a esta herramienta y junto con otros elementos, podría contribuir también a la discusión sobre el reparto de recursos, entre la CAC y las CCLL de Canarias, como los integrados en el Bloque de Financiación Canario o en el Fondo Canario de Financiación Municipal, considerando en todo ello, entre otras cuestiones, las distintas competencias asumidas por cada subsector, el coste estimado de su prestación y las prioridades políticas que se otorguen a éstas.

Ya en lo que al Dictamen de la Comisión del Pleno Especial de posibles desequilibrios perjudiciales para Gran Canaria, del 20 de abril de 2018, aprobado por el Pleno del Cabildo de Gran Canaria el 27 de abril de 2018 se refiere, se resaltan las siguientes conclusiones, considerando a modo de referencia en ocasiones la Cuenta General de la CAC para 2016 para ilustrar algunas de éstas:

- (a) En cuanto a flujos financieros, el análisis llevado a cabo se centra en las operaciones de capital, que, si se toma como referencia 2016, supusieron el 9,7% de los gastos no financieros de la CAC (de las que se encuentran insularizadas en la Cuenta General de la CAC de 2016 el 76,1%); y en la financiación percibida por cada una de las dos universidades públicas canarias (3,5% de los gastos no financieros de la CAC en 2016). Debe tenerse en cuenta que el FDCAN se creó en 2016, por lo que no está presente en las obligaciones reconocidas no financieras de ejercicios anteriores; además, las obligaciones reconocidas con cargo a este último programa y al convenio de infraestructuras hidráulicas se han registrado como operaciones de capital (capítulos 6 y 7), por lo que estarían incluidas en el porcentaje ya indicado para el conjunto de las operaciones de capital. Por lo tanto, el ámbito de los cálculos, si se toma 2016 como referencia, estaría limitado aproximadamente al 13,2% de los gastos no financieros en términos consolidados de los entes con presupuesto limitativo de la CAC. En este sentido, y sin perjuicio de las conclusiones que se pudieran obtener para las áreas o servicios en particular antes indicados, los resultados obtenidos no pueden ser considerados como concluyentes para valorar de forma global la equidad territorial en la ejecución de los presupuestos de gasto de la CAC.
- (b) La información mostrada por la Cuenta General de la CAC no incluye todos los datos precisos para un análisis integral sobre la equidad territorial. No obstante, el grado de imputación a las islas de las obligaciones reconocidas es más elevado que el porcentaje anterior, lo que podría permitir una aproximación de mayor alcance a la realizada por el Dictamen. Así, si se toma como referencia 2016, la proporción de obligaciones reconocidas de los entes con presupuesto limitativo imputadas a las diferentes islas alcanza el 65,4% (considerando tanto la clasificación territorial como la orgánica), si bien, como ya se indicó en el apartado I.7, los criterios de territorialización empleados por la CAC, así como la imputación a islas a través de la clasificación orgánica del SCS, no tienen por qué coincidir con los que serían precisos para la determinación de balanzas fiscales. Así mismo, el acceso a la información territorializada por parte de un usuario externo, especialmente si se quisiera manejar series temporales largas, conlleva un esfuerzo de tratamiento importante, lo que no facilita la realización de este tipo de análisis. Tampoco se incluye información sobre la territorialización de los ingresos.

- (c) Las comparaciones que se llevan a cabo entre las islas capitalinas a los efectos de determinar la diferencia o desfase entre las mismas requeriría, en nuestra opinión, de la consideración de la diferente dimensión (e.g., per cápita o por estudiante) o posibles distintas necesidades de gasto (e.g., grado de envejecimiento de la población protegida en el caso de los servicios sanitarios o en relación a determinadas infraestructuras). En cuanto al FDCAN, el punto de vista que se toma ha consistido en otro criterio de reparto de sus recursos entre las islas, cambiando la lógica que se ha seguido en otros apartados.
- (d) Respecto a los análisis efectuados en relación a la educación no universitaria y a la sanidad, se emplean básicamente el número de centros de acuerdo a su tipología. En el caso de los sanitarios, se recogen ratios de número de centros por cada 100 mil habitantes, mientras que en los de educación no universitaria no se ofrecen en términos relativos a variable alguna. Desde nuestro punto de vista, el uso de estos indicadores, por sus limitaciones, podría inducir a sesgos en la evaluación del gasto de la CAC en estas competencias en cada una de las islas. Así mismo, este enfoque no sería particularmente adecuado para el análisis del gasto sanitario en cada isla en la medida en que en la Cuenta General de la CAC se ofrece información a este nivel sobre la parte más importante del gasto del Servicio Canario de Salud.
- (e) El Dictamen integra conclusiones sobre cuestiones que en principio no consisten directamente en la estimación de los flujos financieros relativos a Gran Canaria, y que, en nuestra opinión, no forman parte del alcance del presente documento.

