

XI ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

INCIDENCIA DEL VIGENTE SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN EL NIVEL DE DISCRECIONALIDAD PRESUPUESTARIA DE CASTILLA Y LEÓN *

Juan Carlos Gamazo Chillón (PTUN de Economía Aplicada)¹,
Eva Vicente Hernández (PRAS de Economía Aplicada),
Susana Anibarro Pérez (PTUN de Derecho Financiero)
Universidad de Valladolid,
Valladolid

Resumen

La pretensión del gobierno regional de nuestra Comunidad Autónoma, al igual que el resto de Comunidades Autónomas (CC.AA.), es gozar del máximo nivel de autonomía a la hora de fijar su política presupuestaria. Obviamente esta autonomía se ve limitada por distintos aspectos, y uno de ellos, y precisamente no poco importante, son los gastos políticos ya comprometidos previamente. El objetivo básico de este trabajo consiste en elaborar y aplicar, a partir de alguna investigación seminal en esta materia, una metodología que nos permita analizar la evolución del margen de discrecionalidad presupuestaria del que han gozado nuestras autoridades políticas y determinar si las sucesivas modificaciones en los modelos de financiación autonómica han conllevado un mayor grado de discrecionalidad en el diseño de las políticas presupuestarias en Castilla y León. Ver en suma, si la creciente autonomía financiera se acompaña de una mayor libertad presupuestaria, o, si por el contrario, esa autonomía financiera lo que reporta finalmente es la asunción, por parte de las CC.AA., de un mayor volumen de gasto ya comprometido que coarta la maniobrabilidad presupuestaria de los gobiernos autonómicos.

Códigos JEL: H61, H72 y K34.

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación BJU2002-00274 financiado por la Dirección General de Investigación (Ministerio de Ciencia y Tecnología).

¹ Departamento de Economía, Facultad de Derecho, Plaza Santa Cruz, 47.002, Valladolid (Spain). Tfno.: 983-423554, Fax: 983 423215, E-mail: gamazo@der.uva.es

I. INTRODUCCIÓN.

El deseo de todo gobierno, ya sea estatal, autonómico o local, es poseer el máximo grado de libertad a la hora de diseñar sus presupuestos, sin embargo tal pretensión se puede ver coartada por decisiones de gobiernos de nivel superior o por acuerdos de gobierno del mismo nivel adoptadas previamente.

El objetivo básico de este trabajo consiste en elaborar y aplicar, a partir de alguna investigación seminal en esta materia, una metodología que nos permita analizar la evolución del margen de discrecionalidad presupuestaria del que han gozado nuestras autoridades políticas y determinar si las reformas en los modelos de financiación autonómica han conllevado un mayor grado de discrecionalidad en el diseño de las políticas presupuestarias en Castilla y León. Ver en suma, si la creciente autonomía financiera, inherente a estas reformas, se acompaña de una mayor libertad presupuestaria, o, si por el contrario, esta autonomía financiera lo que reporta finalmente es la asunción, por parte de las CC.AA., de un mayor volumen de gasto ya comprometido que coarta la maniobrabilidad presupuestaria de los gobiernos autonómicos. A tal efecto, pretendemos elaborar un índice que nos muestre el margen de discrecionalidad presupuestaria del gobierno de nuestra Comunidad Autónoma a partir de datos sobre gastos extraídos de documentos presupuestarios.

Sabemos que la autonomía financiera de la que gozan las CC.AA. se plasma en: a) libertad de decisión sobre el volumen de recursos financieros, b) libertad de decisión sobre la estructura de los mismos, y c) libertad de decisión sobre el destino de esos fondos públicos. El objeto de nuestra investigación se centra en este último aspecto de la autonomía financiera, en determinar qué porcentaje del gasto realizado por el gobierno depende de decisiones autónomas adoptadas por el mismo.

La importancia de este trabajo, a nuestro interesado entender, resulta evidente, ya que el índice de maniobrabilidad presupuestaria que pretendemos elaborar nos permite anticipar si un nuevo gobierno gozará o no de la suficiente libertad para implementar una política presupuestaria acorde con su programa votado por los electores. Además, el margen de discrecionalidad presupuestario puede

incidir también en la posible indisciplina presupuestaria de los gobiernos, ya que una escasa libertad presupuestaria puede tener su reflejo inmediato en una “huida del presupuesto” caracterizada por la indisciplina presupuestaria.

II. REFORMAS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.: UN CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA FINANCIERA.

La autonomía financiera de las CC.AA. goza de reconocimiento expreso en la Constitución, en particular en el artículo 156.1, el cual supone la concreción para el ámbito financiero de la más general proclamación de autonomía que se contiene en el artículo 137. Dicha autonomía financiera comporta la necesidad de atribuir a las CC.AA. un poder de decisión, tanto en la vertiente del gasto público, como en la vertiente del ingreso público.

En lo que al gasto público se refiere, en palabras del Tribunal Constitucional, la autonomía financiera de las CC.AA. *“no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”* (Sentencias 13/1992, de 6 de febrero y 68/1996, de 18 de abril). Por consiguiente, las CC.AA. tienen otorgado, en materia de gasto, el poder financiero que precise el desarrollo y ejecución de sus competencias.

