

DOCUMENTOS

LA MEDICIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Autor: *Ramón Barberán Ort*^(*)
Universidad de Zaragoza

DOC. N.º 13/03

(*) Departamento de Estructura Económica y Economía Pública. Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Gran Vía, 2. 50005 Zaragoza. Tel.: 976 761 850. Fax: 976 761 840. e-mail: barberan@unizar.es.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

RESUMEN

El deseo natural de todo gobierno es disfrutar del máximo de discrecionalidad en la adopción de decisiones presupuestarias. Sin embargo, esa libertad se ve limitada inevitablemente, tanto por condicionantes externos –decisiones de otros niveles de gobierno de ámbito superior–, como por condicionantes internos –decisiones propias pretéritas que crean obligaciones de gasto–.

El trabajo que aquí se presenta nace del interés por conocer cuál es y cómo ha evolucionado la discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas. Para ello, se propone un modelo de análisis basado en la clasificación de las operaciones de ingreso y gasto y en la explotación de información estrictamente presupuestaria. Se toma como caso de estudio la Comunidad Autónoma de Aragón entre 1986 y 2000. Los resultados ponen de manifiesto la notable potencialidad analítica de esta línea de investigación.

Palabras clave: presupuesto; discrecionalidad; margen de maniobra presupuestario; Comunidades Autónomas; Aragón.

Clasificación JEL: H72.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. MODELO DE ANÁLISIS
 - 2.1. Clasificación de los recursos
 - 2.2. Clasificación de los empleos
 - 2.3. Medición del margen de maniobra
 3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
 - 3.1. El margen de maniobra permitido por los ingresos
 - 3.2. El margen de maniobra realmente utilizado: la discrecionalidad en el gasto
 - 3.3. Otras medidas del margen de maniobra: margen potencial y margen neto
 4. CONCLUSIONES
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUCCIÓN

La elaboración y aprobación del presupuesto es una de las principales tareas anuales a las que se enfrenta cualquier Administración pública, ya que implica establecer las pautas a las que se deberán ajustar sus intervenciones financieras en el inmediato futuro, desde los grandes proyectos de inversión a las pequeñas partidas de gasto corriente, pasando por toda la amplia diversidad de transferencias. Ninguna Administración, por pequeño que sea su tamaño, puede sustraerse a la sensación de que en el proceso presupuestario se está sustanciando buena parte de su capacidad de tomar decisiones de asignación de recursos y redistribución de la renta. Sin embargo, la capacidad de influir sobre el volumen global del presupuesto y sobre su estructura y destino concreto varía muy sustancialmente entre Administraciones, dependiendo de la naturaleza de sus competencias en materia de ingresos, de sus responsabilidades en materia de gastos y de los compromisos adquiridos en el pasado; también varía, lógicamente, entre distintos momentos del tiempo para una misma Administración.

Este trabajo se ocupa, precisamente, de la medición del grado de discrecionalidad de que gozan los gobiernos regionales durante el proceso presupuestario (elaboración y ejecución del presupuesto) para decidir sobre el destino de los fondos de que disponen en cada ejercicio; grado de discrecionalidad al que nos referiremos habitualmente como "margen de maniobra presupuestario".

Aunque este objeto de estudio guarda relación con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida como su capacidad para tomar decisiones sobre el volumen, la estructura y el destino de sus ingresos, no es equivalente, pues aquí asumimos como un dato las dos primeras dimensiones en que se sustancia la autonomía y nos centramos exclusivamente en la tercera: el destino de los ingresos. Por tanto, el trabajo no analiza lo que los gobiernos regionales podrían hacer si ejercitasen las posibilidades –considerablemente amplias en la actualidad– que la legislación sobre su sistema de financiación les permite (principalmente, modificación de tipos en numerosos tributos cedidos, imposición de recargos y, hasta ahora, recurso al crédito), sino lo que pueden hacer con los ingresos de que efectivamente disponen en cada momento.

Utilizamos el término "gobierno regional" con un sentido amplio, más allá de su estricto significado jurídico, ya que en él incluimos tanto la acción del ejecutivo como la del legislativo. No en vano, la capacidad para tomar decisiones de asignación de fondos se dilucida de modo especial en la fase de elaboración y aprobación del presupuesto (fijación del importe y distribución por programas y conceptos de los créditos para gastos), en la que intervienen ambas autoridades, residiendo la decisión última de aprobación en el legislativo. Además de que el ejecutivo puede adoptar decisiones de asignación relevantes en la fase de ejecución: introduciendo modificaciones presupuestarias mediante cualesquiera de las vías disponibles al efecto; comprometiendo los créditos dentro de los conceptos de gasto aprobados (algunos de los cuales, como ciertos programas de transferencias, permiten una amplia discrecionalidad); o, simplemente, modulando el grado de ejecución de los créditos o su desarrollo temporal, especialmente en el caso de las inversiones y las transferencias.

El objetivo que perseguimos es diseñar un modelo de análisis que permita calcular el grado de discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario para cualquier gobierno regional en cualquier ejercicio pasado o presente, a partir de los datos que, sobre las operaciones de ingreso y gasto ejecutadas o previstas, se encuentran registrados en su cuenta de liquidación o en su presupuesto. Esto requiere de la realización de un esfuerzo notable en la clasificación de las operaciones presupuestarias, de modo que sea posible distinguir la parte del total del gasto realizado que depende de decisiones autónomas adoptadas dentro del proceso presupuestario, de la otra parte que se ve afectada en lo sustancial por condicionantes externos –decisiones de otros niveles de gobierno de ámbito superior– o por condicionantes internos –decisiones pretéritas del propio gobierno que crean obligaciones de gasto–.



Se pretende, por tanto, obtener una herramienta que permita medir qué se puede esperar realmente del proceso presupuestario en cuanto a la introducción de variaciones sustanciales entre ejercicios en la política de gasto. El conocimiento de esta cuestión tiene un considerable interés en todo momento, pero de modo muy especial cuando se producen cambios de gobierno, ya que, si el margen de maniobra realmente disponible es muy bajo, el nuevo gobierno se puede encontrar con serias dificultades para aplicar su programa. En tal caso, frente a las alternativas de renunciar a las políticas previstas o incrementar la presión fiscal, ese gobierno puede optar por alternativas menos ortodoxas, como el recurso a los pasivos financieros, o claramente irregulares, como la realización de operaciones extra-presupuestarias. Así, la insuficiencia del margen de maniobra puede constituirse en un factor inductor de indisciplina presupuestaria, lo que cobra particular relevancia en el contexto actual en que la estabilidad presupuestaria se sitúa en el primer plano de los objetivos de las Administraciones públicas españolas, máxime ante la inmediata entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹. Junto a estas implicaciones de política fiscal, destacan las de gestión pública, ya que la flexibilidad en la adopción de decisiones presupuestarias constituye una condición necesaria para un funcionamiento eficiente de la Administración.

Con arreglo a lo expuesto, el planteamiento del trabajo es básicamente metodológico; lo que se justifica porque no existe ninguna investigación previa que pueda adoptarse como punto de partida². No obstante, en su desarrollo se toma como referencia el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, al objeto de dar soporte a la clasificación de las operaciones de ingreso y gasto y, también, para ilustrar las posibilidades que ofrece en la práctica esta aproximación al análisis de la actividad presupuestaria de los gobiernos regionales.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura en tres partes. En la primera se desarrolla el modelo de análisis, es decir, se aborda la tarea de definición e instrumentación de la medida del margen de maniobra. En la segunda se presentan los resultados de la aplicación a Aragón. Termina con unas breves conclusiones.

2. MODELO DE ANÁLISIS

El modelo de análisis que proponemos para medir el grado de discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario de los gobiernos regionales descansa en la clasificación de los recursos y empleos. Al objeto de que refleje del modo más preciso posible la realidad, sin perder en operatividad, distinguimos cuatro grados de discrecionalidad en las decisiones presupuestarias: 1) discrecionalidad plena; 2) discrecionalidad alta; 3) discrecionalidad baja; 4) discrecionalidad nula. El desarrollo de la clasificación la realizamos en dos fases, la primera referida a los recursos y la segunda a los empleos, aunque, en última instancia, el verdadero margen de maniobra presupuestario se sustancia en el grado de discrecionalidad de los empleos³.

En el caso de los recursos atendemos a la mayor o menor capacidad del gobierno regional para fijar su destino final concreto. En el de los empleos, tanto a las limitaciones impuestas por sus fuentes de financiación como, adicionalmente, a las derivadas del propio carácter del gasto –definido por la clasificación económica– y de su finalidad –definida por la clasificación por programas–. La perspectiva temporal básica que adoptamos es la de corto plazo, pero dejamos constancia de los

¹ Véase, sobre el nuevo escenario abierto por esta ley, González-Páramo (2001).

² El único trabajo empírico que conocemos que persigue un objetivo similar, referido al gasto del Estado en 1989 y 1990, es el de Gómez J., García A., Jorrín J. A.; Martín J. V. y Trueba J. C. (1990). Se trata de un trabajo pionero y riguroso, pero que, sin embargo, se centra exclusivamente en el estudio de los fundamentos jurídicos de cada tipo de gasto, con lo que queda un tanto alejado de nuestra perspectiva más propiamente económica y, sobre todo, resulta metodológicamente muy poco operativo si se piensa en la extensión del estudio al conjunto de las Comunidades Autónomas y a un número amplio de años.

³ Esto no convierte en irrelevante el estudio de los recursos, ya que da mayores garantías de rigor a los resultados y añade una considerable riqueza de matices al análisis.

cambios que se operarían si se adoptase otra de largo plazo, ya que con este horizonte temporal ciertos compromisos pierden vigencia y puede variarse el curso de algunas políticas.

2.1. Clasificación de los recursos

La perspectiva más tradicional en el estudio de los recursos de las Comunidades Autónomas españolas es la que atiende a la clasificación de los mismos según la función que, supuestamente, se les atribuyó por el legislador a la hora de decidir su asignación a las Administraciones regionales. Así, resulta bien conocida la división de los recursos en tres tramos: suficiencia, solidaridad y autonomía⁴. Se trata, sin embargo, de una clasificación que ofrece pocas posibilidades en el marco de este trabajo, ya que no discrimina bien entre distintos ingresos según su grado de discrecionalidad.

La tipología que utiliza la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial en su Informe anual sobre la financiación de las Comunidades Autónomas para clasificar los recursos de éstas se adapta notablemente a la finalidad aquí perseguida, ya que atiende, entre otras variables, a la discrecionalidad en su uso (cuadro 1). Los recursos clasificados como incondicionados son, efectivamente, recursos de los que la Administración autonómica puede disponer con total libertad (discrecionalidad plena), en tanto que los clasificados como condicionados podrían subdividirse en varios subgrupos según el rigor de la condición.

CUADRO 1
TIPOLOGÍA DE RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

Titularidad	Discrecionalidad en el uso	Tipología amplia	Tipología detallada
Recursos propios	Incondicionados	Tributarios	Recursos propios y recargos sobre tributos estatales.
	Condicionados	Financieros	Operaciones de crédito.
Recursos percibidos	Incondicionados	Recursos proporcionados por el Estado	Participación en ingresos territoriales del Estado por IRPF. Participación en ingresos generales del Estado. Aplicación del Fondo de Garantía. Coste efectivo de los servicios traspasados. Participación CC.AA. uniprovinciales y Ciudades Autónomas por recursos provinciales.
		Recursos gestionados por el Estado con la participación de las CC.AA.	Rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF.
		Recursos de gestión propia	Tributos cedidos. Tasas afectas a servicios transferidos.
	Condicionados	Recursos proporcionados por el Estado	Servicios traspasados por la Seguridad Social. Subvenciones gestionadas. Contratos programa. Participación de los EE.LL. en ingresos del Estado. Fondo de Compensación Interterritorial. Convenios. Otras transferencias.
Recursos proporcionados por la Comunidad Europea		Ayudas con cargo al presupuesto general de las CC.EE.	

Fuente: D. G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (2001).

⁴ El primer tramo tiene como finalidad asegurar la financiación de los servicios traspasados; el segundo, hacer efectivo el principio de solidaridad regional y, el tercero, permitir el ejercicio de la autonomía y la diversificación de los niveles de prestación de servicios.



Pues bien, tomando como base esta tipología, vamos a proceder a la reclasificación de los recursos en cuatro bloques según el grado de discrecionalidad de que gozan los gobiernos regionales en la fijación de su destino final concreto. Este proceso de clasificación lo realizamos en dos etapas: una primera en que se definen las características de cada bloque y, una segunda, en que, siguiendo la clasificación económica utilizada en la práctica presupuestaria⁵, se detalla y justifica a qué bloque se imputa cada concepto de ingreso.

2.1.1. *Características generales de cada bloque de discrecionalidad*

En el bloque de discrecionalidad plena incluimos una amplia variedad de recursos sobre los que la hacienda regional tiene plena capacidad de decisión en cuanto a su uso sin que tenga que dar cuenta de ello a ningún nivel superior de gobierno. Comprende, por tanto, igual recursos propios que transferidos (transferencias generales), con la característica común de no verse sometidos a condición alguna de uso.

