



Munich Personal RePEc Archive

Public Spending and Fiscal Federalism in Spain. Period 1984-1998

Molero, Juan Carlos

2002

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8098/>
MPRA Paper No. 8098, posted 06 Apr 2008 14:11 UTC

**GASTO PÚBLICO Y FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA.
PERÍODO 1984-1998.**

Juan Carlos Molero García
Universidad de Navarra

Profesor Adjunto de Economía del Sector Público
Dpto. de Economía
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

PRÓLOGO, por *Maximino Carpio García* (pendiente de recibir)

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA 1

PRIMERA PARTE
ESTUDIOS PRELIMINARES BÁSICOS

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FUNCIONES DE LOS NIVELES DE LA HACIENDA PÚBLICA 13

1.1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA..... 13

1.2. EL FEDERALISMO FISCAL 17

1.2.1. Función redistributiva 21

1.2.2. Función estabilizadora..... 24

1.2.3. Función asignativa..... 26

1.2.4. La dinámica del federalismo fiscal..... 35

1.2.5. Actualidad de la teoría del federalismo fiscal 37

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONCEPTO DE HACIENDA REGIONAL: UNA REFERENCIA HISTÓRICA41

2.1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA 42

2.2. EL MUNICIPIO..... 51

CAPÍTULO TERCERO

**EL MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL DE LAS HACIENDAS
DESCENTRALIZADAS**..... 69

3.1. EL MARCO NORMATIVO	69
3.2. EL SISTEMA VIGENTE DE COMPETENCIAS DE LAS HACIENDAS DESCENTRALIZADAS	75
3.2.1. Los distintos niveles de competencias de las Comu- nidades Autónomas	76
3.2.2. Las competencias de las Haciendas Locales	85

SEGUNDA PARTE

EL ESTUDIO DEL GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO CUARTO

EL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL. 101

4.1. ALGUNAS REFERENCIAS GENERALES A LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO	101
4.1.1. Evolución histórica hasta finales de los setenta.....	103
4.1.2. La etapa de la "Hacienda del bienestar"	109
4.1.3. El período actual	115
4.2. EL GASTO DESCENTRALIZADO DE LAS ADMINISTRA- CIONES PÚBLICAS	119
4.2.1. Características básicas	122
4.2.2. Comparación empírica	126

CAPÍTULO QUINTO

TIPOLOGÍA DE LAS CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO..... 145

5.1. CLASIFICACIONES MÁS USUALES	145
5.2. LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL	150
5.2.1. Justificación.....	150
5.2.2. Las distintas clasificaciones funcionales del gasto	152
5.2.3. Dificultades del estudio funcional y posibles soluciones.....	159
5.2.4. Equivalencias establecidas	164
5.2.5. La clasificación funcional del gasto y la "teoría del fe- deralismo fiscal": un intento de interrelación.....	170

TERCERA PARTE
LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DESCENTRALIZADO

INTRODUCCIÓN Y REFERENCIAS METODOLÓGICAS	175
CAPÍTULO SEXTO	
LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	179
6.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	179
6.2. ANÁLISIS DE LOS DATOS	181
ANEXOS AL CAPÍTULO SEXTO.....	197
CAPÍTULO SÉPTIMO	
LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.....	205
7.1. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	205
7.1.1. Aspectos metodológicos.....	206
7.1.2. Análisis de los datos.....	212
7.2. LAS CORPORACIONES LOCALES.....	237
7.2.1. Aspectos metodológicos.....	237
7.2.2. Análisis de los datos.....	247
ANEXOS AL CAPÍTULO SÉPTIMO	271
CONCLUSIONES	291
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	301

PRÓLOGO

La descentralización de la Administración Pública en España ha sido y sigue siendo un tema candente y actual para cualquier investigador en el campo de la Hacienda Pública. En los últimos años han ido proliferando bastantes estudios, tanto respecto a la descentralización de los ingresos, como de los gastos públicos, aunque la producción científica ha sido más abundante en el ámbito de los ingresos. El trabajo *Gasto público y federalismo fiscal en España. Período 1984-1998*, que gustosamente quiero prologar, es uno de los pocos que propone un análisis completo de la descentralización del gasto en nuestro país desde sus orígenes. El objetivo del autor es analizar cómo ha variado la distribución funcional del gasto en el nivel central, el autonómico y el local, a raíz de la descentralización de competencias de gasto desde el nivel central. Considero que este objetivo es tremendamente ambicioso, ya que la disponibilidad empírica con la que se cuenta para un análisis tan amplio no es ni mucho menos homogénea. Además, Juan Carlos Molero pretende también llevar a cabo un juicio del trasvase de funciones hacia los niveles inferiores de gobierno (autonómico y local) teniendo en cuenta las pautas descentralizadoras que propone la *teoría del federalismo fiscal*.

La investigación comienza con una exposición teórica de la *teoría del federalismo fiscal*, que será el elemento utilizado en la parte empírica del trabajo para juzgar si el camino descentralizador ha seguido en España las pautas aconsejadas por dicha teoría o no. Antes de entrar en la segunda parte de su libro, Juan Carlos Molero cierra la primera con dos capítulos más

dedicados a enmarcar los niveles inferiores de gobierno (Comunidades Autónomas y Entes Locales) en su contexto histórico, normativo y competencial, lo cual pienso que cumple un papel primordial para entender mejor el desarrollo de los siguientes capítulos.

Como más arriba se dijo, una de las dificultades más patentes del análisis que el autor pretende llevar a cabo es la heterogeneidad con la que cada nivel de gobierno presenta sus datos funcionales de gasto para el período que se pretende analizar. De esta forma, intentar hacer comparaciones respecto a qué funciones de gasto dejan de estar en manos del gobierno central para pasar a ser competencia de los niveles inferiores de gobierno, como Juan Carlos Molero pretende, no es posible teniendo en cuenta los distintos tipos de clasificaciones funcionales de gasto que cada nivel utiliza. En este sentido, pienso que una de las aportaciones básicas del libro es sugerir una reagrupación de funciones de gasto que salve el escollo de la heterogeneidad. Además, dicha reagrupación divide las categorías de gasto teniendo en cuenta las tres funciones básicas de la Administración Pública sobre las que la *teoría del federalismo fiscal* fundamenta su discurso descentralizador. De esta forma, el autor acaba analizando en la parte empírica la evolución de los *gastos de asignación*, *gastos de distribución* y *gastos de intervención económica* para cada uno de los niveles de gobierno. La última categoría analizada se denomina *otros gastos*, y en ella se recogen las “transferencias a otras Administraciones Públicas” y la “deuda pública”. En definitiva, el poder contar con un estudio descriptivo de la evolución del gasto público funcional para todos los niveles de la Administración y para un período que empieza en el primer año con datos disponibles –1984- y acaba con la última información disponible a nivel funcional –1998-, es una considerable aportación de Molero que facilita el camino a otros investigadores interesados en el campo de la Hacienda Pública.

La parte empírica de este libro también merecería una mención especial, ya que los datos no sólo se han homogeneizado, sino que se les ha intentado

sacar el máximo partido posible. Así, para cada nivel de gobierno y para los quince años del período de estudio, los datos se presentan tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes de un año elegido convenientemente. También se recoge la información en porcentajes respecto a los gastos totales y de cada categoría de gasto respecto a la inmediatamente superior. También resulta de gran utilidad la inclusión de las tasas de crecimiento interanual (TCI), las tasas medias anuales de crecimiento (TMA) y las tasas medias anuales acumulativas (TMAA).

A raíz de la descentralización del gasto público entre 1984 y 1998, el análisis empírico de Molero concluye que la Administración Central ha visto aumentar en gran medida sus gastos en deuda pública y mantenido su peso relativo en los denominados gastos de distribución. Es evidente también la ganancia de peso de las transferencias a otras Administraciones Públicas y la pérdida de importancia de los gastos de intervención económica.

De la evolución del gasto en las Comunidades Autónomas habría que deducir que la descentralización ha supuesto un aumento de las partidas dedicadas a la deuda pública en todas ellas, siendo muy distinta, en cambio, la evolución de los otros grupos funcionales de gasto entre las distintas regiones. De esta forma, y como bien destaca el autor, la vía de acceso al estatuto autonómico ha sido fundamental a la hora del traspaso de un tipo de competencias u otro desde el nivel central de gobierno. En este sentido, las Comunidades Autónomas conocidas como de alto nivel competencial (que accedieron al estatuto autonómico a través del artículo 151 de la Constitución Española) recibieron desde el principio más capacidad de gestión sobre gastos de distribución (prestaciones sociales, educación, sanidad, vivienda y servicios colectivos), muy importantes desde el punto de vista cuantitativo como reflejan las cifras mostradas en esta investigación. En cambio las Comunidades Autónomas de bajo nivel competencial (o del artículo 143 de la Constitución Española) ven variar la evolución funcional de su gasto en distinto sentido como consecuencia del proceso descentralizador. En efecto, reciben

principalmente trasposos de gastos que el autor denomina de intervención económica (comunicaciones, transportes, agricultura, ganadería, regulación económica, etc.). En cualquier caso, el distinto potencial de competencias entre los dos grupos de Comunidades Autónomas está justificado ya que el bagaje histórico y cultural de las del artículo 151 realmente reclamaba una mayor capacidad de gasto. Por otra parte, las Comunidades Autónomas de bajo nivel competencial cuentan, en general, con un menor desarrollo económico, el cual les ha hecho merecedoras durante el período de estudio de mayores transferencias desde la Unión Europea respecto de gastos que claramente se ubicarían dentro de los gastos de intervención económica (infraestructuras, agricultura, transportes, etc.), justificando también desde este punto de vista el aumento de este grupo funcional.

A la hora de intentar juzgar la evolución funcional del gasto desde la teoría del federalismo fiscal, es evidente que en España el nivel autonómico no ha seguido las recomendaciones teóricas de dicha teoría, ya que las Comunidades Autónomas en su conjunto aumentan sus gastos distributivos y estabilizadores. Pienso que, aunque los beneficios inherentes a este tipo de gastos puedan exceder en ocasiones las fronteras autonómicas (entrando en contraposición con las teorías federalistas), estoy de acuerdo con el autor del libro respecto a que la cercanía entre ciudadano y nivel de gobierno aumenta y esta idea siempre respaldará la descentralización hacia los niveles inferiores de gobierno.

Los resultados que Molero presenta respecto al nivel local de gobierno muestran una situación compleja en este caso. En concreto, no se da un aumento de las gastos asignativos, como sería de esperar, aunque sí se observa un aumento de la partida *vivienda y servicios colectivos* en término relativos, dentro de los gastos de distribución, lo cual parece una evolución conveniente, a pesar de contradecir las teorías federalistas. Por último, podría resultar algo más chocante el aumento de los gastos de intervención

económica, los cuales excederían en un principio la capacidad normativa de los Entes Locales.

La descripción del proceso de descentralización del gasto público que esta investigación presenta bien podría tomarse como un trabajo que nos ayuda a comprender mejor la situación acaecida en España al respecto hasta años recientes. Queda patente tras la lectura del libro que dicho proceso no es algo estático, sino en continuo cambio. De hecho, el nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común para el período 2002-2006 y el consecuente traspaso del gasto sanitario a las Comunidades Autónomas que aún no contaban con dicha competencia, son hechos muy relevantes y que el libro menciona, aunque, como es lógico, no se han podido incluir en el análisis empírico. Será de enorme interés aplicar la metodología que el autor menciona para los próximos años, una vez que las estadísticas estén disponibles. Ello nos ayudaría a corroborar que el proceso descentralizador hacia el nivel regional apunta hacia su fin.

En nuestro país se ha conseguido traspasar mucha capacidad de gasto al nivel regional en un período de tiempo relativamente corto y esto merece ser destacado. De todas formas, hasta el momento el nivel local no ha salido bien parado. En efecto, la ganancia porcentual de la capacidad de gasto de los Entes Locales en su conjunto está aún lejos de ser destacable. Parece que existe voluntad política para iniciar lo que sería denominado como segundo proceso descentralizador, que tendría que ir desde las Comunidades Autónomas hacia los Entes Locales.

En conclusión, nos encontramos ante una obra plenamente vigente, al centrarse en un tema de radiante actualidad para la Administración Pública en España. Su lectura resulta de obligada consulta para todo investigador que quiera profundizar más aún en el proceso de descentralización del gasto público en nuestro país. Finalmente, quiero destacar que esta investigación ha sido fruto de un gran esfuerzo del autor por actualizar la tesis que defendió hace algunos años sobre el mismo tema y que tuve el gusto de poder dirigir.

Personalmente, y durante dicha actualización, animé a Juan Carlos Molero para que tuviera consejos de primera mano respecto a la teoría del federalismo fiscal, lo cual cuajó en dos estancias en el extranjero en la Universidad de Maryland de la mano de Wallace E. Oates.

MAXIMINO CARPIO GARCÍA
Catedrático de Hacienda Pública
Universidad Autónoma de Madrid

ABREVIATURAS

AA.PP.: Administraciones Públicas

CC.LL.: Corporaciones Locales

CC.AA.: Comunidades Autónomas

EE.LL.: Entidades Locales

F.C.I.: Fondo de Compensación Interterritorial

F.I.E.S.: Fondo para la Investigación Económica y Social

F.E.M.P.: Federación Española de Municipios y Provincias

F.N.M.C.: Federación Navarra de Municipios y Concejos

HH.TT.: Haciendas Territoriales

L.R.B.R.L.: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local

L.R.H.L.: Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Modelo TOM: Modelo Tiebout, Oates, Musgrave

T.C.I.: Tasa de crecimiento interanual

T.M.A.: Tasa media anual de crecimiento

T.M.A.A.: Tasa media anual acumulativa de crecimiento

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA *

El principal objetivo de la investigación que ahora presentamos, y que iremos desglosando a lo largo de esta introducción, es profundizar en cómo ha variado la distribución funcional de los gastos¹ entre la Administración central y las territoriales, fundamentalmente a raíz de la descentralización de los mismos ocurrida a partir de 1984, descentralización que queda enmarcada con claridad dentro de una tónica general de crecimiento del gasto público a lo largo de las últimas décadas en España, con cierto retraso sobre lo que había ocurrido en los países desarrollados en décadas anteriores.

Por lo que respecto a la referencia a las haciendas territoriales, que, de alguna manera, llevamos a cabo en este trabajo, creemos interesante destacar que éstas han estado en nuestro país relegadas a un segundo plano hasta la aprobación de nuestra Constitución de 1978.

En la actualidad, la mayoría de los estudios llevados a cabo en cualquier ámbito territorial de la Administración Pública, y sobre todo en las corporaciones locales, insisten en discutir sobre competencias y volumen de recursos; en definitiva, *cómo gastar más y cómo disponer de más recursos*, cuando, sumándonos a la opinión

* La publicación de la investigación que aquí se introduce ha sido posible gracias a la ayuda y orientaciones de muchas personas. Quiero hacer una mención especial al profesor Maximino Carpio de la Universidad Autónoma de Madrid. Tampoco puedo olvidar los consejos del profesor Wallace E. Oates de la Universidad de Maryland (USA). Ha sido fundamental también el ánimo constante recibido por parte del profesor Francesc Pujol de la Universidad de Navarra. Por último, el papel de mis padres y de los residentes del Colegio Mayor Belagua Torre II ha sido insustituible.

¹ Son muchos los trabajos desarrollados hasta ahora y referidos, de una u otra forma, al gasto público. En nuestro caso, y sin que ello sirva para omitir a otros autores, queremos dejar constancia del aliento que han supuesto para esta investigación la consulta y lectura de diversos trabajos desarrollados en este campo por los profesores: Barea Tejeiro, José; Dizy Menéndez, Dolores; González-Páramo, José Manuel; y Alcaide Inchausti, Julio.

del profesor Pérez García² -Director del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas-, pensamos que lo que realmente resultaría válido para los tres niveles básicos de gobierno es discutir sobre *cómo gastar mejor y cómo ingresar mejor*, ya que éste es el primer paso para llegar a conseguir una gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos en cualquier nivel de gobierno, objetivo latente hoy día en la mayor parte de la literatura hacendística.

Dentro de este estudio de los ingresos y gastos en los distintos niveles de gobierno, la tónica general apunta hacia una relativa polarización de las investigaciones en el análisis de los primeros³. Pensamos que detrás de ello puede estar el hecho de que, políticamente hablando, resulta más difícil alentar estudios sobre la racionalización de unas cifras de gasto que ya están comprometidas en la mayoría de los casos, que, por el contrario, conseguir nuevas vías de ingreso, suficientes para el gasto comprometido. No es ajeno a ello el hecho de que los gastos ya están descentralizados y los ingresos lo van estando, en cambio, de forma más lenta. De alguna forma, y siguiendo a la profesora Hicks⁴ de la Universidad de Oxford, se podría decir que *los gastos públicos mediatizan o condicionan los ingresos públicos*: toda economía privada comienza a funcionar cuando cuenta con unos ingresos dados, con los que puede llevar a cabo después su estructura de gastos; en las finanzas públicas no sucede así, ya que su actividad suele comenzar con un plan de gastos comprometido de antemano, plan para el que posteriormente las autoridades deben buscar los ingresos adecuados.

Es por ello por lo que, sin quitar ningún tipo de valor a los, sin duda necesarios, estudios sobre la mejora de los recursos, creemos que son aún más imprescindibles los estudios que apunten hacia la racionalización de los gastos: *si se quiere de verdad ajustar el ingreso es necesario empezar viendo cómo está el gasto*. Así, preferimos centrar nuestra investigación en el estudio del gasto, realizando un análisis que pueda responder de alguna forma a la pregunta: *¿cómo ha gastado hasta ahora sus recursos la Administración Pública?*

² PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

³ Cfr., por ejemplo: CARPIO GARCIA, M.: "La armonización de los gastos públicos en la Comunidad Europea: exigencias para el Gasto Público español", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3, 1991, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. 12.

⁴ Cfr.: HICKS, Ursula K.: *Public Finance*, 2ª ed., James Nisbet and the Cambridge University Press, Londres, 1955.

A la hora de llevar a cabo el objetivo señalado, queremos señalar antes de nada que, dentro de la disyuntiva: Hacienda Pública positiva *versus* Hacienda Pública normativa⁵, nuestro trabajo tendrá, por un lado, carácter positivo⁶, al pretender dar una visión objetiva de "lo que ha sucedido" con el gasto en un período temporal concreto, a raíz de su descentralización entre los distintos niveles territoriales de la Administración Pública; y, por otro, cierto carácter normativo al intentar analizar dicha evolución del gasto público a través de la "teoría del federalismo fiscal".

Para intentar responder a la pregunta esbozada hasta ahora: *¿a qué se han destinado fundamentalmente nuestros gastos públicos?*, analizamos en nuestro trabajo cómo ha variado la composición de los mismos en cada nivel territorial de gobierno a raíz de la descentralización de la Administración Pública llevada a cabo en nuestro país a partir de la Constitución de 1978. En síntesis, la pregunta que nos vamos a hacer es la de si, en el proceso de descentralización del gasto público acaecido en los últimos años en España, se observa alguna función o funciones en las que la pérdida de importancia relativa de éstas, en el conjunto del gasto de la Administración Central, se corresponde con un mayor peso de la misma función o funciones en el nivel autonómico y en el local. Al mismo tiempo, trataremos de ir

⁵ La Hacienda Pública positiva trata de ofrecer un análisis de la actividad financiera dirigido a dar una explicación del fenómeno financiero con independencia de cualquier valoración que se haga del mismo. La Hacienda Pública normativa, por el contrario, constituye un enfoque de la actividad financiera que persigue la gestión más eficaz de la misma.

Un buen resumen con referencia a esta conocida distinción puede encontrarse en: CARPIO GARCIA, M.: *Hacienda Positiva y Hacienda Normativa* (Dentro del Proyecto Docente presentado al concurso de Cátedra de Hacienda Pública en la UAM), diciembre, 1989.

Pueden resultar también de interés al respecto:

FRIEDMAN, Milton (1953): *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago. Traducción castellana de Raimundo Ortega: *Ensayos sobre Economía Positiva*, Ed. Gredos, Madrid, 1967.

MACHLUP, Fritz: "Positive and Normative Economics" en HELLBRONER, Robert L. (ed.): *Economic Means and Social Ends*, Ed. Prentice-Hall, New Jersey, 1969.

ALVAREZ RENDUELES, J. R.: "Introducción" a la versión española de BUCHANAN, J. M.: *La Hacienda Pública en un proceso democrático*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973.

BLAUG, Mark (1992): *The methodology of economics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

⁶ A lo cual nos alienta la obra de: LARKEY, P. D.; STOLP, C. and WINER, M.: "Why does Government growth?", en T. C. Miller (Ed.), *Public Sector Performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984. Cfr.: v. c.: *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, pág. 189. En este artículo se anima, con miras a conseguir un análisis más exacto de la situación del Sector Público, a "elaborar teorías positivas -teorías de «lo que hay»- de los procesos decisorios, que determinan de forma inmediata la cuantía y composición de los gastos públicos".

viendo en cada uno de esos niveles si esta redistribución funcional va en el sentido que cabría predecir a partir de las teorías del Federalismo Fiscal y si obedece o no al soporte normativo vigente. Para todo ello, se expone a continuación el esquema por partes y capítulos de esta investigación.

La *primera parte* de este trabajo consta de tres capítulos, los cuales conforman un estudio teórico preliminar que creemos necesario para enmarcar oportunamente el posterior análisis empírico

En el *capítulo primero* hacemos una breve exposición de la teoría del federalismo fiscal, latente en todo estudio hacendístico de carácter territorial, haciendo especial referencia a la que, dentro de esta teoría, suele denominarse como función asignativa de la Administración Pública.

En el *capítulo segundo*, realizamos un análisis histórico de la evolución hasta la actualidad de cada uno de los niveles básicos de las haciendas territoriales: el autonómico y el local.

El *capítulo tercero* se dedica a recoger el actual marco normativo y competencial de las Haciendas descentralizadas, cuya mención resultará básica para posteriormente realizar los comentarios oportunos a las cifras de gasto de los distintos niveles territoriales de la Administración Pública.

La *segunda parte* de esta tesis, que consta de dos capítulos, pretende llevar a cabo una aproximación al estudio del gasto público:

En el *capítulo cuarto* se dan unas pinceladas generales sobre la evolución del gasto público, para acabar con un estudio de la evolución del gasto descentralizado de las Administraciones Públicas entre 1984 y 1994.

El *capítulo quinto* se dedica al estudio de los distintos modos de clasificar el gasto público, centrándonos en la clasificación funcional del mismo y explicando la reagrupación de funciones sugerida con vistas a la posterior comparación funcional del gasto entre los distintos niveles territoriales. De la misma forma, en este capítulo se presenta una posible interrelación, entre la clasificación funcional del gasto y la "teoría del federalismo fiscal" enunciada en el capítulo primero.

Aunque nos parece interesante resaltar aquí la importancia de haber elegido la clasificación funcional para el análisis del gasto descentralizado, creemos más adecuado dejar la justificación de tal elección para el propio capítulo quinto.

Por último, en la *tercera parte* del trabajo, la cual consta de dos capítulos, se intenta, de alguna manera, comprobar los efectos de la descentralización del gasto sobre la distribución funcional del mismo en cada uno de los niveles de gobierno de la Administración Pública

De esta forma, el *capítulo sexto* se dedica a realizar un análisis de la evolución de la distribución funcional del gasto en la Administración central.

En el *capítulo séptimo* se continua el estudio del capítulo anterior, pero centrándonos en las Administraciones territoriales, fundamentalmente Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Cerraremos la investigación con un apartado de *conclusiones*.

Después de haber desarrollado ya el objetivo fundamental de este trabajo y expuesto brevemente el contenido de las diversas partes y capítulos, pasamos a continuación a explicar lo referente a la elaboración y presentación de la información empírica, recogida, casi en su totalidad, en el capítulo cuarto y en la tercera parte de la tesis.

En general, queremos destacar que la "traducción empírica" de nuestro objetivo de estudio, ha estado marcada por más dificultades de homogeneización de las que se preveían en un principio, no obstante pensamos que hemos logrado, dentro de la medida de lo posible, salvar las diversas heterogeneidades con las que nos hemos ido encontrando.

Los datos numéricos que presentamos en esta investigación son "reales", en el sentido de que, para su obtención, no ha sido necesaria la aplicación de ningún tipo de modelo de estimación estadística, salvo para el caso de las Corporaciones Locales analizadas en el capítulo séptimo. En concreto, los gastos del conjunto de los Ayuntamientos se han obtenido de la aplicación de un muestreo, el cual lo hemos encontrado elaborado ya por parte de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales⁷.

⁷ A la que agradecemos, y en representación de todos a la persona del Director General, D. José Hernani Lacasa Salas, las facilidades que nos han proporcionado tanto en lo que se refiere a datos que de otra forma difícilmente hubiéramos conseguido, como por lo que respecta a los comentarios y sugerencias realizadas.

En la recogida de cifras estadísticas hemos tratado de buscar un nivel ideal de información, el cual, como explicaremos más adelante, no siempre ha sido posible conseguir. Los puntos claves de este nivel ideal de información eran:

1- Elegir como período de estudio el comprendido entre los años 1984 y 1998. Aunque será explicado oportunamente en los capítulos cuarto y sexto, la elección de este período encaja bastante bien con los objetivos de la investigación.

2- Utilizar en nuestro análisis cifras de gastos liquidados (entendiendo como tales las *obligaciones reconocidas*), ya que éstas suelen diferir tanto de los presupuestos iniciales como de los definitivos⁸.

⁸ Por lo que se refiere a todo proceso de presentación de datos referidos a gastos de la Administración Pública - y lo incluimos en nota a pie de página por salirse del objetivo de nuestra investigación- se deben distinguir los siguientes conceptos:

Presupuesto Inicial : se consideran aquí las previsiones de créditos consignados en el Presupuesto aprobado por Ley.

Presupuesto Definitivo : es el resultado de incorporar al Presupuesto inicial las modificaciones aprobadas a lo largo del ejercicio económico.

Obligaciones Reconocidas : son los créditos realmente comprometidos como consecuencia del nacimiento de un derecho por parte de un acreedor.

Pagos Líquidos : recogen la materialización de las obligaciones referidas anteriormente durante el ejercicio económico de que se trate.

Las diferencias que anualmente surgen en cada uno de los niveles administrativos entre los cuatro conceptos expuestos son suficientemente relevantes. A modo de ejemplo, Los datos empíricos referidos a la gestión económica financiera de las Comunidades Autónomas durante el ejercicio 1998 -último disponible- (Véase: DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 1998*, Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000, pág. 21) fueron los siguientes:

	Millones de pesetas
Presupuesto Inicial	10.464.294
Modificaciones	1.136.492
Presupuesto Definitivo	11.600.786
Obligaciones Reconocidas	10.772.405
Remanentes de Crédito	828.381
Pagos Líquidos	9.663.593
Obligaciones pendientes de pago	1.108.812

3- Contar con la misma clasificación funcional del gasto⁹ tanto para el estudio de la Administración Pública en su conjunto, como para la profundización en cada uno de los niveles fundamentales de gobierno que la componen (central, autonómico y local). Así como trabajar con cifras consolidadas¹⁰ en estos niveles administrativos.

Pasamos ahora a describir hasta qué punto hemos podido recoger en cada uno de los capítulos el nivel ideal de información que pretendíamos conseguir.

Al analizar la descentralización de los gastos públicos entre el nivel central, el autonómico y el local, el *capítulo cuarto* incluye presupuestos iniciales de forma consolidada desde 1984 hasta 1998, ya que no existen datos publicados sobre gastos descentralizados con cifras de liquidación y, a la vez, de forma consolidada para todos los niveles de la Administración Pública. En este caso, nuestra fuente de información han sido las publicaciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. A pesar de haber usado cifras presupuestadas, pensamos que éstas son suficientes para reflejar cual ha sido la tendencia descentralizadora de los gastos durante el período seleccionado.

No obstante, no es precisamente el nivel autonómico el más representativo, ya que es a nivel de la Administración Central donde se suelen registrar modificaciones presupuestarias que llegan a suponer alteraciones entre el 20 % y el 30 % de los créditos iniciales, si bien tales modificaciones se empezaron a controlar a partir del año 1994. Para una mayor información sobre las diferencias entre el presupuesto programado y el realmente ejecutado cada año pueden consultarse entre otras obras:

BAREA, J.: "Los agujeros del presupuesto", *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio 1995, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

BAREA, J. y DIZY, M. D. (1995): *¿Está el Estado español en crisis?*, Ed. Encuentro, Madrid, pág. 49.

GONZALEZ-PARAMO, J. M.: "Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada", *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio 1995, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

EDO HERNANDEZ, V.; PABLOS ESCOBAR, L. de; VALIÑO CASTRO, A.: "Las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

⁹ Existen varias formas de clasificar funcionalmente el gasto, las cuales serán explicadas pormenorizadamente en el capítulo quinto. Aquí sólo queremos destacar las fundamentales: la denominada "antigua", legislada en la orden ministerial de 14 de noviembre de 1979 y la "nueva", que surge a raíz de la orden de 20 de septiembre de 1989.

¹⁰ El uso de cifras consolidadas supone eliminar las transferencias que surgen entre las distintas "entidades" que componen cada nivel de gobierno (las cuales se pueden denominar como: "transferencias internivel"), al hablar del gasto consolidado de ese nivel; o entre un nivel de gobierno y otro, si hablamos de gastos consolidados de las Administraciones Públicas en su conjunto ("transferencias a otras AA. PP.").

Los datos con los que contábamos para la *tercera parte* de esta investigación no se presentaban bajo una clasificación funcional homogénea, con lo cual, se ha elaborado una "clasificación propia"¹¹ en la que hemos ido vertiendo la información disponible para cada uno de los niveles administrativos que se estudian.

En el *capítulo sexto*, al intentar llevar a cabo el análisis de los gastos en la Administración Central, sí ha sido posible obtener, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, las oportunas cifras de gasto liquidado funcional desde 1984 hasta 1998 y además de forma consolidada para ese nivel administrativo.

Con toda seguridad, el mayor número de dificultades han surgido en el *capítulo séptimo*, al investigar la distribución funcional del gasto en los dos niveles territoriales básicos: las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En ambos casos, la información la hemos obtenido de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Para las Comunidades Autónomas no existen publicaciones a nivel nacional que combinen cifras liquidadas con clasificación funcional¹², de forma que hemos tenido que acudir a cifras de presupuestos iniciales en este caso, si bien, incluso en éstas, solamente existen datos desde el año 1988 y siguientes, pero no desde 1984¹³,

¹¹ Esta "clasificación propia" tiene cierto parecido con la elaborada por el DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA Y COYUNTURA DE LA FUNDACION FIES (director: Julio ALCAIDE): "Anexo Estadístico. Años 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

¹² DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1986*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid. En la pág. V se dice: "No ha sido posible ofrecer una clasificación funcional del gasto de las Comunidades Autónomas por carecer de ésta algunas Comunidades y no ser homogénea la presentada por el resto de ellas". En la misma publicación, para el ejercicio de 1988 se dice en la pág. III: "No ha sido posible ofrecer una clasificación funcional del gasto por la existencia de dificultades y lagunas en la información de base". Por último, para el ejercicio de 1992 se dice en la pág. VIII: "La clasificación funcional del gasto describe qué finalidad dan las Comunidades Autónomas al mismo. En este ejercicio, todavía no ha sido posible ofrecer dicha clasificación, esperando hacerlo en la liquidación de los Presupuestos del año 1993". Examinado el ejercicio de 1995, último disponible, tenemos que señalar que tampoco en él se refleja la clasificación funcional.

¹³ Sería sumamente difícil contar con cifras liquidadas y consolidadas para el nivel autonómico durante el período 1984-1998, ya que para ello se requeriría la elaboración y posterior consolidación de diecisiete investigaciones previas (una por cada Comunidad Autónoma), cada una de las cuales tendría dificultades añadidas, máxime cuando la propia *Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial*, anuncia que hay comunidades que no presentan información funcional de gastos en sus liquidaciones presupuestarias y, cuando lo hacen, cada una lo lleva a cabo de una manera distinta.

ya que en ese año aún no se realizaba la clasificación funcional del gasto para este nivel de gobierno de forma generalizada. No obstante, los datos son consolidados para el nivel autonómico. A pesar de utilizar cifras presupuestadas, hemos podido comprobar que, para este nivel administrativo, no existe excesiva diferencia entre las cifras de presupuestos iniciales y las obligaciones finalmente reconocidas¹⁴.

Por lo que respecto a las Corporaciones Locales, sí contamos con cifras liquidadas de gasto funcional para el período 1984-1998. No obstante, como se explicará en el propio capítulo séptimo: no existen datos para 1990 ni para 1991; además, para algunos de los años la información no ha sido posible presentarla de forma consolidada.

¹⁴ Ampliaremos esta información en los correspondientes aspectos metodológicos del capítulo séptimo de esta investigación.

PRIMERA PARTE

ESTUDIOS PRELIMINARES BÁSICOS

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FUNCIONES DE LOS NIVELES DE LA HACIENDA PÚBLICA

En este primer capítulo de la investigación nos parece conveniente, antes de nada, situar mínimamente las ideas en torno a las cuales girará todo nuestro trabajo. De este modo, en el primer apartado daremos unas pinceladas sobre la descentralización de la Administración Pública. En el segundo trataremos el federalismo fiscal, analizando cada una de las funciones atribuidas a la Administración Pública, cerrando este apartado con unos comentarios acerca de la actualidad del federalismo fiscal.

1.1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Actualmente en las economías desarrolladas son los criterios de mercado los que rigen el funcionamiento de la economía. También es bien sabido que cuando estos criterios fallan existen argumentos para la intervención del Sector Público¹⁵. La economía privada y la economía pública "conviven" así en la mayor parte de los países; en España el gasto total de las Administraciones Públicas representó en el año 2000 el 40,1% del PIB¹⁶. Pero el Sector Público también empieza a fallar: déficits y

¹⁵ BAREA, J.; DIZY, M.D. (1995): *¿Está el Estado español en quiebra?*, Ed. Encuentro, Madrid.

¹⁶ BANCO DE ESPAÑA: *Informe anual 2000*, Madrid, 2001, pág. 93.

deuda excesivos, sobredimensión del gasto, descentralización imperfecta por solapamiento de funciones, etc. y parece que la solución, en opinión de los profesores Barea y Dizy, sería introducir criterios de mercado¹⁷. Sea cual sea la solución y "esté o no justificada la existencia de un Sector Público, la cuestión es que éste existe"¹⁸ y hay que intentar buscar su actuación adecuada.

Aunque quizá hayamos descendido demasiado en nuestras explicaciones, con el párrafo anterior hemos intentado describir nuestro marco general de estudio, máxime cuando en las Corporaciones Locales se acaban presentando problemas paralelos a los que, según hemos descrito a grandes rasgos, se dan en las Administraciones Públicas a nivel global. En las Corporaciones Locales, entendiendo el término en su conjunto, observamos déficits, deuda, dudas acerca de una descentralización adecuada, etc.

Abiertas las líneas generales de nuestro campo de trabajo y antes de hablar del federalismo fiscal en la segunda parte de este apartado, creemos conveniente, aunque para ello nos introduzcamos brevemente en el terreno del Derecho Administrativo, definir y encuadrar el concepto "descentralización". No debemos olvidar la importancia de este término, máxime cuando la misma existencia de las Comunidades Autónomas proviene de la descentralización de la Administración Pública, con la cual se persigue, en principio, una mejor provisión de los bienes y servicios. Al final de esta investigación esperamos tener los datos suficientes para poder juzgar si tal descentralización se ha dado y si se está dando adecuadamente, al menos por lo que respecta al gasto público.

A la hora de situar, sin afán de profundizar demasiado, el término descentralización dentro del contexto de las Administraciones Públicas, el método a seguir será distinguirlo de otros términos aparentemente análogos - tales como: delegación o desconcentración - y definirlo frente a la centralización, como término, en principio, directamente opuesto.

Por "delegación" podríamos entender "un traspaso temporal de atributos de una persona física a otra entre titulares de Organos de una misma organización

¹⁷ Cfr.: op. cit.

¹⁸ LASHERAS, M.A.: en prólogo a *El papel económico del Estado* de STIGLITZ, J.E. et al., Ed. Arnold Heertje, pág. 7, v.c. en Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993, pág. 7.

administrativa"¹⁹, sin olvidar que al delegar lo único que se transfiere es el ejercicio de la competencia al delegado, por parte de la persona que delega y no el poder de ésta²⁰.

Por su parte, y según Quiroga de Abarca²¹, la "desconcentración" supone un traspaso de competencias de un Organismo a otro dentro de la misma Administración Pública, es decir, dentro de la Administración del Estado se verificará a favor de los niveles "inferiores" de los Organismos Centrales, así como la que se efectúe a favor de los Organismos Periféricos; en ningún caso la desconcentración tendrá carácter personal ni temporal. No obstante, no existe entre los estudiosos una opinión unánime sobre el tema, llegando algunos a definir la "desconcentración" como una técnica de transferencia de competencias, intermedia entre la "delegación" y la "descentralización", a modo de una mera alteración del "principio de competencia", en la que no se transfiere la titularidad de la misma.

Entrando ya a la comparación que nos interesa, hemos de destacar que, en una primera aproximación estática en cuanto a cómo se encuentra organizado un país, podríamos hablar de centralización cuando es la Administración Central la que satisface en gran medida los fines públicos y de descentralización cuando son otras unidades administrativas, distintas a la Administración Central, las que llevan a cabo estos fines. Desde el punto de vista dinámico, que es la aproximación que más nos interesa, hablamos de descentralización administrativa cuando la Administración Central transfiere competencias a otras Administraciones Públicas con personalidad propia o les da la posibilidad de ejercerlas libremente²².

Según Martín-Retortillo, "centralización y descentralización no deben ser nunca consideradas estáticamente, como estados, sino de una forma dinámica, es decir, como tendencias. Tendencias...sin un objetivo ideal...., puesto que tan irrealizable es una centralización absoluta como una descentralización total. Centralización y descentralización son simples actitudes ideales que dependen íntimamente de un complejo superior de orden histórico, político y social...Así, dados

¹⁹ QUIROGA DE ABARCA, J.M. (1994): *Centralización y descentralización administrativas y delegado del gobierno*, Ed. Dykinson, Madrid, pág. 33.

²⁰ Cfr.: VALLINA Y VELARDE, J.L. de la (1964): *Transferencia de funciones administrativas*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

²¹ Cfr.: op. cit.

²² Cfr.: QUIROGA DE ABARCA, J.M. (1994): *Centralización y....*, op. cit.

unos presupuestos políticos, históricos y sociales, aparecen de una manera casi automática fórmulas centralizadoras o descentralizadoras, cualesquiera que sean sus hipotéticas ventajas o desventajas"²³.

Como explica Quiroga de Abarca²⁴, en cuanto a la descentralización podemos distinguir la territorial y la institucional; la primera "toma como presupuesto la existencia de unos intereses peculiares de los Entes Autonómicos y Locales", en la segunda, "salvo en los Entes de tipo corporativo, no concurren tales intereses peculiares, al tratarse tan sólo de una simple técnica para conseguir la agilidad administrativa necesaria en el desarrollo de determinadas funciones y así descargar de su realización a la Administración estatal". Claramente es la descentralización territorial la que nos interesa dados los objetivos que persigue la investigación que nos ocupa.

Por último, y más cercana a la investigación que nos ocupa, conviene destacar la idea de *descentralización económica*, que "corre paralela a la búsqueda de autonomía política, en particular en aquellos países donde no existía previamente una estructura federal"²⁵.

En lo que al terreno de la descentralización de gastos públicos respecta, en los últimos años están surgiendo varias investigaciones de interés, tanto en el ámbito nacional como internacional. En esta línea, y entre otros autores, cabe citar a Braña & Serna²⁶, que lleva a cabo un estudio muy interesante fundamentado básicamente en el ámbito positivo, a Fearon²⁷ y a Molero²⁸.

²³ MARTIN-RETORTILLO, S. (1973): *Descentralización Administrativa y organización política*, tomo II, Ed. Alfaguara, Madrid, pp. 19 y 20.

²⁴ Op. cit., pág. 24.

²⁵ Ver: BRAÑA PINO, F.J. Y SERNA DE LOS MOZOS, V.M.: "La descentralización de las competencias de gasto público. Un análisis del caso español, 1979-1994", *Hacienda Pública Española*, nº 148, 1999, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 76.

²⁶ Ibid.

²⁷ FEARON, G.: "Endogenous Public Sector Budgeting: To Centralize or not?", Paper presented at the 50th International Atlantic Economic Conference, 15-18 de octubre, 2000, Charleston, South Carolina, USA.

²⁸ MOLERO GARCÍA, J.C.: "Analysis of the decentralization of public spending in Spain", *Public Finance and Management*, I (4), 2001.

1.2. EL FEDERALISMO FISCAL

Antes de nada, queremos empezar señalando que Hacienda local y federalismo fiscal no son expresiones sinónimas.

"El binomio Hacienda Pública más espacio conduce a la organización, dentro de un Estado, de distintos niveles de decisión sobre ingreso y gasto público que denominamos Haciendas Locales"²⁹.

En cambio, en una primera aproximación, el federalismo fiscal se plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre los distintos niveles de la Administración Pública, tanto entre las situadas a un mismo nivel (Galicia y Asturias...) como entre las situadas a distintos niveles (España, Cataluña, área metropolitana de Barcelona,...). A la primera la llamamos relación horizontal, a la segunda relación vertical³⁰.

Si bien en la aproximación vista más arriba no parece difícil dar una definición del término federalismo fiscal, ésto se complica si nos adentramos más en el análisis del mismo. De este modo, no se puede decir que exista una definición de federalismo que sea satisfactoria para todos los especialistas: "el federalismo significa cosas distintas para personas distintas"³¹. Además, plantea numerosos problemas la distinción entre:

(1) El principio federal como concepto social general y el federalismo como programa político más restringido,

(2) Federalismo y "relaciones intergubernamentales" como fenómenos políticos diferenciados.

(3) Sistemas auténticamente federales y sistemas políticos que utilizan elementos del principio federal"³².

²⁹ DOMINGO SOLANS, E.: En prólogo a *Federalismo Fiscal* de Oates, W.E. (1972), Ed. Harcourt Brace Javanovich, Nueva York; v.c. en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pág. XIV.

³⁰ Cfr.: *ibid.*

³¹ MUSGRAVE, R. A.: "Teorías del federalismo fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 35, 1975, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 387.

³² *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 4, Ed. David L. Sills, New York, 1968; v.c. en Ed. Aguilar, Madrid, 1974, pág. 748.

Por otro lado, y según los objetivos de nuestra investigación, es importante no olvidar que una cosa es analizar un sistema federal o el federalismo fiscal desde un punto de vista estrictamente político; otra distinta si analizamos el significado económico del término; y otra estudiar la teoría del federalismo fiscal, que, sólo en cierto modo, utilizaría elementos del principio federal, siendo esta teoría la que nos interesaría realmente analizar.

