

LA HACIENDA DE CASTILLA-LA MANCHA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Alfredo IGLESIAS SUAREZ
Antonio OLAYA INIESTA
José María CANTOS CANTOS

I. INTRODUCCION

POCOS territorios españoles podían albergar tantas esperanzas para su desarrollo a partir de la implantación del Estado autonómico como las cinco provincias de la región castellano-manchega. En realidad, la plasmación del hecho autonómico en territorios como éste, o como los de Castilla y León, o Extremadura, constituyen el exponente más claro de que es posible una descentralización del sector público por la eficiencia pura o, quién sabe si también, por los potenciales beneficios del ejercicio de la solidaridad, al margen de cualquier otra connotación cultural, histórica o lingüística. La aplicación de la doctrina del «café para todos» por parte del último gobierno de la Unión de Centro Democrático, posteriormente hecha suya por el primer gobierno socialista, constituye, quizás, el único ejemplo histórico universal de descentralización político-administrativa de todo un estado-nación sin que previamente haya mediado un conflicto civil.

No se trata de colegir, con la lectura de estas palabras, que la presencia de este nuevo sector público en Castilla-La Mancha haya dinamizado el aparato productivo de la economía regional e incrementado su eficiencia con resultados espectaculares, pero

si de poner de manifiesto el claro impulso que, más en términos de renta que de producción, ha supuesto el mero hecho de contar con un nivel de gobierno intermedio, catalizador de los esfuerzos llevados a cabo por el Estado, para corregir los desequilibrios manifiestos en renta y riqueza con relación a la media nacional. Sin restar importancia al papel representado por los sectores públicos estatal y local en Castilla-La Mancha durante la etapa democrática, la descentralización de competencias y servicios hacia este territorio ha canalizado una serie de recursos que difícilmente hubiera sido posible atraer —y convertir en prioritarios desde una óptica regional— por parte de las instituciones que conformaban el sector público anterior a la Constitución.

En el apartado III, se lleva a cabo una descripción, y posterior análisis, de los distintos ingresos que afluyen al Presupuesto de Castilla-La Mancha, deteniéndonos en un análisis pormenorizado del origen de los recursos para, posteriormente, hacer lo propio con los distintos componentes del gasto. La contribución del déficit de esta comunidad autónoma al conjunto de los desequilibrios presupuestarios de las administraciones autonómicas, así como la forma de su financiación, es el objetivo del apartado IV, finalizando con una enumeración,

a modo de conclusión, de las características específicas —casi siempre comunes al sector público autonómico— y de los problemas que deberá afrontar, a medio plazo, en el futuro Estado de las autonomías.

II. EL SECTOR PUBLICO REGIONAL

La teoría del federalismo fiscal aporta el fundamento y los principios doctrinales para adentrarnos en una visión espacial del sector público, lo que equivale a vertebrarlo en los diferentes ámbitos territoriales. Para ello, es preciso adecuar las estructuras políticas, institucionales y fiscales a los niveles de gobierno que se derivan de la ordenación descentralizada del territorio del país. O, lo que es lo mismo, el sector público, en el ámbito del federalismo fiscal, sigue el mismo camino que los niveles de gobierno; es decir, a un gobierno regional corresponde un sector público regional, y de igual manera ocurre para los otros niveles.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, España se convierte en un país con estructura política descentralizada, que se divide en comunidades autónomas (regiones) y corporaciones locales (ayuntamientos y diputaciones) (1). Sin embargo, cuando de la dimensión del sector público autonómico se trata, se hace necesario considerar, al menos, dos circunstancias antes de embarcarnos en el atractivo juego de las comparaciones, circunstancias que juegan a modo de limitaciones. Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, el «techo» competencial que cada comunidad tiene fijado en su estatuto (indicador de la auto-

nomía que puede alcanzar con la actual configuración jurídico-estatutaria). En segundo término, debe considerarse el nivel de suficiencia financiera y, con él, el papel desempeñado por el sistema de financiación autonómico. La primera circunstancia está estrechamente relacionada con la vía constitucional de acceso a la Autonomía —artículos 143 ó 151 de la Constitución—, lo que, necesariamente, nos obliga a restringir las comparaciones sobre la dimensión del sector público regional a dos grandes bloques de comunidades, según la vía de acceso utilizada, viendo condicionada su evolución competencial inmediata las comunidades del artículo 143 a la suerte que corra el denominado «Pacto Autonómico» firmado por los dos principales partidos políticos de ámbito estatal en febrero de 1992 (2). Del segundo condicionante puede decirse que, hasta ahora, el sistema de financiación autonómico no ha tenido una gran trascendencia sobre la dimensión de los distintos sectores públicos autonómicos, debido al carácter de *tutelado* que tiene para las 15 comunidades autónomas de régimen común, salvo por lo que respecta a la vía de escape que ha supuesto el recurso al endeudamiento para algunas comunidades. Ahora bien, el derrotero que adopte la necesaria reforma del sistema de financiación autonómico, uno de cuyos flecos lo constituyen las recientemente articuladas medidas para incrementar la corresponsabilidad fiscal, en la medida que supondrá una mayor autonomía financiera, destapando las diferentes capacidades tributarias entre territorios, será determinante de la dimensión final de los sectores públicos autonómicos (3).

Implantación del sector público en Castilla-La Mancha

Aunque no disponemos de estudios empíricos adecuados —a través de un modelo de impacto— que nos permitan estimar la influencia que ha tenido el sector público autonómico sobre la producción y la renta en Castilla-La Mancha durante los últimos años, algunas estadísticas permiten intuir el dinámico papel desempeñado por aquél, papel que, sin duda, es más notorio en la medida en que los indicadores de desarrollo regional partían de niveles muy bajos y, por tanto, son muy sensibles a determinados acontecimientos, ya sean fortuitos o intencionados, con influencia en los distintos sectores económicos.

En efecto, el cuadro n.º 1 nos ilustra, con algunos indicadores de producción, sobre la renta y presencia del sector público de Castilla-La Mancha en relación

a la media nacional (4). En términos de producción, y al margen de las distorsiones necesariamente derivadas del cambio de fuente, se observa cómo existe un importante diferencial para Castilla-La Mancha (0,63 puntos) en el crecimiento del VAB por habitante durante el periodo 1985-1989, en términos de tasa anual acumulativa, diferencial que cambia de signo, aunque sin alcanzar esa magnitud durante el periodo siguiente (-0,1). Similares resultados se desprenden si dejamos de lado la población, siendo estos diferenciales para el VAB de 0,6 y -0,2 puntos, para el primero y segundo periodos, respectivamente.

Sin embargo, cuando se trata de analizar la renta —neta de la carga tributaria directa soportada—, los resultados arrojan unos saldos claramente favorables a Castilla-La Mancha, como, por otra parte, cabría esperar. En términos per cápita, la renta familiar

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA Y DEL SECTOR PUBLICO EN CASTILLA-LA MANCHA (1985-1989)

INDICADORES	Castilla-La Mancha	España
Variación anual acumulativa del PIB/habitante (%) (1)	6,36	5,73
Variación en la participación de rentas del sector público sobre total (2)	0,47	1,70
Porcentaje de variación de rentas del sector público 1985-1989 (2)	104,00	159,10
Variación del empleo en servicios públicos	14,11	20,12
Variación VAB c.f. en servicios públicos (%)	56,02	55,94
Variación VAB c.f. por empleo en servicios públicos (%)	36,00	30,21
Variación anual real de la RFD/habitante (%) (3)	5,90	4,40
Presión fiscal sobre la RFD antes impuestos 1989 (%)	15,54	21,77
Variación de la presión fiscal sobre RFD antes de impuestos	0,54	1,45

(1) Entre 1989-93, las tasas son de 7,6 y 7,7 por 100, respectivamente (Fundación FIES).

(2) Impuestos directos de empresas y rentas patrimoniales del Estado.

(3) Entre 1989-93, las tasas son de 9,2 y 8,6 por 100, respectivamente (Fundación FIES).

Fuente: DPRN y elaboración propia.

disponible (RFD) ha crecido a una tasa anual del 5,9 por 100, frente al 4,4 por 100 para la media nacional en el período 1985-1989, haciéndolo a una tasa del 9,2 y 8,6 por 100, respectivamente, para el período 1989-1993, lo que, como ya se ha observado con anterioridad, prescindiendo de las diferencias de estimación, arroja unos diferenciales positivos para Castilla-La Mancha de 1,5 y 0,6 puntos. Asimismo, se comporta en similares términos el crecimiento de la renta familiar disponible, una vez descontado el efecto de la población —que, en este caso, tiene una aportación neutra—, con diferenciales también favorables de 1,5 y 0,5 puntos, respectivamente. A estos resultados se llega por el buen comportamiento de la producción, como ya hemos visto, pero sobre todo por una menor presión fiscal, que para 1989 se cifraba en el 15,54 por 100 de la RFD, frente al 21,77 por 100 para la media nacional.

