

# APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SECTOR PÚBLICO EN CANARIAS

Jacinto Brito González  
Pedro González de la Fé  
Departamento de Análisis Económico Aplicado  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

## RESUMEN.

Este trabajo pretende realizar un análisis de la actividad financiera del Sector Público Canario, es decir, de aquella referida a los ingresos y gastos públicos, centrado en su evolución a lo largo de los últimos cinco años, y donde se trata de poner de relieve la fragilidad de las estructuras financieras públicas dentro del actual contexto de cambio de modelo de financiación de las Administraciones Territoriales. Con dicha finalidad, se subraya la vulnerabilidad de las actuales estructuras de financiación y la importancia de los factores institucionales que de forma persistente propician los comportamientos ineficientes en la utilización de los recursos públicos, apuntándose algunas vías que pudieran mejorar esta situación.

PALABRAS CLAVE: ingresos y gastos públicos, financiación autonómica, entes locales, fondos europeos, endeudamiento público, corresponsabilidad fiscal, eficiencia del gasto público, saldos fiscales, empleo público.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Cuando se persigue valorar y dar cuenta de las tendencias que globalmente caracterizan al funcionamiento del Sector Público, la amplitud y heterogeneidad de las actividades desarrolladas por éste obligan necesariamente a acotar el objeto de estudio con la mayor precisión que sea posible. En este sentido, se trata de proporcionar, de una forma necesariamente general y sintética, una **panorámica de la evolución reciente de la actividad financiera del sector público en Canarias en los últimos años atendiendo a la problemática de la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos**. Para ello, se subraya que lo distintivo de esta evolución ha sido que se produce en un contexto de una movilización sin precedentes de recursos públicos, y que, en razón de las condiciones institucionales que la rodean, cabe extraer tendencias de futuro que demandan una seria reflexión sobre la estructura, diseño y comportamiento del sector público en Canarias. En consecuencia, se ha evitado expresamente abordar otras cuestiones descriptivas de la situación del sector público que no fueran relevantes a dichos efectos, y que pudieran convertir el análisis en una sucesión de comentarios dispersos con escasa conexión y consistencia entre sí, o convertirlo en una tarea de desmesuradas proporciones para las intenciones del presente artículo dada la complejidad y envergadura de las actividades integradas en el ámbito público.

Por tanto, nos centraremos en la evolución de los ingresos y gastos del Sector Público Canario a lo largo de los últimos cinco años, tratando de poner de relieve la fragilidad de las estructuras financieras públicas dentro del actual contexto de cambio de modelo de financiación de las Administraciones Territoriales. Con dicha finalidad, en los siguientes apartados se analiza el comportamiento y la evolución de los distintos niveles de organización territorial que componen el Sector Público Canario, para realizar a continuación una exposición de los cambios en el nuevo modelo de financiación autonómica y en la financiación de los entes locales. El nuevo marco de relaciones con la Unión Europea, los saldos de los flujos fiscales en Canarias, el personal al servicio de las Administraciones Públicas Canarias y la problemática del sector público empresarial constituyen los siguientes apartados, finalizando el trabajo con unas consideraciones sobre eficiencia y eficacia del Sector público en Canarias y con las conclusiones más relevantes que pueden extraerse.

## 2. UNA ETAPA QUE SE ACABA: RIGIDEZ INSTITUCIONAL Y CAMBIO DE ESCENARIO.

Desde la perspectiva de la actividad financiera del Sector Público en Canarias, **el ejercicio de 2000 constituye el final de una etapa y el inicio de la transición hacia otra** que presenta evidentes claroscuros de incertidumbre. Son esos elementos de incertidumbre los que hacen aflorar determinadas debilidades estructurales que aquejan al Sector Público Canario y que obligan al necesario escrutinio crítico de las mismas. Para valorar lo que ha sido la evolución reciente del Sector Público en Canarias, se ha intentado encuadrar los resultados presupuestarios dentro del **horizonte temporal de los últimos cinco años**, puesto que esta contextualización es la única que nos permite hacer valoraciones sobre las pautas de comportamiento características de las Administraciones Públicas en Canarias. En este sentido, lo primero que cabe apreciar, en cuanto a la evolución habida en este período, es precisamente **la constancia de dichas pautas de comportamiento**, la cual viene reflejada en la práctica invariabilidad de la estructura de gastos e ingresos de las Administraciones Públicas, es decir, en la continuidad en los pesos relativos de los distintos componentes de gastos e ingresos en el conjunto presupuestario, y en las tendencias expansivas en los gastos corrientes, especialmente los de personal y de transferencias corrientes. **Esta rigidez institucional, frente a unas evidentes expectativas de cambio en el marco financiero público, ha estado enmascarada por un ciclo de bonanza económica**, que ha posibilitado unas recaudaciones históricas en impuestos propios y cedidos, así como, por un modelo general de financiación autonómica y una disponibilidad de fondos europeos claramente favorables. Sin embargo, el ciclo económico parece haber tocado techo en el ejercicio 2000, o incluso iniciado ya un ligero descenso, las perspectivas, entonces, de crecimiento para los próximos años presentan tasas que se estiman con nitidez inferiores a las experimentadas en el último quinquenio. No cabe esperar, pues, que se reproduzca la tónica habida en los últimos ejercicios donde las recaudaciones tributarias superaban con creces y año por año las previsiones iniciales, aliviando así el cumplimiento de los requerimientos de austeridad en las cuentas públicas y posibilitando, en consecuencia, unos niveles de déficit y endeudamiento públicos relativamente bajos y dentro de los márgenes establecidos en los planes de convergencia (Escenario de Consolidación Presupuestaria).

**2.1. Recaudación tributaria y presión fiscal.** La recaudación total de tributos en Canarias ha tenido una clara línea ascendente en los últimos cinco años, tal y como se manifiesta en las tablas número 1, 2 y 3, lo cual está en consonancia con la orientación favorable que ha caracterizado al ciclo económico. La tasa promedio anual de crecimiento de la recaudación global se ha situado en torno al 10%, casi dos puntos por encima del ritmo medio anual de incremento del producto interior bruto regional. En correspondencia con este hecho, puede afirmarse sin ambages que la presión fiscal ha subido en Canarias de forma sustantiva en los últimos años. A pesar de que para tener una visión panorámica más precisa habría que cuantificar asimismo la evolución de los impuestos municipales y de las contribuciones a la Seguridad Social, no cabe esperar que las tendencias recaudatorias en estos capítulos contributivos quiebren, ni mucho menos, la afirmación antes dicha, bien al contrario, los datos generales que al respecto se conocen refuerzan esta tesis. Ello, además, se vincula a una tendencia consolidada en los años anteriores al período aquí considerado, la cual apuntaba ya con nitidez hacia el estrechamiento del diferencial fiscal de las Islas Canarias con el resto del territorio español. Dicha tendencia fue bien documentada en el estudio "La presión fiscal en Canarias", realizado por Rodolfo Espino Romero y Pedro Alonso Sosa para el período 1982-1994 por encargo de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, que lamentablemente no ha tenido la continuidad temporal que merece una investigación de esta trascendencia. Hay que subrayar que la principal figura tributaria que explica el crecimiento recaudatorio es el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), este impuesto muestra unas altas tasas sostenidas de incremento anual, que superan el 20% en varios ejercicios, y un peso cada vez más significativo en el conjunto de la recaudación fiscal, llegando a suponer el 25% de recaudación total en los dos últimos ejercicios. La disminución reglamentaria de los ingresos por el Arbitrio a la Producción e Importación de Mercancías (APIM) resulta, por tanto, de sobra compensada por la capacidad recaudatoria del IGIC, hasta el punto de que mientras la imposición directa mantiene su peso relativo en el conjunto recaudatorio, con incluso una ligera tendencia a la baja, los impuestos indirectos, por su lado, guardan una senda de crecimiento muy ligada a fase alcista del ciclo económico.

**Tabla nº 1 RECAUDACIÓN TOTAL DE TRIBUTOS EN CANARIAS**  
(Millones de pesetas)

	Recaudación En-Diciem.'95	Recaudación En-Diciem.'96	Recaudación En-Diciem.'97	Recaudación En-Diciem.'98	Recaudación En-Diciem.'99
<b>CAP I IMPUESTOS DIRECTOS</b>	<b>146.956</b>	<b>163.166</b>	<b>183.337</b>	<b>191.977</b>	<b>209.255</b>
<b>Estatales</b>	142.155	157.825	176.326	184.517	201.242
- IRPF	125.601	140.481	151.444	159.750	165.186
- Sociedades	16.264	17.121	22.768	24.325	32.963
- Resto Capítulo I	290	223	2.114	442	3.093
<b>Cedidos</b>	4.801	5.341	7.011	7.460	8.013
- Sucesiones	2.014	2.496	2.971	3.349	3.494
- Patrimonio	2.788	2.845	4.040	4.111	4.519
<b>CAP II IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>150.311</b>	<b>157.213</b>	<b>175.521</b>	<b>201.189</b>	<b>229.531</b>
<b>Estatales</b>	9.596	10.649	10.525	15.461	16.919
- IVA	844	1.689	1.451	698	858
- Impuestos especiales	5.876	6.227	6.132	10.403	11.483
- Tráfico Exterior	1.291	1.283	1.662	2.920	3.102
- Resto Capítulo (ITE, I. Primas de seguros)	1.585	1.450	1.280	1.440	1.476
<b>Cedidos</b>	17.255	17.218	21.059	24.421	29.595
- Transmisiones Patrimoniales	17.255	17.218	21.059	24.421	29.595
<b>Propios</b>	35.513	35.092	35.778	36.876	39.790
- Combustibles	35.513	35.092	35.778	36.876	39.790
<b>REF</b>	87.947	92.254	108.159	124.431	143.227
- Arbitrios Insulares	1.233	866	785	721	714
- I.G.I.C.	57.315	61.533	73.540	92.539	114.965
- A.P.I.M.	26.802	27.806	28.841	25.047	19.803
- I. Matriculaciones	3.859	4.050	4.993	6.124	7.745
<b>CAP III TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>20.554</b>	<b>18.410</b>	<b>18.501</b>	<b>20.410</b>	<b>18.894</b>
<b>Estatales</b>	2.328	2.197	2.363	2.422	2.347
- Tasas y otros ingresos	2.328	2.197	2.363	2.422	2.347
<b>Cedidos</b>	12.275	12.431	12.591	14.234	14.385
- Tasas fiscales sobre el juego	12.275	12.431	12.591	14.234	14.385
<b>Propios</b>	2.738	3.782	3.547	3.754	2.162
- Resto de Tasas y Otros Ingresos	2.738	3.782	3.547	3.754	2.162
<b>TOTAL ESTATALES</b>	<b>154.079</b>	<b>170.671</b>	<b>189.214</b>	<b>202.400</b>	<b>220.508</b>
<b>TOTAL AUTONÓMICOS</b>	<b>163.742</b>	<b>168.118</b>	<b>188.145</b>	<b>211.176</b>	<b>237.173</b>
<b>RECAUDACIÓN TOTAL (Líquida)</b>	<b>317.821</b>	<b>338.789</b>	<b>377.359</b>	<b>413.576</b>	<b>457.681</b>

FUENTE: Agencia Triburia. Delegación Especial en Canarias,  
Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias y elaboración propia.