Por lo que respecta a lo que a nosotros más nos interesa, la vertiente de los ingresos públicos, la autonomía financiera de las CC.AA. se perfila a través del artículo 157.1 de la Constitución, precepto en el que se establece el sistema de recursos financieros de los que las citadas Comunidades pueden disponer, de suerte que dichos recursos *“estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito.”* La concreta articulación de este sistema de recursos financieros se ha llevado a cabo por el Estado,

haciendo uso de la competencia atribuida por el artículo 157.3 de la Constitución, a través, como es de sobra conocido, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), desarrollada en determinados aspectos por otras leyes ordinarias dictadas al amparo de la misma².

Pues bien, no cabe duda de que en el modelo de financiación que inicialmente diseñó la LOFCA. de 1980, el peso fundamental en materia de ingresos públicos correspondía a las transferencias estatales en favor de las CC.AA., de modo que si bien se garantizaba la consecución de la suficiencia financiera, no era posible hablar de un grado relevante de autonomía financiera, esto es, de una verdadera capacidad de decisión en la vertiente del ingreso público. Resultan en este sentido paradigmáticas las palabras del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 68/1996, de 18 de abril, cuando afirma que el sistema diseñado por la LOFCA. *“ha optado por establecer una Hacienda autonómica de transferencia, en la que el grueso de los ingresos procede del Presupuesto estatal a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y, en su caso, del Fondo de Compensación Interterritorial y de las asignaciones niveladoras.”* Ello se debía ciertamente a la escasa incidencia que en el sistema de financiación de las CC.AA. tenían los tributos propios a los que se refiere la letra b) del artículo 157.1 de la Constitución, como consecuencia de las importantes limitaciones que tanto la Constitución como la LOFCA imponen a su establecimiento; y asimismo, al hecho de que en la regulación inicial de los impuestos cedidos por el Estado a las CC.AA., más que de una cesión de impuestos de lo que se trataba era de una mera cesión del producto de la recaudación de los mismos, sin ningún tipo de competencia normativa sobre ellos, de modo que tampoco a través de este recurso se obtenían por las CC.AA. mayores dosis de poder tributario, y en definitiva de autonomía financiera, puesto que en puridad los impuestos cedidos actuaban como una vía más de participación, si bien territorializada, en los ingresos del Estado. El modelo de financiación para 1992-1997 no supuso ningún avance

² Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía; y Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

significativo en términos de autonomía financiera ya que se confirmó el protagonismo de las transferencias del Estado, puesto que la cesión parcial sin competencias normativas a favor de las CC.AA. del IRPF no fue más que una mera participación territorializada en los ingresos del Estado, como si la PIE (participación en los ingresos del Estado) se hubiese desdoblado.

La situación descrita en líneas anteriores experimentó un importante cambio con ocasión del modelo de financiación autonómica acordado para el quinquenio 1997-2000, el cual va a propiciar, aparte de la consabida e imprescindible modificación de la LOFCA por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, la aprobación de una nueva Ley de Cesión, a saber, la Ley 14/1996, de 30 de diciembre. A través de estas normas, no sólo se va a ampliar la gama de impuestos cedidos por el Estado a las CC.AA., sino que además, junto a la cesión de la recaudación, se va a prever la cesión de competencias normativas sobre los impuestos objeto de cesión. Con ello lógicamente se persigue, como expresamente se advierte en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de Cesión, dotar al sistema de financiación de las CC.AA. de una mayor corresponsabilidad fiscal, concepto íntimamente vinculado con el de autonomía, en tanto en cuanto supone la contribución por parte de cada Administración, en la medida de lo posible, a la autofinanciación de sus necesidades de gasto sobre la base de sus propias decisiones políticas³. Qué duda cabe que en la medida en que las CC.AA. pasan a tener competencias normativas sobre ciertos elementos de la estructura de los impuestos estatales cedidos, van a gozar de discrecionalidad para influir en el volumen de su recaudación. De hecho, el Tribunal Constitucional no es ajeno a este cambio, advirtiendo en su Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, que *“no cabe duda alguna que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado de los Presupuestos Generales de Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de «corresponsabilidad fiscal» y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de*

³ Un estudio más amplio sobre el concepto de corresponsabilidad fiscal, puede consultarse Suárez Pandiello (2000), en especial la página 210.

recursos como fuente principal de ingresos de Derecho público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001..., para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas «corresponsables» del mismo». Con este modelo (1997-2002) las CC.AA. dependen menos de las transferencias del Estado (PIE) y bastante más de lo que sus ciudadanos paguen vía impuestos.

El vigente modelo de financiación autonómica, acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 27 de Julio de 2001 y que entró en vigor el 1 de enero de 2002 para el conjunto de las CC.AA. de régimen común, no ha hecho sino profundizar en la línea del anterior modelo, al ampliar nuevamente tanto las figuras impositivas objeto de cesión, como las competencias normativas cedidas con las mismas, lo que ha vuelto a hacer preciso una modificación de la LOFCA, por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, así como la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. De esta forma, se vuelven a ampliar los niveles de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., y consiguientemente sus niveles de autonomía financiera, al atribuirse nuevas fuentes de recursos y cederse nuevas competencias para adoptar normas que van a influir de manera decisiva en el montante de sus ingresos. Con el objetivo de aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal se modifica la estructura de la financiación autonómica, incrementando el peso de los ingresos tributarios y reduciendo el de las transferencias procedentes del Estado, así mientras que en el anterior modelo de financiación la capacidad fiscal media de las CC.AA. (entendido como el porcentaje de necesidades financieras cubiertas por tributos) era del 23,32%, con el nuevo modelo este valor se sitúa en el 66,04%, un incremento por tanto del 283%.

El nuevo modelo basa su funcionamiento en la participación en una “cesta de tributos” constituida por:

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, mediante una cesión del 33% de la tarifa y una amplia capacidad normativa en materia de tarifa y deducciones.
2. Impuesto sobre el Valor Añadido, con una participación territorializada del 35% según los índices de consumo territoriales certificados por el INE. En este caso no se cede ninguna capacidad normativa.
3. Impuestos Especiales sobre Labores del Tabaco, Alcohol y Bebidas Derivadas y Productos Intermedios, Cerveza e Hidrocarburos con una participación territorializada del un 40% de la recaudación estatal. La capacidad normativa de estos tributos se la reserva el Estado.
4. Impuesto Especial sobre la Electricidad con una cesión del 100% del rendimiento del impuesto en cada territorio autonómico. El Estado también se reserva la capacidad normativa.
5. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o Matriculación, se cede a aquellas CC.AA. donde se matricule por primera vez el vehículo en cuestión. Las CC.AA. tienen competencia normativa para incrementar en un 10% el tipo de gravamen.
6. Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, se cede a las CC.AA. el rendimiento de este impuesto producido en cada una de ellas. Los recursos obtenidos a través de este instrumento financiero se destinaran íntegramente a gastos sanitarios. Se cede a las CC.AA. competencias normativas sobre su puesta en vigor y sobre su tarifa.
7. A todo ello habría que sumar los tributos cedidos denominados clásicos (Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Patrimonio, Juego y las Tasas afectas a los servicios transferidos) con sus correspondientes competencias normativas (tipos, deducciones y bonificaciones para los tres primeros y total para el de Juegos)

Muestra también de esta profundización en la autonomía financiera es la desaparición en este nuevo modelo de las garantías financieras existentes en

períodos anteriores, las CC.AA., al participar de una cesta de tributos muy parecida a la del Estado, correrán la misma suerte financiera que éste.⁴

III. METODOLOGÍA⁵.

Tras este somero repaso de la evolución del sistema de financiación autonómico, pasamos a centrarnos ya en el que constituye el objeto principal de nuestro trabajo: el estudio del grado de discrecionalidad del que ha gozado el gobierno de Castilla y León en los últimos 15 años para decidir sobre el destino final de los recursos con que cuentan en cada ejercicio presupuestario.

La metodología que en principio vamos a utilizar para cuantificar el grado de discrecionalidad presupuestaria supone clasificar los gastos públicos en tres categorías distintas en función de la libertad del gobierno regional para determinar su destino final⁶, y así tendremos:

1. Gastos públicos con discrecionalidad plena o alta (GPD): los gobiernos regionales gozan de total o muy amplia libertad para determinar la cuantía y el destino de estos gastos.
2. Gastos públicos con discrecionalidad media: en este caso el gobierno regional se encuentra limitado en cuanto al destino y cuantía de este tipo de gastos.
3. Gastos públicos con discrecionalidad nula o baja (GPND): no existe ninguna capacidad por parte del gobierno regional para fijar ni el volumen ni el destino final de estos gastos.

⁴ No obstante, se establece una garantía de mínimos de acuerdo con la cual se asegura que ninguna C.A. reciba menos recursos financieros que los recibidos en 1999 y, por otro lado, dentro del bloque general de financiación, actúan las siguientes reglas de modulación: 1) la tasa media de crecimiento de cada C.A. no podrá superar en más de un 75% la tasa media de crecimiento del conjunto de CC.AA.; 2) el índice medio de crecimiento de aquellas CC.AA. cuya renta per capita sea inferior al 70% de la renta per cápita media del conjunto de CC.AA. Por último, y en relación al gasto sanitario, se dispone que durante los tres primeros años de vigencia del modelo el Estado garantizará un crecimiento de los recursos sanitarios igual al incremento del PIB nominal medido a precios de mercado y las CC.AA., por su parte, se comprometen destinar a las necesidades sanitarias al menos la cuantía inicial establecida para estos gastos actualizada con el índice de crecimiento del ITE.

⁵ La metodología que se va a utilizar en este estudio es la ya utilizada en trabajos previos, fundamentalmente en Barberán (2003) y, en menor medida, Gómez et Alia (1990).

⁶ Obviamente, por tanto, el análisis en la discrecionalidad en la vertiente de los ingresos públicos, ya que consideramos que lo relevante para determinar el margen de maniobra presupuestaria esta en función de los gastos y no de lo ingresos públicos.

No obstante, para facilitar la operatividad de esta metodología, así como para poder comparar los resultados obtenidos con los alcanzados en trabajos previos ya citados, estas tres categorías las reducimos a dos: gastos públicos que permitan plena discrecionalidad al gobierno regional y gastos públicos con discrecionalidad nula. Suprimimos la segunda categoría y los gastos asignables a ella los reasignamos a una de las otras dos categorías. Lo cual, obviamente, simplificará en gran medida la parte “empírica” del presente trabajo. Por tanto asignamos los gastos públicos presupuestados a una de estas categorías:

1ª Gastos Públicos Discrecionales (GPD).

2ª Gastos Públicos No Discrecionales (GPND).

Con el propósito de analizar si el nivel de discrecionalidad presupuestaria de nuestra C.A. se ha visto sustancialmente modificado a raíz de la implementación del nuevo modelo de financiación autonómico, examinamos las principales magnitudes presupuestarias en Castilla y León durante un período de 15 años. Los datos con los que hemos trabajado proceden de los informes anuales elaborados por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas Ejercicio (1995-2002)”, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, “Informe sobre la Financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas Ejercicio (1996-1999)”, y de los “Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León” (1990-2003) elaborados por la Consejería de Economía y Hacienda de esta C.A. Hemos desechado la opción de trabajar con valores liquidados porque, aún reconociendo su mayor proximidad a las políticas finalmente adoptadas por los gobiernos regionales, carecemos de los correspondientes a los últimos ejercicios presupuestarios, ejercicios (2002 y 2003) en los que se ha aplicado ya el nuevo sistema de financiación regional.

Pasamos a continuación a examinar la estructura presupuestaria de los gastos en Castilla y León y su adscripción a una de las categorías de (no) discrecionalidad antes descritas. La clasificación de los gastos públicos en los documentos presupuestarios de Castilla y León, atendiendo a que bienes o

servicios se adquieran mediante la utilización de los recursos públicos, distingue los siguientes capítulos:

- Capítulo I: Gastos de personal.
- Capítulo II: Gastos en bienes corrientes y servicios.
- Capítulo III: Gastos financieros.
- Capítulo IV: Transferencias corrientes.
- Capítulo VI Inversiones reales.
- Capítulo VII Transferencias de capital.
- Capítulo VIII: Activos financieros.
- Capítulo IX: Pasivos financieros.

Analizamos ahora la composición de cada uno de esos capítulos del estado de gastos, a efectos de imputarlos a una de las dos categorías en que los hemos clasificados, para obtener así la herramienta que nos indique el margen de maniobra presupuestaria del que gozan los gobiernos.⁷

a. Gastos de personal.

Los gastos recogidos en el Capítulo I otorgan, con carácter general, una escasa libertad a los gobiernos para determinar su destino y cuantía. Así, en el caso del personal funcional el margen de maniobra de los gobiernos es prácticamente nulo, no existe ni la posibilidad de determinar libremente la subida salarial anual y mucho menos la facultad para prescindir de sus servicios. Lo mismo cabe decir de personal laboral fijo. Estos dos artículos los recogeríamos en nuestra segunda categoría: gastos públicos no discrecionales (GPND).

Sin embargo, en los gastos de personal correspondientes a altos cargos, personal eventual de gabinete, laboral eventual y otro personal el grado de flexibilidad de los gobiernos es mucho mayor, por lo que los podemos englobar dentro de la primera categoría: gastos públicos discrecionales (GPD).

⁷ Debemos precisar, con carácter previo, que todo gasto que responda a compromisos plurianuales, independientemente del tipo de gasto que se trate, lo clasificaremos como gasto público con discrecionalidad nula.

Los gastos correspondientes al artículo 16, incentivos al rendimiento, los consideramos también como discrecionales, aun reconociendo de antemano las posibles objeciones que esto conlleva. En el resto de gastos de personal (cuotas y prestaciones a cargo de la comunidad y otros gastos sociales a cargo de la comunidad) hemos optado por distribuirlos proporcionalmente según el peso de los distintos tipos de empleados (funcionarial y laboral fijo, por un lado, y el resto, por otro).

b. Gastos en bienes corrientes y servicios.

Al igual que ocurría con los gastos del capítulo I, los gastos del capítulo II presentan una variedad de situaciones, en cuanto al grado de flexibilidad que conceden al gobierno respecto a la elección de su destino, que motiva una distinta clasificación por categorías de discrecionalidad.

Los gastos de arrendamientos y cánones parecen tener un alto nivel de inflexibilidad. Este tipo de gastos solo podrá eliminarse con cambios estructurales importantes (supresión en el suministro de determinados bienes o servicios públicos, sustituciones de inmuebles ajenos por propios, etc.), cambios que difícilmente se pueden acometer en períodos temporales cortos. Por lo tanto, estos gastos los imputamos a la segunda categoría: GPND.

Los gastos de reparación, mantenimiento y conservación otorgan también una escasa libertad a los gobiernos, ya que la cuantía final de los mismos depende de variables totalmente exógenas a los poderes públicos encargados de la elaboración-ejecución del presupuesto. Habrá que atender estas necesidades conformen vayan surgiendo y cuando surjan será necesario afrontarlas presupuestariamente. Estos gastos los incluimos, por tanto, en nuestra segunda categoría: GPND.

Los gastos comprendidos en el artículo 22, "Material de oficina y suministros", conceden también una escasa libertad a los gobiernos para fijar su volumen y destino. Se trata de gastos ajenos a decisiones gubernativas, sin poder de influencia en ellos. Los englobamos en la categoría de gastos públicos no discrecionales (GPND).

En el resto de gastos recogidos en este capítulo II, Comunicaciones, transporte y otros; Gastos diversos; Trabajos realizados por empresas; Indemnizaciones por razón de servicios y Gastos de servicios nuevos, consideramos que los gobiernos tienen suficiente libertad como para determinar la cuantía de recursos financieros destinados a cubrir estas necesidades. Todos estos gastos los caracterizamos como gastos públicos discrecionales.

c. Gastos financieros.

Este tipo de gastos los englobamos en la categoría de gastos públicos no discrecionales (GPND), ya que sobre ellos los gobiernos regionales no tienen ningún, o a lo sumo muy escaso, margen de maniobra. Téngase en cuenta que la principal partida de este capítulo III, en sus distintos artículos, es el pago de los intereses por la deuda pública y por los préstamos contraídos por gobiernos anteriores o por el mismo gobierno, sin posibilidad ninguna de poder ser controlados por el gobierno en cuestión.

d. Transferencias corrientes.

Los dos primeros artículos de este capítulo IV (Transferencias corrientes a los organismos autónomos administrativos y Transferencias corrientes a empresas públicas y otros entes públicos) estimamos que son gastos imputables a la categoría de no discrecionales (GPND), puesto que los gobiernos regionales, una vez creados estos organismos, se encuentran forzados a cubrir sus necesidades financieras. Si bien, podríamos pensar que estos gobiernos, en último término, tienen la potestad para hacerlos desaparecer (supresión, privatización, etc.), creemos que esto no es lo más frecuente. De acuerdo con el criterio que nosotros seguimos, la existencia de estos organismos vincula a los sucesivos gobiernos a su financiación.

Las transferencias corrientes a las Corporaciones Locales presentan un importante grado de flexibilidad para los gobiernos regionales, ya que éstas suelen estar recogidas en el Plan de Cooperación Local, cuya composición y destino de las distintas partidas permite bastante libertad a los sucesivos gobiernos regionales.

El resto de transferencias corrientes (a familias, a empresas privadas y a instituciones sin fines de lucro) ofrecen a los gobiernos regionales un amplísimo nivel de libertad para decidir sobre su destino y cuantía, por lo que las incluiremos dentro de la categoría de gastos públicos discrecionales (GPD).

e. Inversiones reales.

Salvo los compromisos plurianuales y las inversiones comprometidas en función de los recursos empleados (subvenciones finalistas) consideramos que en los gastos del capítulo VI, en todos sus artículos, los gobiernos regionales disponen de una amplia libertad para determinar su cuantía anual y su reparto final. Por lo que, con las salvedades antes mencionadas, los imputamos a la categoría de gastos públicos discrecionales (GPD).

f. Transferencias de capital.

Al contrario que lo que ocurría con las transferencias corrientes, consideramos que las transferencias de capital presentan una limitada variedad de situaciones atendiendo al grado de libertad de los gobiernos regionales para determinar su destino y cuantía. En particular, suponemos que las transferencias de capital que el gobierno regional otorga a organismos autónomos y empresas públicas no parecen estar sometidas a grandes restricciones para fijar su cuantía, por lo que los clasificamos como gastos públicos discrecionales (GPD).

El resto de transferencias corrientes, con las salvedades generales de compromisos plurianuales y aquellas afectadas por la procedencia de los recursos financieros, las catalogamos como gastos públicos discrecionales (GPD).

g. Activos financieros.

Consideramos que los gastos recogidos en el capítulo VIII (anticipos, préstamos, depósitos, fianzas, adquisición de acciones, etc.) permiten un amplio margen de maniobra presupuestaria a los gobiernos regionales, tanto en su

cuantía como en su destino. Por lo tanto, estos gastos los clasificamos como gastos públicos discrecionales (GPD).

h. Pasivos financieros.

Al contrario que en el caso anterior, en los gastos del capítulo IX (amortización de deuda pública y préstamos) los gobiernos no tienen libertad para determinar ni su cuantía ni su destino, ya que su devenir es automático sin ninguna posibilidad de intervención por parte de los gobiernos. Este es el motivo por el que los incluimos en la categoría de gastos públicos no discrecionales (GPND).

En el cuadro II del anexo final resumimos todo lo dicho sobre la clasificación presupuestaria de los gastos públicos en Castilla y León y su categorización como gastos públicos discrecionales o no discrecionales, en función de lo expuesto en párrafos anteriores.

IV. Resultados.

En el cuadro III recogemos los datos obtenidos sobre el gasto público discrecional en Castilla y León aplicando los criterios de clasificación establecidos en la sección anterior y de acuerdo con las magnitudes presupuestadas para nuestra región durante el período 1990-2003.

A la luz de este cuadro, y en función de la evolución del margen de maniobra presupuestaria, comprobamos que es factible diferenciar tres etapas:

1ª Ejercicios 1990 a 1995: durante esta primera fase observamos una clara tendencia decreciente en el margen de discrecionalidad presupuestaria. El gasto público discrecional pasa del 69,97% del total de gasto público presupuestado al 64,36%. Una reducción, por tanto, de algo más de 5 puntos porcentuales.

2ª Ejercicios 1996 a 1999 (ambos incluidos): en esta segunda etapa la tendencia es la contraria a la anterior, ahora la evolución de la discrecionalidad presupuestaria del gobierno regional de Castilla y León es creciente. El gasto público discrecional se incrementa del 68,86% del total de presupuestado al 73,24%, un aumento cercano a 5 puntos porcentuales. Llama poderosamente la atención como el año en el que se rompe la tendencia con la fase anterior,

1996, el cambio es especialmente brusco. Con un incremento en la ratio del margen de maniobra presupuestaria de prácticamente el 7% con relación al ejercicio anterior.