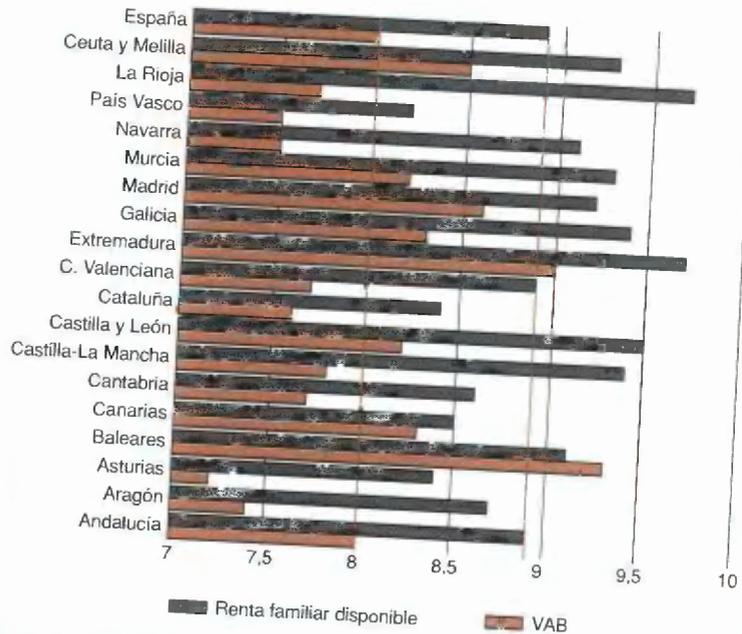
En definitiva, el crecimiento del VAB en Castilla-La Mancha se ha situado en niveles cercanos a la media nacional, siendo mejores que éstos hasta 1989, y algo inferiores en la fase recesiva del ciclo económico. Ahora bien, si consideramos a la RFD como un indicador más aproximado del bienestar, ésta siempre ha crecido a mayor ritmo en Castilla-La Mancha (véase gráfico 1), lo que apunta a que, en términos agregados, la actividad financiera del sector público, a través del proceso de ingresos y gastos, ha tenido una contribución favorable al crecimiento de la renta regional en mayor medida que lo ocurrido sobre la media nacional.

Estas circunstancias no deben hacernos olvidar que la presencia del conjunto del sector público en Castilla-La Mancha, al con-

trario de lo que ocurre en otras circunscripciones con bajo nivel de desarrollo —como Extremadura o Andalucía—, no se desvía mucho de la media nacional. De este modo, la aportación de los servicios públicos al conjunto de la producción es del 11,2 por 100, y del 13,3 por 100 al conjunto del empleo regional, frente a cifras del 14,3 y del 17 por 100 para Andalucía, y del 15 y 16,7 por 100 para Extremadura, que son superiores al 10,8 y 13,9 por 100 que representa la media nacional (5). Este síntoma de moderación en la presencia del sector público en Castilla-La Mancha viene corroborado por un análisis desagregado de sus distintos componentes institucionales. Tal como refleja el cuadro n.º 2, mientras el sector público local de

Castilla-La Mancha tan sólo cuenta con el 4,7 por 100 de los organismos autónomos administrativos, el 1,6 por 100 de las empresas públicas, y no dispone de ningún organismo autónomo comercial, el sector público regional castellano-manchego no cuenta, en sentido estricto, con ninguna de las entidades anteriores, a pesar de que hemos optado, obrando por analogía, por incluir dos empresas públicas y un organismo autónomo administrativo.

GRAFICO 1
TASA DE VARIACION ANUAL ACUMULATIVA
DEL VAB Y DE LA RENTA FAMILIAR DISPONIBLE
1989-1993



Fuente: Fundación FIES, y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

ENTES DEL SECTOR PÚBLICO SUBCENTRAL EN CASTILLA-LA MANCHA Y EN ESPAÑA

ENTIDADES	CASTILLA-LA MANCHA		ESPAÑA	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
SECTOR PÚBLICO LOCAL				
DIPUTACIONES Y CABILDOS	5	9,4	53	100
OO.AA.AA.	14	10,9	129	100
OO.AA.CC.	—	—	5	100
Sociedades mercantiles	2	4,3	46	100
AYUNTAMIENTOS	915	11,3	8.082	100
OO.AA.AA.	54	4,1	1.325	100
OO.AA.CC.	—	—	19	100
Sociedades mercantiles	4	1,2	329	100
ENTIDADES LOCALES SUPRAMANCOMUNIDADES.				
Mancomunidades	65	9,4	695	100
Comarcas	60	10,1	595	100
Áreas Metropolitanas	—	—	42	100
Agrupaciones de Municipios	5	9,1	3	100
ENTIDADES LOCALES MENORES	32	0,9	55	100
TOTAL SECTOR PÚBLICO LOCAL			3.724	100
OO.AA.AA.	68	4,7	1.454	100
OO.AA.CC.	—	—	24	100
Sociedades mercantiles	6	1,6	375	100
SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO				
Administración General	1	5,9	17	100
OO.AA.AA.	1	1,2	83	100
OO.AA.CC.	—	—	21	100
Sociedades mercantiles	2	0,9	235	100
Entes públicos	—	—	55	100

Nota: Formalmente el Sector Público Regional de Castilla-La Mancha no consta de ningún organismo, sociedad mercantil o ente público. No obstante, por un lado deben considerarse formando parte del mismo a las sociedades GESTUR Toledo y GESTUR Guadalajara; por otro lado, se ha asimilado el Consejo Regional de la Juventud a OO.AA.AA., siguiendo el criterio del Banco de España.

Fuente: Sector Público Regional (1993). Censo de Entidades Locales 1992. DGCHT. Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

III. DOBLE VERTIENTE DE LA HACIENDA REGIONAL: INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

El estudio de los ingresos y gastos públicos de cualquier hacienda regional en España debe llevarse a cabo considerando, previamente, la adscripción de la comunidad autónoma de que se trate a uno de los dos regímenes de financiación aplicables. La Comunidad de Castilla-La Mancha,

como perteneciente al denominado «régimen común» de financiación, debe sujetarse a lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y, en consecuencia, al diseño de un esquema concreto de financiación básicamente dependiente de los recursos transferidos por el Estado. Este régimen de financiación difiere sensiblemente del aplicado a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra,

denominado «régimen foral o de concierto económico», al amparo de lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución Española, y que se caracteriza por la existencia de una gestión descentralizada, en esos territorios, de las principales figuras tributarias estatales, transfiriendo a la Administración central una cantidad, o «cupo», como contribución a las cargas generales en que ésta incurre en dichos territorios forales.

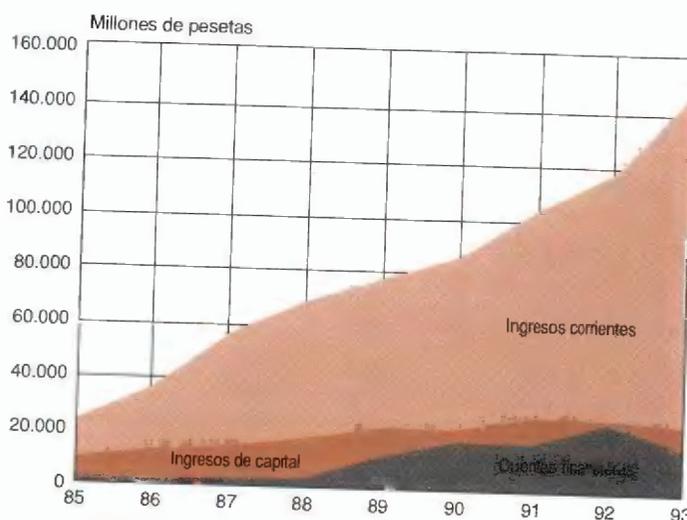
Por su parte, el «régimen común» de financiación que se aplica a las 15 comunidades autónomas restantes se estructura en un potente sistema de transferencias condicionadas e incondicionadas procedentes del Estado, unido a la cesión de la gestión y el rendimiento de unos pocos tributos de titularidad estatal, con bajo poder recaudatorio, y unido también a unas escasas capacidades de tributación propia —que, en la práctica, adquieren una importancia meramente testimonial—, a lo que cabe añadir el recurso al endeudamiento.

1. El papel desempeñado por los ingresos

Es esta restricción financiera inherente a la tributación propia la que constituye una de las limitaciones más notorias al libre ejercicio de la autonomía de las comunidades autónomas, poniendo al descubierto los motivos del creciente inconformismo de algunos responsables autonómicos, a la vez que ofrece una buena coartada a las preocupantes tasas de crecimiento de los déficit públicos autonómicos.

Por lo que se refiere al sector público autonómico de Castilla-La Mancha, la clasificación económica de los ingresos nos permite establecer tres agregados, más el total, para tratar de precisar su evolución en el período 1985-1993 (véase gráfico 2). El mayor ritmo de crecimiento de las *cuentas financieras*, representadas por los capítulos 8 y 9, dan muestra de la importancia adquirida por el incremento bruto del endeudamiento —a pesar de que esta apreciación tiene que matizarse, en tanto que este agregado parte en 1985 de cifras muy re-

GRAFICO 2
DISTINTOS COMPONENTES DEL INGRESO
EN EL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES
DE CASTILLA-LA MANCHA



Fuente: DGCHT, Ministerio de Economía y Hacienda.

ducidas—, que se ha multiplicado por 8,1 en el período 1985-1993, frente al 6,3 de los *ingresos corrientes*, encontrándose ambos por encima del crecimiento medio de los ingresos (5,4). Por contra, los *ingresos de capital* se han mostrado más moderados en su crecimiento, con un factor de multiplicación de 2,7 en el período. Si se considera la incorporación al Presupuesto de las transferencias del Fondo Nacional de Cooperación Municipal en 1987, y se descuenta su efecto, el factor de multiplicación de los *ingresos corrientes* debería reducirse en el importe del concepto aludido (que para 1993 es de 41.767,5 millones de pesetas) para obtener una serie más homogénea, resultando ser dicho factor de 4,5.