En el bloque de discrecionalidad alta incluimos aquellos recursos sobre los que pesa una restricción de carácter general a su libertad de uso. De nuevo coexisten recursos propios y transferidos (transferencias condicionadas en bloque) que tienen en común el encontrarse sometidos a alguna condición de uso que puede calificarse de amplia, como, por ejemplo, su destino exclusivo a un capítulo o a una función de gasto.

En el bloque de discrecionalidad baja incluimos únicamente recursos transferidos (transferencias condicionadas categóricas) cuyo uso queda sujeto a una restricción estricta fijada por la Administración que concede la financiación (central o europea). Esta restricción suele traducirse en términos de proyectos de inversión, programas de transferencias o provisión de servicios perfectamente identificados, seleccionados de mutuo acuerdo entre las Administraciones implicadas pero con sujeción a los criterios prefijados por la financiadora. Así, una vez establecido el acuerdo en forma de plan, programa, convenio o contrato, la capacidad del gobierno regional para proceder a la reasignación de créditos se reduce sólo a lo que permite el tener en su mano la responsabilidad de la ejecución (dependiendo de cómo estén definidos los términos de los proyectos o programas, el margen permitido por la ejecución puede ser más o menos amplio).

En el bloque de discrecionalidad nula incluimos sólo recursos transferidos (transferencias condicionadas categóricas) sujetos a una restricción extrema fijada por la Administración financiadora: su destino es la concesión de transferencias a otros agentes económicos –públicos o privados– con arreglo a los criterios establecidos por la Administración que concede la financiación y sin que quepa ningún margen de maniobra para el gobierno regional, siquiera en el proceso de ejecución. Al respecto puede hablarse de meras transferencias gestionadas, cuyo paso por el presupuesto autonómico no tiene ningún efecto, por lo que resultaría perfectamente prescindible y sustituible por una relación directa entre la Administración central o europea y los destinatarios últimos de las ayudas.

2.1.2. *Imputación de los conceptos de ingreso a los bloques de discrecionalidad*

i) Impuestos directos e indirectos

Los ingresos por impuestos directos (capítulo 1) y por impuestos indirectos (capítulo 2) son todos ellos incondicionados, por lo que los incluimos en el bloque de discrecionalidad plena. Recogen el producto de los tributos cedidos (sucesiones y donaciones; patrimonio; transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; tarifa autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas) y, en su caso, el producto de los impuestos propios.

ii) Tasas y otros ingresos

Los ingresos por tasas y otros ingresos (capítulo 3), a pesar de su diversidad y de incluir tasas y precios públicos asociados a la venta de bienes y a la prestación de servicios, son incondicio-

⁵ Tomamos como referencia la clasificación de los ingresos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2000.

nados en su totalidad, debido a la aplicación del principio presupuestario de no afectación, lo que permite incorporarlos al bloque de discrecionalidad plena. Se trata de recursos propios entre los que, junto a los más comunes ya citados, se incluyen otros como los reintegros, las multas y sanciones y los recargos de apremio e intereses de demora. Además, encuentra acomodo en este capítulo la tasa fiscal sobre el juego, a pesar de que por su naturaleza constituye un ingreso tributario.

iii) Transferencias corrientes

Los ingresos por transferencias corrientes (capítulo 4) ofrecen una compleja mezcla de situaciones desde el punto de vista del disfrute de una mayor o menor libertad en la elección de su destino por parte del gobierno regional, lo que obliga a su clasificación en distintos bloques de discrecionalidad.

Los ingresos por participación en tributos no cedidos no se ven afectados por ningún condicionante a su uso, por lo que se integran en el bloque de discrecionalidad plena⁶. Igual suerte corren los ingresos por transferencias del Estado destinados a cubrir el coste efectivo de los servicios traspasados, necesarios cuando se realiza un nuevo traspaso hasta que se modifica el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado. Por el contrario, la participación de los Entes locales en los citados ingresos⁷ debe clasificarse en el bloque de discrecionalidad nula, pues se trata de una transferencia gestionada en la que no cabe ningún margen de discrecionalidad al gobierno regional.

El resto de transferencias del Estado, efectuadas a través de distintos ministerios, constituyen transferencias condicionadas categóricas, es decir, sujetas a un uso muy restringido en el marco de planes, programas, convenios o contratos específicos, por lo, en principio, debe clasificarse en el bloque de discrecionalidad baja. Lo mismo puede decirse, con carácter general, de las transferencias provenientes de: Organismos autónomos administrativos del Estado, Organismos autónomos comerciales del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones locales, empresas y familias e instituciones sin fines de lucro. En todos estos casos cabe suponer que la transferencia de fondos es un instrumento para alcanzar alguno de los fines propios de la entidad financiadora, cuyo carácter altamente especializado determina la imposición de una fuerte restricción. Sin embargo, la discrecionalidad puede llegar a ser nula si las transferencias tienen como finalidad la concesión directa de subvenciones a otros agentes distintos de la propia Administración regional; en tal caso se clasificarán junto al resto de transferencias gestionadas⁸.

Las transferencias de la Seguridad Social, aunque deben destinarse a la financiación de los servicios traspasados en materia de sanidad (Insalud) y de servicios sociales (Imsero), pueden calificarse de transferencias condicionadas en bloque, ya que ofrecen un amplio margen al gobierno regional para decidir sobre su destino, por lo que quedan clasificadas en el bloque de discrecionalidad alta. La clave de este mayor margen de discrecionalidad está en la amplitud de las políticas sanitarias y sociales a las que se restringe el uso de estos ingresos, junto al disfrute de competencias plenas por parte de las Comunidades Autónomas en estas materias –una vez se ha producido el correspondiente traspaso–.

Las transferencias corrientes del exterior tienen su origen, en su práctica totalidad, en el presupuesto general de la Unión Europea. Son siempre transferencias condicionadas, pero en distinto grado. Así, las transferencias del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola sección Garantía

⁶ Entre estos ingresos cabe distinguir: la participación en ingresos generales del Estado –incluida la participación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y Ciudades Autónomas por recursos provinciales–, la participación en ingresos territoriales del Estado por IRPF y las transferencias por aplicación del Fondo de Garantía.

⁷ Estas transferencias no están presentes en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, a pesar de que en este momento ostenta las competencias de tutela financiera de las Corporaciones locales.

⁸ Cabe citar al respecto las llamadas subvenciones gestionadas provenientes del Estado y de los contratos-programa firmados entre la Administración del Estado y empresas públicas de las Comunidades Autónomas. Puesto que con la información incluida en la liquidación del presupuesto de ingresos no pueden identificarse y separarse del resto de transferencias, se recurre a la información proveniente de la liquidación del presupuesto de gastos, ya que aquí sí se especifican las transferencias financiadas con recursos finalistas de la Administración central.



(FEOGA-Garantía), en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), son un caso de transferencias gestionadas que no permiten ningún margen de maniobra al gobierno regional, por lo que deben clasificarse en el bloque de discrecionalidad nula; buena prueba de ello es el hecho de que, a pesar de que todas las Comunidades ejercen competencias en materia de agricultura y gestionan las subvenciones de la PAC, muchas de ellas no incluyen estos ingresos en sus presupuestos⁹.

El resto de las transferencias corrientes del exterior provienen en su mayor parte del Fondo Social Europeo (FSE) y están destinadas a financiar los programas de actuación aprobados por la Comisión Europea, tanto aquellos en que se sustancian los objetivos de los Fondos estructurales comunitarios, como los correspondientes a las iniciativas comunitarias. Al tener que destinarse a ejecutar las acciones incluidas en los citados programas, el margen de maniobra que permiten a corto plazo es muy escaso; en coherencia con lo señalado para las transferencias del Estado y de sus Organismos autónomos, se clasifican en el bloque de discrecionalidad baja. De nuevo, puede hablarse de discrecionalidad nula si tienen como finalidad la concesión directa de subvenciones a otros agentes distintos de la propia Administración regional y pasan a convertirse en meras transferencias gestionadas¹⁰. No debe perderse de vista, sin embargo, que si se adopta una perspectiva de largo plazo y se contempla la participación del gobierno regional en el proceso de programación¹¹ –proceso en el que disfruta de una amplia capacidad para seleccionar las acciones concretas a financiar dentro de las líneas generales fijadas por los Reglamentos y por la Comisión–, el margen de maniobra se incrementa notablemente; pudiéndose llegar a clasificar las transferencias recibidas en el bloque de discrecionalidad alta.

iv) Ingresos patrimoniales

Los ingresos patrimoniales (capítulo 5) tienen un origen diverso: intereses de depósito, dividendos, rentas de inmuebles y productos de concesiones y aprovechamientos especiales. Pero, en cualquier caso, son ingresos propios y su uso no está sometido a ningún tipo de condición, lo que permite clasificarlos en el bloque de discrecionalidad plena.

v) Enajenación de inversiones reales

Los ingresos por enajenación de inversiones reales (capítulo 6) provienen, básicamente, de la venta de terrenos. Son ingresos propios y, por tanto, de libre disposición para el gobierno regional. No obstante, la propia Administración autonómica puede adoptar normas que obliguen, en casos especiales, a la reinversión de estos ingresos en la reposición de los activos enajenados¹². Según cuál sea el caso, habrá que clasificar los ingresos en el bloque de discrecionalidad plena o baja.

vi) Transferencias de capital

Los ingresos por transferencias de capital (capítulo 7) presentan una complejidad semejante a las transferencias corrientes. El desglose según el origen de las transferencias tiene aquí la misma trascendencia que allí y las consecuencias en términos de la clasificación en uno u otro bloque de discrecionalidad son las mismas en gran parte de los casos. Únicamente es necesario ahora especificar las diferencias.

⁹ La Comunidad Autónoma de Aragón es una de las que sí lo hace. Es importante destacar que en ejercicios presupuestarios futuros (desde 2000) será necesario subdividir el tratamiento de las transferencias del FEOGA-Garantía, ya que está entrando en la financiación de acciones estructurales previamente reservadas al FEOGA-Orientación.

¹⁰ Como en el caso de las transferencias del Estado, la información para identificar las transferencias gestionadas y segregarlas del resto proviene de la información sobre transferencias financiadas con recursos finalistas incluida en la liquidación del presupuesto de gastos.

¹¹ Los periodos de programación de las acciones estructurales comunitarias son variables. El primer periodo tras la reforma en profundidad del funcionamiento de los Fondos estructurales abarcó de 1989 a 1993, el periodo recientemente concluido, de 1994 a 1999 (la programación del Objetivo 2, que afecta de modo especial a Aragón, se dividió en dos subperiodos: 1994-1996 y 1997-1999), y el que se acaba de iniciar, de 2000 a 2006. El Fondo de Cohesión, que inicia su actuación de modo provisional en 1993, adapta sus periodos de programación a los de los Fondos estructurales.

¹² Este es el caso, en Aragón, para los ingresos del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón (ISVA) por venta de terrenos.

Las transferencias del Estado canalizadas a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) están condicionadas a que su destino sea la financiación de inversiones o las transferencias de capital; dada la amplitud de esta restricción, pueden clasificarse los ingresos correspondientes en el bloque de discrecionalidad alta. Las transferencias de capital provenientes de la Seguridad Social son ahora equiparables al resto de transferencias del Estado y de sus Organismos autónomos, de Comunidades Autónomas y Corporaciones locales y de empresas y familias e instituciones sin fines de lucro: son transferencias condicionadas categóricas y se incluyen en el bloque de discrecionalidad baja; salvo las transferencias gestionadas, ya que se incluyen en el bloque de discrecionalidad nula.

Las transferencias de capital provenientes del exterior, de nuevo, tienen su origen casi exclusivo en el presupuesto general de la Unión Europea y están destinadas a financiar los programas de actuación aprobados por la Comisión Europea, tanto aquellos en que se sustancian los objetivos de los Fondos estructurales comunitarios, como los correspondientes a las iniciativas comunitarias o a otras políticas de la Unión. Ahora las fuentes de financiación son más diversas, en especial: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el FEOGA-Orientación y el Fondo de cohesión; y su volumen mucho mayor. Su clasificación responde a los criterios ya vistos para las transferencias corrientes del exterior, inclusive en lo relativo a la distinción entre corto y largo plazo¹³ y al tratamiento de las transferencias gestionadas. Sin embargo, aún hay que destacar dos circunstancias –antes obviadas– que cobran especial relevancia en el caso de las transferencias de capital y que merecen una atención especial¹⁴.

La primera circunstancia se refiere a los criterios de contabilización utilizados por la Administración regional: se hace coincidir el reconocimiento del derecho por estas transferencias con el momento de su ingreso efectivo. Lo que se explica por el gran desfase temporal existente entre el momento de ejecución de las operaciones de capital incluidas en los programas comunitarios y el momento en que se produce efectivamente el ingreso de las transferencias provenientes de los Fondos, así como por el riesgo existente –por pequeño que sea– de que la Comisión no reconozca la obligación (caso de que detecte algún tipo de incumplimiento de sus criterios). De este modo, los ingresos por transferencias comunitarias contabilizados en un ejercicio no tienen por qué coincidir en cuantía y estructura con las operaciones ejecutadas en ese ejercicio en el marco de los programas comunitarios. Para dar solución a este problema se ha consultado a los servicios responsables de la gestión de cada Fondo al objeto de precisar la secuencia temporal de los cobros en relación con la ejecución de las acciones¹⁵.