**Tabla nº 2 RECAUDACIÓN TOTAL DE TRIBUTOS EN CANARIAS**  
(Evolución según crecimiento porcentual sobre el año anterior)

	Recaudación En-Diciem.'96	Recaudación En-Diciem.'97	Recaudación En-Diciem.'98	Recaudación En-Diciem.'99
<b>CAP I IMPUESTOS DIRECTOS</b>	<b>11,0%</b>	<b>12,4%</b>	<b>4,7%</b>	<b>9,0%</b>
<b>Estatales</b>	11,0%	11,7%	4,6%	9,1%
- IRPF	11,8%	7,8%	5,5%	3,4%
- Sociedades	5,3%	33,0%	6,8%	35,5%
- Resto Capítulo I	-23,1%	848,0%	-79,1%	599,8%
<b>Cedidos</b>	11,2%	31,3%	6,4%	7,4%
- Sucesiones	23,9%	19,0%	12,7%	4,3%
- Patrimonio	2,0%	42,0%	1,8%	9,9%
<b>CAP II IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>4,6%</b>	<b>11,6%</b>	<b>14,6%</b>	<b>14,1%</b>
<b>Estatales</b>	11,0%	-1,2%	46,9%	9,4%
- IVA	100,1%	-14,1%	-51,9%	22,9%
- Impuestos especiales	6,0%	-1,5%	69,7%	10,4%
- Tráfico Exterior	-0,6%	29,5%	75,7%	6,2%
- Resto Capítulo (ITE, I. Primas de seguros)	-8,5%	-11,7%	12,5%	2,5%
<b>Cedidos</b>	-0,2%	22,3%	16,0%	21,2%
- Transmisiones Patrimoniales	-0,2%	22,3%	16,0%	21,2%
<b>Propios</b>	-1,2%	2,0%	3,1%	7,9%
- Combustibles	-1,2%	2,0%	3,1%	7,9%
<b>REF</b>	4,9%	17,2%	15,0%	15,1%
- Arbitrios Insulares	-29,8%	-9,4%	-8,2%	-1,0%
- I.G.I.C.	<b>7,4%</b>	<b>19,5%</b>	<b>25,8%</b>	<b>24,2%</b>
- A.P.I.M.	3,7%	3,7%	-13,2%	-20,9%
- I. Matriculaciones	4,9%	23,3%	22,7%	26,5%
<b>CAP III TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>-10,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>10,3%</b>	<b>-7,4%</b>
<b>Estatales</b>	-5,6%	7,6%	2,5%	-3,1%
- Tasas y otros ingresos	-5,6%	7,6%	2,5%	-3,1%
<b>Cedidos</b>	1,3%	1,3%	13,0%	1,1%
- Tasas fiscales sobre el juego	1,3%	1,3%	13,0%	1,1%
<b>Propios</b>	38,1%	-6,2%	5,8%	-42,4%
- Resto de Tasas y Otros Ingresos	38,1%	-6,2%	5,8%	-42,4%
<b>TOTAL ESTATALES</b>	<b>10,8%</b>	<b>10,9%</b>	<b>7,0%</b>	<b>8,9%</b>
<b>TOTAL AUTONÓMICOS</b>	<b>2,7%</b>	<b>11,9%</b>	<b>12,2%</b>	<b>12,3%</b>
<b>RECAUDACIÓN TOTAL (Líquida)</b>	<b>6,6%</b>	<b>11,4%</b>	<b>9,6%</b>	<b>10,7%</b>

FUENTE: Agencia Tributaria. Delegación Especial en Canarias,  
Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias y elaboración propia.

**PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO**  
(BASE 1995) CANARIAS 1995-1999: Evolución porcentual

	1996	1997	1998	1999
P.I.B. a p.m. (000.000 ptas. corrientes)	7,1%	7,5%	8,6%	7,9%

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas (INE): "Contabilidad Regional de España. Base 1995"

<b>Tabla nº 3 RECAUDACIÓN TOTAL DE TRIBUTOS EN CANARIAS</b> <b>(Estructura porcentual según figuras tributarias)</b>					
	Recaudación En-Diciem.'95	Recaudación En-Diciem.'96	Recaudación En-Diciem.'97	Recaudación En-Diciem.'98	Recaudación En-Diciem.'99
<b>CAP I IMPUESTOS DIRECTOS</b>	<b>46,2%</b>	<b>48,2%</b>	<b>48,6%</b>	<b>46,4%</b>	<b>45,7%</b>
<b>Estatales</b>	44,7%	46,6%	46,7%	44,6%	44,0%
- IRPF	39,5%	41,5%	40,1%	38,6%	36,1%
- Sociedades	5,1%	5,1%	6,0%	5,9%	7,2%
- Resto Capitulo I	0,1%	0,1%	0,6%	0,1%	0,7%
<b>Cedidos</b>	1,5%	1,6%	1,9%	1,8%	1,8%
- Sucesiones	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
- Patrimonio	0,9%	0,8%	1,1%	1,0%	1,0%
<b>CAP II IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>47,3%</b>	<b>46,4%</b>	<b>46,5%</b>	<b>48,6%</b>	<b>50,2%</b>
<b>Estatales</b>	3,0%	3,1%	2,8%	3,7%	3,7%
- IVA	0,3%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%
- Impuestos especiales	1,8%	1,8%	1,6%	2,5%	2,5%
- Tráfico Exterior	0,4%	0,4%	0,4%	0,7%	0,7%
- Resto Capitulo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
(ITE, I. Primas de seguros)	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Cedidos</b>	5,4%	5,1%	5,6%	5,9%	6,5%
- Transmisiones Patrimoniales	5,4%	5,1%	5,6%	5,9%	6,5%
<b>Propios</b>	11,2%	10,4%	9,5%	8,9%	8,7%
- Combustibles	11,2%	10,4%	9,5%	8,9%	8,7%
<b>REF</b>	27,7%	27,2%	28,7%	30,1%	31,3%
- Arbitrios Insulares	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
- I.G.I.C.	<b>18,0%</b>	<b>18,2%</b>	<b>19,5%</b>	<b>22,4%</b>	<b>25,1%</b>
- A.P.I.M.	8,4%	8,2%	7,6%	6,1%	4,3%
- I. Matriculaciones	1,2%	1,2%	1,3%	1,5%	1,7%
<b>CAP III TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>6,5%</b>	<b>5,4%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,1%</b>
<b>Estatales</b>	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
- Tasas y otros ingresos	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
<b>Cedidos</b>	3,9%	3,7%	3,3%	3,4%	3,1%
- Tasas fiscales sobre el juego	3,9%	3,7%	3,3%	3,4%	3,1%
<b>Propios</b>	0,9%	1,1%	0,9%	0,9%	0,5%
- Resto de Tasas y Otros Ingresos	0,9%	1,1%	0,9%	0,9%	0,5%
<b>TOTAL ESTATALES</b>	<b>48,5%</b>	<b>50,4%</b>	<b>50,1%</b>	<b>48,9%</b>	<b>48,2%</b>
<b>TOTAL AUTONÓMICOS</b>	<b>51,5%</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,9%</b>	<b>51,1%</b>	<b>51,8%</b>
<b>RECAUDACIÓN TOTAL (Líquida)</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: Agencia Triburia. Delegación Especial en Canarias,  
Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias y elaboración propia.

**2.2. Evolución de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias.** En cuanto a la evolución específica de la ejecución del Presupuesto Consolidado de Ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias (tablas 4, 5 y 6), aparte de lo ya comentado sobre la recaudación global que repercute directamente en esta evolución, se confirma de modo rotundo el favorable impacto que ha tenido el actual modelo de financiación autonómica para Canarias. A partir de 1997 la cesión del **tramo autonómico del IRPF** significa una neta y sustancial inyección financiera para la Comunidad Autónoma, los ingresos por impuestos directos pasan a representar más del 10% de los recursos, sin que se aprecie minoraciones de

entidad en las aportaciones de las otras fuentes financieras, ni que esto modifique la importancia de la financiación a través de la imposición indirecta que mantiene inalterable, y con una suave alza, su peso relativo. Los ingresos consolidados del sector público autonómico en los Presupuestos 2000 de la Comunidad Autónoma de Canarias (tabla nº 10) vuelven a apuntalar las características centrales que se han señalado respecto a la estructura de ingresos autonómica y, en particular, el peso creciente de los impuestos indirectos.

<b>Tabla nº 4 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS</b>					
<b>(Total acumulado derechos reconocidos netos)</b>					
<b>(En millones de pesetas)</b>					
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1. IMPUESTOS DIRECTOS	5.640	6.205	54.965	60.360	66.521
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	81.645	80.904	92.591	108.672	120.791
3. TASAS Y OTROS INGRESOS	26.697	27.244	29.077	31.246	34.722
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	269.827	290.240	256.671	284.336	303.591
5. INGRESOS PATRIMONIALES	2.830	3.047	1.503	1.616	1.682
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>386.639</b>	<b>407.639</b>	<b>434.807</b>	<b>486.229</b>	<b>527.307</b>
6. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	370	330	5.766	3.493	2.884
7. TRASFERENCIAS DE CAPITAL	35.976	29.162	40.143	40.468	48.172
<b>TOTAL OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>36.346</b>	<b>29.492</b>	<b>45.908</b>	<b>43.961</b>	<b>51.057</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>422.985</b>	<b>437.132</b>	<b>480.716</b>	<b>530.190</b>	<b>578.364</b>
8. ACTIVOS FINANCIERAS	1.824	1.909	4.127	6.480	4.394
9. PASIVOS FINANCIEROS	14.759	8.022	5.013	26.194	28.567
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>16.582</b>	<b>9.932</b>	<b>9.140</b>	<b>32.674</b>	<b>32.960</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>439.567</b>	<b>447.063</b>	<b>489.855</b>	<b>562.864</b>	<b>611.324</b>

Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia

<b>Tabla nº 5 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS</b>				
<b>(Total acumulado derechos reconocidos netos)</b>				
<b>(En porcentajes de variación sobre el año anterior)</b>				
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1. IMPUESTOS DIRECTOS	10,0%	785,8%	9,8%	10,2%
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	-0,9%	14,4%	17,4%	11,2%
3. TASAS Y OTROS INGRESOS	2,0%	6,7%	7,5%	11,1%
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	7,6%	-11,6%	10,8%	6,8%
5. INGRESOS PATRIMONIALES	7,7%	-50,7%	7,5%	4,1%
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>5,4%</b>	<b>6,7%</b>	<b>11,8%</b>	<b>8,4%</b>
6. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	-10,8%	1647,3%	-39,4%	-17,4%
7. TRASFERENCIAS DE CAPITAL	-18,9%	37,7%	0,8%	19,0%
<b>TOTAL OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>-18,9%</b>	<b>55,7%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>16,1%</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>3,3%</b>	<b>10,0%</b>	<b>10,3%</b>	<b>9,1%</b>
8. ACTIVOS FINANCIERAS	4,7%	116,2%	57,0%	-32,2%
9. PASIVOS FINANCIEROS	-45,6%	-37,5%	422,5%	9,1%
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>-40,1%</b>	<b>-8,0%</b>	<b>257,5%</b>	<b>0,9%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1,7%</b>	<b>9,6%</b>	<b>14,9%</b>	<b>8,6%</b>

Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia

<b>Tabla nº 4.6 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS</b>					
<b>(Total acumulado derechos reconocidos netos)</b>					
<b>(En porcentajes sobre el total general del gasto)</b>					
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1. IMPUESTOS DIRECTOS	1,3%	1,4%	11,2%	10,7%	10,9%
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	18,6%	18,1%	18,9%	19,3%	19,8%
3. TASAS Y OTROS INGRESOS	6,1%	6,1%	5,9%	5,6%	5,7%
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	61,4%	64,9%	52,4%	50,5%	49,7%
5. INGRESOS PATRIMONIALES	0,6%	0,7%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>88,0%</b>	<b>91,2%</b>	<b>88,8%</b>	<b>86,4%</b>	<b>86,3%</b>
6. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	0,1%	0,1%	1,2%	0,6%	0,5%
7. TRASFERENCIAS DE CAPITAL	8,2%	6,5%	8,2%	7,2%	7,9%
<b>TOTAL OPERACIONES CAPITAL</b>	<b>8,3%</b>	<b>6,6%</b>	<b>9,4%</b>	<b>7,8%</b>	<b>8,4%</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>96,2%</b>	<b>97,8%</b>	<b>98,1%</b>	<b>94,2%</b>	<b>94,6%</b>
8. ACTIVOS FINANCIERAS	0,4%	0,4%	0,8%	1,2%	0,7%
9. PASIVOS FINANCIEROS	3,4%	1,8%	1,0%	4,7%	4,7%
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>3,8%</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,9%</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,4%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia

**2.3. Evolución de los gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias.** Por otro lado, los gastos consolidados de la Comunidad Autónoma Canaria en el período 1995-1999 (tablas 7, 8 y 9) muestran en su conjunto una tendencia constante de crecimiento en términos reales que resulta más pronunciada en los dos últimos años. El total de **gastos corrientes** mantiene un comportamiento regular en sus tasas de incremento, que se mueve en torno al 5,6% anual en los cuatro últimos años de este período, mientras que los **gastos de capital** (inversiones reales y transferencias de capital) presentan un comportamiento más desigual que se manifiesta en las tasas negativas para 1996 y 1997 respecto a las dotaciones de capital en 1995, y en las pronunciadas recuperaciones para 1998 y 1999 (aunque su crecimiento vuelve a ralentizarse en los presupuestos de 2000). Hay que observar que en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias de 1999 tiene lugar un cambio de criterio en la imputación de los gastos de personal y de los gastos corrientes a favor del capítulo presupuestario de transferencias corrientes que desvirtúa la serie cronológica, y pudiera oscurecer las valoraciones que se hacen sobre la misma. Sin embargo, el cambio de criterio tampoco guarda congruencia con los datos consolidados de los presupuestos iniciales para 1999 y 2000 (tabla nº 11). Y es que, en efecto, los presupuestos iniciales para 1999 y 2000 desvelan sin ambigüedad el poderoso crecimiento de los **gastos de personal** que alcanza en el año 2000 casi un 10% de subida con respecto al previsto consolidado en 1999, una realidad que viene avalada de forma sobrada por la evolución expansiva de los efectivos de personal de la Comunidad Autónoma Canaria que se refleja en la tabla nº 15. En suma, el total de gastos por operaciones corrientes conserva a lo largo de los seis años que van de 1995 a 2000 un peso presupuestario prácticamente constante de alrededor del 80% del global de créditos presupuestarios, siendo los gastos de personal y las transferencias corrientes, que en buena medida se transforman también en gastos de personal dentro de otras instancias de las administraciones públicas en Canarias, los capítulos que se comportan con una más clara inercia incremental.

<b>Tabla nº 7 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA</b>					
<b>(Total obligaciones reconocidas)</b>					
<b>(En millones de pesetas)</b>					
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
I. GASTOS DE PERSONAL	184.879	200.256	209.177	221.433	165.797
II. GASTOS CORRIENTES	70.586	71.208	69.217	70.861	18.829
III. GASTOS FINANCIEROS	10.888	10.035	8.759	7.835	5.961
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	97.358	102.373	113.457	129.024	262.126
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>363.412</b>	<b>383.872</b>	<b>400.609</b>	<b>429.154</b>	<b>452.712</b>
VI. INVERSIONES REALES	57.334	48.689	50.234	58.964	43.684
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	28.045	31.686	31.831	40.137	69.522
<b>TOTAL GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>85.379</b>	<b>80.375</b>	<b>82.065</b>	<b>99.101</b>	<b>113.206</b>
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	<b>448.791</b>	<b>464.247</b>	<b>482.674</b>	<b>528.255</b>	<b>565.917</b>
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	2.104	2.693	5.207	4.170	5.902
IX. PASIVOS FINANCIEROS	5.680	8.051	4.859	17.845	25.691
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	7.784	10.744	10.066	22.015	31.592
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>456.575</b>	<b>474.992</b>	<b>492.740</b>	<b>550.270</b>	<b>597.509</b>

Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia.

<b>Tabla nº 8 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA</b> (Total obligaciones reconocidas) (En porcentajes)				
	1996	1997	1998	1999
I. GASTOS DE PERSONAL	8,3%	4,5%	5,9%	-25,1%
II. GASTOS CORRIENTES	0,9%	-2,8%	2,4%	-73,4%
III. GASTOS FINANCIEROS	-7,8%	-12,7%	-10,5%	-23,9%
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5,2%	10,8%	13,7%	103,2%
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>5,6%</b>	<b>4,4%</b>	<b>7,1%</b>	<b>5,5%</b>
VI. INVERSIONES REALES	-15,1%	3,2%	17,4%	-25,9%
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	13,0%	0,5%	26,1%	73,2%
<b>TOTAL GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>-5,9%</b>	<b>2,1%</b>	<b>20,8%</b>	<b>14,2%</b>
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	<b>3,4%</b>	<b>4,0%</b>	<b>9,4%</b>	<b>7,1%</b>
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	28,0%	93,4%	-19,9%	41,5%
IX. PASIVOS FINANCIEROS	41,7%	-39,6%	267,3%	44,0%
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	38,0%	-6,3%	118,7%	43,5%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,7%</b>	<b>11,7%</b>	<b>8,6%</b>

Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia.

<b>Tabla nº 9 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA AUTÓNOMA CANARIA</b> (Total obligaciones reconocidas) (En porcentajes)					
	1995	1996	1997	1998	1999
I. GASTOS DE PERSONAL	40,5%	42,2%	42,5%	40,2%	27,7%
II. GASTOS CORRIENTES	15,5%	15,0%	14,0%	12,9%	3,2%
III. GASTOS FINANCIEROS	2,4%	2,1%	1,8%	1,4%	1,0%
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	21,3%	21,6%	23,0%	23,4%	43,9%
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>79,6%</b>	<b>80,8%</b>	<b>81,3%</b>	<b>78,0%</b>	<b>75,8%</b>
VI. INVERSIONES REALES	12,6%	10,3%	10,2%	10,7%	7,3%
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	6,1%	6,7%	6,5%	7,3%	11,6%
<b>TOTAL GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>18,7%</b>	<b>16,9%</b>	<b>16,7%</b>	<b>18,0%</b>	<b>18,9%</b>
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	<b>98,3%</b>	<b>97,7%</b>	<b>98,0%</b>	<b>96,0%</b>	<b>94,7%</b>
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	0,5%	0,6%	1,1%	0,8%	1,0%
IX. PASIVOS FINANCIEROS	1,2%	1,7%	1,0%	3,2%	4,3%
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	1,7%	2,3%	2,0%	4,0%	5,3%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia.

<b>Tabla nº 10 INGRESOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO POR CAPÍTULOS ECONÓMICOS PRESUPUESTOS 2000 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (Miles de pesetas)</b>					
<b>CAPITULOS</b>	<b>TOTAL CONSOLIDADO 1.999</b>	<b>% S/ TOTAL</b>	<b>TOTAL CONSOLIDADO 2.000</b>	<b>% S/ TOTAL</b>	<b>%VAR. 00/99</b>
CAP. I IMPUESTOS DIRECTOS	66.224.800	11,3%	68.302.000	10,8%	3,1%
CAP. II IMPUESTOS INDIRECTOS	111.032.215	19,0%	131.434.642	20,8%	18,4%
CAP. III TASAS Y OTROS INGRESOS	29.467.952	5,0%	33.634.642	5,3%	14,1%
CAP. IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	326.833.650	55,8%	345.283.198	54,7%	5,6%
CAP. V INGRESOS PATRIMONIALES	1.942.173	0,3%	2.062.495	0,3%	6,1%
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>535.501.790</b>	<b>91,5%</b>	<b>580.716.501</b>	<b>92,0%</b>	<b>8,4%</b>
CAP. VI ENAJEC. DE INVERSIONES REALES	321.000	0,1%	600.001	0,1%	86,9%
CAP. VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	44.803.930	7,7%	46.351.703	7,3%	3,5%
<b>TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>45.125.930</b>	<b>7,7%</b>	<b>46.951.704</b>	<b>7,4%</b>	<b>4,0%</b>
<b>TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>580.626.720</b>	<b>99,2%</b>	<b>627.668.205</b>	<b>99,5%</b>	<b>8,1%</b>
CAP. VIII ACTIVOS FINANCIEROS	980.664	0,2%	499.200	0,1%	-49,1%
CAP. IX PASIVOS FINANCIEROS	3.640.000	0,6%	2.800.000	0,4%	-23,1%
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>4.620.664</b>	<b>0,8%</b>	<b>3.299.200</b>	<b>0,5%</b>	<b>-28,6%</b>
<b>TOTAL GENERAL DE INGRESOS</b>	<b>585.247.384</b>	<b>100,0%</b>	<b>630.967.405</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,8%</b>

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias 2000

<b>Tabla nº 11 GASTOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO POR CAPÍTULOS ECONÓMICOS PRESUPUESTOS 2000 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (Miles de pesetas)</b>					
<b>CAPITULOS</b>	<b>TOTAL CONSOLIDADO 1.999</b>	<b>% S/ TOTAL</b>	<b>TOTAL CONSOLIDADO 2.000</b>	<b>% S/ TOTAL</b>	<b>%VAR. 00/99</b>
CAP. I GASTOS DE PERSONAL	233.936.761	39,97%	257.004.211	40,73%	9,9%
CAP. II GASTOS BIENES CORRIENT. Y SERVICIOS	76.698.842	13,62%	86.376.428	13,69%	8,4%
CAP. III GASTOS FINANCIEROS	7.387.288	1,26%	7.297.276	1,16%	-1,2%
CAP. IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	143.979.808	24,60%	158.591.335	25,13%	10,1%
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>465.002.699</b>	<b>79,45%</b>	<b>509.268.250</b>	<b>80,71%</b>	<b>9,5%</b>
CAP. VI INVERSIONES REALES	60.418.486	10,32%	66.444.366	10,53%	10,0%
CAP. VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	58.246.040	9,95%	54.458.128	8,63%	-6,5%
<b>TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>118.664.526</b>	<b>20,28%</b>	<b>120.902.494</b>	<b>19,16%</b>	<b>1,9%</b>
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS</b>	<b>583.667.225</b>	<b>99,73%</b>	<b>630.171.744</b>	<b>99,87%</b>	<b>8,0%</b>
CAP. VIII ACTIVOS FINANCIEROS	1.580.159	0,27%	795.661	0,13%	-49,6%
CAP. IX PASIVOS FINANCIEROS	0	0,00%	0	0,00%	0,0%
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>1.580.159</b>	<b>0,27%</b>	<b>795.661</b>	<b>0,13%</b>	<b>-49,6%</b>
<b>TOTAL GENERAL DE GASTOS</b>	<b>585.247.384</b>	<b>100,00%</b>	<b>630.967.405</b>	<b>100,00%</b>	<b>7,8%</b>

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias 2000

En cuanto al **impacto de las transferencias en la evolución de los gastos corrientes de la Comunidad Autónoma de Canarias**, hay que decir que en el período que se escoge para ofrecer los datos liquidativos de los presupuestos autonómicos, de 1995 a 1999, las transferencias habidas, las de

Justicia y Empleo, son relativamente menores si las comparamos con las competencias que tuvieron gran trascendencia presupuestaria, como las de educación y sanidad, que quedan fuera del período considerado. Las tendencias incrementalistas que apuntan los datos presupuestarios permanecen, incluso descontando estas transferencias, puesto que, si consideramos el número de empleados públicos transferidos (las de empleo, por ejemplo, pueden estar entre los 200 y 300 trabajadores), su repercusión en los capítulos de gastos I y II no tienen la cuantía suficiente para establecer desviaciones extremas en la evolución de los gastos y, por otro lado, el aumento anual de los efectivos de las Administraciones Públicas Canarias es constante en el período 1995-2000, sea cual sea el año que se tome de referencia. Desde el punto de vista del gasto, en el caso de las transferencias de empleo la incidencia es todavía menor porque la liquidación presupuestaria de 1999 recoge sólo parcialmente los recursos de las nuevas competencias. En todo caso, es pertinente mencionar ambas transferencias por su impacto parcial en la evolución del gasto, pero ello no desdice las valoraciones tendenciales que se han hecho.