Pero si el dinamismo de los ingresos vendría de la mano de los ingresos corrientes, con un cierto estancamiento de los de capital,

vemos también cómo son los primeros los que constituyen el verdadero apoyo del Presupuesto, como así se desprende del cuadro n.º 3, y muy especialmente por lo que se refiere a las *transferencias corrientes*. Es significativa, a este respecto, la ganancia de peso específico experimentada por los *ingresos corrientes* en el período de referencia (más de 10 puntos), hasta situarse en el 78,3 por 100 del conjunto de los ingresos, tendencia opuesta a la que experimentan los *ingresos de capital*, que pierden en el período 13,5 puntos, quedando reducida su presencia a poco más del 13 por 100 de los ingresos. En este punto, también hay que considerar la importancia desequilibradora que tienen los recursos procedentes del Fondo Nacional de Cooperación Municipal —no recogidos en el primer período de referencia—, que lle-

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE CASTILLA-LA MANCHA

CONCEPTOS DE INGRESO (Porcentajes)	1985		1986		1987		1988		1989	
	Ponderación	Variación								
Cap. I. Impuestos directos	8,1	3,6	-37,1	2,8	13,3	1,7	-24,6	1,5	8,8	
Cap. II. Impuestos indirectos	23,1	5,3	-67,2	4,5	22,4	6,8	86,8	5,7	3,6	
Cap. III. Tasas y otros ingresos	4,1	9,2	217,3	7,5	18,7	6,2	2,3	5,6	12,2	
Cap. IV. Transferencias corrientes	31,9	53,8	140,1	62,1	68,5	61,9	22,6	56,7	13,5	
Cap. V. Ingresos patrimoniales	0,4	0,7	133,9	0,5	-0,2	0,4	5,6	0,5	54,7	
INGRESOS CORRIENTES	67,7	72,6	52,8	77,2	55,5	77,0	22,6	70,0	12,6	
Cap. VI. Enajenación inversiones reales	0,0	0,0	—	0,0	—	0,7	1.847,4	0,9	56,0	
Cap. VII. Transferencias de capital	26,6	24,9	33,7	19,7	15,1	19,1	19,4	18,9	23,0	
INGRESOS DE CAPITAL	26,6	24,9	33,7	19,7	15,4	19,8	23,6	19,8	24,1	
Cap. VIII. Activos financieros	0,0	0,4	—	0,9	180,8	0,8	18,7	0,7	1,3	
Cap. IX. Pasivos financieros	5,7	2,0	-50,0	2,2	60,9	2,3	28,6	9,5	408,5	
CUENTAS FINANCIERAS	5,7	2,5	-39,0	3,1	82,5	3,1	25,9	10,2	302,0	
TOTAL	100,0	100,0	42,5	100,0	46,1	100,0	22,9	100,0	24,0	

CONCEPTOS DE INGRESO (Porcentajes)	1990		1991		1992		1993	
	Ponderación	Variación	Ponderación	Variación	Ponderación	Variación	Ponderación	Variación
Cap. I. Impuestos directos	1,3	-2,2	1,3	14,6	1,4	25,7	1,6	28,2
Cap. II. Impuestos indirectos	6,3	26,7	7,0	30,7	6,9	13,0	6,8	8,8
Cap. III. Tasas y otros ingresos	6,4	28,8	5,9	7,8	5,5	7,1	5,2	6,1
Cap. IV. Transferencias corrientes	53,5	7,1	54,9	20,7	54,6	13,6	63,7	30,7
Cap. V. Ingresos patrimoniales	0,9	118,4	1,2	55,7	0,9	-13,2	1,1	25,3
INGRESOS CORRIENTES	68,4	11,0	70,2	20,8	69,4	12,7	78,3	26,4
Cap. VI. Enajenación inversiones reales	1,1	35,3	1,5	62,4	1,4	7,6	1,4	10,5
Cap. VII. Transferencias de capital	16,6	-0,4	16,7	18,6	14,3	-2,4	11,8	-8,0
INGRESOS DE CAPITAL	17,7	1,2	18,2	21,2	15,7	-1,6	13,1	-6,4
Cap. VIII. Activos financieros	0,6	5,7	0,6	8,6	0,5	2,2	0,4	-9,7
Cap. IX. Pasivos financieros	13,3	58,3	11,0	-2,8	14,4	49,5	8,1	-36,7
CUENTAS FINANCIERAS	13,9	54,8	11,5	-2,3	14,9	47,2	8,5	-35,7
TOTAL	100,0	13,5	100,0	17,7	100,0	14,1	100,0	12,0

Fuente: DGCHT. Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

gan a suponer más del 22 por 100 del Presupuesto en 1993, cuando la capacidad de manobra de la Administración autonómica sobre estos recursos es prácticamente nula. Descontado el efecto de aquellos recursos, las *transferencias corrientes* habrían pasado de representar el 31,93 por 100 en 1985, al 41,61 por 100 en 1993. Por lo que res-

pecta al agregado *ingresos financieros*, su escasa importancia en el Presupuesto no oculta, sin embargo, la tendencia creciente que manifiesta, y que le ha permitido ganar cerca de tres puntos en el conjunto de los ingresos, lo que supone un incremento del 49,8 por 100 en el período.

2. Fuentes de financiación del presupuesto regional

Desde el punto de vista de la clasificación de ingresos obtenida con arreglo a las distintas fuentes de financiación, de la observación del cuadro n.º 4 se desprende, en primer lugar, el reducido papel reservado por el sistema de financiación autonó-

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE LOS INGRESOS EN CASTILLA-LA MANCHA POR FUENTES DE FINANCIACION

CONCEPTOS DE INGRESO (En millones de pesetas)	1986		1987		1988		1989	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
RECURSOS TRANSFERIDOS	72.877,9	98,6	83.940,9	100,0	91.325,7	100,2	112.792,0	96,0
Financiación incondicionada	24.456,9	33,1	33.245,1	39,6	37.055,5	40,7	42.649,8	36,3
Participación en ingresos	14.433,6	19,5	23.461,1	27,9	24.167,8	26,5	26.871,6	22,9
Tributos cedidos	7.296,2	9,9	8.356,0	10,0	11.288,0	12,4	13.956,0	11,9
Otra financiación	2.727,1	3,7	1.428,0	1,7	1.599,7	1,8	1.823,2	1,6
Financiación condicionada	48.421,0	65,5	50.695,8	60,4	54.270,2	59,6	70.142,2	59,7
F.C.I.	11.274,6	15,3	8.079,4	9,6	9.291,1	10,2	11.120,9	9,5
Part. E.E.LL. ingresos Estado	20.139,4	27,3	24.687,6	29,4	27.463,2	30,1	32.939,1	28,0
Otra financiación	17.007,0	23,0	17.928,8	21,4	17.515,9	19,2	26.082,2	22,2
RECURSOS PROPIOS	1.000,0	1,4	0,0	0,0	-200,0	-0,2	4.700,0	4,0
Tributos y recargos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Endeudamiento	1.000,0	1,4	0,0	0,0	-200,0	-0,2	4.700,0	4,0
TOTAL CASTILLA-LA MANCHA.	73.877,9	100,0	83.940,9	100,0	91.125,7	100,0	117.492,0	100,0
TOTAL CC.AA. Art. 143 (1)	453.423,3	21,4	509.734,9	20,4	619.060,4	18,7	760.641,6	19,9
TOTAL CC.AA.	2.123.426,8	100,0	2.492.830,8	100,0	3.304.600,6	100,0	3.830.980,8	100,0

CONCEPTOS DE INGRESO (En millones de pesetas)	1990		1991		1992		Variación 1992-1986	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
RECURSOS TRANSFERIDOS	128.656,2	99,7	136.695,4	89,9	156.067,0	88,8	83.189,1	114,1
Financiación incondicionada	57.280,0	44,4	58.656,1	38,6	68.479,0	38,9	44.022,1	180,0
Participación en ingresos	33.502,6	26,0	36.384,5	23,9	46.013,9	26,2	31.580,3	218,8
Tributos cedidos	17.076,0	13,2	19.786,1	13,0	19.795,0	11,3	12.498,8	171,3
Otra financiación	6.701,4	5,2	2.485,5	1,6	2.670,1	1,5	-57,0	-2,1
Financiación condicionada	71.376,2	56,3	78.039,3	51,3	87.588,0	49,8	39.167,0	80,9
F.C.I.	11.525,9	8,9	12.328,0	8,1	12.325,6	7,0	1.051,0	9,3
Part. E.E.LL. ingresos Estado	39.301,0	30,4	44.104,5	29,0	44.038,1	25,0	23.898,7	118,7
Otra financiación	20.549,3	15,9	21.606,8	14,2	31.224,3	17,8	14.217,3	83,6
RECURSOS PROPIOS	421,8	0,3	15.421,0	10,1	19.782,7	11,2	18.782,7	1.878,3
Tributos y recargos	501,3	0,4	1.194,0	0,8	1.328,7	0,8	1.328,7	-
Endeudamiento	-79,5	-0,1	14.227,0	9,4	18.454,0	10,5	17.454,0	1.745,4
TOTAL CASTILLA-LA MANCHA.	129.078,0	100,0	152.116,4	100,0	175.849,7	100,0	101.971,8	138,0
TOTAL CC.AA. Art. 143 (1)	985.590,9	20,9	1.295.326,5	23,2	1.297.913,7	20,3	844.490,4	186,2
TOTAL CC.AA.	4.707.579,6	100,0	5.583.776,0	100,0	6.387.539,4	100,0	4.264.112,6	200,8

(1) Se excluyen las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias al tener transferidas las competencias de Educación.