3ª Ejercicios 2000 a 2003: en esta última fase reaparece la tendencia decreciente en el grado de libertad presupuestaria. Vemos como el gasto público discrecional, con el que cuentan las autoridades regionales, cae del 62,84 al 59,49% sobre el total de gasto público presupuestado. Especialmente significativo es la reducción de este índice en los ejercicios 2000 (una reducción del 14,20% con relación al anterior ejercicio presupuestario) y el 2003 (un descenso del 3,18% con relación al año previo).

De lo visto anteriormente llama la atención lo acontecido en tres ejercicios presupuestarios, estos son: 1996, 2000 y 2003. En el primero de ellos, 1996, como ya hemos explicado anteriormente, se produce un cambio de tendencia en la evolución del margen de maniobra presupuestaria, cambio que coincide con un importante incremento en el volumen de gasto presupuestado. En este ejercicio el presupuesto de Castilla y León aumenta casi un 80% con respecto al anterior ejercicio (1995), en 1995 el gasto presupuestado eran unos 1381 millones de euros y esta cantidad casi se duplica en un año a pasar a ser 2483 millones en 1996. Este incremento en el gasto presupuestado tiene su razón de ser en las transferencias asumidas en este ejercicio por la Junta de Castilla y León: universidades, INSERSO, asistencia y servicios sociales, transportes terrestres, cámaras Agrarias, industria, defensa contra fraudes agroalimentarios y desarrollo rural. Por tanto, el sustancioso incremento experimentado en el volumen total de gasto público presupuestado, como consecuencia de la asunción de nuevas competencias, ha tenido una traslación automática en un crecimiento del margen de maniobrabilidad presupuestaria, ya que fundamentalmente los gastos que han crecidos han sido aquellos que hemos incluidos en la categoría de gastos públicos discretionales.

En el ejercicio presupuestario 2000 se produce otro cambio en la evolución del margen de maniobra presupuestario, este índice comienza a disminuir y, esto es quizás más importante, lo hace de forma muy brusca. Con un descenso en este ratio del 14% con relación al ejercicio presupuestario de 1999. Y

sorprendentemente, o tal vez no, en el año 2000 el volumen de gasto presupuestado experimenta también un importante incremento, casi del 50%, pasando de 3014 millones de euros en 1999 a 4510 en el año 2000. Este importante aumento en el volumen de recursos presupuestados vino motivado por la asunción de nuevas transferencias por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en concreto las competencias correspondientes a la enseñanza no universitaria. Dada la estructura de gasto que acompañó a esta transferencia, fundamentalmente gasto en personal fijo y en gasto de mantenimiento y reparación, se produjo un incremento mayor en el gasto no discrecional que en el discrecional, lo que explica esa considerable disminución en el nivel de discrecionalidad de los gobiernos regionales para diseñar las políticas presupuestarias.

En el año 2003 se incorpora en los presupuestos generales de Castilla y León la partida correspondiente a los gastos de asistencia sanitaria, antes gestionados por el desaparecido INSALUD. La asunción de esta nueva competencia supuso un aumento en el volumen total de gasto público presupuestado del 45%, pasando el volumen del presupuesto de 5148 millones de euros a 7442. Observamos como en este ejercicio presupuestario se ha producido una disminución en el nivel de autonomía presupuestaria, ya que el margen de maniobra presupuestario se redujo más de un 3%, al pasar de 61,44% sobre el total de gasto presupuestado en 2002 al 59,49% en 2003. Por tanto, la incorporación de las competencias sanitarias en los presupuestos generales de Castilla y León ha provocado un incremento en el volumen de gasto comprometido, lo que en último término limita la maniobrabilidad presupuestaria de los gobiernos regionales.

Queremos también llamar la atención sobre lo acontecido con el índice de maniobra presupuestario en los ejercicios presupuestarios de 1993, 1998 y 2002. La característica común de estos años es que en ellos se implementan presupuestariamente los nuevos modelos de financiación autonómica: el modelo de ampliación de competencias (1992-1996), modelo de autonomía y corresponsabilidad fiscal (1997-2001) y el modelo vigente (2002-...), respectivamente ¿Observamos alguna influencia de estos cambios de la

financiación regional sobre el nivel de flexibilidad presupuestario? En principio ninguna. En contra de nuestra hipótesis de partida, según la cual cambios en la financiación autonómica afectan al grado de discrecionalidad en el diseño de las políticas presupuestarias, comprobamos que en estos ejercicios no se ha producido ninguna variación sustancial en índice de maniobra presupuestario (en 1993 no se modifica la tendencia descendente, en 1998 continua la evolución ascendente, y en 2002 prosigue la evolución descendente iniciada en el año 2000).

El resultado final en la evolución del margen de discrecionalidad presupuestario es una disminución de algo más de 10 puntos porcentuales, medido sobre el total de gasto presupuestado anualmente. Así, mientras que en 1990 este índice representaba casi el 70% del gasto presupuestado (de cada 100 euros que el gobierno regional esperaba gastar sólo 30 de ellos estaban comprometidos por restricciones legales y acuerdos previos), en el ejercicio presupuestario 2003 este valor cae al 59,49% (en este año de cada 100 euros de los que disponen las autoridades regionales pueden fijar libremente el destino presupuestario de 40 de ellos).