**2.4. Endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias.** El endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias en valores y créditos no comerciales, después del gran salto en el volumen de endeudamiento que acaece entre los años 1993 y 1994 (tabla nº 12), parece estabilizado en torno al 4% del producto interior bruto regional. El endeudamiento se encuentra entre los márgenes permitidos por los criterios generales de consolidación presupuestaria para las comunidades autónomas. Conviene destacar que, a pesar de estas restricciones de política macroeconómica, el endeudamiento se ha visto favorecido por **el clima de bajos tipos de interés** disfrutado en los últimos años, lo cual se concreta en los ahorros conseguidos en el capítulo de gastos financieros, ahorros que tienen, por dicha circunstancia y en términos relativos, poca correspondencia directa con el volumen total de endeudamiento efectivo. Asimismo, puede sostenerse la apreciación, a la luz de los datos de las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, de que **la financiación de los gastos de capital** (inversiones reales más transferencias de capital, que devienen luego en inversiones reales en manos de otros agentes) en el conjunto de los años 1995 a 1999 ha recaído en más de un 60% en los ingresos por transferencias de capital, que son básicamente transferencias condicionadas a finalidades específicas y que componen el grueso de la financiación de los gastos de capital, más los ingresos por pasivos financieros, producto esencialmente de la emisión de títulos de deuda pública. Es decir, la inversión pública en Canarias tiene un flanco de elevada vulnerabilidad en un contexto que tiende a restringir las fuentes externas de financiación autonómica y a limitar la capacidad de endeudamiento de las comunidades autónomas.

Tabla nº 12 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (*). ENDEUDAMIENTO EN VALORES Y CRÉDITOS NO COMERCIALES Saldos al final del período			
Año	Millardos de Pesetas	% Variación	% PIB
1984	4		
1985	13	225,0%	
1986	23	76,9%	
1987	21	-8,7%	
1988	25	19,0%	
1989	27	8,0%	
1990	29	7,4%	
1991	47	62,1%	
1992	60	27,7%	
1993	92	53,3%	
1994	116	26,1%	
1995	122	5,2%	4,6%
1996	167	36,9%	5,8%
1997	144	-13,8%	4,7%
1998	153	6,3%	4,6%
1999	136	-11,1%	3,8%
2000	140	2,9%	3,6%

(\*) Incluidos sus organismos autónomos administrativos,  
Universidades y similares

(\*\*) A partir de 1995 Deuda según Protocolo de Déficit Excesivo

Fuente: Banco de España y elaboración propia

### 3. EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

El segundo gran factor que dibujará un marco financiero diferente es el de la **finalización de la vigencia del actual del modelo de financiación autonómica que se acordó en 1996** (Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de septiembre de 1996 para el quinquenio 1996-2001). Hay una coincidencia general, tanto desde el punto de vista técnico como político, de que el nuevo modelo que se apruebe tiene que avanzar en el proceso de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. En esta dirección, la principal novedad que se baraja es la posibilidad de cesión de nuevos impuestos a la Comunidades Autónomas, se habla, especialmente, de los impuestos especiales y del IVA minorista, al margen de la posible ampliación del tramo autonómico en el impuesto sobre la renta de personas físicas. Este tipo de modificación, por tanto, plantea un escenario más bien adverso para la Comunidad Autónoma Canaria, toda vez que Canarias ya dispone del nivel máximo de tributos cedidos y propios, si exceptuamos el caso de las haciendas forales. **Las potenciales alternativas presentan pocas opciones:** un incremento en la participación en los ingresos generales del Estado que compense el cambio en el mecanismo de financiación autonómica, pero que mantenga a Canarias en una situación

similar a la disfrutada con anterioridad; una subida en los tipos del IGIC que incremente su capacidad recaudatoria; la introducción de nuevas figuras tributarias, como la de un impuesto de carácter ecológico, que recaiga sobre los visitantes o sobre las instalaciones turísticas, un impuesto a las grandes superficies comerciales, u otro que fuera compatible con la legislación vigente; o bien, la ampliación del tramo cedido de la recaudación del IRPF, o la utilización de la capacidad normativa sobre el tramo autonómico del IRPF para establecer algún recargo sobre el mismo. Cada una de estas opciones conlleva obstáculos o inconvenientes de distinto signo, la primera, así como la ampliación del tramo cedido del IRPF, traen consigo un problema de naturaleza eminentemente política que ha de resolverse en el marco general de la negociación sobre la financiación autonómica y en el que podrán ser decisivos los posibles agravios comparativos con otras comunidades. Las otras opciones podrían traducirse en consecuencias negativas a resultas de su posible impopularidad, del incremento de la presión fiscal que supondrían y de sus efectos distorsionadores como consecuencia de su incidencia fiscal en los mercados respectivos. Tampoco se debe olvidar que a la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica, y sin duda también a la del nuevo modelo de financiación de los entes locales, se le puede sobreponer la posible aprobación de la denominada **Ley de Estabilidad Presupuestaria**. Este proyecto normativo persigue la generalización de la política presupuestaria de déficit cero a todos los niveles territoriales de las Administraciones Públicas, lo cual, en consecuencia, supone cercenar en apreciable medida el grado de autonomía financiera de estas Administraciones y, definitivamente, neutralizar la capacidad de endeudamiento de las mismas. Un factor adicional, por tanto, que puede endurecer el marco negociador y hacer más decisivo el diseño de fuentes de financiación que resulte del mismo.

#### 4. EL CAMBIO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES.

Otra circunstancia que alterará de modo significativo el entorno financiero de las Administraciones Públicas tiene que ver, por un lado, con **la irreversible desaparición del APIC-APIM (Arbitrio sobre la Producción y a la Importación) y el vencimiento para el año 2.002 del modelo estatal actual de financiación de los entes locales**. La problemática de la financiación de Cabildos y Ayuntamientos no es separable de la problemática autonómica, ambas están estrechamente imbricadas, y las soluciones a sus insuficiencias han de encontrar respuesta en una ineludible visión integrada y de conjunto. La posible sustitución del APIM por un impuesto similar de carácter arancelario, pero más selectivo en cuanto a su incidencia fiscal (el ALEM, Arbitrio a la Producción y Entrega de Mercancías), es una posibilidad que, al margen de las posibles ineficiencias asociadas a un gravamen arancelario de tipo proteccionista, dista de estar consolidada por las incompatibilidades que plantea con la normativa de la Unión Europea. En el mejor de los casos, esta sustitución de figuras impositivas derivaría en un potencial recaudatorio mucho más reducido. Asimismo, el más que probable recorte drástico de la capacidad recaudatoria del **Impuesto sobre Actividades Económicas**, que pudiera llegar incluso a su desaparición, crea, por otro lado, un vacío en los ingresos municipales que no resultará fácil de llenar. Estas circunstancias se unen a las deficiencias estructurales que vienen caracterizando a las finanzas municipales a lo largo del proceso de desarrollo y consolidación de la actual democracia española. En efecto, la adecuada resolución de los problemas de suficiencia financiera de los municipios se ha visto arrinconada por la preeminencia política del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas. De tal manera que las funciones que los municipios tienen otorgadas legalmente no guardan proporción con el potencial de recursos coactivos que tienen a su disposición, ni con su muy restringida capacidad de endeudamiento. **“La mayor parte de las bases fiscales disponibles, o tienen un carácter residual, o tienen una escasa o nula elasticidad, exceptuando el impuesto que grava los bienes de inmuebles de carácter urbano”<sup>1</sup>**. Las salidas más razonables a esta situación apuntan hacia un **incremento de la participación de los entes locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma**, lo cual, junto a la imperiosa urgencia de clarificar el reparto competencial dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria, vuelve a establecer un puente de integración entre la problemática financiera autonómica y la de las corporaciones locales. En este orden de cosas, hay que subrayar la peculiar situación financiera de **los Cabildos, ya que son instituciones que a tenor de la estructura de sus ingresos presupuestarios tienen un nivel de**

<sup>1</sup> Bergasa Perdomo, Oscar (1998): **Financiación local y participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias**. Federación Canaria de Municipios, 1998.

**corresponsabilidad fiscal prácticamente nulo**, esto es, están siendo depositarias de un volumen de transferencias cada vez mayor, que les amplía notablemente la capacidad de gasto, mientras que se encuentran de hecho aisladas de las responsabilidades recaudatorias de los recursos que utilizan. La ausencia de corresponsabilidad fiscal, mucho más acusada en los Cabildos que en los Ayuntamientos, es un reconocido factor que favorece la laxitud en la gestión presupuestaria y las tendencias incrementalistas en el gasto.

**4.1. Actividad financiera de las Administraciones Locales en Canarias.** A lo largo del período 1995-2000, el conjunto de las entidades locales que integran la administración local en Canarias ha visto incrementar el número de los empleados a su servicio, pasando de 18.735 efectivos en 1995 a 23.956 en el año 2000<sup>2</sup>. Un dato que refleja la tendencia expansiva de la actividad financiera de Cabildos y Ayuntamientos, aunque, sin duda, es mucho más pronunciada en las instituciones de gobierno insular, sobre todo, en razón del traspaso de transferencias provenientes del Gobierno Autónomo.

**4.2. Fuentes de financiación de los Cabildos.** Si atendemos a las fuentes de financiación de los Cabildos, más del 70% de sus ingresos provienen de tres tipos de recursos: los impuestos indirectos, las tasas y las transferencias corrientes (Tablas nº 13 y 14). Sin embargo, las partidas de ingresos que sobresalen por su crecimiento espectacular dentro del período considerado son, por un lado, las transferencias corrientes y las transferencias de capital, con tasas de crecimiento en 1999 sobre las dotaciones de 1995 del orden, respectivamente, del 135% y 303%. De otra parte, los ingresos originados por el endeudamiento financiero tienen también un crecimiento notable de más del 200% en 1999 respecto a 1995, que habla del progresivo recurso de los Cabildos a la emisión de pasivos financieros. Si tenemos en cuenta que la aportación del capítulo de Impuestos Indirectos procede en su práctica totalidad de la recaudación del IGIC realizada por el Gobierno de Canarias, que destina casi la mitad de la misma a los Cabildos, estas instituciones dependen para su financiación en más del 70% de sus ingresos de los traspasos de recursos (IGIC más transferencias corrientes y de capital) que realizan a su favor instituciones de ámbito territorial superior y, en particular, los que efectúa el Gobierno de Canarias. Una realidad que constata el volumen de transferencias competenciales que se ha producido en los últimos años a favor de los Cabildos, pero que, asimismo, ilustra el muy escaso nivel de corresponsabilidad fiscal que afecta a la gestión presupuestaria de estas instituciones. La separación de responsabilidades en cuanto a fuentes de recursos y empleos de los mismos, unida al ambiguo papel intermedio que ocupa la administración cabildicia entre la comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, donde las fronteras competenciales tienen límites borrosos, se traduce en unos incentivos precarios a la hora de que los Cabildos realicen una gestión rigurosa de los recursos públicos.

---

<sup>2</sup> Véase **Boletín Estadístico del Registro Central de Personal**, MAP, 1995-2000.

<b>Tabla nº 13</b>		<b>EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS CABILDOS CANARIOS (1995-99)</b> (En millones de pesetas)				
<b>Capítulos de Ingresos</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	
1. Impuestos Directos	658	660	686	690	719	
2. Impuesto Indirectos	49.904	54.422	56.990	59.618	65.334	
3. Tasas y otros ingresos	19.675	22.492	24.388	26.149	27.036	
4. Transferencias Corrientes	18.063	18.030	18.683	31.285	42.492	
5. Ingresos Patrimoniales	1.072	1.549	1.725	1.627	1.887	
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>89.372</b>	<b>97.153</b>	<b>102.472</b>	<b>119.369</b>	<b>137.468</b>	
6. Enajenación de Inversiones Reales	501	502	201	202	1	
7. Transferencias de Capital	5.259	10.451	9.644	19.466	21.194	
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>5.760</b>	<b>10.953</b>	<b>9.845</b>	<b>19.668</b>	<b>21.195</b>	
Operaciones no financieras	95.132	108.106	112.317	139.037	158.663	
8. Activos Financieros	1.274	1.801	1.119	1.599	1.557	
9. Pasivos Financieros	8.247	11.092	17.408	22.957	25.450	
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>9.521</b>	<b>12.893</b>	<b>18.527</b>	<b>24.556</b>	<b>27.007</b>	
<b>Total Ingresos</b>	<b>104.654</b>	<b>120.998</b>	<b>130.842</b>	<b>163.592</b>	<b>185.669</b>	
Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia						

<b>Tabla nº 14</b>		<b>EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS CABILDOS CANARIOS (1995-99)</b> (En porcentajes de variación sobre el año anterior)				
<b>Capítulos de Ingresos</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>		
1. Impuestos Directos	0%	4%	1%	4%		
2. Impuesto Indirectos	9%	5%	5%	10%		
3. Tasas y otros ingresos	14%	8%	7%	3%		
4. Transferencias Corrientes	0%	4%	67%	36%		
5. Ingresos Patrimoniales	44%	11%	-6%	16%		
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>9%</b>	<b>5%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>		
6. Enajenación de Inversiones Reales	0%	-60%	0%	-100%		
7. Transferencias de Capital	99%	-8%	102%	9%		
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>90%</b>	<b>-10%</b>	<b>100%</b>	<b>8%</b>		
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>14%</b>	<b>4%</b>	<b>24%</b>	<b>14%</b>		
8. Activos Financieros	41%	-38%	43%	-3%		
9. Pasivos Financieros	34%	57%	32%	11%		
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>35%</b>	<b>44%</b>	<b>33%</b>	<b>10%</b>		
<b>Total Ingresos</b>	<b>16%</b>	<b>8%</b>	<b>25%</b>	<b>13%</b>		
Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia						

**4.3. Composición del gasto de los Cabildos Insulares.** En lo concerniente a la composición del gasto presupuestado de los Cabildos, éstos destinaron, como lo han venido haciendo tradicionalmente, los mayores porcentajes de su presupuesto de gastos a la producción de bienes públicos de carácter social y a transferencias tanto corrientes como de capital a las restantes Administraciones locales (Tablas nº 15 y 16), debido todo ello a su actividad de fomento de bienes públicos de carácter social, entre los que destaca especialmente la sanidad, y a su función de canal financiero con destino a los Ayuntamientos. Las previsiones de inversiones reales de los Cabildos también experimentaron crecimientos significativos en casi todos los ejercicios del período 1995-1999. Por último, se hace preciso señalar que en cuanto a la gestión y planificación financiera de los recursos empleados por los Cabildos Insulares canarios, éstos han liquidado con superávit sus operaciones anuales de los ejercicios de 1996 y 1997, correspondiendo el mayor importe relativo al Cabildo de La Gomera<sup>3</sup> en el ejercicio de 1996. No obstante, habría que apuntar que estos superávits pueden constituir un índice, más de deficiencias en la gestión de los recursos económicos disponibles y, en particular, del bajo nivel de ejecución de las operaciones de capital previstas (inversiones reales más transferencias de capital), que el producto de una gestión rigurosa y eficiente.

<b>Tabla nº 15</b>		<b>EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LOS CABILDOS CANARIOS (1995-99)</b>				
		<b>(En millones de pesetas)</b>				
<b>Capítulos de Gastos</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	
1. Gastos de Personal	30.909	34.830	36.180	44.358	47.719	
2. Gastos en Bienes Ctes. y Servicios	13.461	15.879	17.191	21.398	25.467	
3. Gastos Financieros	5.400	5.041	3.806	2.506	2.417	
4. Transferencias Corrientes	23.347	25.292	27.396	29.725	36.996	
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>73.117</b>	<b>81.042</b>	<b>84.573</b>	<b>97.987</b>	<b>112.599</b>	
6. Inversiones Reales	16.133	24.242	25.912	36.278	36.792	
7. Transferencias de Capital	7.048	7.569	15.035	20.713	25.132	
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>23.181</b>	<b>31.811</b>	<b>40.947</b>	<b>56.991</b>	<b>61.924</b>	
<b>Operaciones no Financieras</b>	<b>96.298</b>	<b>112.853</b>	<b>125.520</b>	<b>154.978</b>	<b>174.523</b>	
8. Activos Financieros	988	1.499	701	1.895	1.788	
9. Pasivos Financieros	6.615	6.613	4.493	6.485	9.129	
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>7.603</b>	<b>8.112</b>	<b>5.194</b>	<b>8.380</b>	<b>10.917</b>	
<b>Total Gastos</b>	<b>103.901</b>	<b>120.964</b>	<b>130.714</b>	<b>163.358</b>	<b>185.441</b>	
Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia						

<sup>3</sup> Véase Audiencia de Cuentas (2000): **Informe de la Audiencia de Cuentas sobre el sector público local en Canarias, ejercicio de 1996**. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias., 19 de mayo del 2000. En la última publicación del Ministerio de Administraciones Públicas sobre liquidación de los presupuestos de las entidades locales puede confirmarse también el superávit de los Cabildos Canarios para los años 1996 y 1997.

Tabla nº 16		EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LOS CABILDOS CANARIOS (1995-99) (En porcentajes de variación sobre el año anterior)			
Capítulos de Gastos	1996	1997	1998	1999	
1. Gastos de Personal	13%	4%	23%	8%	
2. Gastos en Bienes Ctes. y Servicios	18%	8%	24%	19%	
3. Gastos Financieros	-7%	-24%	-34%	-4%	
4. Transferencias Corrientes	8%	8%	9%	24%	
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>	
6. Inversiones Reales	50%	7%	40%	1%	
7. Transferencias de Capital	7%	99%	38%	21%	
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>37%</b>	<b>29%</b>	<b>39%</b>	<b>9%</b>	
<b>Operaciones no Financieras</b>	<b>17%</b>	<b>11%</b>	<b>23%</b>	<b>13%</b>	
8. Activos Financieros	52%	-53%	170%	-6%	
9. Pasivos Financieros	0%	-32%	44%	41%	
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>7%</b>	<b>-36%</b>	<b>61%</b>	<b>-100%</b>	
<b>Total Gastos</b>	<b>16%</b>	<b>8%</b>	<b>25%</b>	<b>14%</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia

**4.4. Fuentes de financiación de los Ayuntamientos Canarios.** Los Ayuntamientos Canarios, de otra parte, tienen como **principal fuente de ingresos las transferencias corrientes**, llegando a suponer en el ejercicio 1999 más del 40% del total de ingresos. En las tablas nº 17 y 18 puede observarse como los ingresos por transferencias corrientes mantienen una senda de crecimiento constante por encima de cualquier otro capítulo de ingresos. En estas mismas tablas puede apreciarse, asimismo, como el ritmo de incremento anual del volumen de imposición directa es con nitidez inferior al de las transferencias corrientes y que, además, mientras que estas transferencias aumentan su peso relativo en el conjunto de los ingresos, en los impuestos directos, por el contrario, cabe identificar una ligera tendencia a la baja (en 1996 rebasan el 29% del global de ingresos, mientras que en 1999 se sitúan algo por encima del 26%). Un fenómeno, por tanto, que señala una pérdida de corresponsabilidad y de autonomía fiscal, donde la posibilidad de aumentar el esfuerzo impositivo municipal se viene sustituyendo por una mayor dependencia de las transferencias provenientes de Administraciones de ámbito superior, lo cual conlleva, sin duda, un menor coste político para los gobiernos municipales, pero también una menor transparencia fiscal de su gestión. Esto tiene igualmente su reflejo en **los tipos impositivos aplicados en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles**, que es el impuesto municipal con mayor capacidad recaudatoria, ya que los municipios canarios distan de utilizar todo el potencial de incremento de los tipos impositivos que posibilita la legislación vigente. Los principales municipios canarios, con la única excepción del de Santa Cruz de Tenerife, se sitúan todos en los últimos puestos dentro de la relación de municipios españoles ordenados de mayor a menor importe de deuda tributaria por habitante en concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles: para los datos del año 1997, Telde tiene el puesto 85 dentro de los 99 municipios españoles de más de 50.000 habitantes, Las Palmas de Gran Canaria lo hace con el puesto 76, La Laguna con el 61 y Santa Cruz de Tenerife con el 40<sup>4</sup>. En de este mismo orden de cosas, tal como señala el respectivo Informe sobre el sector público local de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en la estructura de ingresos de los Ayuntamientos canarios correspondiente al ejercicio de 1996 **los tributos**,

<sup>4</sup> Véase Suárez Pandiello, Javier (2000): **La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales**. Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas, Papeles de Economía Española nº 83, 2000. Y también, Ayuntamiento de Madrid (1999): **Ranking tributario de los municipios españoles 1998**.

**precios públicos e ingresos patrimoniales** tienen una participación inferior respecto a la media establecida para el conjunto nacional<sup>5</sup>, en tanto que las transferencias y operaciones financieras adquieren un peso superior. La misma estructura parece haber persistido en los ejercicios siguientes. No obstante, hay que matizar esta tendencia global con un rasgo característico de los Ayuntamientos canarios que es el de la mayor participación de los tributos y precios públicos en el total de los ingresos municipales en el caso de los Ayuntamientos turísticos, a diferencia de lo que ocurre en los que no gozan de tal condición.

<b>Tabla nº 17</b>					
<b>EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS CANARIOS (1995-99)</b>					
<b>(En millones de pesetas)</b>					
<b>Capítulos de Ingresos</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1. Impuestos Directos	35.895	42.570	42.150	45.198	45.973
2. Impuesto Indirectos	4.382	4.908	4.553	5.840	6.230
3. Tasas y otros ingresos	21.961	25.279	25.632	28.446	26.847
4. Transferencias Corrientes	47.773	50.539	58.818	67.457	72.223
5. Ingresos Patrimoniales	4.074	2.570	2.915	3.678	3.412
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>114.085</b>	<b>125.866</b>	<b>134.068</b>	<b>150.619</b>	<b>154.685</b>
6. Enajenación de Inversiones Reales	1.641	2.062	2.377	2.713	2.193
7. Transferencias de Capital	7.520	12.200	11.250	9.587	11.912
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>9.161</b>	<b>14.262</b>	<b>13.627</b>	<b>12.300</b>	<b>14.105</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>123.246</b>	<b>140.128</b>	<b>147.695</b>	<b>162.919</b>	<b>168.790</b>
8. Activos Financieros	713	650	401	402	523
9. Pasivos Financieros	6.362	4.146	7.151	10.545	5.970
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>7.075</b>	<b>4.796</b>	<b>7.552</b>	<b>10.947</b>	<b>6.493</b>
<b>Total Ingresos</b>	<b>130.323</b>	<b>144.923</b>	<b>155.247</b>	<b>173.865</b>	<b>175.283</b>
Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia					

<sup>5</sup> Véase Audiencia de Cuentas (2000): **Informe de la Audiencia de Cuentas sobre el sector público local en Canarias, ejercicio de 1996**. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias., 19 de mayo del 2000.

<b>Tabla nº 18</b>		<b>EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS CANARIOS (1995-99)</b> (En porcentajes de variación sobre el año anterior)			
<b>Capítulos de Ingresos</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	
1. Impuestos Directos	18,6%	-1,0%	7,2%	1,7%	
2. Impuesto Indirectos	12,0%	-7,2%	28,3%	6,7%	
3. Tasas y otros ingresos	15,1%	1,4%	11,0%	-5,6%	
4. Transferencias Corrientes	5,8%	16,4%	14,7%	7,1%	
5. Ingresos Patrimoniales	-36,9%	13,4%	26,2%	-7,2%	
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>10,3%</b>	<b>6,5%</b>	<b>12,3%</b>	<b>2,7%</b>	
6. Enajenación de Inversiones Reales	25,7%	15,3%	14,1%	-19,2%	
7. Transferencias de Capital	62,2%	-7,8%	-14,8%	24,3%	
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>55,7%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>-9,7%</b>	<b>14,7%</b>	
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>13,7%</b>	<b>5,4%</b>	<b>10,3%</b>	<b>3,6%</b>	
8. Activos Financieros	-8,8%	-38,3%	0,2%	30,1%	
9. Pasivos Financieros	-34,8%	72,5%	47,5%	-43,4%	
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>-32,2%</b>	<b>57,5%</b>	<b>45,0%</b>	<b>-40,7%</b>	
<b>Total Ingresos</b>	<b>11,2%</b>	<b>7,1%</b>	<b>12,0%</b>	<b>0,8%</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia

**4.5. Gastos municipales.** En lo referente a los gastos municipales presupuestados, la estructura de los mismos conserva una clara regularidad a lo largo del periodo 1995-1999, tanto en las pautas de variación como en la naturaleza de la composición de los gastos (Tablas nº 19 y 20). Es de señalar la pujanza de la actividad municipal vinculada a las operaciones de capital, sobre todo de inversiones reales, que viene denotada por unas altas tasas de crecimiento anual y por el aumento paulatino de su peso en el conjunto presupuestario, sólo atenuada por las variaciones más modestas del ejercicio 1999. A diferencia de lo que ocurre con el monto global de operaciones corrientes que, aunque mantiene un patrón de aumento de cierta constancia, pierde peso relativo en el total de gastos previstos.

<b>Tabla nº 19</b>		<b>EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS CANARIOS (1995-99)</b> (En millones de pesetas)				
<b>Capítulos de Gastos</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	
1. Gastos de Personal	48.255	52.206	54.654	59.877	61.376	
2. Gastos en Bienes Ctes. y Servicios	35.394	41.351	45.072	51.405	51.179	
3. Gastos Financieros	9.212	9.061	7.304	6.129	5.330	
4. Transferencias Corrientes	5.338	5.881	6.380	6.608	7.177	
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>98.199</b>	<b>108.499</b>	<b>113.410</b>	<b>124.019</b>	<b>125.062</b>	
6. Inversiones Reales	18.751	25.310	34.628	38.566	39.799	
7. Transferencias de Capital	3.426	1.435	1.530	1.823	2.043	
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>22.177</b>	<b>26.745</b>	<b>36.158</b>	<b>40.389</b>	<b>41.842</b>	
<b>Operaciones no Financieras</b>	<b>120.376</b>	<b>135.244</b>	<b>149.568</b>	<b>164.408</b>	<b>166.904</b>	
8. Activos Financieros	548	488	636	609	574	
9. Pasivos Financieros	8.213	7.359	5.455	6.694	7.109	
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>8.761</b>	<b>7.847</b>	<b>6.091</b>	<b>7.303</b>	<b>7.683</b>	
<b>Total Gastos</b>	<b>129.138</b>	<b>143.091</b>	<b>155.660</b>	<b>171.710</b>	<b>174.586</b>	
Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia						

<b>Tabla nº 20</b>		<b>EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS CANARIOS (1995-99)</b> (En porcentajes de variación sobre el año anterior)			
<b>Capítulos de Gastos</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	
1. Gastos de Personal	8%	5%	10%	3%	
2. Gastos en Bienes Ctes. y Servicios	17%	9%	14%	0%	
3. Gastos Financieros	-2%	-19%	-16%	-13%	
4. Transferencias Corrientes	10%	8%	4%	9%	
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>10%</b>	<b>5%</b>	<b>9%</b>	<b>1%</b>	
6. Inversiones Reales	35%	37%	11%	3%	
7. Transferencias de Capital	-58%	7%	19%	12%	
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>21%</b>	<b>35%</b>	<b>12%</b>	<b>4%</b>	
<b>Operaciones no Financieras</b>	<b>12%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>2%</b>	
8. Activos Financieros	-11%	30%	-4%	-6%	
9. Pasivos Financieros	-10%	-26%	23%	6%	
<b>Operaciones Financieras</b>	<b>-10%</b>	<b>-22%</b>	<b>20%</b>	<b>5%</b>	
<b>Total Gastos</b>	<b>11%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>	<b>2%</b>	
Fuente: Ministerio de Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales (1995-1999) y elaboración propia					

## 5. EL NUEVO MARCO DE RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA.

Ignorar, por último, **las tendencias en la distribución del gasto de la Unión Europea** podría devenir en un enorme coste político, social y económico. En primer término, **la renta per cápita de Canarias** ha aumentado lo suficiente en los últimos años como para que su calificación como Región Objetivo 1 no resulte evidente, y se tenga que argumentar con base a factores de equidad de segundo orden respecto al criterio de la distribución personal de la renta, como son la lejanía y la fragmentación del territorio. En segundo lugar, **la posible ampliación de la Unión Europea** a otros países modificaría radicalmente la correlación de fuerzas y los datos de referencia a la hora del reparto de fondos y del diseño de las políticas de solidaridad regional. Y, en último término, hay abundantes evidencias que apuntan hacia una **reestructuración de las distintas políticas de ayudas europeas**, en línea con la racionalización y contención de un gasto cuyos empleos no siempre suponen ganancias de eficiencia económica sino, en muchas ocasiones, todo lo contrario. Todo lo cual converge hacia un escenario donde a medio plazo, puesto que están garantizados las aportaciones de los principales fondos europeos hasta el año 2.006, las disponibilidades para Canarias de recursos derivados de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de la Unión Europea van a constreñirse apreciablemente.

**5.1. Aportaciones de los fondos europeos.** Entre 1993 y 1997 las transferencias de capital que tienen origen en los fondos europeos estuvieron en una senda ascendente hasta 1997, donde alcanzaron su nivel máximo totalizando los 269 millones de euros. A partir de esta cima el flujo de fondos europeos parece haber entrado en un suave declinar. Este descenso es más palpable en el Fondo Social Europeo y en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, compensado en alguna medida por la estabilidad de las aportaciones del FEOGA-Orientación y el incremento del Fondo de Cohesión.

Tabla nº 21		TRANSFERENCIAS DE FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN A CANARIAS (En millones de euros)								
Tipos de Fondos	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
<b>Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión</b>	<b>182</b>	<b>142</b>	<b>155</b>	<b>205</b>	<b>219</b>	<b>269</b>	<b>260</b>	<b>169</b>	<b>180</b>	
Fondo Social Europeo	9	2	9	12	14	76	55	35	35	
Fondo Europeo de Desarrollo Regional	153	108	135	146	173	155	174	85	85	
FEOGA-Orientación y Otros R. del Sector Agrario y Pesquero	20	32	10	47	30	31	20	35	35	
Fondo de Cohesión	-	-	-	-	3	7	12	14	25	

Fuentes: Banco de España: Cuentas Financieras de la economía española 1995/2000  
y Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias 2000

## 6. BALANZA FISCAL Y EFICIENCIA ECONÓMICA.

Esta problemática de la financiación de la actividad pública en Canarias debe poner de relieve no solamente la necesidad de conseguir un marco de financiación estable y suficiente para las Administraciones Públicas en Canarias, sino que ha de obligar a una **reflexión con profundidad sobre la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos**. Canarias ha gozado en los últimos años de una **balanza fiscal de signo sobradamente positivo**, pero nos encontramos bastante a ciegas

a la hora de valorar el provecho que esta circunstancia ha significado para el desarrollo del Archipiélago. Así tenemos que, de una parte, según se ha comentado, los datos de evolución de la recaudación líquida de la Comunidad Autónoma Canaria nos sugieren un **incremento de la presión fiscal**, en buena parte debida al comportamiento recaudatorio del IGIC. El ritmo del incremento recaudatorio global muestra tasas superiores al aumento del P.I.B. regional en casi todos los cinco últimos años. De otra parte, el aumento en la generación de recursos propios parece haber servido casi en exclusiva **para alimentar las subidas en los gastos corrientes** de funcionamiento del sector público autonómico, dentro de las que cabe destacar la incontención estructural del gasto sanitario, mientras que las políticas de inversión han descansado en buena medida en las aportaciones de los fondos europeos y en los convenios específicos con la Administración Central (transferencias condicionadas). Una estructura financiera, pues, vulnerable y orientada a un tipo de empleos burocráticos con discutibles y dispares efectos duraderos sobre el desarrollo y bienestar económicos. En este mismo sentido, el reiterado fracaso de los anunciados planes de reordenación del inflado sector público empresarial autonómico es indicativo de la dificultad de romper con ciertas inercias expansivas en el gasto, que tienen poca justificación bajo el punto de vista de la racionalidad económica. A estos efectos, no hay que dejar de mencionar que la problemática de la eficiencia del gasto público en Canarias no es posible comprenderla de forma cabal si no se la enmarca en las **coordenadas básicas que condicionan el proceso político de toma de decisiones en el Archipiélago**. Estas coordenadas se derivan en su origen de las características de un sistema electoral que premia la representación territorial sobre la poblacional, conduciendo, tal y como testimonia la experiencia histórica, a vulnerables gobiernos de coalición o débiles gobiernos en minoría. Se dan, por tanto, todas las condiciones para que esta inestabilidad institucional crónica, alimentada por las tensiones en el reparto territorial del gasto, devenga en una dinámica expansiva y permanente del gasto público<sup>6</sup>. La reforma de la Ley Electoral Canaria y la clarificación y adecuada articulación del reparto de competencias dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, constituyen, pues, compromisos de la agenda política que tienen una repercusión decisiva en la orientación de la actividad financiera pública en las Islas Canarias.

**6.1. Saldos de los flujos fiscales en Canarias.** El catedrático de Hacienda Pública Antoni Castells ha desarrollado un modelo de cuantificación de los saldos de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas sobre la base de los datos de los presupuestos públicos para 1996<sup>7</sup>, que se ha erigido hoy en día en un referente básico para el estudio de la problemática de la financiación autonómica en España. Si simplificamos su complejidad metodológica, podemos decir que el modelo pretende especificar la diferencia entre los fondos públicos que se reciben en el ámbito de las Comunidades Autónomas y los fondos que se aportan, desde el punto de vista del sector público en su conjunto en la región y desde la perspectiva estricta de la Comunidad Autónoma. La tabla 22 expone los resultados obtenidos por Castells ordenados de mayor a menor saldo fiscal total, y en esta relación Canarias ocupa el sexto lugar en cuanto a mayor saldo fiscal total positivo entre un total de 17 comunidades Autónomas. Es razonable suponer que esta favorable situación fiscal de Canarias se ha extendido hasta el mismo ejercicio 2000, toda vez que no se han producido cambios significativos en la estructura de financiación que sirvió de base para dicha estimación. De las 17 Comunidades Autónomas, 8 presentan saldos fiscales negativos y es de esperar, tal y como han declarado algunos de sus representantes políticos, que en la próxima negociación de la reforma de la financiación autonómica, estas Comunidades persigan como objetivo prioritario el minorar tales saldos negativos. La consolidación de mayores cotas de autonomía y corresponsabilidad fiscal conllevará casi de forma ineludible un mayor equilibrio entre los saldos fiscales de las Comunidades Autónomas, ponderados, en el mejor de los casos, tal y como sugieren varios analistas del tema, más por criterios de equidad individual que por factores globales de armonización territorial.

---

<sup>6</sup> Véase: Alesina, Alberto y Perotti, Roberto: **The Political Economy of Budget Deficits**. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/94/85, 1994. Y también: Alesina, A.; Roubini, N.; Cohen, G. D.: **Political Cycles and the Macroeconomy**. Massachusetts Institute of Technology, 1997.

<sup>7</sup> Castells, Antoni: **Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica**. Papeles de Economía Española, nº 83, 2000. Y también en Castells, A., Barberán, R., Bosch, N., Espasa, M., Rodrigo, F. y Ruiz-Huerta, J.: **Las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)**. Barcelona, 2.000.

<b>Tabla nº 22</b>		
<b>SALDOS FISCALES INTERREGIONALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (En porcentaje sobre PIB regional)</b>		
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Saldo Fiscal Total</b>	<b>Saldo Fiscal Autonómico</b>
	(a)	(b)
Extremadura	18,35	6,05
Asturias	10,05	0,07
Andalucía	9,55	4,01
Galicia	7,55	3,43
Castilla-La Mancha	7,50	3,22
<b>Canarias</b>	<b>5,70</b>	<b>3,17</b>
Castilla y León	4,30	1,04
Cantabria	3,70	0,01
Murcia	3,10	2,00
La Rioja	-1,55	-0,48
País Vasco	-1,65	-
Aragón	-2,15	-1,40
Navarra	-3,35	-
Comunidad Valenciana	-3,65	-0,23
Madrid	-6,70	-3,46
Cataluña	-8,35	-2,07
Baleares	-8,50	-1,32

(a) Saldo fiscal originado por el conjunto del Sector Público Central (gastos del SPC menos Impuestos del SPC imputables a la Comunidad Autónoma), excluyendo los flujos causados por el presupuesto comunitario. Los porcentajes corresponden a la media obtenida aplicando el criterio del beneficio y el criterio del flujo de pagos, en caso de presupuesto equilibrado para el año 1996 (último para el que existen estimaciones disponibles). El saldo fiscal total Comprende el saldo fiscal autonómico.

(b) Se considera que los ingresos tributarios y el gasto autonómico se internalizan plenamente. El saldo fiscal corresponde, pues, a la diferencia entre las transferencias recibidas y la Contribución a su financiación (calculada según el coeficiente de imputación de los impuestos Estatales). A las CCAA que no tienen atribuidos rendimientos del IRPF, o que no los tienen Atribuidos totalmente, se les imputan las cantidades correspondientes. Por otra parte, y con la finalidad de homogeneizar los resultados obtenidos, se estiman los ingresos de las CCAA del art. 143, considerando que hayan asumido competencias en educación y sanidad (suponiendo igualdad de ingresos con las del art. 151, lo que comportaría unas mayores Transferencias del Estado.

Fuente: Castells, Antoni. Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica. Papeles de Economía Española, nº 83, 2000.

**6.2. Personal al servicio de las Administraciones Públicas en Canarias.** Como puede comprobarse en la tabla nº 23, el personal al servicio del conjunto de las Administraciones Públicas en Canarias se ha incrementado en 15.137 efectivos a lo largo del período 1995-2000. Si al global que figura en la tabla nº 23 se añade el personal de los cuerpos de seguridad del Estado, FF.AA., Justicia y entes públicos, los efectivos ascienden a un total de 105.468 personas<sup>8</sup>. Este colectivo representa en Canarias en torno al 17% de su población ocupada en el último trimestre del año 2000 (622.000 personas<sup>9</sup>), superando a la media estatal que está situada alrededor del al 15%. Si se tienen en cuenta el número de habitantes por empleado de las Administraciones Públicas, el ratio para Canarias es de 15,4 habitantes por empleado público, siendo la media estatal superior en casi tres puntos (18 habitantes por empleado público<sup>10</sup>) a la canaria. Los porcentajes y ratios anteriores ponen de manifiesto una mayor presencia del empleo público en Canarias en relación con la media estatal, hecho que, en principio, no se corresponde ni con la calidad del servicio público prestado ni con el nivel competencial de la Comunidad Autónoma Canaria.

<b>AÑOS</b>	<b>ADMON CENTRAL</b>	<b>ADMON DE LAS CC.AA.</b>	<b>ADMON LOCAL</b>	<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1995</b>	8.757	<b>41.325</b>	18.735	3.834	<b>72.651</b>
<b>1996</b>	8.736	<b>41.876</b>	21.218	3.904	<b>75.734</b>
<b>1997</b>	8.680	<b>45.616</b>	21.445	3.987	<b>79.728</b>
<b>1998</b>	8.457	<b>46.410</b>	24.972	4.070	<b>83.909</b>
<b>1999</b>	8.426	<b>47.788</b>	32.303	4.310	<b>92.827</b>
<b>2000</b>	8.431	<b>51.090</b>	23.956	4.311	<b>87.788</b>

(\*) No incluye el personal de las Fuerzas y Cuerpos e Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas, de la Administración de Justicia ni de los Entes Públicos

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, Ministerio de Administraciones Públicas y elaboración propia

<sup>8</sup> MAP. Boletín estadístico del Registro Central de Personal. Julio del 2000.

<sup>9</sup> INE. Encuesta de Población Activa, cuarto trimestre de 2000.

<sup>10</sup> Los ratios han sido calculados en base a los datos de población del Censo y del Registro Central del MAP.

<b>Tabla nº 24 EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS EFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN CANARIAS (*)</b> (En porcentajes de variación sobre el año anterior)					
<b>AÑOS</b>	<b>ADMON CENTRAL</b>	<b>ADMON DE LAS CC.AA.</b>	<b>ADMON LOCAL</b>	<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1996</b>	-0,2%	<b>1,3%</b>	13,3%	1,8%	<b>4,2%</b>
<b>1997</b>	-0,6%	<b>8,9%</b>	1,1%	2,1%	<b>5,3%</b>
<b>1998</b>	-2,6%	<b>1,7%</b>	16,4%	2,1%	<b>5,2%</b>
<b>1999</b>	-0,4%	<b>3,0%</b>	29,4%	5,9%	<b>10,6%</b>
<b>2000</b>	0,1%	<b>6,9%</b>	-25,8%	0,0%	<b>-5,4%</b>

(\*) No incluye el personal de las Fuerzas y Cuerpos e Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas, de la Administración de Justicia ni de los Entes Públicos

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, Ministerio de Administraciones Públicas y elaboración propia

<b>Tabla nº 25 EVOLUCIÓN COMPOSICIÓN DE LOS EFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN CANARIAS 1995-2000 (*)</b> (En porcentajes por Administración sobre el total de empleos)					
<b>AÑOS</b>	<b>ADMON CENTRAL</b>	<b>ADMON DE LAS CC.AA.</b>	<b>ADMON LOCAL</b>	<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1995</b>	12,1%	<b>56,9%</b>	25,8%	5,3%	100,0%
<b>1996</b>	11,5%	<b>55,3%</b>	28,0%	5,2%	100,0%
<b>1997</b>	10,9%	<b>57,2%</b>	26,9%	5,0%	100,0%
<b>1998</b>	10,1%	<b>55,3%</b>	29,8%	4,9%	100,0%
<b>1999</b>	9,1%	<b>51,5%</b>	34,8%	4,6%	100,0%
<b>2000</b>	9,6%	<b>58,2%</b>	27,3%	4,9%	100,0%

(\*) No incluye el personal de las Fuerzas y Cuerpos e Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas, de la Administración de Justicia ni de los Entes Públicos

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, Ministerio de Administraciones Públicas y elaboración propia

**6.3. Problemática del Sector Público Empresarial Autónomo.** En lo que atañe al Sector Público Empresarial de la C.A.C., éste ha experimentado en los últimos cinco años una evolución creciente, similar a la seguida por las restantes comunidades autónomas españolas, pasando el total de empresas públicas autonómicas de 21 en 1995 a 25 en el año 2000. Los organismos autónomos de diferente tipo y los entes públicos han crecido, por su parte, de ocho a once. Mientras el ejecutivo nacional privatizaba numerosas empresas públicas estatales, los sectores empresariales de todas las autonomías han experimentado una progresiva expansión. Las principales razones que explican dicho fenómeno tienen su origen en la ausencia de regulación e inexistencia de límites impuestos por la legislación a la creación de empresas públicas autonómicas y locales, la necesidad de agilizar la prestación de determinados

servicios, y la utilización de las sociedades mercantiles de capital público como mecanismo para sortear las restricciones fijadas a la capacidad de endeudamiento autonómico<sup>11</sup>.

El personal al servicio de las empresas públicas de la C.A.C. ha ido también creciendo a lo largo de los últimos años, representando en la actualidad aproximadamente un 0,5 por ciento del total de la población ocupada en Canarias en el último trimestre del año 2000.<sup>12</sup> Por otro lado, las empresas públicas autonómicas absorben una porción creciente de los recursos públicos, representando las subvenciones de explotación destinadas a enjugar sus pérdidas un cuatro por ciento del total de las transferencias corrientes del presupuesto de la C.A.C. del año 2000<sup>13</sup> En el quinquenio 1995-2000, la variación porcentual experimentada por el volumen de subvenciones de explotación (ver tabla nº 26), destinadas a compensar los resultados negativos de las empresas públicas de la C.A.C., fue nada menos que del 21% por ciento. Una conclusión obvia que se deduce de estas circunstancias es la necesidad de racionalizar, reordenar y reorganizar el sector público empresarial de la C.A.C., con el fin de incrementar su eficacia y mejorar la optimización de los recursos públicos destinados a dicho sector. Los sucesivos planes de reordenación proclamados no se han materializado en la práctica, siendo frecuente encontrar empresas coincidentes en el mismo objeto social, e incluso algunas sin actividad real conocida (Navinte, Gavisva y Navipal)<sup>14</sup>. En el cuadro siguiente, se presentan las sociedades mercantiles que en los Presupuestos de la C.A.C. del ejercicio del 2000 coinciden en su objetivo social, o el mismo está fuertemente relacionado, siendo susceptibles de fusión y racionalización.

<b>EMPRESAS PÚBLICAS DE LA C.A.C. SUSCEPTIBLES DE FUSIÓN Y RACIONALIZACIÓN</b>	
<b>ACTIVIDAD</b>	<b>EMPRESAS</b>
Promoción y diversificación de la oferta turística	S.A.de Promoción del Turismo, Naturaleza y Ocio (Saturno) Canarias Congress Bureau Maspalomas G.C.,S.A.. Canarias Congress Bureau Tenerife Sur, S.A.
Fomento del desarrollo tecnológico	Instituto Canario de Investigación y Desarrollo, S.A. (ICID) Instituto Tecnológico de Canarias (ITC)
Promoción urbanística	Cartográfica de Canarias, S.A. Gestión de Planeamientos de Canarias, S.A. Gestión urbanística de Las Palmas, S.A. Gestión urbanística de Tenerife, S.A. Naves Industriales de Tenerife, S.A. (Navinte) La Gallega Viviendas de Canarias, S.A. (Gavisva) S.A. de Gestión del Polígono del Rosario (Prosa).
Promoción comercial en el exterior	Promociones exteriores de Canarias, S.A. (Proexca) Sociedad Canaria de Fomento Económico, S.A. (Sofesa)
Fuente. Elaboración propia en base a los datos de Gobierno de Canarias (2000): Presupuestos Generales de la C.A.C. 2000.	

Algunas de las empresas públicas dependientes de la Comunidad Autónoma fueron creadas para cubrir una finalidad determinada o realizar un proyecto concreto de carácter temporal, estando prevista su disolución cuando el objetivo se alcance. Estos son los casos de Sociedad Anónima de Gestión del

<sup>11</sup> El déficit y la deuda de las sociedades mercantiles públicas no se añade a la de las entidades de las que dependen y no se reflejan en los niveles totales de las AA.PP.

<sup>12</sup> INE. Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre 2000.

<sup>13</sup> Gobierno de Canarias. Presupuestos Generales de la C.A.C. Año 2000.

<sup>14</sup> En los Presupuestos Generales de la C.A.C correspondientes al año 2000 éstas empresas figuran sin dotación de personal propio. El Informe de fiscalización de la Audiencia de Cuentas de Canarias 1998 recomienda tomar medidas para dotarlas de personal o, en caso contrario, incorporarlas a otras empresas.

Polígono del Rosario (Prosa) y Proyecto Monumental Montaña Tindaya (PMMT), ésta última incluida como sociedad mercantil de la C.A.C. en los Presupuestos del ejercicio 2001. Por otra parte, algunas de las empresas susceptibles de reunificación podrían ser traspasadas a la iniciativa privada dado el carácter de la actividad que realizan (Canarias Congress Bureau Maspalomas G.C. Canarias Congress Bureau Tenerife Sur, etc.). La reestructuración de las sociedades mercantiles dependientes de la C.A.C. podría erradicar los solapamientos en las tareas que desempeñan, racionalizar el gasto destinado a las mismas y mejorar su eficiencia.

Tabla nº 26						
EMPRESAS PÚBLICAS. ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS, Y ENTES PÚBLICOS						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nº EE.PP.	21	24	24	24	25	
Plantilla de personal	1.973	2.308	2.646	3.096	3.443	3.399
Subvenciones de explotación	3.893.924	4.047.223	4.140.621	5.286.405	9.526.097	
Subvenciones de capital	2.479.489	2.708.994	5.744.930	7.410.088	5.068.871	
Resultado Neto	90.331	902.314	845.921	-511.605	130.422	
Nº OO.AA. Administrativos, Comerciales, Industriales y Financieros, y Entes Públicos	8	8	7	9	10	11
Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (1995-2000) y elaboración propia.						