"Como fórmula política, el federalismo puede ser considerado...como un tipo de orden político inspirado por unos principios políticos que subrayan la primacía de la negociación y la coordinación entre diversos centros de poder,..., y acentúan el valor de los centros de poder dispersos como medio para salvaguardar las libertades individuales y locales"³³.

Así, "...para un estudio de ciencia política del federalismo,...los científicos políticos están interesados en la división y uso de los poderes", por ello, "hay una razón real para excluir de la categoría de federal a un sistema en el que, por ejemplo, el poder de los gobiernos subcentrales se ejerce únicamente según la conveniencia del gobierno central. Un sistema en el que un gobierno central simplemente delega ciertas funciones de toma de decisiones a los gobiernos regionales o locales, tendrá habitualmente una estructura de poder bastante diferente de otro en el que la amplitud de la responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno está cuidadosamente definida y protegida por una constitución escrita"³⁴.

Si analizamos el significado económico de federalismo, hay que destacar que al economista le interesará cuál es la estructura del Gobierno, sobre todo por lo que ésta influye en la asignación de recursos y la distribución de la renta de un sistema económico: mediante la descentralización del Sector Público es posible ajustar la producción de ciertos bienes y servicios a las preferencias de los subconjuntos geográficos de la población. De esta manera, como afirma Oates: "tiene poca importancia para el economista que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basada en delegación o en atribución constitucional expresa. Lo que importa es simplemente que las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados servicios públicos para una jurisdicción específica reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esa jurisdicción....La estructura constitucional

³³ Ibid.

³⁴ OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal*, Ed. Harcourt Brace Javanovich, Nueva York; v.c. en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pág. 34.

tiene importancia únicamente en la medida en que afecta a la adaptación de la provisión de los servicios públicos a las preferencias locales"³⁵.

Queda patente que el enfoque del federalismo desde el punto de vista económico es más amplio y flexible que bajo una perspectiva política³⁶. Según Ursula K. Hicks³⁷, en un extremo distinguiríamos la federación efectiva, donde los poderes de los estados miembros son muy amplios. En el otro extremo estaría el estado unificado, donde las autoridades locales quedan sujetas, en la práctica, a los agentes del Gobierno Central. Pero, entre ambos extremos, existe la predominante situación en la que la línea de demarcación entre las funciones del Gobierno central y local no es, por lo general, rígida; en Gran Bretaña, las autoridades locales han incrementado poco a poco su margen de poder mediante Actos privados del Parlamento. De este modo, para Oates, dentro del espectro de estructuras del sector público, la situación intermedia descrita es la más predominante en la mayoría de los países; "ésto implicaría que, en términos económicos, la mayoría, si no todos los sistemas, son federales..., haciéndose las distinciones en términos de los distintos grados de centralización"³⁸.

En la actualidad, "la mayoría de las estructuras administrativas o de gobierno se caracterizan por la existencia de más de un nivel administrativo. Por ejemplo, España tiene una Administración Central que gobierna todo el país, Autonomías que gobiernan zonas geográficas más pequeñas y Municipios que gobiernan zonas geográficas más pequeñas aún..."³⁹. El hecho de que distintas unidades de gobierno simultáneas en la administración de las regiones provoca dudas sobre cuál es el nivel más adecuado a la hora de aplicar las distintas políticas impositivas y de gastos emprendidas por el Sector Público.

De esta forma, según Oates⁴⁰: "desde una perspectiva económica, un sistema federal es una forma óptima de organización del sector público"; pero, "... ¿en qué

³⁵ Ibid., pp. 35-36.

³⁶ Ibid., pp. 36-37.

³⁷ Cfr.: HICKS, U. K.: *Public Finance*, 2ª ed., James Nisbet and the Cambridge University Press, Londres, 1955, op. cit.

³⁸ OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal...*, op. cit., pág. 37.

³⁹ GOODSPEED, T. J.: *Principios de federalismo fiscal*, v.c. de Pilar Antolín (1991) en Cuadernos de Economía y Finanzas, Ed. Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid, pág. 11.

⁴⁰ OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal...*, op. cit., pág. 37.

punto del espectro de descentralización debería estar un determinado sector público?". Responder a esta pregunta no es nada fácil, pues cada "punto del espectro" lleva consigo ventajas y desventajas dentro de un amplio marco de variables. La búsqueda de respuesta nos aproxima a la mencionada teoría del federalismo fiscal.

A la hora de tratar la teoría ortodoxa del federalismo fiscal⁴¹, plasmada hoy día en el funcionamiento de la Administración Pública en sus distintos niveles, debemos acudir a autores como Oates⁴² o Musgrave⁴³.

Según el conocido enfoque musgraviano las funciones del sector público son: asignativa, distributiva y estabilizadora. La rama asignativa comprendería: la provisión de los bienes que el sector privado no produce de forma eficiente, el subsidio de las actividades que de otra forma podrían ser prestadas a niveles subóptimos a causa de la existencia de economías externas y la penalización de las actividades que crean deseconomías externas. La rama distributiva realizaría operaciones de impuestos, transferencias y servicios públicos diseñadas con la finalidad de modificar la distribución de la renta producida por el mercado de acuerdo con las preferencias políticas de la sociedad. La rama estabilizadora debería ajustar el volumen global de ingresos y gastos presupuestarios con el fin de mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios⁴⁴.

Para evitar, en la medida de lo posible, el solapamiento entre los tres niveles principales de la Administración Pública (central, autonómico y local) a la hora de llevar a cabo las funciones descritas, la teoría del federalismo fiscal argumenta qué nivel es el más eficaz para desempeñar cada una de las funciones. Si bien éste será el objetivo de los siguientes apartados, ahora únicamente queremos señalar que, en un

⁴¹ Para más información pueden consultarse:

MUSGRAVE, R. A.: "Teorías del federalismo fiscal"..., op. cit.

TIEBOUT, Ch. M.: "Una teoría económica de la descentralización fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 35, 1975, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

⁴² OATES, W. E. (1972): *Federalismo fiscal*,...op. cit.

⁴³ MUSGRAVE, R. A.: *The theory of Public Finance*, ed. McGraw-Hill, New York, 1959; v.c.: Teoría de la Hacienda Pública, Ed. Aguilar, Madrid, 1967.

MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública, teórica y aplicada*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, capítulos 1, 27 y 28.

⁴⁴ CASTELLS, ANTONI (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ed. Ariel, Barcelona, pp. 15-16.

principio, la función asignativa debería estar en manos de los tres niveles de gobierno; mientras que la estabilización de la economía y la redistribución de la renta y la riqueza sería más conveniente que estuvieran en manos del nivel central.

1.2.1. Función redistributiva

Para analizar la función redistributiva de la Administración Pública seguiremos de cerca las explicaciones de Antoni Castells⁴⁵ y de Emilio Albi⁴⁶.

Como es ya conocido, el llevar a cabo la redistribución de la renta y la riqueza de la economía exige políticas de consumo público y de transferencias a los individuos de renta más baja, financiadas éstas con un sistema progresivo de impuestos. El dejar esta misión en manos de niveles de Gobierno distintos al nivel central de la Administración Pública podría plantear, en un principio, problemas de diversa índole:

1- Podría plantearse la duda de hasta qué punto resulta legítimo que cada ente territorial subcentral (en sus distintos niveles) pueda decidir, unilateralmente, cuánta redistribución desea en su jurisdicción, ya que toda medida redistributiva tendrá efectos externos positivos o negativos sobre otros niveles territoriales de decisión.

2- Existe diferente capacidad redistributiva entre los distintos entes territoriales subcentrales (tanto a nivel Comunidad Autónoma, nivel provincial y nivel municipal), de modo que los más ricos siempre podrán proveer a sus ciudadanos una mayor variedad de bienes públicos locales. Esto podría provocar migraciones fiscales de los individuos con renta alta desde las regiones que llevan a cabo políticas redistributivas en favor de los más pobres, hacia las regiones que no lleven a cabo estas políticas; y, en general, desplazamientos de los ricos desde las regiones pobres hacia las ricas. Los individuos de renta baja tenderán a realizar desplazamientos contrarios a los de las personas más ricas. De esta forma, parece que las medidas

⁴⁵ Ibid., pp. 32-37.

⁴⁶ ALBI, E.; CONTRERAS, C. y otros (1994): *Teoría de la hacienda pública*, Ed. Ariel, Barcelona, capítulo 18.

redistributivas en manos de gobiernos subcentrales podrían llegar a evitarse con la movilidad poblacional interjurisdiccional⁴⁷.

3- Las políticas redistributivas de los gobiernos "inferiores" al central podrían no ser efectivas dada la movilidad de factores susceptibles de gravar para financiar tales políticas. Factores más móviles como el trabajo o el capital debería gravarlos el nivel central de Gobierno; sólo el factor tierra, que es el menos móvil, podría ser gravado por niveles jurisdiccionales menores.

Como se puede deducir de los puntos analizados, son varios los inconvenientes para que los objetivos redistributivos de la Administración Pública estén en manos de Gobiernos subcentrales. Existe pues un cierto consenso entre los autores del federalismo fiscal en cuanto a que sea el Gobierno Central el que lleve a cabo estos objetivos. No obstante, tampoco hay que olvidar que los posibles inconvenientes a la descentralización del objetivo redistributivo, expuestos más arriba, son, en cierto modo, matizables:

1- En cuanto a la legitimidad para que los Gobiernos subcentrales lleven a cabo medidas redistributivas, Goodspeed⁴⁸ dice que "los niveles central e inferior de la administración pueden tener distintos objetivos de redistribución", esto es, así como la descentralización permite la satisfacción de demandas diferentes, también puede haber, y de hecho hay, preferencias redistributivas distintas por regiones. En definitiva, según este autor, "...el nivel adecuado de redistribución depende de la superioridad relativa que se le conceda a las preferencias redistributivas del nivel central de la administración, en contraposición a las preferencias redistributivas de los niveles inferiores de la administración".

En esta misma línea, el prof. Melguizo Sánchez⁴⁹ señala que la virtualidad de una propuesta redistributiva a nivel local fue también demostrada en la propuesta de Pauly de 1973 y en el modelo de Tresch de 1981.

⁴⁷ En el caso de cumplirse el modelo de Tiebout o del "voto con los pies", que más adelante estudiaremos. Cfr.: TIEBOUT, Ch. M.: "A pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 1956; v.c. en *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

⁴⁸ GOODSPEED, T. J.: *Principios de federalismo fiscal...*, op. cit., pág. 26.

⁴⁹ Cfr.: MELQUIZO SANCHEZ, A. (1989): *Federalismo Fiscal. Una «guía de lectura» para un programa de investigación actual*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 74, Madrid.

Pauly⁵⁰, "en base a la consideración de las funciones interdependientes de utilidad", señala que "la redistribución no será un juego de suma cero", ya que puede llegar a suceder que "las transferencias de rentas de los ricos a los pobres se realice porque los ricos obtienen utilidad...de los aumentos de nivel de renta de los pobres y además los ricos obtienen más beneficios de los aumentos de renta de los pobres que viven en otra parte". "La redistribución de la renta podría considerarse como un bien público local".

Para Tresch⁵¹ la redistribución local tendría sentido, incluso aunque no se tuviera en cuenta el esquema paretiano que subyacía en la explicación de Pauly y las explicaciones estuvieran sólo basadas en consideraciones de equidad interpersonal. La conclusión del modelo de Tresch⁵² es que, en última instancia, "sólo los niveles inferiores de gobierno redistribuyen entre los individuos. Los niveles superiores utilizan las transferencias intergubernamentales como mecanismo redistributivo interjurisdiccional".

2- En cuanto a las migraciones que podrían provocar las medidas redistributivas de los gobiernos subcentrales, no hay que olvidar los costes de desplazamiento que supondrían para los individuos tales migraciones, las cuales acabarían dependiendo, de este modo, del grado real de movilidad de la población y del gasto redistributivo del que estamos hablando: por ejemplo, las posibles transferencias monetarias a las rentas bajas mediante el establecimiento de una renta mínima garantizada, podrían generar una inmigración considerable de pobres procedentes de otras regiones. Cuando la redistribución se lleva a cabo mediante transferencias en especie (asistencia social) o la provisión de servicios (educación, sanidad, etc.) es poco probable que las diferencias entre regiones, en tanto no sean exageradas, provoquen movimientos migratorios significativos. En definitiva, no es tan fácil establecer una relación directa y positiva entre la redistribución a nivel subcentral y las migraciones.

⁵⁰ Ibid., pp. 27-30.

⁵¹ Ibid.

⁵² El modelo está desarrollado en la obra de Melguizo Sánchez mencionada más arriba y no es de nuestro interés profundizar ahora en su desarrollo empírico.

3- En cuanto a la redistribución mediante impuestos, la ortodoxia vista más arriba señala cómo los impuestos que se basan en la capacidad de pago (como el impuesto sobre la renta) deben ser utilizados por niveles superiores de la administración. Actualmente esta idea se puede poner en duda, máxime cuando Timothy J. Goodspeed⁵³ en un estudio empírico realizado en 1989 para Estados Unidos, indicaba que los gobiernos locales pueden usar la imposición sobre ingresos con fines redistributivos, siendo la pérdida de eficiencia por la migración provocada más bien mínima.

Como conclusión, señalar que, después de todo, resulta virtualmente imposible para las políticas presupuestarias llevadas a cabo por los niveles subcentrales de Gobierno, ser neutrales distributivamente: la renta final, después de la acción del gobierno subcentral, será normalmente diferente que la renta inicial o renta de mercado; se suele denominar "residuo fiscal" a esta diferencia. Como indicaba Buchanan⁵⁴, el gobierno central acabará teniendo como función el igualar los residuos fiscales mencionados mediante transferencias a los niveles subcentrales de Gobierno, buscando una equidad horizontal entre ellos.

1.2.2. Función estabilizadora

Para el análisis de esta función seguiremos las explicaciones de Emilio Albi⁵⁵, Antoni Castells⁵⁶ y Timothy Goodspeed⁵⁷.

El objetivo de la función estabilizadora es lograr que la economía discorra por una senda potencial de crecimiento, logrando una estabilidad en los precios y en el empleo. Existen una serie de razones por las que, en un principio, parecería más conveniente que esta función estuviera en manos del nivel central de Gobierno:

⁵³ Cfr.: GOODSPEED, T. J.: "A Re-Examination of the use of Ability to Pay Taxes by local Governments", en *Journal of Public Economics*, nº 38.

⁵⁴ BUCHANAN, J. M.: "Federalism and Fiscal Equity", en *American Economic Review*, septiembre 1950, Ed. American Economic Association, Illinois, pp. 583-590.

⁵⁵ ALBI, E.; CONTRERAS, C. y otros (1994): *Teoría de la hacienda pública...*, op. cit.

⁵⁶ CASTELLS, A.: *Hacienda Autonómica...*, op. cit.

⁵⁷ GOODSPEED, T. J.: *Principios de federalismo...*, op. cit.

1- Estabilizar la economía pasa, lógicamente, por controlar las variables económicas básicas (precios, tipo de interés, tipo de cambio, tasa de paro), las cuales se determinan en mercados de ámbito nacional o supranacional, en los que tendrían poco que decir gobiernos inferiores al central.

2- Dado que, en la práctica, el objetivo de esta función acaba siendo mantener la demanda agregada mediante el manejo de los ingresos y gastos públicos, es decir, mediante el manejo de una política fiscal adecuada, sería inapropiado atribuir ésta a gobiernos autonómicos o locales, en cuyas manos el efecto multiplicador esperado de esta política sería mínimo al difuminarse pronto entre todas las regiones. Así, por ejemplo, cualquier política keynesiana convencional de expansión de la demanda en una Comunidad Autónoma o en un municipio concreto, dadas las relaciones comerciales continuas entre Comunidades y municipios existentes hoy día, podría acabar provocando resultados positivos, incluso mayores, en un ente territorial distinto al que aplicó la política en un principio. "Es decir, la estimulación de la demanda en una zona provocaría un movimiento inmediato de los bienes de otras zonas hacia esa zona (esto es, aumentarían las importaciones) para satisfacer la creciente demanda; pero esto produce una salida de activos financieros (como respuesta al déficit en la balanza comercial), por lo que la renta no aumentará mucho. Si los bienes se mueven lentamente, la mano de obra emigrará (como respuesta al aumento de la demanda de trabajo), por lo que los salarios tampoco subirán mucho"⁵⁸. Además, bajo la Unión Europea, en cuyo marco aumenta el carácter estabilizador de las políticas fiscales, la coordinación internacional de las mismas aconseja mantener su control nacional en el nivel central de Gobierno.

3- Por otra parte, la política fiscal debe coordinarse con la política monetaria para evitar que sus efectos lleguen a contrarrestarse. En este sentido, sería difícil llegar a dejar en manos de gobiernos inferiores al central el control sobre variables tan decisorias como el tipo de interés.

4- Por último, la política fiscal opera con déficits y superávits presupuestarios, lo cual acaba exigiendo una determinada política de deuda

⁵⁸ Ibid., pág. 13.

pública y los efectos de la misma son distintos a niveles de gobierno inferiores al central.

Hasta aquí quedan señaladas las razones principales por las que, según la postura ortodoxa de la teoría del federalismo fiscal, la función estabilizadora de la Administración Pública debería quedar atribuida al nivel central de Gobierno.

Según señala Goodspeed, así como en los últimos años la macroeconomía ha ido cambiando de forma importante, no ha pasado lo mismo con la teoría del federalismo fiscal, que en algunos aspectos quizá haya quedado obsoleta o, al menos, incompleta.

A pesar de las razones que se han señalado a favor de que la función estabilizadora se encuentre en manos de la Administración Central, Goodspeed afirma que existen lógicas diferencias en el grado de desarrollo y la especialización productiva entre las diferentes jurisdicciones. En este sentido, parece que cada área territorial descentralizada puede conocer mejor las causas de su mayor o menor desarrollo y de su mayor o menor desempleo como para asumir competencias estabilizadoras. Si bien tampoco hay que olvidar que, mediante esta asunción de competencias, los gobiernos descentralizados podrían llegar a buscar su desarrollo a expensas de los demás, tratando, por ejemplo, de atraer mediante bonificaciones fiscales o gastos específicos (subvenciones, infraestructuras, etc.) a empresas instaladas en otras zonas o regiones.

1.2.3. Función asignativa

Pasamos a analizar, por último, la función asignativa, en la que nos extenderemos más, dado que sobre ella versará el posterior análisis empírico del trabajo que nos ocupa.

Para el análisis de esta función seguiremos de cerca las aportaciones de los profesores Castells⁵⁹ y Carpio⁶⁰.

⁵⁹ CASTELLS, A.: Hacienda *Autonómica...*, op. cit., pp. 16-29.

⁶⁰ CARPIO GARCIA, M.: *La financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y la corresponsabilidad fiscal*, Universidad Autónoma de Madrid, febrero 1994, mimeo.

Analizando por último el problema de la asignación de recursos, según Oates⁶¹ podrían encontrarse cierta clase de bienes y servicios, para los que "un gobierno altamente centralizado es probable que sea mucho más adecuado para proporcionar niveles convenientes de output que un sistema de gobiernos locales". Así, por ejemplo, en la producción de misiles, "debería esperarse que tal bien público tuviera una producción inferior a la eficiente en un sistema de toma de decisiones descentralizadas", ya que "bajo una forma unitaria de gobierno..., se tomaría presumiblemente en cuenta el valor de una unidad marginal del bien público para los miembros de todas las comunidades.... Un gobierno central implicaría una mejor aproximación al nivel eficiente de output de los bienes públicos". No obstante, "aunque un funcionario del gobierno central está presumiblemente en una mejor posición para tener en cuenta el bienestar de todos los miembros de la sociedad, de ello no se deduce que haya que hacerlo así".

En definitiva, y como señala Roland Mc Kean⁶², son muchos los problemas que surgen al tratar de determinar qué niveles de gobierno deben tomar decisiones en cuanto a la provisión de bienes y servicios para maximizar la utilidad de los individuos. Además, según Mancur Olson: "la teoría económica proporciona una buena base para decidir entre las funciones que deben desempeñar los mercados libres y las que deben llevarse a cabo mediante la acción gubernamental o colectiva, pero no dice nada con respecto a qué tipo de gobierno o institución debería llevar a cabo las actividades que requieren acción colectiva. No dice si una función debería llevarla a cabo un gobierno local, estatal o central⁶³, mediante un autoridad u organización ad hoc, mediante una organización internacional o mediante otro tipo de institución. Ninguna otra disciplina tiene una teoría que pueda ser aquí de uso general"⁶⁴.

A pesar de las dificultades expuestas más arriba, es comúnmente aceptado, según la teoría clásica del federalismo fiscal, que la función asignativa del Sector Público corresponda a todos los niveles de gobierno: central, autonómico y local; el problema surge, como hemos señalado anteriormente, a la hora de delimitar las

⁶¹ OATES, W. E. (1972): *Federalismo fiscal...*, op. cit., pp. 24-26.

⁶² Cfr.: McKEAN, R.: *Public Spending*, Economic Handbook Series, ed. McGraw-Hill, Los Angeles, 1968, cap. 2.

⁶³ El nivel de gobierno central en Estados Unidos es el equivalente al autonómico en el caso español.

⁶⁴ MANCUR OLSON, JR.: "The principle of «fiscal equivalence»: The division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, mayo 1969, Ed. American Economic Association, Illinois, pág. 479.

competencias entre los tres niveles de Gobierno. A la hora de abordar este problema, la teoría clásica no ha logrado completamente una solución que asegure el objetivo de la asignación óptima de recursos.

Así, y supuestamente determinados los bienes y servicios que debe proveer el Sector Público, se trataría de buscar lo que, en el marco del federalismo fiscal, muchos autores denominan "constitución óptima" o tabla de asignaciones óptima entre este conjunto de bienes y servicios y los distintos niveles jurisdiccionales. En este sentido, para llegar a esta "tabla ideal" y conseguir determinar cual es el nivel de gobierno más apropiado para proveer un bien o servicio determinado, habría que tener en cuenta, como primera premisa, seis consideraciones:

1- La provisión central de bienes públicos puros permite minimizar el coste por persona al extender al máximo el número de beneficiarios, pero, en cambio, produce pérdidas de bienestar al unificar el nivel de provisión de forma independiente a las preferencias de los ciudadanos.

2- La existencia de bienes públicos locales hace aconsejable su provisión por niveles de gobierno de un ámbito jurisdiccional similar al de beneficiarios del bien público. En general es aconsejable que exista una equivalencia entre ambos, evitando los efectos externos.

3- En caso de que la producción de los bienes públicos sea realizada por la unidad gubernamental responsable de la provisión, la eventual existencia de economías de escala en la producción aconsejará la provisión del bien público por gobiernos de ámbito superior o, en su caso, la contratación de servicios privados.

4- Los costes de toma de decisión son muy elevados en caso de que exista una dispersión excesiva de unidades de gobierno, pero también lo son cuando un número muy reducido de unidades debe atender la provisión de muchos bienes y servicios a muchos ciudadanos.

5- Hay bienes públicos impuros, sometidos a costes de congestión, cuya provisión debe realizarse por el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de beneficiarios.

6- En cualquier caso, la existencia de sistemas políticos descentralizados mejora los mecanismos asignativos al establecer la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de mejores medios para revelar sus preferencias.

De esta manera, a la hora de plantearse el nivel jurisdiccional que deba encargarse de la provisión de un bien o servicio asignado al Sector Público, habría que ir sopesando las consideraciones más oportunas de las expuestas más arriba y acabar eligiendo el nivel adecuado para cada uno de los bienes y servicios a proveer.

Las «consideraciones de elección del gobierno óptimo», que han quedado expuestas más arriba, se fundamentan en diversas teorías y principios, a los que pasaremos revista a continuación, pero sin pretensiones de profundizar demasiado en ellos.

En primer lugar, según el *teorema de la descentralización*, formulado entre otros por Oates⁶⁵, "en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones. De este modo, el teorema establece, en ausencia de otros tipos de beneficios compensadores por el control centralizado, una presunción a favor de la hacienda descentralizada". Pero, en definitiva, esta opción por la descentralización compensará siempre que no haga subir los costes y ayude a captar mejor las preferencias de los individuos. Además, más necesaria será la existencia de una hacienda descentralizada cuanto más difieran las demandas entre regiones y más homogeneidad exista en cada una de ellas.

En segundo lugar, el *principio de equivalencia fiscal* dice que: es necesario internalizar los beneficios de los bienes y servicios públicos dentro de los límites de jurisdicción del gobierno que los presta, de este modo se trataría de conseguir que el ámbito geográfico de los beneficios del bien público coincidiera exactamente con el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la unidad de gobierno que realiza su provisión.

En este sentido, y según Mancur Olson⁶⁶, se podría hablar de tres posibles relaciones lógicas entre los «límites» de un bien colectivo y los límites del gobierno que los provee: 1) el bien colectivo tiene un alcance más allá de los límites del gobierno que los provee; 2) el bien colectivo alcanza sólo a parte de la circunscripción que lo provee; 3) los límites del bien colectivo son los mismos que los de la jurisdicción

⁶⁵ No es el objetivo de nuestro trabajo la demostración analítica de este teorema, para ello puede consultarse: OATES, W. E. (1972): *Federalismo fiscal...*, op. cit., pp. 81-92.

⁶⁶ Cfr.: OLSON, M.: "The principle of «fiscal equivalence»...", op. cit.

que lo provee. Un ejemplo típico del primer caso sería un gobierno municipal prestando un servicio con beneficios territoriales de ámbito más amplio, por ejemplo: descontaminación atmosférica. Un gobierno central que prestara un servicio como el de alumbrado público (con beneficios territoriales de ámbito más limitado) sería un ejemplo del segundo caso, en el que se generaría una «internalidad» y se alcanzaría un nivel subóptimo de provisión, ya que "si los beneficios son locales y los impuestos nacionales, incluso un bien colectivo que comporte unas ganancias mucho mayores que sus costes creará más perdedores que ganadores"⁶⁷. Un ejemplo del tercer caso serían los bienes públicos de ámbito territorial restringido (bienes públicos locales) en los que se daría la coincidencia exacta deseada entre el ámbito de los beneficiarios y el del nivel jurisdiccional de provisión.

De las tres posibles relaciones descritas más arriba, parece deseable, y óptimo desde el punto de vista de la provisión de recursos, optar por la tercera de ellas. El problema es que, la correspondencia ideal descrita en este caso raramente llega a darse: nunca una unidad de Gobierno podrá internalizar completamente los beneficios de la actividad que realiza. Si bien, por otra parte, el objetivo de internalización de las externalidades tampoco puede ser aplicado mecánicamente: quizá, a veces, pueda compensar perder la equivalencia fiscal con el fin de atender preferencias claramente diferenciadas territorialmente, aunque ello conlleve externalidades; además, tampoco olvidemos lo necesaria que puede resultar la complementariedad regional en la producción de determinados bienes públicos. En estos casos, la posible pérdida de equivalencia fiscal al sobrepasar los beneficios el ámbito regional (externalidades) se podría compensar mediante subvenciones complementarias proporcionales.

En tercer lugar, a la hora de hablar de la provisión de servicios públicos por parte de la Administración Pública, la existencia de *economías de escala* podría aconsejar la provisión centralizada en algunos de estos servicios. En cambio, según Gordon Tullock⁶⁸, del Instituto Politécnico de Virginia, "no podemos elegir nuestra unidad política en términos de eficiencia productiva para una actividad particular". Pueden darse economías de escala en el consumo, que hagan disminuir el coste por ciudadano al subir el tamaño del grupo consumidor; o en la producción que hagan

⁶⁷ Ibid., pp. 482-484.

⁶⁸ TULLOCK, G.: Comentarios a "Local decentralization and the theory of optimal government" de Jerome Rothenberg del Instituto Tecnológico de Massachusetts, en: MARGOLIS, J.: *The analysis of public output*, Ed. National Bureau of Economic Research, New York, 1970, pág. 65.

bajar el coste por unidad al subir la producción. Pero, si los bienes y servicios pueden ser adquiridos a un productor especializado, entonces las economías de escala dejan de tener relevancia en la decisión sobre el tamaño de la unidad gubernamental.

El cuarto principio en el que se podría decir que se fundamentan las consideraciones de elección del gobierno óptimo, dentro de la función asignativa que estamos estudiando, es la *teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción*, que tiene su origen en la teoría económica de los clubs de Buchanan⁶⁹, desarrollada posteriormente por autores como Berglas y Pines⁷⁰ o Scotchmer y Wooders⁷¹.

Según Buchanan: "todavía no se ha desarrollado ninguna teoría general que cubra por entero todo el espectro de posibilidades de propiedad-consumo, que abarque desde la actividad puramente privada o individualizada, de una parte, a la actividad puramente pública o colectiva por otra. Uno de los eslabones que faltan aquí es «una teoría de los clubs»⁷², una teoría de las sociedades cooperativas, que incluya como variable por determinar la extensión de los derechos de propiedad-consumo de diferentes grupos de personas. La experiencia nos revela cada día la existencia de grupos preferidos u «óptimos» para casi cualquier actividad a la que nos dediquemos, y que el tamaño de esta sociedad varía según factores económicos:...para un bien puramente privado, el número deseable de socios de un club resulta claramente de una persona o una familia (unidad), mientras que el grupo óptimo para compartir un bien puramente público...comprende un número infinitamente grande de miembros...La cuestión central de una teoría de los clubs consiste en determinar el margen de socios o asociados, es decir, el tamaño más deseable para compartir costes y consumo, respecto a los bienes públicos"⁷³.

Con respecto al tipo óptimo de Club, según Brueckner: "...cuando los «tipos de trabajo» no son esenciales en la producción, una configuración de Club

⁶⁹ BUCHANAN, J. M.: "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, febrero 1965, pp. 1-14; v.c. en : *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

⁷⁰ BERGLAS, E. and PINES, D.: "Clubs, local public goods and transportation models: A synthesis", *Journal of Public Economics*, 15, 1981.

⁷¹ SCOTCHMER, S. and WOODERS, M.: "Competitive equilibrium and the core in club economies with nonanonymous crowding", *Journal of Public Economics*, 34, 1987.

⁷² No profundizamos aquí en el desarrollo empírico de esta teoría, sólo exponemos someramente su enunciado teórico.

⁷³ BUCHANAN, J. M.: "An Economic Theory of Clubs"..., op. cit., pág. 353.

homogéneo puede ser óptima a pesar de la presencia de trabajos complementarios. Los clubs homogéneos son óptimos cuando la complementariedad es débil o cuando las preferencias son sustancialmente diferentes"⁷⁴.

La teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción y, en cierto modo, también su originaria teoría de los clubs, expuesta más arriba, abordan el caso especial de los bienes públicos impuros, en los cuales el ámbito teórico de beneficiarios no es ilimitado. De esta manera, la teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción tratará de determinar⁷⁵ el volumen de población que maximiza los beneficios, que se pueden obtener por la provisión -de un determinado nivel- del bien o servicio público de que se trate, y minimiza los costes, considerando constante el nivel de provisión real.

Los problemas en la provisión de bienes públicos impuros aparecen cuando, a partir de un nivel determinado de output, puede surgir la congestión, ante la cual, o bien se aumenta la provisión y el coste para intentar cubrir las necesidades de todos los individuos, o bien se disminuye la calidad del bien o servicio ofrecido. Según Oates: "el «parámetro de congestión» mide el alcance de la aglomeración asociada al aumento del grupo que consume el bien". No obstante, él sugiere que: "la relación positiva observada entre el tamaño de la población y el gasto en servicios públicos locales podría ser el resultado, no ya de la aglomeración, sino del aumento de la tasa de servicios provistos en las grandes jurisdicciones"⁷⁶.

Como conclusión, decir que un bien público impuro deja de tener sentido desde una perspectiva geográfica. Poco importa que territorialmente sus beneficios puedan extenderse a todo un territorio, si el tamaño óptimo de población al que debe ser prestado corresponde a sólo una parte del mismo.

Continuando los comentarios a la función asignativa, parece conveniente señalar, en quinto lugar y brevemente, algo sobre el mecanismo que conduce a la toma de decisión colectiva, para ello resulta necesario hacer referencia al *modelo de*

⁷⁴ BRUECKNER, JAN K.: "Tastes, Skills, and Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 35, marzo 1994, pág. 201.

⁷⁵ Para un análisis empírico de la cuestión ver: CASTELLS, A. (1988): *Hacienda Autonómica...*, op. cit., pp. 24-26.

⁷⁶ OATES, W. E.: "On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 24, julio 1988, pp. 85-94.

*Tiebout*⁷⁷. El problema, generalmente conocido, en cuanto a la provisión de bienes públicos por parte de cualquier nivel de Gobierno es la falta de mecanismos, salvo los políticos, para conocer las preferencias individuales; de esta forma, Tiebout dice que "el consumidor, en cierto sentido, se encuentra rodeado por un Gobierno cuyo objetivo consiste en averiguar sus deseos de bienes públicos haciéndolo tributar de acuerdo con estas preferencias"⁷⁸.

El modelo de Tiebout se basa en una serie de condiciones: 1) los consumidores-votantes son plenamente móviles; 2) conocen perfectamente las diferencias entre las estructuras de ingresos y gastos de las diversas jurisdicciones; 3) existe un gran número de comunidades en las que puede residir; 4) no consideramos las restricciones derivadas de las posibilidades de desempleo; 5) los servicios públicos suministrados no muestran economías y deseconomías externas entre comunidades; 6) para cada estructura de servicios comunitarios fijada, existe un tamaño óptimo de la comunidad; 7) las comunidades que están por debajo del tamaño óptimo intentarán atraer nuevos residentes, con el fin de disminuir los costes medios. Dadas estas condiciones, se produciría una movilidad interjurisdiccional de los ciudadanos, la cual les permitiría revelar sus preferencias por los bienes públicos ("votar con los pies") desplazándose a aquella jurisdicción donde les ofrecen la oferta impuestos-servicios públicos que mejor se adapta a sus preferencias. "Cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor sea la varianza entre ellas, tanto más se aproximará el consumidor a la realización plena de su posición de preferencia"⁷⁹

Pero como señala Antoni Castells en la obra que nos está sirviendo de punto de referencia en este subapartado⁸⁰, la ausencia de realismo de las condiciones del modelo de Tiebout ha sido duramente cuestionada. Así, "la libre movilidad entre jurisdicciones no necesariamente debe conducir a una situación óptima. Puede ocurrir...que previamente se haya producido un movimiento interjurisdiccional de localización de factores que conduzca a una situación óptima caracterizada por la existencia de diferencias en la base imponible global. Un movimiento posterior

⁷⁷ Cfr.: TIEBOUT, Ch. M.: "A pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 1956; v.c. en *Hacienda Pública :Española*, 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, op. cit.

⁷⁸ Ibid., pág. 325.

⁷⁹ Ibid., pág. 327.

⁸⁰ Cfr.: CASTELLS, A. (1988): *Hacienda Autónoma...*, op. cit.

inducido fiscalmente tendrá efectos perversos asignativamente"⁸¹. Por otro lado, nadie asegura que el mecanismo asignativo llevado a cabo por parte de los consumidores, pueda ser correspondido por parte de la oferta.

Por último, Boadway⁸² da otros argumentos que pueden apoyar los expuestos anteriormente. Entre ellos:

1- Existen factores productivos que son inmóviles interjurisdiccionalmente hablando.

2- En algunos casos pueden influir más las rentas de los individuos que sus gustos a la hora de la movilidad. Las personas de menores rentas acudirán a comunidades más ricas dado el menor coste de los bienes y servicios en ellas.

3- La movilidad podría llegar a producir congestión en el suministro de bienes y servicios (más aún en bienes públicos impuros) en algunas jurisdicciones.

Expuestas hasta ahora las consideraciones que hemos creído oportunas acerca de la llamada "tabla ideal" de correspondencias entre los distintos niveles de Gobierno y los diferentes bienes y servicios a proveer o asignar por parte de la Administración Pública, hemos reconocido de este modo la legitimidad de cualquier nivel de Gobierno a la hora de llevar a cabo la función asignativa; no obstante, Buchanan profundiza en el hecho de que "las funciones asignativas pueden ser desempeñadas por las unidades locales de gobierno si los apropiadamente definidos ámbitos de características públicas están espacialmente limitados y si los desparramientos jurisdiccionales no son significativos"⁸³. Pero, en definitiva, "un sector público descentralizado posee diversas características económicamente deseables. Primera, proporciona un medio a través del cual pueden ajustarse los niveles de consumo de ciertos bienes públicos a las preferencias de un subconjunto de la sociedad...Segunda,...al dar lugar a presiones competitivas..., puede aumentar tanto

⁸¹ Ibid., pp. 27-28

⁸² Cfr.: BOADWAY, R.W. and WILDASIN, D.E.: *Public Sector Economics*, Ed. Little, Brown and Company, Boston, 1984.

⁸³ BUCHANAN, J. M.: "Who should distribute what in a Federal System", en H.M. Hochman y G.E. Peterson (eds.). *Redistribution through public choice*, Columbia University Press, 1974; v.c. en *Hacienda Pública Española*, 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 363.

la eficiencia estática como la dinámica en la producción de bienes públicos. En tercer lugar, un sistema de gobiernos locales puede proporcionar un contexto institucional que estimule una mejor adopción de decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costes de los programas públicos"⁸⁴.

Por último, nos gustaría concluir el estudio de la función asignativa expresando nuestra propia conclusión con palabras del profesor Salinas Sánchez: "...en muchos casos la difusión de los beneficios derivados del suministro de bienes públicos no puede ser definida tanto en términos geográficos como en términos de «clientelas». En estos casos, la delimitación de un campo geográfico bajo la jurisdicción de un gobierno inferior (regional o local) resulta irrelevante. En base a ello, se defiende que es más adecuada una descentralización de competencias entre diversas unidades de Gobierno «funcionales» -con responsabilidades sobre una función o actividad particular- que entre unidades de gobierno «geográficas» -con responsabilidades sobre una determinada área geográfica-"⁸⁵.

1.2.4. La dinámica del federalismo fiscal

En nuestro estudio del federalismo fiscal hemos tratado, hasta ahora, de analizar por separado las funciones encomendadas a la Administración pública en toda economía desarrollada, así como el nivel de Gobierno más apropiado para desempeñar cada una de ellas. Pero este análisis no ha dejado de ser estático, cuando el federalismo fiscal es un hecho básicamente dinámico: el proceso de cambio en la estructura económica y social de un país tiene importantes implicaciones para la organización y funcionamiento del Sector Público; por ello, y siguiendo a Wallace E. Oates⁸⁶, creemos necesario pasar una breve revista a los factores centralizadores y descentralizadores que influyen en el "grado" de federalismo fiscal en cada momento.

Según este autor, podríamos mencionar como "factores-tendencias" centralizadores, entre otros:

⁸⁴ OATES, W.E. (1972): *Federalismo fiscal*,..., op. cit., pp. 30-31.

⁸⁵ SALINAS SANCHEZ, J. (1991): *Economía política del federalismo fiscal español*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 100, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. 42.

⁸⁶ Cfr.: OATES, W.E. (1972): *Federalismo Fiscal*..., op. cit.

1- La continua movilidad de los individuos dentro de la nación lleva a cuestionarse el dejar en manos locales los programas públicos que influyen en la formación del capital humano, dado el inevitable impacto del sistema educativo de un área en otras comunidades.

2- El aumento del nivel de renta per cápita de cada país con el desarrollo económico, el cual provoca aumentos en la demanda de programas fiscales redistributivos, que, en un principio, deberían partir de un gobierno central.

3- "...la creciente movilidad, información y riqueza que acompaña al desarrollo económico tiende a reducir el campo de las políticas presupuestarias independientes llevadas a cabo por los niveles de gobierno descentralizado..."⁸⁷.

4- "...también es posible que el progreso técnico a lo largo del tiempo permitirá una provisión centralizada más efectiva de ciertos servicios públicos..."⁸⁸.

De esta forma, podríamos pensar que "...el federalismo es básicamente una forma de gobierno inestable, representando parte de un proceso de ajuste que lleva al establecimiento de un sistema unitario"⁸⁹. Pero, esta postura que Oates menciona acudiendo a otros autores, no hay que interpretarla, según él, de modo radical, ya que la probabilidad de una creciente centralización del sector público no es inflexible. En este sentido, algunas tendencias descentralizadoras serían:

1- En la medida en que el modelo de Tiebout es cierto, la creciente posibilidad de movimiento de los individuos, fruto del desarrollo económico, debería facilitar la formación de jurisdicciones compuestas por ciudadanos con gustos similares por los servicios públicos.

2- El crecimiento de la renta puede ser factor descentralizador, ya que también "...cuando la renta y los niveles generales de preparación

⁸⁷ Ibid., pág. 293-294.

⁸⁸ Ibid., pág. 294.

⁸⁹ Ibid., pág. 290.

umentan con el tiempo, una organización más descentralizada del sector público puede llegar a ser apropiada..."⁹⁰ y menos costosa.

A la vista de la exposición hecha hasta ahora, parece evidente que el federalismo fiscal no es una fase transitoria en el movimiento hacia un sistema de hacienda unitaria y, sobre todo, queda patente el que es un hecho dinámico: "...como muchos científicos políticos han destacado, el sistema federal... ha cambiado muy significativamente a lo largo del tiempo; el federalismo ha demostrado de hecho ser una forma de gobierno altamente adaptable"⁹¹. No obstante, según Oates, los instrumentos de análisis económico tampoco están perfectamente adaptados para examinar los efectos de alternativas sutiles, tales como la combinación de participaciones gubernamentales. En este sentido, y precisamente porque la organización de la hacienda a niveles múltiples es cada vez más compleja, es más importante por ello tener modelos básicos de distribución de funciones entre jurisdicciones que nos ayuden a comprender tales complejidades.

La conclusión de Oates es que, si bien la centralización podrá crecer en programas básicamente redistributivos, la hacienda descentralizada tiene posibilidades de importantes beneficios públicos, por lo que es probable que continúe entre nosotros.

Nuestra conclusión es que, si bien han pasado ya casi treinta años desde que en 1972 Oates habló de la dinámica del federalismo fiscal, expuesta más arriba, nos parece que sus explicaciones son hoy día plenamente actuales y ayudan a entender mejor el panorama actual de la descentralización de poder entre los distintos niveles de gobierno. Lo único que, en nuestra opinión, Oates no termina de hacer el hincapié suficiente es en el hecho de que, como señala el profesor Salinas, "...el federalismo fiscal es un fenómeno fundamentalmente político. En consecuencia, todo el razonamiento de la teoría tradicional constituye un planteamiento teórico incompleto donde se echa en falta un dato sustancial para cualquier tipo de conclusión normativa, a saber: ¿qué tipo de proceso político, el desarrollado a nivel central o el desarrollado de forma descentralizada, es más adecuado para «revelar» las preferencias de los ciudadanos y para modelar los «outputs» gubernamentales de una forma más acorde con las mismas?"⁹².

