

# **¿SIRVE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA DISCIPLINAR EL SECTOR PÚBLICO? ANÁLISIS DE UN CASO CONCRETO\*.**

**Juan Carlos GAMAZO CHILLÓN**  
**Universidad de Valladolid**

El presupuesto, al menos teóricamente, no es tan sólo una mera previsión de gastos e ingresos, sino que es una estimación que obliga jurídica y políticamente al Gobierno correspondiente. Así se recoge, por ejemplo, en los artículos 98 y 107.2 de la Ley 7/1986 de 23 de Diciembre, Ley de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León. En este sentido, el presupuesto se convierte en un instrumento que sirve, o debiera servir, para disciplinar el Sector Público. Pero, ¿es realmente el presupuesto un instrumento que disciplina el Sector Público, o por el contrario es un documento meramente formal sin fuerza para controlar el crecimiento del gasto? Para intentar dar respuesta a esta pregunta estudiamos un caso concreto: la institución presupuestaria en Castilla y León y, más específicamente, los datos referentes a las modificaciones presupuestarias en dicha Comunidad Autónoma, durante el período 1985-1995. Por tanto, la finalidad última de esta comunicación es comprobar si el sistema presupuestario vigente en esta Comunidad conlleva fuertes trabas para acometer modificaciones en el documento presupuestario a lo largo de su período de ejecución.

\* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación SEC98-1085 de la CICYT.

# **¿SIRVE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA DISCIPLINAR EL SECTOR PÚBLICO? ANALISIS DE UN CASO CONCRETO\*.**

**Juan Carlos GAMAZO CHILLÓN**  
**Universidad de Valladolid**

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El objetivo de la presente comunicación no es otro que analizar, aunque sea sucintamente, el nivel de rigor presupuestario en Castilla y León. Con este propósito, la estructura que vamos a seguir es la que pasamos a exponer a continuación.

En primer lugar (**SECCIÓN II**) se detallan importantes cuestiones metodológicas sobre la recogida, tratamiento y estudio de los datos presupuestarios que son analizados en la siguiente sección. Cuestiones que el lector deberá tener en cuenta a la hora de una mejor comprensión del presente trabajo. Así, explicamos la procedencia de la información sobre la que se ha trabajado; clarificamos algún concepto básico para este trabajo, como pueden ser: obligaciones reconocidas, presupuesto definitivo, nivel de ejecución, etc.; caracterizamos los principales tipos de modificaciones presupuestarias de acuerdo con la normativa de nuestra comunidad; etc.

Seguidamente (**SECCIÓN III**), se analizan las principales magnitudes presupuestarias en Castilla y León durante un período de once años con el propósito de examinar si el sistema de control presupuestario vigente en nuestra comunidad, analizado previamente, conlleva fuertes trabas para acometer modificaciones en el documento presupuestario a lo largo de su período de ejecución. Debemos tener en cuenta que, al menos teóricamente, el presupuesto no sólo es una mera previsión de gastos e ingresos, sino que además es una estimación que obliga jurídica y políticamente al Gobierno. Así se recoge en el artículo 98 de la Ley de Hacienda de Castilla y León, donde se afirma que los presupuestos de esta Comunidad Autónoma constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede contraer la comunidad. En el mismo sentido el artículo 107.2 de la citada norma establece que con la aprobación por las Cortes de Castilla y León de la ley de presupuestos se fija el límite máximo de gasto a realizar. Por tanto, y de acuerdo con el anterior precepto normativo, no podrán adquirirse compromisos en cuantía superior a los créditos consignados en el presupuesto, por lo que las disposiciones normativas con rango inferior a la ley y los actos administrativos que vulneren lo anterior serán nulos de pleno derecho y sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar. El presupuesto en este sentido se convierte en un instrumento que sirve, o debiera servir, para disciplinar el Sector Público. Pero, ¿es realmente el presupuesto en Castilla y León un instrumento que disciplina el Sector Público, o por el contrario es un documento meramente formal sin fuerza para controlar el crecimiento del gasto? Para intentar dar respuesta a esta pregunta se estudian los datos referentes a las modificaciones presupuestarias en el período 1985-1995, realizándose una comparación de esas modificaciones experimentadas en Castilla y León con las del resto de CC.AA..

Se concluye esta comunicación con un apartado (**SECCIÓN IV**) donde se recogen los principales resultados alcanzados a lo largo de este trabajo.

\* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación SEC98-1085 de la CICYT.

## II. CUESTIONES METODOLÓGICAS.

Antes de entrar de lleno en el análisis de la disciplina presupuestaria de Castilla y León vamos a detenernos en alguna cuestión previa que creemos necesaria para la mejor comprensión de los datos recogidos en este trabajo.

En primer lugar, destacar que la información recogida en esta comunicación ha sido obtenida de los informes anuales elaborados por la Dirección General de Coordinación con la Haciendas Territoriales bajo el título "Liquidación de los Presupuestos de las CC.AA.", y de los Presupuestos Generales de la comunidad de Castilla y León. La información disponible de la primera fuente de información referida abarca desde el ejercicio presupuestario de 1983 hasta el de 1995, aunque también se ha dispuesto de un avance de la publicación relativa al ejercicio fiscal de 1996. En estos informes, como su propio nombre indica, se recopilan los datos de la liquidación presupuestaria de las 17 CC.AA., y para su elaboración se acude a la información suministrada por cada una de las CC.AA. a través de su "Cuenta General". Por su parte, de los Presupuestos Generales de Castilla y León hemos tenido a nuestra disposición la serie de 1985 hasta 1998. Por razones de falta de homogeneidad en la serie nos hemos circunscrito al período presupuestario 1985-1995.

En segundo lugar, señalar que en las cifras de gastos e ingresos presupuestarios recogidas en los **GRÁFICOS 1-12** se hace referencia a las siguientes variables: presupuesto inicial, presupuesto definitivo, derechos reconocidos, obligaciones contraídas, modificaciones presupuestarias y grado de ejecución. Vamos ahora a delimitar muy brevemente lo que hemos englobado en cada una de esas variables:

- 1.) Presupuesto inicial: está constituido por las previsiones de créditos consignados en el presupuesto aprobado por ley por el correspondiente Parlamento (Cortes de Castilla y León en nuestro caso).
- 2.) Presupuesto definitivo: es el resultado de incorporar al presupuesto inicial las modificaciones presupuestarias aprobadas por el órgano apropiado para ello a lo largo del ejercicio presupuestario.
- 3.) Obligaciones reconocidas: son los créditos comprometidos por la comunidad correspondiente (Estado) como consecuencia del nacimiento de un recurso contra ella (Estado).
- 4.) Derechos reconocidos: son los recursos a favor de una Comunidad Autónoma (Estado) exigibles por débitos de terceros al haber nacido una obligación por parte de estos deudores con respecto a la Comunidad Autónoma (Estado).
- 5.) Grado de ejecución: es el porcentaje relativo al cociente entre derechos u obligaciones reconocidas y los créditos definitivos, realizada en términos de ingresos y gastos respectivamente. Por lo tanto,  $\text{grado de ejecución} = [(\text{derechos reconocidos u obligaciones}) / \text{presupuesto definitivo}] * 100$ .
- 6.) Modificaciones presupuestarias: son el conjunto de alteraciones que registran los créditos iniciales del presupuesto y suponen una excepción al carácter limitativo de los créditos aprobados en las Cortes; es decir, son la diferencia entre los créditos definitivos y los créditos iniciales reconocidos en el documento presupuestario ( $\text{modificaciones} = \text{presupuesto definitivo} - \text{presupuesto inicial}$ ); y el nivel de modificaciones presupuestarias es el cociente entre el volumen de modificaciones y el presupuesto inicial ( $\text{grado de modificaciones} = \text{modificaciones} / \text{presupuesto inicial} * 100$ ).

La Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León regula en sus artículos 110-118 los supuestos de modificaciones del volumen de gasto aprobado en los presupuestos generales de la comunidad, y con carácter supletorio, según lo establecido en la disposición adicional de la ley citada anteriormente, se aplicará lo dispuesto en los artículos 64, 66, 67, 71 y 73 de la Ley General Presupuestaria. Las posibles vías para acometer las modificaciones presupuestarias de acuerdo con la normativa citada previamente son las siguientes:

a), b) Créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

Ese primer tipo de modificación se tramita cuando no existe dotación presupuestaria para atender una necesidad no recogida inicialmente en el presupuesto del ejercicio correspondiente. En aquellos casos en los que existe la correspondiente partida, pero ésta es insuficiente se tramitará un suplemento de crédito.

El artículo 111 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León regula la tramitación de este tipo de créditos. El Consejero de Economía y Hacienda, previa incoación del oportuno expediente, somete a la Junta el acuerdo de remitir a las Cortes de Castilla y León el correspondiente proyecto de Ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementarios, incluyendo en ese proyecto la propuesta de los recursos necesarios para financiarlos. Sin embargo, en los casos en que esa necesidad del crédito extraordinario o suplemento de crédito se produce en Organismos Autónomos de la comunidad, la concesión corresponde a la Junta si su importe va del 5% al 15% de los créditos consignados en los presupuestos de los mismos, y al Consejero de Economía y Hacienda en los casos que su importe no exceda del 5%. En el resto de casos la aprobación de estas modificaciones presupuestarias corresponderá a las Cortes de Castilla y León.

Los requisitos exigidos para la tramitación de estas modificaciones son que el gasto no pueda aplazarse hasta el ejercicio siguiente y que no exista crédito adecuado o que éste sea insuficiente.

c) Ampliación de créditos.

Son créditos ampliables aquellos destinados a cubrir necesidades cuya cuantía no puede establecerse a priori. La competencia para autorizar este tipo de modificaciones presupuestarias en Castilla y León corresponde al Consejero de Economía y Hacienda para aquellos supuestos que se determinen expresamente en las leyes anuales de presupuestos, y a la Junta para los restantes casos.

d) Generación de créditos.

Este tipo de modificación presupuestaria tiene lugar cuando determinado crédito del presupuesto se incrementa como consecuencia de algunas de las siguientes circunstancias:

- Ingresos recaudados a lo largo del ejercicio que no hubieran sido previstos.
- Rectificaciones o liquidaciones por transferencias de competencias y funciones incorporadas.
- Recursos procedentes de la Unión Europea.
- Compromisos contraídos por personas públicas o privadas mediante un acuerdo o concierto con la Comunidad de Castilla y León, para financiar gastos que por su naturaleza estén comprometidos en los fines u objetivos de la Junta, hasta el importe de la anualidad prevista.

En los tres primeros casos será necesaria la autorización del Consejero de Economía y Hacienda, mientras que la competencia en el último caso corresponde a la Junta de Castilla y León.

e) Transferencias de créditos.

Este tipo de modificación supone el traslado de la totalidad o parte de los créditos de un concepto presupuestario a otro concepto distinto. Este traslado de créditos está sujeto a las siguientes limitaciones:

- No podrán afectar a créditos ampliables, ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.

- No minorarán créditos para gastos destinados a subvenciones nominativas, ni los que hayan sido incrementados con suplementos, transferencias o incorporaciones, salvo cuando afecten a créditos de personal, estén financiados con recursos de carácter finalista o se deriven de la transferencia de competencias a Entidades Locales.
- No incrementarán créditos que, como consecuencia de otras transferencias, hayan sido objeto de minoración salvo cuando afecten a créditos de personal, se deriven de traspaso de competencias a Entidades Locales, o hubieran tenido como finalidad incrementar partidas de transferencias considerables.
- No podrán modificar los objetivos de los programas ni impedir su consecución.
- Deberán efectuarse dentro de cada Sección excepto en los casos específicamente previstos en las leyes de presupuestos.
- Los créditos financiados por recursos de la Unión Europea u otros finalistas mantendrán el destino específico para el que fue concedida la financiación.

La competencia para aprobar los expedientes de transferencias se reparte de la siguiente forma:

- Corresponde a la Junta en aquellos casos que afecten a más de una sección y se deriven de redistribuciones de competencias, reorganizaciones administrativas, de aplicación de créditos globales a específicos, de fondos Comunitarios, de créditos del Capítulo I, y las transferencias que supongan una minoración de los créditos de capital de una función.
- Las transferencias entre créditos presupuestarios del Capítulo II serán autorizadas para cada sección por el Consejero correspondiente.
- Las restantes transferencias de crédito serán autorizadas por el Consejero de Economía y Hacienda.

f) Incorporación de créditos.

Esta modificación presupuestaria consiste en la adición a los créditos del ejercicio presupuestario vigente los remanentes de créditos de los ejercicios anteriores que no fueron utilizados.

El Consejero de Economía y Hacienda es competente para autorizar aquellas incorporaciones procedentes de:

- los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las incorporaciones de créditos, que hayan sido concedidos o autorizados en el último trimestre del ejercicio presupuestario;
- los créditos que amparen compromisos de gastos contraídos antes de finalizar el ejercicio presupuestario y que no se hayan podido realizar durante el mismo;
- los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados o de un ingreso de carácter finalista;
- los ingresos recaudados a lo largo del ejercicio presupuestario que no hubieran estado previstos.

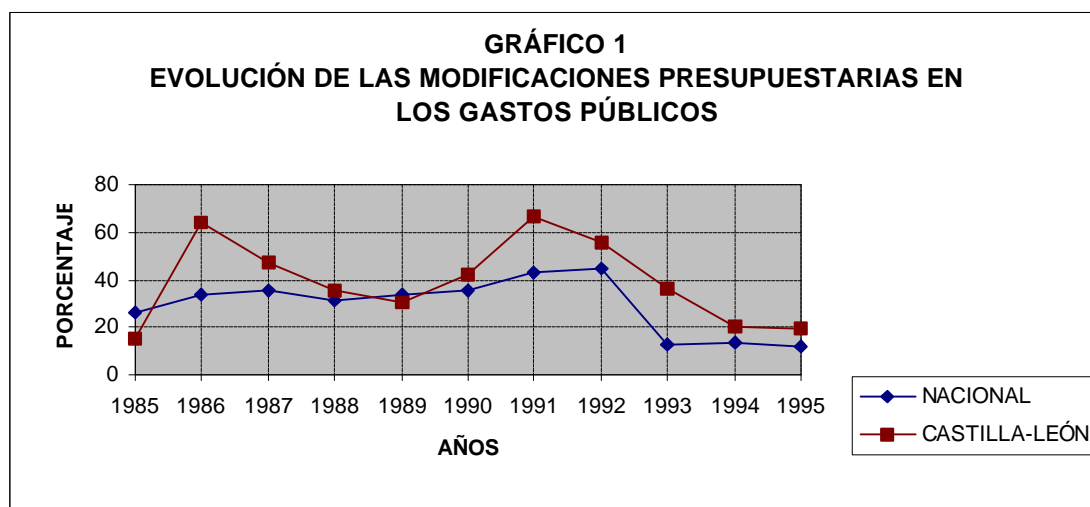
En tercer lugar, destacar que toda la referencia al ámbito "nacional" alude a la consideración conjunta de las 17 CC.AA., y dentro de esa variable no se tendrá en cuenta la Administración General del Estado ni de las Administraciones Locales.

