EL REGIMEN ECONOMICO Y FISCAL DE CANARIAS EN LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO 2002-2021 (I)

JUAN MANUEL PÉREZ RODRÍGUEZ

Economista y Funcionario del
Cuerpo de Tecnicos de Administración General

SUMARIO

I. La ejecución del REF en el presupuesto del Estado.
   I.A.- Introducción
   I.B.- Método de aproximación al presupuesto de gastos del Estado desde la perspectiva del REF
II. Identificación de las políticas del REF relativas al gasto presupuestario del Estado.
   II.A.- Las políticas de gasto del Estado hasta 2018
   II.B.- Las políticas de gasto del gasto del Estado posteriores a 2018
III. Dotaciones presupuestarias de las políticas económicas del REF.
IV. El presupuesto del régimen económico desde una óptica funcional.
V. El presupuesto del régimen económico del REF y la economía regional canaria.
   V.A.- El volumen del REF económico y su evolución
   V.B.- El REF económico per cápita
   V.C.- El REF económico y el desempleo
VI. Algunas conclusiones.

Resumen del contenido:

El actual Régimen Económico y Fiscal (REF) es un compendio amplio de instrumentos de la política fiscal del Estado sobre el Archipiélago canario, en el presente trabajo se aborda la tarea de cuantificación de todas aquellas normas del régimen especial que tienen carácter presupuestario tal como quedan reflejadas en los Presupuestos Generales del Estado; se establece una metodología de aproximación al Presupuesto y se desarrolla un análisis de los datos correspondientes a los ejercicios presupuestarios entre 2002 y 2021 ambos inclusive.

El método que se ha seguido en el presente documento de trabajo ha elegido la visión práctica, alejada de los planteamientos jurídicos y doctrinales, ofreciendo los datos y las gráficas[1] que permitan al lector trabajar con ellas y obtener sus propias conclusiones con el objetivo final de facilitar una nueva lectura del subconjunto de medidas económicas incluidas en el REF, se utiliza profusamente la expresión, coloquialmente acuñada, de régimen económico o REF económico.

No obstante se introducen algunas conclusiones y opiniones del autor que, sin embargo, se someten también al mejor juicio del lector.

I. LA EJECUCIÓN DEL REF EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

I.A Introducción

Las especificaciones de carácter económico-financieras del actual Régimen Económico y Fiscal (REF) incluidas, principalmente, en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias y en la Ley 19/1994, de 6 de Julio, de modificación del Régimen Económico Fiscal de Canarias, conforman un compendio muy amplio de instrumentos de la política fiscal del Estado sobre el Archipiélago canario, de diferente naturaleza, en cuanto a políticas fiscales del Estado, y también de dispersa plasmación instrumental, por lo que resultan en su conjunto de compleja valoración y medida.

Por ello la tarea que se emprende, como objetivo de este trabajo, es la de ofrecer esa visión de conjunto de la relación existente entre el Presupuesto del Estado y el REF; será abordada en bloques homogéneos, separando el análisis del régimen tributario (REF fiscal, en adelante) y el de las medidas de carácter económico (REF económico, en adelante) y dado que esta Política Fiscal estatal tienen enraizamiento presupuestario en ambas facetas el autor las describirá en varios artículos consecutivos para la revista Hacienda Canaria. (No se olvide el lector, Ley fiscal de 1991 y la Ley económica de 1994, en adelante, aunque ambas leyes contienen

[1] Todas las tablas, cuadros y gráfico son de elaboración propia, en base a datos oficiales del INE y de los Presupuestos Generales del Estado.

medidas tributarias y de gasto púbico sin embargo se suelen denominar así según el mayor peso de las medidas contenidas).

Así en el presente documento, o primera parte, se aborda la tarea de cuantificación de todas aquellas normas del régimen siguiendo la sistemática de la Ley de 1994, o régimen económico, que tienen carácter presupuestario al comportar intrínsecamente gasto público del Estado y que, por tanto, de una o de otra manera deberían quedar reflejadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Para dicho propósito se desarrolla un análisis de los datos correspondientes a los años entre 2002 y 2021, ambos inclusive, elegidos en coincidencia con periodos europeos de programación, para poder ofrecer en este documento de trabajo series de datos relativamente largas que nos permitan, además del análisis meramente presupuestario, observar también su correlación con el perfil macroeconómico de la economía regional canaria, en la medida de lo posible, y todo ello en un intento ofrecer una visión completa del conjunto de las medidas del REF según se plasman en aquel instrumento de programación anual del Estado español[2].

La cuantificación que se pretende es de compleja elaboración debido un conjunto de dificultades técnicas como son la falta de relación directa entre las partidas de gasto presupuestario y los términos del articulado del REF, la falta de concreción de los costes de algunas de las medidas en el propio presupuesto (ej. Tasas aeroportuarias y Portuarias) o a que, en algún caso, las partidas de gastos reflejan gastos que son para varios territorios del Estado como por ejemplo las que incluyen el Archipiélago Balear, Ceuta y Melilla junto con Canarias.

Por otra parte conviene recordar al lector algunos preceptos concretos que al efecto de determinar las **partidas presupuestarias elegibles**, y ante la necesidad de acudir a una buena cantidad de criterios interpretativos, al autor le resultan de aplicación para orientar el ejercicio de determinación de la idoneidad de partidas desde la óptica del REF que, sin ser exhaustivos, pueden ser los textos siguientes,

I.A.1 En el Estatuto de autonomía dado por Ley Orgánica 1 2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias

[2] Como se ha expuesto el periodo de análisis del presente documento de trabajo se inicia en 2002 y se extiende hasta las dotaciones del actual año de 2021, dado que para retrotraerse aún más años, en el tiempo considerado, para la elaboración de los cuadros existe una dificultad objetiva importante puesto que las estadísticas presupuestarias WEB, del Ministerio de Hacienda, de años pretéritos no están disponibles a nivel de conceptos presupuestarios.

Artículo 50. Funciones

Corresponde al Gobierno de Canarias:

1. La dirección política de la Comunidad Autónoma de Canarias y de su Administración.

……...

4. La planificación de la política económica de la Comunidad Autónoma de Canarias y su coordinación con las políticas insulares, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla y el interés general.

Artículo 166. Principios básicos.

1. Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico constitucionalmente reconocido y justificado por sus hechos diferenciales.

……

4. La Comunidad Autónoma de Canarias tendrá facultades normativas y ejecutivas sobre su régimen especial económico y fiscal en los términos de la normativa estatal.

Artículo 168. Principio de solidaridad interterritorial.

……

2. En cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de la solidaridad interterritorial, se ejecutará un programa de inversiones públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

3. El objetivo de estas políticas debe ser la equiparación progresiva de las condiciones socioeconómicas de la población de las islas al promedio estatal. Esto se medirá periódicamente y las desviaciones serán compensadas con políticas de gasto eficientes.

I.A.2 En la Ley 19 1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (redacción 2018)

- En el TÍTULO III: Cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas,

Artículo 15. Convenios.

En aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma de Canarias no tenga legalmente atribuidas competencias, cuando razones de eficiencia y racionalidad en la gestión así lo aconsejen, podrá delegarse mediante convenio la gestión de los créditos presupuestarios a que se refieren los artículos 95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

- En el TÍTULO IV: Medidas complementarias de promoción del desarrollo económico y social de Canarias, en el CAPÍTULO I Medidas económicas,

Artículo 16. Principio general.

Para garantizar una adecuada coordinación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, se creará una Comisión Mixta y se establecerán mecanismos de coordinación de carácter sectorial entre ambas Administraciones que sean necesarios para la puesta en marcha, desarrollo y seguimiento del Régimen Económico y Fiscal de las Islas Canarias.

Hechas las observaciones anteriores seguidamente se aborda el ejercicio de informar sobre la metodología aplicada para estimar los diferentes costes presupuestarios estatales originados por el sistema económico del REF de Canarias, siempre en la medida en que quedan relejados formalmente en el documento presupuestario del Estado y para los años considerados en este documento.

I.B Método de aproximación al presupuesto de gastos del Estado desde la perspectiva del REF

En este artículo nos situamos, primero, en la óptica del REF para determinar aquellos artículos del texto legal que pueden ser susceptibles de generar la necesidad de una aplicación presupuestaria estatal para desarrollar su efectividad y, en segundo lugar, en la lectura del documento de los Presupuestos Generales del Estado que, a su vez, nos exige analizar la vertiente del gasto público para detectar aquellas medidas que se reflejan en las partidas con dotaciones en el estado de gastos (y nótese que abarcaran tanto el capítulo cuarto de Transferencias Corrientes, como los capítulos sexto y séptimo de Gasto de Capital, vía inversión directa o bien de transferencias de capital, respectivamente) entendiendo que estas partidas nos representan y testimonian la aplicación de las diferentes medidas de fomento contenidas en las Leyes del REF, en su régimen económico.

Se pretende describir la política presupuestaria estatal de ejecución de contenidos del REF tal como se pone en práctica y finalmente presentarla organizada mediante un esquema de unos pocos "epígrafes" significativos de la naturaleza funcional del gasto según actúan en la realidad socio-económica canaria, recuérdese que se incluyen todos los gastos corrientes y de inversión, agregándolos con el objetivo para plasmar sintéticamente su volumen económico en una matriz de REF económico/Presupuesto, que nos alejará de clasificaciones presupuestarias.

Como se ha advertido previamente esta tarea requiere adoptar un conjunto importante de criterios y de homogeneizaciones ya que el mencionado instrumento

presupuestario no sigue una regla específica de traslación entre ambos instrumentos legales que nos facilite el propósito aquí perseguido.

Tal es así que en la búsqueda de contenidos REF aplicados al presupuesto se darán una variedad de supuestos, que nos exigen adoptar una mínima metodología a seguir en todo el periodo considerado para la aceptación o no de la inclusión de una partida en la estadística matricial que se pretende construir; como por ejemplo es la existencia de partidas que no guardan homogeneidad temporal a través de los años o la de partidas permanentes pero con desplazamiento orgánico a través de los años, debido lo primero a posiciones políticas de cada Gobierno y lo segundo a los cambios organizativos y competenciales que se han producido en las diferentes legislaturas.

Algunos ejemplos de reglas adoptadas son:

- Todas las alusiones al articulado del REF se establecen en base a la última denominación y contenido del texto legal actual y, como es sabido, existen cambios a lo largo del tiempo que obligan al autor a agregar bajo denominación común dichas variaciones, por este motivo tampoco se incluyen las partidas concretas sino los artículos REF a que estas se refieren, con la siguiente consecuencia.

- Se representan los datos en series organizadas y homogeneizadas por el último nombre de la partida concepto/programa en el último presupuesto de 2021, y,

- Se representan los datos en series organizadas y homogeneizadas por la última ubicación orgánica de la partida en el último presupuesto de 2021.

- Las tablas, dada su extensión temporal, se dividen en grupos de seis años (coincidentes con periodos europeos de programación)

- Como se ha dicho el articulado del REF ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, normalmente ampliando su ámbito, y cuando se observan partidas que tenían una existencia anterior a dicha incorporación en los presupuestos, es decir, cuando una política presupuestaria previa se ha incorporado formalmente al REF con posterioridad, en este trabajo, se ha optado por la regla de incorporar el dato de los años previos a la revisión formal en la serie estadística en elaboración, por considerarse expresión de una voluntad del Estado

preestablecida antes que en la propia la norma específica, en este caso aumentando el caudal REF del presupuesto/año en cuestión.

- Ahora bien este criterio ha sido aplicado hasta 2018 ya que ante la entrada en vigor de una reforma amplia del REF "económico", dada por la *Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias,* nos vemos obligados a realizar una consideración diferente, estableciendo un corte que permita reflejar, en su caso, la incidencia práctica de la reforma en los presupuestos de 2018 y de 2021. Con ello se da visibilidad a la ampliación de conceptos de la citada reforma que, como se recordará, tuvo tramitación paralela a la tardía Ley de Presupuestos para 2018 (2019 y 2020 fueron ejercicios prorrogados y solo podrían analizarse desde la óptica de la ejecución presupuestaria, ejercicio que no se aborda en el presente documento). De hecho el autor pretende que este trabajo refleje numéricamente la intensidad con la que se ha recogido en el documento presupuestario la citada reforma de 2018 y, con ello, ayudar al lector a observar muy gráficamente ver dicho impacto.

- Las posibles dotaciones a partidas que se dirigen a CC.LL. canarias y coincidentes, en su caso, con objetivos REF no se incluyen en este balance, por dos motivos,

a) Uno principal de carácter normativo, expuesto en los textos legales reproducidos en la introducción previa, y tanto en el Estatuto como en la propia legislación del régimen especial canario, donde observamos que el papel correspondiente a los agentes ejecutores queda asignado al Estado y a la Comunidad Autónoma.

b) Otro menor y de orden práctico, puesto que las coincidencias que se detectaron presentan una gran dispersión entre Entidades y también una grave falta de continuidad temporal puesto que, normalmente, son testimonio en cada legislatura de acciones políticas muy puntuales y por ello carecen también de relevancia estadística.

II. IDENTIFICACION DE LAS POLÍTICAS DEL REF RELATIVAS AL GASTO PRESUPUESTARIAS DEL ESTADO

El REF recogido en la Ley 19/1994, en cuanto al contenido del régimen económico, es el principal soporte legal de este tipo de medidas que comportan gasto presupuestario por parte del Estado, bien sea corriente o de inversión, por ello en el siguiente esquema se contemplan únicamente dichas políticas previamente seleccionadas que serán, a su vez, las que posteriormente cuantificaremos en este documento.

