



IX legislatura

Parlamento
de Canarias

Número 151

Año 2016

4 de mayo

BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcan.es>

SUMARIO

PROPOSICIONES DE LEY DE CABILDOS INSULARES

EN TRÁMITE

9L/PPLC-0003 Del Cabildo Insular de La Gomera, del Fondo de Solidaridad Interinsular de Canarias.

Página 1



PROPOSICIÓN DE LEY DE CABILDO INSULAR

EN TRÁMITE

9L/PPLC-0003 *Del Cabildo Insular de La Gomera, del Fondo de Solidaridad Interinsular de Canarias.*

(Registro de entrada núm. 3614, de 18/4/16).

Presidencia

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 21 de abril de 2016, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

1.- PROPOSICIONES DE LEY DE LOS CABILDOS INSULARES

1.1.- Del Cabildo Insular de La Gomera, del Fondo de Solidaridad Interinsular de Canarias.

Acuerdo:

En conformidad con lo previsto en los artículos 136, 134 y 135 del Reglamento de la Cámara y según lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares, se acuerda admitir a trámite la proposición de ley de referencia, a la que se acompaña exposición de motivos, así como certificación acreditativa del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, y remitir al Gobierno a los efectos previstos en el artículo 135.2, 3 y 4 del Reglamento y en el artículo 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

De este acuerdo se dará traslado al autor de la iniciativa. Asimismo, se trasladará al Gobierno a los efectos señalados.

En ejecución de dicho acuerdo y en conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 22 de abril de 2016.- PD EL SECRETARIO GENERAL, Salvador Iglesias Machado.

PROPOSICIÓN DE LEY DEL FONDO DE SOLIDARIDAD INTERINSULAR DE CANARIAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- Canarias constituye territorialmente un hecho diferencial dentro de España, como se ha reflejado, en diferentes normas y a diferentes niveles, dentro de la legislación general del Estado español. Es posible encontrar esta normativa peculiar y específica desde los primeros albores de la colonización de las islas hasta nuestros días.

El acervo legal peculiar de Canarias, que abarca desde disposiciones en materia de impuestos que gravan las actividades económicas y rentas hasta instrumentos de fomento económico, encuentra su expresión en diferentes momentos de su historia, como el Decreto de Puertos Francos promulgado por Bravo Murillo en 1852, bajo el reinado de Isabel II, la Ley de Puertos Francos 30/1972 y sus posteriores modificaciones o las acotaciones y referencias a sus especificidades contempladas en la Constitución de 1978 y en instrumentos especiales creados *ad hoc* para Canarias por el Estado español y la Unión Europea.

A través de diversas políticas e instrumentos, la Comisión y el Parlamento Europeo, así como el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), reconocen la condición de región ultraperiférica de Canarias, contemplando la especial configuración social y económica, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos; factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo.

Las medidas singulares que afectan a nuestras islas se refieren a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

Todos estos supuestos se han basado siempre en la consideración de que las islas son un territorio singular, condicionado por su lejanía de los mercados donde opera mayoritariamente su economía y de la sociedad en la que está sociológica y económicamente integrada.

La falta de recursos naturales que permitan un desarrollo industrial, la carencia de materias primas y recursos esenciales, como el agua o los combustibles fósiles de los que en la actualidad obtiene la mayoría de sus recursos energéticos, se entendieron como limitaciones estructurales para la existencia de un desarrollo económico en condiciones similares a las que pueden darse en el territorio continental, con mayores recursos propios o capacidad para acceder a ellos de forma eficiente.

Todas y cada una de las excepciones normativas aplicadas a Canarias han pretendido, con diferentes maneras de abordaje, favorecer la creación de actividades económicas que permitieran el empleo y el desarrollo de las islas.

El legislador, a lo largo de la historia, ha pretendido establecer un marco legal adecuado a las especiales condiciones del archipiélago. Un marco capaz de entender y gestionar las limitaciones que son inherentes a las condiciones de vida y actividad en un territorio alejado del continente, fragmentado y densamente poblado.