Por tanto, en términos relativos, la libertad presupuestaria de la que gozan los gobiernos regionales para determinar la cuantía y el destino final de los gastos públicos en Castilla y León ha caído significativamente. Muy distinto, obviamente, sería si lo midiéramos en términos absolutos. En este caso el gasto público del que se puede disponer libremente en los presupuestos ha pasado de 685 millones de euros en 1991 a 4.427 millones en el 2003, un incremento cercano al 550%. Pero este incremento, por muy importante que nos pueda parecer, es inferior al aumento del 660% que durante el mismo período (1990-2003) han incrementado el total de gastos públicos presupuestados y al 925% que han aumentado los gastos públicos no discrecionales. A ello se debe que no resulte significativo el incremento, en términos absolutos, de la cuantía de gastos de la que libremente pueden disponer las autoridades políticas regionales.

V. Conclusiones.

La conclusión esencial, que aunque matizada después, podemos extraer de este trabajo es que la discrecionalidad presupuestaria de la que gozan las autoridades políticas en Castilla y León no se ha visto sustancialmente modificada como consecuencia de las sucesivas reformas habidas en la financiación autonómica. La creciente autonomía financiera que se ha otorgado a los gobiernos regionales con los nuevos sistemas de financiación no ha llevado un incremento paralelo en la autonomía presupuestaria. Esto es lo que ha acontecido, al menos, en Castilla y León durante los ejercicios presupuestarios en los que se implementado presupuestariamente las reformas de la financiación autonómica, años 1993, 1998 y 2002. Como hemos destacado en líneas anteriores, en ninguno de estos ejercicios se producen cambios sustanciales en la evolución y en la cuantía de la ratio de discrecionalidad presupuestaria con relación a ejercicios precedentes.

En función de los datos obtenidos en la sección anterior, podemos afirmar que las sucesivas reformas en la financiación autonómica, que han tenido como principio inspirador común el dotar a las CC.AA. de mayor autonomía financiera, no ha supuesto un incremento en la ratio de la maniobrabilidad presupuestaria. Más bien todo lo contrario, puesto que esta ratio ha pasado de un valor del 69,97%, en 1990, al 59,49%, en el 2003. Una disminución, por tanto, del 15% en los 14 ejercicios presupuestarios estudiados.

Sin embargo, debemos matizar lo manifestado en párrafos anteriores, en el sentido de que estamos suponiendo que la implementación de un nuevo modelo de financiación autonómico se realiza integra y automáticamente en un solo ejercicio presupuestario, lo cual no es cierto. El pleno desarrollo de un nuevo sistema de financiación puede requerir varios años. En un solo ejercicio fiscal difícilmente se pueden poner en funcionamiento las nuevas oportunidades recaudatorias que se conceden a las CC.AA. Además, que se otorguen estas posibilidades no implica que los gobiernos regionales hagan uso de ellas inmediatamente.

La asunción de nuevas competencias por parte de las CC.AA. y, obviamente, de nuevos recursos para su financiación, sí que incide en la ratio de discrecionalidad presupuestaria, pero no implica automáticamente un mayor peso de los gastos públicos discrecionales. El signo de esta influencia dependerá del tipo de gasto que acompañe a los nuevos servicios asumidos por las administraciones regionales. Así, en 1996 la ratio de la discrecionalidad presupuestaria cambia su tendencia decreciente por otra creciente y aumenta casi un 7% con relación al ejercicio anterior, y ello como consecuencia del incremento del 92% en la cuantía del gasto público discrecional al asumir la C.A. de Castilla y León nuevas competencias valoradas en torno a 1000 mil millones de euros. En el año 2000 se produce otro cambio en la tendencia en la evolución de nuestra ratio estudiada, en este caso el índice de margen presupuestario comienza a disminuir, con un descenso muy pronunciado en este ejercicio (del 14% con relación a 1999), y la explicación en nuestra opinión es, de nuevo, la asunción de nuevas competencias por parte de nuestra C.A. que van acompañadas con un importante incremento en los gastos públicos no discrecionales (107%), fundamentalmente aquellos relacionados con el pago al personal fijo de la administración. Por último, en el ejercicio 2003, año en el que se incorporan a los presupuestos de Castilla y León los gastos de asistencia sanitaria, se pronuncia más la tendencia decreciente en la autonomía presupuestaria, y ello motivado por el importante incremento que en este ejercicio se produce en los gastos públicos no discrecionales, gastos de personal fijo y gastos en reparaciones, mantenimiento y conservación de edificios.

En el año 2003 se incorpora en los presupuestos generales de Castilla y León la partida correspondiente a los gastos de asistencia sanitaria, antes gestionados por el desaparecido INSALUD. La asunción de esta nueva competencia supuso un aumento en el volumen total de gasto público presupuestado del 45%, pasando el volumen del presupuesto de 5148 millones de euros a 7442. Observamos como en este ejercicio presupuestario se ha producido una disminución en el nivel de autonomía presupuestaria, ya que el margen de maniobra presupuestario se redujo más de un 3%, al pasar de 61,44% sobre el total de gasto presupuestado en 2002 al 59,49% en 2003. Por

tanto, la incorporación de las competencias sanitarias en los presupuestos generales de Castilla y León ha provocado un incremento en el volumen de gasto comprometido, lo que en último término limita la maniobrabilidad presupuestaria de los gobiernos regionales.

En suma, lo que incide en mayor medida en el nivel de libertad presupuestaria no son los cambios en la financiación sino la asunción de nuevas competencias, con los consiguientes cambios en la estructura del gasto que esto ocasiona (por ejemplo, incremento en los gastos de funcionarios, o en gastos de reparación y mantenimiento de edificios, etc.).