Por las razones ya expuestas dividiremos la tabla siguiente en dos tramos para reflejar separadamente las medidas presupuestarias REF que tienen vigencia anterior a la reforma implementada por la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

II.A Las políticas de gasto del estado hasta 2018

En esta primera **tabla (A)** se recogen los preceptos del REF anteriores a la reforma de 2018 pero construida con la redacción y la clasificación en artículos del nuevo texto legal, es decir, el vigente en este momento y contemplada en la Ley 8/2018, de 5 de noviembre.

La lectura así ordenada permitirá al lector ir directamente al análisis de los aspectos económicos de REF tal y como se vienen aplicando en los Presupuestos Generales del Estado entre 2002 y hasta el ejercicio de 2018.

Sin duda, se podrá opinar sobre la mayor extensión o no de esta particular selección, que se basa en la práctica de la Administración Estatal en la confección de los presupuestos y, sobre todo, en la permanente reivindicación de la instancia política canaria para conseguir una mejor y más amplia aplicación del régimen canario.

El autor considera conveniente plasmar el texto legal seleccionado, en las tablas siguientes, para dirigir y concentrar la atención del lector precisamente en los aspectos presupuestarios con los que vamos a trabajar posteriormente,

TABLA A) EXTRACTO	
OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO T. MARÍTIMO	**Artículo 5.5 Liberalización de servicios** Las líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular y de cabotaje entre la península y Canarias estarán sometidas a un régimen de autorización administrativa. La Administración competente podrá imponer obligaciones de servicio público para garantizar el servicio entre las islas y entre éstas y la península.
OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO T. AÉREO	**Artículo 5.6 Liberalización de servicios** Asimismo, con el fin de garantizar las comunicaciones aéreas interinsulares y entre las islas Canarias y el resto del territorio nacional, el Gobierno de la Nación podrá establecer obligaciones de servicio público.
SUBVENCION TRANSPORTE DE RESIDENTES	**Artículo 6 Tráficos regulares de personas.** **1.** Dada la naturaleza ultraperiférica de Canarias, se reconoce al transporte público regular de personas, tanto por vía aérea como marítima, el carácter de servicio público esencial. ……..
SUBVENCION TRANSPORTE DE MERCANCIAS	**Artículo 7 Transporte marítimo y aéreo de mercancías.** **1.** Como medida complementaria a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias relativas a la lejanía y a la insularidad, se establecerá una consignación anual en los Presupuestos Generales del Estado, referida al año natural, para financiar un sistema de compensaciones que permita compensar el 100 por 100 del coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de mercancías interinsular y entre las Islas Canarias y la península o entre las islas Canarias y otros países de la Unión Europea.
SUBVENCION DEL TRANSPORTE TERRESTRE	**Artículo 8. Transporte público terrestre.** Se reconoce al transporte público regular de viajeros el carácter de servicio público esencial. Dadas las características especiales de Canarias como región insular, la planificación y gestión de este tipo

TABLA A) EXTRACTO	
	de transporte se llevará a cabo de manera integrada y con carácter insular, garantizándose su financiación a través de los Presupuestos Generales del Estado. En dicha financiación se han de tener en cuenta las especiales circunstancias en las que, debido a la ultraperificidad, la configuración geográfica, la distribución de la población y la afluencia turística, se desarrolla esta actividad en Canarias.
TELECOMUNICA-CIONES	**Artículo 10.3 Telecomunicaciones: precios.** 3. En atención a las especiales circunstancias de lejanía, insularidad y dispersión poblacional que concurren en Canarias como región ultraperiférica, así como a la necesidad de equiparar al resto del territorio nacional la disponibilidad y condiciones de acceso a todo tipo de servicios audiovisuales de banda ancha, se establecerá una **consignación anual en los Presupuestos Generales del Estado**, referida al año natural, para garantizar el acceso de toda la población a los mismos, financiando el sobrecoste que afrontan los operadores para desplegar los servicios de banda ancha en Canarias
PRECIO DE LA ENERGIA	**Artículo 11. Precio de la energía.** 1. Reglamentariamente se establecerá un sistema de compensación del extracoste de la generación eléctrica en las Islas Canarias que garantice precios del suministro eléctrico para los consumidores equivalentes a los del resto del territorio español.
PRECIO DEL AGUA	**Artículo 14 bis. Precio del agua.** Se establecerá reglamentariamente un sistema de compensación, consignado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, que garantice en las Islas Canarias la moderación de los precios del agua desalinizada, regenerada o reutilizada hasta alcanzar un nivel equivalente al del resto del territorio nacional, así como los precios del agua de consumo

TABLA A) EXTRACTO	
	agrario fruto de la extracción y elevación de pozos y galerías y de la desalación para riego agrícola.
INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE CANARIAS	**Artículo 18. Promoción comercial.** 1. La Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias potenciarán su colaboración a efectos de definir y alcanzar objetivos comunes dentro de la promoción comercial española. Se prestará una consideración especial al desarrollo de programas de formación comercial de españoles, africanos e iberoamericanos, al fomento de sociedades y consorcios de exportación, al apoyo de asistencia a ferias en el exterior, viajes de promoción comercial, creación de marcas y denominaciones de origen de los productos elaborados en Canarias, incluida la promoción del símbolo gráfico de las regiones ultraperifericas, y a la prestación de servicios a terceros países desde territorio canario
INVERSIONES PÚBLICAS SECTOR TURISTICO	**Artículo 19.4 Promoción turística.** **4.** El Estado financiará un Plan de inversiones públicas en infraestructuras en las áreas turísticas con el objetivo de alcanzar el nivel de calidad necesario y mantener la rentabilidad social del sector turístico en Canarias, así como atender de forma efectiva el incremento en la demanda de los servicios públicos e infraestructuras que se genera en dichas áreas. Dicho Plan se dotará en los Presupuestos Generales del Estado para su gestión directa por la Comunidad Autónoma de Canarias a través del oportuno instrumento convencional y será independiente de la asignación de los fondos de turismo de ámbito nacional que le correspondan.
PROMOCION DEL EMPLEO	**Artículo 21.2 Creación de empleo.** **2.** De acuerdo con la disposición adicional tercera del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por

TABLA A) EXTRACTO	
	Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, el Estado tendrá en cuenta la situación económica, social y laboral de Canarias, dada su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea, en la elaboración del Plan Anual de Política de Empleo de cada ejercicio, incorporando un plan de empleo para Canarias, con dotación suficiente, con el objeto de impulsar la creación de empleo, luchar contra la pobreza y compensar los problemas de competitividad de las empresas radicadas en las islas.
FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	**Artículo 23.4 Formación profesional.** **4.** Se garantizará la adecuada provisión de plazas de Formación Profesional Reglada, Formación Profesional para el Empleo y Formación Profesional Dual a los estudiantes canarios.
ZONA ESPECIAL CANARIA	**Artículo 32.** El Consorcio de la Zona Especial Canaria Se crea, adscrito al Ministerio de Hacienda, con la denominación de Consorcio de la Zona Especial Canaria**, ...**
BUQUES Y EMPRESAS NAVIERAS SEGURIDAD SOCIAL	**Artículo 78. Bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social.** 1. Para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras se establece una bonificación del 90 por ciento en la cuota empresarial a la Seguridad Social. ……. 3. Esta bonificación se financiará mediante la correspondiente aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

II.B Las políticas de gasto del estado posteriores a 2018

Se añade seguidamente la segunda parte en la **tabla (B)** para recoger los nuevos preceptos REF con posible impacto presupuestario en el caso de su consideración por parte de la Administración central del Estado al confeccionar el proyecto de Ley y posteriormente por las Cortes Generales en su aprobación.

TABLA B) EXTRACTO	
OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO T. MARÍTIMO	**Artículo 5.7 Liberalización de servicios** **7.** Por su naturaleza insular y su condición ultraperiférica, el sistema portuario y aeroportuario en Canarias presenta requerimientos específicos cuya finalidad es garantizar la libertad de circulación de sus residentes y su conectividad general con el territorio continental. Ello comportará, en el ámbito de la política general de transportes, un tratamiento diferenciado, que procure y potencie, entre otros aspectos, la presencia preferente de sus puertos y aeropuertos declarados de interés general en las principales redes de transporte y distribución internacionales, y que incluya la participación de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en la planificación del sistema portuario y aeroportuario en Canarias.
SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN CANARIAS	**Artículo 9.1 Derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.** **1.** Los poderes públicos implantarán políticas económicas y fiscales, suficientemente dotadas, que permitan el acceso a la información y las nuevas tecnologías, y la participación activa de toda la población de Canarias en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación.
GESTIÓN, VALORIZACIÓN, RECICLAJE Y DESCONTAMINACIÓN DE LOS RESIDUOS EN CANARIAS	**Artículo 14.2 Gestión, valorización, reciclaje y descontaminación de los residuos en Canarias.** **2.** Los poderes públicos deberán diseñar estrategias que orienten la ejecución de políticas específicamente destinadas a reducir al máximo el volumen de residuos contaminantes generados en Canarias, haciendo primar su

TABLA B) EXTRACTO	
	reutilización y reciclaje a través de una red local de puntos habilitados para dicho fin.
FORMACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL SECTOR TURISTICO	**Artículo 19.2 Promoción turística.** **2.** Se prestará especial atención a la formación técnico-profesional en el sector, impulsando, entre otras actuaciones, la enseñanza de idiomas y la utilización de las nuevas tecnologías. Se promoverán, además, los conocimientos en materia gastronómica vinculados a la utilización de productos agrarios, agroindustriales y pesqueros obtenidos en Canarias y de actividades de ocio. A tales efectos, la Administración General del Estado colaborará con la Comunidad Autónoma de Canarias en la elaboración de un Plan específico de formación profesional en el sector turístico, que contará asimismo con la participación de los agentes sociales más representativos en el ámbito autonómico.
PLAN DE INVERSIONES PÚBLICAS EN INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS	**Artículo 19.4 Promoción turística** **4.** El Estado financiará un Plan de inversiones públicas en infraestructuras en las áreas turísticas con el objetivo de alcanzar el nivel de calidad necesario y mantener la rentabilidad social del sector turístico en Canarias, así como atender de forma efectiva el incremento en la demanda de los servicios públicos e infraestructuras que se genera en dichas áreas. Dicho Plan se dotará en los Presupuestos Generales del Estado para su gestión directa por la Comunidad Autónoma de Canarias a través del oportuno instrumento convencional y será independiente de la asignación de los fondos de turismo de ámbito nacional que le correspondan.
COHESIÓN SOCIAL DE CANARIAS	**Artículo 21 bis. Fomento de la integración social.** Teniendo en cuenta que la finalidad de la presente Ley también pretende promover la cohesión social de Canarias, según se establece en su artículo 1.c), habida cuenta de la elevada tasa de pobreza y exclusión social del archipiélago y atendiendo a su consideración de región ultraperiférica,

TABLA B) EXTRACTO	
	el Gobierno de España consignará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado una dotación suficiente para impulsar medidas para paliar la pobreza y la exclusión social en Canarias, en tanto los indicadores oficiales la sitúen por encima de la media nacional. Esta dotación económica tendrá carácter finalista y habrá de aplicarse a los programas e instrumentos que en cada momento tenga la Comunidad Autónoma de Canarias para atender a los sectores más vulnerables en peligro de exclusión.
ESTRATEGIA DE ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE DE CANARIAS	**Artículo 22 bis.3 Universidades**. **3.** La Administración General del Estado fomentará la condición de las Universidades Canarias como centros de referencia nacional a través de acciones o programas específicos
AYUDAS A LA MOVILIDAD DE ESTUDIANTES Y PROFESORES	**Artículo 22 bis. 5 Universidades**. **5.** Teniendo en cuenta la consideración de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, el Gobierno de la Nación acordará para los estudiantes y profesores de las universidades canarias una ayuda económica suplementaria para compensar los costes adicionales de la lejanía, equivalente a los gastos de transporte desde su lugar de residencia hasta el de destino, en los programas de investigación, formación y movilidad además de otras medidas complementarias relativas a la promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación.
FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	**Artículo 23.2 Formación profesional.** 2. Se establecerá un programa específico de becas de estudio para los estudiantes canarios que no encuentren en su isla de residencia la oferta educativa que demanden. Asimismo, se establecerá un programa específico de becas de desplazamiento para los jóvenes canarios que hayan finalizado su formación profesional y que realicen prácticas en empresas peninsulares y en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea.

TABLA B) EXTRACTO	
FOMENTO DE LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS LOCALES	**Artículo 24. 2 Medidas en favor del sector primario.** **2**. Para garantizar la competitividad de los sectores agrícola y ganadero de Canarias, el Gobierno de la Nación consignará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado una dotación suficiente para garantizar el 100 por 100 de la aportación nacional de las medidas de fomento de las producciones agrícolas locales autorizada por la Unión Europea en el marco del Programa de Opciones Específicas de Alejamiento e Insularidad (POSEI).
SEGUROS AGRARIO EN CANARIAS	**Artículo 24.3 Medidas en favor del sector primario.** **3.** Con la finalidad de fomentar la contratación de seguros agrarios en las islas que ayude a garantizar la renta de las y los productores mediante su protección frente a adversidades climáticas y otros riesgos naturales, el Gobierno de la Nación consignará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado una dotación suficiente para incrementar en un 65 % la subvención base que en cada momento establezca la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) para los seguros agrarios de aplicación en Canarias.
RECURSOS FITOGENÉTICOS Y ZOOGENÉTICOS	**Artículo 24.4 Medidas en favor del sector primario.** **4**. Con el fin de conservar las variedades agrícolas y razas ganaderas locales, en grave peligro de erosión genética, que son la base para diferenciar las producciones locales y facilitar su valorización comercial, el Gobierno de la Nación dispondrá anualmente en los Presupuestos Generales del Estado de una dotación específica para promover bancos de conservación de recursos fitogenéticos y zoogenéticos locales y para apoyar la preservación in situ de estas variedades y razas por parte de los agricultores y ganaderos
CENTRO INTERNACIONAL DE TECNOLOGÍAS AGRARIAS	**Artículo 24.6 Medidas en favor del sector primario.** **6**. Se apoyará la creación en el archipiélago de un Centro Internacional de Tecnologías Agrarias destinado a favorecer las relaciones económicas con Europa y los países de África Occidental y de América Latina

III. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS DEL REF

En los tres cuadros siguientes se reflejan los presupuestos por artículos del texto legal según han ido incorporándose al documento Estado de Gastos del Presupuesto del Estado, con ello se facilita al lector observar que la tendencia ha sido la de un crecimiento progresivo, tanto de conceptos y como de caudal presupuestario, si bien con evidentes altibajos que se comentaran oportunamente.