Tradicionalmente, Canarias ha sido contemplada de forma especial en su conjunto. Es decir, como una sola realidad. Es un hecho, sin embargo, que los siete territorios insulares muestran características específicas que puede agruparse en dos descripciones perfectamente diferenciadas: por una parte las islas capitalinas, muy pobladas, que concentran la mayor parte de las actividades económicas y actúan como *interlands* de mercancías y viajeros. Y por otra las islas no capitalinas, menos pobladas, con mercados subsidiarios y una alta dependencia del abastecimiento a través de las islas principales. Y aún dentro de esta categoría habría que distinguir entre las islas orientales, con una creciente población y una floreciente actividad turística, y las occidentales, débilmente pobladas, con escasos recursos económicos y una alta dependencia de la conectividad exterior.

En las islas Canarias y a lo largo de las sucesivas épocas y vicisitudes económicas se han producido oleadas de emigración interior que ha llevado población de las islas pobres hacia los cinturones urbanos de las grandes áreas metropolitanas de las islas capitalinas.

La concentración de infraestructuras (puertos, aeropuertos, hospitales, sedes institucionales, empresas...) y de actividades productivas de éxito e intensivas en mano de obra (servicios administrativos, comercio, turismo...) unido a la necesidad de encontrar trabajo y futuro, ha supuesto el desarraigo de miles de jóvenes, que fruto de dicha necesidad se han visto abocados a residir en las dos grandes metrópolis de Canarias, cuando no en otros países o mercados lejanos.

Mientras tanto, en las islas no capitalinas y, de forma especial, en las más despobladas se ha producido el perfecto círculo vicioso de la pobreza que describe Myrdal: pocos ciudadanos con rentas muy bajas y destinadas fundamentalmente al consumo que no tienen capacidad de ahorro, ni masa crítica para generar un capital considerable.

Sin capacidad de ahorro se impide la inversión (no hay formación de capital) y sin inversiones no aumenta la producción, ni la productividad, ni el empleo. Y por ende, sin aumento de producción, aparece el estancamiento y el empobrecimiento. Una población pobre, no tiene capacidad de ahorro y consume casi toda su renta para poder sobrevivir. Si solo se producen bienes de consumo no se producen bienes de inversión y sin inversión (incremento de capital) no hay crecimiento económico.

La población de Canarias, pese a todos los instrumentos excepcionales establecidos para compensar su lejanía e insularidad padece índices de paro superiores a la media estatal y en la actualidad, como consecuencia de la crisis, indicadores de pobreza extremadamente preocupantes.

En los últimos años, además, se ha producido un deterioro de las políticas especiales que el Estado ha tenido históricamente con Canarias. La vida en las islas se ha vuelto progresivamente más cara, más igual a los estándares de la vida continental, concurriendo que las carencias de los canarios (transportes públicos, comunicaciones, coste de productos disponibles, etc.) son mayores.

Todo ello ha incidido de forma más acusada en las islas periféricas, en las menos pobladas y en las más afectadas por la doble insularidad. Los sobrecostos que padecen las islas no capitalinas son cuatro puntos superiores a los que ya soportan las islas capitalinas (informes del Centro de Estudios Económicos. Fundación Tomillo, datos referidos al año 2000 y 2006).

Para hacer compatible el mantenimiento de servicios públicos de calidad, con una carga fiscal razonable sobre las actividades económicas de las islas y sus ciudadanos, es necesario que se adopte un modelo de financiación para Canarias que contemple criterios de solidaridad y que financie el sobrecoste de la vida en un territorio ultraperiférico.

El Parlamento de Canarias a través de la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía y de la futura Ley de Régimen Económico y Fiscal, ha querido anclar al máximo nivel legislativo los hechos diferenciales de Canarias y sus sobrecostos estructurales. El Gobierno de las islas ha defendido, asimismo, la necesidad de reformar el sistema de financiación autonómica y reforzar las políticas e instrumentos especiales para el archipiélago.