La entrada en vigor del IVA en 1986 supuso la reducción de la recaudación de algunos tributos cedidos por los siguientes importes para Castilla-La Mancha (totales CC.AA. entre paréntesis): Lujo en Destino, 3.038,6 (11.2682,4); Operaciones Societarias del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, 69,4 (3.999,6); Transmisiones Patrimoniales por Arrendamiento de Locales, 13,03 (850,8); Total, 3.121,0 (11.7532,8).

Fuente: DGCHT, y elaboración propia.

mico a la autonomía financiera en Castilla-La Mancha, en términos similares a lo que ocurre con el resto de comunidades de régimen común. En este sentido, los *recursos procedentes del Estado* suponen prácticamente la totalidad de la financiación hasta 1988, teniendo en cuenta que, para 1989, el ejercicio de la autonomía financiera se plasma en su integridad mediante el recurso al endeudamiento, y que la recaudación procedente de la *tributación propia*, que entra en vigor en 1990 con la Ley de 14 de diciembre de 1989 de Tributación sobre Juegos de Suerte, Envite o Azar, apenas permite una contribución de estos recursos al conjunto de la financiación del 0,8 por 100 en 1992, obteniéndose la restante financiación propia hasta alcanzar el 11,2 por 100 por la vía del *endeudamiento*. Por lo que se refiere a la *financiación incondicionada*, la reducida elasticidad-renta de los hechos imposables cedidos por el Estado han hecho que, prácticamente, se estanque su participación en la financiación total en torno al 11 por 100 en 1992, con un crecimiento en el período del 171,3 por 100, mientras que se aprecia cómo es la participación en los ingresos del Estado la que mantiene un mayor crecimiento en el conjunto de la financiación incondicionada, con una variación en el período del 218,8 por 100. Por su parte, la evolución de la *financiación condicionada* no puede decirse que contribuya de forma significativa al crecimiento del volumen total de recursos, puesto que el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) presenta grandes limitaciones en su crecimiento potencial (apenas el 9 por 100 en el período), paliadas en 1992 y 1993 por el «pacto transitorio» recogido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20

de enero de 1992, que impedía que el juego de las variables para su determinación diera lugar a unos recursos globales inferiores al nivel que presentaban en 1991 (6). Por otro lado, el escaso margen de maniobra que la Comunidad Autónoma tiene sobre los recursos transferidos a las corporaciones locales puede desvirtuar, en cierto modo, la importancia concedida a la financiación condicionada que figura en el cuadro n.º 4, cuyo crecimiento ha sido de apenas el 80,9 por 100, frente al 138 por 100 de variación del conjunto de la financiación recibida por la Comunidad Autónoma, y habría sido menor de no haberse contado con aquellos recursos. En definitiva, y considerando el conjunto de recursos, el crecimiento experimentado por éstos en Castilla-La Mancha en el período 1986-1992 (138 por 100), es sensiblemente inferior al 186,2 por 100 de las comunidades con competencias similares, y al 200,8 por 100 del conjunto de comunidades autónomas, si bien habría que tener presente el escaso recurso al endeudamiento que ha hecho la Comunidad de Castilla-La Mancha durante el período.

Merece también una especial atención el comportamiento de los *tributos gestionados* por la Comunidad de Castilla-La Mancha. Una vez superados los efectos perversos sobre la eficiencia en la gestión de los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas que se daban en el período transitorio de aplicación de la LOFCA (hasta 1986), motivados por la aplicación de un criterio de determinación de la suficiencia financiera que predeterminedaba la recaudación correspondiente a cada comunidad por estos tributos —y la complementaba hasta el límite prees-

tablecido—, durante el período definitivo de financiación, a los tributos cedidos les son asignados unas recaudaciones «normativas» a efectos de los cálculos tendentes a determinar la financiación suficiente, de forma que las desviaciones sobre las previsiones corren a cargo —o en beneficio— de las comunidades autónomas. Al escaso poder recaudatorio que, de por sí, ya tenían estas figuras tributarias en los presupuestos de ingresos de 1986, se une el hecho de la reducida elasticidad-renta de las recaudaciones, al punto que para 1992 estos ingresos suponen poco más del 11 por 100 del total para el conjunto de comunidades (cuadro n.º 5), situándose esta cifra en el 11,7 por 100 para Castilla-La Mancha, con tasas de variación anual acumulativa del 15,27 y 14,34 por 100, respectivamente, y ello a pesar de que a partir de 1988 se computan los ingresos procedentes de determinados actos jurídicos documentados, cuya aportación al conjunto de los tributos cedidos no es nada desdeñable (22 y 28 por 100).

Por lo que se refiere a los *tributos propios*, las restricciones a su desarrollo efectivo, previstas, sobre todo, en el artículo 6 de la LOFCA, han reducido su importancia a la mera anécdota, a juzgar por su contribución al conjunto de los ingresos de las comunidades autónomas que, como puede apreciarse en el cuadro n.º 5, no llegan a alcanzar ni siquiera el 1 por 100 de aquéllos en 1992 (7). Los tributos establecidos por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha lo han sido por la Ley 4/1989, de 14 de diciembre (citada), y se reducen a dos: el Impuesto sobre los Premios del Juego del Bingo, cuyo hecho imponible es el pago

CUADRO N.º 5

RECAUDACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS POR TRIBUTOS CEDIDOS Y PROPIOS
(Importe en millones de pesetas)

CONCEPTOS DE INGRESO	CASTILLA-LA MANCHA			TOTAL C.A.A.A.			SOLO ESTADO	
	1992	Tasa variación anual acumulada (1985-92)	Porcentaje sobre total de ingresos 1992	1992	Tasa variación anual acumulada (1985-92)	Porcentaje sobre total de ingresos 1992	1992	Tasa variación anual acumulada (1985-92)
Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio.	1.186	19,69	0,70	62.245	20,97	0,96	21.817	12,30
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.	1.869	6,80	1,11	83.879	19,68	1,29	375	-37,35
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.	6.581	17,72	3,90	245.158	21,51	3,77	266	-50,22
Actos Jurídicos Documentados (1)	5.527	31,07	3,28	159.372	15,99	2,45	42.854	-4,77
Tasas sobre el Juego	4.547	10,76	2,70	171.729	12,34	2,64	53.715	5,51
TOTAL TRIBUTOS CEDIDOS	19.710	14,34	11,69	722.383	15,27	11,11	119.027	-2,66
Tributos propios y recargos sobre tributos estatales (2) (3)	1.329	62,82	0,79	63.492	31,53	0,98		
TOTAL TRIBUTOS CEDIDOS Y PROPIOS.	21.039	15,42	12,48	785.875	16,67	12,09	119.027	-2,66

(1) Tasas de variación entre 1988 (fecha en que se cede a las CC.AA. la recaudación —ya era tributo concertado para el País Vasco y Navarra—), y 1992.

(2) Se considera el período 1986-1992 para las Comunidades de Cataluña, Murcia, Valencia y Canarias, y desde 1990 para Castilla-La Mancha.

(3) La recaudación provincial para Tributos Propios en Castilla-La Mancha asciende a 31 de diciembre de 1993 a 1.097 millones de pesetas, siendo la tasa de variación interanual del 29,83 por 100.

Fuente: «Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria», Dirección General de Tributos, Ministerio de Economía y Hacienda (septiembre 1993).

de los premios a los jugadores, y por otro lado, el Recargo sobre la Tasa Estatal que grava los Juegos de Suerte, Envite o Azar, fijado en el 20 por 100 y aplicable a casinos y a máquinas recreativas de los tipos B y C. En ambos casos, son sujetos pasivos las empresas que organizan estas actividades, y la recaudación obtenida en 1993 por estos dos conceptos, asciende a 1.097 millones de pesetas (0,58 por 100 del presupuesto de ingresos).

En conjunto, los recursos generados por los tributos propios y cedidos han aportado de forma efectiva durante 1992, el 12,5 por 100 a los ingresos de Castilla-La Mancha, y el 12,1 por 100 al conjunto de las comunidades autónomas, corroborando el carácter tutelado que puede predicarse del sistema de financiación autonómico.

3. Comportamiento del gasto público

Desde una óptica general, conviene precisar que el proceso de descentralización del gasto público hacia las comunidades autónomas se desarrolla en el período de 1986-1993 de manera espectacular, pasando de 2 billones de pesetas a 7 billones en 1993. Como se observa en el cuadro n.º 6, los mayores crecimientos para Castilla-La Mancha se dan en 1986 —con un 42,5 por 100 de incremento con respecto al año anterior— y 1987 (45,9 por 100), fecha en la que culmina el primer impulso descentralizador de competencias a las comunidades del artículo 143 de la Constitución. Es un buen síntoma que mientras los gastos de funcionamiento pierden más de 18 puntos en su aportación al Presupuesto entre 1985-1993, los denominados gastos de

actuación refuerzan su importancia, al pasar del 62,7 al 78,6 por 100 en el mismo período, en tanto que los gastos financieros pasan desde el 0,8 al 2,6 por 100.