Por último, y en relación con el punto anterior, a la hora de realizar un análisis presupuestario debemos tener en cuenta otra cuestión fundamental, y es el hecho de que nuestro sistema autonómico no es uniforme. Las CC.AA. no difieren sólo en rasgos geográficos y económicos, sino también en lo relativo al sistema de financiación de sus administraciones y a las competencias asumidas. En cuanto al sistema de financiación, podemos diferenciar entre aquellas CC.AA. de Régimen Foral (Navarra y País Vasco) y las CC.AA. de Régimen Común (las quince CC.AA. restantes); y dentro de estas últimas cabe distinguir entre aquellas que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución Española (Cataluña, Galicia y Andalucía) y las del artículo 143, entre la que está Castilla y León. Pues bien, la

principal fuente de financiación de las CC.AA. de Régimen Común son las transferencias procedentes del Estado, cuya cuantía depende directamente del nivel de competencias asumidas. Es por esta razón que creemos necesario destacar cómo en el período presupuestario analizado la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha ido "formando"; es decir, ha ido asumiendo competencias, y con dichas competencias mayores volúmenes de transferencias. Por tanto, para el caso que nos ocupa debemos tener en cuenta las competencias que han sido traspasadas a nuestra comunidad en el período de estudio, las cuales pueden explicar en gran medida las modificaciones presupuestarias experimentadas por nuestra Comunidad Autónoma.

### III. ESTUDIO DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS EN CASTILLA Y LEÓN.

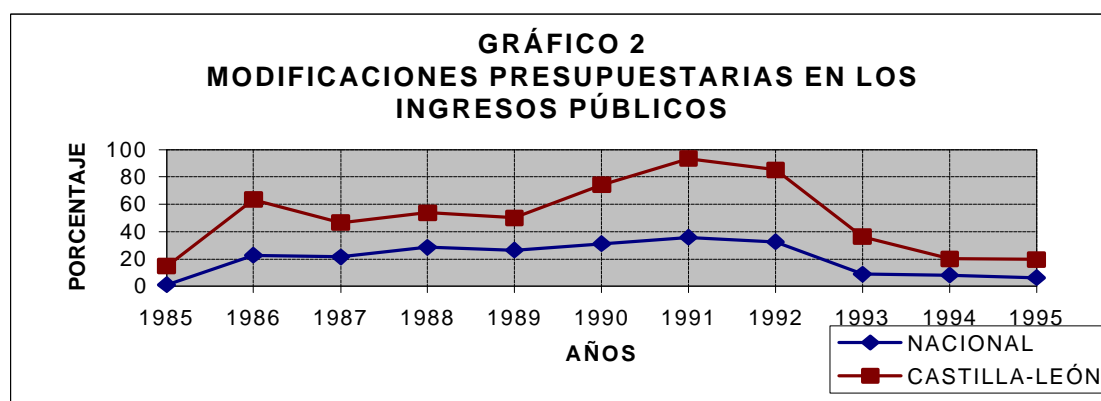
Las modificaciones de los créditos presupuestarios en Castilla y León durante el período de estudio (1985-1995) vienen a suponer casi un 28% de incremento anual, exactamente un aumento del 27,86%. Frente a un incremento del 21% anual, y en el mismo período de estudio, de las 17 CC.AA.. Por lo cual nuestra Comunidad Autónoma presenta un incremento mayor que el existente a nivel "nacional". Ello a pesar de que durante los primeros años estudiados, 1985-1987, el nivel de rigor presupuestario era superior en nuestra Comunidad Autónoma; sin embargo, esa tendencia se truncó en 1988, año a partir del cual el porcentaje de modificaciones presupuestarias sobrepasa en varios puntos al "nacional". Alcanzándose el máximo de esa diferencia en el ejercicio presupuestario de 1991 en el que nuestra Comunidad Autónoma registró un 48% de incremento de los créditos iniciales frente a un 24% a nivel "nacional", el doble por tanto (**GRÁFICO 1**). Esa diferencia, que se sitúa en torno a los 20 puntos porcentuales, se reduce a partir de 1994 a algo menos de la mitad, unos 8 puntos porcentuales, y siempre a favor de nuestra comunidad.



La diferencia entre nuestra comunidad y el resto de CC.AA. es mucho mayor cuando se examinan las desviaciones en los ingresos públicos. Así, tenemos que la media anual en el mismo período para Castilla y León se sitúa en el 27,82%, mientras que para el resto de CC.AA. se sitúa en torno al 11,96%, una diferencia de casi 17 puntos a favor de nuestra comunidad. Si nos fijamos en el **GRÁFICO 2** podemos apreciar como esa diferencia entre las modificaciones de ingresos con respecto a los inicialmente presupuestados entre Castilla y León y a nivel "nacional" ha ido acrecentándose desde el año 1985, con la excepción del ejercicio de 1987, hasta llegar a la diferencia máxima en 1991. A partir de ese ejercicio esa diferencia se ha ido reduciendo, pasando de los 33 puntos en 1991 a los 13 puntos en 1995. Un hecho también a destacar es que la tendencia en la evolución de las modificaciones en los ingresos presupuestarios en los dos ámbitos considerados ha sido coincidente, si exceptuamos lo ocurrido en 1988. Hasta ese año la tendencia había sido bastante errática en ambas

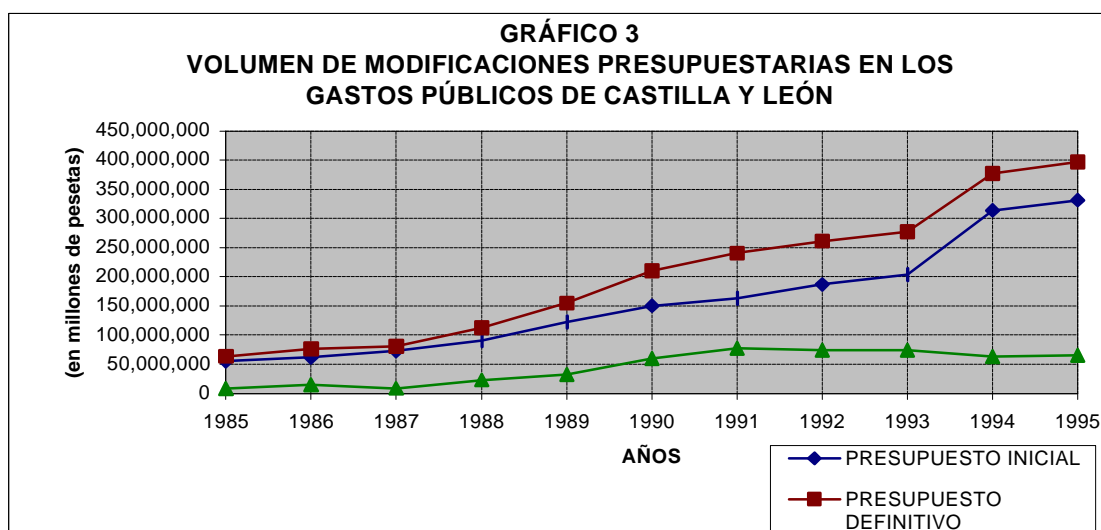
variables, pero a partir de ese ejercicio presupuestario y hasta 1991 se observa una clara tendencia ascendente para, a partir de ese año, truncarse y tomar un cariz fuertemente descendente.