Todo lo anterior deriva en una conclusión incontestable: para resolver el grave problema económico y social de Canarias es determinante que por el Estado español se vertebren políticas específicas de financiación que consideren el hecho excepcional canario como una singularidad dentro de la asignación de recursos financieros públicos y de las políticas recaudatorias de la Hacienda central.

De igual forma, las patentes desigualdades escalares existentes en las islas, entre sí mismas, precisa de una regulación específica. Debe consistir en una acción legislativa transversal que impregne todas y cada una de las políticas que se realicen en la comunidad autónoma canaria.

II.- El archipiélago canario debe modular de forma decisiva la carga de población soportada en cada una de las islas. Ello exige el fortalecimiento de las actividades económicas en las islas más pobres, la mejora en la prestación de servicios públicos, en la localización de instituciones y en la mejora de la conectividad, de tal manera que se consiga crear un solo mercado interconectado en ellas, se supere el fenómeno del aislamiento y se ofrezca a los jóvenes profesionales un horizonte profesional sin necesidad de abandonar su propia isla.

No se trata de un problema ideológico, sino económico y social. Es evidente que las poblaciones se regulan por sí mismas en función de la suficiencia de las actividades económicas. Pero resulta inconcebible permitir que las ciegas fuerzas de los mercados sigan operando durante décadas haciendo más ricos a los territorios ricos y más pobres a los territorios pobres. La acción política, la acción humana, la voluntad del buen gobierno consiste precisamente en legislar para alterar la realidad, para evitar el deterioro de las condiciones de vida de miles de familias que, en los períodos de ajuste, se ven expulsadas de la posibilidad de participar de forma activa en la creación de riqueza.

La presente ley pretende, a través de sus diferentes disposiciones, la creación de un marco jurídico estructural que aborde, por primera vez, la compensación efectiva de los efectos derivados de la doble insularidad y compense los sobrecostos visibles e infinitos que se producen en las islas no capitalinas.

Se inspira en el reconocimiento de la doble insularidad como un hecho real y un factor limitado y en el concepto de la solidaridad interterritorial que se contempla en la propia Constitución española de 1978 y en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

El artículo 138 de la Constitución Española de 1978 garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. En el texto de la Carta Magna se reconoce la peculiaridad del que llama "hecho insular" y enfatiza que las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas "no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales". Este equilibrio podrá ser realidad si el Estado cumple con el deber de corregir las desigualdades territoriales.

El propio texto constitucional prevé mecanismos al respecto. De una parte, el artículo 131 al disponer que "El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general y armonizar el desarrollo regional y sectorial". Por otra parte, según se establece en el artículo 158.2, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales.

Pero el aludido principio de lealtad institucional obliga no solo al Estado, sino también a las comunidades autónomas, ya que la autonomía financiera de las comunidades autónomas deberá servir, también, a "la solidaridad entre todos los españoles" –artículo 156 CE-. Se trata de una solidaridad hacia afuera (entre comunidades), pero también hacia adentro, tal y como recoge la *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias*, artículo 57, cuando contempla que la comunidad autónoma "está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad".

El principio de solidaridad de todos los territorios del Estado se plasma de forma efectiva en el apartado 2 del artículo 158, que la propia Constitución introduce en sus artículos 2 y 138 como complemento al principio de autonomía reconocido a las comunidades autónomas que integran el territorio español. A tal fin, la Constitución ordena la creación de un Fondo de Compensación con la finalidad de corregir los desequilibrios regionales y hacer efectivo así el principio de solidaridad antes aludido, cuyas partidas han de destinarse a gastos de inversión de las comunidades autónomas beneficiarias. El marco legislativo vigente lo constituye el artículo 16 Lofca (en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre) y la *Ley 22/2001, de 27 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial*, modificada por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre.

El fondo está destinado a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. Está dividido en dos tipos de fondos, el de Compensación y el Complementario, uno destinado a gastos de inversión puros y otro destinado a atender los gastos corrientes asociados a la inversión (puesta en funcionamiento y mantenimiento de infraestructuras).