BIBLIOGRAFÍA

- Barberán Ortí, R. y Espuelas Jiménez, M. L. (2005). Incidencia territorial de los ingresos y gastos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Documento de trabajo 24/2005*. Fundación Economía Aragonesa.
http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/ConsejoEconomicoSocialAragon/FUNDEAR/07_DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO/Documento_trabajo_24.pdf
- Barberán Ortí, R. (2004). Las balanzas fiscales regionales: inventario de divergencias. *Papeles de Economía Española*, 99, 40-76.
- Barberán Ortí, R. (2006). Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005). *Presupuesto y Gasto Público* 43, 63-94. <http://www.comuna.cat/=/20060315.pdf>.
- Barberán Ortí, R. (2013). El debate metodológico sobre las balanzas fiscales: un factor de confusión para los ciudadanos. Institut d'Economia de Barcelona (IEB), *Report I/2014*, 6-9.
- Barberán Ortí, R. y Uriel Jiménez, E. (2009). La inversión pública estatal en las balanzas fiscales regionales. XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, febrero. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2942165.pdf>.
- Bosch, N. y Espasa, M. (2013) Balanzas fiscales. Punto de vista IEB. Institut d'Economia de Barcelona (IEB), *Report I/2014*, 3-5.
- Caramés Viétez. L. (2004). Balanzas fiscales: el posible consenso. *Papeles de Economía Española*, 99, 13-19.
- Comité de Expertos (2017), *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Obtenido en:
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist20Financiacion20y20Deuda/Informaci3B3nCCAA/Informe_final_Comisi3B3n_Reforma_SFA.pdf.
- De la Fuente, A. (2004). Reflexiones de un ciudadano preocupado sobre las balanzas fiscales regionales. *Papeles de Economía Española*, 99, 19-27.
- De la Fuente, A. (2017). ¿Qué nos dicen las Cuentas Territorializadas? Algunas reflexiones con cinco años de datos. *Presupuesto y gasto público*, 88, 9-24. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-20.pdf>.

- De la Fuente, A.; Barberán, R. y Uriel, E. (2014). Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España: Metodología y resultados para 2011. Estudios sobre Economía Española, 2014/03, FEDEA. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-03.pdf>.
- Gobierno de Canarias (2017). Memorias de programas. Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018. <http://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/hacienda/dgplani/galeria/Presupuestos/2018/ley/TOMO-5-Memorias-del-presupuesto.pdf>
- Hierro Recio, L. A.; Patiño Rodríguez, D.; Sánchez Maldonado, J.; Gómez Sala, S. y Jaén García, M. (2009). La incidencia territorial del presupuesto de la Junta de Andalucía. Un ejercicio de balanza fiscal provincial. Revista de Estudios Regionales, 84, 19-52. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1061.pdf>.
- IGAE (2018). Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Información anual. Obtenido en: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/Publicaciones.aspx>
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2006). *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Comisión de expertos sobre metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las regiones españolas. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/.../Metodologia_BalanzasFiscales.pdf
- López-Casasnovas, G. (2013). El debate de las balanzas fiscales: diálogo de sordos. Institut d’Economia de Barcelona (IEB), *Report I/2014*, 10-13.
- Melián González, A.; Apolinario Hidalgo, L.; Dorta Velázquez, J. A.; y Quesada Díaz, M. L. (2018). Origen y aplicación de los recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común en el periodo 2009-2017. *Revista Auditoría Pública*, 71, en prensa.
- MINHAP (2008). Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales. 2005. Ministerio de Economía y Hacienda <http://www.fundacionexe.org/documents/BalanzasFiscalesCCAA.pdf>
- MINHAP (2014). Informe del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas 2011. Ministerio de Hacienda. <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2011.aspx>

MINHAP (2017). Informe del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas 2014.

Ministerio de Hacienda. <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2014.aspx>

Monasterio Escudero, C. (2004). Interpretación y sentido de las balanzas fiscales. *Papeles de Economía Española*, 99, 2-12.

Uriel, E. (2004) Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas: Un tema a debate. *Papeles de Economía Española*, 99, 77-93.

Información financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias

Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (2001-2018).

http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/dgplani/presupuestos/2018/proyecto_de_ley/

Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. (1999-2016).

http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/intervencion/servicios/cuenta_general/.

Normativa

Decreto 222/2000, de 4 de diciembre, por el que se establece el régimen de bonificaciones al transporte marítimo interinsular de viajeros residentes en Canarias.

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 y se modifican determinadas normas tributarias.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Orden de 4 de agosto de 2017, por la que se dictan normas sobre la elaboración y la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2018.

Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Resolución, de 14 de abril de 2000, por la que se establece el Texto refundido de los códigos y definiciones de los ingresos y gastos de la estructura económica de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias