



Consejo Económico y Social

Comunidad de Castilla y León

INFORME 2/92

*sobre la Ley de Presupuestos Generales
de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*

CES Castilla y León



11199202 EJE 1

ÍNDICE

I.- Consideraciones sobre la situación económica regional

II.- Objetivos del Proyecto de Presupuestos.

III.- El estado de ingresos:

- * Transferencias.
- * Tributos.
- * Endeudamiento.

IV.- El Estado de gastos:

- * Clasificación económica.
 - Operaciones Corrientes.
 - Operaciones de capital.
 - Operaciones financieras.
- * Política de Gasto.
 - * Clasificación Orgánica
 - * Clasificación Funcional

V.- Técnicas presupuestarias y documentos anexos

VI - Consideraciones finales.

INFORME QUE EMITE EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEON
SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON PARA 1.992.:

I.- CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION ECONOMICA REGIONAL.

Los Presupuestos, con periodicidad anual, constituyen el instrumento básico y fundamental de la política económica. Los mismos parten de un conocimiento o aproximada estimación de la realidad y su objetivo tiende a la consecución de unos fines determinados. Por tanto, su valoración debe realizarse en referencia al punto de partida, la situación económica y social de la Comunidad, y a la congruencia de los medios propuestos con los objetivos a alcanzar.

Antes de proceder a su estudio parece conveniente poner de relieve algunas de las características de la economía castellanoleonés sobre la que el Proyecto de Presupuestos de 1.992 pretende influir.

La Comunidad de Castilla y León ha experimentado una considerable tasa de crecimiento en los últimos años. Desde 1.987, y a excepción de 1.989, la Región había crecido por encima de la media Española. De hecho, la variación del P.I.B. 1.990/89, en términos reales, ha sido para Castilla y León del orden del 3,9 %, frente a un 3,7 % que se ha registrado para el conjunto nacional, encontrando hoy en día la Región su base económica en los sectores industriales y de servicios en

perjuicio de la tradicional imagen agraria. Ello ha servido para elevar el nivel de empleo, así como para reducir el número de desempleados y la tasa de paro hasta los niveles mas bajos desde 1.983. No obstante, se ha de señalar que la tasa regional de paro, si bien sigue siendo menor que la nacional, se ha reducido en menor medida que ésta.

Por lo que se refiere al P.I.B. *per capita*, Castilla y León pesee un índice del 90,4 % respecto de una media nacional igual a 100 en 1.990. Con respecto a la media comunitaria, según el Cuarto Informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de la regiones de la Comunidad, el índice es del 70,9%, igualmente, considerando la media comunitaria para los doce estados miembros igual a 100. Precisamente, por este motivo, Castilla y León fue declarada Región del Objetivo número 1, al tener un P.I.B. *per capita* inferior en más de un 25 % a la media comunitaria.

Además de estos datos, hay que poner de manifiesto que todavía persisten una gran parte de los problemas que han caracterizado históricamente a Castilla y León, como:

- La baja densidad de población, con solo 27,6 habitantes / kilómetro cuadrado, dato que contrasta con la densidad media nacional (77,1 Hab./Km².) y la de la Comunidad Europea (142,9 Hab./Km²).

- Una estructura demográfica caracterizada por el constante incremento de la población mayor de sesenta y cinco años y una reducida tasa de natalidad, lo que implica, entre otras consecuencias, un incremento de las necesidades de

prestaciones sanitarias y servicios sociales y un mayor coste de las mismas, y origina problemas específicos en algunas áreas de la Comunidad.

- Una elevada dispersión de los núcleos de población, elemento éste que aumenta el coste de la dotación de infraestructuras y de la prestación de servicios públicos.

- El progresivo abandono de las zonas rurales.

- La excesiva dependencia agraria de productos excedentarios.

- La persistencia en determinadas actividades de estructuras empresariales inadecuadas.

- La reducida aplicación del ahorro regional a inversiones en el ámbito de la Comunidad.

- Las deficiencias en las infraestructuras básicas.

- La insuficiencia de determinados equipamientos y servicios públicos.

- La existencia de desequilibrios territoriales y bolsas de marginación.

Todas estas características siguen siendo hoy, a pesar de los avances registrados, algunos de los aspectos que ensombrecen la realidad económica y social de la Región.

La actividad económica se ha desacelerado en los últimos veinte meses. Ello ha determinado en la Región, al igual que en el conjunto de España, una serie de desajustes que es necesario se aborden a través de actuaciones específicas.

La demanda interna se ha contraído y pese a ciertos signos de recuperación del nivel de consumo, no se observan todavía significativas mejoras en las tasas de inversión y empleo de los últimos meses. Es cierto que el comercio regional

exterior ha tenido un comportamiento muy positivo a lo largo de 1.990 y durante el primer semestre de 1.991. Las exportaciones han crecido de forma sustancial mientras que las importaciones presentan niveles mas moderados. Asi pues, el déficit exterior se ha reducido considerablemente y ello ha servido para sostener los niveles de producción y empleo. Sin embargo, la menor dinamicidad de la inversión, unida a los altos tipos de interés, ha tenido, entre otras consecuencias negativas, especial incidencia en el subsector de elementos de transporte y en la construcción, actividades estas que tienen una gran presencia en nuestra Comunidad.

Junto a estos problemas de carácter coyuntural hay sectores que se encuentran ante una debilidad de la demanda que presenta connotaciones estructurales. El Sector Agrario y la Minería del Carbón han resultado ser los mas afectados.

El Sector Agrario Regional se encuentra especializado en producciones de carácter continental y sesgado hacia un limitado número de productos: cereales (28,8% sobre la Producción Final Agraria Regional); cultivos industriales (Principalmente remolacha, 9,6%) y productos lácteos (13%), acaparando la mayor parte de la Producción nacional en determinados casos, como lo demuestra el hecho de que, en 1.988, Castilla y León producía el 65,5 % del centeno de España, el 52 % de la remolacha y el 50,8% de la cebada. Mención especifica merece la ganadería de la Región que presenta una muy relevante participación en la Producción Final Agraria. Como se puede observar la especialización productiva

agraria de la Región se concentra en producciones excedentarias referidas en la C.E. y en el contexto internacional, por lo que cabe esperar un fuerte impacto en el Sector a raíz de la reforma de la Política Agrícola Común (P.A.C.) y de la posible aplicación de los Acuerdos del G.A.A.T. en la Ronda de Uruguay.

La Minería Energética se encuentra ante dificultades de similar naturaleza. Sólo el mayor nivel de productividad de las explotaciones mineras regionales, en comparación con las nacionales y europeas, será capaz de evitar mayores dificultades en unas cuencas cuya reasignación a producciones alternativas no es sencilla, pudiendo dar origen a importantes problemas sociales. En esta línea parece oportuno seguir incrementando el nivel de productividad en las explotaciones mineras y realizar una política tendente a crear las condiciones necesarias para la consolidación de un entramado productivo e industrial alternativo que garantice el empleo así como el desarrollo económico y social de las zonas afectadas.

Hasta el momento, la experiencia de la integración en las Comunidades Europeas, globalmente positiva, ha sido negativa para algunos sectores de la economía regional. Seguir avanzando en un mercado abierto y competitivo como es el europeo, supone modernizar la estructura empresarial, y aumentar los niveles de productividad mediante inversiones, entre otras, en tecnología y bienes de equipo. En este proceso de renovación se debe implicar al conjunto de agentes económicos y sociales.

Mención especial, a nuestro juicio, merece la situación en la que se encuentran las infraestructuras en la Región, debiéndose realizar un gran esfuerzo inversor para su mejora, al objeto de rentabilizar tanto las futuras inversiones privadas como las ya existentes, condición imprescindible para conseguir la base necesaria que posibilite el despegue económico y favorezca nuestra participación en los beneficios que se deriven de la ampliación del mercado. Dada la gran extensión relativa de nuestra Región y su baja densidad de población parece obligada la selección de objetivos que interrelacionen ambos factores, otorgando prioridad a las comunicaciones intrarregionales, tarea esta que debe ser objetivo fundamental de la política económica general y, en el ámbito competencial propio, de la política presupuestaria.

La situación, hasta aquí descrita, puede agravarse a medida que se desarrollen los procesos de integración, ya iniciados, con los países del Este europeo, por el carácter periférico que Castilla y León ocupa respecto a los Ejes Europeos de Desarrollo. En este sentido, la propia Comisión de las Comunidades Europeas ha señalado que el reajuste territorial que conllevará la creación del Mercado Unico podría suponer, de no instrumentarse medidas correctoras, la consolidación de un gran eje en Centro de Europa que aglutinaria el desarrollo económico. A partir de aquí se conectarían, mediante franjas templadas de desarrollo, mercados secundarios con inercias positivas. De éstas, dos apuntan hacia el Norte de Europa y otra tendría su base en París y la zona sur de Francia, con una punta de flecha dirigida hacia el litoral mediterráneo Español, llegando hasta la Comunidad Valenciana; si bien, en España, se señalan otros tres enclaves

dinámicos: Valle del Ebro, Madrid y Baleares. La variable que se ha tomado como determinante de este proceso de concentración es la dotación de infraestructuras, entendiendo éstas en un sentido amplio: equipamientos de transportes, telecomunicaciones, altas tecnologías, oferta de energía y agua, vivienda, sanidad, educación, bienestar social y cultura.

En este hipotético escenario quedarían excluidos, en alguna medida, de este proceso de transformación una gran parte de los países de la Comunidad: Portugal, Irlanda, Grecia, centro y sur de Italia y las tres cuartas partes de España. Por parte de las Comunidades Europeas deberían implementarse mecanismos tendentes a evitar dualidades de desarrollo en el espacio ampliado.

Las deficiencias infraestructurales que debe subsanar la Comunidad Castellano Leonesa exigen un gran esfuerzo presupuestario, sobre todo teniendo en cuenta la dispersión de sus núcleos de población que, en su mayoría, cuentan con un reducido número de habitantes (de los 2.248 municipios, sólo 12, incluidas las nueve capitales de provincia, superan los 20.000 habitantes y más de 1.500 - el 70% - no alcanzan los 500 habitantes). La reducción de las inversiones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, con una sensible repercusión en nuestra comunidad, agravará el problema por su incidencia en el deseado y necesario crecimiento económico.

En la tarea, no sólo del crecimiento, sino fundamentalmente del desarrollo económico integral, deben participar tanto los agentes económicos y sociales.

como el conjunto de las Administraciones Públicas. El principal instrumento de que dispone la Administración Regional para el desarrollo de la Comunidad es el Presupuesto; pero éste debe ser considerado en el límite competencial que se atribuye a las Comunidades vinculadas al artículo 143. en su desarrollo institucional autonómico.

II.- OBJETIVOS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS.

Los métodos en cuanto a como conseguir los objetivos de política económica y la definición de los mismos difieren de unas concepciones políticas a otras. Esto es una realidad de la vida democrática, constructiva y acertada, lo que no excluye un alto grado de consenso especialmente deseable en situaciones como la actual, que si no son de franca recesión, son sin duda de una menor actividad que la necesaria para lograr los fines propuestos.

Se entiende que para poder alcanzar los objetivos del P.D.R. y los enunciados en el Proyecto de Presupuestos debe tenerse en cuenta:

a) Que la reducción de los desequilibrios intrarregionales será mas difícil si no se incrementa la actividad y la renta global

b) Que las empresas que reciban ayudas a la inversión deben potenciar la creación de empleo estable. lo que está íntimamente ligado a su viabilidad económica.

c) Que, en todo caso, y con mayor razón en el Mercado Unico Europeo de 1.993, sólo mantendremos o ganaremos posiciones siendo competitivos. Ello exige mejoras tecnológicas, adecuación de los recursos humanos disponibles y desarrollo del marco social y ambiental.

d) Que dada nuestra situación económico-social y nuestro actual grado de desarrollo, el esfuerzo requerido ha de ser considerable, no sólo en lo que respecta al ámbito presupuestario, sino también en lo relativo a la participación de todos los agentes sociales y económicos de la Región.

e) Que deben marcarse claramente las líneas entre lo que son gastos de inversión y lo que son políticas redistributivas.

f) Que dada la escasez de recursos disponibles, debe ser cuidadosamente estudiado su empleo, en orden a no lesionar el logro de los fines enunciados.

g) Que la Administración Pública tiene una función relevante en el ámbito de una economía de libre mercado como la nuestra y que su actuación es compatible con la actividad privada. Le corresponde a aquella una labor de impulsión a fin de contribuir a la consecución de los objetivos que se enuncian en el Proyecto de Presupuestos.

La política presupuestaria regional debe enmarcarse en el ámbito plurianual. El Proyecto de Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León debe guardar por ello coherencia con el P.D.R., los Programas Operativos ligados a la ejecución del Marco de Apoyo Comunitario, las Inicativas Comunitarias, los Planes Especiales, los Planes Sectoriales y los compromisos sociales de la Comunidad.

Así, el Proyecto de Presupuestos recoge, como principales objetivos de carácter socioeconómico:

- El crecimiento del empleo.
- La potenciación de los recursos endógenos.
- El aumento de la calidad de vida.
- La corrección de los desequilibrios territoriales intrarregionales.

Se han definido, asimismo, un conjunto de objetivos estratégicos en materia agraria, de desarrollo industrial, turísticos, de infraestructura tecnológica, investigación y desarrollo (I+D), empleo y formación profesional, infraestructura de transportes, abastecimiento y saneamiento de agua, aprovechamiento del potencial energético de la Región, oferta de suelo industrial, vivienda, sanidad, servicios sociales, cultura, patrimonio histórico - artístico y cooperación con las Corporaciones Locales; tendentes todas ellas a la consecución de aquellos fines

El Proyecto de Presupuestos recoge la cuantía de gastos y la estimación de los ingresos a realizar durante un periodo de tiempo determinado, normalmente, como es el caso, un año. Formalmente el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad esta equilibrado. Tanto sus ingresos como sus gastos ascienden a 186.792 millones de pesetas, con un incremento del 14,6% sobre el de 1.991 (superior al que se prevé para el P.I.B. nominal previsto) por lo que aumentará el espacio público autonómico en la economía de Castilla y León. Cualquier juicio sobre esta mayor dimensión debe ser cuidadosamente meditado ya que no solo es importante el

volumen de ingresos y gastos sino de dónde proceden, a qué se destinan y cómo se realizan.

Procede analizar los dos grandes apartados que constituyen el documento de la actividad del sector público autónómico para 1.992; el de ingresos y el de gastos

III.- EL ESTADO DE INGRESOS.

La financiación de la Comunidad Autónoma procede, en su mayor parte, de

- La participación en los Ingresos del Estado.
- El Fondo de Compensación Interterritorial y la Compensación Transitoria.
- Las transferencias procedentes de la Comunidad Europea.
- Las transferencias que el Estado realiza con finalidad específica.
- Los tributos cedidos y propios.
- El endeudamiento.

Otras fuentes de ingresos como pueden ser las enajenaciones de inversiones reales, los ingresos patrimoniales, la venta de activos financieros, los intereses, las multas o las sanciones presentan una menor relevancia financiera.

A este respecto, cabe señalar que, con independencia del resultado del proceso de negociación sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, se

considera imprescindible que las regiones menos desarrolladas sigan disponiendo de mayores recursos por habitante con el fin de reducir las diferencias de renta y de riqueza que aún persisten en España.

Parece oportuno realizar en este apartado una breve referencia a los principales recursos de la Comunidad.

• TRANSFERENCIAS.

A través de esta vía proceden el 52,8% de los ingresos. Se incluyen aquí la Participación en Ingresos del Estado, el Fondo de Compensación Interterritorial, la Compensación Transitoria, los Fondos Estructurales Comunitarios y las Transferencias Finalistas.

Por lo que respecta a la participación en los Ingresos del Estado, su cálculo parte de la financiación que cada Comunidad Autónoma obtuvo en 1986, año base, al que se aplica, a través de un mecanismo específico, un índice que refleja la evolución que se haya producido en los "Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente", en el Producto Interior Bruto (P.I.B.), en valores nominales o en el gasto equivalente estatal. Esta forma de valoración fue producto de un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera a finales de 1986 y con duración para el periodo 1987/91. Dado que en el momento de elaboración del Proyecto de Presupuestos no se había producido una nueva normativa, la estimación de esta partida para 1992 se ha realizado aplicando el modelo todavía

vigente. Los ingresos previstos por el concepto considerado ascienden así a 53.549 millones de pesetas, representando el 34,5% del total de ingresos, sin considerar el endeudamiento. La modificación del actual Sistema de Financiación podría obligar a incorporar recursos al Presupuesto. Sería aconsejable que éstos se dirigieran a actividades coherentes con los objetivos señalados.

El Fondo de Compensación Interterritorial fue perdiendo su carácter redistributivo, fundamentalmente a partir de 1.987, por lo que la mayoría de las regiones españolas con menores niveles de desarrollo y de renta vieron disminuir su participación relativa. En nuestra Comunidad la pérdida fue aún más sensible como consecuencia de la evolución de los criterios de distribución. Los efectos negativos fueron más relevantes si se tiene en cuenta que por el modelo de financiación autonómica acordado el 7 de noviembre de 1.986, que vinculaba el F.C.I. y el F.E.D.E.R., las Comunidades Autónomas no podían recibir financiación F.E.D.E.R. en una cuantía superior al 30% del F.C.I. correspondiente al porcentaje de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

Todo ello hizo preciso elaborar una nueva Ley reguladora del F.C.I. La reforma de los criterios de reparto, aunque presenta todavía algunos sesgos que convendría modificar en el futuro, condujo a un incremento en 1.990 del F.C.I. competencia de la Comunidad de Castilla y León del 31,9% respecto a 1.989. A este respecto hay que señalar que los recursos con que se dota anualmente el F.C.I. son claramente insuficientes para hacer efectivo el principio constitucional de Solidaridad, en orden a resolver los desequilibrios interregionales de renta y

bienestar.

Para 1.992, si bien la cuantía global del fondo disminuye en un 16,57%, debido a la reducción de la inversión nueva del Estado (base de cálculo del F.C.I.), el porcentaje de participación de Castilla y León ha aumentado del 6,4 % al 7,7%, recibiendo 8.294 millones de pesetas.

La Compensación Transitoria, por su parte, se ha visto mermada en casi 2.000 millones de pesetas como consecuencia de la reducción comentada en la base de cálculo de F.C.I., alcanzando los 9.249 millones de pesetas.

Finalmente en este apartado hemos de anotar la cuantía de 15.850 millones de pesetas, el 8,5% del total de ingresos, correspondientes a los Fondos Estructurales Comunitarios. Se incluye aquí la anualidad 1.992 correspondiente al Submarco de Apoyo Comunitario para Castilla y León, que se encuentra plenamente distribuido en Programas Operativos y otras formas de intervención, así como la anualidad de las Iniciativas Comunitarias en las que participa la Región. Se valora de forma positiva el hecho de que la Comunidad haya podido introducir medidas en las diferentes Iniciativas de Interés Comunitario, hecho este que supondrá un significativo volumen de recursos adicionales para inversión. Conviene hacer notar, sin embargo, la necesidad de mejorar los mecanismos de ejecución de los fondos, de forma que se permita un óptimo grado de aprovechamiento de la asignación de recursos comunitarios, por cuanto apenas quedan dos años para la finalización del periodo elegible de las ayudas.

Las transferencias finalistas corrientes son aplicadas a servicios especiales concretos: Plan nacional sobre la Droga, Plan concertado de Servicios Sociales, etc., o bien actúan como instrumento de la política de redistribución de renta del Estado: Pensiones de ancianidad, enfermedad, etc., Entre las de capital destacan las dirigidas a la Sanidad Animal. Las Transferencias Finalistas alcanzan los 11.681 millones de pesetas, representando el 6.3% del conjunto total. Si se analiza su evolución temporal se aprecia que su significación es cada vez menor.

* TRIBUTOS.

El Proyecto de presupuestos para 1.992 prevé obtener una recaudación por tributos cedidos por importe de 47.073 millones de pesetas. La mayor parte de estos recursos (20.461 millones de pesetas), corresponde a los impuestos indirectos (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), cuyo crecimiento (21.7%) se debe en gran parte a la puesta al día de los documentos pendientes de valoración. Este esfuerzo se considera positivo, siendo aconsejable que se mantenga en el futuro.

Menor importancia recaudatoria presentan las tasas, cuya recaudación prevista asciende a 18.662 millones de pesetas. Destaca el aumento previsto en la recaudación de Tasa sobre el Juego (debido fundamentalmente a cambios legislativos) y otras tasas (principalmente las tasas sanitarias).

El menor peso relativo de entre los tributos cedidos corresponde a los impuestos directos (7.950 millones de pesetas). El crecimiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones alcanza una gran relevancia (43.1%) asociada a la progresiva introducción de medios humanos e informmáticos en la Dirección General de Tributos y Política Financiera, aspecto éste de extraordinaria importancia en la gestión tributaria. El Impuesto sobre el Patrimonio, por su parte, presenta una escasa dinamicidad.

* ENDEUDAMIENTO.

Sirviendo de cierre al área de los Ingresos Presupuestarios y buscando el enlace con la parte de gastos, es conveniente exponer, previamente, unos términos económicos que vinculen ambos componentes del Proyecto de Presupuestos de la Comunidad para 1.992.

Si se destinan ingresos corrientes hacia la atención de gastos de inversión, nos encontramos ante la presencia de la variable " ahorro bruto". De esta forma, como quiera que los ingresos corrientes totalizan la cifra de casi 112.000 millones de pesetas y los gastos por la misma partida económica - corrientes - ascienden a poco más de 80.000 millones, el mencionado ahorro - bruto previsión será, para el ejercicio 1 992, de 31.884.4 millones de pesetas.

Por otra parte, considerando, de un lado las inversiones reales y las transferencias de capital, que en términos cuantitativos se traducen en, prácticamente, (redondeando por defecto) 100.000 millones de pesetas y, desde otra vertiente, los ingresos de capital, que en conjunto importan en torno a los 40.000 millones (redondeando por exceso); la resta entre ambas cantidades arroja un saldo de 63.821,3 millones de pesetas, que corresponde al concepto de inversión neta de capital, liquidado con ingresos corrientes y endeudamiento propio de la Comunidad Autónoma.

Consiguientemente, el Proyecto de Presupuestos para 1.992 incorpora una necesidad de financiación de 31.933 millones de pesetas, definida ésta como la diferencia entre la inversión neta de capital y el ahorro bruto.

Si a la necesidad de financiación se le añade la adquisición de Activos Financieros (1.944 millones de pesetas) y se le deduce la Enajenación de Activos Financieros (3.812 millones de pesetas) se determina la necesidad de acudir a recursos financieros ajenos por importe de 32.000 millones de pesetas. Estos recursos se obtienen mediante una autorización de endeudamiento de hasta 31.600 millones de pesetas y a través de unas fianzas recibidas de 400 millones de pesetas.

El nivel de endeudamiento previsto crece a una tasa menor que la evolución de P.I.B. nominal, en todo caso inferior a la media del Presupuesto. De esta forma, la participación del endeudamiento en el Proyecto de Presupuestos para 1.992 es menor que la que alcanzaba en el ejercicio precedente.

No obstante, a pesar de que el nivel de endeudamiento actual de la Comunidad es todavía reducido (en torno al 6%), especialmente si se compara con otras CC.AA., la necesaria disposición futura de recursos ajenos para seguir manteniendo el actual nivel de inversión, podría determinar que a medio plazo el servicio de la deuda (intereses más amortizaciones) alcanzase el 25 % de los ingresos corrientes (límite de endeudamiento legalmente establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)

IV.- EL ESTADO DE GASTOS.

* CLASIFICACION ECONOMICA.

Esta clasificación no tiene en si misma un carácter operativo en la actual dinámica de presupuestación por programas seguida para la elaboración del Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Se trata más bien del resultado de calcular los medios económicos que precisan los programas concebidos para alcanzar los objetivos sociales y económicos de esta Comunidad Autónoma en el ejercicio de 1.992.

La clasificación económica tiene, no obstante, un reconocido valor explicativo del comportamiento seguido por la Administración Autónoma en su gestión, cuya valoración se asienta fundamentalmente en los siguientes criterios:

1. Equilibrada distribución de los gastos entre las operaciones corrientes, de capital y financieras.

2 Coherencia en la imputación del gasto por las respectivas Secciones, de manera que la naturaleza de los gastos sea acorde con las actividades desarrolladas.

La distribución de los gastos efectuada en los Presupuestos para 1.992 ha sido de un 43% en las operaciones corrientes, un 55% en las operaciones de capital y de un 2% en las operaciones financieras. Ello, en principio, caracteriza este Proyecto de Presupuestos por su contenido inversor, al superar en unos 23 mil millones las operaciones de capital, (en las que se distinguen las inversiones reales y las transferencias de capital), a las operaciones corrientes, (compuestas por los gastos de funcionamiento de los servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes).

Por lo que respecta a la evolución cuantitativa de las distintas masas presupuestarias, los gastos de inversión aumentan con respecto a las previsiones presupuestarias de 1.991 un 15,7 % y las operaciones corrientes un 12,7 %. Sin embargo, la estructura presupuestaria de la Comunidad no permite sustanciales modificaciones en cuanto a la participación de cada uno de los capítulos en el conjunto de los gastos presupuestados. De hecho, las inversiones crecen tan sólo un 3,1% más que los gastos corrientes. Aun así, entre el incremento total de la cuantía del Proyecto de Presupuestos y el aumento de las operaciones de capital existe una diferencia a favor de éstas últimas de un 1,7%.

Las operaciones financieras tienen en este ejercicio una escasa participación en los gastos totales debido, de un lado, al bajo nivel de endeudamiento que aún mantiene esta Comunidad Autónoma, y de otro, a las condiciones, medio y largo plazo, en las que se ha concertado dicho endeudamiento.

* POLITICA DE GASTOS.

- CLASIFICACION ORGANICA.

La clasificación orgánica del Gasto da una primera aproximación a la distribución del Gasto por materias.

Si se excluyen las cargas financieras, las Consejerías que gestionan un mayor volumen de gasto son Sanidad y Bienestar Social (20,4%), Fomento (20,26%) y Agricultura y Ganadería (19,19%). Es, precisamente, esta última la que experimenta un mayor crecimiento en relación con el ejercicio precedente (25,38%), aumentando su participación en el Gasto total en casi 2 puntos

La valoración por Secciones de la distribución económica del gasto ha aconsejado la elaboración del cuadro adjunto, en los que respectivamente se expresan, en valores absolutos y en porcentaje de gastos respecto de total Capítulos de la clasificación económica, los gastos de cada Sección. A partir de los mismos podemos considerar como más significativas las cifras siguientes:

PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 1992 DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON.

<u>CONCEPTO / SECCION.</u>	<u>Clasificación económica.</u>							
	<u>(en porcentajes)</u>							
	<u>TOTAL</u>	<u>01.</u>	<u>02.</u>	<u>03.</u>	<u>04.</u>	<u>05.</u>	<u>06.</u>	<u>07.</u>
I.- Gastos de Personal.	100%	4%	7%	20%	12%	27%	11%	10%
II.- Gastos de B. y Servicios.	100%	9%	8%	13%	7%	30%	6%	23%
III.- Gastos Financieros.	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
IV.- Transferencias Ctes.	100%	2%	4%	1%	2%	78%	0%	11%
<u>TOTAL OPERACIONES CTES.</u>	100%	4%	12%	14%	9%	41%	8%	11%
VI.- Inversiones Reales.	100%	1%	7%	15%	41%	4%	25%	8%
VII.- Transfs. de Capital.	100%	21%	23%	37%	5%	2%	3%	8%
<u>TOTAL OP. CAPITAL.</u>	100%	8%	12%	22%	29%	4%	25%	8%
<u>TOTAL OP. NO FINANCIERAS.</u>	100%	6%	12%	19%	20%	20%	13%	9%
VIII.- Activos Financieros.	100%	1%	81%	7%	1%	1%	9%	0%
IX.- Pasivos Financieros.	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
<u>TOTAL OP. FINANCIERAS.</u>	100%	0%	91%	4%	0%	0%	4%	0%
<u>TOTALES:</u>	100%	6%	14%	19%	20%	20%	13%	9%

- CLASIFICACION FUNCIONAL.

Si se estudia el Proyecto de Presupuestos desde el punto de vista Funcional, y de forma acorde con el análisis orgánico, la mayor participación corresponde a "Producción de Bienes Públicos de Carácter Social" (30.07%), seguido de "Producción de Bienes de Carácter Económico" (24.47%), "Regulación Económica de Sectores Productivos" (20.08%) y "Promoción y Protección Social" (11.87%).

De esta forma, el 87% del Proyecto de Gastos se destina, y por este orden, a las siguientes prioridades:

-Política Social: (42%): Empleo, Servicios Sociales, Sanidad, Vivienda, Cultura.

-Infraestructuras: (25%): Transportes, Carreteras, Infraestructura Agraria. Es este el Grupo Funcional que participa en una mayor medida en las inversiones de la Comunidad.

-Desarrollo de Sectores Productivos: (20%): Agricultura, Industria, Minería.

El 13% restante se destina fundamentalmente a ayudas a las Corporaciones Locales y Servicios de carácter General (adquisición de edificios públicos, servicios generales, etc.)

Un análisis más detallado de la distribución funcional del Gasto permite obtener las siguientes conclusiones:

a) La Consejería de Sanidad y Bienestar Social absorbe un 41 % de los gastos corrientes, principalmente en gastos de personal médico y sanitario, 19.004 millones de pesetas; la Consejería de Fomento realiza el 41% de las inversiones reales, concentradas en el Plan Regional de Carreteras, que experimenta un incremento del 14, 9% con respecto al ejercicio anterior; y la Consejería de Economía y Hacienda se ocupa de realizar el 100% de los gastos financieros. De este hecho se desprende la lógica formal del Proyecto de Presupuestos en sus principales imputaciones económicas del Gasto.

b) Consiguientemente, en el Proyecto de Presupuestos se aprecia su coherencia entre la naturaleza de las actividades realizadas en cada Sección y la naturaleza económica del Gasto.

c) Finalmente, el Proyecto de Presupuestos muestra su relativa autonomía en la mayor capacidad inversora que adquieren otras Consejerías. Así, la Consejería de Agricultura y Ganadería, que dedicará 10.133 millones a inversiones reales y 12.808 millones a transferencias para el Sector Primario. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que invertirá 16.712 millones, y la Consejería de Cultura y Turismo que ha canalizado, mediante transferencias de capital, el aumento experimentado en los ingresos de capital.

1. Aunque la mayor participación en el Proyecto de Presupuestos corresponda a la Política Social, el crecimiento de sus recursos en relación con el año precedente (8,05%) es inferior al incremento medio de los gastos totales. Este hecho encuentra su explicación en la siguientes causas:

- Las transferencias finalistas de las Administración Central del Estado con destino a Pensiones de Ancianidad y Enfermedad y Pensiones no Contributivas, permanecen constantes. Esta cifra asciende a 7.200 millones de pesetas, de forma que su participación en el conjunto de la Política Social de la Comunidad es ciertamente relevante.

- Las acciones sociales incluidas en el Proyecto de Presupuestos a penas se financian con Fondos Estructurales, dada la naturaleza y objetivos de estos se dirigen a planes específicos de inversión. Son precisamente los recursos procedentes de las Comunidades Europeas los que experimentan un mayor crecimiento para 1.992 (38,7%).

- Los recursos destinados a financiar los Ingresos Mínimos de Inserción (500 millones de pesetas), se han visto reducidos a la mitad. La insuficiencia de solicitudes en relación con las consignaciones presupuestarias puede deberse en parte a una inadecuada política informativa y a la insuficiencia de medios humanos y materiales. No obstante, en la Comunidad persisten todavía bolsas de marginación sobre las que es necesario actuar. Por ello la Consejería de Sanidad y

Binestar Social debiera implementar mecanismos tendentes a identificar las situaciones de pobreza y su localización con el fin de facilitar la gestión de los recursos inicialmente presupuestados. Se debe realizar una tarea, no sólo informativa sobre las posibilidades que tiene los marginados de acceder a las ayudas públicas, sino también de adecuación de la normativa y de los procedimientos de gestión, ya que es, precisamente, su estado - elegido o no - de alejamiento social lo que les dificulta su conocimiento y acceso

Por otra parte, hay que valorar de forma positiva el sustancial incremento de los recursos públicos dirigidos a Servicios Sociales Básicos, Juventud, Atención Hospitalaria, Promoción Cultural y Ordenación del Consumo. Seria conveniente, no obstante, realizar un mayor esfuerzo financiero en materia de: Vivienda, Conservación del Patrimonio y Atención a Menores.

2. En el Area de Infraestructuras son especialmente significativas las dotaciones dirigidas al Plan Regional de Carreteras y las actuaciones en Infraestructura Agraria y Medio Natural. En ejercicios futuros seria aconsejable seguir manteniendo un elevado nivel de gasto en estas materias, a fin de reducir las insuficiencias que todavía presenta la Región y sin las cuales no será sencillo realizar sustanciales mejoras en el nivel de desarrollo.

3. Por lo que respecta al Fomento de Sectores Productivos se valora de forma positiva el incremento en áreas tales como Agricultura, Turismo y Altas Tecnologías. El esfuerzo presupuestario en Minería y Comercio no parece, sin

embargo, suficiente en orden a favorecer los cambios de estructura que los citados sectores precisan.

En el ámbito del desarrollo de Sectores Productivos sería conveniente que, por parte de la Administración regional, se definieran los sectores con mayores expectativas de futuro (aquellos en los cuales lo proyectos de inversión deberían ser económicamente rentables a medio plazo), y, entre ellos, los que operen con un mayor potencial de creación de empleo directo, desarrollo endógeno regional y, en consecuencia, con una mayor capacidad de arrastre sobre la estructura económica de la Comunidad por sus efectos inducidos.

Se consideraría oportuno que el Gobierno Regional concentrara sus incentivos a la inversión y al empleo en los sectores así definidos. Se trataría con ello de establecer prioridades en sectores específicos y aumentar así la eficacia en la gestión de unos recursos públicos autonómicos insuficientes.

4. Por último, sería aconsejable que en el futuro se incrementaran las partidas destinadas a la corrección de desequilibrios intrarregionales, en especial las relacionadas con la aplicación de la Ley reguladora del Fondo de Compensación Regional, por cuanto estos son aun considerables en el ámbito de la Comunidad.

Debe procurarse que todos los habitantes de Castilla y León puedan acceder a un nivel digno de prestación de servicios públicos, independientemente de cual sea su lugar de residencia.

Especial consideración merecen, así mismo, las zonas industriales especializadas en sectores en declive y con una reducida capacidad de crecimiento futuro. Debe impulsarse en ellas, o en su entorno espacial, la implantación de actividades alternativas.

V.- LAS TECNICAS PRESUPUESTARIAS Y LOS DOCUMENTOS ANEXOS.

El nivel de información que proporciona el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad, así como su calidad técnica han experimentado una considerable mejora a los largo de los últimos años.

El Informe Económico y Financiero, la Memoria Explicativa, así como los anexos de Transferencias Corrientes, Inversiones Reales, Inversiones de Capital e Inversiones Vinculantes, si bien pueden ser mejorados en el futuro, han alcanzado un componente técnico aceptable.

Se hace aconsejable, no obstante, introducir mejoras en los siguientes aspectos:

1.- Elaboración del Presupuesto por Programas atendiendo fundamentalmente a:

- Definición de los Programas. Se aprecia que los Programas permanecen prácticamente inalterables a lo largo de los diferentes ejercicios. La nueva definición de objetivos y las diferentes circunstancias económicas no han significado la creación, desaparición, fusión o segregación de programas.

- Modificación de los Códigos de los Programas. Parece conveniente introducir los códigos de la clasificación funcional, homogéneos para el conjunto de las Administraciones Públicas Españolas, con el fin de facilitar la realización de análisis presupuestarios comparativos de carácter temporal y territorial.

- Adecuada confección de los Programas. Se puede apreciar como no siempre se realiza una correcta imputación de los gastos a cada uno de los programas. Así, por ejemplo, existen determinados programas sin gastos de personal y sin gastos en bienes corrientes y servicios. Así mismo, diversos costes imputables a varios programas se presupuestan en uno sólo. Se hace confuso de esta forma realizar análisis de los costes y de los beneficios de las distintas actuaciones públicas por cuanto no es fácil conocer con exactitud los indicadores de ejecución y los efectos inducidos.

- Mejora en la definición de objetivos e indicadores de los Programas. Se facilitaría así el seguimiento de la ejecución del Presupuesto desde el punto de vista de la eficacia en la gestión.

2 Territorialización del Gasto. Se observa todavía un escaso nivel de territorialización, aspecto éste que sería conveniente mejorar en el futuro para poder analizar la eficacia de la acción pública en el logro de los objetivos mencionados, y en especial los relativos a la reducción de los desequilibrios

intraterritoriales y al fomento de actividades alternativas en áreas en declive industrial.

VI.- CONSIDERACIONES FINALES.

El Consejo Económico y Social ha pretendido informar el proyecto de Presupuestos, principal documento de la vida económica y social de la Comunidad, buscando el consenso entre sus miembros, aunando puntos de vista y llegando a acuerdos en aquellos en los que existían discrepancias. El tiempo de que se disponía para la realización del informe ha sido menor del que hubiera sido necesario. Así mismo, no parece adecuado el momento de su solicitud. Se trata además del primer informe que elabora esta Institución, escasa aún de medios. La complejidad que entrañaba la realización de ese trabajo, no ha impedido que el Consejo se haya pronunciado al respecto, atendiendo a la solicitud de la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León, de acuerdo con el apartado c) del número 1. del artículo 3º. de la Ley 13/1.990, de 28 de noviembre

El desarrollo económico de la Comunidad precisa de una elevada dosis de convicción colectiva y del empeño común de las fuerzas sociales, económicas y políticas de la Comunidad. Es necesario alcanzar un espacio común de encuentro donde puedan quedar definidos, al menos en sus líneas generales, y asumidos los objetivos del desarrollo, la estrategia, las prioridades y la utilización de los recursos, siempre escasos.

Parece evidente que crecer y desarrollarse no son cuestión de un único año o de movimientos esporádicos y de diversa intensidad. Por el contrario, se requiere

un esfuerzo importante y persistente en el tiempo. En este ámbito el desarrollo de la Comunidad debiera inspirarse en las siguientes consideraciones:

1.- El desarrollo de la Comunidad es tarea de todos y a todos debe implicarse en este proceso.

2.- El Sector Agrario tiene todavía una gran relevancia en la actividad económica de la Comunidad. Se considera oportuna toda actuación encaminada a la ordenación del sector, al mejor aprovechamiento de recursos hídricos y a la instalación de actividades alternativas en el medio rural. Parece oportuno, en éste ámbito, fomentar la sustitución de tierras en progresivo abandono por prados y pastizales que pudieran reducir los costes del subsector ganadero. Conviene, así mismo, una adecuación normativa en materia de Pastos y Rastrojeras, donde se recojan aspectos relacionados con la política de abandono de tierras.

3.- La industria es el motor del desarrollo económico regional por su nivel de producción, el volumen de empleo que sostiene y la demanda que genera sobre otros sectores.

Deben potenciarse prioritariamente las actividades con mayores expectativas de futuro, las cuales deben absorber la mayor parte de los incentivos a la inversión y al empleo, sin olvidar las situaciones particulares de las áreas especializadas en sectores en declive.

4.- El sector servicios tiene una capacidad de crecimiento elevada en la Comunidad. A él corresponde en el futuro la tarea de crear empleo y absorber el que pudiera ser excedentario en otros sectores. Por ello deben apoyarse los servicios avanzados y de alta cualificación y promoverse la modernización y adaptación de los servicios tradicionales a las nuevas condiciones y exigencias técnicas y económicas del mercado.

5.- El comercio exterior debe tener en el futuro una mayor relevancia como factor de demanda de las empresas de nuestra Región. Es preciso, en consecuencia, facilitar la creación de canales de comercialización y mejorar la imagen de los productos de nuestra Comunidad.

6.- El fomento al desarrollo de la pequeña y mediana empresa constituye un factor fundamental de creación de empleo y consolidación del tejido productivo regional dada su mayor flexibilidad ante las variaciones del entorno económico y social.

7.- La cultura, la formación profesional entendida en un sentido amplio y los esfuerzos de las empresas encaminados a la adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías evitan o suavizan las consecuencias sociales de los cambios económicos.

8.- El fomento del empleo, como objetivo prioritario de la Región, debe considerar de forma especial la situación de los jóvenes demandantes de primer

empleo, de los parados de larga duración, de las mujeres, y de los grupos sociales mas desfavorecidos.

9.- Si bien, la dotación de infraestructura viaria general corresponde al Gobierno de la Nación, la Administración Regional debe impulsar, en colaboración con las Corporaciones Locales, la disposición de suelo industrial debidamente adaptado para su utilización, los enlaces viarios con los centros de población o vías generales, el suministro de energía y agua, las redes de saneamiento y cualesquiera otras infraestructuras que favorezcan la instalación de actividades productivas.

10.- El diseño de la política energética habrá de tener como finalidad, por un lado la mejora de la posición competitiva de nuestras empresas facilitando la reducción de costes, y por el otro el aprovechamiento de los recursos endógenos de la Región.

11.- Las actuaciones en materia de viviendas contribuyen a la creación de empleo, al incremento de la actividad económica y cumplen, además, una considerable función social. Debe facilitarse el acceso a la misma a los grupos sociales con menor poder adquisitivo, en función de los programas acordados. En este ámbito se considera imprescindible la colaboración con las Corporaciones Locales.

12.- La preservación del medio ambiente es un elemento que en nuestra Comunidad afecta no sólo a la calidad de vida de sus ciudadanos, sino también al

fomento de actividades económicas como el sector turístico, forestal y ganadero. Por ello las actuaciones en este ámbito deben incluir políticas presupuestarias, de educación, concienciación social y control del cumplimiento de las normas legales.

13.- Los estudios económicos y estadísticos se deben seguir potenciando a fin de conocer la realidad económica y social de la Región y facilitar la definición de actuaciones y políticas generales y específicas.

14.- La Administración Regional debe colaborar con los Ayuntamientos y Diputaciones en la gestión de los intereses que les son propios. Ello debe contribuir a mejorar la gestión de los recursos públicos.

15.- El Proyecto de Presupuestos debe incluir indicadores que permitan la aplicación de técnicas de control de eficacia a las inversiones económicas, así como procedimientos que garanticen la ejecución de transferencias de acuerdo con el objetivo contenido y plazo temporal establecido.

16.- Se reconoce la mejora en la normativa legal afecta al control de ayudas y subvenciones que se contienen en los títulos V. y VI (artículo 26 y siguientes del Proyecto de Ley de Presupuestos) Es aconsejable la adecuada dotación de medios a los órganos que deben garantizar la aplicación de la Ley, tanto en los expedientes de concesión de ayudas como en su seguimiento.

En este aspecto, ciertamente no secundario, de operatividad interna, se espera desaparezcan tanto los retrasos en la contratación y liquidación de ingresos, como los de reconocimiento de derechos y pagos.

17.- La eficacia en la ejecución presupuestaria debe, en todo caso, ser compatible con el necesario control por parte de los órganos competentes de la Comunidad.

Valladolid, a 5 de diciembre de 1.991.

**VOTO PARTICULAR DE COMISIONES OBRERAS EN RELACIÓN CON
EL INFORME EMITIDO POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN PARA 1.992**

La Unión Regional de Comisiones Obreras de Castilla y León, al amparo del artículo 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del consejo Económico y Social de Castilla y León, presenta el siguiente voto particular al informe del CES sobre el Proyecto de Presupuestos de la comunidad Autónoma de Castilla y León para 1.992.

La Unión Regional de CC.OO. de Castilla y León, considera que el Informe emitido por el CES de Castilla y León sobre el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1.992 es demasiado descriptivo en su forma y un tanto general en el fondo, resultando en nuestra opinión insuficiente el nivel valorativo que el documento aprobado expresa en su redactado final.

CC.OO. queremos manifestar que nuestra posición no se debe entender como descalificación radical de dicho informe, sino que al contrario valoramos positivamente el resultado del trabajo realizado y manifestamos nuestro acuerdo con un número importante de apartados concretos del mismo, bien en cuanto a la caracterización que se hace e algunos de ellos sobre la situación económica de la Región, sus causas y alternativas, así como en general con las recomendaciones que se expresan en el apartado de consideraciones finales. De tal forma esto es ineludible, que nuestro voto particular se explica en la valoración del Proyecto de Presupuestos algunas consideraciones que caracterizan en lo fundamental del mismo.

En consecuencia de lo señalado las consideraciones que caracterizan éste, son las siguientes:

1ª -En el marco de la situación económica en la que se encuentra Castilla y León este Proyecto de Presupuestos no contribuye en términos de la eficacia exigible dada la situación socioeconómica de nuestra Región, a impulsar la solución a los problemas económicos o empresas susceptibles de desarrollo en la Región con la consiguiente carencia de planes de futuro a corto y medio plazo.

2ª -Los objetivos formales del Proyecto de Presupuestos, según el cual estos se corresponden con los definidos en el PDR, transmiten la continuidad de carencias del mismo, abundando en la falta de concreción, la formulación de criterios excesivamente genéricos y la carencia una vez más de alternativas y fórmulas financieras específicas para conseguir éstos, no abordando así de forma eficaz los desequilibrios interregionales y las específicas dificultades de provincias concretas de la comunidad.

3ª -El presente Proyecto de Presupuestos no garantiza el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con los agentes sociales, especialmente en materias de vivienda salario social y empleo.

4ª -En el apartado de ingresos existen partidas que se asientan sobre criterios de recepción teóricos sin la certidumbre exigible a un estado de ingresos consolidado, con las consecuencias negativas que para el capítulo de inversiones fundamentalmente se derivan.

5ª -El aumento de los gastos corrientes es desproporcionado y en nuestra opinión no garantiza el nivel de servicios que en función de las necesidades y de las transferencias recibidas debe prestar la Comunidad Autónoma.

6ª -Se amplía la discrecionalidad de las Consejerías para que al margen del control de las Cortes se puedan efectuar trasvases, con destino diferente a lo presupuestado, de partidas de gastos no ejecutadas y otras.

En el contexto de todo lo expuesto Comisiones Obreras enmarca su voto negativo al Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, y plantea el presente voto particular.