Al comparar la importancia de cada uno de los tipos de gasto que se dan en Castilla-La Mancha respecto a los propios de otras comunidades autónomas en 1993, quedan al descubierto algunas interesantes características. En efecto, merece la pena destacar la mayor aportación relativa al Presupuesto de los *gastos de funcionamiento* en las comunidades de mayor techo competencial, tal y como puede inferirse del cuadro n.º 7, y el mayor peso específico de los *gastos de actuación* en las comunidades con menores competencias (61,5 por 100), concepto este último que pretende reflejar los recursos que las comunidades autónomas destinan a la finan-

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE CASTILLA-LA MANCHA

CONCEPTOS DE GASTO (En porcentajes)	1985		1986		1987		1988		1989	
	Peso relativo	Peso relativo	Variación							
Cap. I. Gastos de personal	31,7	29,0	30,5	21,4	7,4	20,1	15,6	18,5	14,4	
Cap. II. Gastos de bienes corrientes y servicios	4,9	5,7	67,0	5,2	31,7	4,2	-0,4	3,7	10,8	
Gastos de funcionamiento	36,6	34,7	97,4	26,5	39,1	24,2	15,2	22,2	25,2	
Cap. IV. Transferencias corrientes	17,0	12,3	2,9	11,6	37,8	10,8	14,7	12,5	43,6	
Cap. VI. Inversiones reales	39,1	32,3	17,4	28,9	30,7	30,1	28,3	30,9	27,0	
Cap. VII. Transferencias de capital	6,5	20,0	337,6	31,8	132,0	33,7	30,4	32,9	21,4	
Cap. VIII. Activos financieros	0,0	0,1	100,0	0,6	1.335,7	0,6	23,6	0,6	17,8	
Gastos de actuación	62,7	64,5	46,8	72,8	64,6	75,2	27,0	76,9	26,8	
Cap. III. Gastos financieros	0,8	0,7	33,3	0,7	33,4	0,6	12,9	0,7	44,5	
Cap. IX. Pasivos financieros	0,0	0,0		0,0		0,0		0,2		
Gasto financiero	0,8	0,7	33,3	0,7	33,4	0,6	12,9	0,9	83,6	
TOTAL GASTOS	100,0	100,0	42,5	100,0	45,9	100,0	23,1	100,0	24,0	

CONCEPTOS DE GASTO (En porcentajes)	1990		1991		1992		1993	
	Peso relativo	Variación						
Cap. I. Gastos de personal	19,3	18,4	17,9	9,0	17,4	11,0	16,3	5,3
Cap. II. Gastos de bienes corrientes y servicios	3,4	3,2	2,9	-0,2	2,7	5,7	2,4	2,1
Gastos de funcionamiento	22,7	21,6	20,7	8,8	20,1	16,6	18,8	7,4
Cap. IV. Transferencias corrientes	12,8	16,0	15,1	39,0	15,5	17,4	14,0	1,3
Cap. VI. Inversiones reales	30,5	12,1	29,1	12,5	27,1	6,2	27,5	13,6
Cap. VII. Transferencias de capital	32,0	10,5	32,8	20,5	34,5	19,8	36,8	19,8
Cap. VIII. Activos financieros	0,6	12,2	0,4	-12,7	0,4	8,3	0,3	-21,2
Gastos de actuación	75,8	12,0	77,4	20,1	77,5	14,2	78,6	13,7
Cap. III. Gastos financieros	1,3	102,4	1,4	30,2	1,9	54,4	2,0	19,5
Cap. IX. Pasivos financieros	0,2	33,0	0,4	127,2	0,6	51,0	0,6	9,3
Gasto financiero	1,5	87,6	1,8	44,9	2,5	53,6	2,6	17,1
TOTAL GASTOS	100,0	13,5	100,0	17,7	100,0	14,1	100,0	12,0

Fuente: DGCHT. Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

ciación de servicios más fácilmente identificables por los ciudadanos. Sobre esta distribución del gasto público regional, debe advertirse que, previsiblemente, se alterará a partir de 1995, tanto para Castilla-La Mancha como para el resto de comunidades que estén en disposición de asumir las competencias en materia

de educación, de cumplirse las previsiones de descentralización contenidas en el «Pacto Autonómico» (8).

No obstante las posibilidades que ofrece la modificación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, es preciso señalar que, si bien parece que existe

acuerdo de principio entre el gobierno regional y el central para asumir las competencias sobre educación y trabajo, entre otras, el interés de la Junta de Comunidades respecto a la asunción de las competencias de gestión de la asistencia sanitaria se encontraría condicionado por la trayectoria deficitaria observada en

CUADRO N.º 7

COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO AUTONOMICO EN 1993
(En millones de pesetas)

CONCEPTOS DE GASTO	CASTILLA-LA MANCHA		CC.AA. Art. 143		TOTAL CC.AA.	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
Cap. I. Gastos de personal	30.873,3	16,3	369.968,3	24,0	2.312.302,2	32,6
Cap. II. Gastos en bienes corrientes y servicios	4.581,1	2,4	109.703,0	7,1	747.275,0	10,5
Gastos de funcionamiento.	35.454,4	18,8	479.671,3	31,1	3.059.577,2	43,1
Cap. IV. Transferencias corrientes	26.492,9	14,0	263.403,2	17,1	1.771.834,8	25,0
Cap. V. Dotación para amortizaciones.	0,0	0,0	0,0	0,0	5.084,9	0,1
Cap. VI. Inversiones reales	51.936,8	27,5	407.776,7	26,4	1.143.218,3	16,1
Cap. VII. Transferencias de capital	69.573,8	36,8	257.293,1	16,7	616.127,5	8,7
Cap. VIII. Activos financieros	524,3	0,3	20.882,9	1,4	87.069,5	1,2
Gastos de actuación	148.527,8	78,6	949.355,9	61,5	3.623.335,0	51,1
Cap. III. Gastos financieros	3.809,8	2,0	92.530,7	6,0	297.609,8	4,1
Cap. IX. Pasivos financieros	1.057,1	0,6	21.733,0	1,4	124.669,7	1,8
Gasto financiero	4.866,9	2,6	114.263,7	7,4	412.279,5	5,8
TOTAL GASTOS	188.849,1	100,0	1.543.290,9	100,0	7.095.191,7	100,0

Fuente: DGCHT. Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

las comunidades que ya han asumido la gestión de estos servicios, y de forma especial por lo que se refiere a las partidas de gasto corriente y de inversión nueva. Los ejemplos de Cataluña, Andalucía, Valencia y Galicia no son, precisamente, alentadores, por sus efectos perversos en el déficit público y en el endeudamiento.

En definitiva, y considerando una clasificación del gasto como la que aparece en el cuadro n.º 7, podríamos decir que la posición del gasto autonómico en Castilla-La Mancha es relativamente ventajosa desde el punto de vista de la eficiencia, y no solamente respecto al conjunto de las comunidades autónomas (teniendo en cuenta que los gastos de funcionamiento se incrementan considerablemente en las seis comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias de

educación y de asistencia sanitaria), sino que, en relación al conjunto de comunidades con competencias similares, este agregado supone el 18,7 por 100, frente al 31,1 por 100 de las comunidades del artículo 143, del mismo modo que el *gasto financiero*—concepto que puede aproximarse al de carga financiera—, con un 2,6 por 100 del Presupuesto, es netamente inferior al 7,4 por 100 del grupo similar, o al 5,8 por 100 del conjunto de las comunidades autónomas (9). Sin duda, este último dato que caracteriza al gasto de Castilla-La Mancha se encuentra en estrecha relación con el bajo nivel de endeudamiento al que posteriormente tendremos la oportunidad de referirnos. Por el contrario, los denominados *gastos de actuación* alcanzan una importancia mayor en Castilla-La Mancha (con un 78,6 por 100) que en el

grupo similar (61,5 por 100) o en el conjunto de comunidades (51,1 por 100). En este concepto de gasto conviene, no obstante, tener presente que dentro del capítulo VII del Presupuesto de Castilla-La Mancha se incluye una partida de 41.768 millones correspondientes al Fondo Nacional de Cooperación Municipal, partida que no se incluye en la mayoría de las comunidades autónomas, y que, por su volumen, distorsiona al alza el monto de este capítulo (10).

IV. EL DEFICIT PUBLICO Y SU FINANCIACION

Es de sobra conocido que las comunidades autónomas han recurrido con demasiada frecuencia al endeudamiento para financiar unos desequilibrios presupuestarios amparados, unas

veces, en la presunta insuficiencia de los recursos transferidos por el Estado para atender los gastos corrientes de las competencias asumidas y, otras, en la insuficiencia de recursos destinados a la inversión, fruto esto último del criterio utilizado para el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados, criterio que excluye del coste las dotaciones para inversión nueva. Tampoco ofrece dudas, con arreglo a la inserción de la teoría del federalismo fiscal en el esquema musgraviano de Hacienda, que la actuación del sector público descentralizado encuentra su marco más adecuado en la función asignativa de los bienes públicos de carácter local, siendo preferible el ejercicio de las funciones redistribuidora y de estabilización por parte de un gobierno central. Los desequilibrios en el Presupuesto deberían obedecer, de esta forma, a la necesidad de atender unos gastos de inversión que, por diversas circunstancias, no pudieran ser suplidos por el procedimiento impositivo. El recurso al endeudamiento para financiar los déficit presupuestarios debe observar tanto un principio de equidad intergeneracional —distribución equitativa intertemporal de beneficios y costes de la inversión— como un principio que podríamos denominar de equidad intrageneracional —distribución similar en el presente de ingresos y costes para evitar las migraciones fiscales (11).