Cuadro 1	Líneas de actuación	2002	2003	2004	2005	2006	2007
T.I Transporte y telecomunicaciones							
ART. 5.5	Obligaciones de servicio público. Marítimo	2.956	3.044	3.105	3.167	3.231	3.431
ART. 6	Tráficos regulares de personas Marítimo y Aéreo	108.861	115.146	134.873	174.075	223.381	268.824
ART.7	Transporte marítimo y aéreo de mercancías.	24.040	25.065	26.965	26.965	25.650	25.650
ART. 8	Transporte público terrestre	24.187	33.995	25.793	18.400	25.336	25.336
T.II Compensación de la lejanía y del hecho insular							
ART. 14.BIS	Precio del agua	15.025	31.974	28.953	30.749	52.955	38.602
T.IV Medidas complementarias de promoción del desarrollo económico y social de Canarias							
Art. 21.2	Creación de empleo PIEC	42.071	42.071	42.071	42.071	42.071	42.071
Art. 23.4	PIEC infraestructura F.P.	51.086	51.086	51.086	51.086	51.086	40.000
Art. 32	Consorcio ZEC	1.472	1.472	1.472	1.472	2.072	2.072
Art. 78	Bonificación S.S. Reg. Buques y Empresas Navieras	33.161	51.191	40.802	40.802	45.927	45.727
REF PRESUPUESTARIO (SIN ENERGIA)		**302.859**	**355.045**	**355.121**	**388.788**	**471.707**	**491.713**

En este período de 2002 a 2007, en el **cuadro 1**, se produce una gran regularidad en la mayoría de las políticas aplicadas puesto que no se observan alteraciones en los conceptos que se contemplan presupuestariamente, por otra parte los importes aplicados en términos corrientes reflejan un importante crecimiento presupuestario del 62,4%, medido entre el primer y último año.

Ese notable crecimiento (62,4%) es imputable en la práctica a la política de transportes que, en su descomposición interna, viene propiciado por la partida de subvención al tráfico aéreo regular entre la península y Canarias así como entre las Islas Canarias, que pasó de 98.499 miles de euros en 2002 a un importe de 248.120 miles de euros en 2007, el resto de la política se corresponde al tramo de subvención al tráfico marítimo.

En el siguiente periodo de 2007 a 2013, en el **cuadro 2**, podemos destacar que por primera vez aparecen dotadas dos políticas que ya estaban incluidas en el REF económico desde 1994; se inicia en 2012 la dotación de la política de contratos de servicio público aéreo en paralelo con la primigenia dedicada al transporte marítimo, y se inician e interrumpen las políticas de telecomunicaciones destinadas a extender la Banda Ancha en Canarias en 2011 y en 2012.

Cuadro 2	Líneas de actuación	2008	2009	2010	2011	2012	2013
T.I Transporte y telecomunicaciones							
ART. 5.5	Obligaciones de servicio público. T. Marítimo	3.671	3.671	3.671	3.671	2.434	2.434
ART. 5.6	Obligaciones de servicio público. T. Aéreo	0	0	0	0	1.292	3.070
ART. 6	Tráficos regulares de personas Marítimo y Aéreo	290.849	297.915	268.124	240.256	213.420	202.578
ART.7	Transporte marítimo y aéreo de mercancías.	52.650	52.650	52.650	37.650	21.200	18.655
ART. 8	Transporte público terrestre	23.288	30.000	30.000	30.000	30.000	25.000
ART. 10.3	Servicios audiovisuales banda ancha	0	0	0	4.000	2.078	0
T.II Compensación de la lejanía y del hecho insular							
ART. 14.BIS	Precio del agua	47.952	51.092	71.353	70.154	21.857	40.236
T.IV Medidas complementarias de promoción del desarrollo económico y social de Canarias							
Art. 21.2	Creación de empleo PIEC	42.071	42.071	42.071	42.000	42.000	10.000
Art. 23.4	PIEC infraestructura F.P.	42.071	42.071	40.000	40.000	0	0
Art. 32	Consorcio ZEC	2.072	2.072	1.780	1.260	945	897
Art. 78	Bonificación S.S. Reg. Buques y Empresas Navieras	45.727	40.727	40.868	40.868	40.868	40.868
REF PRESUPUESTARIO (SIN ENERGIA)		**550.350**	**562.269**	**550.517**	**509.859**	**376.095**	**343.740**

En este período también se puede observar la existencia de dos etapas presupuestarias; una primera entre 2008 y 2012 de estabilidad en la mayoría de las políticas y de también de los importes aplicados, lo que nos permite introducir la siguiente observación: **la crisis financiera de 2008 no afectó inicialmente a las políticas presupuestarias de aplicación del REF económico**. Desde una óptica política se intuye que en ese resultado tuvo cierto efecto protector el entonces denominado Plan Canarias del Gobierno Central y, una segunda etapa, de 2012 a 2013 (que se extiende posteriormente) que nos refleja un importante decrecimiento presupuestario final, que implica una disminución del 37,5% en términos corrientes, tasado entre el primer y último año de este sexenio.

Resulta obligado mencionar que, en este segundo tramo presupuestario (y en los años siguientes de 2014 a 2016), el REF económico no resultó para Canarias un blindaje suficiente frente a una importante política fiscal del Estado de recorte del gasto presupuestario, y que por ello, en su operativa económica, devino en un instrumento ajeno a las necesidades perentorias de la lucha contra la fase adversa del ciclo de la economía regional canaria.

El próximo periodo de 2014 a 2021, en el **cuadro 3**, es más amplio que un sexenio (debido a la prorroga efectuada en el periodo de programación europeo en las Directrices de Ayuda de Estado y hasta final de 2021), si bien en la tabla se reflejan finalmente seis años de dotaciones al omitirse los años 2019 y de 2020, ejercicios que han estado sujetos a dos prórrogas del presupuesto del Estado de 2018 y por ello no nos reflejarían decisiones cualitativas dignas de análisis.

El resultado de la tabla de este particular sexenio nos señala que durante los ejercicios de 2014, 2015 y 2016 se da continuidad también a la política de austeridad implementada por en el Estado español en los dos últimos ejercicios anteriores, nos recuperándose los valores normalizados con anterioridad a 2011 hasta en el ejercicio de 2017.

Analizando la evolución completa de los importes del REF económico detectamos las políticas que han sido tributarias de los ajustes presupuestarios, y podemos señalar a las destinadas al PIEC de formación profesional ocupacional, las destinadas al transporte de mercancías, la implantación de la Banda Ancha o el Consorcio de la ZEC, ya que en el resto se produjo la suficiente continuidad en la serie presupuestaria.

Cuadro 3	Líneas de actuación	2014	2015	2016	2017	2018	2021
T.I Transporte y telecomunicaciones							
ART. 5.5	Obligaciones de servicio público. T. Marítimo	2.557	3.721	3.721	3.721	1.828	3.795
ART. 5.6	Obligaciones de servicio público. T. Aéreo	2.938	3.100	3.100	3.100	3.100	2.636
ART. 6	Tráficos regulares de personas Marítimo y Aéreo	218.560	244.024	277.350	277.350	318.339	478.851
ART.7	Transporte marítimo y aéreo de mercancías.	19.007	28.009	53.558	53.558	69.997	71.997
ART. 8	Transporte público terrestre	25.000	25.000	25.000	27.500	47.500	47.500
ART. 10.3	Servicios audiovisuales banda ancha	0	0	0	688	5.000	1.000
T.II Compensación de la lejanía y del hecho insular							
ART. 14.2	Gestión, valorización, reciclaje y descontaminación de residuos	0	0	0	0	0	1.000
ART. 14.B	Precio del agua	25.000	32.639	21.618	34.105	66.500	16.501
T.IV Medidas complementarias de promoción del desarrollo económico y social de Canarias							
ART. 18	Promoción comercial de Canarias	0	0	0	500	500	1.000
ART. 19.2	Formación profesional en el sector turístico en Canarias	0	0	0	0	0	1.000
ART. 19.4	Infraestructuras en las áreas turísticas en Canarias	0	0	0	8.000	15.000	0
Art. 21.2	Creación de empleo PIEC	0	0	0	42.000	42.000	42.000
Art. 21.Bis	Fomento de la Integración Social en Canarias	0	0	0	0	30.000	30.000
Art. 22.Bis.3	Universidades Publica Canarias, Centros Referencia	0	0	0	0	5.000	2.000
Art. 22.Bis.5	Universidades Publica Canarias, Becas desplazamiento	0	0	0	0	0	1.000
Art. 23.4	PIEC infraestructura F.P.	0	0	0	10.000	42.000	0
Art. 24.2	Agricultura Ganadería POSEI	0	0	0	0	15.000	18.000
Art. 24.3	Recursos fitogenéticos y zoogenéticos locales	0	0	0	0	0	2.500
Art. 24.4	Conservación de recursos fitogenéticos y zoogenéticos	0	0	0	0	0	500
Art. 32	Consorcio ZEC	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086	1.236
Art. 78	Bonificación S.S. Reg. Buques y Empresas Navieras	40.868	85.740	45.740	45.740	48.469	60.000
REF PRESUPUESTARIO (SIN ENERGIA)		335.016	423.320	431.173	507.347	711.319	782.516

El gran salto cuantitativo de las cifras de 2018 y de 2021 está concentrado casi exclusivamente en una única política, que es la de subvención al tráfico regulares marítimo y aéreo de personas residentes en Canarias (el conocido incremento de las subvenciones) y también, en menores cuantías, la destinada a paliar el coste del tráfico de mercancías, en segundo término contribuye al incremento la aplicación del nuevo REF de 2018 cuyo impacto se expone seguidamente.

En el siguiente **cuadro 4** se recoge separadamente los impactos de la última reforma del REF económico, en las columnas referentes a 2018 y de 2021 que han recibido dotaciones presupuestarias por importes de 65.000 y 56.000 miles de euros adicionales y, recordando la tabla B del punto segundo de este documento, observaremos que la aplicación de los nuevos preceptos incluidos en el reciente texto legal es muy amplia aunque no exhaustiva, en los artículos siguientes,

Cuadro 4	**REF 2018 Líneas de actuación**	**2018**	**2021**
ART. 14.2	Programa de Economía Circular en Canarias. Residuos.	0	1.000
ART.19.2	Plan específico de formación profesional en el sector turístico en Canarias	0	1.000
ART.19.4	Plan de inversiones públicas en infraestructuras en las áreas turísticas en Canarias	15.000	0
Art.21.Bis	Fomento de la Integración Social en Canarias. Programa de lucha contra la pobreza.	30.000	30.000
Art.22.Bis.3	Universidades Publica Canarias, Centros Referencia	5.000	2.000
Art.22.Bis.5	Universidades Publica Canarias, Becas desplazamiento	0	1.000
Art.24.2	Plan Estratégico de Canarias en Agricultura y Ganadería, en el marco del POSEI	15.000	18.000
Art.24.3	Conservación de recursos fitogenéticos y zoogenéticos locales canarios, Seguros.	0	2.500
Art.24.4	Conservación de recursos fitogenéticos y zoogenéticos locales canarios	0	500
	Total NUEVO REF 2018	**65.000**	**56.000**

Este detalle nos permitirá aseverar que estas incorporaciones al presupuesto del régimen económico (REF) alcanzaron un peso sobre el volumen de dotación del año de un 9,1% en 2018 y de un 7,2% en 2021.

En otro orden de ideas señalamos que si bien en el artículo 11 del REF económico se recoge una política de precios de la energía para Canarias ya desde su redacción inicial, en 1994, en el que se incluye un sistema de compensación del extracoste de la generación eléctrica en las islas que garantice precios del suministro eléctrico para los consumidores equivalentes a los del resto del territorio español; si bien es cierto que el Estado ha otorgado análogo tratamiento específico, en materia de precios de la energía, a todos los sistemas eléctricos extra peninsulares.

Dichos extracostes de estos sistemas no resultaban transparentes desde el p.v. presupuestario ya que inicialmente se redistribuyen en todo el sistema eléctrico nacional vía precios, siendo la reforma del sistema eléctrico español dada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico la que altera esa situación previa.

Dicha normativa viene a introducir el concepto de peajes y de cargos, y la conveniencia de diferenciar los pagos por contribución a la cobertura de los costes de las redes de transporte y distribución, peajes, de aquellos otros pagos relacionados con otros aspectos regulados del sistema (y la terminología utilizada en las directivas europeas).

El concepto de "cargos" se introduce como novedad metodológica cubren entre otros conceptos la retribución del extracoste de la actividad de producción en los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares y se dispone que los costes del sistema serán financiados mediante ingresos que comprenderán, entre otros, las partidas provenientes de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a cubrir el extracoste de la actividad de producción en los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares, en la Disposición adicional decimoquinta[3].

Por todo ello, a partir del Presupuesto de 2014 se dispone ya de una partida que para Canarias que financia el importe de los "extracostes" correspondiente a su sistema eléctrico y que debe aportar el Estado según la nueva norma comentada, como también para el resto de los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares.