La otra circunstancia especial tiene que ver con el hecho de que se trata, en su mayor parte, de transferencias condicionadas compensatorias; es decir, de transferencias que para hacerse efectivas requieren que la Administración receptora financie una parte del proyecto con cargo a ingresos obtenidos de otra fuente. Este requisito de cofinanciación tiene como consecuencia destacada la pérdida de margen de maniobra por parte del gobierno regional para asignar libremente sus propios ingresos, ya que quedan vinculados a los proyectos incluidos en los programas comunitarios. Ello

¹³ El gobierno regional cuenta con un amplio margen de maniobra en el momento de la elaboración de la propuesta inicial de acciones a financiar, ya que, dentro de las directrices de la política socio-estructural comunitaria que marcan el tipo de actuaciones susceptibles de financiación, este gobierno puede seleccionar aquellos proyectos que mejor se acomodan a sus propios criterios e intereses.

¹⁴ Lo que se señala a este respecto se aplica igualmente a las transferencias corrientes financiadas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea.

¹⁵ Según se deduce de esa consulta, cada Fondo presenta sus peculiaridades y, también, cada periodo de programación (los cambios son especialmente relevantes para el nuevo periodo que se inicia en 2000). Los criterios asumidos sobre el desfase temporal entre ejecución y pago hasta 1999 nos llevan a reasignar los ingresos contabilizados de modo que a cualquier año t se imputarán los ingresos siguientes: 40 % t y 60 % $t+1$ en el FSE; 20 % t , 30 % $t+1$ y 50 % $t+2$ en FEDER; 80 % t y 20 % $t+1$ en FEOGA-Orientación; 60 % t y 40 % $t+1$ en Fondo de Cohesión. Esta reasignación temporal no implica modificar el volumen total de derechos reconocidos en cada ejercicio sino, únicamente, su distribución entre bloques de discrecionalidad: el incremento de ingresos del bloque de discrecionalidad baja –habitual en un marco de continuo crecimiento de los recursos destinados a la política socio-estructural comunitaria– se hace a costa de la reducción de ingresos del bloque de discrecionalidad alta y, si se agotan, a los ingresos del de plena (en el caso de las transferencias corrientes se carga directamente al bloque de discrecionalidad plena).



obliga a ampliar el bloque de discrecionalidad baja con la inclusión de los ingresos necesarios para hacer efectiva esa cofinanciación¹⁶.

vii) Activos y pasivos financieros

Los ingresos por activos financieros (capítulo 8) se obtienen por el reintegro de préstamos concedidos, la devolución de depósitos y fianzas y la enajenación de acciones y participaciones. Son ingresos propios que no vienen sujetos a ninguna condición de uso, por lo que se clasifican en el bloque de discrecionalidad plena.

Los ingresos por pasivos financieros (capítulo 9), tanto si se trata de préstamos como de deuda pública, deben destinarse a financiar operaciones de capital¹⁷. Por tanto, aunque se encuentran sometidos a una condición de uso, ofrecen un amplio margen al gobierno regional para decidir sobre su destino, lo que permite clasificarlos en el bloque de discrecionalidad alta.

El resumen de la clasificación obtenida mediante la aplicación de los argumentos que se acaban de exponer se recoge en el cuadro 2.

CUADRO 2

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS CC. AA. SEGÚN EL GRADO DE DISCRECIONALIDAD QUE PERMITEN EN LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS

1. Discrecionalidad plena	<ul style="list-style-type: none">– Tributos propios.– Recargos sobre tributos estatales.– Tributos cedidos.– Rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF.– Tasas afectas a los servicios transferidos.– Precios públicos y otras tasas.– Reintegros y otros ingresos (capítulo 3).– Participación en ingresos generales del Estado.– Participación en ingresos territoriales del Estado por IRPF.– Transferencias por aplicación del Fondo de Garantía.– Participación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y Ciudades Autónomas por recursos provinciales.– Transferencias por coste efectivo de los servicios traspasados.– Ingresos patrimoniales (capítulo 5).– Enajenación de inversiones reales, excepto terrenos ISVA (capítulo 6).– Activos financieros (capítulo 8).
2. Discrecionalidad alta	<ul style="list-style-type: none">– Transferencias para la financiación de los servicios traspasados por la Seguridad Social (servicios sanitarios y sociales).– Fondo de Compensación Interterritorial.– Otras transferencias en bloque.– Pasivos financieros (capítulo 9).

(*Sigue.*)

¹⁶ Dado que los porcentajes de cofinanciación pueden ser distintos según el tipo de acciones y según el Fondo financiador, se tomará para cada Fondo el porcentaje medio aproximado. Para Aragón, esos porcentajes son del 50 % en FEDER, FEOGA-Orientación e instrumentos financieros específicos; del 55 % en FSE; y del 20 % en Fondo de cohesión. La cofinanciación aportada por la Comunidad Autónoma puede nutrirse de ingresos que originalmente se incluían en otros bloques de discrecionalidad plena, alta o baja. Ante la imposibilidad de conocer cuál es el origen preciso, se supondrá que éste se encuentra en el bloque de discrecionalidad alta y, si los ingresos de este bloque se agotan, se recurrirá a continuación al bloque de discrecionalidad plena; si los ingresos de este último bloque también se agotan, se recurrirá a los ingresos por incremento de pasivos financieros; cuando estos últimos no son suficientes se imputan en el siguiente orden a otros ingresos: activos financieros, enajenación de inversiones reales, ingresos patrimoniales y transferencias corrientes. Al actuar de este modo existe el riesgo de sobreestimar la falta de discrecionalidad, ya que ciertas transferencias condicionadas del Estado o de otros organismos públicos pueden tener como destino esta cofinanciación; aunque este efecto se ve minorado en la práctica como consecuencia de que una parte de las citadas transferencias condicionadas del Estado puede estar sujeta a cofinanciación de la Comunidad Autónoma. En el caso de la cofinanciación de las transferencias corrientes se supone que el origen se encuentra en el bloque de discrecionalidad plena.

¹⁷ Esta condición afecta solo al endeudamiento a largo plazo y no al endeudamiento a corto, cuya misión es cubrir las necesidades transitorias de tesorería y, por ello, se debe cancelar en el año.

(Continuación.)

3. Discrecionalidad baja	<ul style="list-style-type: none"> - Venta de terrenos ISVA. - Ayudas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea (excepto subvenciones del FEOGA-Garantía y otras transferencias gestionadas)^(*). - Ingresos propios o transferidos destinados a la cofinanciación de las ayudas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea^(*). - Convenios. - Otras transferencias categóricas.
4. Discrecionalidad nula	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de los entes locales en los ingresos del Estado. - Subvenciones del FEOGA-Garantía. - Contratos programa. - Subvenciones gestionadas. - Otras transferencias gestionadas.

(*) En la perspectiva de largo plazo estos recursos pasarían a clasificarse en el bloque de discrecionalidad alta.

2.2. Clasificación de los empleos

Una vez que los recursos han sido clasificados según los distintos grados de discrecionalidad en su uso, los empleos deben ajustarse de entrada a esa misma clasificación. Así, los empleos financiados mediante recursos de discrecionalidad nula deben ser clasificados de igual modo, ya que habrán de ajustarse forzosamente a la finalidad preestablecida. En cambio, entre los restantes empleos caben situaciones diversas: los financiados con ingresos de discrecionalidad baja pueden ser como máximo de discrecionalidad baja, pero también de discrecionalidad nula; los financiados con ingresos de discrecionalidad alta pueden ser tanto de discrecionalidad alta, como baja o nula; y los financiados con ingresos de discrecionalidad plena pueden encontrarse en cualquiera de las cuatro situaciones (discrecionalidad plena, alta, baja o nula)¹⁸.

La posible pérdida de discrecionalidad en las decisiones de gasto, más allá de lo obligado por las condiciones impuestas desde el lado del ingreso, tiene que ver con lo que parece una tendencia natural del gasto público que se realiza en un momento dado a consolidarse en el tiempo, haciendo muy difícil su reducción o supresión, cuando menos en el corto plazo. Se trata de un fenómeno de solidificación del flujo de gasto según el cual el punto de partida en la elaboración del presupuesto de un ejercicio tiende a ser el gasto realizado en el ejercicio anterior, lo que en la literatura hacendística es conocido como incrementalismo presupuestario.

Este fenómeno de solidificación del gasto tiene su origen en factores tanto de demanda como de oferta. Los primeros tienen que ver con la resistencia social a prescindir de los servicios de que estaban disfrutando previamente, mientras los segundos nacen de las rigideces institucionales (introducidas por normas legales, propias o de gobiernos de nivel superior, o por acuerdos con rubricados con terceros) que impiden suprimir o ajustar a la baja el nivel de ciertos gastos y de las inercias del procedimiento de elaboración del presupuesto (ocasionadas, entre otras razones, por las limitaciones técnicas que impiden partir anualmente de cero y por los intereses de los responsables de las unidades administrativas implicadas).

Ahora bien, a los efectos del cálculo del margen de maniobra presupuestario, creemos que la atención debe concentrarse especialmente en los factores de oferta derivados de las restricciones institucionales, particularmente en las restricciones derivadas de normas legales (distintas de la propia Ley de Presupuestos) o acuerdos formales suscritos con terceros¹⁹. En tanto que las inercias

¹⁸ Esta identificación de los gastos según las condiciones que les impone su fuente de financiación es clave para la estimación final del margen de maniobra presupuestario. En caso de que gastos financiados con ingresos sujetos a condición en su uso no se identifiquen y queden clasificados en un bloque de discrecionalidad superior, al margen de maniobra estimado quedará sesgado al alza.

¹⁹ Dentro de este enfoque, las restricciones que provienen del lado del ingreso encajan perfectamente como restricciones legales. Del resto de restricciones legales, hay que tener presente que las dadas por niveles de gobierno superiores resultan inamovibles para el gobierno regional, mientras que las adoptadas por el propio gobierno regional pueden ser modificadas por éste dentro de ciertos márgenes, lo que influye, sin duda, en su margen de maniobra; en el caso de los acuerdos suscritos con terceros, la clave a este respecto está en las condiciones pactadas para su rescisión.



administrativas y las demandas sociales, junto a la flexibilidad permitida por el proceso de ejecución del presupuesto, deben considerarse únicamente como moduladoras en la práctica del margen permitido por esas restricciones administrativas.

Como en el caso de los recursos, realizamos el proceso de clasificación en dos etapas: en la primera se definen las características de cada uno de los cuatro bloques establecidos con carácter general, mientras que, en la segunda, siguiendo la clasificación económica utilizada en la práctica presupuestaria²⁰, se detalla y justifica a qué bloque se imputa cada concepto de gasto.

2.2.1. *Características generales de cada bloque de discrecionalidad*

En el bloque de discrecionalidad plena incluimos aquellos empleos que son el fruto de decisiones plenamente autónomas del gobierno regional adoptadas en el curso del proceso presupuestario del ejercicio que se analiza. Por su propia naturaleza encajan de modo especial en este bloque las operaciones de capital financiadas con recursos propios.

En el bloque de discrecionalidad alta incluimos los empleos financiados con recursos de discrecionalidad alta y aquellos otros que, siendo financiados con recursos de discrecionalidad plena, se ven afectados por una restricción institucional de carácter general que limita moderadamente la libertad de asignación del gobierno regional dentro del proceso presupuestario del ejercicio analizado. De nuevo, el protagonismo corresponde a las operaciones de capital, financiadas ahora mediante endeudamiento o mediante transferencias condicionadas en bloque.

En el bloque de discrecionalidad baja incluimos los empleos financiados con recursos de discrecionalidad baja y aquellos otros financiados con recursos que permiten mayor margen de discrecionalidad pero que se ven afectados por una restricción institucional que limita sustancialmente la libertad de asignación del gobierno regional. Con ello, la discrecionalidad en la fijación del volumen de gasto o en su destino se reduce a un muy estrecho margen en el proceso de elaboración del presupuesto y al que pueda permitir el proceso de ejecución. Los gastos de funcionamiento constituyen su componente más característico.

En el bloque de discrecionalidad nula incluimos los empleos financiados con recursos de discrecionalidad nula junto a cualesquiera otros afectados por una restricción institucional extrema: no existe ningún margen de discrecionalidad a corto plazo para el gobierno regional, ni en el volumen, ni en el destino del gasto, tanto en el proceso de aprobación como en el de ejecución del presupuesto. Cumplen estas características las transferencias gestionadas, los gastos asociados al servicio de la deuda y los compromisos plurianuales de gasto.

2.2.2. *Imputación de los conceptos de gasto a los bloques de discrecionalidad*

i) Gastos de personal

Los gastos de personal (capítulo 1) son, en términos generales, inflexibles a la baja para las Administraciones públicas una vez han incurrido en ellos en un ejercicio, al margen prácticamente de la naturaleza del servicio prestado por ese personal: en el caso del personal funcionario por la regulación legal y en el caso del personal laboral, aunque las leyes permiten el despido, por la acción sindical y por la tradición. Sólo el personal laboral temporal, el eventual de gabinetes y los altos cargos proporcionan un cierto margen de flexibilidad. Así, cabe clasificar los gastos del personal funcionario y del personal laboral fijo en el bloque de discrecionalidad baja²¹; y los gastos de altos cargos, personal eventual de gabinetes, personal laboral eventual y otro personal en el de discrecionalidad alta, junto a los incentivos al rendimiento. Los gastos por cuotas, prestaciones y servicios sociales a

²⁰ Tomamos como referencia la clasificación de los gastos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2000.

²¹ No se incluyen en el bloque de discrecionalidad nula porque, aunque no puede modificarse la cuantía del gasto, siempre cabe hacer política de personal, reorganizando funciones o tareas.

cargo del empleador, así como otros gastos de personal a distribuir, en la medida en que la contabilidad pública no diferencia según el tipo de personal, deben repartirse y parece adecuado hacerlo proporcionalmente a las remuneraciones incluidas en cada bloque.

El importe de los gastos de personal de cada bloque de discrecionalidad debería corresponderse con el gasto del ejercicio anterior incrementado en el porcentaje fijado anualmente por el gobierno central más el deslizamiento debido a factores no controlables como la antigüedad. El resto del gasto, motivado por la ampliación de plantillas, por la promoción a puestos de mayor sueldo o por la aplicación de incrementos salariales superiores a los legalmente obligados debería llevarse al bloque de discrecionalidad plena. Sin embargo esto no es viable en la actualidad. El problema reside en que la Administración autonómica (particularmente las comunidades de bajo nivel de competencias) está en continuo crecimiento como consecuencia del traspaso de competencias y servicios de la Administración central; por lo que no es aceptable tomar la situación de un ejercicio como base para clasificar el gasto del ejercicio siguiente. Por eso no estamos en condiciones de depurar tanto como sería necesario la clasificación de los gastos de personal, lo que redundará con toda seguridad en una estimación que infravalora la discrecionalidad del gobierno regional.

ii) Gastos en bienes corrientes y servicios

Los gastos en bienes corrientes y servicios (capítulo 2), pese a estar escasamente condicionados por restricciones legales, no es imaginable su catalogación como empleos de discrecionalidad plena. Una Administración en funcionamiento no puede restringir o reasignar arbitrariamente estos gastos, cuando menos en el corto plazo. Así, los gastos por arrendamientos podrán suprimirse sólo si se acometen inversiones, pero ello únicamente es posible en el largo plazo, por lo que a corto deben clasificarse como de discrecionalidad nula. Ni siquiera los gastos de reparación y conservación son fácilmente ajustables a corto plazo, tanto por razones técnicas como contractuales, y no cabe sino clasificarlos como de discrecionalidad baja.

Los gastos de material y suministros parecen no verse afectados por restricciones a la libertad para fijar su volumen y para establecer su estructura, pero, en muchos casos, se encuentran vinculados a la actividad del personal, por lo que no pueden catalogarse como de discrecionalidad plena. Al respecto, como regla general y por razones de simplicidad, vinculamos su clasificación a los gastos de personal; con la excepción de los clasificados como gastos diversos (concretados principalmente en atenciones protocolarias y representativas, gastos de divulgación y promoción, gastos jurídicos y contenciosos, remuneraciones a agentes mediadores independientes y reuniones y conferencias) y de parte de los clasificados como trabajos realizados por otras empresas, concretamente los gastos por procesos electorales y por estudios y trabajos técnicos. El mismo criterio aplicamos para los gastos de indemnizaciones por razón del servicio.

Finalmente, los gastos por servicios nuevos y otros gastos (pruebas selectivas y cursos), al igual que los ya citados gastos diversos, procesos electorales y estudios y trabajos técnicos, tienen las características propias del bloque de discrecionalidad plena.

El importe de los gastos en bienes corrientes y servicios sujetos a cada bloque de discrecionalidad debería corresponderse con el gasto del ejercicio anterior ajustado por un índice de precios adecuado y, en su caso, por un índice de ahorro potencial en el uso de recursos (ganancias de eficiencia productiva), de tal modo que el gasto del ejercicio que excediese al resultado de estos ajustes –si lo hay– debería llevarse al bloque de discrecionalidad plena. Sin embargo, como en el caso de los gastos de personal, esto no es viable en la actualidad debido al continuo traspaso de competencias y servicios de la Administración central a la Administración autonómica, que no permite tomar como base para el gasto de un ejercicio la situación del ejercicio anterior.

Adicionalmente, hay que tomar en consideración el efecto de los compromisos plurianuales de gasto en bienes corrientes y servicios adoptados en ejercicios anteriores²². La existencia de un compromiso plurianual reduce la discrecionalidad de forma drástica, ya que, una vez que se con-

²² Los gastos afectados por estos compromisos son arrendamientos, conservación y trabajos realizados por otras empresas (limpieza, seguridad, asistencia técnica, etc.).



tabiliza, el centro de gasto no puede disponer de ese crédito para ninguna otra finalidad; su ejecución resulta ineludible (salvo fuerza mayor) y está predeterminada en sus elementos más sustanciales²³. Por ello, al margen de la clasificación previa de estos empleos, se incluirán en el bloque de discrecionalidad nula (como es lógico, en el largo plazo se producirá una recuperación de la capacidad de asignar libremente estos recursos); el resto no afectado por la plurianualidad quedará clasificado en su respectivo bloque de discrecionalidad.

iii) Gastos financieros

Los gastos financieros (capítulo 3), principalmente intereses de la deuda y de los préstamos adquiridos, vienen obligados por las decisiones de endeudamiento tomadas en el pasado, por lo que su discurrir es prácticamente automático en función de variables ajenas al control del gobierno que elabora el presupuesto. Cabe únicamente la posibilidad de renegociar, en un momento dado, las condiciones de los préstamos en cuanto a tipos, pero no la elusión de los pagos, ya que las consecuencias para el acceso futuro al crédito serían nefastas. La ubicación natural de estos empleos es, sin ninguna duda, el bloque de discrecionalidad nula²⁴.

iv) Transferencias corrientes

Las transferencias corrientes (capítulo 4) presentan una amplísima variedad de situaciones por lo que se refiere a sus condicionantes legales. Uno de los factores clave en el proceso de clasificación de este tipo de empleos es el condicionamiento impuesto por su fuente de financiación. Al respecto, la información disponible permite identificar –en gran parte– la fuente de financiación del gasto y su carácter condicionado o no, lo que hace posible la clasificación de las transferencias con los mismos criterios especificados para los ingresos. Así, incluimos en el bloque de discrecionalidad baja las transferencias cofinanciadas por la Unión Europea con cargo a su presupuesto general (incluida la parte cofinanciada por la Comunidad Autónoma con sus propios recursos), y en el bloque de discrecionalidad nula las identificadas como transferencias financiadas con recursos finalistas de la Unión Europea²⁵ y de la Administración central.

Sin embargo, las restricciones a la discrecionalidad en los gastos de transferencia van más allá de los simples efectos provocados por la fuente de financiación, ya que frecuentemente los programas de transferencias se fundamentan en una disposición legal que da cobertura a la dotación presupuestaria de créditos y que regula los requisitos que deben cumplir sus destinatarios. En tales casos, si la normativa legal fija el montante total de recursos a transferir o establece un derecho automático de acceso a la transferencia por quien cumpla los requisitos establecidos, el margen de maniobra de que dispone el gobierno regional se reduce a la gestión del reparto de los créditos dotados, y las transferencias financiadas con recursos propios deberían clasificarse en los bloques de discrecionalidad baja o nula. No obstante lo anterior, en las Comunidades Autónomas –al contrario de lo que sucede con las Administraciones de Seguridad Social– apenas se dan transferencias de esta naturaleza, por lo que, como vamos a ver, caben diversas posibilidades.

Las transferencias financiadas con recursos propios y destinadas a Organismos públicos (Organismos autónomos administrativos, Organismos autónomos comerciales, industriales y financie-

²³ Con anterioridad a 1995 la Comunidad Autónoma de Aragón no contabilizaba los compromisos plurianuales sino que hacía un seguimiento extracontable de los mismos. Aparte de la dificultad que esto introduce en la disponibilidad de información sobre tales compromisos, cambia la naturaleza de la restricción impuesta a los centros de gasto, resultando mucho más laxa (no tenía verdadera fuerza de obligar). Por todo ello, únicamente se van a tomar en consideración estos compromisos a partir de 1996.

²⁴ Es cierto que, en los últimos años y como consecuencia de la favorable evolución de los tipos de interés en un contexto de préstamos concertados a interés variable, el gobierno regional ha podido aprovechar importantes holguras de financiación, más allá incluso de las previsiones reflejadas en el presupuesto inicial. Se trata, sin embargo, de circunstancias ajenas al control del gobierno regional y, por tanto, no pueden interpretarse como muestra de que este tipo de gasto permita algún tipo de discrecionalidad (en otros momentos las consecuencias de la evolución de la coyuntura han sido las contrarias).

²⁵ Estas transferencias se diferencian de aquellas otras que en el presupuesto se califican de cofinanciadas por la Unión Europea en que forman parte de programas de transferencias específicas puestos en marcha por la Comisión Europea al margen de la actuación de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión.

ros, Empresas públicas y otros Entes públicos) de la propia Comunidad Autónoma se ven sometidas a fuertes restricciones institucionales en su manejo, ya que su creación implica el compromiso de cubrir sus gastos de funcionamiento, por lo que las clasificamos en el bloque de discrecionalidad baja²⁶. Algo similar sucede con las transferencias a la Administración del Estado, cuya base es la existencia de un convenio previo entre las dos Administraciones. En cambio, las transferencias corrientes a Corporaciones locales, a pesar de encontrarse enmarcadas formalmente desde 1990 en el Fondo Autonómico de Cooperación Local, provienen de programas muy diversos y son un instrumento de la política del gobierno regional que le permite un considerable margen de maniobra, tanto en lo referente a la fijación de su cuantía, como a su reparto y a su destino; por ello las clasificamos en el bloque de discrecionalidad alta²⁷. Finalmente, las transferencias a empresas privadas y a familias e instituciones sin fines de lucro cabe clasificarlas en el bloque de discrecionalidad plena, ya que el gobierno regional cuenta con una amplísima capacidad de adaptación interanual de su volumen y de su reparto; la excepción la constituyen las transferencias para la gratuidad de la enseñanza en los colegios concertados, que clasificamos de discrecionalidad baja²⁸.

Como en el caso de los gastos en bienes corrientes y servicios, debe tomarse ahora en consideración el efecto de los compromisos plurianuales sobre transferencias corrientes adoptados en ejercicios anteriores. La existencia de estos compromisos nos lleva a reconducir las transferencias afectadas, al margen de su clasificación previa, al bloque de discrecionalidad nula²⁹. De este modo, se corrigen los efectos del tratamiento agregado de las transferencias según el tipo de destinatario.

v) Inversiones reales

Los gastos de inversión (capítulo 6), del mismo modo que las transferencias corrientes, se ven fuertemente condicionados por su fuente de financiación. Así, en primer lugar, clasificamos estos empleos con los mismos criterios especificados para los recursos: en el bloque de discrecionalidad baja, las inversiones financiadas con recursos finalistas de la Administración central y las financiadas o cofinanciadas por la Unión Europea con cargo a su presupuesto general (incluida la parte cofinanciada por la Comunidad Autónoma con sus propios recursos); en el bloque de discrecionalidad alta, las inversiones financiadas con endeudamiento; en el bloque de discrecionalidad plena, las financiadas con recursos propios. Adicionalmente, tomamos en consideración los compromisos plurianuales de inversión adoptados en ejercicios anteriores; de esta forma, al margen de su fuente de financiación, las inversiones afectadas por tales compromisos quedarán clasificadas en el bloque de discrecionalidad nula.

La aparente sencillez en la clasificación de los gastos de inversión se enfrenta a un problema relevante de información: la Cuenta General no identifica las inversiones cofinanciadas por la Unión Europea. Es una consecuencia del desfase temporal en la percepción de la cofinanciación y, sobre todo, en la liquidación de la misma, lo que motiva que, en la práctica, las citadas inversiones se financien con cargo a recursos propios a expensas de su posterior reembolso parcial por parte de la

²⁶ El caso más relevante en Aragón es, sin duda, el de la Universidad de Zaragoza, pero también son de considerar el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, el Instituto Aragonés de Fomento, el Instituto Tecnológico de Aragón y el Consejo Asesor de RTVE.

²⁷ Hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, el llamado Fondo Autonómico de Cooperación Local –ahora denominado Fondo Local de Aragón– incluía tanto las dotaciones que los diferentes Departamentos del gobierno de Aragón destinaban a las Corporaciones locales en el marco de sus correspondientes programas de gasto, como los programas de transferencias específicamente destinadas a estas Corporaciones (el Fondo Aragonés de Participación Municipal, creado en 1993 y sustituido en 1997 por el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón). Precisamente, hasta que la citada Ley crea el llamado Fondo de Cooperación Municipal para llevar a cabo transferencias incondicionadas, las transferencias otorgadas por el gobierno regional estaban sujetas a algún tipo de condición en su uso.

²⁸ La razón es que el gobierno se ve fuertemente limitado a la hora de introducir cambios en la cuantía y condiciones de reparto de estas transferencias porque debe garantizar la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios. Cualquier posible cambio dirigido a reducir la cuantía de las transferencias requiere de un cierto plazo que permita crear las plazas necesarias en centros públicos.

²⁹ Las transferencias que se ven afectadas por compromisos plurianuales son las destinadas a Corporaciones locales, empresas privadas y familias e instituciones sin fines de lucro.



Unión Europea. Por ello, al objeto de dar una medida aproximada del verdadero margen de maniobra del gasto, hemos decidido tomar como importe total de las inversiones cofinanciadas por la Unión Europea el estimado para los ingresos ligados a las transferencias de capital que tienen ese origen (excluidas las transferencias gestionadas, que sí se conocen)³⁰.

vi) Transferencias de capital

Las transferencias de capital (capítulo 7) tienen una casuística semejante a las transferencias corrientes, aunque su clasificación presenta algunas peculiaridades³¹. Clasificamos en el bloque de discrecionalidad nula las identificadas como transferencias financiadas con recursos finalistas de la Unión Europea y de la Administración central; en el bloque de discrecionalidad baja las transferencias cofinanciadas con fondos de la Unión Europea³² y las financiadas con recursos propios concedidas a la Administración del Estado; en el bloque de discrecionalidad alta, las financiadas con el recurso al endeudamiento y las financiadas con recursos propios que se conceden a las Corporaciones locales; y en el bloque de discrecionalidad plena, el resto de las financiadas con recursos propios. Esta clasificación inicial la corregimos llevando al bloque de discrecionalidad nula las transferencias incluidas en compromisos plurianuales de gasto adoptados en ejercicios anteriores, distinguiendo ahora según el tipo de destinatario de las transferencias.

vii) Activos y pasivos financieros

El gasto en activos financieros (capítulo 8) se destina a la concesión de préstamos y anticipos, a la adquisición de acciones y obligaciones, a la constitución de fianzas y depósitos y a aportaciones patrimoniales. Con carácter general suponemos que se trata de empleos en los que cabe el máximo grado de discrecionalidad por parte del gobierno regional, por lo que los clasificamos en el bloque de discrecionalidad plena. No obstante, enmendamos este criterio cuando existen compromisos plurianuales de gasto adoptados en ejercicios anteriores, ya que deben clasificarse en el bloque de discrecionalidad nula.

El gasto en pasivos financieros (capítulo 9) se origina como consecuencia del vencimiento de la obligación de amortización de la deuda pública o de la devolución del principal de los préstamos obtenidos, por lo que desde el punto de vista de la discrecionalidad presenta características semejantes a los gastos financieros ya analizados. Apenas existe margen de maniobra alguno para sustraerse a la obligación de pago, salvo, excepcionalmente, la renegociación con los acreedores. Sin embargo, un gobierno que desee mantener su índice de solvencia (*rating*) para poder acudir en el futuro a la obtención de crédito en buenas condiciones no puede ofrecer dudas en cuanto a su capacidad para atender las obligaciones de la deuda. Por ello, clasificamos estos empleos en el bloque de discrecionalidad nula.

En el cuadro 3 se resume la clasificación resultante de la aplicación de los criterios que se acaban de exponer.

³⁰ Claramente, esta opción puede introducir sesgos, en el sentido de reflejar un grado de discrecionalidad de las inversiones inferior al real; ya que parte de las transferencias de capital percibidas pueden estar financiando a su vez transferencias de capital concedidas por el gobierno regional y no inversiones directas de éste. No obstante, el sesgo no afecta a la estimación del grado de discrecionalidad de los gastos de capital o de cualquier otra agregación más amplia del gasto. A efectos prácticos, y dado que la cifra total de inversión debe ser la misma, se hace el supuesto de que el gasto ligado a la financiación de la Unión Europea se está atendiendo inicialmente con los ingresos obtenidos del endeudamiento y, en caso de que el importe resulte insuficiente, con otros recursos propios (por tanto, se verán reducidos, primero, los gastos de discrecionalidad alta y, a continuación, los de discrecionalidad plena). En caso de que los gastos de inversión sean inferiores al importe del gasto ligado a la financiación de la Unión Europea, la diferencia se atribuirá a los gastos en transferencias de capital.

³¹ El cambio de criterio afecta en concreto a la clasificación de las transferencias de capital concedidas a Organismos públicos de la propia Comunidad Autónoma, ya que ahora permiten un amplísimo margen de maniobra al gobierno regional en la fijación de su cuantía —no resultan imprescindibles para el funcionamiento normal de los citados organismos— e, incluso, de su destino.

³² Las transferencias de capital se ven afectadas, también, por el problema que se acaba de apuntar referido a las inversiones, lo que impide identificar directamente aquellas que son cofinanciadas por la Unión Europea. La solución que hemos adoptado hace que el grado de discrecionalidad obtenido para las transferencias sea superior al real.

CUADRO 3

CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS DE LAS CC. AA. SEGÚN EL GRADO DE DISCRECIONALIDAD QUE PERMITEN EN LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS

1. Discrecionalidad plena	<ul style="list-style-type: none"> – Gastos diversos, procesos electorales, estudios y trabajos técnicos, servicios nuevos y otros gastos (Capítulo 2). – Transferencias corrientes a empresas privadas y a familias e instituciones sin fines de lucro (excepto por enseñanza concertada) financiadas con recursos propios. – Inversiones reales financiadas con recursos propios. – Transferencias de capital financiadas con recursos propios (excepto a la Administración del Estado y a Corporaciones locales). – Activos financieros.
2. Discrecionalidad alta	<ul style="list-style-type: none"> – Gastos de altos cargos, personal eventual de gabinetes, personal laboral eventual, otro personal e incentivos al rendimiento. – Material y suministros (proporcional a gastos de personal) (Capítulo 2). – Transferencias corrientes a Corporaciones locales financiadas con recursos propios. – Inversiones reales financiadas con endeudamiento. – Transferencias de capital financiadas con endeudamiento. – Transferencias de capital a Corporaciones locales financiadas con recursos propios.
3. Discrecionalidad baja	<ul style="list-style-type: none"> – Gastos de personal funcionario y personal laboral fijo. – Reparaciones y conservación (Capítulo 2). – Material y suministros (proporcional a gastos de personal) (Capítulo 2). – Transferencias corrientes cofinanciadas por la Unión Europea^(*). – Transferencias corrientes a la Administración del Estado, a Organismos públicos y a familias e instituciones sin fines de lucro (por enseñanza concertada) financiadas con recursos propios^(*). – Inversiones reales financiadas con recursos finalistas de la Administración central. – Inversiones reales cofinanciadas por la Unión Europea^(*). – Transferencias de capital cofinanciadas por la Unión Europea^(*). – Transferencias de capital a la Administración del Estado financiadas con recursos propios^(*).
4. Discrecionalidad nula	<ul style="list-style-type: none"> – Arrendamientos (Capítulo 2)^(*). – Gastos financieros (Capítulo 3). – Transferencias corrientes financiadas con recursos finalistas de la Administración central o de la Unión Europea (incluidas las financiadas por el FEOGA-Garantía en el marco de la PAC). – Transferencias de capital financiadas con recursos finalistas de la Administración central o de la Unión Europea. – Compromisos de gastos plurianuales adoptados en ejercicios anteriores (Capítulos 2, 4, 6, 7 y 8 del presupuesto)^(*). – Pasivos financieros.

(*) En la perspectiva de largo plazo estos empleos pasan a clasificarse en el bloque de discrecionalidad alta.

(**) En la perspectiva de largo plazo estos empleos se reclasifican, según su naturaleza, en el bloque de discrecionalidad plena, alta o baja.

2.3. Medición del margen de maniobra

Una vez clasificados los distintos tipos de recursos y empleos en cuatro bloques, se dispone de la herramienta necesaria para medir el margen de maniobra presupuestario. Para que esta herramienta resulte operativa, habrá que seleccionar una fuente adecuada de información sobre los ingresos y gastos del gobierno regional³³, procediéndose a continuación a trasvasar los datos de la clasificación presupuestaria de origen a esta nueva clasificación. Tras este proceso de cálculo tendremos todos los ingresos y gastos distribuidos entre los cuatro bloques y, por tanto, ya podrá analizarse el grado de discrecionalidad con que ha contado el gobierno regional en la gestión de su hacienda.

³³ Dado que la noción de discrecionalidad que estamos utilizando se refiere a la capacidad del gobierno para tomar decisiones de asignación de fondos tanto en la fase de elaboración y aprobación del presupuesto como en la de ejecución, no debería tomarse como fuente de datos el presupuesto sino la liquidación del mismo.



Al objeto de disponer de un indicador que sintetice en una única cifra (un porcentaje) el concepto de margen de maniobra, de modo que sea más fácil su manejo, reduciremos los cuatro bloques anteriores a dos. Al respecto, la frontera entre lo que son recursos mediante los cuales el gobierno regional puede llevar a la práctica su propia política económica –en sentido amplio– y aquellos a través de los cuales son otros gobiernos los que aplican su política –convirtiendo al regional en mero ejecutor– la situamos en la línea que separa los bloques de discrecionalidad alta y baja. Del mismo modo, la frontera entre lo que son empleos discrecionales a través de los cuales el gobierno regional puede, en el corto plazo, introducir cambios en su política presupuestaria y aquellos otros en los que se ve tan fuertemente condicionado que se limita a hacer gestión o administración de servicios y transferencias la situamos, también, en la línea de separación entre los bloques de discrecionalidad alta y baja.

Procediendo de este modo obtenemos directamente, primero, el “margen de maniobra permitido por los ingresos” de un ejercicio y, a continuación, el “margen de maniobra realmente utilizado” en el mismo. Sin embargo, el margen de maniobra del que verdaderamente ha disfrutado el gobierno regional no queda totalmente explicado por las cifras de ingresos y gastos ejecutados en el ejercicio. Introduciendo algunas variaciones –ampliaciones o restricciones– a esas cifras pueden conseguirse nuevos valores que proporcionan una visión más completa del margen de maniobra, en concreto pueden obtenerse medidas de los márgenes de maniobra potencial y neto.

El “margen de maniobra potencial” lo definimos como el margen que podría haber utilizado el gobierno regional si hubiese hecho uso de todos los recursos no tributarios que tiene a su disposición³⁴. Para su cálculo sumamos al margen de maniobra realmente utilizado los recursos potenciales de naturaleza financiera que operan a modo de reservas de ese gobierno: el remanente de tesorería acumulado al final del ejercicio³⁵ y el margen de endeudamiento permitido por los escenarios de consolidación presupuestaria vigentes y no utilizado al término del ejercicio³⁶. Este margen potencial marca el límite al que en cada ejercicio podría haber llegado el gobierno regional si hubiese decidido introducir un gran cambio puntual en su política presupuestaria. Señala una pauta de comportamiento presupuestario claramente excepcional y solo sostenible en el muy corto plazo.

En paralelo con la definición anterior, el “margen de maniobra neto” lo asociamos al margen que como máximo podría haber alcanzado el gobierno regional si no hubiese hecho uso de fuentes extraordinarias de financiación. Para su cálculo restamos al margen de maniobra realmente utilizado los recursos extraordinarios que han sido utilizados por ese gobierno, en particular: el incremento neto de pasivos financieros³⁷, la disminución neta de activos financieros³⁸, la enajenación de inversiones reales³⁹

³⁴ No tomamos en consideración el margen potencial que surge de la posibilidad de que disponen los gobiernos regionales de incrementar los ingresos de tipo tributario mediante la adopción de las medidas discrecionales (incremento de tipos impositivos, imposición de recargos, etc.) en el marco de la legislación actual sobre su sistema de financiación. Y ello no porque el margen de maniobra que surge por esa vía sea irrelevante, sino porque su naturaleza es tal que no resulta factible ni sería riguroso el cálculo de la recaudación máxima posible, con lo que tampoco lo es el cálculo de los ingresos potenciales que se están dejando de obtener en cada momento.

³⁵ El remanente de tesorería existente al término de un ejercicio presupuestario o, lo que es lo mismo, los activos líquidos netos que quedan a disposición del gobierno para su uso en la financiación de gastos de ejercicios posteriores, es una fuente de margen de maniobra, por lo que su existencia indica que el margen de maniobra realmente utilizado no ha alcanzado su límite potencial (se adopta el supuesto simplificador de que el remanente puede utilizarse con un amplio grado de discrecionalidad por el gobierno regional y, por tanto, se obvian las restricciones que habitualmente impone la legislación para su uso).

³⁶ La aprobación de los escenarios de consolidación presupuestaria a partir de 1991, en los que se establecen límites obligatorios para cada una de las Comunidades Autónomas en lo referente a la magnitud del déficit (necesidad de financiación) y de la deuda viva, permite introducir en el análisis del margen de maniobra potencial el margen de endeudamiento no utilizado en cada ejercicio. De tal modo que si no se ha agotado el límite de endeudamiento fijado quiere decir que el margen de maniobra realmente utilizado no ha alcanzado su límite potencial (se adopta el supuesto simplificador de que los ingresos por pasivos financieros se aplicarían íntegramente al bloque de gastos de discrecionalidad alta). Obviamente, el cambio de marco de disciplina presupuestaria que se dará en 2003 supondrá la desaparición de esta fuente de margen de maniobra.

³⁷ Si la variación neta de pasivos financieros resulta negativa no será tomada en cuenta, ya que en tal caso los pasivos no han sido fuente de margen de discrecionalidad sino que, de hecho, lo han reducido.

³⁸ Si la variación neta de activos financieros da un valor positivo tampoco será tomada en cuenta, ya que en lugar de contribuir a ampliar el margen de discrecionalidad está consumiéndolo.

³⁹ Estos ingresos serán tenidos en cuenta sólo en los casos en que su uso no se encuentre condicionado a la inversión en el mismo tipo de bienes que se enajenaron. Así, ingresos como los ya citados del ISVA por este concepto no serán tenidos en cuenta, puesto que se hallan clasificados en el bloque de discrecionalidad baja.

y la variación neta del remanente de tesorería⁴⁰. Este margen neto indica la senda de comportamiento presupuestario que es perfectamente sostenible a largo plazo y anticipa, por tanto, la senda que inevitablemente acabará siguiendo el margen realmente utilizado, salvo que concurren circunstancias extraordinarias como cambios en el sistema de financiación o en los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma.

3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El periodo sometido a estudio abarca desde 1986, último año de vigencia del llamado "periodo transitorio" del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas –momento en que la joven Administración autonómica puede darse por consolidada–, hasta 2000. Los datos analizados provienen de la Cuenta General que anualmente elabora la Intervención General del Gobierno de Aragón y se corresponden exactamente con los derechos y obligaciones reconocidos en la actividad presupuestaria de ese Gobierno.

3.1. El margen de maniobra permitido por los ingresos

De la aplicación de los criterios de clasificación previamente señalados a las liquidaciones del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón, se obtienen los resultados incluidos en el cuadro 4.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LOS RECURSOS DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, 1986-2000
Derechos reconocidos (millones de ptas.)

	Discr. plena	Discr. alta	Discr. baja	Discr. nula	Total
1986	20.703,2	5.087,5	6.039,6	1.694,2	33.524,5
1987	27.020,3	4.465,7	4.450,5	3.299,1	39.235,7
1988	32.477,6	4.421,3	3.468,6	3.019,7	43.387,1
1989	39.647,5	10.910,0	5.647,7	3.446,6	59.651,8
1990	43.138,7	27.741,7	4.951,6	4.214,3	80.046,3
1991	44.727,0	30.830,5	8.855,4	3.310,5	87.723,3
1992	54.471,2	10.688,8	14.770,0	2.503,0	82.433,0
1993	52.599,0	21.921,0	14.593,1	2.882,9	91.996,0
1994	59.451,9	33.019,3	11.825,9	38.481,9	142.778,9
1995	52.647,5	0,0	16.771,4	58.330,3	127.749,2
1996	77.130,5	22.670,9	22.119,7	59.414,3	181.335,4
1997	87.171,5	26.046,5	22.510,6	60.635,2	196.363,8
1998	93.566,8	17.162,0	38.745,6	67.027,6	216.502,0
1999	178.419,4	16.675,4	33.939,7	70.800,8	299.835,3
2000	187.524,0	16.166,4	28.865,6	82.002,4	314.558,4

⁴⁰ La variación del remanente de tesorería cubre los desajustes entre derechos reconocidos y obligaciones contraídas en un ejercicio (diferencia entre ingresos y gastos totales finalmente ejecutados): una disminución del remanente se da cuando el saldo ha sido negativo, y un incremento, cuando el saldo ha sido positivo. Por ello, la disminución del remanente de tesorería tendrá el mismo tratamiento que el incremento de pasivos, ya que para la obtención del margen de maniobra realmente utilizado ha sido preciso recurrir no sólo a los pasivos sino a la incorporación de remanentes por la cuantía del déficit; mientras que el incremento del remanente se restará de los derechos reconocidos por incremento de pasivos, ya que puede suponerse que parte de la deuda contraída se ha destinado a la financiación del superávit y, por tanto, no resultaba precisa para la obtención del margen de maniobra realmente utilizado. Cuando el incremento del remanente de tesorería sea mayor que la suma de incremento neto de pasivos financieros, disminución neta de activos financieros y enajenación de inversiones reales, deberá darse un valor cero al conjunto, con lo que el margen neto será igual al margen realmente utilizado.



La situación en el último de los años estudiados es de un claro predominio de los ingresos incluidos en el bloque de discrecionalidad plena, seguidos de los del bloque de discrecionalidad nula y, a mucha distancia, por los bloques de discrecionalidad baja y alta. Los ingresos incluidos en el bloque de discrecionalidad plena han crecido de forma casi continuada a lo largo de todo el periodo estudiado, predominando en su composición los impuestos y tasas hasta que recientemente se han igualado con las transferencias corrientes⁴¹. El bloque de discrecionalidad alta sobresale por su comportamiento irregular, tanto en volumen como en estructura interna, marcado sobre todo por los avatares de los pasivos financieros y, en menor medida, de las transferencias⁴². El bloque de discrecionalidad baja también crece de forma casi continuada hasta los dos últimos años, en que sufre una fuerte reducción, pero su estructura interna está sometida a frecuentes cambios, predominando las transferencias de capital⁴³. Por último, el bloque de discrecionalidad nula destaca por su irrelevancia hasta 1993 y por su enorme importancia posterior, estando su evolución ligada sobre todo a las transferencias corrientes⁴⁴.

Los ingresos que pueden utilizarse con total discrecionalidad por parte del gobierno regional en 2000 representan aproximadamente el 60 % del total, y si a éstos se suman los ingresos que pueden utilizarse con un grado alto de discrecionalidad (algo más del 5 %), se obtiene como resultado un margen de maniobra equivalente al 65 % del total de los ingresos de la hacienda aragonesa⁴⁵.

La evolución de los cuatro bloques de discrecionalidad permite dividir el periodo estudiado en dos etapas claramente diferenciadas (gráfico 1). La primera hasta 1993, en que el margen de maniobra se mantiene en el entorno del 85 % del total de ingresos. La segunda, desde 1994 a la actualidad, marcada por una intensa reducción de ese margen, de en torno a 30 puntos porcentuales respecto de la etapa precedente; aunque en los dos últimos años se produce una notable recuperación. Esta evolución, del mismo modo que la referida a la estructura económica de los ingresos de cada bloque, muestra una especial sensibilidad a los cambios institucionales, particularmente los operados en el sistema de financiación y en la distribución de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma, así como a la política de endeudamiento seguida por el gobierno regional.

En términos del VAB de Aragón se obtiene, como no puede ser de otro modo en un contexto de crecimiento de los ingresos de la Comunidad Autónoma, una senda claramente creciente de todos los bloques (gráfico 2). La excepción viene dada por el bloque de discrecionalidad alta, que se encuentra dominado por las decisiones del gobierno regional sobre el recurso al crédito para financiar el presupuesto. Esta evolución ha llevado a que el margen de maniobra permitido por los ingresos alcance en 2000 un peso equivalente al 7,2 % del VAB regional.

⁴¹ Este incremento de las transferencias corrientes se ha debido al traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón los servicios asociados a las competencias de educación desde 1999. Previamente, en 1997 y 1998, las transferencias habían sufrido una fuerte reducción a consecuencia de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas con la cesión parcial del IRPF.

⁴² Es llamativa la caída a cero de este bloque en 1995. Está motivada por el cambio introducido ese año en los criterios de contabilización de los derechos reconocidos por pasivos financieros (de contabilizarse automáticamente por la mera autorización parlamentaria se pasan a contabilizar cuando se ha formalizado el crédito bancario o se ha emitido la deuda pública), lo que en dicho ejercicio de adaptación se traduce en una cifra irrelevante de derechos reconocidos, al estar disponiéndose de los acumulados y no dispuestos en ejercicios anteriores (para un mayor detalle véase Barberán, 1996). En el caso de las transferencias, los principales cambios son fruto de las reformas del FCI, con efecto sobre todo en 1987 y 1992, y del traspaso a la Comunidad Autónoma de los servicios del Imserso, en 1997.

⁴³ Desde 1992 adquieren un protagonismo notable los ingresos por pasivos financieros, a los que debe recurrirse, debido a la insuficiencia de las transferencias incluidas en el bloque de discrecionalidad alta, para completar la necesaria cofinanciación de las transferencias de capital recibidas por el gobierno regional con cargo, sobre todo, a los Fondos estructurales de la Unión Europea.

⁴⁴ El enorme salto de este bloque entre 1993 y 1994 es fruto de la decisión del gobierno regional de contabilizar como ingreso en su presupuesto las transferencias gestionadas provenientes del FEOGA-Garantía en el marco de la PAC.

⁴⁵ El fuerte peso que, a pesar de todo, alcanzan los bloques de discrecionalidad baja y nula se reduce drásticamente cuando se excluyen las transferencias del FEOGA-Garantía.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LOS RECURSOS, 1986-2000
(% total ingresos)

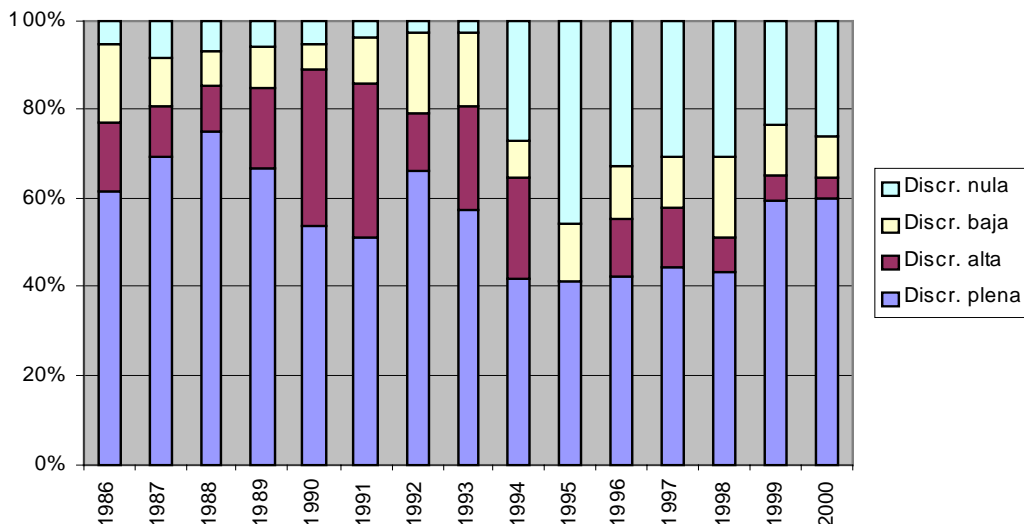
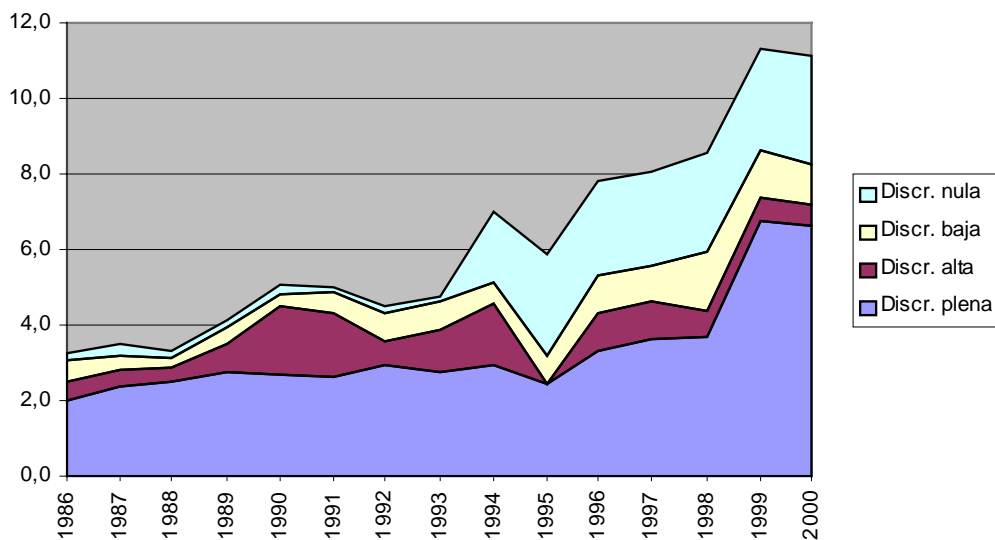


GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LOS RECURSOS, 1986-2000
(% VAB regional)



3.2. El margen de maniobra realmente utilizado: la discrecionalidad en el gasto

La aplicación de los criterios de clasificación establecidos en el apartado anterior a las liquidaciones del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón⁴⁶ conduce a los resultados incluidos en el cuadro 5.

⁴⁶ Hasta 1994 se ha contado con información de derechos reconocidos sólo al nivel de capítulos presupuestarios, por lo que la desagregación necesaria en artículos, conceptos y subconceptos se ha basado en la aplicación de los porcentajes obtenidos del presupuesto inicial.



CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LOS EMPLEOS DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, 1986-2000
Obligaciones reconocidas (millones de ptas.)

	Discr. plena	Discr. alta	Discr. baja	Discr. nula	Total
1986	9.569,6	4.566,5	12.734,3	1.922,6	28.793,0
1987	9.445,4	6.009,7	14.822,0	3.867,7	34.144,8
1988	12.225,2	4.194,8	17.506,2	3.322,0	37.248,1
1989	12.335,0	9.854,4	20.819,7	4.654,2	47.663,3
1990	16.472,7	18.514,4	22.334,4	5.841,1	63.162,6
1991	21.363,8	29.755,2	27.346,1	5.876,9	84.342,0
1992	31.325,5	22.524,8	34.866,4	7.693,0	96.409,7
1993	21.937,6	21.253,5	38.509,4	13.965,2	95.665,6
1994	25.736,9	30.624,0	36.509,6	49.740,4	142.611,0
1995	9.773,2	7.140,5	45.856,2	75.500,9	138.270,8
1996	9.109,8	25.730,3	57.336,2	86.969,4	179.145,7
1997	13.280,1	24.962,0	56.563,1	98.344,2	193.149,5
1998	14.414,3	23.986,4	67.684,3	104.171,5	210.256,5
1999	21.930,4	22.393,4	134.033,1	112.651,0	291.007,9
2000	32.167,9	23.634,8	146.097,0	126.661,4	328.561,1

En el último año sobresalen los gastos incluidos en el bloque de discrecionalidad baja, seguidos a corta distancia por los del bloque de discrecionalidad nula y, a gran distancia, por los de discrecionalidad plena y alta. Los gastos del bloque de discrecionalidad plena han seguido un perfil acusadamente cíclico, fruto de la evolución sobre todo de las inversiones y, en menor medida, de las transferencias de capital⁴⁷. El bloque de discrecionalidad alta ha evolucionado también de forma irregular, del mismo modo que su estructura interna, aunque en los últimos cinco años se ha estabilizado⁴⁸. El bloque de discrecionalidad baja ha crecido casi continuamente a lo largo de todo el periodo, resultando especialmente llamativo el incremento experimentado en 1999, y su estructura viene dominada por los gastos de funcionamiento⁴⁹. Por último, el bloque de discrecionalidad nula ha crecido de forma continuada durante todo el periodo estudiado, de forma especialmente destacada a mitad de los noventa, lo que supuso la consolidación del predominio de las transferencias corrientes⁵⁰.

Los gastos que son fruto de decisiones discrecionales del gobierno regional tomadas a lo largo del proceso presupuestario se quedan, en el año 2000, por debajo del 10 % del total de gastos realizados, y si a éstos se suman los que pueden adoptarse en condiciones de alta discrecionalidad (algo más de 7 %), se obtiene como resultado un margen de maniobra equivalente al 17 % de los gastos totales del gobierno aragonés.

⁴⁷ A mediados de los años noventa se asiste al hundimiento de las inversiones incluidas en este bloque (no financiadas con deuda ni con transferencias sometidas a algún tipo de condición), lo que permite ganar peso de forma llamativa a los gastos corrientes. La situación actual es fruto, sobre todo, de una cierta recuperación de los niveles de inversión y del drástico incremento de las transferencias de capital.

⁴⁸ Hasta 1991 predomina la inversión (financiada con deuda o con cargo al FCI), aunque con un peso en continua reducción por el crecimiento de las transferencias de capital, las cuales acaban dominando absolutamente este grupo en los últimos años.

⁴⁹ Aunque la estructura de este grupo ha estado dominada siempre por los gastos de funcionamiento, el peso de éstos se redujo a casi la mitad entre 1986 y 1998, en beneficio de las inversiones y las transferencias corrientes. Actualmente los gastos de funcionamiento representan el 66 %; las transferencias corrientes, el 26 %; y las inversiones, el 8 %. El incremento del gasto de este bloque en 1999 estuvo ocasionado por el traspaso de los servicios de educación a la Comunidad Autónoma.

⁵⁰ Desde mediados de los noventa, en que este bloque adquiere relevancia dentro del presupuesto aragonés, se encuentra dominado claramente por las transferencias corrientes, las cuales ocupan el espacio que previamente ocupaban los gastos por el servicio de la deuda. Los pesos actuales son los siguientes: las transferencias corrientes (financiadas, sobre todo, con recursos provenientes del FEOGA-Garantía y, en menor medida, con recursos finalistas de la Administración Central) representan el 62 %; los gastos asociados al servicio de la deuda (intereses y amortizaciones), el 21 %; las transferencias de capital (financiadas con transferencias finalistas de la Administración central y de la Unión Europea), el 9 %; las inversiones (compromisos plurianuales), el 7 %, y los gastos de funcionamiento, el 1 %.

Como en el caso de los ingresos, el análisis de la evolución conjunta de los cuatro bloques de discrecionalidad permite dividir el periodo estudiado en dos etapas claramente diferenciadas, siendo de nuevo el año 1993 el último de la primera (gráfico 3). En esta primera etapa, el bloque de discrecionalidad plena se mantiene en torno al 25 %, mientras el bloque de discrecionalidad alta –con mayores variaciones interanuales– se vendría a situar en torno al 20 %; en cualquier caso, la combinación de ambos bloques da lugar a un margen de maniobra que no cae en ningún momento por debajo del 45 % y que en algunos años llega hasta el 60 %. En la segunda etapa, el protagonismo lo adquiere el bloque de discrecionalidad nula, aunque compartido con el de discrecionalidad baja, lo que deja reducido el margen de maniobra a una banda de entre el 15 y el 20 %.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LOS EMPLEOS, 1986-2000
(% total gastos)

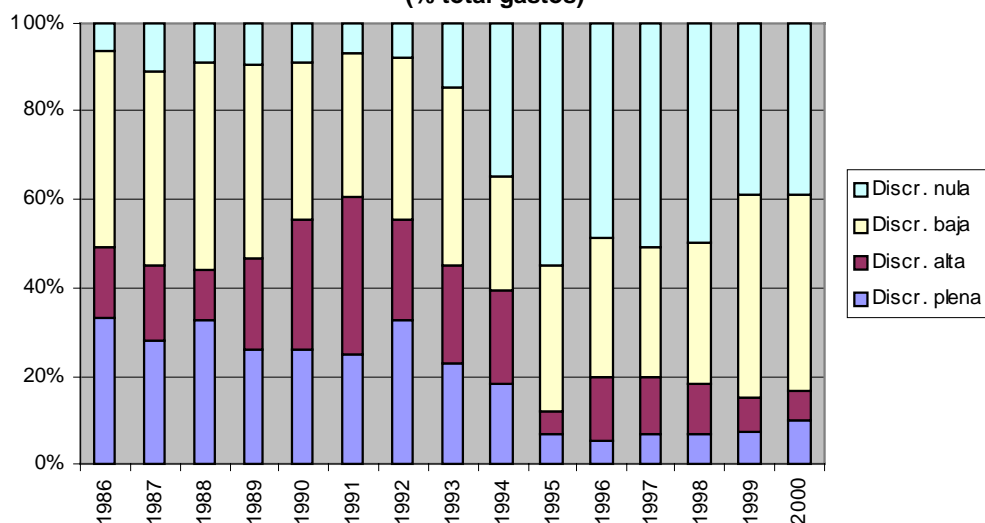


GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DISCRECIONALIDAD DE LOS EMPLEOS, 1986-2000
(% VAB regional)



El análisis en términos del VAB de Aragón evidencia la distinta evolución seguida por los bloques de discrecionalidad alta y plena y por los de baja y nula (gráfico 4). Los primeros mantienen un peso

apenas alterado a lo largo de los quince años estudiados, casi insensible a las fuertes transformaciones sufridas por el sector público autonómico de Aragón⁵¹; en tanto los segundos crecen casi al mismo ritmo que lo hace el tamaño del presupuesto regional, pasando del 1,4 % al 9,7 %. Así el margen de maniobra realmente utilizado alcanza en el momento actual un peso equivalente al 1,9 % del VAB regional.

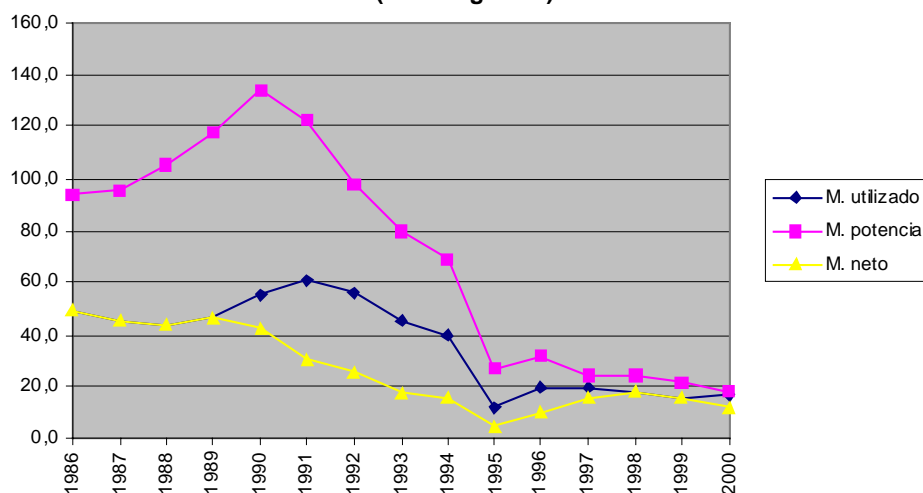
3.3. Otras medidas del margen de maniobra: margen potencial y margen neto

Conforme a la definición de las medidas de los márgenes de maniobra potencial y neto hecha en el apartado anterior y tras su aplicación a las liquidaciones del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón en el periodo 1986 a 2000, se obtienen los resultados que se presentan en el cuadro 6 y en los gráficos 5 y 6.

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DEL MARGEN DE MANIOBRA DE LA C. A. DE ARAGÓN, 1986-2000
Obligaciones contraídas (millones de ptas.)

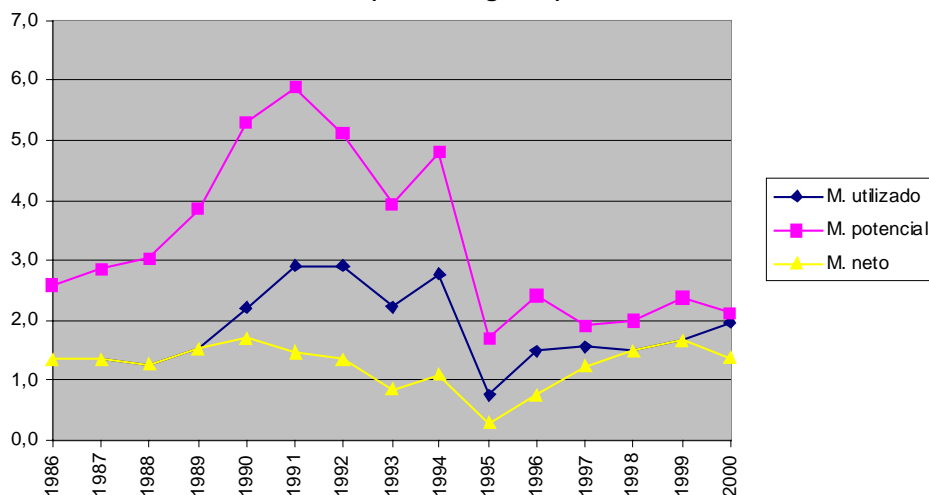
	M. utilizado	M. potencial	M. neto
1986	14.136,1	26.964,7	14.136,1
1987	15.455,1	32.496,0	15.455,1
1988	16.420,0	39.228,4	16.420,0
1989	22.189,4	55.847,2	22.189,4
1990	34.987,1	84.287,0	27.009,7
1991	51.119,0	103.122,6	25.866,6
1992	53.850,3	94.495,6	25.010,5
1993	43.191,0	76.266,9	16.584,3
1994	56.361,0	98.116,8	22.419,2
1995	16.913,7	37.278,7	6.372,8
1996	34.840,1	56.343,3	17.930,0
1997	38.242,2	46.862,9	29.972,7
1998	38.400,7	51.243,9	38.400,7
1999	44.323,8	63.340,2	44.323,8
2000	55.802,7	60.176,5	39.235,6

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL MARGEN DE MANIOBRA PRESUPUESTARIO, 1986-2000
(% total gastos)



⁵¹ Los años 1990 a 1994 constituyen de algún modo la excepción, ya que el peso de estos dos bloques alcanza niveles del 3 % del VAB, lo que los situaba por encima de los otros dos, como consecuencia de la expansión del endeudamiento de la Comunidad Autónoma y, coyunturalmente en 1992, de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DEL MARGEN DE MANIOBRA PRESUPUESTARIO, 1986-2000
 (% VAB regional)



El análisis de estos resultados permite identificar dos fenómenos importantes que se están produciendo en torno al margen de maniobra de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por una parte está el proceso de convergencia de los márgenes potencial y neto con el realmente utilizado, que se inicia a comienzos de los años noventa. Por otra parte, la tendencia decreciente de los márgenes de maniobra medidos en términos del total de las obligaciones reconocidas del presupuesto y, a su vez, la tendencia casi horizontal cuando se miden en términos del VAB regional.