⁹⁰ Ibid., pág. 299.

⁹¹ Ibid., pág. 310.

⁹² SALINAS SANCHEZ, J.: *Economía política del federalismo fiscal...*, op. cit., pág. 42.

1.2.5. Actualidad de la teoría del federalismo fiscal

Hasta ahora hemos examinado los aspectos centrales del federalismo fiscal a partir del modelo dominante, o también llamado "modelo TOM", al fundamentarse en tres autores claves estudiados en los apartados precedentes: Tiebout, Oates y Musgrave. Pero, según señala el profesor Melguizo⁹³, dados los avances empíricos de los últimos años, cabe dudar de la consistencia global del "modelo TOM"; no obstante, no se ha elaborado aún un modelo alternativo, aunque ya existen elementos suficientes para articular propuestas innovadoras. "Los temas centrales que configuran la teoría del federalismo fiscal -atribución de funciones entre niveles de gobierno, asignación impositiva, transferencias intergubernamentales- aparecen así, en una situación de crisis conceptual y teórica sin que el modelo emergente se consolide y pueda reemplazar las categorías analíticas del modelo dominante en su globalidad"⁹⁴.

Aunque no existe en la actualidad un claro modelo alternativo al "modelo TOM", sí convendría realizar algunas apreciaciones. De esta forma, según Melguizo: "cualquier aparato autonómico distinto comporta, necesaria y correlativamente, propuestas realmente alternativas respecto a los sistemas de reparto de ingresos o asignación fiscal, la comprensión de la naturaleza real de las transferencias intergubernamentales o los procesos de (des)centralización de los aparatos estatales, interdependientes entre sí. Es decir, comporta un modelo alternativo de federalismo fiscal. En este modelo alternativo y a partir del sistema institucional vigente en España (Constitución, Estatutos de Autonomía de régimen común, LOFCA), cobran toda su relevancia los recargos en impuestos estatales (IRPF y Patrimonio), el endeudamiento autonómico, así como la empresa pública y la planificación regional. Entre los programas de investigación actuales es prácticamente inexistente...una línea de trabajo que entronque el tema del federalismo fiscal con el modelo de las funciones económicas del Estado, en las formas sociales de capitalismo avanzado"⁹⁵. Más recientemente han surgido otros estudios que complementan, de alguna forma, el modelo *clásico* de federalismo fiscal, por ejemplo, el de Yingyi Qian & Barry R. Weingast⁹⁶, o el de Joan Rosselló Villalonga⁹⁷.

⁹³ Cfr.: MELGUIZO SANCHEZ, A.: *Federalismo Fiscal. Una «guía de lectura»...*, op. cit.

⁹⁴ Ibid., pág. 71.

⁹⁵ Ibid., pág. 72.

⁹⁶ QIAN, Y. & WEINGAST, B.R.: "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4., 1997.

Por último, no podemos olvidar como, en la actualidad, ideas como federalismo fiscal, descentralización o distribución de competencias, no pueden ser analizadas sólo desde un contexto nacional, sino integradas en el marco de la Comunidad Europea; así, como señalaban los profesores Melguizo y Utrilla de la Hoz⁹⁸, en nuestro país el proceso de descentralización se ha complicado al tener que simultanearse con la integración europea. Pero no sólo eso, sino que además, según Clint Bolick⁹⁹, la tendencia de la Unión Europea es llegar a un federalismo europeo entre los países de la Comunidad, teniendo como base el sistema federal americano, con lo que el término «federalismo» adquiere enfoques más amplios. En palabras de Michael Burgess¹⁰⁰: "el federalismo y las federaciones del futuro deben ser lo suficientemente flexibles e innovadoras como para respaldar el orden y la estabilidad en sociedades más complejas y exigentes".

⁹⁷ ROSSELLÓ VILLALONGA, J.: "Non-Institutional Federalism in Spain", *Working Paper*, No. 4, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.

⁹⁸ Cfr.: MELGUIZO SANCHEZ, A.; UTRILLA DE LA HOZ, A.: *El Federalismo Fiscal en Europa*, documentos de trabajo, nº 49/1989, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

⁹⁹ Cfr.: BOLICK, C. (1994): *European Federalism: Lessons from America*, Occasional Paper 93, Ed. The Institute of Economic Affairs, London.

¹⁰⁰ BURGESS, M. and GAGNON, ALAIN-G.: *Comparative Federalism and Federation*, ed. Harvester Wheatsheaf, Great Britain, 1993, pág. 246.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONCEPTO DE HACIENDA REGIONAL: UNA REFERENCIA HISTÓRICA

En España la Constitución de 1978 establece un modelo de Estado intermedio, ni federal ni centralista, denominado «Federalismo Cooperativo», cuyo elemento fundamental y novedoso es el de la Comunidad Autónoma que, junto al municipio y la provincia, constituye el entramado básico de la organización territorial del Estado¹⁰¹.

Llevaremos a cabo en este capítulo un breve análisis de la evolución histórica de los niveles descentralizados de la Administración Pública por debajo del nivel central o, como denomina el profesor Solé Villalonga¹⁰², niveles de las Haciendas Territoriales: empezando por las Comunidades Autónomas y siguiendo con un análisis parcial del Sector Público Local, el cual está compuesto por¹⁰³: a) Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares; b) Comarcas; c) Áreas Metropolitanas; d) Ayuntamientos; e) Otras Entidades Locales (Mancomunidades, Agrupación de Municipios, Entidades Locales Menores). De todas las entidades enunciadas, y por lo

¹⁰¹ Cfr.: JIMENEZ ARIAS, M. DEL C.; LAGOS RODRIGUEZ, M. G.: "La Hacienda en los Estatutos de Autonomía. El caso de Castilla-La Mancha", en *XVIII Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Toledo, 1992, mimeo.

¹⁰² Cfr.: SOLE VILLALONGA, G.: "Las Haciendas Locales en la Ley de Bases del Estatuto", *Revista de Estudios de la Vida Local*, Año XXXV, nº 192, octubre - diciembre 1976, Madrid, pág. 725.

¹⁰³ DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Censo de entes 1997. Sector Público Local*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1997.

que respecta al análisis histórico, centraremos nuestro desarrollo en el estudio del municipio.

2.1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Para la realización del apartado que nos ocupa seguiremos, sobre todo, la monografía nº 89 del Instituto de Estudios Fiscales de Torres Cobo¹⁰⁴ y la obra de Simón de Tobalina¹⁰⁵.

Nuestro objetivo es analizar la evolución de la Comunidad Autónoma desde donde, históricamente hablando, la podríamos entender como tal hasta la situación actual.

Los primeros indicios de división del Estado español en unidades territoriales menores aparecen ya con los diversos "movimientos regionalistas" del siglo XIX, los cuales se van sucediendo hasta la verdadera "explosión descentralizadora" en 1978, con la que las unidades territoriales inmediatamente inferiores al Estado unitario comienzan a denominarse "Comunidades Autónomas". En este sentido, en 1833 se registran los primeros movimientos autonómicos claros en el País Vasco, los cuales son seguidos por regiones como Galicia, sobre todo a raíz de la tendencia centralista de la ley de 8 de enero de 1845.

Los motivos expuestos más arriba dieron lugar al surgimiento de varios intentos regionalizadores. El primero se atribuye a don Patricio de la Escosura que promulgó el decreto de 29 de septiembre de 1847, el cual dividía la península en once Gobiernos generales¹⁰⁶, quedando sin alterar las Islas Baleares y las Canarias; pero la

¹⁰⁴ TORRES COBO, F (1990): *El Sistema de Financiación...*, op. cit.

¹⁰⁵ SIMON DE TOBALINA, J.L. de (1981): *El Estado Autonómico y sus matices federales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

¹⁰⁶ Estos once Gobiernos generales eran: Castilla la Nueva; capital Madrid; comprende las provincias de Madrid, Cuenca, Segovia, Guadalajara, Toledo y Ciudad Real. Cataluña; capital Barcelona; comprende las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona. Andalucía; capital Sevilla; comprende las provincias de Sevilla, Córdoba, Cádiz y Huelva. Valencia y Murcia; capital Valencia; comprende las provincias de Valencia, Murcia, Alicante, Albacete y Castellón. Galicia; capital La Coruña; comprende las provincias de La Coruña, Pontevedra, Lugo y Orense. Aragón; capital Zaragoza; comprende las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel. Granada; capital Granada; comprende las provincias de Granada, Málaga, Almería y Jaén. Castilla la Vieja, capital Valladolid; comprende las provincias de

política de aquel año acabó dejando en suspenso este decreto. Hubo que esperar a la situación más liberal del gobierno de Posada Herrera¹⁰⁷, cuando el ministro don Segismundo Moret presentó el proyecto de ley de 6 de enero de 1884, con el que se distribuía la jurisdicción administrativa y política de la península e islas adyacentes en quince regiones¹⁰⁸ que venían a coincidir con la división judicial en Audiencias Territoriales; mas, sustituido el gobierno de Posada Herrera por el de Cánovas del Castillo y dados los problemas -entre otros el aumento del gasto- que llevaba consigo tal proyecto, éste fracasó. El tercer y último proyecto regionalizador del siglo XIX fue presentado en septiembre de 1891 por el ministro don Francisco Silvela, el cual argumenta el fracaso de los dos intentos anteriores a la falta de asistencia que recibía el gobernador de la región natural; por ello su proyecto incluye un Consejo regional que asiste al gobernador y acomete también una nueva división territorial. No obstante, este proyecto tampoco llegó a cuajar, dada la sustitución del ministro Silvela en noviembre de ese año.

Después del fallido tercer intento de regionalización, se cambió el sistema mediante la autorización de constituir Mancomunidades provinciales como único camino posible para iniciar la solución del proyecto regional. Aún con todo, este nuevo camino emprendido no estuvo, ni mucho menos, libre de dificultades y pasaron varios años desde que en 1907 comienza el gran debate sobre la reforma de nuestro Régimen Local con el proyecto de Maura hasta que tal debate se concreta en el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, el cual podría decirse que fue la única solución regionalista que podemos encontrar en todo el reinado de Alfonso XIII e incluso más

Valladolid, León, Palencia, Salamanca, Zamora, Avila y Oviedo. Extremadura; capital Badajoz; comprende las provincias de Badajoz y Cáceres. Cantabria; capital Pamplona; comprende las provincias de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Burgos; capital Burgos; comprende las provincias de Burgos, Santander, Logroño y Soria.

¹⁰⁷ Es importante recordar que entre el primer proyecto regionalizador de 1847 y el segundo de 1884 tiene lugar un hecho importante y es que, después de más de siglo y medio de monarquía férreamente centralizada por la Casa de Borbón, la revolución de 1868 terminó transitoriamente con el reinado de dicho dinastía y con los postulados sobre los cuales se fundaba. Todo acabó con la formación del primer gobierno republicano el 11 de febrero de 1873, hecho que ayudó al segundo proyecto regionalizador.

¹⁰⁸ Estas quince regiones comprendían las provincias siguientes: Aragón: Huesca, Logroño, Zaragoza. Asturias: León y Oviedo. Baleares, Canarias, Castilla la Vieja: Burgos, Palencia, Santander y Soria. Cataluña: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Extremadura: Cáceres, Badajoz y Ciudad Real. Galicia: Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. Granada: Almería, Granada, Jaén y Málaga. Madrid: Guadalajara, Madrid y Toledo. Murcia: Albacete, Alicante y Murcia. Sevilla: Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla. Valencia: Castellón, Cuenca, Teruel, Valencia. Valladolid: Avila, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora. Vascongadas: Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

ampliamente desde la Restauración hasta la segunda república¹⁰⁹. Pocas semanas después de que fuera publicado este Real Decreto las diputaciones provinciales catalanas presentaron su proyecto de Estatuto por el que había de regirse su mancomunidad, constituyéndose definitivamente la mancomunidad de Cataluña el 6 de abril de 1914 a raíz del Real Decreto de 26 de marzo, la cual pasaba a detentar la competencia sobre los servicios de las diputaciones mancomunadas (Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona). En el resto del Estado español existieron proyectos de Mancomunidades, como la castellana que estaría formada por: Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Burgos, Logroño, Soria, Segovia y Avila; y la aragonesa o del Ebro, que sería una mancomunidad puramente económica, comprendiendo: La Rioja, Navarra y Aragón. Pero el Estatuto provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925 dejó sin vigor la Mancomunidad catalana y el mantenimiento de la autorización a mancomunarse acabó siendo letra muerta de una aparente vía de descentralización territorial que en el fondo estaba muy lejos de responder al auténtico programa dictatorial imperante en aquella época.

Como ha quedado reflejado más arriba, este segundo "camino regionalizador" no prosperó demasiado, con lo que se dio de lado en España a la solución intermedia entre un régimen centralizado y un régimen de autonomías regionales. No obstante, la experiencia de la Mancomunidad catalana, pese a su limitación de funciones y recursos, fue valedera para graduar el camino hacia la constitución de comunidades autónomas.

Lo que sí parece claro, analizados hasta ahora los intentos regionalizadores del siglo XIX y visto lo acaecido a primeros del siglo XX con el intento de constituir Mancomunidades provinciales, es que, haciendo una comparación entre estos intentos y la composición actual y vías de acceso al Estatuto de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas (que se analizará más adelante), se advierte que hay Comunidades con una tradición histórica, como por ejemplo la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco que tienen fueros con origen en la Edad Media (siglos XI y XII) y que mantienen una homogeneidad en su composición territorial tanto en el proyecto de 1847 (denominación de la Comunidad: Cantabria, composición: Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) como en el de Posada Herrera de 1884 (denominación de la Comunidad: Vascongadas, composición: Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya).

¹⁰⁹ Para más información sobre el proyecto regionalista entre el último intento del siglo XIX en 1891 y el mencionado durante el reinado de Alfonso XIII, puede consultarse el capítulo IV de la obra de SIMON TOBALINA..., op. cit.

Esto podría justificar el acceso al Estatuto Autonómico como Comunidad Foral en el caso de Navarra, y vía nacionalidades históricas del art. 151 de la Constitución de 1978 para el caso del País Vasco. Un caso opuesto sería, por ejemplo, las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Madrid, en las que ni existe tradición histórica ni homogeneidad en su composición; basta comparar su trayectoria autonómica en los proyectos de 1847 y 1884. Parece así justificable su acceso al Estatuto Autonómico por la vía lenta del art.143.

Con la proclamación en Madrid de la Segunda República española el 14 de abril de 1931, el panorama autonómico vuelve a recibir un impulso positivo; de hecho se elaboró la Constitución de 9 de diciembre¹¹⁰, en cierto modo bajo la preocupación de dar una solución al "problema catalán"; de esta forma, el Estatuto de Cataluña fue aprobado el 9 de septiembre de 1932 y reafirmado en 1936 con dos Decretos, siendo esta región la primera que accede al autogobierno. El definitivo Estatuto vasco (que no incluía a Navarra) fue aprobado en plena guerra civil¹¹¹ el 1 de octubre de 1936. En las otras regiones de España, sobre todo en las que tenían alguna tradición nacionalista, la explosión autonomista también se notó; por ejemplo, en Galicia sus estatutos ya se habían votado varias veces de forma positiva entre 1931 y 1945; en otras regiones como Aragón, el Reino de Valencia, Andalucía, las Islas Baleares, Asturias y el Archipiélago Canario no se llegó a ningún Estatuto autonómico definitivo entre 1930 y 1939.

Tras la guerra civil española, el régimen franquista suprimió las autonomías existentes, inaugurándose un período de centralismo absoluto, hasta tal punto que como señala Max Gallo¹¹², los movimientos nacionales vasco y catalán, que renacen a raíz de la mejora industrial de estas regiones entre 1957 y 1959, tampoco consiguen un replanteamiento del problema autonómico.

Hubo que esperar al 19 de noviembre de 1975, un día antes de la muerte del general Franco, para que las Cortes orgánicas aprobaran la Ley de Bases del Estatuto

¹¹⁰ Esta Constitución decía en su artículo 8º: "El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de Autonomía". Del artículo 11 se desprende que vuelven a ser las provincias las protagonistas en la formación de regiones.

¹¹¹ De hecho, como señala TORRES COBO, F. (1990): *El Sistema de Financiación...*, op.cit., pág. 21: "...en el período de tres años que dura la guerra civil surge por vez primera el hecho regional tal como hoy lo entendemos".

¹¹² GALLO, MAX (1971): *Historia de la España franquista*, Ed. Ruedo Ibérico, Francia. Versión original: *Histoire de l'Espagne franquiste* por Robert Laffont, París, 1969.

de Régimen Local, la cual empieza a permitir la asociación de provincias para el adecuado planteamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común propias de su competencia, con el fin de promocionar el desarrollo regional e interprovincial. No obstante, esta ley aún no da "vía libre" a la formación de verdaderas regiones autónomas, sino que son asociaciones provinciales con fines bastante específicos. De este modo, entre el 20 de noviembre de 1975 y la aprobación de la Constitución el 6 de diciembre de 1978, la insatisfacción en las diversas regiones es generalizada, si bien más evidente en Cataluña y el País Vasco, ya que en otras regiones como, por ejemplo, Castilla y León o Castilla-La Mancha no estaba tan clara la composición provincial de la región, hecho que sirve a Simón Tobalina para argumentar que: "...el primer paso en el camino de las autonomías debió ser -ya es agua pasada que no mueve molino- el de las mancomunidades provinciales que nos hubieran permitido conocer el espíritu regional -o su inexistencia- de las provincias, teniendo muy en cuenta que a ellas otorga la Constitución la prerrogativa de iniciar el camino de la formación de regiones"¹¹³. Hecho que también apoya nuestro razonamiento expuesto unos párrafos más arriba, en la línea según la cual Comunidades Autónomas con menos tradición autonómica y una composición provincial menos clara hayan accedido a la autonomía por la "vía lenta del art. 143".

La verdadera explosión autonómica se produce al fin con la Constitución de 6 de diciembre de 1978¹¹⁴, la cual en su Título VIII, el más debatido y que lleva por epígrafe: "De la Organización Territorial del Estado", dedica el capítulo 3º a las Comunidades Autónomas. El artículo 137 dice: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". El único precedente de este artículo lo encontramos en el artículo 8º de la constitución republicana de 1931, comentado en páginas anteriores.

Un aspecto que resalta Simón Tobalina¹¹⁵ con respecto a nuestra actual Constitución de 1978 es que ésta, a primera vista, no define los conceptos de región y de nacionalidad, ni los distingue con claridad. No obstante al analizar las distintas

¹¹³ SIMON TOBALINA, J.L. de (1981): *El Estado Autonómico y...*, op. cit., pág. 132.

¹¹⁴ Entre las numerosas ediciones de nuestra actual Constitución, puede consultarse, por ejemplo, la obra de: LOPEZ GUERRA, L. (1987): *Constitución Española*, Ed. Tecnos, Madrid.

¹¹⁵ Op. cit., pág. 139.

"sendas hacia la autonomía", éstas acaban respondiendo implícitamente a esta diferenciación.

Siguiendo, en parte, la síntesis llevada a cabo por el profesor Tamames¹¹⁶ y el manual de los profesores Teresa López y Alfonso Utrilla¹¹⁷, en la Constitución de 1978 se puede decir que, de forma amplia, quedaron señaladas cinco vías para constituir "comunidades regionales autónomas":

Nacionalidades históricas del art. 151:

Para ellas, a diferencia de las otras autonomías, supuso la asunción de forma inmediata de todas las competencias previstas en el art. 148¹¹⁸, sin más que plantearlo sus órganos preautonómicos¹¹⁹. Por esta vía accedieron, en un principio: Cataluña y Galicia, pues estas dos regiones ya antes del 18 de julio de 1936, durante la Segunda República, habían votado mayoritariamente y de forma positiva sus respectivos estatutos. Esta senda de acceso había quedado prevista en la disposición transitoria segunda de la Constitución¹²⁰. También en esta vía acceso cabría incluir a la Comunidad Foral del País Vasco.

Vía especial del art. 151:

Se incluye aquí a la región de Andalucía que, sin haber plebiscitado ningún estatuto antes del 18 de julio de 1936, escogió la vía del art. 151 de las nacionalidades

¹¹⁶ TAMAMES, R. (1995): *La Economía Española 1975-1995*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, pp. 380-382.

¹¹⁷ LOPEZ LOPEZ, M.T. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2000): *Lecciones sobre el Sector Público Español*, Ed. Civitas, Madrid.

¹¹⁸ Analizaremos más adelante en el capítulo que nos ocupa cuáles son estas competencias.

¹¹⁹ De todas formas, no hay que olvidar que esta vía supuso "más exigencia burocrática", en concreto dos referendums: uno de iniciativa y otro de aprobación del proyecto autonómico.

¹²⁰ Esta disposición dice: "Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordasen, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico".

históricas; si bien ello supuso un mayor número de exigencias¹²¹ y problemas a la hora de que sus órganos preautonómicos demostraran el sentimiento autonómico.

Por semejanza, en esta vía podríamos incluir también a la Comunidad Valenciana y a Canarias, que pronto recibieron, mediante el procedimiento recogido en el artículo 150.2 de la Constitución, una ampliación de competencias.

Amejoramiento de Navarra:

Navarra fue el reino que más tardíamente se integró en la Corona de España (1512) y además sus Cortes e instituciones propias se reconvirtieron en Diputación foral con la Ley Paccionada de 1841, con lo que para él se previó el "amejoramiento" de su fuero tradicional, según la disposición transitoria cuarta de la Constitución¹²².

A todos los efectos, puede considerarse dentro del grupo de las Comunidades históricas, mencionado más arriba.

Vía lenta del art. 143:

Por esta vía accedieron al estado autonómico las diez Comunidades Autónomas restantes. Hay que decir que para la obtención de los estatutos de autonomía a través de esta vía lenta bastó el pronunciamiento de las diputaciones y ayuntamientos (2/3), representativos del más del 50 por ciento de la población, todo se tramitó a través de ley ordinaria y no hubo necesidad de referendum, lo cual no sucedió para las que accedieron por la vía del 151. Esta fórmula menos exigente fue así más adecuada para regiones con menos experiencia regionalista. Las competencias para estas autonomías serían en un principio menores, con un período de cinco años para igualarse a las competencias de las que accedieron vía art. 151, si bien actualmente aún existen claras diferencias competenciales entre unas y otras.

Autonomía municipal de Ceuta y Melilla:

¹²¹ La exigencia se cifró en que las diputaciones provinciales se pronunciaran todas a favor, y que por 3/4 (en vez de los 2/3 exigidos en las nacionalidades históricas) lo hicieran los ayuntamientos representativos de la mayoría de la población. Todo ello, seguido de un referendum *ad hoc*.

¹²² Esta disposición dice en su apartado 1.: "En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Organo Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Organo Foral competente sea ratificada por referendum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

La puerta para la autonomía quedó abierta para estas dos ciudades en el norte de Africa mediante la disposición transitoria quinta de la Constitución¹²³, pero la formalización autonómica fue demorándose hasta que en 1995 se hizo realidad mediante sendas cartas de autonomía municipal, constituyéndose así Ceuta y Melilla en ciudades autónomas (Estatutos de Autonomía con Ley Orgánica 13 marzo de 1995) más que en comunidades autónomas propiamente dichas.

Analizadas brevemente las vías de acceso a la autonomía por parte de las diversas regiones españolas, se advierte con claridad la desventaja de las regiones que accedieron a la autonomía a través del art. 143 con respecto a las que lo hicieron a través del art. 151, ya que el art. 152¹²⁴ acaba asemejando a las segundas a los Estados que integran una Federación, al concederles poder legislativo, ejecutivo y judicial; por otra parte, las comunidades del art. 151 podrán asumir, además de las competencias del art. 148, todas las que no sean atribuidas al Estado de forma exclusiva en el art. 149. Llegamos de esta forma a una autonomía cuasi plena para estas comunidades. Las autonomías del art. 143 se preveía que mediante reforma de sus Estatutos pudieran llegar a una igualación de sus competencias con las del art. 151 en el plazo de cinco años, pero esta equiparación aún actualmente no es completa.

Con todo, y aunque no sea de nuestro interés profundizar en ello, autores como Ferrando Badía¹²⁵ opinan que el juzgar de antemano que la vía del art.151 es mejor que la del art. 143 es demasiado simplista, ya que ambas vías pueden presentar ventajas e inconvenientes. Para Simón Tobalina¹²⁶, el art. 143 puede acabar llevando incluso a una autonomía igual de amplia de una forma más serena, meditada y pausada. Según este autor, el art. 151 presenta deficiencias, ya que no tiene sentido sin la disposición transitoria segunda de la Constitución de 1978, la cual le da

¹²³ Esta disposición dice: "Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144".

¹²⁴ Este artículo dice que las Comunidades Autónomas del 151 tendrán una organización institucional autonómica basada en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.

¹²⁵ FERRANDO BADIA, J. (1986): *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid, pág. 289.

¹²⁶ SIMON TOBALINA, J.L. de (1981): *El Estado Autonómico y...*op. cit.

realmente comprensión, con lo que lo más lógico hubiera sido incluir el texto de tal disposición en la redacción del art. 151. En esto último estamos totalmente de acuerdo, ya que el art. 151 debería haberse clarificado más y haber sentado mejor las bases diferenciales entre las distintas sendas hacia la autonomía.

De esta forma, Simón Tobalina¹²⁷ acaba afirmando que hubiera sido mejor utilizar una única vía de acceso al nivel autonómico, como en la Segunda República, permitiendo singularidades para las regiones con "hechos diferenciales" claros. A nosotros no nos parece demasiado relevante el abogar por una única vía de acceso en lugar de la doble vía explicada, ya que, aunque la situación final acabaría siendo prácticamente la misma, en el análisis histórico realizado en este subapartado, y según nuestra línea de opinión expuesta en párrafos anteriores, ha quedado patente que hay regiones en las que esos "hechos diferenciales" son tan claros que, desde un principio, hay que darles una vía prioritaria de acceso a su Estatuto de Autonomía; tal fue el caso de regiones como Navarra, País Vasco, Cataluña y Galicia.

Analizada la explosión autonómica con la Constitución del 78, de lo que no cabe duda, en opinión de Torres Cobo, es de que "el proceso de formación y consolidación del Estado de las Autonomías en España no tiene paralelo en otros países de nuestro entorno. La transformación de un Estado unitario en otro de corte federal, o al menos significativamente descentralizado, ha sido una tarea llevada a cabo en un periodo de tiempo extremadamente corto y que sin duda aún no ha terminado...Las transferencias de competencias han aparejado múltiples problemas y aún hoy, entre otras muchas cuestiones, debemos afrontar el posible proceso de equiparación entre las CC.AA. que accedieron a la autonomía a través del art. 143 y las que lo hicieron siguiendo la vía del 151 del Texto Constitucional"¹²⁸.

En el transcurso de los últimos años, y dado que la construcción del Estado de las Autonomías ha estado siempre en el centro de las preocupaciones políticas de nuestro país, nos parece interesante, sin entrar en más detalles, destacar una fecha importante: el 28 de febrero de 1992, cuando "...el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular,...tras importantes discrepancias que habían retrasado la hora de dar cumplimiento a las perspectivas constitucionales en materia autonómica, suscribían en el Palacio de la Moncloa los Acuerdos Autonómicos,...con los que se abría la perspectiva de una nueva fase en la

¹²⁷ Cfr.: Ibid.

¹²⁸ TORRES COBO, F. (1990): *El Sistema de Financiación ...*, op. cit., pág. 11.

construcción del Estado de las Autonomías, basada en la descentralización del poder político y en la afirmación del principio de cooperación entre los poderes públicos central y territorial..."¹²⁹.

Como conclusión, y en palabras del que fue Ministro para las Administraciones Públicas, Juan Manuel Eguiagaray, se puede decir que, aún con todo, "el Estado de las Autonomías está consolidado y...no responde solamente a determinadas aspiraciones de autogobierno o al reconocimiento de determinados hechos diferenciales o particularidades regionales...Se ha consolidado como un derecho de cada una de las Comunidades al autogobierno y como la respuesta eficaz a las demandas y necesidades sociales"¹³⁰. Pero, en opinión de Narcís Serra¹³¹, no hay que olvidar que la organización territorial es un tema que, dentro de la flexibilidad que permite la Constitución, admite y necesita una reflexión permanente. En este sentido, es conveniente señalar que "...se han suscitado recientemente una serie de debates...como los que giran sobre la propuesta denominada de Administración Unica, o sobre el papel del Estado-Nación en un Estado profundamente autonómico inmerso además en una construcción de tipo federal de la nueva Unión Europea, o el siempre permanente debate sobre la necesidad de profundizar en la democracia, en la cercanía de la administración al ciudadano y, por tanto, de su correlato con las estructuras administrativas....Debates que deben tener, si no una respuesta cerrada, sí una aportación en el sentido de proponer la orientación...más adecuada para la definición del futuro desarrollo autonómico"¹³².

2.2. EL MUNICIPIO

¹²⁹ EGUIAGARAY UCELAY, J. M. (1992): en presentación a *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pág. 11.

¹³⁰ EGUIAGARAY UCELAY, J. M. (1993): "El Pacto Autonómico", en *Organización Territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pág. 98.

¹³¹ SERRA, N. (1993): "Organización territorial del Estado en España", en *Organización Territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

¹³² *Ibid.*, pág. 28.

Para el desarrollo del apartado que nos ocupa seguiremos, entre otras, las obras de Rafael Barranco¹³³ y Luciano Parejo¹³⁴.

La primera referencia con respecto al origen del municipio la encontramos en la España Romana, mientras que en los niveles descentralizados estudiados hasta ahora (Comunidad Autónoma y Provincia) sólo había que remontarse al S. XIX para hallar un origen histórico.

Si bien la tradición señala que el origen del Municipio está en el *Municipium* romano, no son realmente trasladables los esquemas de organización de las ciudades de aquella época a la formación del Municipio constitucional, aunque parece inevitable la huella de unos Municipios que eran verdaderas personas jurídicas en el orden económico, con facultades para adquirir y poseer, para administrar sus propiedades o explotarlas con tan amplias facultades como un particular. No obstante, pensamos que indirectamente, y como más adelante se analizará, sí pudo influir en etapas más centralizadoras la idea de municipio de la época del Imperio, en la que éste pasa a ser un órgano recaudador y un instrumento político del Estado¹³⁵.

En la España visigoda se produce una feudalización del Estado, como consecuencia de "una reafirmación de las tendencias a la economía natural y autosuficiencia de los latifundios"¹³⁶ a lo largo de los siglos V y VI. "El Municipio como órgano de gobierno de la ciudad y del territorio por ella dominado no puede sobrevivir en un mundo en que el fenómeno urbano carece de verdadera importancia económica, social y política....Así, la organización del territorio por los visigodos va a girar sobre nuevas circunscripciones o distritos, cuya base geográfica es justamente la de los antiguos *territoria* municipales¹³⁷, que son los territorios al frente de los cuales se sitúa un conde sólo subordinado al *dux* provincial"¹³⁸.

Durante la época de dominio musulmán (entre los siglos VIII al XI) es indudable que "se invierte la tendencia a la ruralización y se afirma de nuevo la

¹³³ BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación y segregación de municipios*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

¹³⁴ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., nota 57.

¹³⁵ Cfr. BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación...*, op. cit.

¹³⁶ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 17.

¹³⁷ Los *territoria* municipales comprendían las aldeas incluidas en ellos y también la ciudad que antes los gobernaba, convertida ahora en centro de la circunscripción.

¹³⁸ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 17.

primacía de la forma de vida urbana y, por tanto, de la ciudad sobre el campo¹³⁹. Ahora bien,...el florecimiento de la vida urbana no lleva consigo el desarrollo de formas de gobierno ciudadano propio...Sólo existe una administración municipal para aspectos relacionados con el orden público"¹⁴⁰.

Llegados a lo que podríamos llamar el medievo hispano-cristiano (siglos XI a XIII), es necesario señalar que, en palabras de Luis Morell Ocaña¹⁴¹, parece existir acuerdo entre los historiadores respecto al origen medieval del Municipio europeo y, concretamente, el español¹⁴², siguiendo así las tesis germanistas y rechazando las romanistas, máxime cuando "la tesis de pervivencia, entre nosotros, del Municipio romano fue ya, en su día, desechada a partir de los estudios de Sánchez Albornoz"¹⁴³.

De este modo, será en la Edad Media cuando aumente el alcance del Municipio en cuanto a su gobierno y ordenamiento propios, destacando los principios de intervención ciudadana en el gobierno y electividad de los cargos, sustituyéndose los vínculos familiares y señoriales por la ampliación progresiva de los intereses de la población: es el paso de un Municipio embrionario (el Concejo, que se hizo sinónimo de Municipio), pasando por el Municipio rudimentario del siglo XI, hasta llegar a un Municipio dotado ya de autonomía política y jurisdiccional en el siglo XII. En definitiva, los municipios inician una forma de vida y de gobierno de la que las ciudades y Municipios actuales no son sino una continuación y desarrollo¹⁴⁴.

El desarrollo de los municipios vuelve a sufrir un nuevo retroceso en el siglo XIV, cuando el poder municipal vuelve a ceder ante el poder real, dado el mayor poder de la Corona ante la decidida política de Alfonso XI. Se produce así la sustitución de la asamblea general de vecinos (logro conseguido en los siglos anteriores) por el consejo

¹³⁹ De hecho, las ciudades de los reinos musulmanes cuentan con poblaciones importantes: Córdoba 100.000 habitantes, Sevilla 40.000, Toledo 37.000, Granada 26.000, Zaragoza y Málaga en torno a 20.000 y Valencia alrededor de 15.000. Además, otras ciudades como Madrid, Calatayud, Calatrava, Murcia o Medinaceli surgen por razones de índole militar o por estar situadas en rutas de comunicación de núcleos importantes.

¹⁴⁰ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 19.

¹⁴¹ Cfr. MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 227.

¹⁴² No obstante, aunque en España influye, en este sentido, el desarrollo de la burguesía y el comercio, juegan un papel distintivo e importante los privilegios concedidos a los nuevos pobladores cristianos de ciudades de la España musulmana. Cfr.: BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación...*, op. cit.

¹⁴³ MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español...*, op. cit., pág. 227.

¹⁴⁴ Cfr. PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pp. 19 a 25.

de regidores. La figura que culmina esta decadencia para la autonomía municipal es el corregidor, como funcionario de designación real que presidirá la vida municipal controlando el ayuntamiento¹⁴⁵.

Cuando los Austrias dejan paso a la dinastía de los borbones, la situación de la vida municipal no mejora, más bien lo contrario, dada la centralización del poder y la extensión de la figura del corregidor. De hecho, los municipios empezarán a conocer altercados contra su patrimonio, los cuales culminarán en 1766 con los motines denominados de Esquilache¹⁴⁶.

El intento de atajar la crítica situación municipal descrita más arriba se expresa en el Auto acordado de 5 de mayo de 1776. Este auto dispone medidas de reorganización de los Municipios que se concretan, sobre todo, en la creación de dos nuevas figuras: el diputado del común y el síndico personero del común, ambas con el fin de velar por el beneficio público y evitar los abusos de los corregidores¹⁴⁷. La creación de estos dos nuevos cargos no logró revitalizar del todo la vida municipal, pero no dejó de ser un símbolo de impulso democratizador que se opuso al aún imperante centralismo ejercido a través de los corregidores. Estamos con ello ante el primer germen de lo que será el municipio constitucional.

Entre 1776 y la Constitución de 1812, podríamos destacar: el Estatuto de Bayona en el que, como señala García Fernández, la regulación que se hace del municipio "es que no hay tal regulación"¹⁴⁸, de modo que en él sólo quedó plasmado "el pensamiento que tenía Napoleón sobre el ordenamiento constitucional que deseaba imponer a España"¹⁴⁹. Y la reforma municipal de José I¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Estos motines se insertan dentro de un marco de penuria y escasez municipal, ante el cual surge la consiguiente reacción municipal. Para más información sobre las tendencias centralizadoras durante el reinado de Carlos III y que culminan con tales motines, puede consultarse la obra de GARCIA FERNANDEZ, J. (1983): *El origen del municipio constitucional*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 151 a 169.

¹⁴⁷ Es de destacar la importancia del auto descrito, pero el profundizar más en el mismo, así como en la historia municipal descrita hasta ahora, tornaría en histórico nuestro trabajo investigador, lo cual queda fuera de nuestros objetivos. Con todo, dos referencias básicas para el desarrollo de este auto son: PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 28 y, sobre todo, GARCIA FERNANDEZ, J. (1983): *El origen...*, op. cit., pp. 170 a 185.

¹⁴⁸ GARCIA FERNANDEZ, J. (1983): *El origen...*, op. cit., pág. 192.

¹⁴⁹ Ibid., pág. 192.

¹⁵⁰ Para más información sobre esta reforma puede consultarse: Ibid., pp. 194-210.

La revolución liberal de 1812 incorpora por fin a España al movimiento y la idea constitucionales, si bien la primera medida trascendente se adopta antes de la Constitución, en concreto con el Decreto de 6 de agosto de 1811, el cual "ordena la incorporación a la nación de todos los señoríos jurisdiccionales y el cese de todas las autoridades y funcionarios (corregidores, alcaldes y regidores) designados en dicho régimen (que cubría por lo menos la mitad del territorio nacional)"¹⁵¹, medida que fue fundamental para la unificación de régimen en todos los Municipios a principios de 1812.

La Constitución de Cádiz señalaba: "se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en lo que por sí o con su comarca lleguen a las mil almas, y también se les señalará término correspondiente"¹⁵². Con ello, se puede decir que comienza la creación de municipios en España, si bien no era tanto éste el objetivo que se perseguía, sino más bien: la homogeneización de los diferentes regímenes municipales, la uniformización legislativa y la modernización de las estructuras de poder municipal¹⁵³.

A pesar de que la constitución de Municipios bien pudo ser un medio de penetración de la ideología liberal, pronto se vislumbra como tanto la homogeneización y unificación mencionadas, como la promulgación de la Instrucción de 1813, acaban plasmando el objetivo de acentuar la dependencia del municipio con relación al poder central. Todo ello encontrará inconvenientes en los territorios del norte con asentamientos más dispersos (sobre todo en Galicia, Cantabria, País Vasco, Cataluña y, especialmente, en Navarra, dada además su específica organización política).

En resumen, si cuando hablábamos del nivel provincial se señalaba la dependencia del poder central como característica básica, para el Municipio pensamos que se podría señalar lo mismo, al menos para este primer período constitucional, por decirlo con palabras de García Fernández: "en Cádiz, tanto con la Constitución como con la Instrucción de 1813, se diseña un modelo de organización local centralizado, vinculado al poder ejecutivo, y uniformista"¹⁵⁴. No obstante, nuestra opinión es que la

¹⁵¹ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 30.

¹⁵² Constitución de 1812. Título VI: "Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos". Capítulo Primero: "De los Ayuntamientos". Art. 310.

¹⁵³ Cfr. BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación...*, op. cit., pp. 48-49.

¹⁵⁴ Op. cit., pág. 296.

Constitución gaditana de 1812 fue un paso tan decisivo como positivo para el comienzo de la proliferación de municipios¹⁵⁵, además, con ella la organización de nuestro régimen local adquirió unas características propias, que han perdurado hasta nuestros días y entre las que nos parece destacar¹⁵⁶:

1) Se tomará el pueblo como unidad natural dada en la historia y el Municipio como entidad legal al fin distinta del pueblo, y que será la base del Ayuntamiento¹⁵⁷, que existirá o no según lo determinado en el art. 310 de la Constitución de Cádiz expuesto más arriba.

2) El establecimiento de criterios claros para determinar la composición de los Ayuntamientos, conformándose así un régimen municipal de representación específica ciudadana.

3) El esquema de las competencias municipales queda dividido entre propias (art. 321) y delegadas (arts. 322 y 323). El Alcalde se configura con el mismo carácter dual¹⁵⁸.

Tras el desmantelamiento de la obra constitucional de Cádiz por parte de Fernando VII a su regreso a España en 1814, llegamos al segundo período constitucional (1820-1823), en el que los postulados constitucionales gaditanos se restablecen y se revisa la Instrucción de 1813, dándole algunas pinceladas descentralizadoras, sobre todo a raíz de la aprobación de la Ley de 2 de marzo de 1823, como primer verdadero código de la Administración Local. De esta manera se perfila el ámbito de competencias de los Ayuntamientos, perfeccionando la distinción entre atribuciones propias y encomendadas por la Diputación provincial o el Gobierno. No obstante, no deja de desaparecer el contrapeso centralizador, al permanecer el Alcalde como agente gubernativo o engarce entre la vida local y el poder central.

¹⁵⁵ Dejamos para más adelante el discutir si tal proliferación ha podido llegar quizá a ser excesiva en nuestro país.

¹⁵⁶ Cfr. POSADA, A. (1982): *Evolución legislativa del Régimen local en España 1812-1909*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

¹⁵⁷ Es necesario recordar que "Municipio, parroquia y pueblo son tres términos que expresan realidades distintas. En las regiones rurales, el pueblo es la verdadera e irreductible unidad vecinal; la parroquia es la unidad eclesiástica que puede comprender varios pueblos; el Municipio puede ser una unión legal que comprenda varios pueblos y en cuyo término puede haber varias parroquias", *Ibid.*, pp. 109-110.

¹⁵⁸ Cfr.: LLISSET BORRELL, F. (1986): *Manual de Derecho Local*, Ed. Abella, Madrid, pág. 89.

En 1823 se vuelve a restablecer el régimen absolutista, pero la muerte de Fernando VII en 1833 y las guerras carlistas con motivo de la cuestión sucesora, entre otros factores, irán trayendo nuevamente los "aires liberalizadores", que empezarán a notarse a partir de 1836¹⁵⁹. No obstante, en este período es de resaltar que la legislación promulgada (Estatuto Real de 1834 o el Real Decreto de 1835) tiene escasa concreción en el ámbito municipal. Es de destacar el nuevo mínimo legal para la instauración de Ayuntamientos fijado en 100 vecinos (previendo por vez primera la existencia de población diseminada) y la sustitución, en algunas ciudades, del Alcalde por el Corregidor, de designación real y como claro nexo de unión con el poder central.

Como ya vimos para el caso de la Provincia, en el período 1836-1876 se van sucediendo regímenes de Gobierno monárquicos (de signo más centralizador) y regímenes republicanos (con tendencias más descentralizadoras), los cuales van unos y otros conformando nuestro régimen municipal¹⁶⁰. En esta conformación creemos conveniente resaltar: la Constitución de 1869 y la promulgación de la Primera República en 1873.

La Constitución de 1869 sanciona los postulados descentralizadores, sobre todo a partir de 1870 con el desarrollo de los principios constitucionales y la aprobación de la Ley municipal de 20 de agosto de ese mismo año, que prácticamente estuvo vigente hasta 1924. El punto de partida de esta ley es un "concepto legal abstracto de Municipio: éste es «la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal», entendiéndolo, a su vez, por éste el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento"¹⁶¹. No obstante, el Municipio deja de ser definitivamente una asociación natural para pasar a considerarse una Administración territorial de creación legal. Además de ésto, creemos conveniente destacar¹⁶²:

¹⁵⁹ Para una mayor información sobre la hacienda municipal de esta época puede consultarse: SAN ROMAN RODRIGUEZ, J.: *La Hacienda de Madrid en el período 1834-1843*, tesis doctoral leída el 1 de Septiembre de 1982 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁶⁰ De una forma y otra, se empieza a observar una progresiva pérdida de autonomía financiera de los ayuntamientos. Cfr.: CARPIO GARCIA, M.: *Las haciendas municipales en la década moderada*, tesis doctoral leída el 8 de Septiembre de 1983 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁶¹ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 40.

¹⁶² Cfr.: BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación...*, op. cit., pp. 64-65.

1) Se fomenta la fusión de municipios, destacando las agrupaciones forzosas de los municipios alrededor de las ciudades de más de 100.000 habitantes.

2) Se determinan los tres requisitos básicos para constituir un municipio: población, territorio apropiado y capacidad económica para sufragar los gastos obligatorios municipales.

3) En cuanto a la población necesaria, la cifra se eleva de nuevo, requiriéndose ahora 2.000 habitantes.

El régimen local es tratado de forma bastante progresista con la promulgación de la Primera República en 1873. En este sentido, es de destacar "la amplia declaración de la autonomía municipal con contenido administrativo, económico y político, el reconocimiento del sufragio universal y...la obligación constitucional de que los Ayuntamientos asuman y cumplan determinadas competencias"¹⁶³¹⁶⁴.

Con la Constitución monárquica de 1876 se avanza muy poco desde el punto de vista legislativo con respecto al período 1868-1873¹⁶⁵, es más el marco legal se va quedando inadecuada y necesitado de una reforma ante una realidad municipal cambiante. No obstante, fue necesario esperar a 1907, cuando se presenta el proyecto del Gobierno Maura¹⁶⁶, cuyo "espíritu inspirador es el de la revitalización de la vida local, la consagración de la autonomía local y el reconocimiento de la libertad de organización de las formaciones locales"¹⁶⁷.

La instauración de la dictadura del general Primo de Rivera en 1923, supuso llegar a otro de los momentos importantes para el desarrollo de la "vida municipal" con la elaboración del Estatuto Municipal de 1924¹⁶⁸, el cual sigue optando definitivamente

¹⁶³ Para una información más detallada de estas competencias puede verse la obra de citada de PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, pág. 42.

¹⁶⁴ BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación...*, op. cit., pág. 65.

¹⁶⁵ Incluso se podría hablar de retroceso, ya que se vuelve a utilizar con más frecuencia el término Ayuntamiento que el de Municipio.

¹⁶⁶ Para una información más detallada sobre las características de este proyecto puede consultarse: LLISSET BORRELL, F. (1986): *Manual de Derecho Local...*, op. cit., pág. 95.

¹⁶⁷ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 45.

¹⁶⁸ Para el desarrollo de los principios fundamentales de este Estatuto, pueden consultarse: BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación...*, op. cit., pág. 70 y LLISSET BORRELL, F. (1986): *Manual de Derecho Local...*, op. cit., pp. 96-98.

por un enfoque revitalizador y descentralizador, adaptando la normativa legal a la realidad. No obstante, en un régimen dictatorial y centralista era de esperar que todo se quedara en mera teoría, de hecho, la legislación no llega a aplicarse en la práctica en todas sus implicaciones: "...no se puso en la práctica lo que en los Estatutos había de reconocimiento y garantía de la autonomía política municipal...,ni se llegaron a celebrar elecciones locales, ni se abstuvo el Gobierno de intervenir en la acción de los Ayuntamientos"¹⁶⁹.

La Segunda República, que se instauró en 1931, no encontró necesario ningún cambio significativo en la legislación emanada de la dictadura anterior, ya que ésta era lo suficientemente completa y adecuada a la realidad práctica de la "vida municipal". De hecho, el paso que faltaba era la aplicación de dicha ley. En definitiva, y aunque se dedicó mucha atención al "hecho regional", se puede decir que la República fue municipalista¹⁷⁰, tanto que "el escalón municipal es, en la organización territorial así fijada, pieza básica, estructurante incluso de la Provincia"¹⁷¹.

Del mismo modo que sucedió durante la dictadura de Primo de Rivera, en el período dictatorial del general Franco (1939-1975) es numeroso el conjunto legislativo que se intenta promover, fundamentalmente: la "temprana" Orden de 4 de noviembre de 1938, que decide la constitución de una comisión para el estudio de una Ley de Administración Local, la Ley de bases de Régimen Local de 1945 y la nueva Ley de bases de 1953, que en 1955 dará lugar al texto regulador básico del régimen local hasta el 19 de noviembre de 1975, fecha en que se aprueba una nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. No obstante el importante bagaje legislativo descrito, la realidad fue muy distinta, ya que se volvió al autoritarismo y a la centralización, suprimiendo, de este modo, todo viso de autonomía municipal y endureciendo la sujeción de la Administración municipal al poder central. En resumen y en opinión del profesor Sánchez Morón: "los municipios del período franquista, carentes de iniciativa política y de toda representatividad real, son administraciones marginales, cuando no instrumentos de control de la población e intermediarios públicos para la realización de fabulosos negocios especulativos"¹⁷².

¹⁶⁹ SANCHEZ MORON, M. (1990): *La Autonomía Local...*, op. cit., pág. 152, en nota a pie número 45.

¹⁷⁰ El mapa municipal el año anterior a la proclamación de la República contaba con 9.262 municipios. De hecho, desde 1931 hasta 1939, aunque se dieron 2 fusiones y 26 agrupaciones municipales, se volvieron a registrar 20 segregaciones. Cfr. BARRANCO VELA..., op. cit., pág. 73.

¹⁷¹ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 48.

¹⁷² SANCHEZ MORON, M. (1990): *La Autonomía Local...*, op. cit., pág. 154.

Dada la tradición histórica descrita hasta ahora, parece lógico la tendencia a asociar la autonomía municipal con la libertad de toda corporación local para gestionar sus propios intereses. Este deseo empezará a ver la luz con nuestra vigente Constitución de 6 de diciembre de 1978, la cual, rompiendo con todo régimen administrativo anterior, avala definitivamente la estrategia descentralizadora, que se concreta en:

1) Definitivamente se reconoce la autonomía de los municipios para el desempeño de sus propios intereses (art. 137.)¹⁷³. Pero, es de destacar como este principio de autonomía queda además garantizado en el art. 140, que, como ya se estudió, es precisamente el que deja marginado al nivel provincial, el cual no ve en ningún momento garantizada tal autonomía, como sí que ocurre para el nivel municipal.

2) Con la Constitución del 78 queda también garantizada la "soberanía popular" en el gobierno de los municipios¹⁷⁴.

3) Proclamación del principio de suficiencia financiera para el desempeño de las funciones asignadas¹⁷⁵. La primera medida tomada en este sentido tras la Constitución del 78, fue la adopción por Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, de un conjunto de medidas urgentes en orden a dicha financiación¹⁷⁶.

¹⁷³ El art. 137 ya se analizó al desarrollar la evolución histórica del nivel local provincial. Ahora nos interesa destacar como este artículo pone en primer lugar al municipio ("El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyen...") como pieza clave y primordial de la Administración territorial, por encima incluso de la Comunidad Autónoma y, por supuesto, de la provincia.

¹⁷⁴ El art. 140 dice: "...Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto".

¹⁷⁵ El art. 142 de la Constitución habla, en general, del aspecto económico financiero de las haciendas locales: "Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

¹⁷⁶ No obstante, es necesario recordar que el problema de la financiación de las haciendas descentralizadas, en este caso del nivel local, sigue siendo hoy un problema aún sin resolver definitivamente en todos sus aspectos. A pesar de ello, nosotros no abundaremos demasiado en él, dado que la investigación que nos ocupa se centrará, sobre todo en su parte empírica, en el análisis de los aspectos que hacen referencia al gasto de la Administración Pública en sus distintos niveles.

4) En cuanto a la discutida intervención del poder central en el nivel municipal, ésta también recibe atención a raíz de la Constitución del 78, en concreto, el Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, "deja sin efecto -para la efectividad del mencionado principio de autonomía local- todos aquellos procedimientos de fiscalización y tutela de los entes locales no estrictamente indispensables para asegurar la coordinación de su actividad con la de los órganos estatales"¹⁷⁷.

Una "fecha importante" para el desarrollo y consolidación del nivel municipal es el año 1985 con la aprobación de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) de 2 de abril¹⁷⁸, la cual pensamos que fue más significativa para los municipios que, como en su momento comentamos, para las provincias. Ya de antemano queremos dejar constancia de que esta ley es una de las referencias fundamentales del marco normativo actual de las Haciendas locales , por ello abundaremos algo más en ella en el apartado pertinente. Ahora nos parece suficiente hablar de esta ley según su aporte al "desarrollo histórico" del nivel municipal que estamos llevando a cabo.

La significatividad de la LRBRL para los municipios queda ya patente en el Título I de Disposiciones generales, donde el art. 1.1¹⁷⁹ dice: "Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos...". No obstante, pensamos que es demasiado pretencioso para este artículo obviar a la Comunidad Autónoma, como pieza realmente clave en tal organización territorial; por ello, nos parece que el concepto de Municipio queda mejor reflejado en el art. 11.1: "El Municipio es la Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

Las aportaciones de la LRBRL se podrían resumir brevemente en los siguientes puntos:

¹⁷⁷ PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico...*, op. cit., pág. 52.

¹⁷⁸ Un buen estudio sistemático y pormenorizado de esta ley puede encontrarse en la obra de GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P. y PENDAS GARCIA, B. (1985): *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Ed. Praxis, Barcelona.

¹⁷⁹ Sólo la lectura de este artículo demuestra que, como en cierto modo también pasaba en la Constitución del 78, la provincia queda también relegado a un segundo plano en esta ley de bases del régimen local.

1) Como se desprende de la definición expuesta anteriormente, deja de mencionarse el carácter "natural" del municipio, ya que éste se presupone para toda concepción legalista del mismo¹⁸⁰.

2) La "personalidad jurídica plena" que el art. 140 de la Constitución del 78 daba al municipio, se ve concretada en el art. 11.1 de la ley de bases visto más arriba al subrayar la "plena capacidad para el cumplimiento de sus fines". Se consigue así hacer efectiva la autonomía municipal.

3) Asegurando más aún si cabe tal autonomía, se tiene muy presente el "evitar los excesos" del poder central en el nivel municipal¹⁸¹.

4) El art. 11.2 LRBRL concreta los elementos del municipio en: el territorio, la población y la organización¹⁸².

5) El Municipio se entiende definitivamente como entidad representativa de los intereses ciudadanos. De hecho, el art. 18 LRBRL establece el Estatuto del Vecino, integrado por una serie de deberes y derechos de los mismos. Y el art. 69.1 LRBRL impone a las Corporaciones locales el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida local¹⁸³.

6) El Municipio queda también justificado como organización prestadora de servicios públicos¹⁸⁴.

7) El tema que queda aún sin cerrar definitivamente con la LRBRL es el de la suficiencia financiera del nivel local, habrá que esperar para dar un

¹⁸⁰ Cfr. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P. y PENDAS GARCIA, B. (1985): *El nuevo...*, op. cit., pp. 208-209.

¹⁸¹ De hecho, ya al final del preámbulo de la ley se dice como "ésta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de comportamientos estancos e incommunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente".

¹⁸² Una de las obras que nos parece interesante para una mayor profundización en estos tres elementos es la de: BALLESTEROS FERNANDEZ, A. (1994): *Manual de Administración Local*, Ed. Comares, Granada.

¹⁸³ Puede consultarse para más información: *Ibid.* pp. 87-92.

¹⁸⁴ Cfr. LLISSET BORRELL, F. (1986): *Manual de Derecho Local...*, op. cit., pp. 171-172.

paso más definitivo en este campo a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 28 de diciembre de 1988.

Después de esta apretada síntesis llevada a cabo sobre el nivel municipal (desde la época romana hasta la normativa actual más relevante - la LRHL del 88-), es de destacar la prioridad que siempre ha tenido el municipio (entidad local básica) dentro del conjunto de lo que llamamos haciendas locales, dada su mayor cercanía al ciudadano, con lo que ello conlleva de una mejor captación de sus prioridades y necesidades.

En definitiva, el municipio ocupa el núcleo de la Administración local española, "único ente al que la Constitución reserva, necesariamente, un espacio autónomo diferenciado -todo el territorio español ha de estar encuadrado en un término municipal..., no ocurre así con la provincia-, debiendo entenderse así como simples derivaciones suyas las demás entidades locales que nuestra legislación reconoce"¹⁸⁵.

Llegados a este punto en el análisis del nivel municipal, y sin entrar a temas cruciales como el nivel competencial y la suficiencia financiera¹⁸⁶, es interesante tratar brevemente dos características, básicas a nuestro modo de ver, de los actuales municipios españoles: su tamaño y, relacionado directamente con él, la creación y segregación de municipios.

Los municipios españoles, siguiendo datos disponibles hasta 1995¹⁸⁷, se pueden caracterizar generalmente de muy pequeños. De hecho, en esa fecha España contaba con 8.093 municipios, de los cuales casi el 86 % no superaban los 5.000 habitantes. Además, en este importante número de municipios tan solo vive algo más del 15 % de la población (véase cuadro 2.1 y gráfico 2.1).

¹⁸⁵ GONZALEZ PUEYO, J.: "Sistema de recursos locales y garantía constitucional de suficiencia financiera", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, pp. 26-27.

¹⁸⁶ Realmente, éstos temas son cruciales para todas las Haciendas territoriales. El tema competencial es la clave para analizar posteriormente los niveles de gasto, y será estudiado en el capítulo tercero. En cuanto a la suficiencia financiera, apenas profundizaremos en ella, tan solo haremos una breve referencia cuando hablemos de la Ley Reguladora de las Hacienda Locales, también en el capítulo tercero de esta investigación.

¹⁸⁷ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de los presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas. Ejercicio 1995* .(Avance de la Administración General), Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

El grueso de la población, exactamente el 64,31 %, vive en municipios que cuentan con más de 20.000 habitantes, pero que sólo representan el 4 % con respecto al total de municipios. No obstante, en estos municipios sigue primando la característica de "pequeños", ya que si observamos el gráfico 2.2 se ve como de ese 4 % de municipios que sobrepasan los 20.000 habitantes, un 61 % no superan la cifra de 50.000 y sólo el 2 % superan los 500.000 habitantes.

CUADRO 2.1: Número de municipios y habitantes por tramos de población. En cifras absolutas y en porcentajes.

Tramos de población	Número de municipios	Habitantes		
	TOTAL	%	TOTAL	%
1. < 1.001	4.935	60,91 %	1.593.295	3,98 %
2. de 1.001 a 5.000	2.022	24,96 %	4.587.265	11,45 %
3. de 5.001 a 10.000	514	6,34 %	3.517.474	8,78 %
4. de 10.001 a 20.000	330	4,07 %	4.610.086	11,50 %
5. de 20.001 a 50.000	185	2,28 %	5.414.573	13,51 %
6. de 50.001 a 100.000	61	0,75 %	4.058.455	10,13 %
7. de 100.001 a 500.000	49	0,60 %	9.332.617	23,29 %
8. de 500.001 a 1.000.000	4	0,05 %	2.275.259	6,43 %
9. > 1.000.000	2	0,02 %	4.382.503	10,94 %
TOTAL	8.102	100 %	40.017.527	100 %

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL:
Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales y ciudades autónomas.
 Ejercicio 1999. (Avance de la Administración General), pág. 15.

Gráfico 2.1: Tamaño de los municipios.

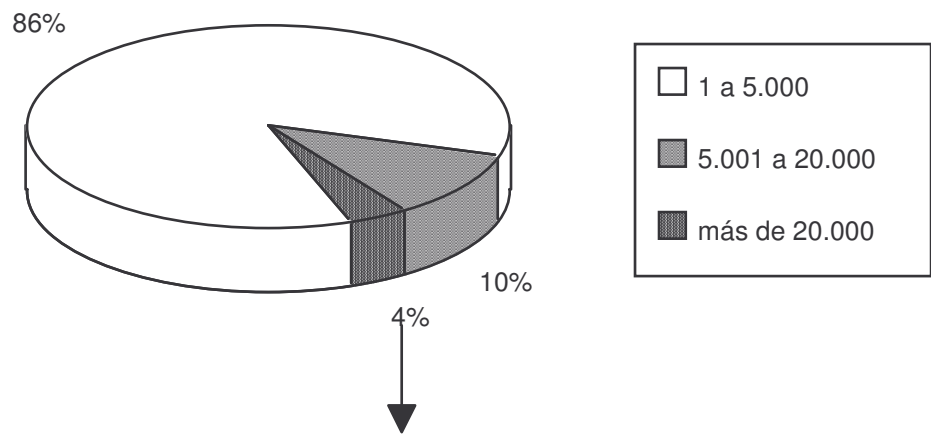
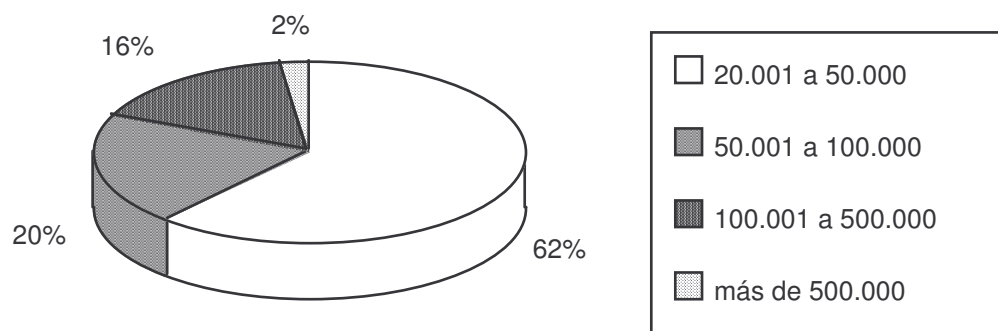


Gráfico 2.2: Municipios de más de 20.000 habitantes.



Fuentes: Cuadro 2.1 y elaboración propia para ambos gráficos.

Con respecto al contexto europeo, España ocupa un término medio en cuanto al número de municipios y a la distribución de la población entre los mismos. Francia contaba en 1992 con más de 36.500 municipios, con una media de 1.532 habitantes. El Reino Unido sólo contaba con 481, pero con una media de 120.000 habitantes; mientras Bélgica tenía 589 municipios con una media de 16.800 habitantes. El caso más próximo al nuestro lo encontramos en Italia: 8.074 municipios, pero con una media de población de 7.110 habitantes¹⁸⁸.

Directamente relacionado con lo visto hasta ahora, incluso desde 1981 podría ser causa del mismo, está el tema de la creación y segregación de municipios¹⁸⁹, que ha llevado a una proliferación¹⁹⁰ de los mismos por razones, muchas veces, meramente de carácter histórico o de simples deseos de diferenciación frente al vecino, rompiendo con agrupaciones forzosas de épocas pasadas. Ello "ha llenado nuestro país" de aún más municipios con pocos habitantes y baja capacidad económica, de gestión¹⁹¹ y de prestación de servicios públicos¹⁹².

En definitiva, el "doble y retroalimentado problema" segregación municipal/tamaño de los municipios no ofrece fáciles y homogéneas soluciones en nuestro país, es más las que surgen nos parecen demasiado divergentes y radicales en uno u otro sentido, así, por ejemplo, el profesor Sosa Wagner señala: "...los problemas en España derivados de la dimensión municipal se están tratando de

¹⁸⁸ Cfr.: "España, un país de pequeños municipios", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 17, Noviembre/Diciembre, año 1992, Madrid, pág. 6.

¹⁸⁹ Fue en 1981 cuando las comunidades autónomas asumieron competencias en esta materia. Además, ésto quedó refrendado por el art. 13.1 de la analizada LRBRL de 1985, el cual dice: "La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local..."

No obstante, para más información sobre el tema de la segregación y creación de municipios pueden consultarse: BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación y segregación de municipios...*, op. cit. y la obra de MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español...*, op. cit.

¹⁹⁰ En el período 1981-1992 se crean 77 nuevos municipios, suprimiéndose sólo 14 durante ese período, cfr.: "España, un país de pequeños municipios"..., op. cit., pág. 6.

¹⁹¹ Aunque realmente aquí el problema es, en palabras del profesor Maldonado: "cómo conjugar la necesaria concentración para poder desarrollar una gestión local eficaz y barata, con una participación ciudadana y con un sentimiento de arraigo y pertenencia por parte de los vecinos que componen el municipio". Véase: PAREJO, L.; SOSA WAGNER, F.; LEAL MALDONADO, J. : "¿Es posible la reordenación del mapa municipal?", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 17, Noviembre/Diciembre, año 1992, Madrid, pág. 15.

¹⁹² Cfr.: "España, un país de pequeños municipios"..., op. cit., pág. 6.

resolver a base de crear figuras intermunicipales, fundamentalmente mancomunidades, que disimulan el problema de fondo...pero el camino correcto pasa por una política de fusión de municipios a gran escala"¹⁹³. Mientras que el profesor Morell Ocaña dice que: "...la política de extinciones no estima lo bastante el dato de que, por muy pequeño e incapaz que un núcleo urbano sea, hay en su interior una comunidad de vida social necesitada de una expresión institucional; por ello la supresión indiscriminada resultará incomprensible si la situamos en un mundo como el nuestro, en el que es constante la emergencia de estructuras de todo tamaño para articular la protección de toda suerte de intereses comunes"¹⁹⁴. Nuestra opinión está a caballo entre las mencionadas, ya que, por un lado pensamos que la solución puede venir en parte por una política de fusiones y un control en cuanto a la creación de nuevos municipios, pero tanto una como otro no deben ser radicales, sino más bien respetar los intereses comunes de los ciudadanos y contar con la diversidad regional de nuestro país.

Sea como fuere, de lo que no cabe duda es de que en nuestro país existe una difusión generalizada de una abstracta ideología municipalista que identifica, en cierto modo, al carácter hispano. Ello puede ser quizá un lastre de largas épocas centralistas sufridas en España, las cuales han ido minando las tendencias a la vida colectiva y fomentando, más bien, la existencia de municipios aislados¹⁹⁵.

Como conclusión de este nivel básico de la hacienda local estudiado hasta ahora, es conveniente señalar que, en definitiva, en palabras de Quadra-Salcedo: "el municipio y la ciudad son los vehículos, los únicos vehículos, a través de los cuales los hombres escapan de las manos de la naturaleza desnuda y entran en el terreno de la civilización, entran en un entramado de relaciones de derechos y deberes entre los que figuran, de manera significativa, los de participación en el gobierno de la cosa pública..., y cuando no lo hace, al menos *el municipio constituye un modelo de participación, un modelo de realización política, cuya fuerza llega hasta nuestros días*"¹⁹⁶.

¹⁹³ "¿Es posible la reordenación del mapa municipal?", *Bando...*, op. cit., pág. 15.

¹⁹⁴ MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español...*, op. cit., pág. 245.

¹⁹⁵ Cfr. SANCHEZ MORON, M. (1990): *La autonomía local...*, op. cit., pág. 137.

¹⁹⁶ QUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO, T.: "Pasado, presente y futuro de las corporaciones locales", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 241, enero-marzo 1989, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 32-33.

CAPÍTULO TERCERO

EL MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL DE LAS HACIENDAS DESCENTRALIZADAS

El objetivo de este capítulo es recoger los aspectos más destacados de lo referente al marco normativo y competencial de los distintos niveles territoriales de gobierno. Tanto en uno como en otro se podría abundar más, pero preferimos limitarnos a exponer lo que más conveniente resulta con vistas al posterior desarrollo empírico de la parte tercera de esta investigación.

3.1. EL MARCO NORMATIVO

Antes de nada, queremos señalar que en este capítulo no se pretende tanto una exposición exhaustiva de toda la legislación vigente del conjunto de las unidades territoriales, ya que ello sería interminable y quedaría, además, fuera del objetivo y del alcance de nuestra investigación; sino únicamente resumir ordenadamente la legislación fundamental vigente para todas estas unidades. Legislación que, dicho sea de paso, ya ha sido mencionada, en su mayor parte, en el apartado precedente; pero, a pesar de ello, no nos parece repetitivo dedicar un breve espacio a sistematizarla.

Si hay alguna norma que subyace en todo el ordenamiento jurídico actual de las Haciendas territoriales y, de hecho, fue principio y raíz de todo el posterior

desarrollo legislativo autonómico y local, es la ya tan citada Constitución de 27 de diciembre de 1978, la cual, como señala el profesor Martín-Retortillo¹⁹⁷, ya no pudo evitar el tratamiento del tema regional, si no se quería correr el riesgo de dar al traste con el reciente régimen democrático. "La fórmula a adoptar, sin embargo, no estaba clara ni definida...Se sabía más lo que no se quería que lo que, en efecto, se pretendía. Una sola cosa resultaba incuestionable: el rechazo, y rechazo radical, del modelo centralizado"¹⁹⁸.

De esta forma, fue clave el Título VIII de la Constitución, dedicado a la Organización Territorial del Estado, que abarca desde el artículo 137 al 158. Este título, si bien fue crucial, no dejó de ser también demasiado genérico e indefinido, dejando sin concretar muchos aspectos, en lo referente a la Administración Local (capítulo 2)¹⁹⁹ y a las Comunidades Autónomas (capítulo 3)²⁰⁰; aunque precisamente ésto dio pie a que fueran desarrollados en específica legislación posterior²⁰¹.

En este sentido, en primer lugar podríamos destacar el desarrollo de los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, y cuya elaboración quedaba prescrita en los artículos 145 a 147 de la Constitución²⁰². Fueron desarrollados entre los años 1979 y 1983: de 1979 datan los de Cataluña y el País Vasco; hubo que esperar a 1983 para ver desarrollados los de Comunidades como Castilla y León Baleares y Extremadura²⁰³. La Constitución también reflejaba la posibilidad de

¹⁹⁷ Cfr.: MARTIN-RETORTILLO y otros (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 20-22.

¹⁹⁸ Ibid. pág. 22.

¹⁹⁹ En lo que se refiere a las Entidades Locales: la declaración del principio de autonomía local (artículo 140); o la imposición del principio de suficiencia en la dotación de recursos financieros, distinguiendo dos tipos principales de recursos: Tributos propios y participación de los del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 142).

²⁰⁰ Lo mismo sucede con el artículo 156, que les garantiza la autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias; o el artículo 157, que recoge de forma genérica los recursos financieros de las Comunidades Autónomas.

²⁰¹ Para la consulta de gran parte de esta legislación, aconsejamos, entre otras, la obra de: COSCULLUELA MONTANER y otros (1992): *Código de Legislación de Régimen Local*, Ed. Civitas, Madrid.

²⁰² Para una información detallada sobre la elaboración de los Estatutos de Autonomía se puede consultarse: MARTIN-RETORTILLO y otros (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 34-47.

²⁰³ Cfr.: COSCULLUELA MONTANER y otros (1992): *Código de Legislación de Régimen Local...*, op. cit.

reformular los Estatutos en el artículo 147.3²⁰⁴ y, de hecho, un paso importante en este sentido fue el dado en el año 1994, en el que fueron reformados once Estatutos de Autonomía²⁰⁵, con el fin de equiparar competencias entre Comunidades²⁰⁶.

Cronológicamente hablando, correspondería ahora mencionar, como también prescribía el artículo 157.3 de la Constitución, la primera ley específica sobre el régimen de financiación de las autonomías: la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, más conocida como LOFCA²⁰⁷.

Otras normas comunes para todas las Comunidades Autónomas que se pueden mencionar serían: la Ley 12/1983, de 14 de octubre, *del proceso autonómico*; la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, *de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*; la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, *de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales*; la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA. de 1988²⁰⁸; la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, *del Fondo de Compensación Interterritorial*²⁰⁹; y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, *de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias*²¹⁰.

Con respecto al apartado legislativo de las Comunidades Autónomas, queremos destacar, por último, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, derivada

²⁰⁴ Para más información sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía, puede consultarse la obra de: GUTIERREZ LLAMAS, A. (1991): *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Murcia, Ed. Civitas, Madrid.

²⁰⁵ Cfr.: SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1994*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995.

²⁰⁶ Desde 1994 hasta 1997 se han producido posteriores reformas en los estatutos autonómicos de diversas Comunidades Autónomas.

²⁰⁷ Un comentario a esta ley puede encontrarse en: AGUIRRE DE LA HOZ, J. (1980): *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Ed. Subdirección General de Documentación, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, op. cit.

²⁰⁸ Una importante reforma que sufrió esta Ley fue en lo relativo a otras fuentes de financiación como las tasas y precios públicos (cfr. BOE del 14 de julio de 1998).

²⁰⁹ Para más información sobre estas leyes, puede consultarse: GARCIA DE ENTERRIA, E. y ESCALANTE, J. A. (1995): *Código de las leyes Administrativas*, Ed. Civitas, Madrid.

²¹⁰ Cfr.: CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS: *Leyes Tributarias*, Ed. Centro de Estudios Financieros, hojas intercambiables, actualización a 30 de septiembre de 2001.

de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992. Estos Acuerdos fueron mencionados al hablar de la Comunidad Autónoma en el capítulo segundo y serán sacados de nuevo a colación al tratar el tema competencial, dado que su objetivo era la equiparación de competencias entre Comunidades Autónomas.

Si hay alguna ley primordial, que ha influido y sigue influyendo, en el ordenamiento actual de las haciendas locales, es la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), de 2 de abril de 1985²¹¹, de la cual, siguiendo a los letrados de las Cortes Generales: García-Escudero y Pendas, se podrían glosar algunas características²¹²:

1. La LRBRL no es especialmente novedosa, tan solo destaca la "teoría de la autonomía como derecho de participación de los entes locales en cuantos asuntos les conciernen". No obstante, es "técnicamente correcta, lo cual es especialmente valorable en una materia compleja por su propia esencia, y mucho más en la nueva articulación territorial del Estado establecida en el título VIII de la Constitución".

2. El texto es bastante sistemático, si bien, reitera demasiadas veces la definición de conceptos básicos, por ejemplo el de municipio.

3. "El carácter «básico» es interpretado en sentido amplio... La ley es demasiado prolija en algunas materias", de modo que la omisión de algunos artículos "hubiera permitido un mayor ámbito de acción a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales".

En definitiva, la LRBRL ha dado pie a opiniones de muy diversos gustos, por ejemplo, para Ballesteros Fernández, esta ley "se limitó a establecer unos principios generales referidos, fundamentalmente, a la gestión económica, relegando a una ley posterior la regulación completa de su Hacienda"²¹³. En nuestra opinión, y siguiendo al

²¹¹ Nos parece interesante mencionar aquí una ley que pensamos apoyó, desde un nivel europeo, la buena aplicación de la LRBRL, en cuanto a la autonomía local se refiere; se trata de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (B.O.E. nº 47, de 24 de febrero de 1989), la cual, en sus dieciocho artículos va tratando temas tan cruciales como: el concepto de autonomía local, los recursos financieros de las Entidades locales, el derecho de asociación de las Entidades locales, etc. Para más información cfr.: COSCULLUELA MONTANER y otros (1992): *Código de Legislación de Régimen Local...*, op. cit., pp. 1929-1933.

²¹² Cfr.: GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P. y PENDAS GARCIA, B. (1985): *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la ley 7/1985...*, op. cit., pp. 195-197.

²¹³ BALLESTEROS FERNANDEZ, A. (1994): *Manual de Administración Local...*, op. cit., pág. 627.

profesor Parejo Alfonso, pensamos que el "éxito" de la LRBRL estuvo - y, en cierto modo, está -, en "compatibilizar una autonomía local con perfil general único tanto con la heterogeneidad interna del mundo local como con su legítima modulación en función de las particularidades de los distintos territorios"²¹⁴.

El cambio que la LRBRL de 1985 dio a la normativa que regulaba la vida financiera local era claramente imprescindible, pero en aquel año esta ley tuvo que limitarse a los aspectos organizativos, sin tocar los hacendísticos, dada la existencia de otros problemas que estaban reclamando solución: la propia estructura del sistema tributario estatal; la ordenación presupuestaria general; o el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en el marco de unos Estatutos de Autonomía aún de un período corto de vida²¹⁵.

De este modo, para los aspectos relativos a la actividad financiera de las Entidades Locales hubo que esperar a la Ley Reguladora de las Hacienda Locales (LRHL), de 28 de diciembre de 1988, que nace con dos notas características: por un lado, esta ley es claramente complementaria de la LRBRL; por otro, hay que tener en cuenta que en ella subyace la ordenación de un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera²¹⁶. El principio de autonomía²¹⁷ implica la capacidad de las Entidades Locales para gobernar sus respectivas Haciendas, lo cual supone que las propias Corporaciones puedan involucrarse en la obtención y volumen de sus ingresos, así como en la libre organización de su gasto²¹⁸. Respecto a la suficiencia financiera, se dice que "no sólo

²¹⁴ PAREJO ALFONSO, L.: "La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la Administración Local en el conjunto de las Administraciones Públicas", en: *Anuario del Gobierno Local 1995*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

²¹⁵ Cfr.: "La Ley reguladora de las haciendas locales. Una vieja aspiración", *Catastro*, nº 1, año 1989, Ed. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Subdirección General de Estudios y Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. 6.

²¹⁶ Cfr.: NAVARRO PEREZ, J. L. (1991): *Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre) (Comentarios y Jurisprudencia)*, Ed. Comares, Granada, pág. 2.

²¹⁷ Con respecto al principio de autonomía, puede consultarse: PAREJO ALFONSO, L.: "Autonomía Local y Hacienda Local", *Catastro*, nº 11, año 1992, Ed. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Subdirección General de Estudios y Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 8-20.

²¹⁸ Cfr.: SUAREZ PANDIELLO, J.: "A propósito de la Hacienda Municipal española", *Revista de Economía Pública*, nº 9, 1990, Ed. Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao, pág. 61.

adquiere su consagración institucional, sino que, además, encuentra en la presente Ley los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material"²¹⁹ ²²⁰.

En sus años de vigencia, la LRHL ha sufrido numerosas reformas, por ejemplo: desde la Ley 6/1991, de 11 de marzo, que la modificó en lo concerniente al Impuesto sobre Actividades Económicas²²¹; hasta la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas administrativas, fiscales y de orden social²²². Por su parte, también la LRBRL ha sufrido reformas en sus doce años de vigencia, entre ellas, y a modo de ejemplo: la Ley 4/1996, de 10 de enero²²³.

Sin quitar importancia a la gran «revolución» que la LRHL ha supuesto, tampoco queremos terminar sin señalar que no está libre de limitaciones, entre las que destaca el no haberse afrontado "el problema de fondo del carácter poco flotante y excesivamente visible de los tributos locales"²²⁴.

²¹⁹ Ibid., pág. 61.

²²⁰ La financiación de las Haciendas locales, tema nuclear de la LRHL, se basa fundamentalmente en: los tributos propios y las participaciones en ingresos del Estado. Con respecto a los tributos propios, se crean: el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, de exacción obligatoria; y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana, de exacción potestativa. Además, por primera vez, y gracias a la LRHL, se regula la financiación de las Entidades supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas, etc.) y de Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio.

Con respecto al tema de financiación de las Haciendas Locales descrito, nos permitimos aconsejar: MELGUIZO SANCHEZ, A. : "La reforma de las Haciendas Locales", *Economistas*, nº 35 Extraordinario, 1988, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, pp. 156-162.

²²¹ Cfr.: BALLESTEROS FERNANDEZ, A. (1994): *Manual de Administración Local...*, op. cit., pág. 627.

²²² Puede consultarse: "Artículos de la ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, modificados por la ley 42/1994, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Orden Social", *Catastro*, nº 24, año 1995, Ed. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Subdirección General de Estudios y Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 83-87.

²²³ Cfr.: GARCIA DE ENTERRIA, E. y ESCALANTE, J. A. (1996): *Código de las leyes Administrativas. Anexo de actualización*, Ed. Civitas, Madrid.

²²⁴ CARRILLO BARROSO, E. (1991): *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 97, Madrid, pág. 165.

3.2. EL SISTEMA VIGENTE DE COMPETENCIAS DE LAS HACIENDAS DESCENTRALIZADAS

Antes de nada, nos gustaría justificar la mayor extensión que presentará este apartado, dado que la descentralización de competencias está en relación bastante directa con la descentralización de gasto, tema, este último, que nos ocupará en los próximos capítulos. A su vez, al estudiar las competencias nos extenderemos sensiblemente más a la hora de analizar el nivel autonómico, sobre todo porque, hasta ahora, la literatura es más abundante para este nivel.

Tratar el tema competencial de las Haciendas descentralizadas es algo necesario antes de profundizar en la distribución del gasto que las mismas llevan a cabo. Lo primero que nos gustaría resaltar es el hecho de que el tema de las competencias, con más claridad desde la Constitución de 1978, ha dado lugar a muchos debates, y aún hoy día sigue siendo un asunto en el candelerero. De hecho, a veces, no es fácil determinar con claridad qué competencias están en manos de qué Ente Territorial (Estado, Comunidades Autónomas, entes locales)²²⁵. No obstante los inconvenientes presentados, procuraremos describir lo mejor posible lo que concierne a la realidad actual en esta cuestión.

De forma general, se podría decir que "la competencia es lo que permite a un Ente Territorial determinado ejercitar su actividad...en relación con una determinada materia..., de esta forma, puede decirse que los Entes Territoriales sólo pueden ejercitar su poder en su territorio, respecto de la población que lo habita y en relación con las materias en que son competentes"²²⁶. Respecto a las competencias se podrían analizar varios aspectos: en qué consisten, cómo se ejercen y a quién corresponden, en función de ellos podríamos hablar, respectivamente, de diversas clases de competencias: normativas, de gestión, exclusivas; exclusivas frente a compartidas; propias frente a delegadas²²⁷. No obstante, por regla general, en nuestro análisis no profundizaremos en estos aspectos a la hora de ir analizando las competencias de los diversos entes territoriales; en este sentido, más bien nos referiremos sólo a las materias para las que cada ente tiene competencia.

²²⁵ Entre otras obras, una puntual y breve referencia sobre el tema se puede encontrar en: CALONGE, A. y otros (1995): *Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias*, Ed. Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid.

²²⁶ VV. AA. : *El Estado Autonómico*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993, pág. 71.

²²⁷ Cfr.: *Ibid.*, pp. 72-75.

3.2.1. Los distintos niveles de competencias de las Comunidades Autónomas

Lo primero a lo que se tiende a la hora de tratar el tema de las Comunidades Autónomas es a clasificarlas, de esta manera podemos hablar de: uniprovinciales frente a pluriprovinciales, insulares frente a peninsulares, de régimen común frente a las de régimen foral, del artículo 143 frente a las del artículo 151, etc. Precisamente por lo que respecta a las competencias, se suele acudir a esta última clasificación, en la que subyace la vía de acceso al estado autonómico, la cual fue realmente clave para determinar las competencias de unas y otras Comunidades Autónomas.

Pero, para analizar este asunto, es conveniente hacer alguna referencia a la previa distribución general de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hace la Constitución de 1978 en los artículos 148 y 149²²⁸. En este sentido, en el artículo 148 se enumeran las competencias de las Comunidades Autónomas, exponiéndose después en el 149 las competencias del Estado. No obstante, y como analizaremos, esta distribución de competencias²²⁹ no está tan clara; en este sentido, nos parecen certeras las palabras del profesor Cosculluela, al afirmar que "lo menos que se puede decir del sistema de atribución de competencias que regula la Constitución española, es que es deficiente en el orden técnico y poco claro en las intencionalidades políticas que persigue"²³⁰.

Si comparamos los artículos citados, ya es llamativo el comprobar como, mientras el artículo 149²³¹ se refiere a las 32 competencias exclusivas²³² del Estado, el

²²⁸ Para ver la redacción de estos dos largos artículos, puede consultarse cualquier ejemplar de la Constitución; nosotros venimos usando: LOPEZ GUERRA, L. (1987): *Constitución Española...*, op. cit.

²²⁹ Un clásico para un estudio más profundo de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede ser: MUCHOZ MACHADO, S. (1982): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I...*, op. cit., pp. 315-630.

²³⁰ COSCULLUELA MONTANER, L.: "La determinación constitucional de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en: VV. AA.: *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, I*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. 540.

²³¹ Un buen trabajo sobre la significación general del artículo 149 puede encontrarse en: GARCIA DE ENTERRIA, E. (1985): *Estudios sobre Autonomías Territoriales...*, op. cit., pp. 85-115.

²³² No obstante, no podemos dejar de señalar aquí que, en cierto modo, "la competencia que el artículo 149 atribuye al Estado es una competencia compartida porque a poco que se examine atentamente la lista de las 32 materias que se dicen propias de la competencia exclusiva del Estado, se observa que en varias de ellas al Estado sólo le corresponde lo básico". "Se llegó así a un sistema un tanto extraño y de más inseguridad, por cuanto el artículo 149, bajo la rúbrica de la competencia exclusiva del Estado, lo mismo incluye competencias a nivel legislación y de

148 deja indeterminadas las de las Comunidades Autónomas, ya que a las 22 que asigna este artículo, se podrían añadir y para todas las Comunidades Autónomas, en virtud del 148.2²³³, las competencias que en el apartado 1º del 149 no figuren como exclusivas del Estado, que al ser bastantes, dejan abierto un campo indeterminado de competencias para las Comunidades Autónomas.

Sin quitar razón a los argumentos descritos en cuanto a la falta de claridad en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y siguiendo al profesor Muchoz Machado, pensamos que lo que salva, en cierto modo, de una crítica masiva a estos artículos, es el hecho de que no podemos pretender encontrar en ellos una "perfección técnica y una claridad dispositiva que, en verdad, es difícil hallar en ninguna de las Constituciones vigentes que se mantienen en niveles de indeterminación semejantes"²³⁴.

Volviendo al tema que nos interesa, la asunción de competencias entre las diversas Comunidades Autónomas dijimos que estaba en relación directa con la vía de acceso al estado autonómico (vía artículo 143 frente a vía artículo 151), la cual, de alguna manera, determinaba dos niveles autonómicos distintos. En este sentido, hay que señalar que la diferencia entre uno y otro nivel autonómico radica precisamente en que, mientras las Comunidades Autónomas del 143 ven limitadas sus competencias a lo que señala el artículo 148.1, y pueden ir ampliándolas a las materias disponibles en el 149 a lo largo de cinco años según el artículo 148.2; las denominadas del 151 no precisan tal período para asumir el nivel plenario de competencias. Estas últimas suelen denominarse de techo competencial elevado, las primeras de techo competencial reducido.

En el grupo de las de techo competencial elevado incluiríamos: las Comunidades históricas: País Vasco, Navarra, Cataluña, Galicia y Andalucía; a las que se añadieron el País Valenciano y Canarias. Las Comunidades Autónomas del 143 se suelen denominar de techo competencial reducido; en este grupo se incluyen dos subgrupos: el primero queda constituido por las Comunidades Autónomas pluriprovinciales o de "competencias comunes": Aragón, Castilla-La Mancha,

ejecución, que de sólo legislación, que de sólo legislación básica". En: LOPEZ RODO, L. (1984): *Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Abella, Madrid, pp. 59-61.

²³³ El 148.2 dice: "Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149".

²³⁴ MUCHOZ MACHADO, S. (1982): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I...*, op. cit., pág. 316.

Extremadura y Castilla y León. En el segundo subgrupo encontramos a las Comunidades que, por su carácter uniprovincial, tiene también atribuidas las competencias de las Diputaciones Provinciales, en este grupo se incluyen: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Baleares y Madrid²³⁵.

No obstante, esta división de las Comunidades Autónomas en dos grupos, en función del mayor o menor grado competencial, sólo debería haber perdurado, en principio, hasta 1983, ya que la Constitución de 1978 incluía en su artículo 148.2, como hemos visto, el plazo de cinco años para la equiparación competencial. Sin embargo, y como veremos, la realidad no ha sido ni mucho menos esta, así en 1989 el profesor Martín-Retortillo hacía referencia a que, junto al "recelo evidente del Estado a completar el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, hay que señalar la mantenida y acentuada diferenciación de las que corresponden a unas u otras Comunidades"²³⁶.

Un paso, en principio importante, en la equiparación de competencias entre Comunidades Autónomas fue la mencionada Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992, la cual marcó un antes y un después en el tema competencial²³⁷. De esta forma, la situación antes de los Acuerdos Autonómicos de ese año sería²³⁸:

Competencias para las Comunidades Autónomas del 143, con nivel competencial reducido:

- Instituciones de autogobierno.

²³⁵ Cfr.: TORRES COBO, F.: "Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas", Cuadernos de Actualidad, nº 3, 1995, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 118.

²³⁶ En el Estudio Preliminar a la obra de MARTÍN-RETORTILLO y otros (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pág. 49.

²³⁷ Para un estudio sistemática de la distribución de competencias en las distintas materias entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas, puede consultarse: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colección Informes y Documentos, Ed. MAP, Madrid, años: 1991-1993.

²³⁸ Para la elaboración de este listado de competencias nos hemos servido de:

Artículo 148 de la Constitución de 1978.

TORRES COBO, F.: "Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas"..., op. cit., pág. 119.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ed. Ariel, Barcelona, pág. 59.

- Las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- Montes, agricultura, ganadería y pesca en aguas interiores.
- Urbanismo y vivienda.
- Carreteras.
- Puertos y aeropuertos que no desarrollen actividad comercial.
- Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.
- Protección del medio ambiente.
- Patrimonio monumental de la Comunidad, fomento de la cultura y lengua regionales, bibliotecas, museos y conservatorios.
- Ferias interiores, promoción del deporte y turismo.

Competencias para las Comunidades Autónomas del 151, País Vasco y Navarra, con nivel competencial elevado:

- Las descritas para el nivel competencial reducido.
- Los servicios públicos de educación, que comprenden: la educación no universitaria (preescolar, EGB, enseñanzas medias, educación especial) y la educación universitaria.
- Los servicios de la Seguridad Social, que comprenden: los servicios de asistencia sanitaria (INSALUD) y los servicios de asistencia social (IMSERSO²³⁹).
- En materia de justicia y orden público: medios materiales para el funcionamiento de los Tribunales de Justicia. Instituciones Penitenciarias. Policía Autonómica.
- Un conjunto numeroso de competencias, fundamentalmente en materia de trabajo, agricultura y obras

²³⁹ El IMSERSO hace referencia a la gestión de las pensiones de invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.

públicas, de poca entidad en el orden financiero, entre los que se pueden citar: sociedades anónimas laborales, cooperativas, ejecución de la legislación laboral, programas de apoyo al empleo, seguridad e higiene en el trabajo, fundaciones, defensa contra fraudes, calidad agroalimentaria, cámaras agrarias, industria, instalaciones radiactivas, ferias internacionales, colegios profesionales, estiba y desestiba de puertos, SENPA, sociedades agrarias de transformación, obras hidráulicas, etc.

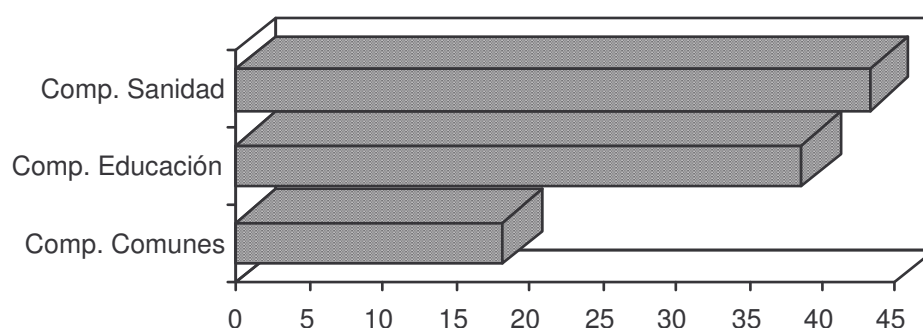
Si bien será en la parte tercera de esta investigación donde comprobaremos realmente la correspondencia entre el campo competencial, descrito teóricamente en este capítulo, y el gasto realmente liquidado por cada Comunidad Autónoma según la clasificación funcional; no parece descaminado señalar ahora la diferencia en cifras de gasto que supone el hecho de que una Comunidad Autónoma se encuentre en uno u otro nivel competencial, ya que, si bien a primera vista no lo pudiera parecer, ya que el listado de competencias de las del 151 básicamente "sólo" añade las de sanidad y educación, la realidad es distinta, al llevar parejo estas dos competencias un gran volumen de gasto transferido. Mostramos en el cuadro 3.1 y en el gráfico 3.1 lo que los profesores Monasterio y Suárez Pandiello creen que habría sido el peso cuantitativo de las distintas competencias en 1993, bajo el supuesto de que todas las Comunidades Autónomas hubieran disfrutado ese año del techo competencial elevado.

CUADRO 3.1: Peso cuantitativo de las distintas competencias en 1993. En miles de pesetas.

COMPETENCIAS	CC. AA. art. 143	CC. AA. art. 151	Total CC.AA. régimen común	% sobre el total
COMUNES	505.369.354	569.302.739	1.04.672.093	18,18%
EDUCACION	985.123.696	1.297.263.618	2.282.387.314	38,61%
SANIDAD	1.181.709.325	1.372.359.753	2.554.069.078	43,21%
TOTAL	2.672.202.375	3.238.926.110	5.911.128.485	100%

Fuentes: MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1998):
Manual de Hacienda Autonómica y Local, pág. 59.

Gráfico 3.1: Las competencias como porcentaje del gasto total equivalente.



Fuentes: Cuadro 3.1 y elaboración propia.

Observando el cuadro y el gráfico anteriores, queda patente como el que las Comunidades Autónomas tengan transferidas las competencias en sanidad y en educación, es más relevante, desde el punto de vista del gasto, de lo que pudiera parecer en un principio. En este sentido, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, prevee el traspaso de algunas competencias de las que ya gozaban las Comunidades del artículo 151²⁴⁰, entre éstas podemos destacar básicamente:

- *Competencias exclusivas* : ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (cuando las aguas discurran por el ámbito de la Comunidad Autónoma); estadística para fines no estatales; industria, sin perjuicio de lo que determinen normas estatales; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma; etc.

- *Competencias de desarrollo legislativo y ejecución* : enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades; régimen

²⁴⁰ Para ver de un modo más amplio este traspaso de competencias, puede consultarse: ARANZADI: *Repertorio Cronológico de Legislación*, Volumen V 1992, marginales 2.525 al final, Ed. Aranzadi, Pamplona, marginal 2.754, pp. 10.582-10.586.

minero y energético; prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social; etc.

- *Competencias de ejecución de la legislación del Estado* : gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO; productos farmacéuticos; material laboral; propiedad industrial; propiedad intelectual; ferias internacionales; implantación y reestructuración de sectores económicos; etc.

- *Transferencias específicas a determinadas Comunidades Autónomas* .

Por otro lado, no se planteó a través de dicha ley 9/1992 el traspaso a las Comunidades Autónomas del 143 de competencias como:

- Servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD) (de gran importancia desde el punto de vista del gasto).

- Muchas de las competencias en materia de justicia y orden público.

De cualquier forma, hay que destacar el escaso ritmo con que, en la práctica, se han ido traspasando a las CC.AA. las competencias aprobadas por esta ley. En este sentido, ha habido que esperar a leyes posteriores para cada Comunidad Autónoma, que aprobaran cada competencia específica trasladada desde la Administración Central. Así, desde enero de 1993 hasta el año 2001²⁴¹ se han ido descentralizando de forma escalonada dichas competencias, junto con otras que la ley 9/1992 no contemplaba. Entre otras, y como más destacables, podríamos mencionar:

- Competencias en materia de educación, tanto universitaria como no universitaria, para todas las CC.AA. del art. 143.

- Competencias en IMSERSO para todas las CC.AA. del art. 143.

- Para el resto de competencias²⁴², dado su número y diversidad, es más difícil enumerar cuáles han sido traspasadas a qué CC.AA. Sería de

²⁴¹ Cfr.: TORRES COBO, F.: "Los niveles de competencias de las Comunidades Autónomas", op. cit., pág. 120.

ARANZADI: *Índice progresivo de legislación*, años: 1993-2001, Ed. Aranzadi, Pamplona.

²⁴² Cfr.: ARANZADI: *Índice progresivo de legislación*, años: 1993-2001..., op. cit.

destacar que algunas CC.AA. han recibido competencias en materias de justicia.

- Por último, a raíz del nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de Régimen Común, aprobado el 27 de julio de 2001, la gestión de la sanidad por parte de cada Comunidad Autónoma será un hecho desde el 1 de enero de 2002.

Sin embargo, cabe destacar dos puntos importantes que afectan a la capacidad de actuación de las CC.AA.:

1. En algunas de las competencias traspasadas la Administración Central se reserva aún muchas potestades, así, por ejemplo: la Ley 9/1992 en su artículo 16.2 d) señala, en lo que al traspaso del INSERSO se refiere: "El Estado podrá establecer Planes Generales de necesidades, programas y servicios y, en su caso, reservarse la creación y gestión de centros de ámbito estatal o la gestión de planes de este mismo ámbito".

2. Por otro lado, la descentralización de competencias en favor de las Comunidades Autónomas se ve hoy claramente afectada por el proceso de integración en la Comunidad Europea, el cual acaba absorbiendo ciertas funciones que dejan de estar en manos del Estado o, en su caso, en manos de las Comunidades Autónomas²⁴³.

Inevitablemente unido al tema de la descentralización de las competencias y del gasto anejo, está el problema, siempre actual, de la financiación de las Comunidades Autónomas²⁴⁴, de hecho, "el establecimiento de unas necesidades de

²⁴³ Cfr.: MELGUIZO SANCHEZ, A. y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *El Federalismo Fiscal en Europa*, Documentos de Trabajo, nº 49/1989, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, op. cit. en capítulo primero, pág. 100.

²⁴⁴ Entre las obras clásicas con respecto a la financiación de Comunidades Autónomas, podemos citar:

MARTINEZ LAFUENTE, A. (1983): *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid.

FERREIRO LAPATZA, J. J. (1985): *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

CASADO OLLERO, G. (1981): *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, Granada.

LINARES y MARTIN DE ROSALES, J. y RODRIGUEZ CATIVIELA, E. J. (1984): *El impuesto sobre el valor añadido y las Comunidades Autónomas*, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

gasto relativas a pesar de sus dificultades resulta más o menos asequible, pero el cálculo de unas necesidades de gasto absolutas, o lo que es igual, la determinación del volumen total de recursos a transferir al conjunto de Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias o funciones que tienen asignadas, no resulta tan fácil

LINARES y MARTIN DE ROSALES, J. (1981): *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas Españolas*, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

TORRES COBO F. (1990): *El Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas...*, op. cit.

Otros trabajos de interés:

RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.; LOPEZ LABORDA, J.: "Hacia un nuevo modelo de financiación Autonómica (Comentarios al Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas)", en: *Informe Comunidades Autónomas 1994*, director: Eliseo Aja, Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

ALCALA AGULLO, F. (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Un análisis desde la perspectiva de la región de Murcia*, Ed. Consejería de Hacienda y Administración Pública, Murcia.

EZQUIAGA, I.: "La dinámica financiera de las Comunidades Autónomas", *Análisis Local. Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, nº 2, sep.-oct. 1995, Ed. Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

CARPIO GARCIA, M.: "La financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y la corresponsabilidad fiscal"..., op. cit.

VV. AA.: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, compilado y revisado por: Joaquín ROMANO VELASCO, Ed. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid, Salamanca, 1995.

MARTINEZ GARCIA-MONCO, A. (1996): *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Ed. Lex Nova, Valladolid.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y ZUBIRI, I.: "La financiación de las Comunidades Autónomas: balance y propuestas de reforma", *Documentos de trabajo*, nº 124, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Asociación Española de Economía Pública, Madrid.

UTRILLA DE LA HOZ, A.: "Descentralización fiscal y mecanismos de nivelación en el modelo de financiación autonómica", *Economistas*, nº 64, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid.

Artículos de interés en *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social:

GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, E.: "La reforma de la financiación autonómica".

SANCHEZ MALDONADO, J. S.: "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica".

Artículos de interés en *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, Ed. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social:

PEDRAJA CHAPARRO, F.: "Presente y futuro de la financiación autonómica común"

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo"

SEVILLA SEGURA, J.V.: *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica, Barcelona, 2001.

como en principio puede parecer"²⁴⁵. Del intento de armonizar las responsabilidades de gasto con las de un ingreso suficiente para llevarlas a cabo, surge lo que se suele denominar como corresponsabilidad fiscal²⁴⁶ (si bien este término también hace referencia a la composición y eficacia del gasto público).

No obstante, y sin olvidar la importancia de los temas financieros en el marco de las Comunidades Autónomas, máxime con la reciente aprobación a fecha 27 de julio de 2001 del nuevo sistema de financiación para el período 2002-2006²⁴⁷, nuestra referencia, según los objetivos de nuestra investigación, ha debido reducirse a una mera mención de los mismos.

3.2.2. Las competencias de las Haciendas Locales

Por lo que respecta al estudio de las competencias de las Haciendas Locales (nivel descentralizado local), nos centraremos en la provincia y el municipio, con alguna referencia a las competencias de "los otros entes locales".

Antes del análisis individual de las competencias de los distintos entes locales, es necesario hacer algunas reflexiones de conjunto. En este sentido es interesante advertir de una diferencia importante en comparación con las estudiadas Comunidades Autónomas, ya que éstas gozaban de cierta autonomía política, en la

²⁴⁵ FERNANDEZ GOMEZ, N. (1993): *La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pág. 251.

²⁴⁶ Entre la bibliografía de interés sobre la corresponsabilidad fiscal, podemos citar:

FERNANDEZ GOMEZ, N. (1993): *La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal...*, op. cit.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1993): *Financiación Autonómica y Corresponsabilidad fiscal en España*, Ed. Fundación BBV, Bilbao.

VV. AA.: *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Ed. Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, Santiago de Compostela, 1993, op. cit.

Monografía: "Corresponsabilidad Fiscal", *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, Ed. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, Madrid.

²⁴⁷ Ver: SECRETARÍA DE ESTADOS DE PRESUPUESTOS Y GASTOS: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002*, Ed. Ministerio de Hacienda, 2001, pp. 209-229.

medida en que sus competencias dejaban abierta la posibilidad de dictar leyes propias para su autogobierno; en cambio, la autonomía de las Entidades Locales, hablando desde el punto de vista competencial, se limita a la gestión administrativa de los asuntos "ligados al «interés» de la Entidad Local", sin abarcar el campo legislativo²⁴⁸.

Otro punto a destacar a la hora de estudiar las competencias de las Entidades Locales²⁴⁹, es que, como señalan los profesores Sosa Wagner y De Miguel García, la Constitución de 1978, a diferencia de lo que ésta hacía para el Estado y para las Comunidades Autónomas, "ha sido...mucho menos explícita en el momento de configurar el ámbito competencial del nivel local y sus relaciones con los niveles superiores, conformándose con establecer -y ello en términos muy generales- las líneas maestras de un sistema que, esbozado de esta forma, forzosamente resulta vago e impreciso"²⁵⁰; ya que, el artículo 140, referido a la Administración Local, se limita a señalar que la Constitución garantizará la autonomía de los municipios, gozando éstos de personalidad jurídica plena. Respecto a la provincia, la única referencia se encuentra en el artículo 141.1, cuando se refiere a ella como determinada para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Tampoco los Estatutos de autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas profundizaron en el tema de las competencias de las Entidades Locales, limitándose a establecer un régimen genérico de previsiones, confiando su concreción a un desarrollo legislativo posterior; de modo que sólo ocasionalmente es posible hallar determinaciones específicas²⁵¹.

Pasando a desarrollar brevemente la tipología de las competencias locales²⁵², es necesario señalar que actualmente queda superada la, durante cierta época influyente, doctrina clásica del *pouvoir-municipal* francés, según la cual, las llamadas

²⁴⁸ Cfr.: VV. AA. : *El Estado Autonómico...*, op. cit., pág. 103.

²⁴⁹ Una obra clásica para un estudio más profundo de las competencias locales, el cual queda lejos del trabajo que nos ocupa, puede encontrarse en: MIR I BAGO, J. (1991): *El sistema español de Competencias Locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

²⁵⁰ SOSA WAGNER, F.; DE MIGUEL GARCIA, P. (1985): *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pág. 10.

²⁵¹ Cfr.: BASSOLS COMA, M. (1983): *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. (Ordenación sistemática y comparada por Instituciones y Materias)*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

²⁵² Un estudio exclusivo y sistemático de esta tipología lo encontramos en: SOSA WAGNER, F.; DE MIGUEL GARCIA, P. (1985): *Las competencias de las Corporaciones Locales...*, op. cit.

competencias propias respondían a intereses exclusivos del ente local, así por ejemplo, en el caso del municipio se trataba de "una comunidad que antes de cualquier regulación estatal cuenta ya con su propia titularidad de poder". Las competencias delegadas se ejercían en función de entes sometidos a la Administración del Estado²⁵³. Sin embargo, hoy día, se podría decir que las competencias propias de los entes locales se coordinan con las de los demás entes públicos, ya que en casi todas las materias pueden estar llamados a intervenir todos los poderes públicos²⁵⁴. De hecho, en palabras de Font i Llovet, se podrían llegar a dar incluso «recalificaciones de competencias»: las propias pueden pasar a ser delegadas o someterse a régimen de coordinación, o, por ejemplo, competencias en manos de los entes locales que pasan a estar de nuevo en manos de la Comunidad Autónoma²⁵⁵.

A pesar de que la situación expuesta en el terreno de las competencias de los Entes Locales presente la clasificación de las mismas de una forma cada vez menos rigurosa, la LRBRL de 1985 (la primera que trata con claridad el tema competencial de los Entes Locales) señala en su artículo 7 que "las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación":

"Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de las Entidades Locales, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas" (artículo 7.2), sobre todo, "...cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de las restantes Administraciones Públicas o sean concurrentes o complementarios de los de éstas" (artículo 10.2).

"Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los

²⁵³ Cfr.: GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés", *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 117, mayo-junio 1961, Madrid.

²⁵⁴ Cfr. : ORTEGA, L. (1988): *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

²⁵⁵ Cfr.: FONT I LLOVET, T.: "Las competencias locales", en: VV. AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 75.

servicios de la Entidad Local" (artículo 7.3). "Este mecanismo permite...ampliar el ámbito competencial de las Entidades Locales y, por tanto, posibilitar que las Comunidades Autónomas y el Estado se liberen de la necesidad de mantener sus propios servicios"²⁵⁶. Además, hablando en términos de la teoría del federalismo fiscal, también permite que la función asignativa de bienes y servicios - en principio en manos de los tres niveles de la Administración: central, autonómico y local - sea finalmente llevada a cabo por el nivel más cercano al ciudadano y que, por ello, mejor conoce sus preferencias.

Como recoge el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TR) /1986, de 18 de abril²⁵⁷, además de las competencias propias y las delegadas podemos distinguir también:

"Las competencias compartidas o concurrentes, podrán ser ejercidas conjuntamente por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y la Local, mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado..." (artículo 69).

"Mediante el correspondiente acuerdo, las Entidades Locales podrán también asumir, o, en su caso, colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social, a través de cualquiera de las formas de gestión previstas por las leyes, y, en todo caso, mediante consorcio o convenio" (artículo 70). Pero, *"...las Corporaciones Locales no costearán servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas, salvo las fórmulas de colaboración voluntaria a la prestación de los mismos"* (artículo 71).

Pasamos ahora a mencionar las competencias que están en manos de cada uno de los Entes Locales: Provincia, Municipio y otros entes locales.

Para el análisis de las competencias provinciales²⁵⁸ debemos acudir a la ya estudiada LRBRL, en la que podemos encontrar desde las referencias indirectas a

²⁵⁶ VV. AA. : *El Estado Autonómico*, op. cit., pág. 105.

²⁵⁷ Cfr.: COSCULLUELA MONTANER y otros (1992): *Código de Legislación de Régimen Local*, op. cit., pp. 275-369.

este tema, hasta los artículos que lo tratan de forma más específica. Así, del artículo 2 se desprende ya el derecho de las Provincias a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses". De los artículos 31.2 y 36.1 se puede extraer el listado de las competencias propias:

1. "...Garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y en particular:

a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado." (artículo 31.2).

2. Llevar a cabo las competencias que "les atribuyan...las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número dos del artículo 31.

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia." (artículo 36.1).

Por otra parte, a raíz de los artículos 7, 8 y 37 de la LRBRL existe también la posibilidad de que sobre la Provincia, de la misma manera que ocurre para el resto de

²⁵⁸ Es necesario recordar aquí como muchas de las competencias provinciales han sido asumidas por las Comunidades Autónomas a raíz de la creación de éstas, sobre todo en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Cfr. al respecto:

TORRES COBO, F.: "Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Actualidad*, nº 3, 1995, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 118.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1994, pág. I.

Entes Locales, recaigan competencias delegadas o asignadas por la Comunidad Autónoma ["Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes..." (artículo 37.1)] o por el Estado ["El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios" (artículo 37.2)]²⁵⁹.

Como conclusión a la exposición hecha de las competencias provinciales, nos parece interesante resaltar algunos aspectos:

1. Las competencias que la LRBRL asigna a la Provincia no dejan de ser, de alguna manera, criterios genéricos -al contrario de lo que ocurre en el Municipio- que pueden dar lugar a diversas interpretaciones y que, en ningún caso, señalan servicios concretos que deban estar en manos de este ente local. Además, la LRBRL acaba dejando este tema a expensas de las previsiones de la legislación estatal y autonómica, que difuminan más aún cualquier concreción competencial, sobre todo, en el caso de la Provincia²⁶⁰.

2. Actualmente, aunque ya desde la propia Constitución de 1978 y, por supuesto, con la LRBRL, resulta más difícil aún determinar el papel de la Provincia, ya que a su situación intermedia entre la Comunidad Autónoma y el Municipio -analizada ya en este capítulo-, hay que añadir el surgimiento de

²⁵⁹ Para una mayor profundización en lo que respecta a las competencias delegadas, puede consultarse: ORTEGA L.: "La delegación de competencias en la Provincia", en: GOMEZ-FERRER MORANT, R. y otros (1991): *La provincia en el Sistema Constitucional...*, op. cit., pp. 317-346.

²⁶⁰ No obstante, tampoco cabe tomarse ésto como algo negativo, ya que, en general, parece normal que los entes locales, lo veremos más adelante también para el caso del municipio, vean depender su ámbito competencial de la legislación estatal y autonómica. El problema es que, para la provincia no quedan, en todo caso, demasiado claros los servicios que debe prestar dentro de su situación competencial, lo cual no sucederá para el municipio.

En este sentido puede resultar interesante consultar:

FONT I LLOVET, T.: "Las competencias locales", en:

VV. AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, op. cit., pp. 81-86. VV. AA.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Régimen Local*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

entes locales como la Comarca o las Areas Metropolitanas a las que se van transfiriendo competencias provinciales²⁶¹.

3. Un problema añadido a la distribución competencial en favor del ente provincial surge con la existencia de varias Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las que cambia sustancialmente el papel de la Provincia, quedando su ámbito competencial, en muchos casos, claramente difuminado y casi vacío de contenido. Algo parecido ocurre, en cierto modo, en las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares, en las que se añade además el problema de la existencia de los Cabildos Canarios y los Consejos insulares de Baleares respectivamente²⁶².

Como ya comentamos en su momento para el caso de la Provincia, a la hora de desarrollar las competencias en manos de los Municipios²⁶³ hay que empezar mencionando el artículo 2 de la LRBRL, en el que se les asegura, por parte de la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, el "derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses".

Por lo que respecta a las competencias propias del Municipio, dentro de ellas podemos empezar distinguiendo tres círculos competenciales diferentes que iremos desarrollando posteriormente: el primer círculo sería el de capacitación, que abarcaría todas las funciones que pueda considerarse correspondan a los intereses de la población municipal (artículo 25.1); el segundo, o de participación, indica las funciones que el municipio puede legítimamente desarrollar (artículo 25.2); por último, el círculo denominado de protección contiene las funciones que deben ser ejercitadas por los órganos municipales (artículo 26)²⁶⁴.

²⁶¹ Cfr.: ENTRENA CUESTA, R.: "El marco constitucional de la provincia y sus competencias", en: VV. AA.: *La Provincia*. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Ed. Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Granada, Granada, 1985.

²⁶² Puede ser recomendable consultar: LOPEZ RODO, L.: "La provincia en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y en Canarias", en: VV. AA.: *La Provincia*. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Ed. Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Granada, Granada, 1985, op. cit., pp. 393-412.

²⁶³ Para una visión más completa, de la que en esta investigación llevamos a cabo, en cuanto a las competencias del Municipio, nos parece interesante aconsejar: BALLESTEROS FERNANDEZ, A. (1994): *Manual de Administración Local*, op. cit., pp. 342-349.

²⁶⁴ FONT I LLOVET, T.: "Las competencias locales", en: VV. AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, op. cit., pág. 77.

El círculo de capacitación quedaría esbozado de esta forma en el artículo 25.1, según el cual: "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal".

Las competencias que asigna al Municipio el artículo 25.2, siempre en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas y dentro del ámbito del que denominamos círculo de participación, hacen referencia a los siguientes servicios:

- Seguridad en lugares públicos.
- Tráfico.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Urbanismo y vías públicas.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Protección del medio ambiente.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Salubridad pública.
- Cementerios.
- Prestación de servicios sociales.
- Agua, alumbrado, limpieza, residuos.
- Transporte público.
- Cultura y deportes.
- Participar en enseñanza.

Según el círculo de protección (artículo 26.1), en cualquier caso, los municipios deberán prestar una serie de servicios mínimos:

a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:

Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:

Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:

Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Por lo que respecta a los servicios mínimos descritos, cuando al Municipio le resulte "imposible o muy difícil" su prestación, la Comunidad Autónoma podrá dispensarle de esta obligación (artículo 26.2). Si bien, y como ya vimos en el artículo 36, el ente provincial velará, en cualquier caso, por la adecuada prestación de estos servicios mínimos (artículo 26.3).

En cuanto a las competencias delegadas del ente municipal, el artículo 27 dice: "La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana...".

Por último, señalar que los Municipios pueden también llevar a cabo "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente" (artículo 28).

La exposición pormenorizada de las competencias municipales que la LRBRL lleva a cabo, pensamos que deja en un principio al ente municipal en una situación mucho más clara, competencialmente hablando, que la descrita más arriba para la Provincia, sin embargo, autores como Font I Llovet concluyen que, de alguna manera, "...los distintos centros de poder -estatal y autonómico²⁶⁵- evitan intencionadamente atribuir a los municipios competencias materialmente significativas, que estimulen una actividad ejercida bajo su propia responsabilidad; prefiriéndose las técnicas menos

²⁶⁵ Si bien habrá diferencias entre los municipios que dependan directamente de la legislación estatal, y los que lo hagan de su Comunidad Autónoma respectiva, por haber recibida ésta competencias en el régimen local. Cfr.: BOSCH ROCA, N. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1994): *Hacienda Local y elección pública: el caso de los municipios españoles*, Ed. Fundación BBV, Bilbao, pág. 17.

comprometidas con la garantía de un contenido sustantivo a la autonomía municipal"²⁶⁶.

Pasamos ahora un breve repaso a las competencias de otras Entidades Locales, básicamente: Comarcas, Areas Metropolitanas, Mancomunidades y Entes Locales Menores.

Las competencias de las Comarcas no quedan resueltas en la LRBRL, en la que tan solo se dice que dependerán, en todo caso, de las Leyes de las Comunidades Autónomas (artículo 42.3), sin suponer nunca la pérdida de las competencias mínimas para los municipios (artículo 42.4), ni un vaciamiento de las competencias provinciales (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981).

También la legislación autonómica determinará "los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución" (artículo 43.3 de la LRBRL).

Las competencias de las Mancomunidades se regularán según sus propios Estatutos, si bien afectarán a obras y servicios determinados, no pudiendo asumir en su totalidad las competencias de los municipios (artículo 44 de la LRBRL).

El artículo 38 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TR) /1986, de 18 de abril²⁶⁷ asigna a las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio las siguientes competencias:

- a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.
- b) La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- c) La limpieza de calles.
- d) La mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales,

²⁶⁶ FONT I LLOVET, T.: "Las competencias locales", en: VV. AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, op. cit., pág. 93.

²⁶⁷ Cfr.: COSCULLUELA MONTANER y otros (1992): *Código de Legislación de Régimen Local*, op. cit., pp. 275-369.

e) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés para la entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

Para terminar el análisis de las competencias locales que nos viene ocupando, nos parece importante mencionar los siguientes aspectos:

1. Aún queda mucho por hacer en cuanto a la descentralización de competencias en favor de los Entes Locales por parte de las Comunidades Autónomas, así como desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas en materia de régimen local. En un Estado realmente descentralizado, el papel protagonista de los Entes Locales, sobre todo el Municipio, debe ir en aumento, y en nuestro país todavía queda, como veremos en conclusiones posteriores, bastante camino por recorrer²⁶⁸.

2. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, derivada de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de ese año, consiguió una mayor descentralización de competencias en favor de las Comunidades Autónomas. En opinión del profesor Font I Llovet, la eficacia demostrada por estos acuerdos en los últimos años, legítima, de alguna manera, su aplicación y presencia en el ámbito local²⁶⁹.

De esta forma, y sobre todo desde 1995²⁷⁰, tanto el Gobierno entonces en el poder²⁷¹ como la Federación Española de Municipios y

²⁶⁸ Para más información sobre este tema puede consultarse: SUAREZ PANDIELLO, J.: *Las Haciendas Locales en la democracia: un balance*, Documentos de Trabajo, nº 125, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Asociación Española de Economía Pública, Madrid, pp. 39-43.

²⁶⁹ Cfr.: FONT I LLOVET, T.: "1995: El estado del Gobierno Local", Anuario del Gobierno Local 1995, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 25.

²⁷⁰ Si bien, "el propio Ministerio para las Administraciones Públicas puso en marzo de 1994 a disposición de todas las partes implicadas el «Documento Marco sobre el Pacto Local», en el que se contemplan y valoran todos los aspectos susceptibles de encajar en el proceso de descentralización de competencias hacia las corporaciones locales". Cfr. "El Gobierno apuesta por un mayor protagonismo de las administraciones locales", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 30, Enero/Febrero, año 1995, Madrid, pp. 6-7.

²⁷¹ Así lo apoyaba el hoy Ex Ministro para las Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, en un artículo titulado: "Seguimos concibiendo el Pacto Local como una necesidad" *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 30, Enero/Febrero, año 1995, Madrid, pp. 12-15.

Provincias (FEMP)²⁷² apostaron por el llamado "Pacto Local", cuyo contenido podría resumirse en un "reforzamiento competencial de las entidades locales fortaleciendo el gobierno local a partir de la recepción de competencias, bien como propias, bien como delegadas, pero en cualquier caso aumentando su capacidad de decisión en una serie de materias que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos"²⁷³.

Al menos en teoría, parece existir gran voluntad por llevar a la práctica el mencionado Pacto Local. Así, en la sexta Asamblea General de la FEMP²⁷⁴, celebrada en la Casa de Campo de Madrid a finales de noviembre de 1995, el hoy Ex Ministro para las Administraciones Públicas, Joan Lerma, afirmaba que: "se trata de aumentar la eficacia de la administración y la participación ciudadana en la prestación de los servicios sobre los que las corporaciones locales pueden prestar una notable relevancia, como son la reactivación del mercado laboral; la educación, sobre todo en el período infantil, así como los servicios sociales, juventud, deporte, etc.". En este sentido, en las resoluciones de esta sexta Asamblea ya se contempla la descentralización hacia el nivel local de estas materias. La presidenta de la FEMP, Rita Barberá, abogaba por una "redistribución de competencias fundamentada en el principio de subsidiariedad, para que las ejerza quién está en mejores condiciones de hacerlo"²⁷⁵. El actual Presidente del Ejecutivo, José María Aznar, reiteraba la voluntad del Gobierno de impulsar cuanto antes el Pacto Local²⁷⁶.

3. A pesar de la "buena voluntad", expuesta más arriba, en cuanto a mejorar la situación competencial de los Entes Locales, no podemos terminar el apartado que nos ocupa sin señalar que, hasta no hace muchos años, la

²⁷² El, hasta hace no mucho, presidente de la FEMP, Francisco Vázquez, se expresaba diciendo que: "son las Comunidades Autónomas las que tienen que implicarse y practicar en su territorio lo que siempre han reclamado para sí en otros foros". Cfr.: "El Gobierno apuesta por un mayor protagonismo de las administraciones locales", Bando..., op. cit., pág. 7.

²⁷³ PEÑA DIEZ, J.F.: "Las administraciones territoriales en el contexto de las administraciones públicas", *Economistas*, nº 65, 1995, op. cit., pág. 11.

²⁷⁴ Cfr.: "El pacto local estará presente en la campaña electoral", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 33, Diciembre, año 1995, Madrid, pp. 6-13.

²⁷⁵ Cfr.: "La unidad de acción es el principal valor y fuerza de la Federación", *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁷⁶ Cfr.: Sección Actualidad Gráfica del Diario ABC, martes, 11 de junio de 1996, pág. 6.

situación no era demasiado alentadora, al encontrarse claros desequilibrios entre las responsabilidades de gasto -que, por ejemplo, al municipio le vienen fijadas por previsión legal, sin existir demasiada capacidad de maniobra- y los recursos para llevarlas a cabo²⁷⁷. Incluso el propio Joan Lerma afirmaba, respecto al Pacto Local, que "nadie manifiesta abiertamente su oposición al mismo, pero su apoyo es más retórico que real"²⁷⁸.

En definitiva, aunque la literatura ha abundado menos en la financiación de los Entes Locales, es un tema tan crucial como vimos que lo era para las Comunidades Autónomas. De todas formas, el profundizar en el mismo quedaría claramente fuera de los objetivos de nuestra investigación²⁷⁹.

4. Finalmente, parece necesario reafirmar que, una vez sentadas las bases de un "Pacto Local" por parte de la Administración Central, "serán las Comunidades Autónomas las que deberán plantearse la necesidad de reforzar las responsabilidades de las administraciones locales de su territorio, desarrollando Pactos Locales de nivel autonómico negociados con las asociaciones de entidades locales de tal ámbito"²⁸⁰

²⁷⁷ Cfr.: CARRILLO BARROSO, E. (1991): *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, op. cit., capítulo IV.

²⁷⁸ LERMA, J.: "El pacto local estará presente en la campaña electoral", *Bando...*, op. cit., pág. 7.

²⁷⁹ Entre las obras que hacen referencia a la financiación de Corporaciones Locales, podemos mencionar:

VV. AA.: *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.

CALLE SAIZ, R. (1996): *Hacienda Pública Española. Financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, Capítulo III.

CASTILLO VALERO, J. S. y GIL JIMENEZ, F. J.: "La competencia del Municipio en la España Autonómica: Referencia a su Financiación", en *XVIII Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Toledo, 1992, mimeo.

CARPIO GARCIA, M.: "Las Haciendas Locales y el período de suficiencia financiera", Universidad Autónoma de Madrid, febrero 1994, mimeo.

GONZALEZ PUEYO, J.: "Sistema de recursos locales y garantía constitucional de suficiencia financiera", *Economistas*, nº 65..., op. cit.

OLANO FERNANDEZ, C.: "La problemática financiera de las Corporaciones Locales", *Análisis Local. Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, nº 2, sep.-oct. 1995, Ed. Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

²⁸⁰ Cfr.: VALLÉS GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A.: "La descentralización del gasto público. Aragón en el contexto nacional", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 16, junio 2000.

SEGUNDA PARTE

EL ESTUDIO DEL GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO CUARTO

EL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL

En los tres capítulos precedentes hemos llevado a cabo un estudio de la teoría del federalismo fiscal, así como el pertinente análisis histórico, normativo y competencial de las principales unidades descentralizadas de la Administración Pública. De esta forma, nos encontramos ya en disposición de dar en este capítulo una primera visión de la evolución del gasto público en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Este capítulo constará de dos partes: en la primera realizaremos un estudio general del gasto público, el cual se concretará en un análisis del gasto descentralizado de las Administraciones Públicas en la segunda parte.

4.1. ALGUNAS REFERENCIAS GENERALES A LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Aunque a primera vista pudiera parecer trivial, lo primero que hay que decir a la hora de hablar del gasto público es que, la idea que subyace detrás del mismo es distinta de la que está detrás del "gasto privado". Esto es, cualquier agente económico distinto de la Administración Pública cuenta antes de nada con una estructura de

España

ingresos, a partir de la cual suele planear sus gastos. En las finanzas públicas lo habitual es comenzar con un plan de gastos dado que hay que cubrir²⁸¹ y para el que las autoridades ajustan sus ingresos²⁸². Esta idea tan básica nos servirá después para justificar la prioridad de los estudios sobre el gasto público con respecto a los realizados sobre los ingresos públicos.

De esta forma, el concepto "gasto público", como queda recogido en la mayoría de las definiciones características del mismo, puede quedar definido por "su referencia necesaria y exclusiva a toda operación económico-financiera llevada a cabo por el sector público en el cumplimiento de los *fines públicos asumidos* y con la correspondiente repercusión en su situación patrimonial"²⁸³. En este sentido, ya Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776, hablaba de los "deberes del Soberano", que dividía en tres: defender a la sociedad de la violencia e injusticia de otras sociedades independientes, asegurar la justicia interna entre los ciudadanos y mantener una serie de fines sociales y económicos²⁸⁴. En 1947, Pigou señalaba que "la gran masa del gasto no transferible se dedica a servicios de carácter general -defensa, administración civil, etc.-..."²⁸⁵.

No obstante, y como quedará reflejado en el estudio que llevaremos a cabo en este apartado, la preocupación académica por el gasto público es una conquista relativamente reciente, que ha venido impulsada por el generalizado crecimiento del mismo durante los últimos años²⁸⁶ en nuestro país y en la mayoría de los países de nuestro entorno. Detrás del concepto "gasto público" existen, además, una serie de necesidades sociales que se consideran fundamentales (sanidad, educación, protección social, transportes, etc.) y que resulta difícil dejar de proveerlas. Tampoco hay que olvidar que la entrada de nuestro país en el "contexto europeo" y, por

²⁸¹ La razón es que suele existir, de antemano, un gran volumen de gasto ya comprometido que acaba "encorsetando" la elaboración presupuestaria.

²⁸² HICKS, URSULA K. (1955): *Public Finance*, 2ª ed., James Nisbet and the Cambridge University Press, Londres, op. cit.

²⁸³ CUÑADO AUSIN, G. (1993): *Aproximación sistemática al análisis del gasto público y su control*, Colección Tesis Doctorales, nº 165/93, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pág. 397.

²⁸⁴ Cfr.: HICKS, URSULA K. (1955): *Public Finance*, op. cit.

²⁸⁵ PIGOU, ARTHUR C. (1947): *Hacienda Pública*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 75.

²⁸⁶ Cfr.: VALLE, V.: "El Gasto Público en España: algunas reflexiones globales", en: EMILIO ALBI IBAÑEZ, Dirección y Coordinación: *La Hacienda Pública en la Democracia*, Estudios en homenaje al profesor ENRIQUE FUENTES QUINTANA, Ed. Ariel, Barcelona, 1990.

consiguiente, en el marco de la integración económica, ha impulsado la necesidad de conocer mejor una variable tan relevante como el gasto público.

4.1.1. Evolución histórica hasta finales de los setenta

Hasta bien entrado el siglo XX se podría decir que no existió una preocupación general por la evolución del gasto público; de hecho, es característica de la Hacienda Pública clásica la frase que en sus días pronunciara Say, según el cual: "el mejor de todos los planes de la Hacienda Pública es gastar poco"²⁸⁷, si bien en 1870 Von Stein indicaría que "un Estado puede ser bueno a causa de grandes gastos y otro malo con gastos pequeños"²⁸⁸. En este sentido, a la hora de dar una visión general de la evolución del gasto público, ésta la dividiremos en dos etapas: desde 1800 hasta 1958 por un lado, y desde ese año hasta lo que denominaremos la época de la Hacienda del bienestar²⁸⁹.

En el siglo XIX hay que destacar la postura de los economistas clásicos, para los que el sector público debía limitarse a la asignación de los recursos. Además, no hay que olvidar que, como veremos, hasta 1958 no se puede hablar de Administraciones Públicas, de modo que los desembolsos que realice el Estado, entendido como Administración única y central, se podrán considerar representativos de todo el gasto público.

En España, entre 1800 y 1833, se podría decir que el gasto público obedeció a uno de los que, como vimos, Adam Smith denominaba "deberes del Soberano": "defender a la sociedad de la violencia e injusticia de otras sociedades independientes"; de hecho, fruto de las guerras coloniales e invasiones francesas, se llevaron a cabo enormes desembolsos en las fases bélicas, pero exiguos en las de paz, calificándose de absolutista a la Hacienda española de esta época. Con la Hacienda liberal tradicional (1833-1895) se puede decir que llegó una época de

²⁸⁷ CORONA, J. F. y DIAZ, A. (1994): *Teoría básica de la Hacienda Pública*, Ed. Ariel, Barcelona, pág. 127.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ En nuestra exposición seguiremos de cerca el trabajo de: COMIN, F.: "Evolución histórica del Gasto Público", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

España

estancamiento del gasto relativo del Estado, con unas funciones restringidas y no ampliadas²⁹⁰.