[3] Disposición adicional decimoquinta: Financiación del extracoste de la actividad de producción en los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares.
Desde el 1 de enero de 2014, los extracostes derivados de la actividad de producción de energía eléctrica cuando se desarrollen en los sistemas eléctricos aislados de los territorios no peninsulares de acuerdo a lo dispuesto en la Ley del Sector Eléctrico, serán financiados en un 50 por ciento con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. ……

Seguidamente, en el **cuadro 5**, recogemos a título informativo al lector las cifras de este sexenio, ya que el resto del documento seguirá desarrollándose sin este concepto para mantener la homogeneidad necesaria para analizar coherentemente las series de datos y, por ello las conclusiones se referirán a cifras de mínimos del régimen económico del REF.

Cuadro 5	2014	2015	2016	2017	2018	2021
REF PRESUPUESTARIO (SIN ENERGIA)	**335.016**	**423.320**	**431.173**	**507.347**	**711.319**	**782.516**
Extracoste de generación disposición adicional decimoquinta de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.	903.000	887.170	740.632	736.000	687.100	489.806
ESTIMACION TOTAL REF PRESUPUESTARIO CON ENERGIA	**1.238.016**	**1.310.490**	**1.171.805**	**1.243.347**	**1.398.419**	**1.272.322**

IV. EL PRESUPUESTO DEL REGIMEN ECONOMICO DESDE UNA OPTICA FUNCIONAL

Las partidas presupuestarias que reflejan el REF económico han sido descritas clasificándolas según la sistemática del articulado del texto legal si bien la gran cantidad de conceptos incluidos en dicho texto y su diversa funcionalidad económica recomiendan al autor intentar una nueva descripción del mismo, muy sintética, que permita al lector una comprensión rápida del significado de los esfuerzos presupuestario REF económico que se realizan por ser una carga general del Estado en el nivel central; para dicho propósito utilizamos las mismas cifras ya estudiadas y las agregamos en los siguientes cuatro apartados o sectores genéricos de incidencia económica del régimen especial canario:

- REF TRANSPORTES: Todas las políticas de transportes,

- REF LEJANÍA: Todas las políticas de Telecomunicaciones, precios de energía (excluida) y precios de agua y Economía circular,

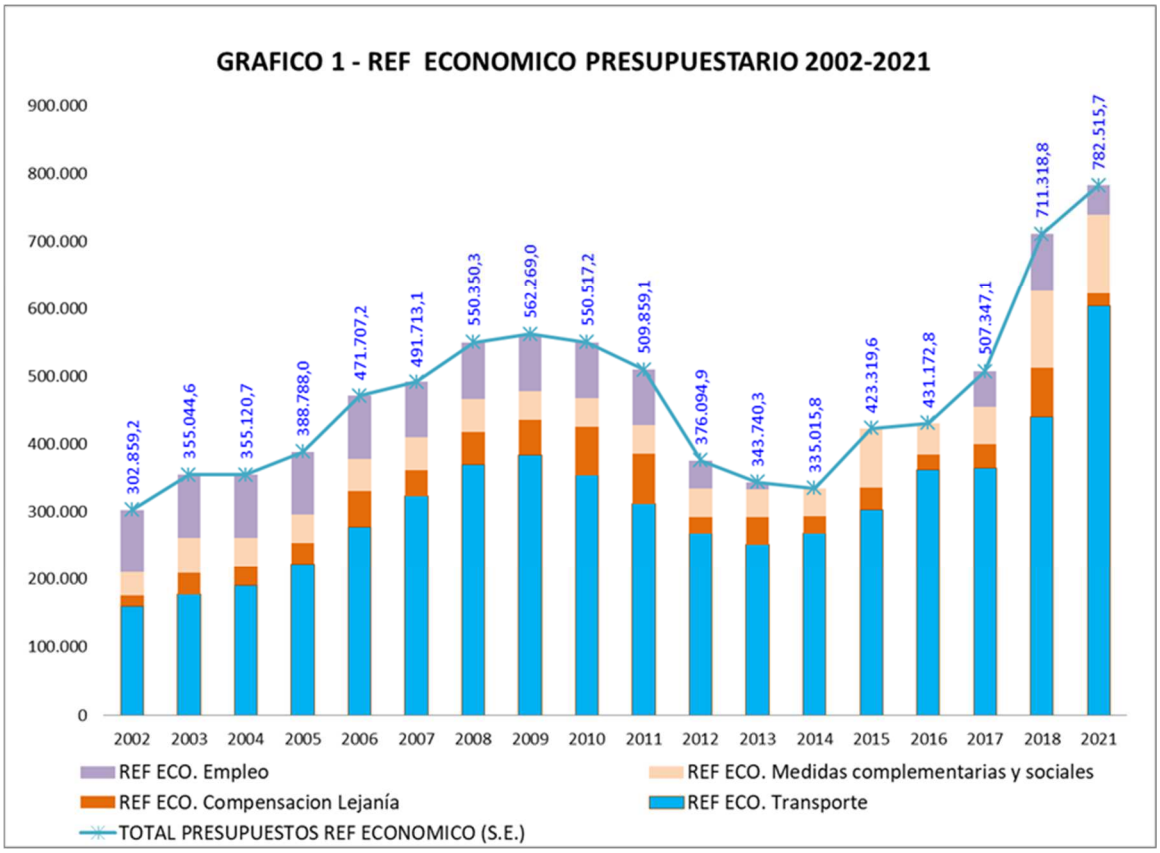
- REF EMPLEO: Plan Integral de Empleo de Canarias, Formación Profesional Ocupacional general y F. P. de turismo y

- REF DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: Comercio, Turismo (sin F.P.), Agricultura, Integración Social, Formación Universitaria, Consorcio ZEC y S.S. tripulación de buques. Siendo este último sector el que recoger la multiplicidad de medidas económicas menos desarrolladas presupuestariamente y que restarían por agruparse.

El nuevo detalle de dichas agrupaciones y de los importes del gasto de carácter anual reflejado en las partidas de los presupuestos definitivos del Estado entre 2002 y 2021 se refleja en el **cuadro 6** de carácter funcional, siguiente,

Cuadro 6 - PRESUPUESTO DEL ESTADO REF ECONOMICO

(Miles de euros)	**Transporte**	**Lejanía**	**Empleo**	**Económico Social**	**TOTAL**
2002	160.043	15.025	93.157	34.634	**302.859**
2003	177.250	31.974	93.157	52.663	**355.045**
2004	190.736	28.953	93.157	42.274	**355.121**
2005	222.608	30.749	93.157	42.274	**388.788**
2006	277.597	52.955	93.157	47.999	**471.707**
2007	323.241	38.602	82.071	47.799	**491.713**
2008	370.458	47.952	84.142	47.799	**550.350**
2009	384.237	51.092	84.142	42.799	**562.269**
2010	354.445	71.353	82.071	42.648	**550.517**
2011	311.577	74.154	82.000	42.128	**509.859**
2012	268.347	23.935	42.000	41.813	**376.095**
2013	251.738	40.236	10.000	41.766	**343.740**
2014	268.062	25.000	0	41.954	**335.016**
2015	303.855	32.639	0	86.826	**423.320**
2016	362.729	21.618	0	46.826	**431.173**
2017	365.229	34.793	52.000	55.326	**507.347**
2018	440.764	71.500	84.000	115.055	**711.319**
2021	604.779	18.501	43.000	116.236	**782.516**



De la lectura del cuadro y en el análisis del **gráfico 1** se observan inmediatamente algunos rasgos determinantes del perfil de las políticas desarrolladas, como son que,

- La gran política presupuestaria ha sido en todo momento la relativa a la neutralización de los mayores costes del transporte y a garantizar la conectividad de canarias con el continente europeo.

- Las políticas de fomento del empleo han tenido una gran consideración y, sin embargo, han sufrido drásticos recortes presupuestarios (entre 2012 y 2016).

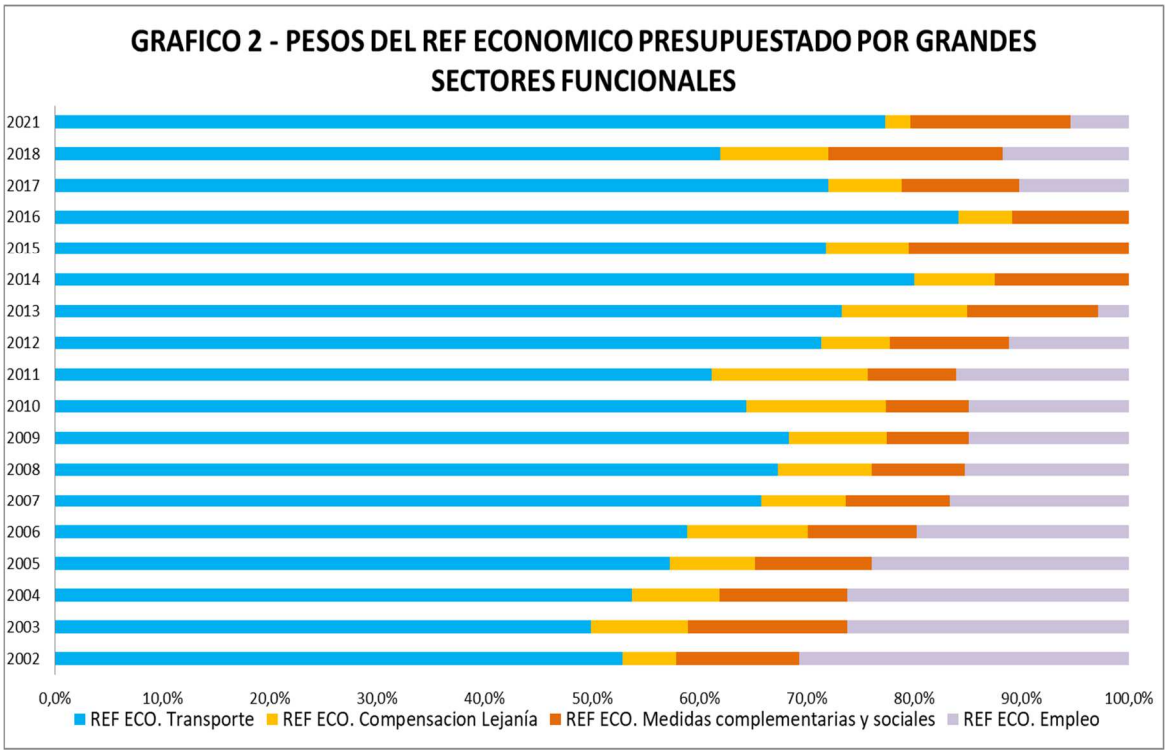
- El disperso grupo de medidas económicas de desarrollo económico solo comienzan a adquirir protagonismo presupuestario tras la reforma de 2018 y, dado que han tenido un escaso recorrido relativo, y se contrasta la bondad de la reforma de 2018 ya que se mejora la aplicación presupuestaria de los artículos que históricamente han tenido menor atención e incorpora nuevos mecanismos. Ahora bien, el autor ve necesario seguir dicha tendencia, profundizando el REF económico en aspectos tales como los referentes a las

políticas de innovación, tecnologías, de fomento de la competitividad, de la internacionalización, etc.

Dichas primeras conclusiones se confirman en el análisis de los respectivos pesos relativos agregados de los grupos de políticas aplicadas en cada año que se reflejan en el siguiente **cuadro 7**, que nos mostrará de forma dinámica la evolución permanente de las dotaciones del REF y el desplazamiento del interés del Estado en la correlativa dotación de las diferentes medidas económicas y, se señala, que en el análisis de las tablas adjuntas podremos comprobar nuevamente un permanente crecimiento de las medidas destinadas al transporte y un paralelo declive de las medidas destinadas al empleo.

Cuadro 7 – PESOS DEL PRESUPUESTO DEL REF ECONOMICO

	Transporte	Lejanía	Empleo	Económico Social	Presupuesto REF
2002	52,8%	5,0%	30,8%	11,4%	100,0%
2003	49,9%	9,0%	26,2%	14,8%	100,0%
2004	53,7%	8,2%	26,2%	11,9%	100,0%
2005	57,3%	7,9%	24,0%	10,9%	100,0%
2006	58,8%	11,2%	19,7%	10,2%	100,0%
2007	65,7%	7,9%	16,7%	9,7%	100,0%
2008	67,3%	8,7%	15,3%	8,7%	100,0%
2009	68,3%	9,1%	15,0%	7,6%	100,0%
2010	64,4%	13,0%	14,9%	7,7%	100,0%
2011	61,1%	14,5%	16,1%	8,3%	100,0%
2012	71,4%	6,4%	11,2%	11,1%	100,0%
2013	73,2%	11,7%	2,9%	12,2%	100,0%
2014	80,0%	7,5%	0,0%	12,5%	100,0%
2015	71,8%	7,7%	0,0%	20,5%	100,0%
2016	84,1%	5,0%	0,0%	10,9%	100,0%
2017	72,0%	6,9%	10,2%	10,9%	100,0%
2018	62,0%	10,1%	11,8%	16,2%	100,0%
2021	77,3%	2,4%	5,5%	14,9%	100,0%



La pregunta obligada es, que factores nos justifican las oscilaciones relevantes que se pueden observar, y se reta al lector a reflexionar sobre ello.

Los siguientes gráficos A, B, y C nos presentarán los pesos promedios de los presupuestos agregados en cada uno de los sexenios de los cuadros presentados anteriormente, para permitirnos una visión rápida y contextualizada con la descripción sectorial realizada en este punto.

A.- En el **gráfico A**, se muestra el periodo desde 2002 a 2007 ambos incluidos, el peso promedio de las políticas de transportes representa el 57,1% del presupuesto dotado, siendo la segunda política en importancia la que refleja las medidas destinadas al fomento del empleo con un 23,2% de peso promedio en el sexenio. Las dos agrupaciones de menor entidad representan, la de Lejanía un 8,4% y el resto de medidas económicas un 11,3%.

B.- En el periodo desde 2008 a 2013 ambos incluidos, a **gráfico B**, el peso promedio de las políticas de transportes representa el 67,1% del presupuesto y reflejan crecimiento, la segunda política en importancia es la que refleja las medidas destinadas al fomento del empleo con un 13,3% de peso promedio en el sexenio decrece 9 p.p.

Las dos agrupaciones de menor entidad aparecen estancadas y representan, la de Lejanía un 10,7% y el resto de medidas económicas un 9%.

Gráfico A

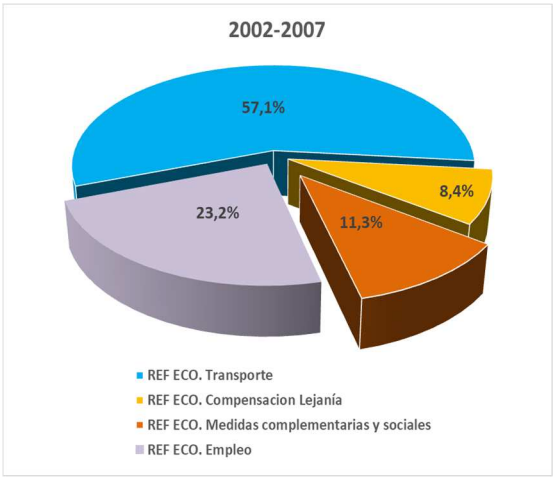
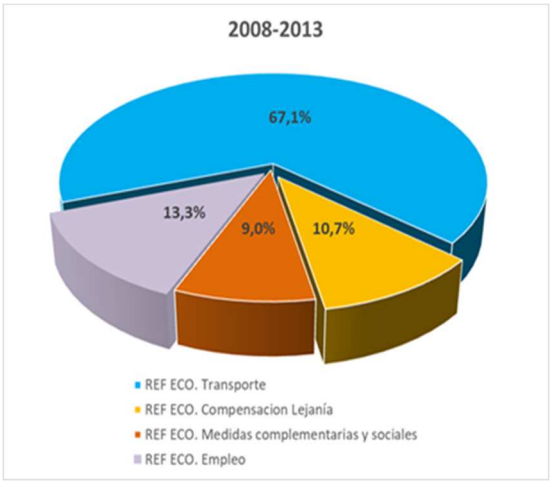


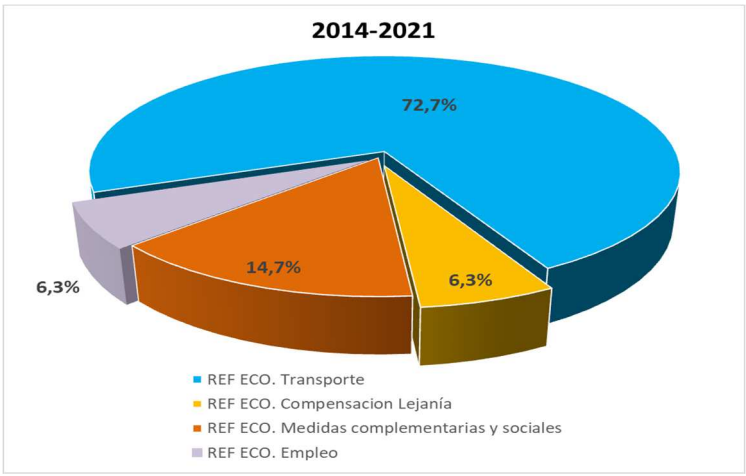
Gráfico B



C.- En el **gráfico C** del periodo 2014 a 2021, continua creciendo el peso promedio de las políticas de transportes que ya representa el 72,7% del presupuesto, pasando el grupo de medidas para el fomento del empleo a ser de las últimas políticas en importancia con un 6,3% junto con las de Lejanía con un 6,3% de peso en promedios del sexenio.

Significativamente las medidas destinadas desarrollo económico social ocupan ahora el segundo lugar con un 14,7% en promedios del sexenio.

Gráfico C



Esta visión sintética de la evolución temporal, en última instancia, nos está reflejando nuevamente todo lo expuesto hasta el presente momento, a saber,

a) El importantísimo volumen actual de las políticas de transportes.

b) Una pérdida relativamente importante de las políticas económicas del REF destinadas al desarrollo del empleo en Canarias que nos recomienda profundizar en un análisis más amplio, que efectuaremos posteriormente (ver en punto V.C.)

V. EL PRESUPUESTO DEL REGIMEN ECONÓMICO DEL REF Y LA ECONOMIA REGIONAL CANARIA

V.A.- Volumen del REF económico y su evolución

Seguidamente estimaremos el grado de aproximación o de correlación de esta vertiente del REF, el régimen económico, considerado ahora en su conjunto y puesto en relación con la producción de la economía regional canaria, analizando los pesos que se refleja en el cuadro 8 que adjuntamos seguidamente,

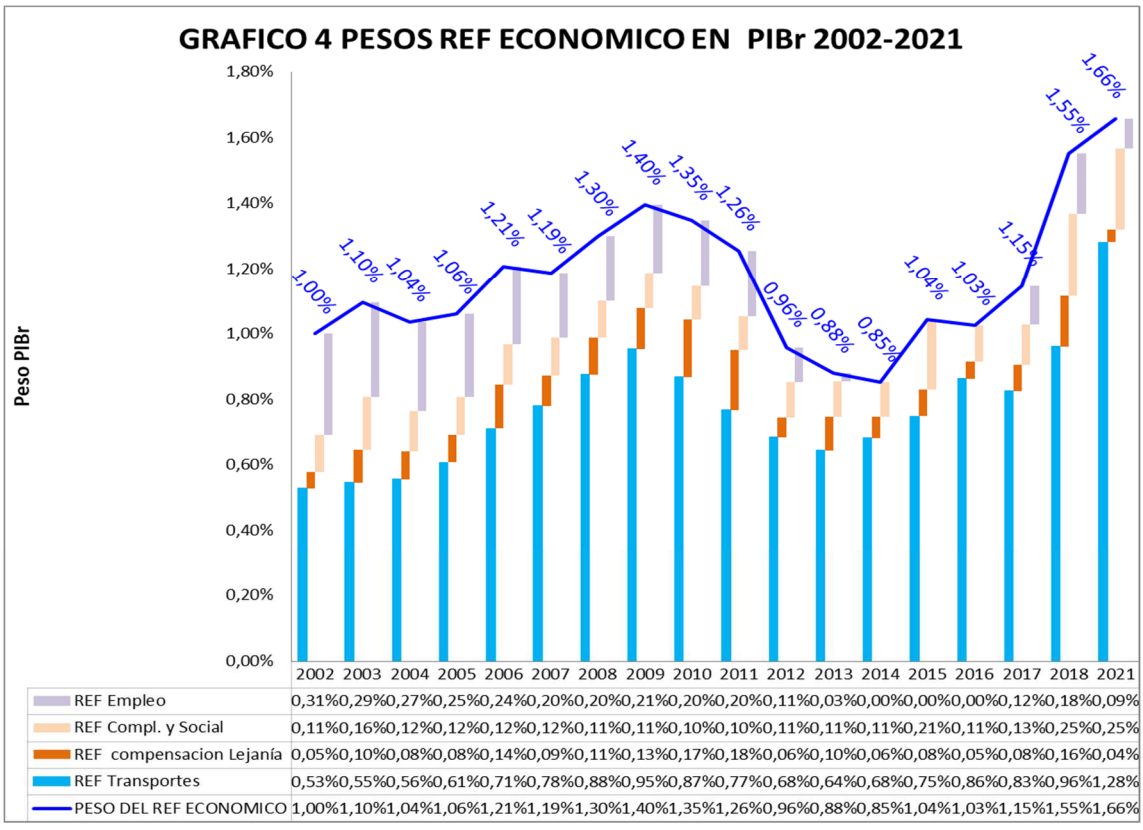
Cuadro 8 REF ECONÓMICO PRESUPUESTARIO

(Miles de euros)	**PIBr** (INE)	**REF económico**	**Peso S/. PIBr**
2002	30.271.685	302.859	**1,00%**
2003	32.396.850	355.045	**1,10%**
2004	34.229.642	355.121	**1,04%**
2005	36.631.532	388.788	**1,06%**
2006	39.058.508	471.707	**1,21%**
2007	41.425.115	491.713	**1,19%**
2008	42.308.705	550.350	**1,30%**
2009	40.296.021	562.269	**1,40%**
2010	40.811.481	550.517	**1,35%**
2011	40.595.330	509.859	**1,26%**
2012	39.204.779	376.095	**0,96%**
2013	39.032.454	343.740	**0,88%**
2014	39.266.705	335.016	**0,85%**
2015	40.566.240	423.320	**1,04%**
2016	42.013.704	431.173	**1,03%**
2017	44.205.400	507.347	**1,15%**
2018	45.823.321	711.319	**1,55%**
2021 (*)	47.177.277	782.516	**1,66%**

(*)INE y estimación propia, 2021, en base a previsión Ley de Presupuestos C.A.C.

Los datos del **cuadro 8**[4] nos permiten apreciar el volumen de los recursos puestos en relación con el PIBr e indicándonos que, de forma permanente y con relativa estabilidad, viene a suponer una dimensión situada por encima del 1% de la macro magnitud canaria, la excepción resultó alineada con el hecho de que las políticas de ajuste, aplicadas durante la crisis de 2008 a partir de 2012, afectaron gravemente a las dotaciones al REF por parte del Estado que redujeron su peso en el PIBr por debajo del 1% (2012-2014) y nótese que esto sucede a pesar de la propia contracción experimentada por la base de cálculo, el PIBr.

Véase en el **gráfico 4** el fuerte impulso a las dotaciones REF de los ejercicios de 2018 y de 2021 (con datos estimados de PIBr), que nos colocan la ratio REF económico/PIBr en cifras claramente superiores, que además consiguen absorber la propia contracción experimentada por la economía canaria en 2020.



La curva que describe el peso del gasto del régimen económico del REF adquiere un perfil descendente ya a partir del año 2009, situándose entre el año 2012 y el 2015 con una proporción o peso por debajo del 1,0% del PIBr, hasta el año 2017 no se recupera un valor normalizado; en 2018 y 2021 adquiere valores sin precedentes

[4] Cifras de mínimos del régimen económico al excluirse de su cómputo el "REF-precio de la energía".

en la serie de datos con un peso del 1,55% y del 1,66% respectivamente en relación con el PIBr, estos últimos datos se alinean con lo que en Canarias se suele considerar como unos buenos presupuestos del Estado para la región.

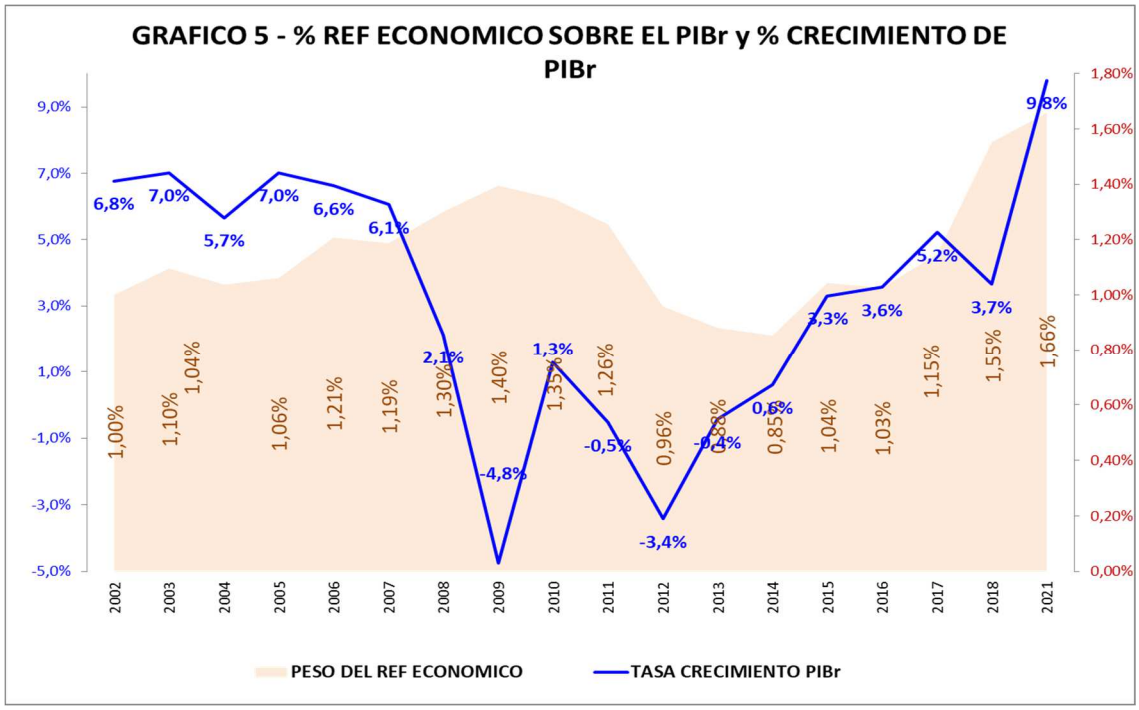
Las cifras agregadas ya nos señalan el impacto económico que se le supone al régimen económico (REF), mediante la mera observación y análisis del gráfico anterior adjunto, así como la de su estructura funcional, pero se advierte al lector que de ello no podremos determinar, matemáticamente, el grado de contribución que consigue implementar dicho programa de gasto público al crecimiento del PIBr (para lo cual sería preciso desarrollar un estudio econométrico).

Abundando en esto ofrecemos, como contrapunto y en los próximos gráficos, una nueva visión que nos facilite apreciar y analizar el tipo de afectación al crecimiento económico regional que produce un importante impulso, o en sentido contrario contracción, en el volumen de gasto estatal (REF) de cara a su posible incidencia en la evolución de la economía canaria.

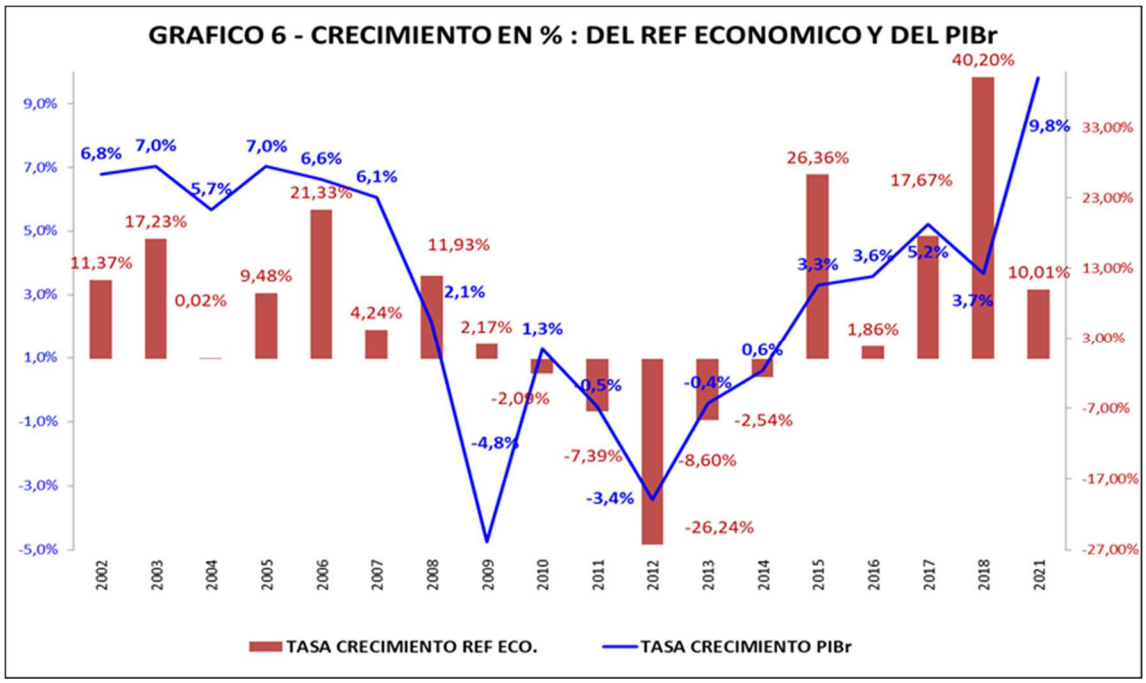
La evolución del peso del volumen del régimen económico presupuestario nos aparece bastante asociada a las etapas del ciclo económico y con cierto grado de retardo, en el sentido de seguir la misma dirección en su evolución, por ello y de cara definir su grado de incidencia en la economía canaria se puede intuir que nos representa con mayor fidelidad un comportamiento pro cíclico.

Es decir que, la contribución al crecimiento del REF económico, que es seguro que existe, no es factor determinante para cambiar su sesgo o fase de comportamiento cíclico, esto se debe atribuir a que el conjunto de herramientas que componen este instrumento de la política fiscal tiene un diseño funcional alejado de este propósito aunque, sin embargo, están siendo tributarias de la buena o mala evolución de la economía nacional y regional, reflexión que merece ser subrayada en momentos históricos de aparición de dos crisis económicas muy consecutivas.

A estos efectos el ejemplo de la crisis de 2008 es palmario, en el **gráfico 5**, obsérvese que un incremento de las dotaciones de las políticas económicas del REF, que habrán cumplido su función económico-social, no inciden en el devenir del ciclo recesivo que se está produciendo paralelamente.



También en siguiente el **gráfico 6** se nos mostrará, confirmando lo anterior, la buena correlación del incremento de las disponibilidades presupuestarias aplicadas al REF con la marcha favorable de la economía lo que presume mayor bondad presupuestaria en el nivel estatal lo que, a su vez, facilita el incremento de las dotaciones durante el período de crecimiento y, aunque no se muestra en el gráfico, no olvidemos que la evolución de la economía regional desde la óptica del ciclo económico es prácticamente igual que la nacional.



Concluyendo desde una óptica macroeconómica con la observación de que el gasto presupuestario del Estado originado por el "REF económico" se comportó en la primera decena de los años dos mil como una verdadera herramienta cíclica, otorgando, en este sentido, al Presupuesto del Estado para Canarias un carácter de dinamizador de la economía regional cuando esta crecía; y la de que durante la posterior recesión del ciclo económico regional canario se contrasta también ese perfil eminentemente pro cíclico al disminuir su volumen en el periodo de recesión, es así ya que a partir del año 2009 se inicia un proceso de descreste del gasto del Estado imputable al régimen económico (REF); efectos que vienen a mostrarnos esa característica conceptual que nos está definiendo al REF con su carácter de herramienta pro cíclica.

V.B.- El REF económico per cápita

Como se ha venido exponiendo en los datos que nos permitieron apreciar el volumen de los recursos dotados presupuestariamente del régimen económico y puestos en relación con el PIBr, su resultado nos indica que, de forma permanente y con relativa estabilidad, su peso venía a suponer una dimensión situada por encima del 1% de la macro magnitud canaria, lo que vienen a suponer un suelo (con la excepción de cierto periodo por las "políticas de ajuste aplicadas durante la anterior crisis). En conjunto todo ello nos comunica una primera conclusión sobre la buena dirección de la política fiscal del Estado para Canarias en ejecución de su régimen especial sobre todo por su estabilidad general.

Ahora bien esta impresión que hemos venido adquiriendo a lo largo del presente documento debe ser matizada y para ello se debe poner dicha volumetría en relación con las realidades socioeconómicas de Canarias, a ese efecto introducimos un nuevo análisis destinado a contrastar las impresiones anteriormente adquiridas mediante una nueva descripción de los datos de la estadística presupuestaria que haremos, seguidamente, en términos per cápita.

Concluimos en el **cuadro 9** que el comportamiento cíclico comentado se contrasta perfectamente, "la ratio" estuvo creciendo sostenidamente incluso hasta el ejercicio de 2011 año en el que alcanzó 240 euros per cápita y que posteriormente adquiere valores decrecientes, entre los ejercicios de 2012 a 2016, ambos inclusive, por último en los ejercicios de 2017, 2018 y de 2021 se nos reflejan en este indicador las importantísimas cantidades aplicadas así como sus incrementos, observamos que no solo ha llegado a reponerse del todo el presupuesto per cápita del régimen

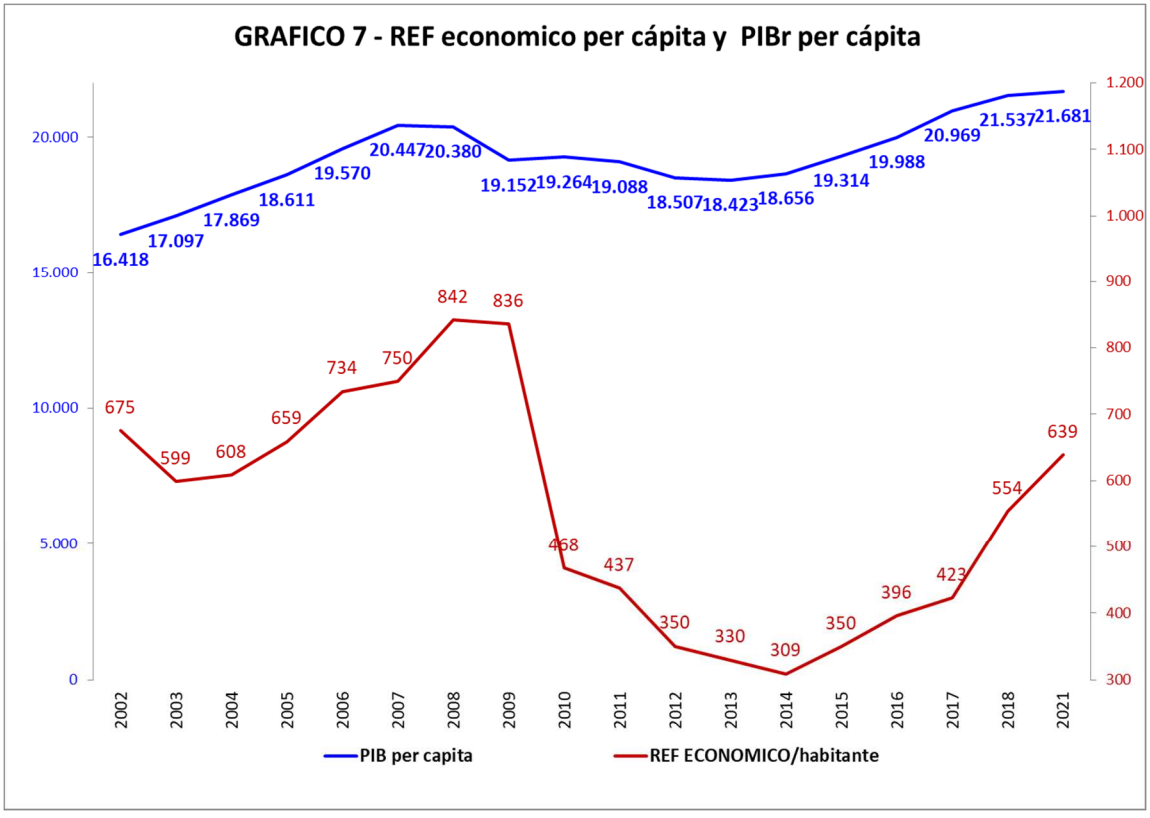
económico (REF) sino que, además, consigue aumentarlo significativamente con respecto al de la etapa de bonanza económica anterior a la crisis financiera de 2008.

Cuadro 9	**Población** (Padrón INE)	**REF económico** (Miles de euros)	**REF económico / Per cápita**
2002	1.843.755	302.859	**164**
2003	1.894.868	355.045	**187**
2004	1.915.540	355.121	**185**
2005	1.968.280	388.788	**198**
2006	1.995.833	471.707	**236**
2007	2.025.951	491.713	**243**
2008	2.075.968	550.350	**265**
2009	2.103.992	562.269	**267**
2010	2.118.519	550.517	**260**
2011	2.126.769	509.859	**240**
2012	2.118.344	376.095	**178**
2013	2.118.679	343.740	**162**
2014	2.104.815	335.016	**159**
2015	2.100.306	423.320	**202**
2016	2.101.924	431.173	**205**
2017	2.108.121	507.347	**241**
2018	2.127.685	711.319	**334**
2021 (*)	2.175.952	782.516	**360**

(*) El dato Población está disponible hasta 2020, cifra que se asume para 2021.

Algunas observaciones adicionales son, en primer lugar, las restricciones presupuestarias gravitaron funcionalmente sobre el tramo presupuestaria relativo a las políticas de empleo (ya expuesto) y, en segundo lugar, la de que la última fase de recuperación 2018 y 2021 viene implementada por dos factores, primero, que se deben al grandísimo incremento experimentado por las ayudas al transporte de pasajeros y también al de mercancías y, segundo, al implementarse presupuestariamente muchas de las nuevas medidas del REF Económico aprobado recientemente, en el **cuadro 10** se permite constatar que dicha reciente recuperación de las cantidades asignadas a Canarias tienen un sesgo funcional importante y, por ello, se debe evitar una valoración de satisfacción completa sobre la buena marcha de la compleja composición REF , dada la existencia de carencias.

Cuadro 10 - RATIO PER CÁPITA REF ECONOMICO					
	Transporte	**Lejanía**	**Empleo**	**Económico Social**	**Per cápita**
2002	87	8	51	19	**164**
2003	94	17	49	28	**187**
2004	100	15	49	22	**185**
2005	113	16	47	21	**198**
2006	139	27	47	24	**236**
2007	160	19	41	24	**243**
2008	178	23	41	23	**265**
2009	183	24	40	20	**267**
2010	167	34	39	20	**260**
2011	147	35	39	20	**240**
2012	127	11	20	20	**178**
2013	119	19	5	20	**162**
2014	127	12	0	20	**159**
2015	145	16	0	41	**202**
2016	173	10	0	22	**205**
2017	173	17	25	26	**241**
2018	207	34	39	54	**334**
2021	278	9	20	53	**360**



El **gráfico 7** nos permite observar el paralelismo existente en el crecimiento de los dos indicadores, como se vienen indicando en las fases de mayor bonanza económica o de crecimiento, pero se advierte también varias cuestiones,

En primer lugar, existe una ruptura profunda y dramática del valor de la ratio REF económico per cápita entre 2009, con 267 euros y el ejercicio de 2014, con 159 euros, supone una reducción de un 51%.

Por otra parte nos muestra que el importantísimo crecimiento presupuestario dado en 2017, 2018 y en 2021, la ratio de 360 euros de ese último ejercicio logra un valor un 35% superior al importe de 267 euros de 2009, que fue la mejor en el primer periodo anterior.

Visto de otra manera, mientras que el PIBr per cápita obtuvo un crecimiento entre 2002 y 2021 de un 32%, el régimen económico presupuestado per cápita obtuvo un crecimiento de un 119%, en igual período.

Esta última consideración nos muestra la dirección adecuada del último recorrido de 2017 a 2021 (aunque existe gran concentración, el análisis funcional nos ha mostrado que los incrementos de estos últimos años se han centrado muy especialmente en la política REF "transportes"), y se justifica la cautela recomendada ya que el PIBr per cápita ha crecido menos en Canarias que PIB per cápita español, aumentando constantemente el diferencial negativo canario con respecto de la ratio del conjunto nacional.