1. Justificación normativa del déficit público autonómico

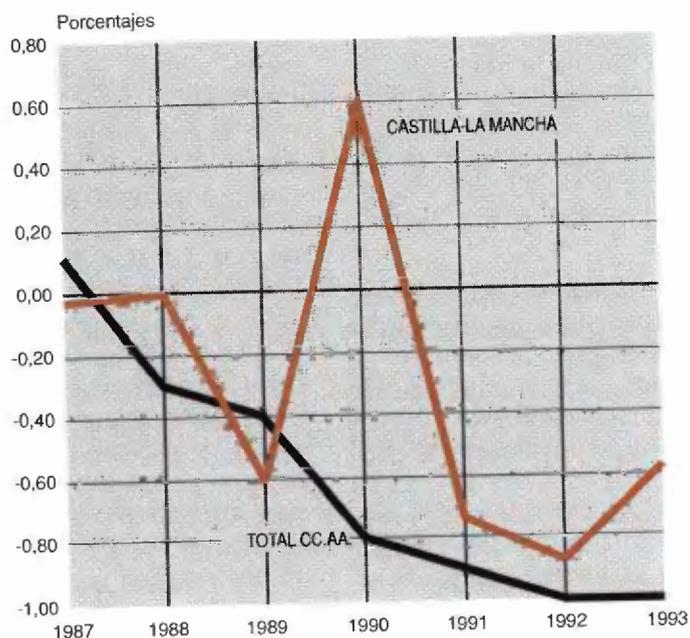
Aunque no puede afirmarse, en términos generales, que el déficit público autonómico constituya un problema de la magnitud que alcanza el del sector público

estatal, al observar el gráfico 3, sí deberían establecerse algunas cautelas sobre la dinámica en la que puede desembocar el desequilibrio presupuestario de las comunidades autónomas en el futuro. Esto es así en la medida en que, en seis años, se ha generado un déficit que puede situarse durante 1993 en torno al 1 por 100 del PIB, cifra que, salvando la provisionalidad de los datos referidos a este año, resulta sensiblemente inferior (0,6 por 100) en Castilla-La Mancha (12).

Los conflictos que pueden surgir entre las actuaciones asignativas y de estabilización obligan a adoptar un planteamiento coordinado por parte del conjunto de los sectores públicos, imperativo que adquiere mayor impor-

tancia con motivo de las obligaciones que el Estado español ha adquirido en la cumbre comunitaria de Maastricht. Tenemos, por tanto, que el déficit (y el endeudamiento) deben encontrarse al servicio de la política de estabilización del país, lo que comporta la aplicación exclusiva de estos recursos a fines de inversión, desconociendo otras motivaciones distintas. Es en este marco donde se sitúa la regulación que la LOFCA hace del endeudamiento autonómico cuando, para la apelación al crédito público o la concertación de operaciones en moneda extranjera, prevé la autorización del Estado al objeto de dar cumplimiento al principio constitucional de coordinación con la Hacienda central. Sin embargo, el único límite palpable

GRAFICO 3
EVOLUCION DEL DEFICIT



Fuente: IGAE, DGCHT, y elaboración propia.

que aquella norma establece, desde un punto de vista cuantitativo, es que el servicio de la deuda no supere el 25 por 100 de los ingresos corrientes del Presupuesto, acogiéndose a un principio de capacidad financiera que resulta, a todas luces, insuficiente e impreciso, a tenor de la evolución que presentan los déficit de las comunidades autónomas. Suelen enumerarse algunos defectos de la LOFCA en este orden, que se manifiestan en el sesgo que se produce a favor del endeudamiento en créditos bancarios y en contra de la apelación al crédito público, en la opacidad que estas operaciones comportan, también, por el juego de los períodos de carencia y de la progresiva ampliación de competencias que modifican continuamente la base de cálculo sobre la que se gira el mencionado 25 por 100, y en la ausencia de medidas que castiguen la indisciplina de los gobiernos en esta materia, entre otros.

2. ¿Qué uso se ha hecho del déficit público? ¿Quién soporta su carga?

Partiendo de algunas notas metodológicas apuntadas por Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993) (13), pueden utilizarse dos test de contraste del cumplimiento, por parte de los gobiernos regionales, de los límites previstos en la LOFCA sobre endeudamiento. Se trata de, en primer lugar, contrastar si los déficit habrían sido destinados a financiar gastos de inversión —y en qué medida— y, en segundo lugar, determinar en términos porcentuales la carga financiera sobre los ingresos corrientes.

El primer test se traduce, en la práctica, en comprobar si la inversión real más el gasto por

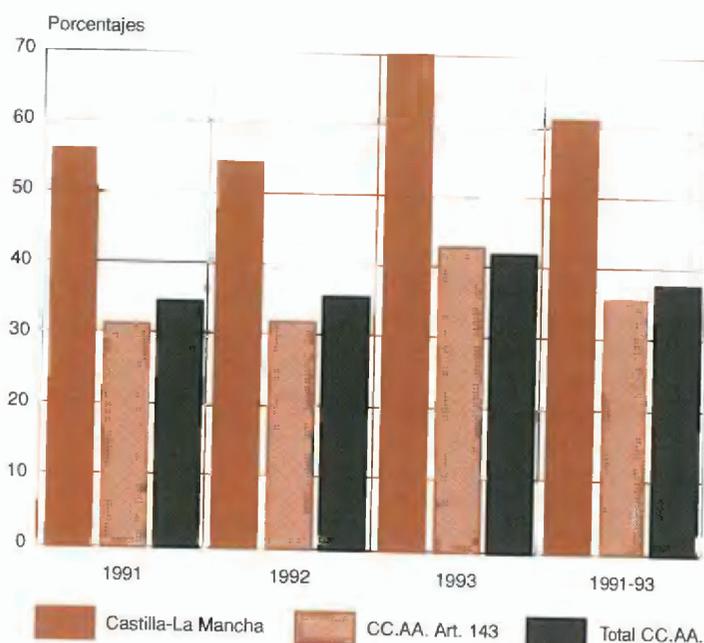
transferencias de capital es superior a la suma de los pasivos financieros netos más los ingresos por transferencias de capital, lo que permite tener en cuenta los recursos recibidos del Estado correspondientes al FCI, que en ningún caso deberían ser computados a estos efectos como inversión susceptible de financiación con deuda. De esta forma:

$$\begin{aligned}
 & [\text{Inversiones Reales} + \\
 & + \text{Gastos por Transferencias de Capital}] - \\
 & - [\text{Pasivos Financieros Netos} + \\
 & + \text{Ingresos por Transferencias de Capital}] > 0
 \end{aligned}$$

Como se aprecia en el gráfico 4, el grado de cumplimiento de la finalidad del recurso al crédito se ha calculado como porcentaje de la inversión, en sentido amplio, no financiada por endeudamiento (caps. VI y VII de gastos), permitiendo la comparación del comportamiento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La

Mancha con el del conjunto de comunidades con similar nivel competencial (art. 143), y con respecto al total de comunidades, con lo cual pueden establecerse de una forma más coherente las relaciones entre los tres agregados. Esta forma de presentar los datos ofrece una información más precisa que la que se deriva de la mera aplicación de la desigualdad anterior, en la medida en que calcular este indicador mediante la agregación de varias comunidades autónomas, además de encubrir los saldos negativos de algunas de ellas, arroja resultados siempre positivos y difíciles de interpretar en términos absolutos. En consecuencia, es fácil comprobar cómo la Comunidad de Castilla-La Mancha presenta un grado de cumplimiento significativamente mayor (60,8 por 100 en el promedio 1991-1993) que

GRAFICO 4
INVERSION NO FINANCIADA
POR ENDEUDAMIENTO



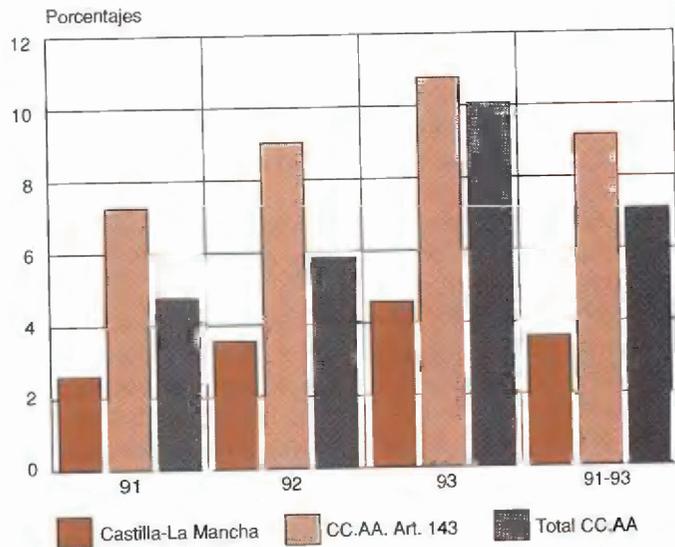
los otros dos agregados, y puede observarse cómo, curiosamente, son las comunidades con un nivel competencial similar al de Castilla-La Mancha las que presentan un porcentaje más bajo de su inversión no financiado con deuda (35,9 por 100). Otra característica importante, y que dejaría traslucir una moderación, en términos generales, en la apelación al endeudamiento por parte de las comunidades autónomas durante el período considerado —contradiciendo así las afirmaciones antes vertidas sobre el vigoroso ritmo de aquél—, es que el porcentaje de inversión no financiado con deuda es creciente para los tres agregados utilizados. Sin embargo, esta circunstancia sólo es debida a un crecimiento mayor de la inversión, en sentido amplio, que del recurso al endeudamiento.