En cuanto a la evolución del volumen absoluto de modificaciones en los créditos presupuestarios de Castilla y León (**GRÁFICO 3**) podemos afirmar que los mismos presentan una evolución semejante a la del presupuesto inicial hasta el año 1991. Hasta este ejercicio presupuestario a medida en que iba "engordando" el presupuesto de nuestra comunidad también lo hacía el volumen de créditos presupuestarios modificados, y así en el ejercicio presupuestario citado se alcanza el máximo de las modificaciones de créditos presupuestarios



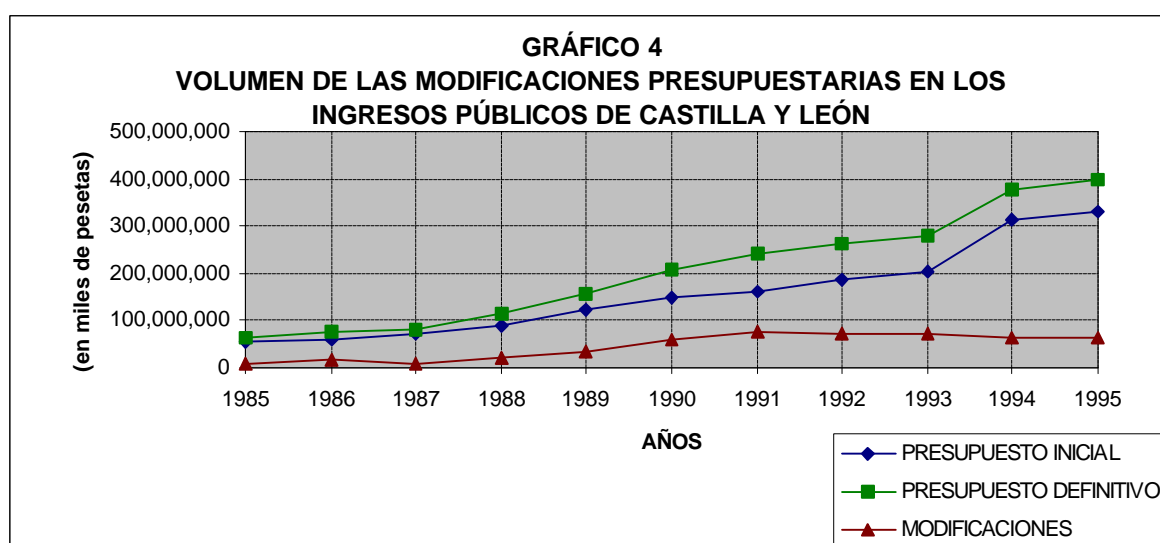
con una cuantía cercana a los 78 mil millones de pesetas, lo que representa casi un 50% de incrementos con respecto a los gastos inicialmente previstos. Sin embargo, a partir de ese ejercicio presupuestario, y aun cuando el volumen de presupuesto de nuestra comunidad seguía aumentando, la evolución en la cuantía anual de las modificaciones en los créditos presupuestarios ha ido disminuyendo. Por lo tanto, podemos afirmar que para el caso de Castilla y León no existe ninguna relación definitiva entre el tamaño del presupuesto y volumen de modificación en los créditos iniciales, aun cuando se pudiera augurar una posible relación directa entre ambas variables.

Lo dicho en el párrafo anterior se puede repetir a la hora de explicar la evolución, en términos absolutos, de las modificaciones presupuestarias experimentadas en la vertiente de los ingresos públicos en Castilla y León (**GRÁFICO 4**). De la representación gráfica de esa variable, junto con la variable del volumen de ingresos presupuestarios en Castilla y León, podemos observar una evolución muy semejante en ambas magnitudes hasta el año 1991, y como a partir de ese ejercicio presupuestario ese paralelismo en la evolución de esas dos variables se rompe. La partida de ingresos presupuestarios en nuestra comunidad continúa aumentando, mientras que el volumen de desviaciones en los ingresos presupuestarios a partir



de 1991 ha ido disminuyendo.

Si nos fijamos conjuntamente en el **GRÁFICO 3**, donde se recoge la evolución de la modificación de los créditos, con el **GRÁFICO 4**, donde se recoge la evolución en las modificaciones de los ingresos de nuestra comunidad, podemos ver como ambos coinciden plenamente. Si superponemos ambos gráficos podemos apreciar como la evolución en las variables consideradas es prácticamente la misma. Por tanto, en Castilla y León el volumen de modificaciones presupuestarias registradas en la vertiente de los gastos públicos viene a coincidir con la cuantía de las modificaciones en los ingresos públicos. Quizás ello se deba a que las variaciones en los gastos haya sido una consecuencia de las modificaciones que han experimentado los ingresos; es decir, al obtener la Comunidad Autónoma un volumen de ingresos superior al inicialmente previsto, lo que se ha hecho ha sido destinar todo ese volumen de ingresos a nuevos gastos o a incrementar los ya existentes. Desgraciadamente, para verificar esta hipótesis necesitaríamos conocer que tipos de modificaciones se han producido, y hasta el momento no hemos podido disponer de esa información.

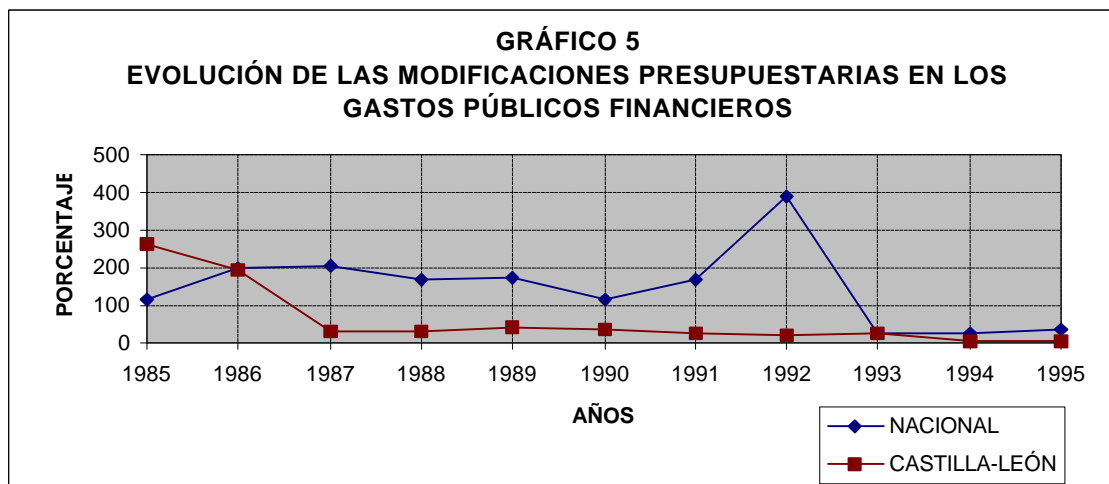


Esa semejanza, o práctica coincidencia con que hemos caracterizado la evolución en términos absolutos de las modificaciones en los gastos e ingresos de Castilla y León, la podemos también predicar de la evolución en el nivel de modificaciones de esas partidas presupuestarias, puesto que la modificación media anual en los créditos presupuestarios ha sido un 27,86% frente a una modificación media anual de un 27,82% en los recursos presupuestarios. Por tanto, tenemos niveles de modificaciones en Castilla y León prácticamente coincidentes a lo largo de todos los años estudiados.