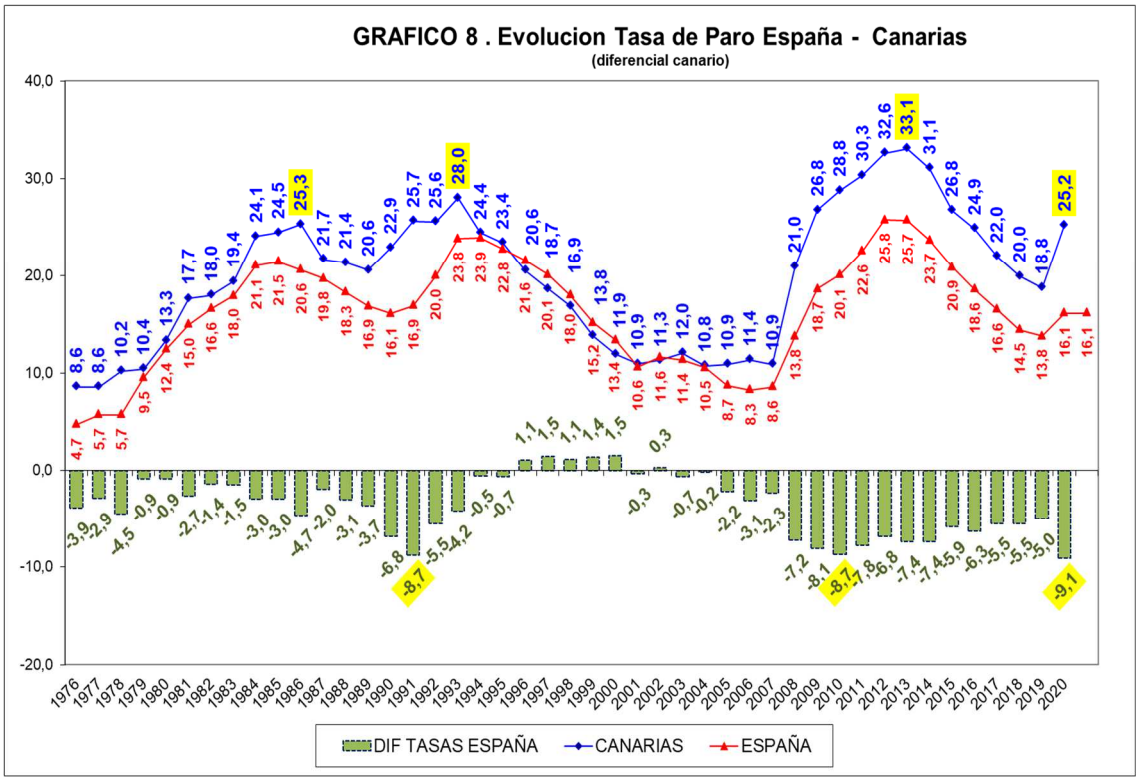
V.C.- El REF económico y el desempleo

Uno de los grupos sectoriales descritos se refiera a las medidas destinadas a paliar el desempleo e incluidas en el articulado del REF, y recordando lo expuesto en el punto II tabla A) y B) son el Art. 19.2 Formación Técnico-Profesional Sector Turístico, el Art. 21.2 Creación de empleo (PIEC) y el Art. 23.4 Formación Profesional Ocupacional.

Desde la óptica del presupuesto hemos venido describiendo su comportamiento temporal para matizarlo, desde la óptica del desempleo, resulta necesario acreditar y recordar que la economía canaria genera sistemáticamente graves caídas del empleo en las fases adversas del ciclo económico, lo que es el comportamiento cásico de esta variable socioeconómica regional y esta es, en sí misma, la justificación y el

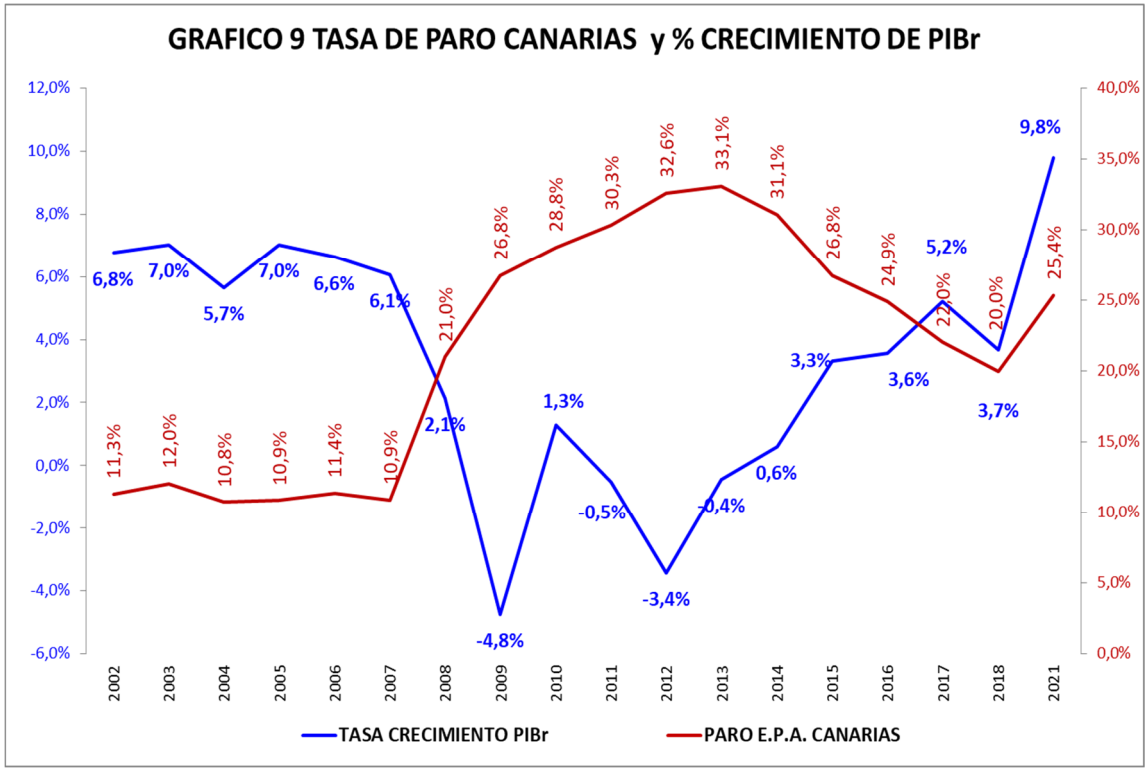
fundamento de que el propio régimen especial canario se ocupara de incluir políticas económicas tendentes a neutralizar dicho fenómeno, ya desde sus primeros esbozos, pero lo cierto es que la realidad presupuestaria y laboral es que no cumplen una función definitiva para erradicar el problema, como se evidencia en este trabajo y, por ello, para ser ambiciosos quizás se deben concebir mecanismos de fundamento anti cíclicos y de estabilización automática e incluirlos en el REF.

En el análisis de largo plazo del **gráfico 8** adjunto se justifica lo expuesto y se informa de los diferenciales que puede adquirir el desempleo en Canarias respecto del dato a nivel nacional, los que en dichos ciclos adversos pueden llegar a ser próximos a los dos dígitos (+9,1 p.p.), obsérvese en dicho gráfico como tasas de desempleo del orden del 25%, 28% y 33% se adquieren con una inmediatez temporal preocupante. Siendo esta peculiaridad la que el estamento político-administrativo debe tener en cuenta al desarrollar presupuestariamente las políticas de empleo del REF, que con toda seguridad deben ser revisadas de cara al futuro.



Acudiremos a los **gráficos 9 y 10** descriptivos y que nos pone en relación dichas políticas de empleo del REF presupuestario, con la evolución de la economía regional y con el desempleo en Canarias, el primero nos señala, nuevamente, el comportamiento clásico de esta variable socioeconómica y se ha diseñado para

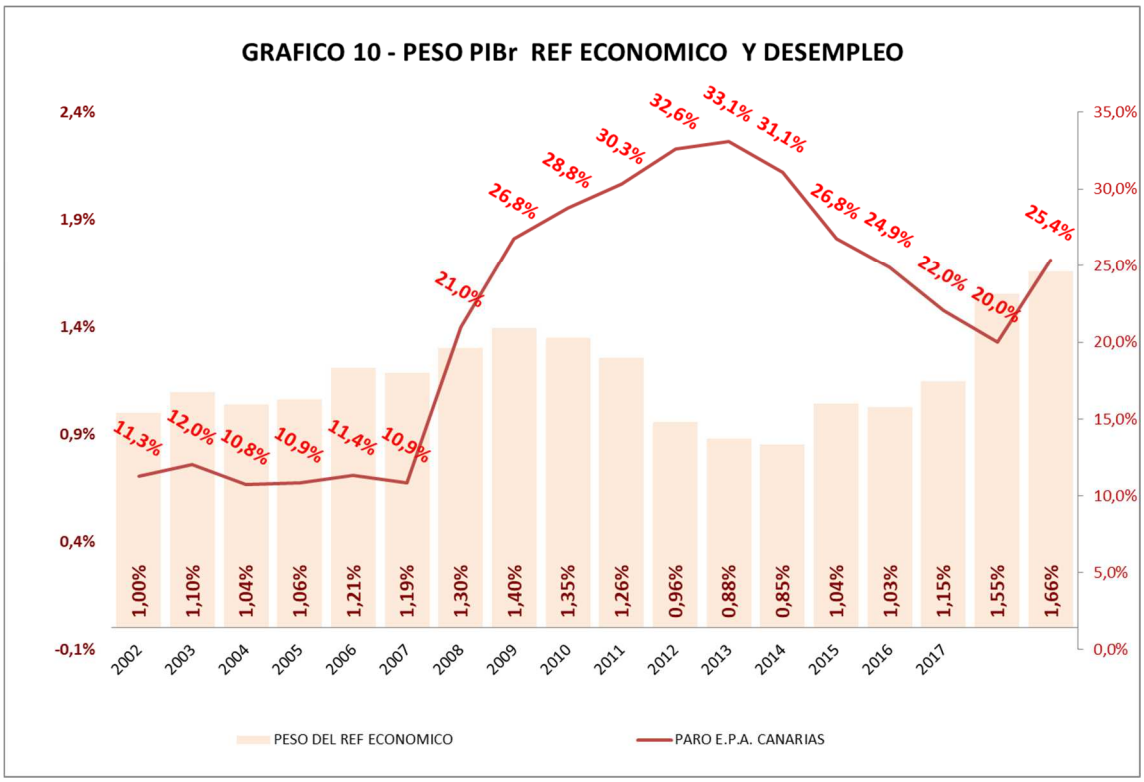
ayudar a visualizar como se cruzan rápidamente la curva decreciente de descenso del PIBr con la de incremento de la tasa de desempleo en la economía regional canaria; nos muestra con nitidez como la fase recesiva produce inmediata y sistemáticamente nuevas y graves caídas del empleo.



(*) La tasa de paro de 2021 se corresponde con el Paro Registrado del 1º Trimestre

El REF económico sin duda es una herramienta que genera empleo, pero como amplio panel de medidas económicas debería tener algo más que decir en términos de política anti cíclica y no solamente de cara al desarrollo de la economía de Canarias así,

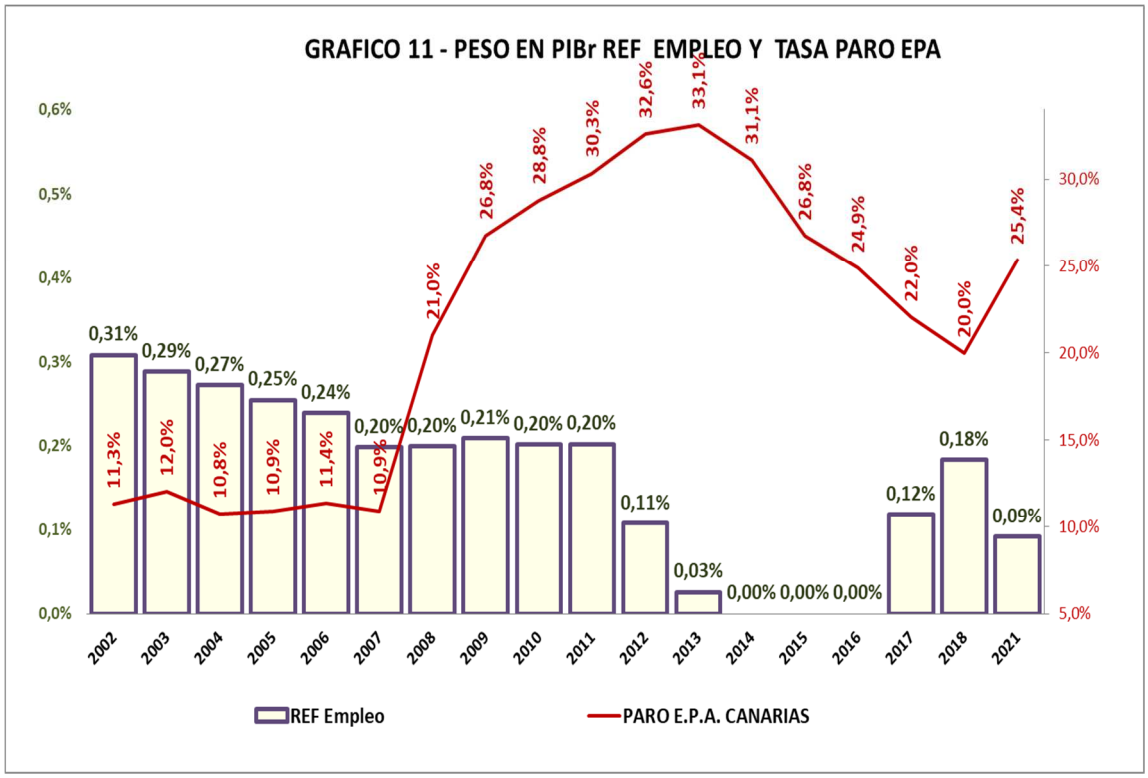
En primer lugar, en la síntesis del presupuesto de ejecución del régimen económico del REF que se ha presentado anteriormente, se nos va a permitir ahora valorar la relación del conjunto del REF económico representando su peso con respecto del PIBr y poniéndolo en relación con la evolución del desempleo regional, **gráfico 10**, su análisis nos señala que, en su grado de incidencia económica, se nos muestra ineficaz en la lucha contra el paro, nuevamente, dado el carácter pro cíclico de las medidas régimen económico, consideradas ahora en su conjunto, visto que tienden a disminuir su importe en sentido inverso al del crecimiento del paro (véase en el gráfico de 2009 a 2016).