Esto pone de manifiesto que el crecimiento extraordinario habido en el tamaño del presupuesto de la Comunidad Autónoma no se ha traducido en ganancias reales en el margen de discrecionalidad, ya que sobre todo están creciendo los gastos que permiten un bajo o nulo margen de maniobra. Además, la convergencia de los márgenes real y potencial ha traído como consecuencia principal que sean cada vez más reducidas las posibilidades de variación del margen de maniobra en el corto plazo, salvo que se produzcan nuevos traspasos de servicios ligados a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma o que ésta pueda acceder a nuevas fuentes de financiación distintas de las estrictamente financieras⁵². Así, el ligero incremento del margen realmente utilizado en el último ejercicio estudiado se comprueba que se ha basado todo él en el consumo del diferencial previamente existente con el margen potencial (llegando al casi agotamiento del remanente de tesorería), ya que, al mismo tiempo, se ha producido la reducción del margen neto. Quiere esto decir que estamos ante un margen de maniobra no sostenible a largo plazo y que se puede pronosticar una inmediata caída (en 2001) del margen realmente utilizado hasta casi el nivel del actual margen neto.

En la evolución del margen potencial se perfilan claramente dos periodos: en el primero, hasta 1994, su volumen relativo es extremadamente elevado (en el entorno del 100 % del gasto total liquidado) y se sitúa muy por encima del margen realmente utilizado; mientras que en el segundo se reduce drásticamente (al entorno del 25 %) y se aproxima notablemente al margen realmente utilizado⁵³. La situación del margen potencial en el último año, si se analiza en términos del gasto total liqui-

⁵² Así habrá ocurrido en 2002 con el traspaso de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y, en cierto modo, con la aplicación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

⁵³ Este cambio de comportamiento es el resultado de la combinación de dos hechos: los saldos negativos con que se cierran los ejercicios 1992 y 1993 y los nuevos criterios introducidos en 1995 para la contabilización de los derechos reconocidos por incremento de pasivos financieros –ya glosados previamente en la nota 40–. Así, se produce una caída drástica del remanente acumulado hasta quedar reducido, al final del ejercicio de 1995, a únicamente el 8,2 % del acumulado en el ejercicio anterior (4,5 % del acumulado en 1991). Cabe destacar que con la citada modificación de los criterios de contabilización se pone fin a un periodo (que abarca de 1990 a 1994) en que la Hacienda Aragonesa “vivió peligrosamente” en un contexto de ilusión financiera (producida a consecuencia de los excepcionalmente bajos niveles de ejecución presupuestaria que se dan hasta 1990) que propiciaba la toma de decisiones presupuestarias insostenibles a largo plazo pero con un escasísimo coste a corto, apoyadas en un excesivo recurso al crédito. Sólo el reducido tamaño del presupuesto de aquellos años, junto a su gran crecimiento posterior como consecuencia de la asunción de nuevas competencias por la Comunidad Autónoma, evitó un desenlace financiero fatal.

dado, es de mínimos, tanto por el volumen (18 %) como por el diferencial con respecto al margen realmente utilizado (1,3 puntos); sólo si se mide en términos de VAB puede hablarse de una situación semejante a la de años previos en cuanto al volumen (2,1 %), aunque el diferencial es también, claramente, el mínimo de todos los años analizados (0,1 puntos).

La evolución del margen neto puede descomponerse en tres periodos: el primero, hasta 1989, caracterizado por su volumen relativo extraordinariamente elevado (en el entorno del 46 % del gasto total liquidado) y por coincidir exactamente con el margen realmente utilizado; el segundo, hasta 1995, caracterizado por la reducción continuada de su volumen al tiempo que ambos márgenes se separan⁵⁴; y el tercero, caracterizado por la convergencia entre el margen neto y el margen realmente utilizado en niveles bajos si se pone en relación con el gasto total liquidado, pero aún relativamente elevados si se expresa en términos del VAB regional (el peso relativo del margen neto en 2000 es del 11,9 % del gasto total liquidado y del 1,4 % del VAB).

4. CONCLUSIONES

La capacidad con que cuenta en cada momento un gobierno para decidir de modo discrecional sobre el destino de los recursos presupuestarios que administra afecta directamente a sus posibilidades de variar, a corto plazo, las políticas de gasto que están en marcha y de dar inicio a otras nuevas, con lo que, indirectamente, afecta también a su ortodoxia en la gestión presupuestaria; en particular, cuando el margen de maniobra disponible es insuficiente para hacer efectivas las políticas previstas, es previsible que aumente la tendencia a la indisciplina presupuestaria.

En este trabajo se ha desarrollado un modelo de análisis que pretende obtener la medida del grado de discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas, tratando de mantener un difícil equilibrio entre rigor y operatividad. Así, la descomposición de los recursos y empleos se ha llevado hasta el nivel en que conserva sentido económico, es decir el nivel de subconcepto presupuestario; además, sólo en casos muy relevantes se propone ir más allá de la información que proporcionan los documentos en que se sustancia el propio proceso presupuestario —muy en particular la Cuenta General—, para recurrir a las disposiciones legales concretas que condicionan esas distintas categorías de gasto.

La clasificación de los recursos y empleos en cuatro bloques según las posibilidades que ofrecen a los gobiernos regionales para influir en su destino a lo largo del proceso presupuestario constituye el rasgo más característico de la metodología desarrollada. De este modo se introduce en el análisis una riqueza de matices mayor que con la simple división entre empleos discrecionales y no discrecionales, aunque, finalmente, optamos por la sencillez de la clasificación dicotómica a la hora de expresar en una sola cifra el margen de maniobra presupuestario. Además, al objeto de conseguir una mayor profundidad analítica en cuanto a la valoración de este margen de maniobra, hemos complementado la medida que se deduce de considerar la totalidad de los derechos y obligaciones reconocidos en el ejercicio presupuestario (margen de maniobra realmente utilizado) con otras dos medidas del margen de maniobra (margen potencial y margen neto), fruto de la adición o sustracción, según el caso, de ciertas fuentes extraordinarias de financiación.

De la clasificación llevada a cabo se deduce que, en el caso de los recursos, las restricciones a la libertad de asignación de los gobiernos regionales son ajenas a su propia actuación, ya que vienen impuestas por los gobiernos de nivel superior (Administración central española o Adminis-

⁵⁴ La separación del margen neto respecto del margen realmente utilizado es el reflejo de la acusada dependencia de este último respecto de la financiación obtenida mediante pasivos financieros (financiación que en buena parte se encuentra acumulada en forma de remanentes). En el decrecimiento están influyendo, entre otros factores, el incremento continuado de los gastos financieros (intereses).

tración de las Comunidades Europeas) a través, principalmente, de la concesión de transferencias condicionadas. En tanto que, en el caso de los empleos, se combinan restricciones externas e internas a los gobiernos regionales; las más características de entre las primeras son las que tienen su origen en la fuente de financiación y en las normas que rigen la vida laboral de los empleados públicos, mientras que las segundas están asociadas a la vigencia de regulaciones y compromisos adoptados por los propios gobiernos regionales en ejercicios pasados.

Los resultados obtenidos, a partir de la aplicación realizada a la Comunidad Autónoma de Aragón, informan, como era de esperar, de una situación extremadamente dispar entre el grado de discrecionalidad de los recursos y el de los empleos. Así, en el ejercicio 2000, el margen de maniobra permitido por los ingresos asciende al 65 % del total de los ingresos de la hacienda aragonesa (7,2 % del VAB regional), en tanto que la discrecionalidad en las decisiones de gasto –lo que hemos llamado margen de maniobra realmente utilizado– asciende al 17 % de los gastos totales del gobierno aragonés (1,9 % del VAB regional).

La evolución temporal de estos márgenes de maniobra se ha visto condicionada fuertemente por el traspaso de nuevos servicios del Estado a la Comunidad Autónoma y por la financiación asociada a los mismos. También han tenido una repercusión indiscutible las sucesivas reformas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, de las que en el periodo estudiado se han sucedido tres, y, por supuesto, algunas decisiones presupuestarias tomadas autónomamente por el gobierno regional, como la de recurrir en mayor o menor medida al endeudamiento o las más formales de contabilizar las transferencias de la PAC y de modificar los criterios de contabilización de los derechos reconocidos por pasivos financieros. La consecuencia de todo ello, si se atiende al conjunto del periodo estudiado, es, por un lado, el incremento de peso del margen de maniobra permitido por los ingresos cuando se expresa en términos de VAB, que se convierte en decremento si se mide en términos del total de ingresos de la hacienda aragonesa; por otro lado, el estancamiento del margen de maniobra realmente utilizado en términos de VAB, que equivale a una fuerte pérdida de peso dentro del total de gastos.

Esa evolución temporal se ha traducido también en la convergencia de los márgenes de maniobra potencial y neto entre sí y con el realmente utilizado. Quiere esto decir que cada vez son más reducidas las posibilidades de variación del margen de maniobra en el corto plazo, salvando los efectos asociados al incremento del tamaño del presupuesto provocado por la obtención de nuevos trasposos de servicios y/o de nuevas fuentes de financiación distintas de las estrictamente financieras. En cuanto al futuro inmediato, a partir de los valores que toman los tres márgenes en el último año estudiado y en ausencia de cambios exógenos en el tamaño del presupuesto, puede preverse la caída del margen realmente utilizado hasta niveles próximos al del margen neto en ese último año (en el entorno del 12 % de los gastos totales y del 1,5 % del VAB regional).

Estos resultados permiten afirmar que el margen de maniobra de que ha estado disfrutando recientemente el gobierno aragonés es bajo en relación con el volumen total de su presupuesto, pero para nada despreciable en términos absolutos o si se pone en relación con el VAB. El gobierno regional parece disponer, por tanto, de un fuerte potencial para incidir discrecionalmente sobre el bienestar de los ciudadanos aragoneses a través de sus decisiones presupuestarias; con lo que el proceso presupuestario no parece ser un trámite irrelevante para las tareas de asignación de recursos y de redistribución.

Evidentemente, este juicio requeriría de algún elemento de comparación con la situación de otras Comunidades Autónomas, del que no disponemos, para poder resultar más matizado. No obstante, salvando las distancias institucionales, metodológicas y temporales, cabe apuntar que Gómez J., García A., Jorrín J. A.; Martín J. V. y Trueba J. C. (1990) estiman en el 14,1 % los créditos que se encuentran sin comprometer (sobre los que puede disponer libremente el gobierno) del total de los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para 1989; también, Barea (1998) estima en el 12,5 % los gastos no financieros de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 que no provienen de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores y da noticia de que ese porcentaje era del 16,6 % en 1994 (porcentajes que serían aún menores si la referencia fuese la totalidad del gasto).



En cualquier caso, la extensión natural del trabajo que aquí se ha presentado es la ampliación de la investigación a otras Comunidades Autónomas, ya que sólo en ese marco las comparaciones de resultados tienen pleno sentido y, sobre todo, porque ello supondría un importante avance en el conocimiento de este nivel de gobierno en relación con este aspecto de su actividad financiera. Conocimiento siempre importante, pero más en los momentos actuales en que se han adoptado objetivos rigurosos de estabilidad presupuestaria, cuyo cumplimiento se puede ver comprometido si el margen de maniobra presupuestaria resulta excesivamente estrecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBERÁN, R. (1996): "La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1995", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, págs.197-235.
- BAREA, J. (1998): *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Europea*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (1986 a 2000): *El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para...* Departamento de Economía y Hacienda. Zaragoza.
- (1987 a 2001): *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón para...* Departamento de Economía y Hacienda. Inédito.
- GÓMEZ, J.; GARCÍA, A.; JORRÍN, J. A.; MARTÍN, J. V., y TRUEBA J. C. (1990): "Gasto comprometido del Estado". Instituto de Estudios Fiscales, *Monografía* núm. 83. Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): "Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva". Instituto de Estudios Fiscales, *Estudios de Hacienda Pública*, Madrid.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autoras: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaíta.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.ª José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberá Ortí.