Bibliografía.

Barberán, R.; (2003) “El margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas. Metodología y aplicación a Aragón”, X Encuentro de Economía Pública, Tenerife.

Consejo de Política Fiscal y Financiera; (2001) “Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”, 27 de Julio, Madrid.

Gayubo, P.; (2002) “Modelo de financiación: pobres resultados para Castilla y León”, Economía Castilla y León 2001, páginas: 48-52, El Mundo, Valladolid.

Gómez, J., et Alía; (1990) “Gasto comprometido del Estado”, Monografía nº 83 del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Hernández, A.; (2002) “Más atención al envejecimiento”, Economía Castilla y León, páginas: 60-63, El Mundo, Valladolid.

Junta de Castilla y León; (1990-2003) “Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Castilla y León, Valladolid.

Ministerio de Administraciones Públicas; (1995-2002) “Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 1997-2002”, Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, Madrid.

Ministerio de Hacienda; (1999-2002) “Informe sobre la financiación de las comunidades y ciudades autónomas. Ejercicio 1996-1999”, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Madrid.

Suárez, J.; (2000) “La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales”, Papeles de Economía Española, páginas: 208-231.

ANEXO

CUADRO II CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS GASTOS PÚBLICOS DE CASTILLA Y LEÓN EN FUNCIÓN DE SU DISCRECIONALIDAD

	Gastos Públicos Discrecionales	Gastos Públicos No Discrecionales
I. Gastos de personal		
	10. Altos cargos	
	11. Personal eventual de gabinete	
		12. Funcionarios
		13. Laboral fijo
	14. Laboral eventual	
	15. Otro personal	
	16 Incentivos al rendimiento	
	17. Cuotas y prestaciones	17. Cuotas y prestaciones
	18. Otros gastos sociales	18. Otros gastos sociales
II. Gastos en bienes corrientes y servicios		
		21. Arrendamientos y cánones
		22. Reparaciones, mantenimientos y conservación
		23. Material de oficina y suministros
	24. Comunicaciones, transportes y otros	
	25. Gastos diversos	

	26. Trabajos realizados por empresas	
	27. Indemnizaciones por razón de servicios	
	28. Gastos por servicios nuevos	
III. Gastos financieros		
		31. De deuda pública interior
		32. De préstamos del interior.
		33. De otras operaciones
		34. De depósitos, fianzas y otros
IV. Transferencias corrientes		
		41. A OO.AA. Administrativos
		44. A empresas públicas y otros entes públicos
	46. A Corporaciones locales	
	47. A empresas privadas	
	48. A familias e instituciones sin animo de lucro	
	49. Al exterior	
VI. Inversiones reales		
	60. Terrenos y bienes naturales	60. Terrenos y bienes naturales
	62. Edificios y otras construcciones	62. Edificios y otras construcciones
	63. Maquinaria, instalaciones y utillaje	63. Maquinaria, instalaciones y utillaje
	64. Material de transporte	64. Material de transporte
	65. Mobiliario y enseres	65. Mobiliario y enseres
	67. Equipos para procesos de información	67. Equipos para procesos de información
	68. Otro inmovilizado material	68. Otro inmovilizado material
	69. Inmovilizado inmaterial	69. Inmovilizado inmaterial
VII. Transferencias de		

capital		
	71. A OO.AA. Administrativos	
	74. A empresas públicas y otros entes públicos	
	76. A Corporaciones locales	
	77. A empresas privadas	
	78. A familias e instituciones sin animo de lucro	
	79. Al exterior	
VIII. Activos financieros		
	82. Concesión de préstamos al sector público	
	83. Concesión de préstamos fuera del sector público	
	84. Constitución de depósitos y fianzas	
	85. Adquisición de acciones dentro del sector público	
	86. Adquisición de acciones fuera del sector público	
IX. Pasivos financieros		
		90. Amortización de deuda pública interior
		91. Amortización de préstamos del interior
		93. Amortización de otras operaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

CUADRO III

Margen de discrecionalidad presupuestaria en Castilla y León (1990-2003)

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	G.P. PRESUPUESTADO	G.P.D.	% GPD	G.P.N.D.	% GPND
1990	903.948.133	632.489.590	69,97	271.458.542	30,03
1991	979.455.495	685.225.776	69,96	294.229.719	30,04
1992	1.122.641.148	783.643.444	69,80	338.997.704	30,20
1993	1.225.050.311	833.661.516	68,05	391.388.795	31,95
1994	1.307.132.890	875.004.129	66,94	432.128.761	33,06
1995	1.381.511.047	889.195.593	64,36	492.315.453	35,64
1996	2.483.312.568	1.710.128.785	68,86	773.183.783	31,14
1997	2.628.668.031	1.835.354.573	69,82	793.313.458	30,18
1998	2.762.870.680	1.963.393.885	71,06	799.476.795	28,94
1999	3.014.924.272	2.207.992.487	73,24	806.931.785	26,76
2000	4.510.773.845	2.834.438.348	62,84	1.676.335.497	37,16
2001	4.891.743.963	3.013.506.947	61,60	1.878.237.016	38,40
2002	5.148.688.135	3.163.596.171	61,44	1.985.091.964	38,56
2003	7.442.067.513	4.427.087.178	59,49	3.014.980.335	40,51

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de Castilla y León 1990-2003 (Junta de Castilla y León).