El segundo test al que nos referíamos trata de cuantificar la carga financiera en relación con los ingresos corrientes. Se trataría de verificar el cumplimiento de la siguiente expresión:

$$\frac{[\text{Gastos Financieros} + \text{Pasivos Financieros}] / [\text{Ingresos Tributarios} + \text{Transferencias Corrientes} + \text{Ingresos Patrimoniales}]}{\leq 0,25}$$

Una vez más, nos interesa la comparación entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y las comunidades de competencias similares, y con el conjunto de ellas, renunciando al propósito de determinar el nivel de cumplimiento de cada una de las comunidades autónomas. Es fácil corroborar, al observar el gráfico 5, cómo Castilla-La Mancha atiende una carga financiera sensiblemente inferior a la del resto (3,6 por 100 para el promedio de los años 1991-1993), y destacar que son, precisamente, las comunidades con un nivel competencial similar las que destinan

GRAFICO 5
CARGA FINANCIERA DE LAS CC.AA.
SOBRE INGRESOS CORRIENTES



Fuente: DGCHT, Ministerio de Economía y Hacienda.

un mayor porcentaje de su presupuesto a atender la carga de la deuda (9,1 por 100), aun por encima de la *ratio* que destina el conjunto de comunidades autónomas (7,1 por 100). Sin embargo, también debe apuntarse, a modo de preocupación, que en estos tres años no ha dejado de crecer el porcentaje de recursos destinados a este menester para los tres agregados analizados.

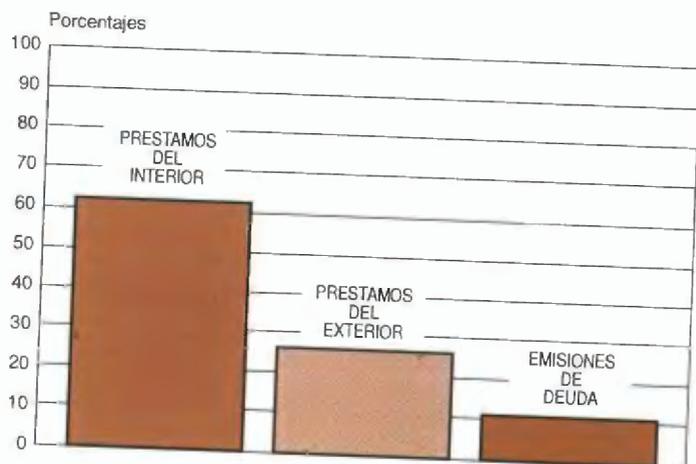
En resumen, parece corroborarse la preocupación de los analistas acerca del rápido crecimiento del endeudamiento de las haciendas autonómicas, a pesar de que es difícil encontrar dos fuentes de información coincidentes sobre el volumen absoluto del endeudamiento de todas y cada una de las comunidades autónomas, debido a la opacidad que rodea a esta información. No obstante, parece también un hecho

fuera de toda controversia que, sea cual sea el indicador de endeudamiento utilizado, la Hacienda de Castilla-La Mancha se sitúa en los niveles más reducidos. Respecto a los 55.000 millones de pesetas en que puede cifrarse aquél, el gráfico 6 viene a ratificar lo acertado de una de las críticas vertidas anteriormente sobre el diseño normativo que la LOFCA hace a este respecto: el sesgo hacia la financiación por medio de préstamos bancarios, y en contra de la apelación al crédito público, que solamente alcanza el 11 por 100 de la deuda viva (14).

V. CONCLUSION Y PERSPECTIVAS

Puesto que cualquier aproximación hacia el futuro de la Hacienda de Castilla-La Mancha

GRAFICO 6
COMPOSICION DE LA DEUDA
DE CASTILLA-LA MANCHA A 31/12/93



debe sostenerse sobre un exhaustivo análisis de su funcionamiento en la actualidad, conviene hacer un repaso de los aspectos más importantes que, sobre los ingresos, gastos y desequilibrios presupuestarios, se han vertido en páginas anteriores. Una región con bajo nivel de desarrollo suele corresponderse con una reducida dimensión de su sector público, donde la instrumentación de las políticas correctoras de los desequilibrios en renta y riqueza a escala nacional deben traducirse en un diferencial favorable de renta familiar disponible per cápita, respecto a la producción, superior al de otras regiones más desarrolladas. Esta es la situación a la que responde el caso de Castilla-La Mancha. Por otro lado, y a pesar del reducido período de vigencia de la nueva configuración autonómica del Estado, ya se puede observar cómo la Administración castellano-manchega ha renunciado a un sector público sobredimensionado, fi-

nanciado ya sea por una elevada presión fiscal propia, ya sea por el recurso al endeudamiento y, en consecuencia, a la ampliación del gasto a través del déficit público. Estas notas caracterizan a un sector público de Castilla-La Mancha que no ha contribuido en exceso al crecimiento del sector público español y, por tanto, a las presiones que por este motivo se han dejado sentir sobre el equilibrio agregado de la economía española.

No obstante, no existen garantías de que, en el futuro, tanto el sector público de Castilla-La Mancha como el sector público autonómico, en general, no constituyan una amenaza para el control del déficit de las administraciones públicas y del volumen global de su endeudamiento. En este sentido, será necesario que la contribución del sector público autonómico al logro de los criterios de convergencia nominal de Maastricht —especialmente por

lo que se refiere a los volúmenes del déficit y del endeudamiento públicos— sea puesta en relación con la necesaria reforma del sistema de financiación autonómico, reforma que no puede quedarse en las recientes medidas adoptadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en materia de corresponsabilidad fiscal. Por otro lado, la suerte de un futuro sector público de Castilla-La Mancha nutrido de nuevas competencias —algunas de ellas previsiblemente deficitarias— se encuentra también ligada a la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Es, precisamente, la consideración armónica de estos problemas la que exige afrontar unas deficiencias en el funcionamiento actual de la financiación autonómica, algunas de las cuales serían las siguientes:

- El logro de una mayor corresponsabilidad fiscal de las administraciones autonómicas con la central del Estado exige, ineludiblemente, una descentralización de la capacidad tributaria hacia el segundo nivel de Hacienda. Dentro de esta estrategia, pueden considerarse como opciones la transferencia de capacidades normativas de algunas figuras impositivas estatales, como el Impuesto de Matriculación de Vehículos, fórmulas para el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de la tributación personal sobre la renta o sobre el valor añadido, o la ampliación de estas capacidades sobre los tributos cuya gestión y recaudación ya ha sido cedida por el Estado. El esquema de financiación autonómico, por lo que respecta al origen de los recursos que afluyen a su Presupuesto, debe reducir el sesgo hacia las transferencias procedentes del Estado, y reconducir-

se hacia fuentes propias de obtención de recursos.

- El sistema de financiación autonómico no debe dar lugar a que el reconocimiento de los derechos históricos de determinados territorios del Estado ocasionen discriminaciones en la financiación con el resto de territorios, evitando así una fuente continua de conflicto entre las comunidades autónomas. Resulta evidente que la autonomía financiera de que gozan las comunidades acogidas al régimen de convenio o concierto económico dista mucho de ser similar a la del resto de comunidades autónomas (15).

- El principio de equidad interterritorial exige, por otro lado, que se pongan en marcha los instrumentos de nivelación de servicios mínimos a que se refiere el artículo 158.1 de la Constitución. De este modo, podría afrontarse, con más éxito del que se ha tenido hasta ahora, el problema de la determinación de la financiación suficiente de cada comunidad autónoma.

- De acuerdo con las prescripciones que la teoría del federalismo fiscal establece para la distribución competencial entre los distintos niveles de Hacienda, la búsqueda de la eficiencia de un sector público descentralizado pasa por la sustancial mejora de los mecanismos de coordinación entre las haciendas al servicio de una política monetaria y fiscal del Estado eficaz, y que debe sujetarse a restricciones externas como las asumidas por el Estado español con la Unión Europea. Asimismo, es necesario afrontar una descentralización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, dando participación activa a las comunidades autónomas y profundizando en la línea

ya apuntada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- Una vez transcurrido un período prudente para impulsar la igualación de los techos competenciales a que pueden acceder todas las comunidades autónomas, afrontar este requisito va a resultar un factor esclarecedor para armonizar la financiación de las comunidades por las competencias y servicios asumidos. Este es el paso que se ha dado con las ya mencionadas leyes orgánicas que permiten incrementar las competencias de las comunidades autónomas que accedieron a su condición por la vía del artículo 143 de la Constitución. No obstante, es necesario que la asunción de competencias en materias como educación o asistencia sanitaria —que ya han sido asumidas por algunas comunidades con la rémora de importantes déficit iniciales— sea corregida previamente a su puesta en marcha, con el fin de evitar nuevos desequilibrios financieros en los presupuestos autonómicos.