Tampoco podrá afirmarse que en fases expansivas o de crecimiento esta política fiscal del Estado, el conjunto del REF económico, resulte eficaz puesto que normalmente el paro en Canarias no suele ser inferior al del conjunto de la nación (a excepción del primer lustro de implantación del REF, ver gráfico 8 de largo plazo y de paro canario).

En segundo lugar, y por último, la síntesis del presupuesto de ejecución del régimen económico del REF, en apartados funcionales, nos permite ahora poner directamente el foco en las dotaciones de las "políticas REF de empleo" y relacionarlas **directamente** con la evolución de la economía y del empleo en la región canaria tal como se ha hecho en el ejercicio anterior.

Esta política del REF desarrollada por el nivel fiscal estatal, relativa exclusivamente al fomento del empleo en Canarias, llegó a suponer un peso relativo de un 0,31% con respecto del PIBr en el año 2002, evoluciona disminuyendo constantemente entre 2002 y 2011, para posteriormente llegar a desaparecer, véase de 2012 a 2016, precisamente en los ejercicios de mayor necesidad de paliativos al fenómeno del desempleo en Canarias.



Estas políticas se recuperan pero tímidamente, entre 2017 y la actualidad, si bien desajustadas con el fenómeno de paro en Canarias, lo que nos muestra que las decisiones soberanas del diseño presupuestario están más alineadas con las posiciones políticas de cada legislatura que con los fundamentos económicos regionales que las justificarían.

Adicionalmente tenemos que añadir y recordar que el denominado PIEC no es un instrumento exclusivo del REF de Canarias, aunque si su origen, porque la instancia estatal lo ha venido extendiendo a otras regiones del país (como en otras políticas originarias del REF), sobre lo que no presentamos objeción pero sépase que esta puede que sea una de las causas del desacoplamiento de la política fiscal comentada con las realidades de la región ultraperiférica que es Canarias.

Observamos gráficamente la incoherencia que se manifiesta entre las trayectorias divergentes de ambas variables, que certifica que la confección del presupuesto es ajena al dato de las necesidades a cubrir, ello sucede ya desde 2008 pero esa grave falta de correlación que se agudiza entre 2012 y 2017 llegando incluso a desaparecer por completo entre los años 2013 y 2016, y que nuevamente resulta preocupante el último año observado de 2021;y que pone en cuestión el apoyo específico de la política de lucha contra el desempleo de Canarias vía régimen económico del REF o, quizás y mejor dicho, a los interpretes de dicha política que

han exigido constantes esfuerzos de negociación anual para logra su ejecución presupuestaria.

Ejemplo positivo de medida con probable efecto anti cíclico, pero ajena al REF, puede ser la adoptada Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su Disposición final vigésima, modificando específicamente para Canarias la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley **y vigencia indefinida**, añade un nuevo apartado 5 bis, al artículo 4 de la Ley 3/2012.

Este vienen a establecer que en el "contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores" en el supuesto de contrataciones bajo esta modalidad que se realicen con trabajadores desempleados, inscritos en la Oficina de Empleo para prestar servicios en centros de trabajo ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, darán derecho a bonificaciones, durante tres años, con los siguientes porcentajes en la cuota empresarial de la Seguridad Social: 90% el primer año, 70% el segundo año y 40% el tercer año; según tramos de edad menor o mayor de 45 años y en el supuesto de que las contrataciones se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado, el porcentaje a bonificar será del 100% por idéntico periodo, bonificaciones que son compatibles con otras ayudas públicas previstas con la misma finalidad."

Adicionalmente también nos cabe recordar el tratamiento específico dado, primeramente, por la Disposición adicional quinta de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, al Plan Integral de Empleo de Canarias, actualmente contemplado en la Disposición adicional tercera, del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la **Ley de Empleo**, que supone una indicación del legislador general al ejecutivo en relación con Canarias[5].

Supone el autor que, con la aplicación conjunta de este tipo de medidas y debidamente apalancadas con consignaciones adecuadas en el estado de gastos, y

[5] Disposición adicional tercera. Plan integral de empleo de Canarias.
Considerando la situación económica, social y laboral de Canarias, dada su condición de región ultraperiférica derivada de su insularidad y lejanía reconocida por el artículo 138.1 de la Constitución Española y por el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, teniendo en cuenta los fondos estructurales, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en orden a incrementar el empleo en su territorio, el Estado podrá participar en la financiación de un Plan integral de empleo que se dotará, de forma diferenciada, en el estado de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, para su gestión directa por dicha comunidad autónoma, no integrado en la reserva de crédito a que se refiere el artículo 18.h) y que será independiente de la asignación de los fondos de empleo de ámbito nacional, regulados en el artículo 21, que le correspondan.

adecuadas políticas de gestión, se debe adquirir la potencia necesaria para conjurar las altas tasas de desempleo que de forma estructural aquejan la economía canaria.

Solo se puede concluir que, vistas las partidas y dotaciones, a la luz del análisis del ciclo económico y de la evolución del empleo en Canarias, nos resulta difícil justificar el comportamiento presupuestario de este subconjunto del gasto del Estado especialmente, entre 2012 y 2016, ejercicios de una extrema gravedad para la sociedad canaria desde la óptica del empleo.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

El método que se ha seguido en el presente documento de trabajo ha elegido la visión práctica, alejada de los planteamientos jurídicos y doctrinales, ofreciendo los datos y las gráficas[6] que permitan al lector trabajar con ellas y obtener sus propias conclusiones, esperando con ello contribuir a una mejor comprensión del funcionamiento real del régimen económico del REF.

No obstante el autor ha introducido alguna valoración propia que seguidamente, a modo de resumen, se recopilan como colofón de este trabajo,

1. En el período 2002-2012 se produce una gran regularidad en la mayoría de las políticas aplicadas presupuestariamente e importes aplicados y en términos corrientes nos señalan también un importante crecimiento presupuestario de las políticas destinadas al transporte, cuantificado en el 62,4% medido entre el primer y último año de la serie estadística.

2. El periodo 2012-2016 la política de austeridad implementada en el Estado afecta con intensidad, y por primera vez, a las dotaciones del régimen económico, no recuperándose los valores normalizados con anterioridad hasta el ejercicio de 2017 y siguientes.

3. En el período entre 2018 y 2021 se produce un importante salto cuantitativo de las cifras del régimen económico, si bien está concentrado casi exclusivamente en una única de sus políticas, que es la de subvención al

[6] Todas las tablas, cuadros y gráfico son de elaboración propia, en base a datos oficiales del INE y de los Presupuestos Generales del Estado.

tráfico regulares marítimo y aéreo de personas residentes en Canarias y en segundo lugar en la destinada a paliar el coste del tráfico de mercancías.

4. Desde la óptica funcional hemos apuntado que la gran política presupuestaria ha sido en todo momento la relativa a la neutralización de los mayores costes del transporte y a garantizar la conectividad de canarias con el continente europeo, si bien se aprecia cierto efecto sustitutivo sobre otras políticas REF presupuestadas.

5. Del estudio realizado se desprende que el "régimen económico presupuestario dedicado a Transportes" tienen un elevado peso en el conjunto del gasto REF del Estado, en la actualidad del 77,3% del presupuesto lo que supone un peso sobre el PIBr dl 1,28%, en detrimento del resto de políticas económicas y, desde esa óptica, parece al autor como recomendable el abandonar tácticas de reivindicación de tales gastos a favor de elegir aquellas opciones del REF actualmente minusvaloradas y que inciden en la muy necesaria diversificación de la economía de Canarias.

6. Se justifica la recomendación debido a que el disperso grupo de medidas REF de desarrollo económico solo empiezan a adquirir protagonismo presupuestario tras la reforma de 2018, si bien y dado que han tenido un escaso recorrido relativo el autor es de la opinión que se precisa profundizar en la aplicación presupuestaria de aquellos artículos que históricamente han tenido menor atención, a pesar de estar bien orientados, tales como son los referentes a las políticas de diversificación, de innovación, de tecnologías de las comunicaciones, de fomento de la competitividad y de la internacionalización, etc.

7. Las políticas económicas dedicadas al fomento del empleo han tenido una importante consideración inicial y, sin embargo, han sufrido drásticos recortes presupuestarios (entre 2012 y 2016).

   Por ello se ha señalado que su praxis debería haber sido justamente la opción contraria a la que se ha ejecutado realmente, siendo quizás esta política la que requiere un rediseño de mayor contendido anti cíclico entre todas las que actualmente están incluidas en el régimen especial canario.

8. El volumen del Presupuesto del Estado dedicado a Canarias y vinculado al aquí denominado "régimen económico" del Régimen Económico y Fiscal, ha llegado a suponer un peso del 1,4% sobre el PIBr de Canarias en 2009, justo antes de la anterior crisis económica, es decir, durante el ciclo económico canario de estabilidad y de crecimiento; actualmente tras la reciente reforma específica del REF "transportes" y la del conjunto del propio REF en 2018, el último dato de 2021 nos sitúa su peso relativo en el 1,66% del PIBr.

   En todo el periodo 2002-2021, ambos inclusive, el promedio de peso sobre el PIBr ha supuesto un 1,17%; este dato nos debe indicar que existe una estable contribución al crecimiento regional sin perjuicio de su diversa eficacia funcional, según políticas, dada la multiplicidad de instrumento que componen esta cara económica del REF.

9. Otra conclusión es la de que, sin perjurio de dicha contribución, el mejor comportamiento económico de Canarias hasta 2009 no se encuentra directamente apoyado en los mecanismos e instrumentos económicos del REF. La posterior reactivación de la economía canaria a partir de 2014 tampoco nos muestra correlación con este tramo régimen económico, puesto que es la etapa de mayor ausencia de créditos presupuestarios afectos en el presupuesto del Estado y, por otra parte, conocemos que la mejoría se justificaría más bien por el buen desempeño en el sector exterior vía balanza del turismo.

10. Recuérdese el descenso acusado de los importes presupuestados entre 2012 y 2016, momento en que la Administración Central del Estado impulsó recortes graves que invalidaron el posible, pero no garantizado, carácter estabilizador y de soporte de la instancia fiscal central a la economía regional canaria que, por su intrínseca debilidad, reacciona virulentamente en las fases de recesión económica muy especialmente en materia de empleo.

11. Dicha política fiscal Estatal nos ha mostrado también una grave incomprensión del significado del REF, y de sus objetivos últimos como herramienta de nivelación ultraperiférica, que ocasionalmente fue sacrificado para la obtención de mediocres resultados presupuestarios generales puesto que la escala del régimen económico de Canarias, mostrada anteriormente, tiene una leve significación cuantitativa en las macro magnitudes del Estado.

12. El marcado carácter pro cíclico del REF invitan a una reflexión ante futuras reformas y sobre la necesidad de dotarle de un perfil más activo de cara al desarrollo económico también desde la óptica del ciclo económico, acentuando su carácter estabilizador de la economía regional en las etapas de recesión.

Canarias es usufructuaria del REF pero también la economía regional es su "rehén" y debido a la contrastada escasa voluntad de traslación de los preceptos del régimen especial a los Presupuestos Generales del Estado se ha generado una dialéctica de negociación permanente entre las administraciones central y canaria; con el resultado práctico de que, el mandato legal económico-financiero, se ejecuta al albur de la coyuntura política y con resultados desiguales más frecuentemente de lo necesario para lograr cierta estabilidad en las dotaciones económicas de desarrollo y ejecución del REF.

Este fenómeno funciona en sentido contrario al de la propia intención del legislador y del pacto Estado-Canarias, sellado en el momento de la adhesión a la Unión Europea del que, por cierto, es fedatario el propio REF, y que no es otra que la de estabilizar y neutralizar los hándicaps de la región ultraperiférica con un "recurso permanente" al compromiso presupuestario y nivelador por parte del Estado Español.

Esta situación viene produciendo en la sociedad canaria la impresión generalizada de falta de efectividad del Régimen Económico y Fiscal (REF) y de las políticas fiscales desarrolladas en los últimos años, muy especialmente durante la crisis anterior (2008), lo que ha justificado también la permanente demanda política canaria ante la Institución central de "blindaje del REF", aspiración nunca lograda ni a lograr salvo reforma Constitucional, a juicio de su Alto Tribunal, como es ya experimentado en nuestra región.

En este sentido no podemos perder de vista que el "coste de oportunidad" que supone, para el nivel estatal, aplicar dotaciones presupuestarias para Canarias, es decir "políticas económicas singulares del REF canario", necesariamente ultraperifericas, siempre resulta mucho más elevado con respecto del que representaría la dotación de medidas horizontales que afectan a más territorios y otorgan una inmediata y mayor rentabilidad política.

Por el nivel público que ocupan las instituciones de la Comunidad Autónoma, en el seno de la organización del Estado, se debe ejercitar un papel clave en la

ejecución del REF y no solamente en su desarrollo normativo, en defensa de sus competencias planificadoras regionales y en concordancia con el apoyo expreso del contenido legislativo del propio REF y de sus múltiples blindajes, puesto que la evidencia práctica nos muestra que dependiendo de la calidad de ejecución de los instrumentos contemplados normativamente se puede alterar muy profundamente el signo de los resultados obtenidos.