Frente a esta situación de nuestra comunidad llama la atención como, sin embargo, la evolución en las modificaciones de gastos e ingresos a nivel "nacional" ha sido mucho más dispar, no dándose esa práctica coincidencia que apreciábamos para Castilla y León. De tal forma que la desviación media de los gastos públicos ha sido del 21,26% frente a una desviación de tan sólo el 11,96% de los ingresos. Con una diferencia media entre ambas variables, por tanto, de unos 10 puntos porcentuales. En términos relativos esa diferencia alcanza su máximo en 1987 con una desviación en los créditos iniciales de 17,5 puntos porcentuales mayor que la desviación experimentada por los ingresos públicos. Sin embargo, esa diferencia máxima, en términos absolutos, se produjo en 1992, año en el cual las modificaciones de los créditos iniciales fueron de algo más de 1,54 billones de pesetas, mientras que las modificaciones en los ingresos fueron de 0,77 billones de pesetas. Es decir, en este ejercicio las desviaciones de los gastos públicos fueron el doble que las desviaciones de los ingresos.



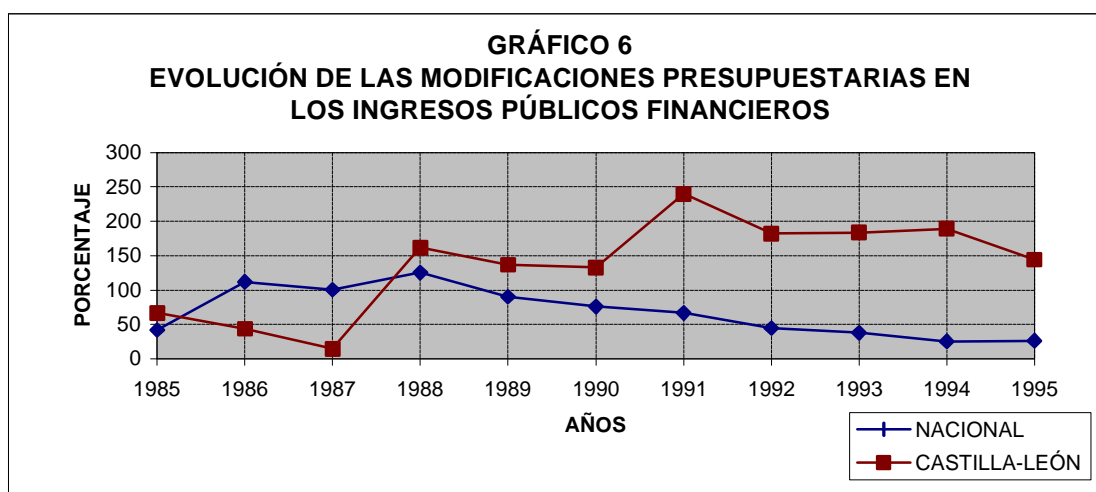
En relación con qué partidas de gastos e ingresos son las que experimentan mayores incrementos con respecto a lo inicialmente presupuestado, la desagregación del volumen de gastos e ingresos nos indica que los porcentajes más elevados se encuentran en las operaciones financieras. Partida en la cual la media anual está cercana al 62% en los gastos y al 135% en los ingresos, frente a un aumento en el total de los gastos de un 27,86% y de un 27,82% en el total de los ingresos.



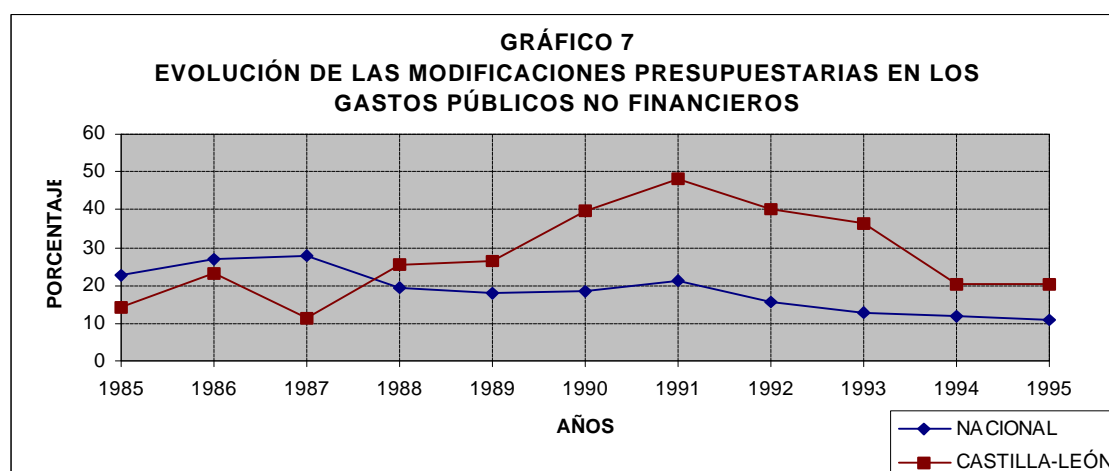
En el caso de las modificaciones de los créditos en las operaciones financieras (**GRÁFICO 5**) se observa como el valor máximo se alcanza en 1985 con un porcentaje de modificaciones del 263% y el valor mínimo en 1995 con un 2%, por lo tanto el recorrido entre uno y otro es superior a los 260 puntos porcentuales. En la vertiente de los ingresos por operaciones financieras (**GRÁFICO 6**) el recorrido es algo menor, ya que el valor máximo es de 240 puntos, y se alcanza en el ejercicio presupuestario de 1991, y el valor mínimo se registra en 1987 con un valor de 15 puntos, por lo que el recorrido es de unos 225 puntos, una cuantía en cualquier caso bastante considerable. De lo dicho anteriormente se desprende que los valores extremos en las modificaciones de gastos e ingresos por operaciones financieras no se alcanzan en los mismos ejercicios presupuestarios, pues para los primeros el máximo y mínimo se alcanzan respectivamente en 1985 y 1995; mientras que para las desviaciones en los ingresos por operaciones financieras esos valores extremos se obtienen en los ejercicios fiscales de 1991 y 1987.

Si comparamos los datos señalados en el párrafo anterior con la evolución experimentada por las desviaciones presupuestarias en los gastos e ingresos por operaciones financieras a nivel "nacional", podemos apreciar unas importantes diferencias. En primer lugar, el promedio de desviación en este tipo de gastos a nivel "nacional" es del 148%, más del doble que el porcentaje experimentado en Castilla y León; y por el contrario el promedio de desviación a nivel nacional de este tipo de ingresos, el 68%, es la mitad que el registrado en nuestra comunidad, 135,84%. En segundo lugar, tanto las modificaciones en la vertiente de los gastos como en la de los ingresos el recorrido es mucho menor a nivel "nacional" que a nivel de Castilla y León, ya que para los gastos por operaciones financieras el recorrido es de 176 puntos a nivel "nacional" (el máximo fue un 203% y se alcanzó en 1987 y el mínimo un 27% en 1993) frente a los más de 260 puntos a nivel de nuestra comunidad, y en cuanto a las modificaciones en los ingresos por operaciones financieras el recorrido está en torno a los 100