- El fenómeno, demasiado frecuente, de la duplicación del gasto por parte de la Administración central y de la autonómica en materias comunes debe ser afrontado en el marco de la necesaria coordinación entre ellas. Es necesario evitar la superposición de un Estado autonómico sobre los restos de otro centralista que se resiste a asumir el nuevo reparto constitucional de papeles entre las administraciones públicas.

Ante una situación donde el sesgo hacia el endeudamiento parece ser la única vía para alcanzar la dimensión deseada del sector público autonómico, es necesario plantearse seriamente si se está dando un agotamiento del actual

sistema de financiación y, en caso afirmativo, plantear a tiempo su recambio, una vez vista la experiencia proporcionada por algunos componentes del sector público local. Ni Castilla-La Mancha ni ninguna otra comunidad autónoma serán capaces, en las condiciones actuales, de mantener por mucho tiempo una apelación moderada a la ilusión fiscal como mecanismo de financiación.

NOTAS

(1) Con ello, nuestro país va a contar con un sector público regional que se vertebra como un nivel intermedio entre el Estado y las corporaciones locales; es decir, el *sector público español* tiene tres ámbitos territoriales: nacional, autonómico y local. No obstante, para los tres existe un marco de referencia común, que es la Ley General Presupuestaria de 1988 (texto refundido aprobado por RDL 1091/1988, de 23 de septiembre), que si bien no enumera los componentes del sector público autonómico de forma directa, sí se pueden extraer de dicha norma de forma indirecta. Por otra parte, el sector público regional, a semejanza del estatal, y teniendo en cuenta la Contabilidad Nacional (SEC), está integrado por: la Administración general o autonómica, los organismos autónomos administrativos, los organismos autónomos de carácter comercial, financiero o análogos, las empresas públicas financieras, las empresas públicas no financieras, los entes públicos y la seguridad social.

(2) Debido a que hay comunidades autónomas, como las de Canarias o Valencia, que accedieron a su *status* por la vía del artículo 143 de la Constitución, pero que disfrutaron de un nivel competencial próximo al de las comunidades que accedieron por la vía del artículo 151, a los efectos de este trabajo se ha optado por asimilarlas a este último grupo.

(3) La influencia que el diseño del sistema de financiación autonómico tiene sobre la dimensión del sector público regional resulta fácil de apreciar. Un sistema de financiación básicamente dependiente de las transferencias estatales —como es el actual— debería implicar un control amplio por parte de la Administración central sobre el tamaño del sector público

regional en el medio y largo plazo, de no ser porque se carece de un control férreo sobre el endeudamiento, amparado en la ilusión fiscal y en la falta de corresponsabilidad. Este último problema es el que tratan de atajar —si bien, de forma tímida y muy insuficiente—, por un lado, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, estableciendo programas de endeudamiento para todas y cada una de las comunidades autónomas que comportan autorizaciones automáticas por parte del Estado cuando el recurso al crédito se realiza conforme a dichos programas, y por otro, el Acuerdo de dicho Consejo de 7 de octubre de 1993, tratando de introducir una mayor corresponsabilidad fiscal en el sistema, instrumentada a través de la cesión del 15 por 100 de la recaudación en el territorio de cada comunidad autónoma por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

(4) De forma desagregada, se aportan datos para el período 1985-1989 procedentes del Banco Bilbao Vizcaya, *Renta nacional de España y su distribución provincial*, y de la Fundación FIES para el período restante hasta 1993.

(5) Datos correspondientes a las últimas estimaciones disponibles del Banco Bilbao Vizcaya (DPRN).

(6) El citado Acuerdo recoge, en su apartado III.1, lo siguiente: «1. El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda fijar, con efecto a partir de 1992, el porcentaje al que se refiere el artículo 2.3 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, en el 35 por 100. ... 2. Excepcionalmente, para 1992 el volumen del FCI será de 128.844,9 millones de pesetas, que corresponde a la cantidad que figuraba para el FCI en los Presupuestos Generales del Estado para el año 1991. ... 3. Para 1993 y los años siguientes, la aplicación de la regla contenida en el punto 1

de este epígrafe no podrá resultar en un volumen del FCI inferior al de 1992».

(7) El citado precepto de la LOFCA constituye, sin duda, la mayor restricción al ejercicio de la autonomía tributaria de las comunidades autónomas, puesto que, por un lado, impide crear tributos que graven hechos imponible ya gravados por el Estado y, por otro, reserva a éste la capacidad normativa para permitir que las comunidades compartan el campo tributario propio de las corporaciones locales, incluso aunque medie compensación.

(8) Con la denominación de «Acuerdos Autonómicos», el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular suscribieron un documento en el mes de febrero de 1992 manifestando la voluntad de «... impulsar el perfeccionamiento del modelo [autonómico] hacia un horizonte definitivo». Las consecuencias de la puesta en práctica de estos acuerdos se tradujo en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, que iniciaba —dando cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en dichos acuerdos— un proceso de modificaciones de los estatutos de autonomía de estas comunidades, para ampliar las competencias previstas en aquéllos. En el caso que nos ocupa, la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha modifica sus artículos 31, 32, 33, 35 y 37, incorporando nuevas competencias a esta jurisdicción en materia de recursos hidráulicos, cooperativas, fundaciones, industria, protección de menores, corporaciones de derecho público, asociaciones, INSERSO y educación, entre otras.

(9) La afirmación rotunda sobre la mayor eficiencia del gasto en Castilla-La Mancha, a la

luz de la comparación efectuada entre los tres agregados de comunidades, debe entenderse circunscrita a la forma de presentar los datos en el cuadro n.º 7, lo que no sería incompatible, en modo alguno, con un bajo nivel de provisión de determinados servicios públicos intensivos en personal, o con posibles incumplimientos de objetivos en los programas de gasto en que se materializa la aplicación de los recursos. En este sentido, nuestra interpretación no prejuzga el grado de cumplimiento de los programas ni entra a evaluar dicho nivel de provisión.

(10) Actualmente, son siete comunidades autónomas las que integran en su presupuesto las dotaciones por participación de los entes locales en los ingresos del Estado: Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Valencia, Castilla-La Mancha y Navarra. El monto por este concepto ha ascendido en 1992 a 553.314,8 millones de pesetas para el conjunto de las comunidades mencionadas.

(11) MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993a). En realidad, el cumplimiento del primer principio comporta el del segundo.

(12) Los datos han sido extraídos de la Intervención General de la Administración del Estado hasta el año 1990, y estimados para los años posteriores a través de los pasivos financieros netos, según datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

(13) *Op. cit.*, págs. 8 y siguientes.

(14) Esta información se desprende de la Cuenta General formulada por la Intervención General de la Administración Autónoma para 1993.

(15) Además de cierta capacidad normativa sobre tributos de naturaleza estatal gestionados en su territorio, una manifestación palpable de

la discriminación que se produce con el régimen de concierto económico, con respecto al del resto de comunidades, es la mayor financiación per cápita que, año tras año, obtienen las comunidades forales, incluso en relación con aquellas que tienen nivel competencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1994), «¿Cómo han vivido las autonomías españolas?», *Cuadernos de Información Económica*, FIES, n.º 84, páginas 3-29.
- ASOCIACIÓN GALEGA DE ESTUDIOS DO SECTOR PÚBLICO (1992), «Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal», Primeras Jornadas, Santiago de Compostela, 11-12 de junio.
- BEL I QUERALT, G. (1991), «La financiación de las comunidades autónomas», *Cuadernos de Economía y Finanzas*, n.º 4, FEDEA, Madrid.
- CARAMÉS VIEITEZ, L. (1994), *Introducción a la Hacienda Local y Autónoma*, Ed. Civitas, Madrid.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1993), «Corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica», *Cuadernos de Información Económica*, FIES, n.º 79, págs. 57-63.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1993), *La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1991), «La hacienda pública de la democracia española frente al proceso de la integración europea», *Papeles de Economía Española*, n.º 48, págs. 2-36.
- (1993), «La tardía e inacabada modernización del sector público español», *Papeles de Economía Española*, n.º 57, págs. 194-233.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1993), «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», *Papeles de Economía Española*, número 57, págs. 171-193.
- GOODSPREAD, T. J. (1991), «Principios de federalismo fiscal», Ed. FEDEA, *Cuadernos de Economía y Finanzas*, n.º 5, Madrid.
- HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA, 1992/1, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- IGLESIAS SUÁREZ, A. (1991), *La Hacienda de Castilla-La Mancha en el horizonte de 1992. Acta Única y Mercado Único*. Lección Inaugural Curso Académico 1991-92, Ed. Mimeo, Universidad de Castilla-La Mancha, Almagro.
- y OLAYA INIESTA, A., *et al.* (1991), «La Hacienda de Castilla-La Mancha: 1885-1991, Actas del VII Encuentro Internacional ARETHUSE», La Mancha del Mar Menor (Murcia), páginas 623-645.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1993), «El debate sobre la corresponsabilidad fiscal en España», *Cuadernos de Información Económica*, FIES, n.º 79, págs. 64-70.
- y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993a), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Fundación BBV, Madrid.
- (1993b), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal de España*, Fundación BBV, Bilbao.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. *Suplementos sobre el Sistema Financiero* (1992), «La financiación de las Comunidades Autónomas», n.º 40.
- TORRES COBO, F. (1993), «Aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómica», *Boletín Económico ICE*, n.º 2395, págs. 3509-3514.