También en un contexto internacional, a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, "la participación del sector público en la economía era mínima, representando el gasto público de media en los principales países industrializados²⁹¹ el 8,3 por 100 del PIB"²⁹². A finales de este siglo, y aunque, como hemos señalado, seguían dominando las actitudes tipo "laissez-faire", el surgimiento del pensamiento marxista, las aportaciones de autores como Schmoller y Wagner²⁹³ y la propia encíclica "Rerum Novarum"²⁹⁴, fueron ayudando a la asunción por parte del Estado de funciones de carácter redistributivo; con todo ello el mencionado porcentaje de participación pudo llegar hasta el 9,1 por 100 del PIB²⁹⁵.

Desde finales del siglo XIX y, sobre todo, a principios del siglo XX²⁹⁶, en la mayoría de los países adelantados el Estado empezó a asumir funciones como la protección de la economía privada, la provisión de bienes preferentes, la estabilización

²⁹⁰ Cfr.: Ibid.

²⁹¹ Al hablar de "países industrializados" o, como denominaremos más adelante, "países avanzados" seguiremos la relación estudiada por VITO TANZI en su artículo: "Tendencias generales del gasto público en los países industriales", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

La relación de países es: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.

Esta muestra de países coincide, en su mayor parte, con los que integran la OCDE; sólo habría que añadir: Turquía, Nueva Zelanda, Méjico, República Checa y Hungría.

²⁹² SUBDIRECCION GENERAL DE ECONOMIA INTERNACIONAL: "El crecimiento del sector público y la evolución de los indicadores sociales", *Boletín Económico de INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA*, nº 2513, del 9 al 15 de septiembre de 1996, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. 23.

²⁹³ Para más información sobre las hipótesis del crecimiento del gasto público de Adolph Wagner puede consultarse: CORONA, J. F. y DIAZ, A. (1994): *Teoría básica de la Hacienda Pública*, op. cit.

²⁹⁴ Un buen resumen y comentarios a esta encíclica pueden encontrarse en: MONTERO GARCIA, F. (1983): *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España (1889-1902)*, Ed. Consejo Superior de investigaciones científicas, Madrid.

²⁹⁵ Cfr.: SUBDIRECCION GENERAL DE ECONOMIA INTERNACIONAL: "El crecimiento del sector público...", op. cit.

²⁹⁶ Habría que señalar en este contexto la famosa "hipótesis de Wagner" (1877/1890), como pionera en el intento de explicar el crecimiento del gasto público que ahora se produce. Un breve desarrollo de esta teoría puede verse en: CORONA, J. F. y DIAZ, A. (1994): *Teoría básica de la Hacienda Pública*, op. cit., pp. 128-129.

de los ciclos económicos y la redistribución de la renta²⁹⁷. En España destacó, sobre todo, la mayor protección e intervención que el Estado llevó a cabo²⁹⁸. En esta asunción de nuevas tareas por parte del Estado pudo influir el hecho de que, a diferencia de lo que había ocurrido en períodos anteriores, el aumento del gasto, como consecuencia de un evento como la primera guerra mundial, se mantuvo al finalizar ésta, ya que los mayores ingresos fiscales conseguidos en muchos países para sostener el conflicto bélico no se redujeron al concluir éste, sino que se mantuvieron, al haber conseguido sensibilizar suficientemente al votante medio²⁹⁹. Además, en esta época, en la mayoría de los países avanzados, empezaron a surgir los primeros y rudimentarios sistemas de seguridad social; a lo que hay que añadir los "mejores ojos" con los que todos veían la intervención del Estado, considerando la Gran Depresión como un fracaso del "laisser-faire". Con todo, el gasto público medio se situó en torno al 15,4 por 100 del PIB, manteniéndose aún en España por debajo del 10 por 100³⁰⁰.

La razón por la que entre 1895 y 1935 la participación de nuestro gasto público en el PIB quedara por debajo de lo que representó en el contexto internacional, pudo deberse, entre otros factores, a la existencia de una "Hacienda transicional", enmarcada en unos acontecimientos políticos algo desfavorables, lo cual sólo permitió pequeños desembolsos en los proyectos realizados de mayores gastos en servicios económicos, bienes preferentes y en seguros sociales³⁰¹; en este sentido, hay que tener en cuenta que, analizando la distribución funcional del gasto en nuestro país entre 1874 y 1906 (véase cuadro 4.1), la partida de gasto en defensa sigue

²⁹⁷ Funciones que ya empiezan a estar en línea de lo que luego se denominará teoría clásica del federalismo fiscal, estudiada en el capítulo primero de esta investigación.

²⁹⁸ Para más información sobre este aspecto puede consultarse: GARCIA DELGADO, J. L.: "Nacionalismo económico e intervención estatal", en: SANCHEZ-ALBORNOZ, N. (1985): *La modernización económica de España, 1830-1930*, Ed. Alianza, Madrid.

²⁹⁹ Este fenómeno es el que posteriormente PEACOCK y WISEMAN denominaron en 1967 como *efecto desplazamiento del gasto público* en su obra: *The Growth of Public Expenditure in the U. K.* (second edition), Ed. George Allen and Unwin, Londres. No obstante, hay que tener en cuenta que, como explica el profesor Juan Francisco Corona *, no fueron estos autores los primeros que explicaron este efecto con base en la mencionada "ley del crecimiento de los gastos públicos" de Adolf Wagner, ya que JENS JESSEN trató este tema en "Das Gesetz der Wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs" en SCHMOLLERS JANRBUCH, 1943, pp. 155-174.

* Para más información sobre esta hipótesis de la evolución del gasto público puede consultarse: CORONA, J. F. (1994): *Lecturas de Hacienda Pública*, Ed. Minerva, Madrid, pp. 259-261.

³⁰⁰ Cfr.: SUBDIRECCION GENERAL DE ECONOMIA INTERNACIONAL: "El crecimiento del sector público...", op. cit.

³⁰¹ Cfr.: COMIN, J.F.: "Evolución histórica del Gasto Público", *Papeles de Economía Española*..., op. cit.

España

siendo bastante significativa, demasiado importante la columna de gastos no clasificables (lo cual confirma lo poco adecuada que resulta la clasificación funcional para los gastos de esa época) y aún poco relevantes los gastos típicos de lo que hoy entendemos por Estado del Bienestar, de esta forma, salvo la partida de pensiones - que en 1906 se acercaba al 9 % del gasto total-, el resto de los "gastos sociales" representaban cifras ridículas: la educación rebasa tímidamente el 4 % en los primeros años del siglo actual y la sanidad y el gasto en vivienda en ningún momento consiguen sobrepasar el 1 % en el período referido³⁰².

CUADRO 4.1: Clasificación funcional del gasto público en España. Período: 1874-1906. En porcentajes sobre el total.

	Servicios generales	Defensa	Educación	Sanidad	Pensiones y S.S.	Vivienda	Otros servicios	No Clasific.	TOTAL
1874	19,76	46,39	0,55	0,14	6,54	0,19	9,54	16,86	100,00
1879	16,9	18,69	0,62	0,09	5,73	0,21	13,82	43,92	100,00
1884	19,98	18,72	0,91	0,16	5,85	0,22	15,53	38,61	100,00
1889	12,59	20,73	1,59	0,13	6,75	0,32	16,17	42,11	100,00
1894	12,86	19,04	1,71	0,11	7,46	0,18	16,99	41,64	100,00
1899	12,54	19,95	1,51	0,28	8,07	0,07	13,65	43,84	100,00
1904	11,65	19,46	4,21	0,08	8,67	0,31	14,41	41,14	100,00
1906	12,52	19,29	4,33	0,07	8,56	0,29	14,27	40,62	100,00

Fuentes: Elaboración propia a partir de: *Hacienda Pública Española*, nº 69, 1981.

³⁰² Para más información nos remitimos a: TEDDE DE LORCA, P.: "El gasto público en España (1875-1906): un análisis comparativo con las economías europeas", *Hacienda Pública Española*, nº 69, 1981, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Una vez resaltados algunos rasgos del gasto público entre 1800 y 1935³⁰³, nos encontramos con otro período (1936-1959) en el que el gasto público vuelve a presentar de nuevo subidas ocasionadas por conflictos bélicos. En este caso, la Hacienda española estuvo marcada por el retroceso, dado que la autarquía económica en la que quedó sumido el país después de la guerra civil, provocó un efecto desplazamiento de signo negativo sobre el gasto público, perdiendo entidad los gastos modernizadores: educación, sanidad, pensiones e infraestructura³⁰⁴.

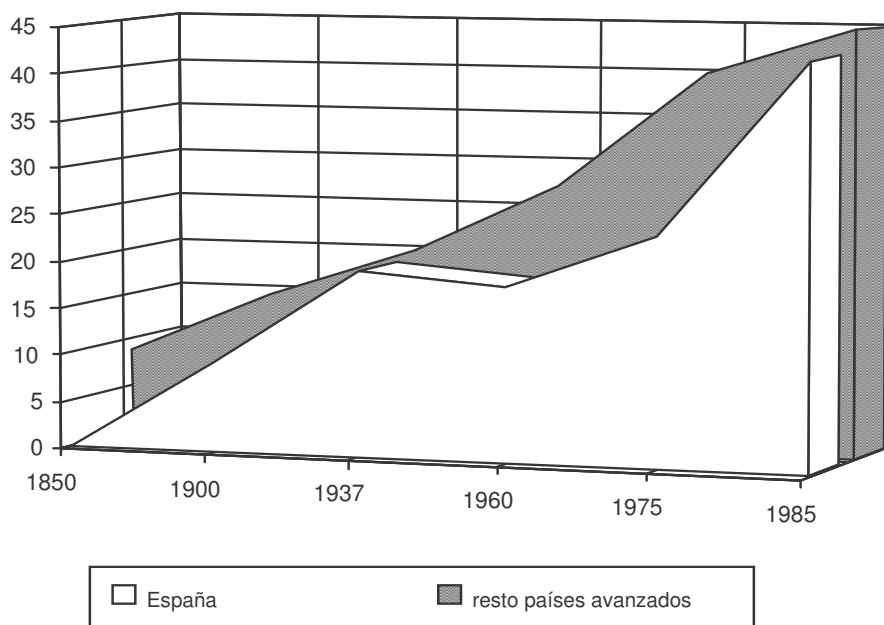
En definitiva, en la que más arriba denominábamos primera época de la evolución del gasto público (1800-1958), éste creció en nuestro país sistemáticamente por debajo que en el resto de países avanzados durante ese período (véase gráfico 4.1), sólo durante la guerra civil (1936-1939) el gasto en España alcanzó niveles más parecidos al promedio general del resto de naciones.

³⁰³ Una mayor profundización sobre la situación de la Hacienda Pública en esta época puede encontrarse en:
COMIN, F. (1988): *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FONTANA, J. (1980): *La Hacienda en la Historia de España 1700-1931*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³⁰⁴ Cfr.: COMIN, F.: "Evolución histórica del Gasto Público", *Papeles de Economía Española...*, op. cit.

Gráfico 4.1: Evolución del Gasto Público: una comparación desde 1850 hasta 1985. En % respecto del PIB.



* Para España sólo existen datos respecto al PIB desde 1900. De este modo, la evolución del gráfico entre 1850 y 1900 es aparente, ya que, no se parte de 0 en 1850.

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

Boletín Económico de INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, nº 2513, septiembre de 1996;
COMIN, F. y TANZI, V. en: *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988.

Se puede decir que, para la mayoría de los países, entre 1960 y 1985³⁰⁵ se da un cambio notable en cuanto a la evolución del gasto público, ya que su crecimiento (véase gráfico 4.1) se vio apoyado por una dinámica del proceso político que lo avalaba; además, a diferencia de lo sucedido en épocas anteriores, fue ajeno a

³⁰⁵ Una información más detallada sobre la evolución del gasto público en los países avanzados en este período puede encontrarse, por ejemplo, en:

TANZI, V.: "Tendencias generales del gasto público en los países industriales", *Papeles de Economía Española...*, op. cit. LYBECK, J. A.: "Comparing government growth rates: The non-institutional vs. the institutional approach", en:

LYBECK y HENREKSON (eds): *Explaining the Growth of Government*, Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam, 1988.

Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2, 1985, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

esfuerzos bélicos. De esta forma, si entre 1937 y 1960 pasó de representar un 20,7 por 100 del PIB a conseguir una participación del 27,9 por 100, como cifra media en la mayoría de los países avanzados; en 1982 el porcentaje había pasado ya el 43 por 100³⁰⁶.

La situación española durante la época descrita más arriba para los países avanzados, se podría dividir en dos etapas³⁰⁷:

En la primera encontramos la denominada Hacienda moderna (1959-1975), enmarcada ya en un contexto político más aperturista, en el que habría que destacar algunos aspectos: por un lado, es a partir de 1965 cuando en España emergieron los factores económicos que impulsaron el gasto público, factores que se habían presentado casi dos décadas antes en el resto de países; es pues ahora cuando en nuestro país el gasto público se desplaza desde los bienes colectivos tradicionales (defensa, sobre todo), hacia las funciones asociadas con el Estado benefactor (educación, sanidad, etc.). Por otro lado hay que señalar que desde 1958 se da el auge de la Seguridad Social y de los entes territoriales, con lo que hay que hablar ya de "gasto de las Administraciones Públicas" en lugar de "gastos exclusivos de la Administración Central". Con todo, observando el gráfico 4.1, nuestras cifras quedan aún lejos de las del promedio general de países avanzados.

En la segunda etapa (1976-1985)³⁰⁸ entramos en lo que se puede denominar Hacienda del bienestar. Es en esta época cuando se da una verdadera aproximación a los parámetros de gasto público del resto de países avanzados (véase gráfico 4.1). El gasto empieza a centrarse en la partidas redistributivas. Es de destacar también, aunque será desarrollado en un apartado posterior, que es en 1984 cuando se dan los primeros pasos en la descentralización de la Administración Pública, pudiendo hablar ya a finales de este período del gasto descentralizado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

³⁰⁶ Cfr.: SUBDIRECCION GENERAL DE ECONOMIA INTERNACIONAL: "El crecimiento del sector público...", op. cit.

³⁰⁷ Cfr.: COMIN ,F.: "Evolución histórica del Gasto Público", *Papeles de Economía Española...*, op. cit.

³⁰⁸ Para una mayor profundización sobre la evolución del gasto público en España durante este período puede consultarse: ALCAIDE INCHAUSTI, J.: "El gasto público en la democracia española. Los hechos", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

4.1.2. La etapa de la "Hacienda del bienestar"

De igual modo que hemos señalado cómo a lo largo del siglo XIX la tradición intelectual neoclásica influyó en un lento desarrollo de los estudios sobre el gasto público, tendiendo a centrarse éstos en el análisis de los ingresos; y de la misma manera que el afianzamiento del paradigma keynesiano alentó un enfoque normativo de la Hacienda Pública, dando pie al aumento de los estudios del gasto público y al crecimiento de éste³⁰⁹; el desarrollo de lo que hemos denominado para España "Hacienda del bienestar" (aproximadamente consolidada entre los años 1976-1985), garantizada por un marco político favorable a que la Administración Pública acabara proveyendo y produciendo un gran número de bienes necesarios y preferentes para la sociedad, se puede decir que ha acabado marcando el tamaño de la Administración Pública y la evolución de su gasto a lo largo de la década de los noventa. Se cumple la proposición de Johan Myhrman, de la Stockholm School of Economics, de que "el tamaño del estado hoy es una función de la cultura política de ayer"³¹⁰.

Si hay un aspecto característico y que define la evolución del gasto público desde finales de los setenta hasta la década actual es su crecimiento, siendo el estudio de las causas a las que cabe atribuirlo el responsable, en su mayor parte, de la proliferación de trabajos teóricos y empíricos sobre el gasto público.

De esta forma, si bien fue, lógicamente, en la década de los ochenta cuando se consolidan, con un mayor rigor empírico, los estudios sobre el crecimiento del gasto público; hasta esa fecha se habían elaborado ya bastantes trabajos al respecto³¹¹, los cuales se podían dividir, con bastante claridad, entre los que acudían a explicaciones de tal crecimiento desde el punto de vista de la demanda, y los que lo explicaban acudiendo a la oferta³¹².

³⁰⁹ Cfr.: GONZALEZ-PARAMO, J. M. y UTRILLA, A.: "El gasto público: una panorámica", *Hacienda Pública Española*, nº 120/121 - 1/2 1992, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 20.

³¹⁰ MYHRMAN, J.: "Introduction: reflections on the growth of government", *Journal of Public Economics*, nº 28, 1985, pág. 283, Ed. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

³¹¹ En este sentido, una buena muestra de los principales estudios explicativos del crecimiento del gasto público entre 1960 y 1970 aparece recogida en: ALVAREZ RENDUELES, J. R. (1974): *La dinámica del gasto público*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³¹² Cfr.: GONZALEZ-PARAMO, J. M. y RAYMOND BARA, J. L.: "¿Por qué tiende a crecer el gasto público?", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, pág. 146.

En este sentido, entre las aportaciones hasta la década de los ochenta podríamos destacar las siguientes³¹³:

Desde el punto de vista de la oferta: Niskanen³¹⁴ habla de la "teoría de la burocracia I", según la cual los burócratas tienen preferencia por presupuestos grandes. Cameron³¹⁵ ve detrás del crecimiento del gasto la ideología del partido gobernante, si bien también habla de la presión de grupos de interés desde el punto de vista de la demanda. Tarschys³¹⁶ muestra un amplio abanico de explicaciones, fruto de la combinación de diversos planos (socioeconómico, ideológico-cognoscitivo y político-institucional) y perspectivas (del consumidor, de financiación y del productor).

Desde el punto de vista de la demanda: destacan los comentarios de Bird³¹⁷ a las leyes de Wagner (de reestructuración de la sociedad y demandas de bienes sociales). Buchanan, Tullock y Wagner³¹⁸ ven en la ilusión fiscal una posible causa del crecimiento del gasto público.

³¹³ Dada su influencia en el resto de teorías y explicaciones posteriores con respecto al crecimiento del gasto público, pensamos que es necesario incluir ahora tales aportaciones y no en el anterior apartado. En cierto modo, las teorías de los años 60 y 70 no dejan de explicar la situación del gasto público hoy. Incluso la "ley de Wagner" y el "efecto desplazamiento" de Peacock y Wiseman, mencionados en la evolución histórica desarrollada más arriba, se deben tener en cuenta en todo momento, ya que son numerosos los estudios de los 60 y 70 a raíz de las aportaciones de estos autores (Cfr.: *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, pág. 190):

Entre los estudios llevados a cabo sobre la ley de Wagner y los determinantes del gasto público, están los de Timn (1961), Höök (1962), Andic y Veverka (1964), Sacks y Harris (1964), Gupta (1967, 1969), Goffman (1971), Goffman y Mahar (1971), Morss (1969), Bird (1970, 1971), Gandhi (1971), Greytak, Gustely y Dinkelmeyer (1974), Andre y Delorme (1975), Gortz (1975), Michas (1975), Beck (1976), Buchanan y Tullock (1977), Wagner y Wever (1977), Ganti y Kolluri (1979), Glennerster (1979), Greene y Munley (1979) y Mann (1980).

Entre los estudios del crecimiento del sector público inspirados en Peacock y Wiseman se encuentran los de Crowley (1971), Bird (1972), Rosenfeld (1973), Marr (1974), Oates (1975) y Diamond (1976).

³¹⁴ NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Ed. Aldine Atherton, Chicago.

³¹⁵ CAMERON, D. R.: "The Expansion of the Public Economy: a Comparative Analysis", *The American Political Science Review*, December 1978.

³¹⁶ TARSCHYS, D.: "The Growth of Public Expenditures: Nine Models of Explanation" *Scandinavian Political Studies*, vol. 10/1975. Cfr.: v.c.: *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3 / 1979, pág. 319.

³¹⁷ BIRD, R. M.: "Wagner's law of Expanding State Activity", *Public Finance*, 1 / 1971. [v. c. en: Alvarez Rendueles (1974), op. cit.]. Un buen análisis de la reformulación moderna de la Ley de Wagner que el profesor Richard M. Bird lleva a cabo, puede encontrarse en: CORONA, J. F. (1994): *Lecturas de Hacienda Pública*, op. cit., pp. 229-250.

³¹⁸ BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. and WAGNER, R. E. (1977): *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*, Ed. Academic Press, Nueva York.

Entre las aportaciones de la década de los ochenta podríamos destacar las siguientes:

Borcherding³¹⁹ encuentra varias "fuentes" para explicar el crecimiento del gasto público en Estados Unidos: desde los efectos de cambios económicos institucionales (efecto precios, cambios en los ingresos con los consecuentes aumentos en la demanda, etc.), hasta la influencia de los burócratas, pasando por los efectos de la ilusión fiscal.

Larkey, Stolp y Winer³²⁰, después de pasar revista a las principales teorías sobre el crecimiento del gasto público, señalan que toda la investigación se acaba resintiendo de la falta de rigor en la especificación empírica del «sector público» y su crecimiento, surgiendo enormes problemas conceptuales y de medición.

Mueller y Murrell³²¹ realizan una predicción del crecimiento del tamaño del gobierno en un área en la que el número de grupos de interés organizados (votantes, grupos políticos, etc.) crece, dado que estos nuevos grupos alientan la demanda de bienes públicos.

La aportación de Mueller³²² se podría resumir en tres hipótesis o explicaciones al crecimiento del gasto público, algunas de las cuales ya habían sido señaladas por otros autores. Estas hipótesis son:

- Los gobiernos como proveedores de bienes públicos y eliminadores de externalidades.
- Los gobiernos como redistribuidores de ingresos y riqueza.

³¹⁹ BORCHERDING, T. E.: "The causes of government expenditure growth: a survey of the U. S. evidence", *Journal of Public Economics*, nº 28, 1985, Ed. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, pp. 359-382.

³²⁰ LARKEY, P. D.; STOLP, C. and WINER, M.: "Why does Government growth?", en T. C. Miller (Ed.), *Public Sector Performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984. Cfr.: v. c.: *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, op. cit., pág. 187.

³²¹ MUELLER, D. C. and MURRELL, P.: "Interest groups and the size of government", *Public Choice*, nº 48, 1986. Cfr. este artículo en: MUELLER, D. C. (1993): *The Public Choice Approach to Politics*, Ed. Edward Elgar, USA., pp. 344-364.

³²² MUELLER, D. C.: "The growth of government: A public choice perspective", *IMF Staff Papers*, nº 34, 1987. Cfr. este artículo en: MUELLER, D. C. (1993): *The Public Choice Approach to Politics*, op. cit., pp. 364-399.

- Existencia de grupos de interés, el poder de la burocracia y la ilusión fiscal que inducen al crecimiento de los gobiernos.

Oates³²³, siguiendo a Brennan y Buchanan³²⁴, lleva a cabo un análisis de hasta qué punto un sector público descentralizado puede ser un buen mecanismo para limitar la cantidad de gasto y el tamaño del gobierno central³²⁵.

Resulta de interés señalar el trabajo de Lybeck y Henrekson³²⁶, dado que explica el crecimiento del gasto público en el marco de una comparación internacional: Holanda, Dinamarca, Italia, Francia, Gran Bretaña, etc.

Una vez finalizado el "paréntesis" que hemos creído necesario para mencionar brevemente algunos de los principales trabajos sobre el crecimiento del gasto hasta los años ochenta, retomamos el análisis, iniciado en páginas anteriores, respecto a su evolución en España.

Como consecuencia del desarrollo de la Hacienda del Bienestar ("mentalidad asistencialista") acaecido en España entre los años 1976 y 1985³²⁷, mencionado en páginas precedentes, es necesario destacar el aumento de los gastos de intervención del Estado en la economía (inversiones, subvenciones, transferencias) y, sobre todo, de los gastos de distribución de renta y riqueza³²⁸, entre los que destaca con claridad

³²³ OATES, W. E.: "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, nº 75, 1985, Ed. American Economic Association, Illinois, pp. 748-757.

³²⁴ BRENNAN, G. and BUCHANAN, J.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Ed. Cambridge University Press, New York, 1980.

³²⁵ De alguna manera, en la investigación que nos ocupa tendremos la oportunidad de comprobar esta idea para el caso de España.

³²⁶ LYBECK, J. A. and HENREKSON, M. (1988): *Explaining the growth of government*, Ed. Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam.

³²⁷ No hay que olvidar que es realmente en este período cuando se puede empezar a hablar de verdadero crecimiento del gasto público en España, incluso a un ritmo proporcionalmente mayor que el experimentado en el resto de países avanzados durante esa época (véase gráfico 4.1).

³²⁸ Un buen resumen sobre los aspectos distributivos del gasto público y la adecuación de éste a las necesidades de la economía española puede encontrarse en: VALLE, V.: "El Gasto Público en España: algunas reflexiones globales", en: EMILIO ALBI IBAÑEZ, Dirección y Coordinación: *La Hacienda Pública en la Democracia...*, op. cit., pp. 176-179.

También puede resultar interesante el trabajo de: BANDRES MOLINE, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, monografía nº 92, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

España

la importancia y el salto experimentado por las pensiones dentro de las prestaciones sociales, y la relevancia de los servicios sanitarios dentro del conjunto de los bienes preferentes.

CUADRO 4.2: Evolución de la distribución funcional del gasto presupuestado en el conjunto de las Administraciones Públicas. Período 1976-1985. En porcentajes respecto del PIB.

	1976	1978	1980	1982	1984	1985
A. Gastos comunes	4,75	4,37	5,26	5,56	5,84	6,75
Defensa Nacional	1,78	1,79	1,98	1,98	2,28	1,99
Servicios Generales	2,97	2,58	3,28	3,58	3,56	4,76
B. Gastos de Distribución	17,30	19,87	21,65	22,63	23,26	24,76
Prestaciones Sociales	9,96	11,92	12,70	13,93	14,28	14,33
<i>Pensiones</i>	6,73	8,81	8,58	9,10	9,59	10,21
Desempleo	0,57	1,22	2,23	2,59	2,40	2,78
Otras prestaciones	2,66	1,89	1,89	2,24	2,29	1,34
Bienes Sociales Redistributivos	7,34	7,95	8,95	8,70	8,98	10,43
<i>Educación</i>	2,33	2,94	3,27	3,01	3,30	3,75
<i>Sanidad</i>	3,91	4,10	4,53	4,29	3,94	4,67
<i>Vivienda y Servicios Colectivos</i>	1,10	0,91	1,15	1,40	1,74	2,01
C. Gastos de Intervención	4,64	5,17	5,49	7,73	7,71	8,41
Económica						
Subvenciones de explotación	1,30	1,89	2,08	2,48	2,76	2,44
Inversiones	2,35	2,14	1,87	3,05	2,98	3,70
Transferencias de capital	0,99	1,14	1,54	2,20	1,97	2,27

El nivel de descentralización del gasto público español

115

D. Intereses deuda pública	0,45	0,55	0,73	0,97	2,00	3,44
E.. Ajustes en clasificación *	0,37	0,92	0,03	0,53	0,15	-0,77
GASTOS TOTALES (A+B+C+D+E)	27,51	30,88	33,16	37,42	38,96	42,59

* La partida "ajustes en clasificación" incluye los ajustes que cada año han sido necesarios para ofrecer partidas consolidadas para el global de las AA. PP.

Fuentes: DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA Y COYUNTURA DE LA FUNDACION FIES,
Papeles de Economía Española, nº 68, 1996.

No hay que olvidar que el desarrollo de la "mentalidad asistencialista" promovida desde la Administración Pública de un gran número de países, y que tuvo su punto álgido precisamente en los años setenta y los ochenta, fue, de esta forma, una de las causas principales del crecimiento del gasto público³²⁹; y aún hoy, a pesar de la crisis en la que se encuentra³³⁰, sigue siendo responsable de gran parte de los

³²⁹ No obstante, no hay que olvidar que existen otros factores que influyeron en el crecimiento experimentado en este período por el gasto público en la mayoría de los países desarrollados, entre las que se pueden destacar: el crecimiento de la renta per cápita, el cambio técnico, el cambio demográfico, la urbanización, otros aspectos políticos y sociales, etc. Cfr.: MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, pp. 145-155.

A este respecto, puede resultar también de interés el trabajo de CASTELLS OLIVERES, A. (1991): *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³³⁰ Entre los muchos trabajos que dan una buena perspectiva de conjunto de la situación y, directa e indirectamente, se dedican a analizar esta crisis, podemos destacar:

SERRANO TRIANA, A. (1983): *La utilidad de la noción de Servicio Público y la crisis del Estado del Bienestar*, Ed. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid.

RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991): *Estado, privatización y bienestar*, Ed. Fuhem, Madrid.

MENGO, E.: "¿Estado de Bienestar o Estado de Beneficencia?", *Política Económica y las reformas estructurales de la economía española*, diciembre 1993, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid.

ECHART ORUS, N.: "La alternativa al Estado del Bienestar", *Nuestro Tiempo*, nº 475 (enero/febrero) 1994, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona.

GONZALEZ-PARAMO, J. M.: "Gasto social y crecimiento económico en el Estado del Bienestar", *Hacienda Pública Española*, monografía 2/1994, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J.: "El desequilibrio del Sector Público", *Papeles de Economía Española*, nº 62, 1995, Ed. Fundación Fondo para la investigación económica y social, Madrid.

VV. AA.: *Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid, diciembre 1996.

GARCIA-DURAN, J. A.; RECIO FIGUEIRAS, E.; VINTRO I CASTELLS, E.: "El Gobierno Local ante el desarrollo y las perspectivas del Estado del Bienestar", en: *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1997.

España

desembolsos estatales³³¹. No obstante, dejamos para posteriores capítulos de esta investigación el profundizar acerca de aspectos más concretos de nuestro gasto público.

4.1.3. El período actual

Si en la "plenitud" de desarrollo de lo que hemos denominado como la "Hacienda del Bienestar" el gasto público pasó de representar un 27,51 % del PIB en 1976 a suponer un 42,59 % en 1985, creciendo más de 15 puntos porcentuales (recuérdese el cuadro 4.2), desde 1986 hasta el año 2000 la tónica de crecimiento continua pero, como veremos, a un ritmo menor (véanse cuadro 4.3 y gráfico 4.2).

CUADRO 4.3: Evolución del gasto presupuestado en el conjunto de las Administraciones Públicas. En porcentajes respecto del PIB nominal. Período 1986-2000

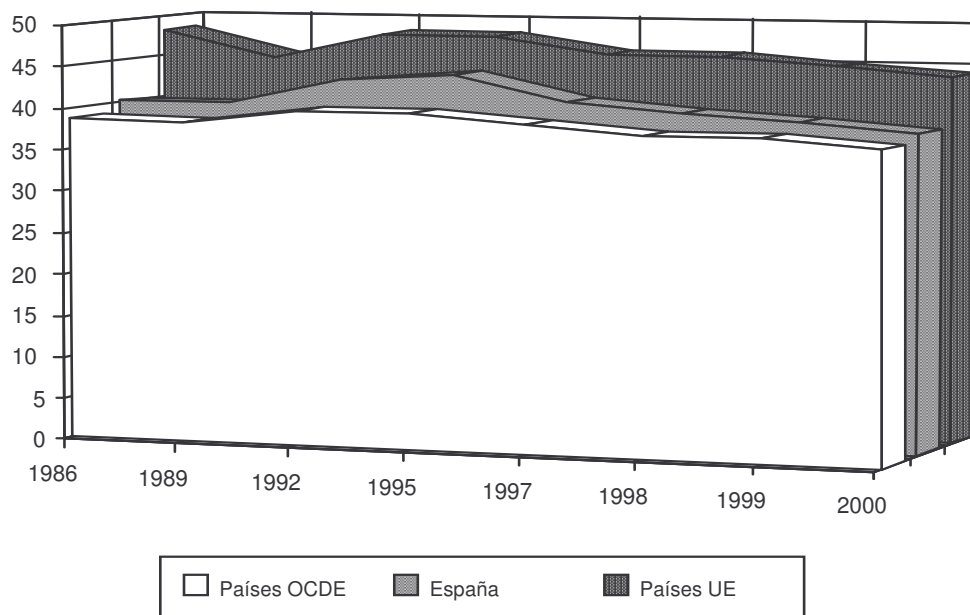
	1986	1989	1992	1995	1997	1998	1999	2000
España	40,60	40,70	43,90	44,00	41,30	40,60	39,40	38,70
Países UE *	48,00	45,70	48,50	48,70	46,90	46,10	45,70	44,20
Países OCDE*	39,50	38,50	40,80	40,60	39,20	38,80	38,60	37,90

* Los datos se refieren a la media del total de países en cada caso.

Fuentes: Elaboración propia a partir de:
Informe anual del Banco de España (varios años);
Perspectives économiques de L'OCDE, nº 69, junio 2001.

³³¹ Análisis relativamente recientes de la OCDE (1988) y del FMI (Heller y otros, 1986) hablaban de los gastos sociales como de una de las principales presiones sobre el gasto en los 90, ya que "las reducciones potenciales en el gasto de ayuda a la familia y en educación derivados de las menores cohortes de jóvenes se verían más que contrarrestados por los crecientes costes sanitarios y de las pensiones". Cfr.: VV. AA.: "The Public Sector: Issues for the 1990", OCDE, 1990; en: "La Revisión del Sector Público en los 90", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1, 1992, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 70-71.

Gráfico 4.2: Evolución del Gasto Público en el período 1986-2000. En % respecto al PIB.



Fuentes: Cuadro 4.3

Durante los años 1986 y 1987³³² en España se procuró una política para contener y consolidar un gasto público que hasta entonces había crecido en exceso, pero en 1988 el proceso quedó interrumpido, dadas las presiones sindicales acaecidas tras la huelga general de diciembre de ese año y la aceleración de los gastos de inversión, con vistas a los acontecimientos que se presentaban para 1992 (Exposición Universal y Juegos Olímpicos). De esta forma, en 1993, ya en plena recesión económica, fue imposible controlar un gasto público que alcanzaría su punto más alto para ese año: un 49,6 % del PIB. A partir de 1994 comienza una tónica de descenso de los gastos, la cual se mantiene hasta la actualidad: en el año 2000 representaron

³³² Cfr.: GONZALEZ-PARAMO, J. M. y LOPEZ CASASNOVAS, G.: *El Gasto Público: problemas actuales y perspectivas*, Documentos de trabajo, nº 122/1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

España

sólo el 38,7 del PIB según datos de la OCDE (40,1 según datos del Informe Anual del Banco de España, año 2000).

En comparación con el resto de países, es necesario señalar que "al comienzo de la década actual, España, en materia de gasto y presencia del Estado en la economía, ya no tiene nada que «envidiar» a Europa"³³³ (si para nuestro país el porcentaje se situaba en el 44 % del PIB en 1995, la cifra para la media de países de la UE era el 48,7 % -véase cuadro 4.3-). Lo que sí cabe resaltar es la evolución tan parecida que presenta la senda de crecimiento del gasto público en la UE en comparación con la de España, pero situándose esta última sistemáticamente por debajo de la primera y por encima de la experimentada por los países de la OCDE (véase gráfico 4.2). Las diferencias aparecen si lo que comparamos son las partidas que componen el gasto público en España y en la UE³³⁴.

Hemos analizado hasta ahora la que, sin duda, es una de las características más importantes del gasto público desde mediados de los setenta: su crecimiento. No obstante, existen otros aspectos actuales, en cierto modo relacionados con éste, que no pasamos a describir a continuación, para no cortar el hilo del discurso, tales como los relacionados con la eficiencia, eficacia y control del gasto³³⁵, el déficit público³³⁶, etc.

³³³ TERMES CARRERO, R. (director) (1996): *Libro Blanco sobre el papel del Estado en la Economía Española*, Ed. Instituto Superior de Estudios Empresariales, Madrid, pág. 200.

³³⁴ Un buen resumen de la composición del gasto público en España en comparación con los países de la Unión Europea se puede encontrar en: CARPIO GARCIA, M.: "La armonización de los gastos públicos en la Comunidad Europea: exigencias para el gasto público español", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3/1991, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³³⁵ Para más información sobre un tema tan importante como es la eficiencia y eficacia de nuestro gasto público, pueden consultarse, entre otras, las obras:

WILDAVSKY, A.: "La teoría de la limitación del gasto", *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

SUAREZ SUAREZ, A.-S. (1986): *El control o fiscalización del Sector Público. Auditorías de eficiencia*, Ed. Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M.: "Estado de bienestar y opinión pública", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

VALLE, V.: "El control del gasto público", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

VALLE, V.: "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española", *Papeles de Economía Española*, nº 41, 1989, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

En definitiva, con respecto a lo que, en su conjunto, podríamos denominar la racionalización del gasto, y secundando la opinión del profesor Barea, sí nos parece interesante señalar, al menos, como mientras que el gasto público ha pasado en España de no representar ni siquiera el 15 % del PIB en 1960 (véase gráfico 4.1) a suponer el 46,4 % del mismo en 1995 (véase cuadro 4.3 y gráfico 4.2), la Administración pública ha permanecido insensible al tema de la eficiencia: "cuando la producción pública de servicios colectivos casi se ha quintuplicado, hemos permanecido con una Administración pública decimonónica, preocupada del proceso y no del producto, sin la menor inquietud por la eficacia y la eficiencia, a pesar del mandato constitucional"³³⁷.

4.2. EL GASTO DESCENTRALIZADO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PASTOR, S.: "A propósito de la eficacia del gasto público. Notas sobre una asignatura pendiente del sector público español", *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 680, abril 1990, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

FABADO I ALFONSO, E. (1991): *Auditoría de Economía, Eficiencia y Eficacia en el Sector Público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*, Ed. Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona.

VV. AA.: *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

LOPEZ CASASNOVAS, G. y WAGSTAFF, A.: "Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria", *Moneda y Crédito*, nº 196, 1993, Ed. Fundación Central Hispano, Madrid.

VV. AA.: *La ejecución del gasto público: procedimientos y control*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.

BAREA TEJEIRO, J.; GOMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

MAÑEZ VINDEL, G.: "El control como elemento de racionalización en los procesos de asignación y gestión de recursos", *Cuadernos de Actualidad*, nº 4, 1995, año VI, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³³⁶ Entre la abundante bibliografía respecto al déficit público, queremos destacar una obra que resume bastante bien esta cuestión: FUENTES QUINTANA, E.: *El déficit público de la democracia española*, Discurso pronunciado en su investidura de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 5 de noviembre de 1996.

³³⁷ BAREA TEJEIRO, J.: "El desequilibrio del Sector Público", *Papeles de Economía Española*, nº 62..., op. cit., pág. 322.

España

Realmente, la descentralización que ha tenido lugar en las partidas de gasto público aproximadamente a lo largo de los últimos trece años en España ³³⁸ es, junto con las mencionadas en el apartado anterior, una de las características a destacar en la evolución del mismo; no obstante, hemos preferido analizarla por separado, ya que está directamente relacionada con los objetivos de nuestra investigación.

La descentralización³³⁹ es uno de los principios de actuación de la Administración Pública recogido en el artículo 103.1³⁴⁰ de la Constitución Española y que ha sido, en los capítulos precedentes, el hilo conductor del trabajo que nos ocupa: desde el estudio de la descentralización funcional entre los distintos niveles de gobierno propugnada por la teoría ortodoxa del federalismo fiscal, pasando por el análisis sistemático de cada uno de esos niveles, hasta referirnos al problemático tema de la descentralización competencial que pusimos en relación en su momento con la teoría del federalismo fiscal. Resta pues ahora adentrarnos en cuál ha sido la concreción de esa descentralización por lo que respecta a las partidas de gasto público. Con todo, nuestro análisis se limitará, en este apartado, a dar una visión genérica de la descentralización del gasto desde el nivel central hasta los niveles inferiores, dejando para el próximo capítulo el análisis pormenorizado de las distintas partidas en cada uno de los niveles de gobierno.

Respecto a la descentralización del gasto, ya señalaba en su momento el profesor Guaita que no deja de existir "un general consenso en trasladar o transferir potestades y atribuciones de los órganos centrales de la Administración del Estado a otros periféricos o locales..."³⁴¹. No obstante, haciendo un breve recorrido por la literatura referida a este tema, y por decirlo de alguna manera, observamos posturas más a favor de la descentralización del gasto y otras algo más "escépticas" respecto a la misma.

³³⁸ Un buen resumen de cómo se ha dado la descentralización del gasto público en otros países puede encontrarse en: VV. AA.: *Financing Decentralized Expenditures*, Ed. Ehtisham Ahmad, Brookfield, 1997.

³³⁹ Nos parece interesante recordar aquí, en palabras del profesor Caramés, que la descentralización es un fenómeno que se ha dado en la evolución de muchos de los países de la OCDE, tanto en los de tradición unitaria como en los de tradición federal. Cfr.: CARAMÉS VIEITEZ, L. (1994): *Introducción a la Hacienda Local y Autonómica*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 46.

³⁴⁰ El artículo 103.1 dice: "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

³⁴¹ GUAITA, A. (1975): *División territorial y descentralización...*, op. cit., pág. 279.

De esta forma, el profesor Pommerehne³⁴² de la Universidad de Zürich, acaba reconociendo que la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (y la consecuente descentralización del gasto) influye en el grado de eficiencia del sector público. En un estudio realizado por varios autores para la OCDE, entre las reformas en la gestión del sector público que allí se sugieren para aumentar la eficiencia del mismo destaca la descentralización del gasto, ya que "los niveles inferiores del gobierno tienen una mejor información sobre las necesidades locales..., lo cual puede tener como resultado el que se encuentren soluciones más adecuadas"³⁴³. Paul Seabright del Churchill College, en un reciente artículo, decía que "la descentralización es el mejor camino para crear incentivos y que los políticos diferencien adecuadamente entre las necesidades de los diferentes grupos de los ciudadanos"³⁴⁴.

Con respecto a las posturas que hemos denominado más "escépticas", los profesores Medel Cámara y Domínguez Martínez³⁴⁵ realizan un estudio empírico poniendo en relación la descentralización fiscal con el tamaño del sector público para diversos países del que, entre otras conclusiones, señalan que no siempre esta descentralización acaba influyendo de forma positiva en la reducción del tamaño del sector público, ya que, a veces, sus efectos son contraproducentes en ese sentido³⁴⁶.

³⁴² POMMEREHNE, Werner W.: "The empirical relevance of comparative institutional analysis", *European Economic Review*, nº 34, 1990, Ed. Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam, pp. 458-469.

³⁴³ VV. AA.: "The Public Sector: Issues for the 1990", OCDE, 1990; en: "La Revisión del Sector Público en los 90", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1, 1992..., op. cit., pág. 57.

³⁴⁴ SEABRIGHT, Paul: "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model" *European Economic Review*, nº 40, enero 1996, Ed. Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam, pág. 64.