puntos porcentuales a nivel "nacional" (un 125% en 1988 y un 25% en 1994) frente a los 225 puntos de Castilla y León. En tercer lugar, y en lo relativo a la comparación en la evolución de estas variables entre nuestra comunidad y el conjunto de CC.AA. (**GRÁFICO 5**) señalar como excepto en el primer ejercicio presupuestario estudiado, 1985, las desviaciones relativas a los gastos públicos por operaciones financieras en Castilla y León siempre han estado por debajo del nivel de modificaciones de este tipo de gastos a nivel nacional. En ese año, 1985, se produjo un fuerte ascenso de este tipo de gastos en nuestra comunidad. Cabe destacar como en los dos primeros años estudiados, las desviaciones en los gastos por operaciones financieras en nuestra comunidad pasaron de ser el 263% al 31,76%, un descenso de 230 puntos; mientras que en esos dos ejercicios a nivel "nacional" se produjo un aumento de en la misma variable de casi 100 puntos. A partir de 1987, y hasta 1992, el porcentaje de modificación en los gastos por operaciones financieras se situó en Castilla y León en torno al 30%; sin embargo, a nivel "nacional" estuvo siempre por encima de los 100 puntos, alcanzándose en 1992 una desviación presupuestaria del 400% en relación a los créditos inicialmente presupuestados. En 1993 ese porcentaje "nacional" cayó hasta el 26%, un descenso de 370 puntos, situándose a un nivel muy semejante al de nuestra comunidad, aunque en esta última ese porcentaje continuó descendiendo hasta situarse en el 2,7%, mientras que a nivel "nacional" ascendió al 38,71%. En cuanto a la evolución comparada de las modificaciones de los recursos por operaciones financieras en relación con los recursos inicialmente presupuestados (**GRÁFICO 6**), señalar tan sólo que ha sido muy dispar en ambos niveles.

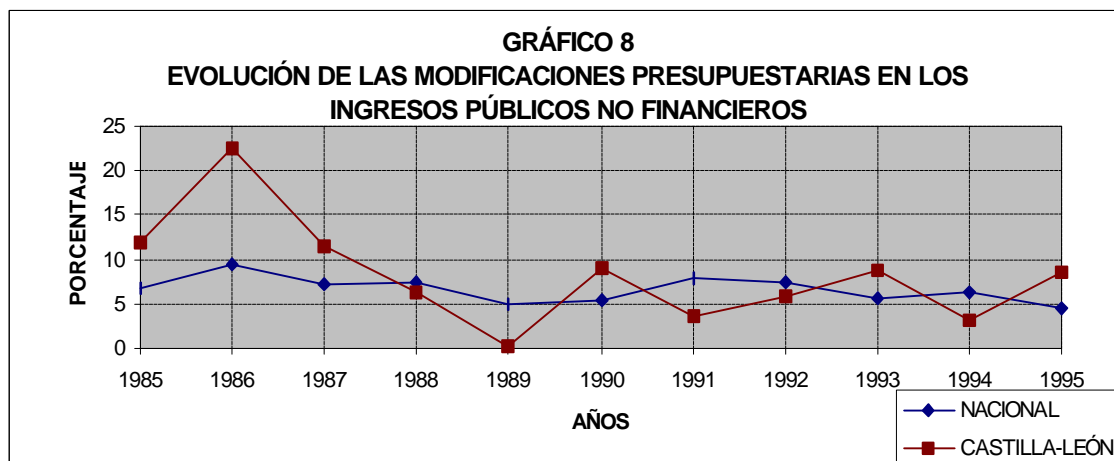


En lo relativo a los incrementos de los créditos en las operaciones no financieras en Castilla y León (**GRÁFICO 7**) podemos apreciar como el aumento máximo se alcanza en 1991, con un incremento en este tipo de gastos con respecto a lo inicialmente presupuestado de un 48%, y el incremento menor en el ejercicio presupuestario de 1987 con un porcentaje de aumento de algo más del 11%. Por lo tanto, el recorrido entre uno y otro valor se sitúa en torno a los 17



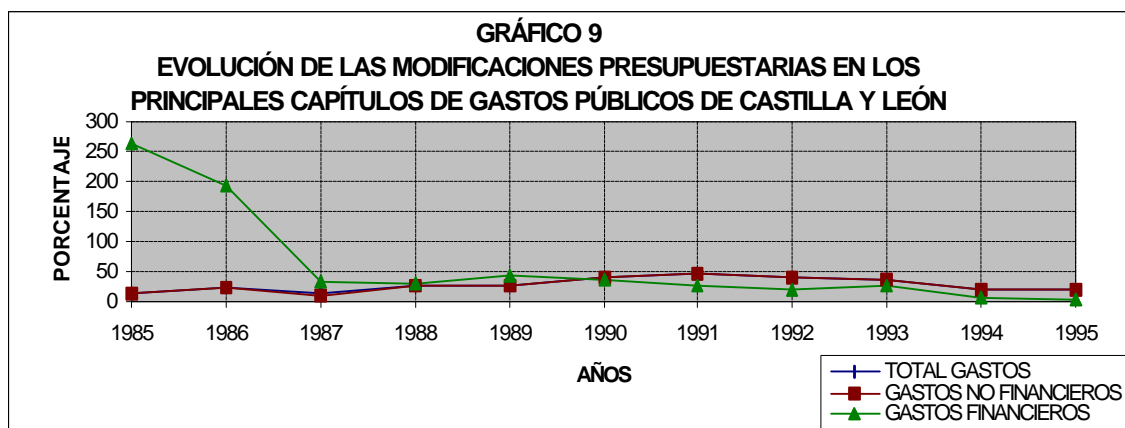
puntos.

Nada cercano está este valor a los 260 puntos de recorrido que vimos para los gastos públicos por operaciones financieras en nuestra Comunidad Autónoma. Menor aún es el recorrido que se registra en las modificaciones de los ingresos por operaciones no financieras (**GRÁFICO 8**), en este caso el aumento máximo de este tipo de ingresos con respecto a lo inicialmente presupuestado se produce en 1986 con un incremento del 22,48%; y la modificación menor en este tipo de ingresos es en 1989, cuando la desviación fue de tan solo un 0,2% en relación a

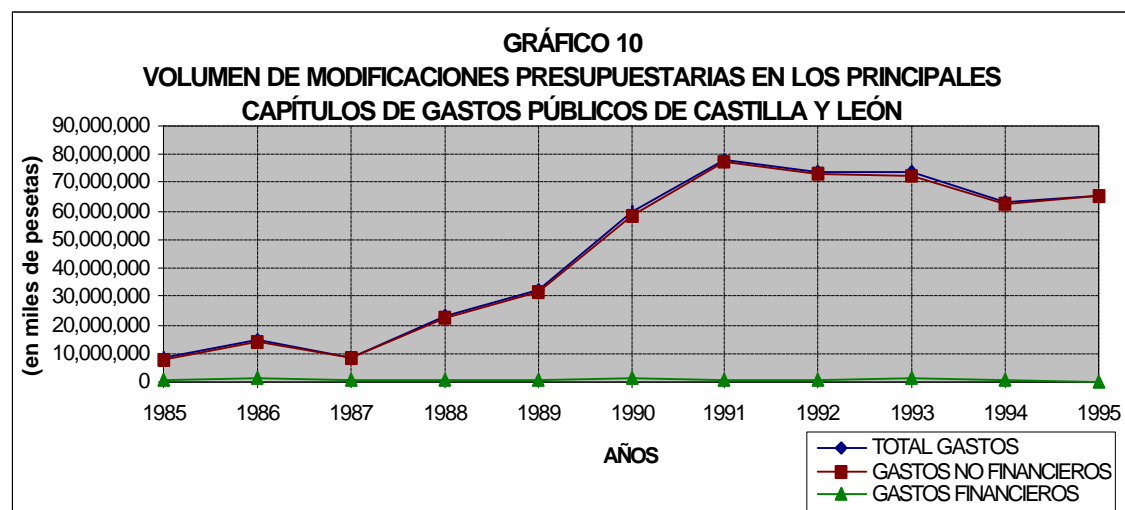


lo previsto en el presupuesto inicial. Por lo que el recorrido de esta variable a lo largo de los 11 años de estudio es de unos 22 puntos. En el caso que nos ocupa, modificaciones en los gastos e ingresos por operaciones no financieras en Castilla y León, y al igual que ocurría para las modificaciones en los gastos e ingresos por operaciones financieras, vemos también como esos valores extremos de las modificaciones presupuestarias no se alcanzan en los mismos ejercicios presupuestarios, pues para la vertiente de los gastos el máximo y el mínimo se alcanzan en 1991 y 1987 respectivamente, mientras que para las desviaciones en los ingresos por operaciones financieras esos valores se registran en los ejercicios de 1986 y 1989.