Esta norma pretende ser desarrollo del principio de solidaridad contemplado en la *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias* y mecanismo de equilibrio entre las distintas islas del archipiélago.

PROPIUESTA DE TEXTO ARTICULADO

Artículo 1.

1.- La Comunidad Autónoma de Canarias reconoce el hecho de la doble insularidad, entendida como un conjunto de sobrecostos y limitaciones estructurales que afecta a la población de las islas no capitalinas.

2.- Correspondrá al Gobierno de Canarias fijar anualmente los sobrecostos de las islas periféricas a fin de que sean compensados de forma específica dentro de las distintas políticas y actuaciones de la Administración autonómica.

Artículo 2.

1.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Canarias está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

2.- A tal efecto se creará un Fondo de Solidaridad Interinsular (FSI) que se dotará anualmente, dentro de los presupuestos generales de la comunidad autónoma.

Artículo 3.

A los efectos del cálculo del fondo, la distribución del mismo y el programa de actuaciones, se creará una Comisión Especial del FSI, que estará integrada por miembros del Gobierno de Canarias, de los cabildos insulares y de la Federación Canaria de Municipios (Fecam). Serán miembros natos:

- El presidente/a del Gobierno de Canarias.
- El vicepresidente/a del Gobierno
- Los consejeros/as de Hacienda y Economía
- Los presidentes de los 7 cabildos insulares
- Representación de la Fecam (7 miembros)

Artículo 4.

1.- La cuantía anual del fondo se determinará aplicando un porcentaje que se derive del estudio que a tal efecto se encargue por el Gobierno de Canarias, a aplicar sobre el cálculo por inversión pública.

2.- La determinación del programa de actuaciones, el cálculo de la distribución del fondo por islas y todos los extremos referidos a estas políticas serán objeto de valoración y se aprobará en la comisión especial del FSI.

3.- El Fondo Canario de Solidaridad constará de un presupuesto para inversiones productivas que no pueda ser asumido por la isla.

4.- Las nuevas inversiones se harán teniendo en cuenta una valoración de las realizadas. Auditando públicamente las inversiones.

Artículo 5.

1.- Para determinar la base de cálculo del fondo se entenderá por inversión pública el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo incluidos en los presupuestos generales de la aomunidad autónoma y de sus organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas, ponderándose el importe resultante por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media autonómica y la renta por habitante de las islas participes.

2.- La renta a que se refiere el apartado anterior se define como el valor añadido bruto al coste de los factores.

3.- Los criterios de cálculo serán los siguientes: población relativa, saldo migratorio, desempleo, superficie y dispersión territorial de la población; corregidos con la aplicación del criterio de la inversa de la renta por habitante.

4.- Los valores de población y valor añadido bruto utilizados para el cálculo de la inversión pública serán los últimos datos disponibles por el INE y, en todo caso, los datos de ambas variables se referirán al mismo período de tiempo.

Artículo 6.

1.- Los recursos del fondo se destinarán a financiar proyectos de inversión a efectuar por la comunidad autónoma, y/o los cabildos, y/o ayuntamientos que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

2.- La adscripción de los recursos del fondo a los distintos proyectos de inversión se efectuará por acuerdo entre el Gobierno de Canarias y los cabildos insulares y la Federación Canaria de Municipios (Fecam), a través de la comisión especial del FSI cuyo reglamento de funcionamiento y determinación de procedimientos será regulado por el Gobierno de Canarias.

3.- En los presupuestos generales de la comunidad autónoma de cada ejercicio económico figurará una relación expresa de los proyectos de inversión que se financien con cargo al fondo.

4.- Cuando por motivos imprevistos no pueda ejecutarse algún proyecto de inversión de los inicialmente acordados, la sustitución de los mismos se realizará por la comisión especial del FSI.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.

Se faculta al Gobierno de Canarias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución de las previsiones contenidas en la misma.

Segunda.

La presente ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial de Canarias*, sin perjuicio de que produzca efectos desde el 1 de enero de 2017.