³⁴⁵ MEDEL CAMARA, B. y DOMINGUEZ MARTINEZ, J. M.: "Descentralización fiscal y crecimiento del sector público: teoría, comparación internacional y evidencia empírica", *Hacienda Pública Española*, monografía nº 2, 1994, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³⁴⁶ No obstante, nos gustaría profundizar algo más en la relación entre descentralización fiscal y tamaño del sector público, ya que, en esa línea se podría situar, de alguna manera, nuestra investigación. De este modo, es necesario señalar que respecto a la descentralización fiscal una de las obras claves de referencia es la de BRENNAN y BUCHANAN (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution...*, op. cit., según la cual la descentralización sirve de freno al crecimiento del sector público (enunciaron la denominada "hipótesis de la descentralización"). A partir de este trabajo fueron surgiendo otros estudios al respecto, unos encontrando una evidencia empírica en apoyo a la hipótesis de Brennan y Buchanan, por ejemplo:

ZAX, J. S.: "Is there a Leviathan in your neighborhood?", *American Economic Review*, junio 1989, Ed. American Economic Association, Illinois, pp. 560-567.

España

Además, en opinión de varios autores del Fondo Monetario Internacional, una descentralización del gasto "con objetivos de política mal definidos y mecanismos laxos de financiación, casi invariablemente conduce a una pérdida de control macroeconómico...Los países que han optado por la administración centralizada de ciertas funciones de gasto son tan propensos a la pérdida de control macroeconómico como los países en que esa administración es descentralizada"³⁴⁷.

Existen otros estudios recientes de interés que relacionan la descentralización con el grado de corrupción³⁴⁸, con el freno que ésta supone cara a la secesión de regiones³⁴⁹, o con el grado de desarrollo³⁵⁰.

Por otra parte, el contenido esencial de algunas de las teorías explicativas del crecimiento del gasto público mencionadas en este mismo capítulo (Tarschys³⁵¹, Brennan y Buchanan³⁵², Oates³⁵³), se puede condensar en la idea de que la descentralización fiscal puede tanto aumentar el gasto (cuando existen duplicidades o la financiación del gasto procede de niveles superiores de gobierno) como reducirlo (al

JOULFAIAN, D. and MARLOW, M. L.: "Government size and decentralization: evidence from disaggregated data", *Southern Economic Journal*, abril 1990, Ed. Southern Economic Association, Oklahoma, pp. 1095-1102.

Otros trabajos tienden a contradecir la "hipótesis de la descentralización", entre ellos podemos destacar a modo de ejemplo:

HEIL, J. B.: "The Search for Leviathan Revisited", *Public Finance Quarterly*, Vol. 19, nº 3, julio 1991, pp. 334-346.

BOSCH, N. y SUAREZ PANDIELLO, J.: "Tamaño del sector público y descentralización fiscal", *Revista de Economía Aplicada*, Vol. I, 3, invierno 1993, Ed. Dpto. de Estructura Económica y Economía Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 181-193.

³⁴⁷ AHMAD, E.; HEWITT, D. y RUGGIERO, E.: "La descentralización de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, nº 133-2/1995, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 185.

³⁴⁸ Cfr.: FISMAN, R. & GATTI, R.: "Decentralization and corruption: Cross-Country and cross-State evidence", World Bank, mimeo, 1999.

³⁴⁹ Cfr.: PANIZA, U.: "Decentralization as a mechanism to prevent secession", *Economic Notes*, Vol. 27, nº 2, Ed. Banca Monte Dei Paschi di Siena SpA, 1998.

³⁵⁰ Cfr.: BIRD, R.M. & VAILLANCOURT, F.: *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Ed. Cambridge University Press, 2000.

³⁵¹ TARSCHYS, D.: "The Growth of Public Expenditures: Nine Models of Explanation"..., op. cit.

³⁵² BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M.: "Towards a tax constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, nº 8, 1978, Ed. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, pp. 255-273.

³⁵³ OATES, W. E.: "Searching for Leviathan: An Empirical Study"..., op. cit.

existir un control más directo de los gastos locales por los votantes). En este sentido, para el caso de España, el profesor Barea³⁵⁴ llega a hablar de la descentralización del gasto como uno de los posibles factores que han podido impulsar el déficit público³⁵⁵.

Expuestas algunas posturas respecto a la descentralización del gasto, nos gustaría señalar ahora ciertos aspectos generales sobre la misma para acabar mostrando la evolución acaecida en nuestro país en los últimos años³⁵⁶.

4.2.1. Características básicas

Resulta interesante resaltar que, según el esquema musgraviano estudiado ya en la investigación que nos ocupa, los niveles inferiores de gobierno (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) centrarían fundamentalmente su actuación en lo que, de forma genérica, podríamos llamar prestación de servicios públicos (rama asignativa), lo cual daría pie a fundamentar la descentralización del gasto público entre los gobiernos diferentes al central en una serie de principios³⁵⁷ ortodoxos y característicos en la literatura hacendística que serían directamente aplicables a las Corporaciones Locales y extensibles de alguna manera a las Comunidades Autónomas. Entre los principios anteriores conviene resaltar los siguientes aspectos:

1. Si un determinado gasto no afecta exclusivamente a los residentes de una región, no debe descentralizarse.
2. Si un gasto, cuando es realizado simultáneamente por todos los gobiernos locales conduce a una asignación Pareto inferior de los recursos, no debe descentralizarse.

³⁵⁴ BAREA TEJEIRO, J.: "El desequilibrio del Sector Público"..., op. cit.

³⁵⁵ Cfr. también al respecto: FUENTES QUINTANA, E.: *El déficit público de la democracia española...*, op. cit.

³⁵⁶ Un estudio que enmarca bastante bien la descentralización fiscal en España en comparación con el resto de los países europeos es: MIÑANA SIMÓ, J.S.: "Fiscal Decentralization in Europe", artículo presentado en el VI Encuentro de Economía Pública, 4-5 de febrero de 1999, Oviedo.

³⁵⁷ Cfr.: ZUBIRI, I.: "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal", *Revista de Economía Pública*, nº 1, 1988, Ed. Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao, pp. 75-76.

MONASTERIO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local...*, op. cit., pág. 32.

3. Si el coste de provisión de un gasto es decreciente en un determinado tramo, no debe descentralizarse a regiones cuya población sea muy inferior a la que generaría el coste mínimo de provisión.

4. Si un gasto redistributivo es susceptible de generar movimientos migratorios importantes, no debe descentralizarse.

5. Las políticas de regulación económica cuyo objetivo sea actuar sobre variables que, en buena medida, están fuera del control de los gobiernos locales, no deben descentralizarse.

En nuestra opinión, y sin pretender contrarrestar la validez teórica de la que puedan gozar los principios descritos más arriba, pensamos, siguiendo la opinión más generalizada en la literatura³⁵⁸, que el proceso descentralizador del gasto es mucho más rico y complicado en la práctica, debido fundamentalmente a dos circunstancias paralelas. Por una parte, el hecho de que acabe siendo en gran medida un proceso con más connotaciones políticas que económicas. Por otra, es necesario considerar la vertiente de la descentralización del ingreso para poder referirse a un sector público plenamente descentralizado.

En definitiva, los distintos gobiernos regionales "apostaron fuerte" desde mediados de los ochenta, políticamente hablando, en la construcción del Estado de las Autonomías, demandando al gobierno central competencias, recursos y una financiación adecuada de los mismos; esto es, gozar en conjunto de una mayor independencia en su actuación política y económica. Las competencias y los recursos para llevarlas a cabo se empezaron a descentralizar entonces, extendiéndose el proceso hasta nuestros días. El problema surge cuando los gobiernos inferiores ven mermada su capacidad real de decisión sobre el volumen de gasto transferido, ya que

³⁵⁸ Dentro de la bibliografía existente, pueden consultarse:

CASTELLS, A.: "El proceso de descentralización del sector público en España", *Hacienda Pública Española*, nº 110-111, 1988, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BOSCH ROCA, N.: "Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles", *Hacienda Pública Española*, monografía nº 1/1992, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

VELILLA LUCINI, P. (1993): *El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos*, Ed. Fundación BBV, Bilbao.

DIZY MENENDEZ, D.: *¿Por qué nos preocupa el gasto público?*, monografía nº 2, abril, 1996, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid.

en la mayoría de los casos éste no va acompañado de la descentralización del poder político que sería deseable.

De esta forma, hasta años recientes no se ha dotado a los gobiernos inferiores de las competencias tributarias suficientes para poder disfrutar de la descentralización y autonomía necesarias desde el punto de vista de los ingresos, provocando una excesiva dependencia financiera de los gobiernos autonómicos respecto del gobierno central. En el cuadro 4.4 se puede observar la gran diferencia existente entre el ritmo del proceso descentralizador de los gastos y el de los ingresos: entre 1979 y 1993 los primeros se multiplican casi por cuatro, mientras que los ingresos lo hacen por poco más que dos. Queremos destacar que el crecimiento del gasto ya se ralentiza en 1993, cosa que, si bien no pasa con los ingresos, el porcentaje no llegaba todavía ni siquiera al 20 % en ese año.

CUADRO 4.4: La descentralización de los ingresos y gastos en la Administración Pública. En porcentajes.

	% descentralización de gastos	% descentralización de ingresos
1979	11,28	8,25
1983	23,95	14,89
1987	32,91	15,63
1989	39,7	16,77
1991	41,14	17,53
1993	40,92	18,99

Fuentes: Elaboración propia a partir de:
 MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1994* ;
 MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I.: "La financiación de las Comunidades Autónomas...", *Documentos de trabajo* , nº 124/1996, Ed. FIES.

España

En resumen, la falta de vinculación entre la descentralización del gasto y del ingreso, como característica clave del proceso global de descentralización en nuestro país, presenta claramente dos consecuencias negativas, en palabras de la profesora Dizy: "la ausencia de control por parte de los ciudadanos sobre las responsabilidades políticas derivadas de la gestión de recursos políticos, por una parte, y la demanda de mayores bienes y servicios públicos efectuada por los ciudadanos por otra"³⁵⁹, todo lo cual acaba incentivando nuevas expansiones del gasto público autonómico y por consecuencia del gasto público total.

No obstante, y sin ánimo de profundizar en lo que se saldría de los objetivos de nuestra investigación, la falta de vinculación expuesta más arriba podría ser justificada de algún modo. Por un lado, la descentralización se da especialmente por el lado del gasto³⁶⁰, ya que ello repercute positivamente en los ciudadanos que ven así más cercanos los gobiernos de los cuales reciben los servicios públicos; por el contrario, una descentralización de los ingresos y como consecuencia de los tributos cobrados a los ciudadanos sería políticamente contraproducente para los gobiernos de los niveles inferiores. Por otro, si la descentralización del gasto se puede acabar reduciendo, según el modelo TOM, a la función asignativa, en el caso de la descentralización de ingresos es más complicado, ya que la política tributaria tiene un papel a desempeñar en las tres funciones: asignativa, redistributiva y estabilizadora³⁶¹.

De cualquier forma, y afortunadamente, la situación descrita más arriba ha ido cambiando en los últimos años. Así, la financiación pactada entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas de régimen común para el período 1997-2001 incluía ya numerosos avances en cuanto a la cesión de tributos ³⁶². En la actualidad

³⁵⁹ DIZY MENENDEZ, D.: *¿Por qué nos preocupa el gasto público?...*, op. cit., pág. 70.

³⁶⁰ Cfr.: AGUIRRE DE LA HOZ, J. (1980): *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Ed. Subdirección General de Documentación, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, op. cit.

³⁶¹ Para más información sobre posibles modelos de descentralización de los ingresos, nos parece interesante aconsejar el trabajo de Charles McLURE, miembro de la Institución Hoover de la Universidad de Stanford: "El punto de vista norteamericano sobre el desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios entre niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, nº 128 - 1/1994, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³⁶² Ver, por ejemplo, MONASTERIO, C. Y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local...*, op. cit., pp. 137-177.

está todavía "candente" el nuevo sistema de financiación recientemente pactado a fecha 27 de julio de 2001, para el período 2002-2006 ³⁶³.

4.2.2. Comparación empírica

La descentralización del gasto se podría considerar iniciada en nuestro país en 1979, al ser éste el año de aprobación de los dos primeros Estatutos de Autonomía: el del País Vasco y el de Cataluña. Como ha quedado recogido en el cuadro 4.4, en 1979 el gasto de la Administración Central³⁶⁴ y la Seguridad Social todavía representaba el 88,72 % del total del gasto no financiero. Hay que esperar a 1983 (los últimos Estatutos de Autonomía datan precisamente de ese año) para que esta cifra descienda a un 76,05 %, representando ya el gasto de Comunidades Autónomas³⁶⁵ y Corporaciones Locales³⁶⁶ el 23,95 % del gasto total.

A pesar de no ser nada despreciable la diferencia analizada más arriba entre los años 1979 y 1983, se podría decir que es 1984 "el primer año en que la totalidad de las Comunidades Autónomas comienzan a desarrollar su compleja actividad"³⁶⁷. De hecho, "aunque los últimos Estatutos de Autonomía datan de 1983, realmente 1984 es el primer año para el que todas y cada una de las Comunidades Autónomas

³⁶³ Ver: MINISTERIO DE HACIENDA: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002...*, op. cit., pp. 209-229.

³⁶⁴ En la información empírica utilizada no se hablará de Administración Central, ya que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales sigue un criterio mixto de delimitación del Sector Público (Título VIII de la Constitución y otras normas de contenido contable y presupuestario para cada uno de los niveles de gobierno definidos en nuestra Carta Magna). De esta forma, en el subsector Estado quedarán incluidos: la Administración General (Organos Constitucionales y Departamentos Ministeriales), los Organismos Autónomos Administrativos, los Organismos Autónomos Comerciales y la Seguridad Social.

³⁶⁵ El subsector Comunidades Autónomas se considerará constituido por: la Administración General, los Organismos Autónomos Administrativos, los Organismos Autónomos Comerciales y la Seguridad Social (teniendo en cuenta las CC. AA. con este servicio descentralizado).

³⁶⁶ El subsector Corporaciones Locales se considerará constituido por: la Administración General, los Organismos Autónomos Administrativos y los Organismos Autónomos Comerciales.

³⁶⁷ DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1984*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. I.

España

disponen de Presupuesto cubriendo el ejercicio completo"³⁶⁸. De esta forma, se puede decir que el año 1984 marca, en la práctica, el verdadero comienzo del "proceso descentralizador" del gasto, cuya evolución analizaremos en este apartado hasta 1998, último año para el que se disponen de estadísticas consolidadas de todos los niveles de la Administración Pública, según la publicaciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales³⁶⁹. Por otro lado, las cifras utilizadas en todos los gráficos corresponden a partidas de presupuestos iniciales para cada nivel de gobierno³⁷⁰.

A la hora de hablar de descentralización del gasto es necesario destacar la importancia de respecto a qué estemos midiendo el peso de los distintos niveles de gobierno en el gasto público: consumo público, gasto total, etc., ya que de ello dependerá tanto el que situaciones como el ya tópico 50 % - 25 % - 25 % de la literatura hacendística se puedan plantear como objetivos tendencia más o menos adecuados, como el realizar comparaciones internacionales adecuadas. En este contexto, analizaremos el peso de los distintos niveles de gobierno en el total del gasto público, entendiendo como tal el gasto total. De hecho, como señala el profesor Antoni Castells³⁷¹, éste es el criterio seguido, entre muchos otros, por Breton-Scott (1978) y Bird (1984) al realizar comparaciones entre distintos países, Buchanan-Flowers (1975), Rubinfeld (1983), etc., al tratar esta cuestión para Estados Unidos, por Zimmermann (1981) para la entonces República Federal de Alemania, por Mathews (1982) para Australia y por Weber (1985) para Suiza.

Por último, hay que señalar que, en la presentación de las cifras del gasto público descentralizado, la Dirección General de Coordinación con las Haciendas

³⁶⁸ DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1996, pág. 9.

³⁶⁹ Una vez cerrada esta investigación, tenemos conocimiento de que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales ha publicado: *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1995*. En cualquier caso, no resultaría conveniente incluir aquí su análisis para guardar cierta homogeneidad empírica con las cifras que estudiaremos en la tercera parte de nuestra investigación, para la cual no contamos con toda la información para 1995.

³⁷⁰ Por lo que se refiere a la presentación de las cifras, y aunque sería deseable, no existen estadísticas consolidadas para todos los niveles de la Administración Pública en su conjunto según cifras liquidadas.

³⁷¹ CASTELLS, A.: "Una nota sobre la descentralización del gasto público entre los distintos niveles de gobierno en España" *Investigaciones Económicas*, Vol. X, nº 3, Septiembre 1986, Ed. Fundación Empresa Pública, Madrid, pp. 431-432.

Territoriales³⁷² realiza algunas matizaciones que nos parecen bastante interesantes respecto a incluir o no dos tipos de gasto: las pensiones de Seguridad Social y clases pasivas (gasto 1) y el gasto por variación de pasivos financieros (gasto 2). Respecto a las pensiones, y siguiendo a Borrell Fontelles, creemos que es necesario considerar la posibilidad de no incluirlas, ya que "las pensiones de la seguridad social son un peso muerto del sistema que no cabe imputar a ninguna administración, sino que es una especie de gasto de distintas administraciones que está administrado por una"³⁷³.

De esta forma, resultan cuatro hipótesis de trabajo diferentes:

Primera hipótesis: incluye el gasto 1 en el subsector Estado y el gasto 2 en los tres subsectores.

Segunda hipótesis: no incluye el gasto 1 en el subsector Estado, pero si el gasto 2 en los tres subsectores.

Tercera hipótesis: incluye el gasto 1 en el subsector Estado y no el gasto 2 en los tres subsectores.

Cuarta hipótesis: no incluye el gasto 1 en el subsector Estado y tampoco el gasto 2 en los tres subsectores.

A la hora de analizar la descentralización del gasto público en nuestro país desde 1984 hasta 1998, la primera idea que debemos señalar -con independencia de la hipótesis de trabajo que se tenga en cuenta- es una clara tendencia al alza de la participación de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y de los Entes Locales (EE. LL.)³⁷⁴, en detrimento de la participación del Estado.

Se puede decir que este proceso descentralizador ha sido rápido en líneas generales, si bien el tomar una u otra hipótesis introduciría ciertos matices en el grado de rapidez, en el sentido de que hay hipótesis que acentúan más tanto la bajada de la participación del Estado, como la subida de los gobiernos inferiores; e hipótesis que lo acentúan menos.

³⁷² Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *La descentralización del gasto público en España...*, varios períodos, op. cit.

³⁷³ BORRELL FONTELLES, J.: "Evolución y tendencias del gasto público", *Hacienda Pública Española*, nº 37, 1988, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 180.

³⁷⁴ El término Entes Locales es equivalente al de Corporaciones Locales (ya mencionado más arriba y al que nos referiremos en la tercera parte de esta investigación).

España

De esta forma, la información de los resultados según la primera y la tercera hipótesis -se diferencian sólo en la inclusión o no del gasto por variación de pasivos financieros- (cuadros 4.5 y 4.7) es parecida, ya que en ambas el subsector Estado a lo largo del período de estudio pierde alrededor de 13 puntos porcentuales de participación en el total consolidado del gasto, las Comunidades Autónomas ganan en torno a 11 y los Entes Locales ganan alrededor de 2 puntos.

En nuestra opinión, para hablar de lo que realmente ha pasado con la descentralización del gasto entre 1984 y 1998, sería más conveniente no tener en cuenta el gasto en pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas (ya vimos como el profesor Borrell las consideraba un peso muerto no imputable a ningún nivel administrativo en concreto³⁷⁵) y basarse en las hipótesis segunda y cuarta -se diferencian sólo en la inclusión o no del gasto por variación de pasivos financieros- (cuadros 4.6 y 4.8). En este caso, el subsector Estado pierde alrededor de 18 puntos porcentuales, las Comunidades Autónomas ganan en torno a 15 y los Entes Locales ganan alrededor de 4.

Por otro lado, tanto al principio como al final del período, nuestro Sector Público se puede considerar más descentralizado considerando la cuarta hipótesis que la primera (esto queda más patente aún si se compara el gráfico 4.3 con el 4.4, los cuales se recogen más adelante). De hecho, en porcentajes del gasto de cada nivel de gobierno sobre el gasto total se puede apreciar:

1984	Estado	CC.AA.	EE.LL.
Hipótesis 1	78,9%	10,9%	10,2%
Hipótesis 4	72,6%	14,4%	13,0%

1998	Estado	CC.AA.	EE.LL.
Hipótesis 1	65,6%	22,2%	12,1%
Hipótesis 4	51,6%	31,6%	16,8%

³⁷⁵ Cfr.: BORRELL FONTELLES, J.: "Evolución y tendencias del gasto público"..., op. cit.

El nivel de descentralización del gasto público español

131

CUADRO 4.5: Gasto consolidado de las Administraciones Públicas. Estructura descentralizada. Primera hipótesis. En millones de pesetas y porcentajes respecto al total consolidado.

	ESTADO (1) y (2)	%	CC.AA. (2)	%	EE. LL. (2)	%	TOTAL CONSOLIDADO	
	<i>Total consolidado</i>		<i>Total consolidado</i>		<i>Total consolidado</i>			%
1984	8.878.432	78,9	1.233.518	10,9	1.147.916	10,2	11.259.866	100
1985	9.866.666	77	1.571.899	12,3	1.375.375	10,7	12.813.940	100
1986	10.668.961	75,8	1.849.793	13,1	1.562.949	11,1	14.081.703	100

España

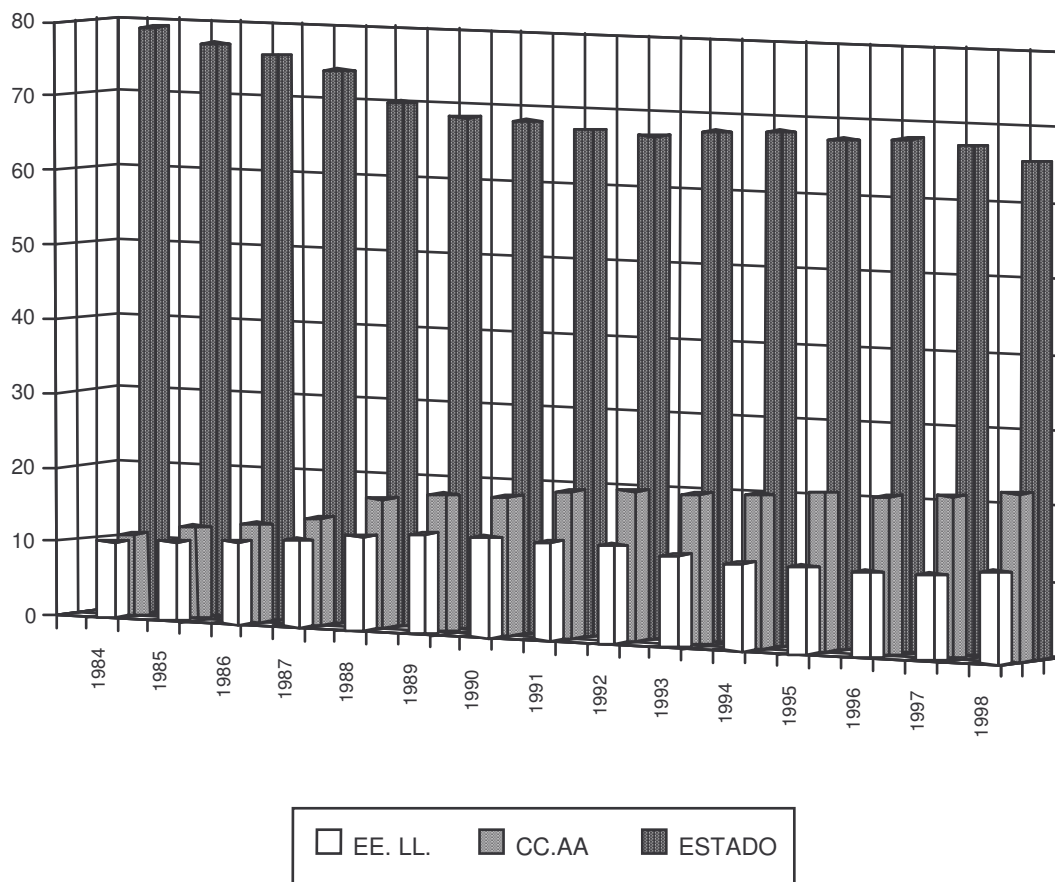
1987	11.361.587	74,1	2.186.217	14,3	1.773.097	11,6	15.320.901	100
1988	11.525.594	70,1	2.836.638	17,3	2.080.214	12,6	16.442.446	100
1989	13.271.600	68,5	3.525.793	18,2	2.579.906	13,3	19.377.299	100
1990	15.826.554	68,3	4.263.583	18,4	3.077.677	13,3	23.167.814	100
1991	17.031.798	67,4	4.930.448	19,5	3.310.106	13,1	25.272.352	100
1992	19.353.869	67	5.784.084	20	3.756.588	13	28.894.541	100
1993	21.309.121	67,8	6.303.123	20	3.844.817	12,2	31.457.061	100
1994	23.433.255	68,2	6.998.210	20,3	3.944.580	11,5	34.376.045	100
1995	23.949.202	67,5	7.453.988	21,0	4.092.811	11,5	35.496.001	100
1996	26.548.011	67,9	8.176.201	20,9	4.387.718	11,2	39.111.930	100
1997	27.796.512	67,3	8.821.703	21,4	4.687.360	11,3	41.305.575	100
1998	27.892.103	65,6	9.450.638	22,2	5.151.216	12,1	42.493.957	100

(1) Incluye Pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas.

(2) Incluye el Gasto por variación de Pasivos Financieros.

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES : *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1998.*

**Gráfico 4.3: La descentralización del gasto público:
1984-1998. Primera hipótesis. En porcentajes.**



Fuentes: Cuadro 4.5

CUADRO 4.6: Gasto consolidado de las Administraciones Públicas. Estructura descentralizada. Segunda hipótesis. En millones de pesetas y porcentajes respecto al total consolidado.

	ESTADO (1) y (2) <i>Total consolidado</i>	%	CC.AA. (2) <i>Total consolidado</i>	%	EE. LL. (2) <i>Total consolidado</i>	%	TOTAL CONSOLIDADO %	
1984	6.736.829	73,9	1.233.518	13,5	1.147.916	12,6	9.118.263	100
1985	7.416.923	71,6	1.571.899	15,2	1.375.375	13,3	10.364.197	100
1986	7.864.516	69,7	1.849.793	16,4	1.562.949	13,9	11.277.258	100
1987	8.276.730	67,6	2.186.217	17,9	1.773.097	14,5	12.236.044	100
1988	8.158.647	62,4	2.836.638	21,7	2.080.214	15,9	13.075.499	100
1989	9.544.718	61	3.525.793	22,5	2.579.906	16,5	15.650.417	100
1990	11.507.174	61,1	4.263.583	22,6	3.077.677	16,3	18.848.434	100
1991	12.271.505	59,9	4.930.448	24	3.310.106	16,1	20.512.059	100
1992	13.792.668	59,1	5.784.084	24,8	3.756.588	16,1	23.333.340	100
1993	15.293.800	60,1	6.303.123	24,8	3.844.817	15,1	25.441.740	100
1994	16.780.694	60,5	6.998.210	25,3	3.944.580	14,2	27.723.484	100
1995	16.706.218	59,1	7.453.988	26,4	4.092.811	14,5	28.253.017	100
1996	18.749.093	59,9	8.176.201	26,1	4.387.718	14,0	31.313.012	100
1997	19.616.913	59,2	8.821.703	26,6	4.687.360	14,2	33.125.976	100
1998	19.267.290	56,9	9.450.638	27,9	5.151.216	15,2	33.869.144	100

(1) No incluye Pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas.

(2) Incluye el Gasto por variación de Pasivos Financieros.

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES : *La descentralización*

El nivel de descentralización del gasto público español

135

del gasto público en España. Período 1984-1998.

CUADRO 4.7: Gasto consolidado de las Administraciones Públicas. Estructura descentralizada. Tercera hipótesis. En millones de pesetas y porcentajes respecto al total consolidado.

	ESTADO (1) y (2)	%	CC.AA. (2)	%	EE. LL. (2)	%	TOTAL CONSOLIDADO	
	<i>Total consolidado</i>		<i>Total consolidado</i>		<i>Total consolidado</i>			%
1984	8.319.759	78,1	1.227.655	11,5	1.106.646	10,4	10.654.060	100
1985	9.380.879	76,6	1.545.966	12,6	1.321.603	10,8	12.248.448	100
1986	10.116.278	75,2	1.833.479	13,6	1.500.853	11,2	13.450.610	100
1987	10.796.530	73,7	2.167.328	14,8	1.692.919	11,5	14.656.777	100
1988	11.002.374	69,7	2.816.318	17,8	1.963.472	12,5	15.782.164	100
1989	12.877.453	68,5	3.488.127	18,5	2.437.762	13	18.803.342	100
1990	14.828.267	67,5	4.210.321	19,2	2.915.305	13,3	21.953.893	100
1991	15.929.796	66,6	4.869.870	20,4	3.104.698	13	23.904.364	100
1992	17.768.347	65,8	5.704.963	21,2	3.519.570	13	26.992.880	100
1993	19.589.177	66,7	6.179.590	21	3.618.649	12,3	29.387.416	100
1994	21.668.653	67,3	6.806.344	21,2	3.711.579	11,5	32.186.576	100
1995	22.610.377	67,1	7.234.838	21,5	3.872.514	11,5	33.717.729	100
1996	22.939.288	65,5	7.930.660	22,6	4.160.668	11,9	35.030.616	100
1997	22.951.542	63,8	8.588.785	23,9	4.427.368	12,3	35.967.695	100

España

1998	23.539.693	62,7	9.126.685	24,3	4.851.869	12,9	37.518.247	100
------	------------	------	-----------	------	-----------	------	------------	-----

(1) Incluye Pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas.

(2) No incluye el Gasto por variación de Pasivos Financieros.

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES : *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1998.*

CUADRO 4.8: Gasto consolidado de las Administraciones Públicas. Estructura descentralizada. Cuarta hipótesis. En millones de pesetas y porcentajes respecto al total consolidado.

	ESTADO (1) y (2)	%	CC.AA. (2)	%	EE. LL. (2)	%	TOTAL CONSOLIDADO	
	<i>Total consolidado</i>		<i>Total consolidado</i>		<i>Total consolidado</i>			%

1984	6.178.156	72,6	1.227.655	14,4	1.106.646	13	8.512.457	100
1985	6.931.136	70,7	1.545.966	15,8	1.321.603	13,5	9.798.705	100
1986	7.311.673	68,7	1.833.479	17,2	1.500.853	14,1	10.646.165	100
1987	7.711.673	66,7	2.167.328	18,7	1.692.919	14,6	11.571.920	100
1988	7.635.427	61,5	2.816.318	22,7	1.963.472	15,8	12.415.217	100
1989	9.150.571	60,7	3.488.127	23,1	2.437.762	16,2	15.076.460	100
1990	10.508.887	59,6	4.210.321	23,9	2.915.305	16,5	17.634.513	100
1991	11.169.503	58,4	4.869.870	25,4	3.104.698	16,2	19.144.071	100
1992	12.207.146	57	5.704.963	26,6	3.519.570	16,4	21.431.679	100
1993	13.573.856	58,1	6.179.590	26,4	3.618.649	15,5	23.372.095	100
1994	15.016.092	58,8	6.806.344	26,7	3.711.579	14,5	25.534.015	100
1995	15.367.393	58	7.234.838	27,3	3.872.514	14,6	26.474.745	100
1996	15.140.370	55,6	7.930.660	29,1	4.160.668	15,3	27.231.698	100

El nivel de descentralización del gasto público español

137

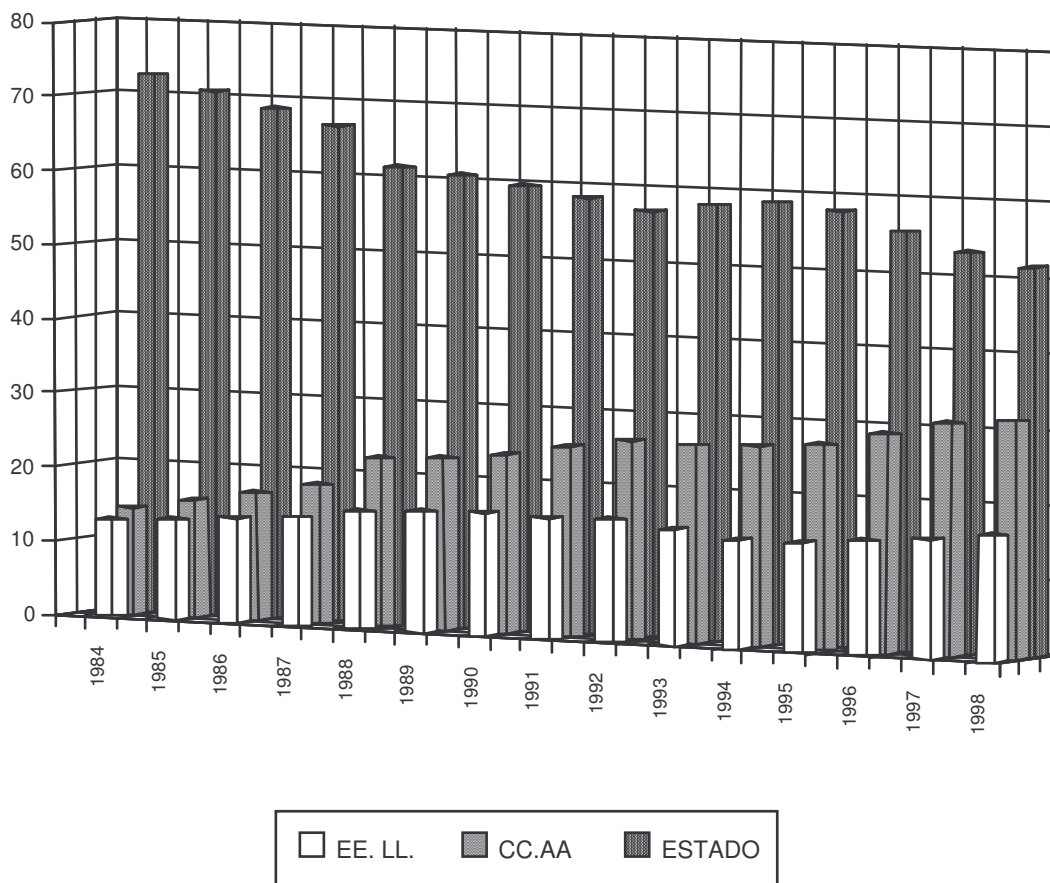
1997	14.771.943	53,2	8.588.785	30,9	4.427.368	15,9	27.788.096	100
1998	14.914.890	51,6	9.126.685	31,6	4.851.869	16,8	28.893.445	100

(1) No incluye Pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas.

(2) No incluye el Gasto por variación de Pasivos Financieros.

Fuentes: DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES : *La descentralización del gasto público en España*. Período 1984-1998.

**Gráfico 4.4: La descentralización del gasto público:
1984-1998. Cuarta hipótesis. En porcentajes.**



Fuentes: Cuadro 4.8

Hemos realizado hasta ahora un análisis de la descentralización midiendo la participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto total consolidado. Se puede también realizar otro estudio midiendo, en este caso, la participación del gasto de la Administración Pública en su conjunto y de sus tres niveles de gobierno (Estado,

Comunidades Autónomas y Entes Locales) en el P.I.B. p.m. previsto para cada uno de los años del período 1984-1998.

Como en el análisis anterior, en este caso también se podrían manejar las cuatro hipótesis de trabajo ya mencionadas. De esta forma, la participación del Sector Público en el P.I.B. según la primera hipótesis³⁷⁶ habría aumentado más de 8 puntos porcentuales, pasando del 43,8 % en 1984 al 51,9 % en 1998. Aumento que, en este caso, sería lógicamente menor según la cuarta hipótesis, al no incluir el gasto en pensiones (gasto 1) ni en variación de pasivos financieros (gasto 2), pasando los porcentajes del 33,1 % al 35,3 %: sólo 2,2 puntos porcentuales de aumento (cuadro 4.9).

A raíz del párrafo anterior, podría parecer que en este segundo tipo de estudio sobre la descentralización, la hipótesis tercera y sobre todo la primera (que incluye tanto el gasto 1 como el 2) recogen mejor la participación en el P.I.B. del gasto total de la Administración Pública, que hipótesis como la segunda o la cuarta. Sin embargo, cuando analizamos la participación de los distintos niveles de gobierno, que es lo que realmente nos interesa, es la cuarta hipótesis (que reflejamos en el cuadro 4.9) la que mejor manifiesta la descentralización del gasto.

De esta manera, según esta última hipótesis, podemos observar como el subsector Estado pierde claramente peso en el P.I.B. a lo largo del período, iniciándolo con un porcentaje del 24 % en 1984 y acabándolo con un 18,2 % en 1998 (los porcentajes serían 34,5 % y 34,1 % respectivamente con la primera hipótesis). Respecto al resto de subsectores, en todas las hipótesis las CC. AA. pasan de un 4,8 % a más del 11 % y los EE. LL. de alrededor de un 4,5 % a representar alrededor de un 6 %.

³⁷⁶ Para el análisis del porcentaje sobre el P.I.B. previsto del gasto consolidado del Sector Público y sus subsectores según las hipótesis primera, segunda y tercera nos remitimos a: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995, pp. 62-67.

CUADRO 4.9: Porcentaje sobre el P.I.B. p.m. previsto del gasto consolidado de la Administración Pública y sus subsectores. Cuarta hipótesis. Cifras absolutas en miles de millones de pesetas.

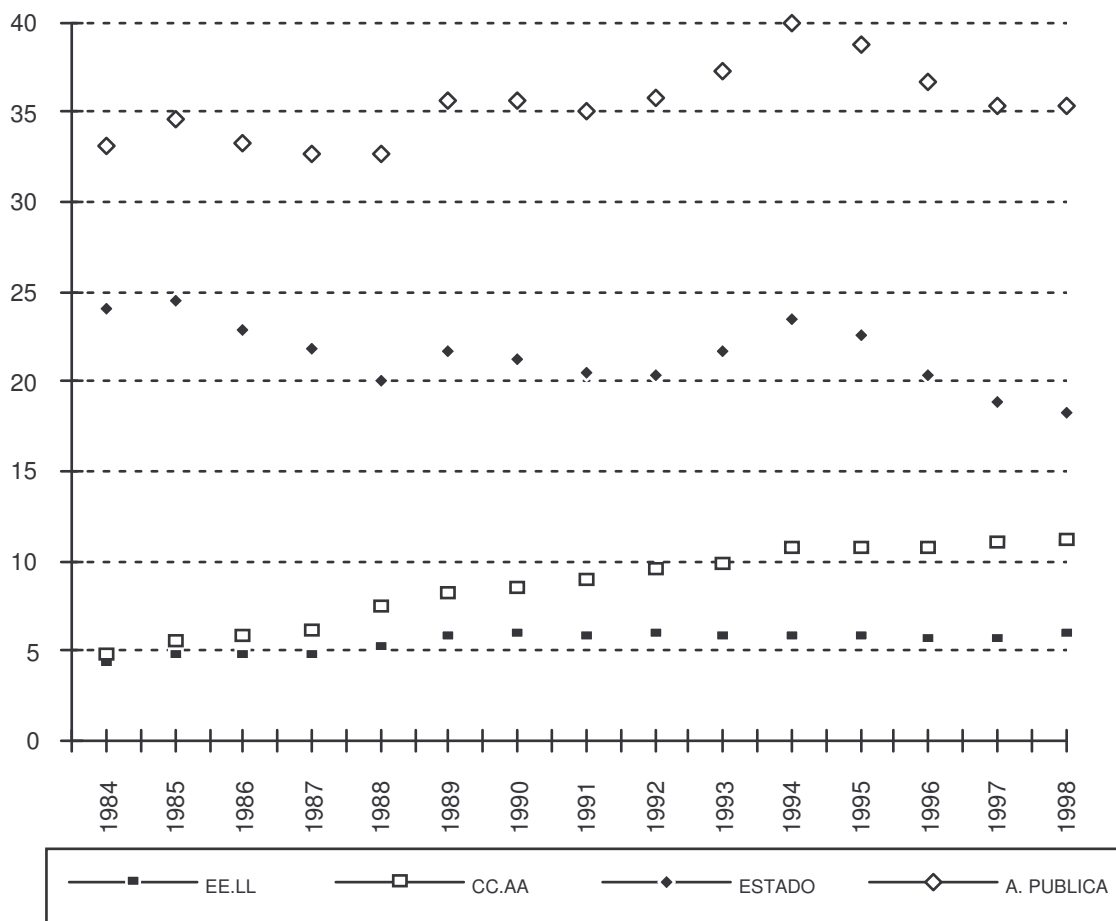
	P.I.B. p.m. previsto	Admin. Pública (1) y (2)	%	Estado (1) y (2)	%	CC. AA. (2)	%	EE. LL. (2)	%
1984	25.714	8.512	33,1	6.178	24	1.228	4,8	1.107	4,3
1985	28.285	9.799	34,6	6.931	24,5	1.546	5,5	1.322	4,7
1986	31.925	10.646	33,3	7.312	22,9	1.834	5,7	1.501	4,7
1987	35.429	11.572	32,7	7.712	21,8	2.167	6,1	1.693	4,8
1988	38.038	12.415	32,6	7.635	20,1	2.816	7,4	1.964	5,2
1989	42.317	15.077	35,6	9.151	21,6	3.488	8,2	2.438	5,8
1990	49.509	17.635	35,6	10.509	21,2	4.210	8,5	2.915	5,9
1991	54.501	19.144	35,1	11.170	20,5	4.870	8,9	3.105	5,7
1992	59.883	21.432	35,8	12.207	20,4	5.705	9,5	3.520	5,9
1993	62.891	23.372	37,2	13.574	21,6	6.180	9,8	3.619	5,8
1994	63.916	25.534	39,9	15.016	23,5	6.806	10,6	3.712	5,8
1995	68.291	26.475	38,8	15.367	22,5	7.235	10,6	3.873	5,7
1996	74.215	27.232	36,7	15.140	20,4	7.931	10,7	4.161	5,6
1997	78.657	27.788	35,3	14.772	18,8	8.589	10,9	4.427	5,6
1998	81.900	28.893	35,3	14.915	18,2	9.127	11,1	4.852	5,9

(1) No incluye Pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas.

(2) No incluye el Gasto por variación de Pasivos Financieros.

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES : *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1998.*

Gráfico 4.5: El gasto descentralizado en porcentaje sobre el PIB p.m. previsto.