A continuación vamos a comparar los datos referidos en el párrafo anterior con los correspondientes a las modificaciones en los gastos e ingresos por operaciones no financieras a nivel "nacional". Destacar en primer lugar como la media de las modificaciones en este tipo de gastos e ingresos es mayor en Castilla y León que a nivel "nacional". Así, tenemos que el incremento anual medio en los gastos por operaciones no financieras en Castilla y León es superior al 28%, a nivel "nacional" el incremento medio anual es del 18,64%, 10 puntos de incremento medio más en nuestra Comunidad Autónoma. En cuanto a la vertiente de los ingresos el incremento medio anual en los recursos presupuestarios por operaciones no financieras a nivel de Castilla y León está en el 8,33%, y en el total de CC.AA. ese incremento medio anual se sitúa en torno al 6,66%. Otro hecho diferenciable entre nuestra comunidad y el ámbito "nacional" es que mientras en Castilla y León, y para el caso de este tipo de gastos, las oscilaciones en los incrementos van del 11% al 48%, en el ámbito nacional ese intervalo de oscilación es mucho menor, ya que sus valores extremos son el 11% y el 27%. Lo mismo ocurre para la vertiente de los ingresos: en Castilla y León el recorrido en las modificaciones de los ingresos por operaciones no financieras es de 22 puntos mientras que a nivel "nacional" el recorrido es tan sólo de 5 puntos.



En el **GRÁFICO 9** se observa la evolución de las modificaciones de los distintos capítulos componentes de gastos en términos porcentuales y en el **GRÁFICO 10** vemos la evolución de esa misma variable pero en términos absolutos. En este último se puede apreciar la escasa importancia cuantitativa que en nuestra comunidad tienen las modificaciones financieras con respecto a las no financieras. De tal forma que si la media anual de modificaciones en los créditos presupuestarios en Castilla y León durante el período de los 11 años estudiados era de 45 mil millones de pesetas, de ese volumen el 98,5% venía explicado por variaciones en las operaciones no financieras, y el 1,5% restante por desviaciones en los gastos por operaciones financieras. En los dos gráficos anteriormente citados podemos observar como aunque la media anual del porcentaje de modificaciones en gastos por operaciones financieras sea superior a la de gastos por operaciones no financieras; no obstante, a partir de 1990 el porcentaje anual de estos últimos supera al de los primeros.

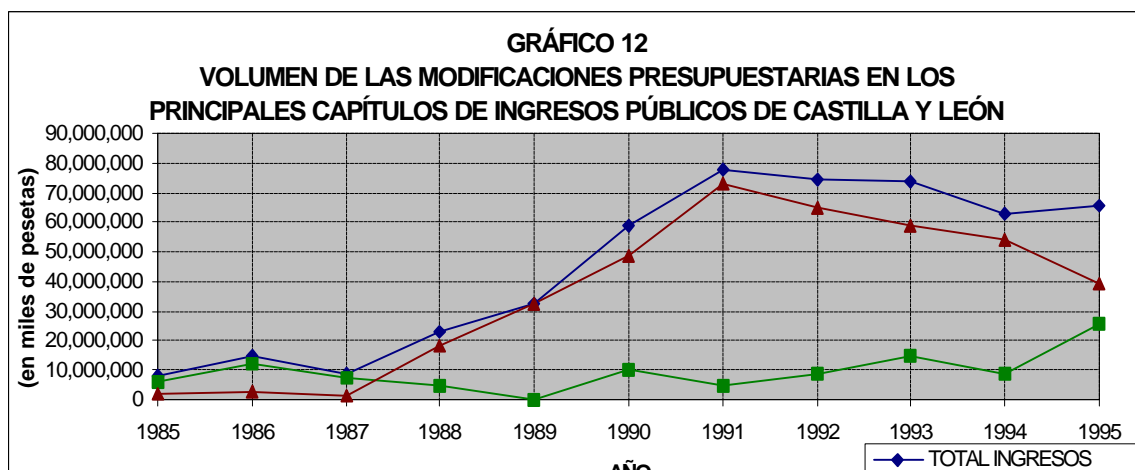


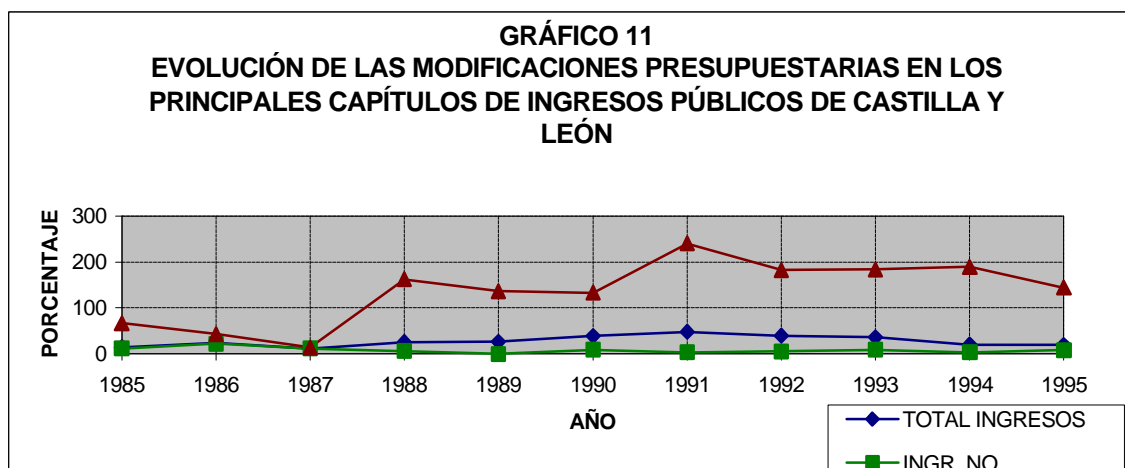
Por tanto, del párrafo anterior podemos deducir que aunque en términos porcentuales, y en el global del período estudiado, la importancia mayor de las modificaciones presupuestarias se deba a los capítulos correspondientes a las operaciones financieras; sin embargo, en términos absolutos la mayor importancia se debe a las desviaciones por operaciones no financieras. Ello se puede explicar por la escasa importancia cuantitativa que en los presupuestos de nuestra comunidad han tenido los gastos por operaciones no financieras, y es por esta razón que aunque en términos porcentuales sea mayor la desviación en los créditos por operaciones financieras, pero al ser este tipo de gastos un volumen muy reducido frente al total de gastos,

el resultado en términos absolutos de la desviación de los gastos por operaciones financieras sea mucho menos significativa que la de los gastos por operaciones no financieras.