## 7. MEDIR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO.

Estas inconsistencias en los empleos de los recursos públicos no dejan de ser un indicador de trazo grueso en cuanto a la eficiencia en el uso de dichos recursos. Lo que en este contexto debería resultar más preocupante es la **completa ausencia en la práctica de la gestión pública en Canarias de instrumentos de evaluación de la eficiencia y eficacia en la aplicación del gasto público**. El control legal que a posteriori ejerce la Audiencia de Cuentas de Canarias es, sin duda, una pieza fundamental en el proceso presupuestario democrático a la que no se le otorga la suficiente trascendencia, y prueba de ello es la escasa repercusión de sus informes preceptivos sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma y otras cuentas públicas. **Muchas de las recomendaciones efectuadas por la Audiencia de Cuentas en sus informes sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma se reiteran de un ejercicio a otro** sin que se observen cambios relevantes en las decisiones y comportamientos públicos en la dirección de corregir las salvedades expresadas en dichos informes. Y es que estas recomendaciones no son de ninguna manera superficiales, sino que afectan al núcleo de la gestión presupuestaria en sus aspectos financieros, legales y operativos, como es el caso, por citar algunas significativas, de: las apreciables insuficiencias en la información patrimonial, la falta de adecuada cuantificación de los gastos plurianuales de carácter financiero, la sobrevaloración de la incorporación del remanente de tesorería, la incorrecta contabilización de gastos corrientes como inversiones, el excesivo uso de las subvenciones específicas, el abuso de la contratación directa frente a los sistemas de concurso o concurso subasta, la desvirtuación del presupuesto a través de las muy cuantiosas transferencias y ampliaciones de crédito, los numerosos defectos legales en los expedientes de gasto, la inexistencia de medios idóneos para llevar a cabo un seguimiento de los programas presupuestarios, la necesidad de un análisis ordenado de los recursos humanos de la Administración, la conveniencia de crear y potenciar las Juntas Económicas de compras, bienes y servicios y de estudiar la viabilidad de un servicio central de suministros, y la escasa planificación de la ejecución presupuestaria a lo largo de los ejercicios económicos (Informes de la Audiencia de Cuentas de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma ejercicios 1995, 1996 y 1997).

No obstante, este control legal de la ejecución presupuestaria es claramente insuficiente para dilucidar la idoneidad económica y social de las decisiones que atañen a la asignación de los recursos públicos. Los distintos métodos reconocidos de valoración de los empleos públicos que serían pertinentes aplicar, como son el presupuesto por actividades y objetivos, el análisis coste-beneficio, el análisis coste-eficacia o el control de calidad, no tienen en la práctica la menor incidencia en los procesos de decisión pública y ni siquiera son utilizados de un modo formal o cosmético. Dada esta pobreza en los métodos de gestión pública, resulta muy difícil aventurar **el coste de oportunidad que se asocia a las decisiones adoptadas** en el terreno de las inversiones públicas o en los programas de política de empleo, las cuales han alcanzado cotas históricas inusitadas y, probablemente, irrepetibles desde el punto de vista del volumen de recursos movilizados, y donde las decisiones parecen haberse hecho sin el menor contraste con programas o diseños alternativos. La creación de una **agencia pública independiente que efectuara controles de gestión ex-ante y ex-post de los programas públicos de gasto** emerge, así, como un factor imprescindible en el proceso de racionalización del comportamiento de las Administraciones Públicas Canarias. Este proceso de racionalización necesitaría, asimismo, de otros componentes que contrapesaran la discrecionalidad en las decisiones públicas con relación a la preservación de un orden económico concurrencial saneado. **Un organismo canario de defensa de la competencia** ofrecería, igualmente, servicios de incalculable valor para la generación de riqueza en la economía de las islas, y lo haría, además de previniendo, con la mayor eficacia que otorga la cercanía, las situaciones de abuso de posición dominante de mercado, a las que tan proclive es una economía archipelágica, limitando las intervenciones públicas que favorecen situaciones de mercado de naturaleza anticompetitiva. Como ha puesto de relieve en alguno de sus informes el Tribunal de Defensa de la Competencia español<sup>15</sup>, tanto los proyectos de presupuestos públicos como los proyectos de ley deberían pasar un filtro de competencia, porque las restricciones a la competencia emanadas de decisiones públicas son equivalentes, en términos económicos, a la carga que suponen los impuestos.

**7.1. Uso y abuso de las modificaciones presupuestarias.** Las liquidaciones de los Presupuestos Ordinarios de la Comunidad Autónoma contenidas en las respectivas Cuentas Generales, ofrecen una imagen representativa, aunque no del todo completa al limitarse a los Presupuestos Ordinarios, del uso y abuso del mecanismo de las modificaciones presupuestarias que caracteriza a la gestión autonómica. El nivel de cambios presupuestarios operados sobre las dotaciones iniciales de los presupuestos públicos es un índice del grado de rigor, o de laxitud, en la gestión presupuestaria y, de modo más genérico, expresa el nivel de cumplimiento de los compromisos políticos contenidos en el documento presupuestario original. La tabla nº 27 sintetiza las modificaciones experimentadas por los presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria en el curso de su ejecución a lo largo de los ejercicios que van desde 1995 a 1999, y lo hace tanto desde la vertiente de los recursos (ingresos) como de los créditos (dotaciones para gastos). Los aumentos de los créditos sobre el presupuesto inicial hacen una media anual en el período de más del 11%. Por otro lado, tal y como ha señalado reiteradamente la Audiencia de Cuentas de Canarias, lo más preocupante de este hecho es el incremento progresivo que han tenido las ampliaciones de crédito y, dentro de éstas, los créditos ampliables sin cobertura, que pasan de suponer un 2,9% de aumento sobre las dotaciones iniciales en 1995 a un 6,9% en 1999, más de la mitad de las modificaciones totales.

---

<sup>15</sup> Tribunal de Defensa de la Competencia (1993): **Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios**. TDC, 1993

Tabla nº 27		LIQUIDACIONES PRESUPUESTOS ORDINARIOS: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS (En millones de pesetas)				
	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	
<b>RECURSOS PRESUPUESTO</b>						
Presupuesto Ordinario (inicial)	435.050	466.822	491.037	534.383	573.167	
<b>Aumentos</b>						
Por Créditos Extraordinarios e Incorporaciones	11.995	9.615	11.800	9.853	17.877	
Por Remanentes incorporados ejercicio anterior	42.693	12.150	6.583	5.697	15.394	
Por Créditos Ampliables aplicados a gastos	2.862	3.521	10.170	7.593	702	
<b>Total aumentos recursos</b>	<b>57.550</b>	<b>25.286</b>	<b>28.553</b>	<b>23.144</b>	<b>33.973</b>	
<b>% aumentos sobre Presupuesto Ordinario (inicial)</b>	<b>13,2%</b>	<b>5,4%</b>	<b>5,8%</b>	<b>4,3%</b>	<b>5,9%</b>	
<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>						
Presupuesto Ordinario (inicial)	435.050	466.822	491.037	534.383	573.167	
<b>Aumentos</b>						
Por Créditos Extraordinarios e Incorporaciones	11.995	9.615	11.800	9.853	17.877	
Por Remanentes incorporados ejercicio anterior	42.693	12.150	6.583	5.697	15.394	
Por Créditos Ampliables	15.538	22.668	21.879	39.160	40.120	
<b>Total aumentos créditos</b>	<b>70.227</b>	<b>44.433</b>	<b>40.262</b>	<b>54.710</b>	<b>73.391</b>	
<b>% aumentos sobre Presupuesto Ordinario (inicial)</b>	<b>16,1%</b>	<b>9,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>10,2%</b>	<b>12,8%</b>	
<b>Créditos sin cobertura</b>	<b>12.677</b>	<b>19.147</b>	<b>11.709</b>	<b>31.566</b>	<b>39.418</b>	
<b>% Créditos sin cobertura sobre Pres. Ord. (inicial)</b>	<b>2,9%</b>	<b>4,1%</b>	<b>2,4%</b>	<b>5,9%</b>	<b>6,9%</b>	
Fuente: Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (Cuenta General) y elaboración propia.						

## 8. CONCLUSIONES.

1ª) La actividad financiera del conjunto de Administraciones Públicas Canarias en los últimos cinco años ha venido caracterizada por cierta rigidez institucional, la cual viene reflejada en la práctica invariabilidad de sus estructuras de gastos e ingresos. Dicha rigidez institucional, frente a unas evidentes expectativas de cambio en el marco financiero público, ha estado enmascarada por un ciclo de bonanza económica, que ha posibilitado unas recaudaciones históricas en impuestos propios y cedidos, así como, por un modelo general de financiación autonómica y una disponibilidad de fondos europeos claramente favorables. Sin embargo, el ciclo económico parece haber tocado techo en el ejercicio 2000, o incluso

iniciado ya un ligero descenso, las perspectivas, entonces, de crecimiento para los próximos años presentan tasas que se estiman con nitidez inferiores a las experimentadas en el último quinquenio.

2º) Esta problemática de la financiación de la actividad pública en Canarias debe poner de relieve no solamente la necesidad de conseguir un marco de financiación estable y suficiente para las Administraciones Públicas en Canarias, sino que ha de obligar a una reflexión con profundidad sobre la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos. Las Administraciones públicas canarias disponen de una estructura financiera vulnerable y orientada a un tipo de empleos burocráticos con discutibles y dispares efectos duraderos sobre el desarrollo y bienestar económicos. En este mismo sentido, el reiterado fracaso de los anunciados planes de reordenación del inflado sector público empresarial autonómico es indicativo de la dificultad de romper con ciertas inercias expansivas en el gasto, que tienen poca justificación bajo el punto de vista de la racionalidad económica.

3ª) La problemática de la eficiencia del gasto público en Canarias no es posible comprenderla de forma cabal si no se la enmarca en las coordenadas básicas que condicionan el proceso político de toma de decisiones en el Archipiélago. Estas coordenadas se derivan en su origen de las características de un sistema electoral que premia la representación territorial sobre la poblacional, conduciendo, tal y como testimonia la experiencia histórica, a vulnerables gobiernos de coalición o débiles gobiernos en minoría. Se dan, por tanto, todas las condiciones para que esta inestabilidad institucional crónica, alimentada por las tensiones en el reparto territorial del gasto, devenga en una dinámica expansiva y permanente del gasto público.

4ª) No cabe duda que la fragmentación del territorio y la lejanía constituyen factores que pueden presionar sobre el volumen de empleo público y sobre el nivel de gasto público en general, desde el punto de vista de la dotación de servicios públicos por habitante en comparación con otros territorios que no poseen estas características. Sin embargo, la cuantificación de esta incidencia potencial es una tarea pendiente de hacer que no resulta sencilla de llevar a cabo, y menos aún la de discriminar el grado efectivo de influencia que tiene sobre el número actual de efectivos públicos. Lo que nos interesa aquí destacar es que la estructura del sector público en Canarias presenta claras desventajas desde el punto de vista espacial y desde la perspectiva del reparto competencial, que poco tienen que ver con el hecho insular en sentido estricto. La proliferación de municipios de escaso tamaño en la mayoría de las islas y la debilidad de los servicios municipales mancomunados o insularizados, son elementos objetivos de ineficiencia en una gestión pública incapaz de aprovechar las economías de escala posibles en procesos insularizados de producción pública. La duplicidad competencial y los límites borrosos en las atribuciones de las distintas administraciones, comportan, igualmente, elementos de expansión ineficiente en el tamaño del sector público que cobran especial relevancia en las Islas. Hay, asimismo, otros factores importantes que atañen al diseño del sector público en Canarias a los que cabe asignar repercusión significativa en los comportamientos expansivos del gasto público, y que tienen que ver con el bajo grado de corresponsabilidad fiscal de las Administraciones Locales y, como se ha señalado, con las peculiaridades territoriales del sistema electoral canario, entre otras. En suma, procede mencionar la fragmentación y lejanía del territorio como factor que favorece un mayor gasto público en Canarias, pero junto a los factores netamente institucionales que por sí solos propician el incrementalismo presupuestario.

Las Palmas de Gran Canaria a 9 de Julio de 2001.