En el **GRÁFICO 9** se aprecia como la evolución porcentual de las modificaciones en los gastos por operaciones no financieras coincide plenamente con lo señalado líneas arriba para las desviaciones en el total de gasto públicos a nivel de Castilla y León, por lo que nos remitimos a lo allí indicado. En cuanto a la evolución de las desviaciones en las operaciones financieras se aprecia una clara tendencia descendente, pues se pasa del 260% al 11% en un plazo de 11 años, y con tan solo dos pequeños repuntes en los años 1989 y 1993. En el resto de ejercicios presupuestarios la tendencia es a una continua disminución. Frente a esta evidente evolución de las modificaciones presupuestarias en este tipo de gastos en términos porcentuales, la evolución en términos absolutos de esta variable es mucho más errática y no se aprecia ninguna tendencia a simple vista.

Por su parte, en los **GRÁFICOS 11 y 12** se recoge la evolución porcentual y absoluta de las modificaciones de los distintos componentes de los ingresos públicos en Castilla y León. De un análisis de esos gráficos podemos extraer las siguientes notas: 1) Escasa importancia cuantitativa de las modificaciones financieras con respecto a las no financieras. Y es que el incremento medio anual en los recursos presupuestarios de Castilla y León es de 45,5 mil millones de pesetas, y de esa cuantía el 88% se debe a las desviaciones en los ingresos por operaciones no financieras y tan solo el 12% a las modificaciones en los ingresos por operaciones financieras. Dicho lo cual, hay que destacar como en los últimos años estudiados se observa una tendencia descendente en el volumen de modificaciones de los ingresos por operaciones financieras, mientras que la importancia cuantitativa de los ingresos financieros ha aumentado. Además, a pesar de la escasa importancia cuantitativa de las modificaciones presupuestarias de los ingresos, esa importancia cuantitativa es mayor que la registrada para el caso de las modificaciones en los gastos. 2) Al igual que ocurría en el caso de los gastos, el mayor incremento porcentual de los recursos presupuestarios con relación a lo inicialmente presupuestado se debe a la partida de los ingresos por operaciones financieras, con un incremento anual medio del 135% frente al 8% de incremento medio anual que experimentan las modificaciones en los ingresos no financieros.





#### IV. CONCLUSIONES.

\* Las modificaciones presupuestarias permitidas por la legislación de nuestra comunidad ponen de manifiesto una considerable permisibilidad para el incumplimiento de los presupuestos iniciales. Los datos analizados nos remarcen esta misma idea, ya que a partir de su estudio se puede concluir que las modificaciones presupuestarias en Castilla y León han sido de tal importancia que han invalidado el principio de considerar al presupuesto como un instrumento de disciplina del Sector Público de nuestra comunidad. Por tanto, aunque teóricamente la intención limitadora y de control del gasto público por parte del presupuesto es clara, se observa la existencia de presupuestos en los cuales los créditos iniciales se alteran considerablemente aumentando su dotación. De los datos presentados se puede observar como la gestión del presupuesto en Castilla y León presenta importantes problemas de control ya que en todos los años estudiados la cuantía final de los créditos es muy superior a los créditos inicialmente presupuestados. La institución presupuestaria en nuestra comunidad parece no alcanzar el objetivo de configurarse como un instrumento de control del gasto público. Sin embargo, en descargo de la "institución presupuestaria" y de su papel de control, hemos de decir que la Comunidad Autónoma de Castilla y León durante el período analizado ha asumido nuevas competencias y nuevas transferencias de fondos (y obligaciones de gastos), las cuales son responsables en gran medida de las modificaciones presupuestarias.

\* Las modificaciones de los créditos presupuestarios en Castilla y León durante el período de estudio (1985-1995) vienen a suponer casi un 27,86% de incremento anual con relación a lo inicialmente presupuestado. Frente a un incremento del 21% anual, y en el mismo período de estudio, a nivel "nacional". La diferencia entre nuestra comunidad y el resto de CC.AA. es mucho mayor cuando se examinan las desviaciones en los ingresos públicos. Así, tenemos que la media anual en el mismo período para Castilla y León se sitúa en el 27,82%, mientras que para el resto de CC.AA. se sitúa en torno al 11,96%, una diferencia de casi 17 puntos a favor de nuestra comunidad.

\* En Castilla y León, a diferencia de lo que sucede a nivel "nacional", el volumen de modificaciones presupuestarias registradas en la vertiente de los gastos públicos viene a coincidir con la cuantía de las modificaciones en los ingresos públicos. Quizás ello se deba a que las variaciones en los gastos haya sido una consecuencia de las modificaciones que han experimentado los ingresos. Es decir, al obtener la Comunidad Autónoma un volumen de

ingresos superior al inicialmente previsto lo que se ha hecho ha sido destinar todo ese volumen de ingresos a nuevos gastos o a incrementar los ya existentes.

\* En relación con qué partidas de gastos e ingresos son las que experimentan mayores incrementos con respecto a lo inicialmente presupuestado, señalar que los porcentajes de modificaciones más elevados se encuentran en las operaciones financieras. Partida en la cual la media anual está cercana al 62% en los gastos y al 135% en los ingresos, frente a un aumento en el total de los gastos de un 27,86% y de un 27,82% en el total de los ingresos.

\* Aunque en términos porcentuales la importancia mayor de las modificaciones presupuestarias se deba a los capítulos correspondientes a las operaciones financieras; sin embargo, en términos absolutos la mayor importancia se debe a las desviaciones por operaciones no financieras. Baste para demostrar esa afirmación señalar que si la media anual de modificaciones en los créditos presupuestarios en Castilla y León durante el período de los 11 años estudiados era de 45 mil millones de pesetas, de ese volumen el 98,5% venía explicado por variaciones en las operaciones no financieras, y el 1,5% restante por desviaciones en los gastos por operaciones financieras.

\* Al igual que ocurre en el caso de los gastos, el mayor incremento porcentual de los recursos presupuestarios con relación a lo inicialmente presupuestado se debe a la partida de los ingresos por operaciones financieras, con un incremento anual medio del 135% frente al 8% de incremento medio anual que experimentan las modificaciones en los gastos no financieros. Sin embargo, debemos también destacar la escasa importancia cuantitativa de las modificaciones financieras con respecto a las no financieras, ya que del incremento medio anual en los recursos presupuestarios de Castilla y León el 88% se debe a las desviaciones en los ingresos por operaciones no financieras y tan solo el 12% a las modificaciones en los ingresos por operaciones financieras.

## **V. BIBLIOGRAFÍA.**

ALBI, E.; "Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos", Ariel, Barcelona, (1997).

BAREA, J., "Causas del Crecimiento del Gasto y Mecanismos para su Control", Papeles de Economía Española, nº 23, , 1985, págs.: 100-116.

BAREA, J., "El Sector Público Español ante la Integración Europea", en "Problemas Económicos Españoles en la Década de los 90", Alcaide, J.; et al.; Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1995.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES, "Liquidación de los Presupuestos de las CC.AA.", Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985-1995.

EDO, V.; ET AL., "EL Control Presupuestario del Gasto Público", Cuadernos de Información Económica, nº 91, 1994, págs.: 39-45.

EDO, V.; ET AL., "El Presupuesto como Instrumento de Control del Gasto Público", Papeles de Trabajo, Fundación BBV, 1995.

RUIZ-HUERTA, J.; GIMÉNEZ, A., "Estructura Institucional y Gestión del Gasto Público en Algunos Países de la OCDE", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

VALIÑO, A.; ET AL., "Las Desviaciones Presupuestarias en el Período 1975-1995", Papeles de Economía Española, nº 68, 1996, págs. 36-43.