Por encima del tipo de análisis que se lleve a cabo (participación en el gasto total o en el P.I.B.) o de la hipótesis que se use, podríamos concretar la descentralización del gasto público a lo largo del período 1984-1994 en una serie de puntos:

1. El gasto del que venimos denominando subsector Estado pierde la mayor parte del peso entre 1984 y 1988, año a partir del cual la pérdida se va ralentizando hasta tocar fondo en 1992: año de "máxima descentralización" del gasto. En los años 1993 y 1994 la tendencia cambió relativamente, ya que el Estado remontó su participación con respecto a los otros dos niveles de gobierno, sobre todo a costa de los Entes Locales. Este aumento de peso bien podría deberse a la mayor necesidad de medidas redistributivas y estabilizadoras que requirió la crisis económica acaecida en nuestro país durante esos años. No obstante, en la parte tercera de nuestra investigación tendremos ocasión de profundizar en estos aspectos, al analizar la evolución del gasto según la clasificación funcional en cada nivel de gobierno por separado. Desde 1995 a 1998, vuelve la tendencia descentralizadora y el gasto de la Administración Central disminuye, en términos relativos, de forma importante en favor, sobre todo, de las CC.AA.

2. En cuanto a las Comunidades Autónomas, claramente podríamos afirmar que han sido las grandes protagonistas del proceso de descentralización del gasto, proceso que, de alguna forma -véase por ejemplo gráfico 4.4.-, se podría decir que ha tenido lugar prácticamente en una sola dirección: desde el gobierno central a los gobiernos autonómicos. Es entre 1984 y 1988 cuando este nivel de gobierno registra el mayor aumento en las cifras de gasto (tanto en términos absolutos como relativos), al coincidir con la etapa en la que se materializan la mayoría de los traspasos de competencias comunes para todas las Comunidades Autónomas y de educación y sanidad para las del artículo 151. Entre 1988 y 1994 continua el crecimiento del gasto (la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, prevee el traspaso de algunas

competencias de las que ya gozaban las Comunidades del artículo 151³⁷⁷), pero el ritmo no adquiere los porcentajes del período anterior, pudiendo hablar de crecimiento interanual prácticamente nulo en los últimos tres años del período. De nuevo, entre 1995 y 1998, los gastos de las CC.AA. vuelven a ganar alrededor de 5 puntos porcentuales.

Aunque la disponibilidad global de estadísticas llegue en la actualidad sólo hasta 1998, el proceso descentralizador del gasto hacia las Comunidades Autónomas ha aumentado considerablemente entre 1999 y el año 2001 en diversas materias, fundamentalmente en el ámbito de la educación y del IMSERSO (las estadísticas oportunas así lo corroborarán en su momento). Además, como ya señalamos en el capítulo anterior, existe voluntad política de ceder la gestión sanitaria a las 10 CC.AA. de régimen común que aún no poseen dicha capacidad³⁷⁸. Por otra parte, el nuevo marco de financiación autonómica aprobado para el período 2002-2006³⁷⁹ parece mucho más acorde con la descentralización del gasto, que los vigentes en períodos anteriores.

En palabras del profesor Barea: "cuando el proceso descentralizador se culmine, España se situará en el pelotón de países de estructura federal con un mayor nivel de descentralización de gasto"³⁸⁰. No obstante, esta opinión admitiría matizaciones, ya que, según Monasterio y Suárez Pandiello, en 1998 los porcentajes de descentralización entre los tres niveles serían: 51% nivel central, 32,5 % nivel autonómico y 16,5 % nivel local, suponiendo para ese año que la educación y la sanidad hubiesen sido descentralizadas hacia todas las CC.AA.³⁸¹ (estos porcentajes son prácticamente ya una realidad a falta del traspaso sanitario -véase cuadro 4.8 y gráfico 4.4-). En cambio, ya en la década de los ochenta, algunos países federales registraban

³⁷⁷ Para una mayor información sobre el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas nos remitimos al capítulo tercero de esta investigación.

³⁷⁸ DIARIO EL PAÍS, Sección Economía: "Las Cuentas del Estado para 2002...", op. cit.

³⁷⁹ SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002...*, op. cit.

³⁸⁰ BAREA TEJEIRO, J.: "El desequilibrio del Sector Público"..., op. cit., pág. 328.

³⁸¹ Para más información sobre este estudio puede consultarse: MONASTERIO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica...*, op. cit., pág. 79.

España

estructuras más descentralizadas que la de nuestro país en la actualidad, por ejemplo ³⁸²:

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
Australia (1988)	51 %	42 %	7 %
Canadá (1989)	42 %	40 %	18 %
Suiza (1984)	48 %	28 %	24 %

3. Es evidente que el nivel peor parado en el proceso de descentralización del gasto es el de los Entes Locales: como en el resto de los niveles la "sólo relativa" mayor ganancia se produce entre 1984 y 1988, año a partir del cual los porcentajes de gasto respecto al total consolidado se estabilizan en torno al 16 %, con un ligero repunte en 1998.

La situación descrita corrobora claramente que las Administraciones Locales han quedado en un segundo lugar en el proceso descentralizador del gasto. Ya en 1989, el profesor Meilán Gil³⁸³ hablaba de la descentralización a este nivel de gobierno como la única que realmente admitía, calificándola entonces de urgente e imprescindible. Opiniones algo más recientes, y a la vista de la situación, aconsejan que "la descentralización que se ha realizado en las Comunidades Autónomas debe tener una segunda etapa, en la que algunas competencias se sitúen a nivel local"³⁸⁴. Ciertos ejemplos de lo que podría ser esta segunda etapa en comunidades como: Cataluña, Canarias, País Vasco o Valencia pueden encontrarse en la obra coordinada por el profesor Martínez López-Muñoz³⁸⁵.

³⁸² BOSCH ROCA, N.: "Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles"..., op. cit., pág. 107.

INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Government finance statistics yearbook*, volume XIV, 1990, Washington.

³⁸³ MEILAN GIL, J. L.: "Autonomías y descentralización local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 241 enero-marzo, 1989, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

³⁸⁴ PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

³⁸⁵ MARTINEZ LOPEZ-MUÑOZ, J. L.: *Descentralización y Administración Local*, Ed. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992.

Si bien no cabe duda de que en términos relativos el gasto local ha crecido menos de lo que cabría haber esperado, en términos absolutos se podrían hacer deducciones distintas, de hecho, observando el cuadro 4.5, se aprecia que los Entes Locales han pasado de manejar 1,14 billones de pesetas en 1984 a contar con unos gastos superiores a 5 billones en 1998. Respecto a este aumento se podrían añadir algunos comentarios.

Por un lado, cabe señalar que tal aumento está plenamente justificado, ya que, remitiéndonos al capítulo tercero, además de las competencias obligatorias, el municipio -como ente local básico- tiene la potestad de añadir las que puedan resultar de interés para sus ciudadanos, sin olvidar factores de otra índole³⁸⁶ (cambios poblacionales, seguridad ciudadana, calidad de los servicios, etc.) y la obligación que reciben desde la Administración Central o las Comunidades Autónomas de llevar a cabo gastos en principio fuera de su ámbito. Esto es, que parte de ese incremento del gasto lo es en partidas cuya competencia debería estar, en principio, en manos de un nivel de gobierno distinto³⁸⁷. No obstante, y como señala José Tanco, ex-director general de Haciendas Locales, en el editorial antes citado³⁸⁸, nuestros gastos locales ya en 1992 estaban lejos de las cifras registradas en otros países: España: 5,9 % del P.I.B. (cuadro 4.9), Italia: 8 %, Holanda: 8,8 % y Reino Unido: 10,6 %.

Por otro lado, no podemos dejar de hacer al menos una referencia a la crónica insuficiencia financiera de este nivel de gobierno³⁸⁹, provocada, en parte, porque muchos de los servicios encomendados no llevan pareja las suficientes vías de financiación. Si bien, como señala el profesor Sánchez Morón, no hay que olvidar la posible negligencia en este terreno por parte, sobre todo, de los municipios: "los Ayuntamientos, durante los últimos años,

³⁸⁶ Para más información sobre estos factores puede consultarse: CARRILLO BARROSO, E. (1991): *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 97, Madrid.

³⁸⁷ Nos parece interesante como referencia al gasto de las corporaciones locales remitirnos a: EDITORIAL: "¿Cómo gastan las corporaciones locales?", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 34, Mayo, año 1996, Madrid.

³⁸⁸ *Ibid.*, pág. 7.

³⁸⁹ Véanse para más información sobre este tema: PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos"..., op. cit. y VV. AA.: "¿Cómo gastan las corporaciones locales?...", op. cit.

España

se han preocupado más por incrementar sus ingresos que por controlar los gastos,...no obstante se han generado abultados déficits..., y elevado el nivel de endeudamiento, sin que hayan existido demasiados escrúpulos a la hora de trasladar periódicamente al Estado las cargas financieras correspondientes, aparte de la cuota que se arroja directamente sobre el vecino-contribuyente..."³⁹⁰.

Nos gustaría cerrar este capítulo sobre la descentralización del gasto con dos ideas más. Por un lado, aún puede advertirse cierta desconfianza y falta de coordinación entre la Administración Central y las territoriales, cuando, como señalaba hace algunos años el profesor Castells, "un sistema de múltiples niveles de gobierno debe basarse en la responsabilización y la autonomía y no en la tutela y el control"³⁹¹. Por otro, como se deduce de no pocos estudios sobre la materia - entre otros los del profesor Barea y los de la profesora Dizy, citados en este capítulo -, creemos de interés advertir sobre el peligro de las duplicidades y faltas de ineficiencia tanto en los propios gastos como en el aparato burocrático que todo proceso de cesión de competencias lleva consigo.

³⁹⁰ SANCHEZ MORON, M. (1990): *La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Ed. Civitas, Madrid.

³⁹¹ CASTELLS, A.: "El proceso de descentralización del sector público en España"..., op. cit., pág. 256.

CAPÍTULO QUINTO

TIPOLOGÍA DE LAS CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO

En este capítulo profundizaremos en la forma funcional de clasificar anualmente los presupuestos de gastos, no sin antes dar unas pinceladas acerca de las otras formas utilizadas a la hora de presentar las partidas del gasto por parte de la Administración Pública.

5.1. CLASIFICACIONES MÁS USUALES

Existen varias formas fundamentales de clasificar el gasto público⁸²⁷: clasificación orgánica, clasificación económica, clasificación territorial y, por último, la

⁸²⁷ Sería excesivo mencionar aquí la cantidad de manuales básicos en los que, de una forma u otra, se hace referencia de forma genérica al gasto público y a las formas de clasificarlo. En nuestro caso hemos consultado tres de ellos:

LOPEZ LOPEZ, M. T. y UTRILLA de la HOZ, A. (2000): *Lecciones sobre el Sector Público Español*, Ed. Civitas, Madrid.

CORONA, J. F. y DIAZ ALVAREZ, A. (1994): *Teoría Básica de la Hacienda Pública*, Ed. Ariel, Barcelona.

SANCHEZ REVENGA, J. (1989): *Presupuestos Generales del Estado y Aspectos básicos del Presupuesto general de las CEE*, Ed. Ariel, Barcelona.

clasificación funcional. Es necesario señalar que estos modos de clasificar el gasto público se refieren, sobre todo, a la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, si bien los presupuestos de las administraciones inferiores siguen básicamente los mismos esquemas de clasificación.

Dedicaremos este apartado al estudio de tres de las clasificaciones del gasto apuntadas más arriba, dejando la funcional para un apartado específico, dada la importancia que en este trabajo se pretende dar a este tipo de clasificación.

La *clasificación orgánica*. Es la forma más primitiva de presentar el gasto público y nos informa sobre cual es el agente, órgano o unidad que realiza el gasto. De esta forma, se intenta responder a la pregunta: *¿quién gasta?*

En los Presupuestos del Estado se utiliza la siguiente clasificación orgánica⁸²⁸:

Estado:

- 01 Casa de S. M. el Rey.
- 02 Cortes Generales.
- 03 Tribunal de Cuentas.
- 04 Tribunal Constitucional.
- 05 Consejo de Estado.
- 06 Deuda Pública.
- 07 Clases Pasivas.
- 08 Consejo General del Poder Judicial.

- 12 Ministerio de Asuntos Exteriores.
- 13 Ministerio de Justicia.
- 14 Ministerio de Defensa.
- 15 Ministerio de Hacienda.
- 16 Ministerio del Interior.
- 17 Ministerio de Fomento.
- 18 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- 19 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- 20 Ministerio de Ciencia y Tecnología.

No obstante, por lo que respecta al desarrollo estricto de las distintas clasificaciones, hemos seguido fundamentalmente: SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002*, Ed. Ministerio de Hacienda, 2001.

⁸²⁸ Clasificación actualizada según la publicación: SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002...*, op. cit.

- 21 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- 22 Ministerio para las Administraciones Públicas.
- 23 Ministerio de Medio Ambiente.
- 24 Ministerio de Economía.
- 25 Ministerio de la Presidencia.
- 26 Ministerio de Sanidad y Consumo.
- 31 Gastos de diversos Ministerios.
- 32 Entes Territoriales.
- 33 Fondo de Compensación Interterritorial.
- 34 Relaciones Financieras con la Unión Europea.
- 60 Seguridad Social.

Organismos Autónomos Administrativos del Estado:

Los organismos principales ordenados por la importancia del gasto son:

INEM.

MUFACE.

Instituto para la reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Cuencas Mineras.

FOGASA.

Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

Jefatura Superior de Tráfico.

Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos Escolares.

Agencia Española de Cooperación Internacional.

Otros organismos:

Instituto de la Mujer.

Biblioteca Nacional.

Instituto Nacional de Estadística (INE).

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Museo del Prado.

Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP).

Consejo Superior de Deporte.

...

Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros del Estado:

Los organismos principales ordenados por la importancia del gasto son:

Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

Organización Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

Confederaciones Hidrográficas.

Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
 Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
 Entidad Estatal de Seguros Agrarios.
 Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas.
 Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música.
 Instituto de Salud Carlos III.
 Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales.

Otros organismos:

Boletín Oficial del Estado (BOE).
 Instituto de Turismo de España.
 Parque Móvil Ministerial.

...

Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social estatal.

Entes Públicos:

Consejo Económico y Social.
 Consejo de Seguridad Nuclear.
 Agencia Estatal de Administración Tributaria.
 Agencia de protección de datos.
 Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).
 Instituto Cervantes.

La *clasificación económica*. Es la que nos permitiría responder a la pregunta *¿en qué se gasta?*, es decir, si se trata de una operación corriente, una de capital o una financiera. Consta de capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. Su desglose se incluye a continuación a nivel de capítulo, excepto para el capítulo 1º en el que se ha descendido, de modo parcial, hasta el nivel de subconcepto:

1. Gastos de personal.
 - 10 Altos cargos.
 - 11 Personal eventual.
 - 12 Funcionarios.
 - 120 Retribuciones básicas.
 - 00 Sueldos del Grupo A.
 - 01 Sueldos del Grupo B.
 - 02 Sueldos del Grupo C.
 - 03 Sueldos del Grupo D.

- 04 Sueldos del Grupo E.
- 05 Trienios.
- 06 Otras retribuciones básicas.
- 09 Sueldos de tropa y marinería profesional.
- 121 Retribuciones complementarias.
 - 00 Complemento de destino.
 - 01 Complemento específico.
 - 02 Indemnización por residencia.
 - 03 Otros complementos.
 - 09 Complemento de destino de tropa y marinería profesional.
 - 10 Complemento específico de tropa y marinería profesional.
- 122 Retribuciones en especie.
- 123 Indemnizaciones percibidas por destino en el extranjero.
- 124 Retribuciones de funcionarios en prácticas.
- 13 Laborales.
- 14 Otro personal.
- 15 incentivos al rendimiento.
- 16 Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador.
- 2. Gastos corrientes en bienes y servicios.
- 3. Gastos financieros.
- 4. Transferencias corrientes.

Los capítulos del 1 al 4 constituyen los Gastos corrientes.

- 6. Inversiones reales.
- 7. Transferencias de capital.

Los capítulos 6 y 7 constituyen los Gastos de capital.

- 8. Variación de activos financieros.
- 9. Variación de pasivos financieros.

Los capítulos 8 y 9 constituyen los Gastos financieros.

La *clasificación territorial*. No es, estrictamente hablando, una forma específica de estructurar los presupuestos de gastos. Con ella se hace referencia a que los programas y proyectos de inversión se detallarán en un anexo al Presupuesto, con su clasificación *territorial* por provincias y la indicación de si el proyecto se inicia en el propio ejercicio.

5.2. LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

De las tres formas de clasificar los gastos públicos más arriba expuestas, probablemente la clasificación orgánica y, sobre todo, la económica, son las que se utilizan con más frecuencia; cosa que aún no ocurre en la misma medida con la clasificación funcional⁸²⁹, ya que, como posteriormente señalaremos, lleva consigo heterogeneidades de uso y presentación entre los distintos niveles administrativos. No obstante, en opinión de uno de los funcionarios de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales⁸³⁰, en la década de los ochenta, la clasificación funcional se realizaba a partir de la económica, que era sin duda prioritaria. Conforme avanza la década de los noventa, va paulatinamente primando la clasificación funcional a la hora de presentar los presupuestos de gastos.

5.2.1. Justificación

Por lo que respecta al uso de la clasificación funcional del gasto, creemos que existen sobradas razones que justifican el realizar un análisis del mismo siguiendo la clasificación funcional en lugar de otra cualquiera. En este sentido, y a modo de ejemplo: la profesora Dizy Menéndez señala que, con esta clasificación, "los gastos se recogen según el destino final de los mismos, permitiendo conocer cuáles son los

⁸²⁹ Hay que tener en cuenta que el uso de la clasificación funcional o por programas es relativamente reciente. Una de las primeras referencias se puede encontrar en: BAREA TEJEIRO, J.: "Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas", *Hacienda Pública Española*, nº 11, 1971, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

⁸³⁰ Se recoge aquí la opinión de una de las personas de esta Dirección General, con la que, entre otras, hemos tenido la oportunidad de mantener varias conversaciones, todas ellas de gran utilidad para el trabajo que nos ocupa. No obstante, sólo en casos puntuales como éste quedarán patentes de modo directo en nuestra investigación.

objetivos prioritarios perseguidos en cada período presupuestario"⁸³¹. Para el profesor Barea: "los estudios sobre la clasificación funcional del gasto público constituyen un instrumento útil que puede emplearse en la toma de decisiones, ya que permite a los Gobiernos aplicar criterios de prioridad en la distribución del gasto público global entre los distintos servicios prestados por la Administración"⁸³². Pensamos que la clasificación funcional de los gastos puede ayudar mejor que cualquier otra a la utilización de instrumentos presupuestarios como el presupuesto de ejecución o el presupuesto por objetivos, que contribuirían a introducir un mayor grado de racionalidad en la utilización pública de los recursos económicos⁸³³.

En nuestra opinión, una de las preguntas clave que nos podemos formular respecto al gasto público es: *¿para qué se gasta?*, esto es: *¿está siendo el destino final de cada política de gasto el deseado por el ciudadano medio?*, *¿está gastando cada nivel territorial en las partidas para las que supuestamente tiene mayor conocimiento de las preferencias de los ciudadanos?*. La respuesta más adecuada a estos interrogantes fundamentales se obtiene del estudio de esta clasificación funcional, que es, a su vez, la que más fácilmente permitirá, cuando sea conveniente, comprobar la adecuación del gasto descentralizado a la distribución competencial entre niveles de gobierno que contempla la legislación.

A pesar de ello, hay que tener en cuenta que: "tradicionalmente el análisis de la actividad del sector público ha adoptado un punto de vista orgánico y económico, prescindiendo de la perspectiva finalista del gasto público. Esta situación encuentra su origen en el hecho de que la doctrina de la Hacienda Pública centró su interés en las repercusiones del sistema tributario sobre la economía privada, dejando de lado el estudio del gasto estatal y, por otro parte, en el consenso existente acerca de los fines que debía perseguir el Estado, los cuales se reducían a garantizar la convivencia social y soberanía nacional...Con la ampliación de la esfera de competencias del sector público...se reveló la insuficiencia de la presentación orgánica y económica del

⁸³¹ DIZY MENENDEZ, D. (1996): *¿ Por qué nos preocupa el gasto público?*, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid, pág. 51.

⁸³² BAREA TEJEIRO, J.: "El gasto público en las Comunidades Autónomas", en: MARTIN RETORTILLO, S. (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 512-513.

⁸³³ VALLE, V.: "La Hacienda Pública de la democracia española", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, pág. 8.

presupuesto"⁸³⁴. No obstante, pensamos que estas cuestiones son lo suficientemente importantes como para que la Administración Pública hubiera prestado a la clasificación funcional una atención mayor de lo que hasta ahora ha hecho. En opinión del profesor Lagares Calvo⁸³⁵, los distintos países no han dedicado aún un esfuerzo proporcional a la importancia del gasto presentado por categorías funcionales; en España, los datos sobre el gasto por funciones son aún escasos y de corta fiabilidad. A pesar de que hay autores⁸³⁶ que piensan que se puede avanzar poco en el análisis de una clasificación aún demasiado agregada, por nuestra parte procuraremos sacar el máximo número de conclusiones al respecto.

5.2.2. Las distintas clasificaciones funcionales del gasto

Hasta ahora hemos visto que, por lo que respecta a la clasificación orgánica de los gastos públicos, y en términos generales, existe una única forma de presentarla. Del mismo modo, actualmente sólo existe uno modo de hablar de las partidas de gasto público desde el punto de vista de la clasificación económica del mismo. En cambio, al estudiar la clasificación funcional encontramos tres modos distintos, y en cierto modo aún vigentes en España, de clasificar el gasto público: el sistema de las Naciones Unidas, el surgido a partir de la Orden Ministerial del 14 de noviembre de 1979 y el elaborado desde la Orden Ministerial del 20 de septiembre de 1989.

El *sistema de las Naciones Unidas*⁸³⁷ elabora desde 1984 la "Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas" (*sistema de la C.F.A.P.*). Este sistema fue concebido para poder recoger todas las actividades del sector Administraciones Públicas de los países miembros de la O.N.U., de tal manera que esa homogeneidad metodológica permitiera comparaciones internacionales. El sistema de la C.F.A.P. fue

⁸³⁴ INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, ejercicio 1985*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985, pág. 110.

⁸³⁵ Cfr.: LAGARES CALVO, M: "Niveles de cobertura del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, pág. 157.

⁸³⁶ Cfr. por ejemplo para el nivel local: PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, op. cit., pág. 15.

⁸³⁷ Cfr.: INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, ejercicio 1985...*, op. cit., pp. 105 y 106.

también asumido posteriormente, para los entonces países miembros de la C.E.E., por la Oficina de Estadística de la Comunidad Económica Europea (EUROSTAT).

A pesar del aspecto homogeneizador que supone el sistema de la C.F.A.P., este modo de presentar la clasificación funcional de los gastos en España sólo lo utilizó, y de modo indirecto, la Administración Central y únicamente durante algunos años⁸³⁸.

Este primer tipo de clasificar funcionalmente los gastos consta de los siguientes grupos funcionales:

1. Servicios Generales de la Administración Pública.
2. Asuntos y servicios de Defensa.
3. Asuntos de Orden Público y Seguridad.
4. Asuntos y servicios de la Educación.
5. Asuntos y servicios de Sanidad.
6. Asuntos y servicios de Seguridad Social y Asistencia Social.
7. Asuntos y servicios de vivienda y ordenación urbana y rural.
8. Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos.
9. Asuntos y servicios de los combustibles y energía.
10. Asuntos y servicios de agricultura, silvicultura, pesca y caza.
11. Asuntos y servicios de minería, excepto combustibles, de manufacturas y de construcción.
12. Asuntos y servicios de transportes y comunicaciones.
13. Otros asuntos y servicios económicos.
14. Gastos no clasificados.

A partir de la *Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1979*⁸³⁹ surge un código de la clasificación funcional de los gastos, el cual entró en vigor en el ejercicio 1980. Esta orden afectaba a los presupuestos municipales y provinciales, esto es, al

⁸³⁸ La Administración Central utilizó un sistema equivalente entre 1975 y 1983, con algunos pequeños matices y bajo la denominación de sistema OCDE. Cfr.: INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, pág. 75.

⁸³⁹ Para ver de un modo más amplio esta Orden Ministerial, puede consultarse: ARANZADI: *Repertorio Cronológico de Legislación 1979*, marginales 1.834-3.128, Ed. Aranzadi, Pamplona, marginal 2.762, pp. 3.445-3.468.

sector Corporaciones Locales. Hoy día, esta clasificación ("antigua") se usa aún en un número respetable de municipios españoles, si bien la tendencia es acomodarse a la denominada "nueva" clasificación que más adelante estudiaremos.

Este segundo tipo de clasificar funcionalmente los gastos consta de los siguientes grupos funcionales:

1. *Servicios Generales.*

Se incluyen bajo esta denominación las actividades locales que se refieren a la prestación de servicios que afectan, con carácter general, a todo el Ente local:

Organos de gobierno. Administración financiera. Estadística. Elecciones. Reclutamiento y reemplazo. Secretaría general. Parque móvil. Policía municipal. Guardería rural. Control de tráfico. Defensa pasiva...

2. *Defensa* (no tipificada para las Corporaciones Locales).

3. *Educación.*

Se incluyen todos los gastos derivados de la creación, conservación y funcionamiento de Centros e Instituciones de enseñanza y sus servicios complementarios:

Preescolar. Básica. Formación Profesional. Bachiller y COU. Universitaria. Educación permanente de adultos. Educación especial. Comedores escolares y ayudas alimenticias. Transportes escolares...

4. *Sanidad.*

Incluye todos los gastos de creación, construcción, instalación y funcionamiento de Hospitales, Clínicas, Sanatorios, Casas de Socorro, etc.

5. *Pensiones, seguridad social y servicios de asistencia social.*

Se incluyen en esta función todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión y Seguridad Social a cargo de la Corporación, así como las pensiones de funcionarios y las atenciones de carácter benéfico-asistencial.

6. *Vivienda y bienestar comunitario.*

Comprende esta función todos los gastos de los servicios relacionados con la vivienda y el urbanismo, así como de los complementarios de éstos:

Construcción de viviendas. Urbanismo. Vías públicas. Alumbrado público. Edificios de la corporación. Monumentos. Abastecimiento de agua. Servicio contra incendios. Recogida y

eliminación de basuras y limpieza viaria. Pompas fúnebres. Cementerios. Alcantarillado y aguas residuales. Defensa del medio ambiente...

7. Otros servicios comunitarios y sociales.

Se incluyen en esta función los gastos de los servicios que atienden las exigencias colectivas no incluidas en otras rúbricas:

Bibliotecas y archivos. Museos e Instituciones similares, jardines botánicos y zoológicos. Prensa e información. Radio. Cinematografía, teatro y música. Banadas de música y orquestas. Playas y piscinas. Festejos...

8. Servicios económicos.

Esta función agrupa una serie de actividades que tienden a desarrollar el potencial económico:

Agricultura: regadíos y colonización, tratamiento de plagas del campo y otras actuaciones agrícolas. Explotaciones ganaderas y granjas experimentales. Montes y viveros. Piscifactorías y repoblación piscícola. Fomento de la caza. Electricidad, gas, vapor y otras formas de energía. Carreteras y caminos. Ferrocarriles urbanos. Líneas y estaciones de autobuses. Lonjas y mercados. Ferias y exposiciones. Hoteles y campings. Fomento del turismo. Mataderos. Cajas de Ahorro. Báscula pública...

9. No clasificados.

Se incluyen los gastos no funcionales, de naturaleza indefinida o que no sean susceptibles de inclusión en ninguna otra rúbrica:

Deuda pública. Transferencias generales a otras Administraciones Públicas. Gastos indeterminados.

Las dos formas de clasificar funcionalmente los gastos descritas hasta ahora, sistema de la C.F.A.P. y O.M. de 14 de noviembre de 1979, son actualmente aplicadas de modo excepcional por las Administraciones Públicas a la hora de elaborar sus gastos. El nivel local tiende hoy día a aplicar con cierta homogeneidad⁸⁴⁰ la clasificación (la que denominaremos como "nueva" clasificación) que surgió a partir de

⁸⁴⁰ No obstante, como veremos en posteriores apartados, todavía queda mucho por hacer con respecto a la homogeneidad que teóricamente aquí se anuncia.

la *Orden Ministerial del 20 de septiembre de 1989*⁸⁴¹. En cuanto al nivel central y al autonómico, ambos aplicaban con anterioridad a 1989⁸⁴² esa clasificación, que se hizo obligatoria para las Corporaciones Locales con la Orden Ministerial mencionada.

La "*nueva*" clasificación funcional o programática es la que nos informa sobre el objetivo que se trata de cubrir con el gasto y se conoce también como la *clasificación del ciudadano*. Se presenta, de más a menos agregación, en grupos de función, con un solo dígito del 1 al 0; funciones (sumando un total de 30), con dos dígitos, indicando el primero el grupo de función al que pertenece; subfunciones (sumando un total de 82), con tres dígitos, a partir de las funciones; y en el nivel más desagregados se encuentran los Programas, que parten de la Subfunción y se distinguen añadiendo una letra, siendo variable el número en cada presupuesto, pero que oscilan entre 250 y 300. A continuación, y sin llegar a un desarrollo exhaustivo, se indican los grupos de función y algunos ejemplos de los demás niveles, incluido el de programas, que actualmente sirven para la presentación de las cifras de gasto a nivel estatal⁸⁴³:

⁸⁴¹ Para más información sobre esta Orden Ministerial, puede consultarse: MONTESINOS JULVE, V. y ORON MORATAL, G. (1991): *Presupuestos y contabilidad de las entidades locales*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 93-135.

⁸⁴² Sobre todo para el nivel central, el período comprendido entre 1984 y 1989 fue, no obstante, un período de transición entre el sistema OCDE (generalizando sistema de la C.F.A.P.) y la "nueva" clasificación (legislativamente en vigor desde 1985). Además, en 1988 se dieron alteraciones sustanciales en la estructura funcional de los gastos a nivel central, por ejemplo: la aportación española al presupuesto comunitario, que en 1987 se imputaba al grupo funcional 6 "regulación económica de carácter general", pasa a incluirse a partir de 1988 al grupo funcional 9 "transferencias a otras Administraciones públicas nacionales y supranacionales". Para más información sobre este tema, puede verse:

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989...*, pág. 75.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 1989*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990, pp. 124 y 125.

Por parte de las Comunidades Autónomas, hay que esperar al año 1988 para encontrar la presentación de sus gastos según la "nueva" clasificación, sin haber aplicado con anterioridad el sistema OCDE (C.F.A.P.).

⁸⁴³ Seguimos al respecto: SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002...*, op. cit.

Los grupos de función coinciden con los establecidos para el nivel autonómico y el local. También las funciones coinciden cuando la clasificación se aplica a cada uno de los tres niveles administrativos, salvo funciones como por ejemplo: protección y seguridad nuclear, relaciones exteriores, justicia o comercio, al ser específicas del nivel central. Donde sí encontramos diferencias lógicas es en las subfunciones y programas que componen cada función, pero profundizar en este aspecto rebasaría con claridad los objetivos de nuestro trabajo.

1. Servicios de carácter general.
 - 1.1 Alta Dirección del Estado y del Gobierno.
 - 1.1.1 Alta Dirección del Estado
 111. A Jefatura del Estado.
 111. B Actividad legislativa.
 111. C Control externo del Sector Público.
 111. D Control constitucional.
 - 1.1.2 Alta Dirección del Gobierno.
 112. A Presidencia del Gobierno.
 112. B Alto asesoramiento del Estado.
 112. C Relaciones con las Cortes Generales y Secretariado del Gobierno y apoyo Alta Dirección.
 112. D Asesoramiento del Gobierno en materias social, económica y laboral.
 - 1.2 Administración general⁸⁴⁴.
 - 1.3 Relaciones exteriores.
 - 1.4 Justicia⁸⁴⁵.
 - 1.5 Protección y seguridad nuclear.
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana.
 - 2.1 Defensa.
 - 2.2 Seguridad y protección civil⁸⁴⁶.
3. Seguridad, protección y promoción social.

Para una mayor profundización en la descripción de los grupos funcionales y en cada una de las funciones en que éstos se dividen, puede consultarse: INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989...*, op. cit., pp. 76-79.

⁸⁴⁴ Incluye: Servicios generales y función pública, y gastos del Estado relativos a Administraciones Territoriales.

⁸⁴⁵ Incluye: Administración de Justicia y registros.

⁸⁴⁶ Comprende, entre otros: seguridad ciudadana, seguridad vial, actuaciones policiales en materia de droga, etc.

- 3.1 Seguridad y protección social⁸⁴⁷.
- 3.2 Promoción social⁸⁴⁸.
- 4. Producción de bienes públicos de carácter social.
 - 4.1 Sanidad.
 - 4.2 Educación.
 - 4.2.1 Administración general de la Educación.
 - 4.2.2 Enseñanza.
 - 422. A Educación infantil y primaria.
 - 422. C Educación secundaria, formación profesional y Escuelas Oficiales de idiomas.
 - 422. D Enseñanzas universitarias.
 - ...
 - 422. O Nuevas tecnologías aplicadas a la educación.
 - 422. P Deporte en edad escolar y en la universidad.
 - 4.2.3 Promoción educativa.
 - 4.3 Vivienda y urbanismo.
 - 4.4 Bienestar comunitario.
 - 4.5 Cultura.
 - 4.6 Otros servicios comunitarios y sociales.
- 5. Producción de bienes de carácter económico.
 - 5.1 Infraestructuras básicas y transportes.
 - 5.2 Comunicaciones.
 - 5.3 Infraestructuras agrarias.
 - 5.4 Investigación científica, técnica y aplicada.
 - 5.5 Información básica y estadística.

⁸⁴⁷ Incluye: asistencia al desempleo, acción social, pensiones y otras prestaciones económicas, relaciones laborales, etc.

⁸⁴⁸ Comprende: promoción del empleo, promoción sociocultural y formación profesional no reglada.

6. Regulación económica de carácter general.
 - 6.1 Regulación económica⁸⁴⁹.
 - 6.3 Regulación financiera⁸⁵⁰.
7. Regulación económica de sectores productivos.
 - 7.1 Agricultura, pesca y alimentación.
 - 7.2 Industria.
 - 7.3 Energía.
 - 7.4 Minería.
 - 7.5 Turismo.
 - 7.6 Comercio.
8. Ajustes de consolidación⁸⁵¹.
9. Transferencias a otras Administraciones Públicas nacionales y supranacionales.
 - 9.1 Transferencias a Administraciones Públicas Territoriales.
 - 9.2 Relaciones financieras con la Unión Europea.
0. Deuda Pública.

5.2.3. Dificultades del estudio funcional y posibles soluciones

Del análisis que estamos llevando a cabo sobre las clasificaciones del gasto público, podemos deducir que la clasificación orgánica, si bien sufrirá variaciones al trasladarla a los niveles territoriales inferiores, no dejará de ser un claro reflejo de la usada en los Presupuestos Generales del Estado. De la misma forma, la clasificación económica utilizada por el Estado es básicamente idéntica a la que, con este mismo nombre, se presenta para los gastos de las administraciones autonómicas y las

⁸⁴⁹ Comprende: Administración General de Economía y Hacienda; política económica, presupuestaria y fiscal; gestión del sistema tributario; transacciones exteriores y defensa de la competencia.

⁸⁵⁰ Incluye: dirección, control y gestión de seguros; regulación de mercados financieros, etc.

⁸⁵¹ Este grupo funcional recoge las transferencias que surgen entre las distintas "entidades" que componen cada nivel de gobierno, o entre un nivel de gobierno y otro; no obstante, no suele aparecer reflejado en la presentación de datos empíricos.

locales; resultaría así fácil, por ejemplo, establecer comparaciones de los "gastos económicos" entre las distintas administraciones.

La homogeneidad descrita acerca de las clasificaciones orgánica y económica del gasto no se da en la clasificación funcional, ya que ésta es una de las menos utilizadas hasta ahora⁸⁵², por su complejidad y por la diversa tipología clasificadora existente, como anteriormente hemos estudiado. En definitiva, ha sido una clasificación que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, lo que crea dificultades a la hora de elaborar series históricas. De este modo, nos gustaría a continuación describir brevemente tales dificultades, en cuanto a lo que respecta al tipo de clasificación utilizado por cada uno de los niveles de la Administración Pública entre los años 1984 y 1998⁸⁵³, una vez que ya quedó analizada en la introducción del trabajo la información funcional que estaba disponible para cada nivel administrativo.

- La Administración Central, analizadas las publicaciones de la Intervención General de la Administración del Estado⁸⁵⁴, utilizaba aún en 1984 el sistema OCDE (sistema de la C.F.A.P.), siendo realmente a partir del año 1989 cuando comienza a usar la que hemos denominado como "nueva" clasificación funcional del gasto. No obstante, a pesar de esta disparidad, hemos podido contar con las cifras del período 1984-1988 convertidas oportunamente a la "nueva" clasificación por parte de la Intervención General.

- En cuanto a las Comunidades Autónomas, para 1984 no se presenta ningún tipo de clasificación funcional, por parte de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales⁸⁵⁵ (denominada "Dirección General de Financiación Territorial y Fondos Comunitarios" a partir

⁸⁵² Debemos tener en cuenta que, de forma genérica para todos los niveles administrativos, hasta entrada la década de los ochenta no se pudo contar con "un presupuesto por programas que estableciera la asignación de los recursos necesarios para la consecución de los objetivos previstos". Cfr.: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989*, op. cit., pp. 75.

Sobre la complejidad y dificultades de la clasificación funcional del gasto puede consultarse: ZAPICO GOÑI, E.: "Presupuesto por programas *versus* incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fundación Fondo para la investigación económica y social, Madrid.

⁸⁵³ La elección de este período de estudio ya quedó convenientemente justificada en el capítulo cuarto.

⁸⁵⁴ Se ha consultado para el período 1984-1998 la publicación citada: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*, varios años, editada por esta Intervención General.

⁸⁵⁵ Se ha consultado para el período 1984-1998 la publicación: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas (y Ciudades Autónomas)*, a partir del año 1997), varios años, editada por esta Dirección General.

de 1998), teniendo que esperar al año 1988 para encontrar las cifras de gasto elaboradas según la "nueva" clasificación funcional del mismo.

- En 1984 la misma Dirección General presenta para las Corporaciones Locales⁸⁵⁶ la "antigua" clasificación funcional, teniendo que esperar hasta el año 1992 para que se comience a usar la "nueva"⁸⁵⁷, si bien aún hoy día existen municipios que presentan sus gastos funcionales según la clasificación "antigua"⁸⁵⁸.

Sin olvidar que las distintas clasificaciones funcionales existentes pueden acarrear ciertas dificultades en el estudio empírico, tanto al comparar los diferentes niveles de gobierno como los distintos años dentro de un mismo nivel, resulta interesante señalar que, si observamos tales clasificaciones, todas acaban haciendo referencia a los mismos conceptos, ya sea a nivel grupo de función o a nivel función (por ejemplo: la educación figura como grupo de función en la clasificación "antigua" y como "función" en la nueva). No obstante, para poder establecer comparaciones homogéneas de años en los que se usan distintos tipos de clasificaciones funcionales para cada nivel y entre niveles administrativos que utilizan a su vez distintas clasificaciones, será necesario basarse en divisiones más genéricas de los gastos que, aunque supongan perder concreción en el análisis, no hagan referencia a las

⁸⁵⁶ Se ha consultado para el período 1984-1998 la publicación: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales* (para los años 1995 y 1996 se incluyó la liquidación para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), varios años, editada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

⁸⁵⁷ La disposición transitoria octava de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, por nuestra parte ya estudiada, encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda el establecimiento, con carácter general y en el plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de esta ley, de la estructura de los presupuestos de las entidades locales, formalizado con la O. M. de 20 de septiembre de 1989. La disposición transitoria novena de la citada Ley dice que las entidades locales cuentan, para adecuar sus presupuestos a la misma, con un plazo de dos años, contados a partir del momento de su completo desarrollo en materia presupuestaria, advirtiendo que tal adecuación tendrá lugar por ejercicios completos y, como máximo, en el que comience en enero de 1992. Lo señalado anteriormente lleva a que los años 1990 y 1991 fueran de transición, no existiendo presupuestos de gastos funcionales según la "nueva" clasificación consolidados para el sector local: algunos municipios seguían usando la clasificación "vieja", otros ya se habían acoplado a la "nueva".

⁸⁵⁸ Así, por ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra presenta para sus Corporaciones Locales un análisis con datos fiables sólo desde 1986 usando la "antigua" clasificación funcional, postergando hasta 1994 la introducción de la nueva clasificación. Cfr. al respecto y para el período 1986-1993 la obra: *Cierre de Cuentas de las Entidades Locales de Navarra*, Cuadernos de Administración Local, números 12 a 15, publicada por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

designaciones de Grupo de Función, Función, etc. y solucionen el problema de la diversidad de clasificaciones.

A la hora de realizar estudios de gastos funcionales, puede resultar "arbitraria" la reagrupación funcional que se lleve a cabo. Por ejemplo, el profesor Barea⁸⁵⁹ al hablar de "las funciones de asignación y distribución" las desglosa en las siguientes partidas:

- Asignación de recursos.
- Producción de servicios colectivos.
- Formación bruta de capital fijo.
- Redistribución.
- Transferencias de renta.
- Transferencias de capital.

Por nuestra parte pasamos a describir algunas reagrupaciones⁸⁶⁰, distintas a la de Barea, que nos han resultado bastante sugerentes para elaborar la que acabaremos usando en la parte empírica de este trabajo, y que más adelante describiremos detalladamente.

En primer lugar, exponemos esquemáticamente *la realizada por la profesora Dizy Menéndez*⁸⁶¹. Esta división sería:

1. Bienes públicos:
 - 1.1 Servicios generales.
 - 1.2 Defensa, protección civil y seguridad ciudadana.
 - 1.3 Seguridad, protección y promoción social.
2. Producción de bienes de carácter social:

⁸⁵⁹ Cfr.: BAREA TEJEIRO, J.; GOMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, op. cit., pág. 87.

⁸⁶⁰ De este modo, estas reagrupaciones sólo se consignan de modo ilustrativo y se pueden elaborar otras diferentes en función del objetivo que se persiga, más aún al tratarse de una clasificación de los gastos públicos tan poco explotada como la funcional.

También somos conscientes de que la elección de una u otra reagrupación influirá en las conclusiones que se extraigan en cuanto a las posibles variaciones en la distribución funcional de los gastos en cada nivel de gobierno.

⁸⁶¹ DIZY MENENDEZ, D. (1996): *¿ Por qué nos preocupa el gasto público?*, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid, pág. 125.

- 2.1 Sanidad.
- 2.2 Educación.
- 2.3 Vivienda y urbanismo.
- 2.4 Bienestar comunitario.
- 2.5 Cultura.
- 2.6 Otros servicios comunitarios y sociales.
- 3. Producción de bienes de carácter económico:
 - 3.1 Infraestructuras básicas y transportes.
 - 3.2 Comunicaciones.
 - 3.3 Infraestructura agraria.
 - 3.4 Investigación científica, técnica y aplicada.
 - 3.5 Información básica y estadística.
- 4. Gastos de regulación económica:
 - 4.1 Regulación de carácter general.
 - 4.2 Regulación de sectores productivos.
 - 4.2.1 Agricultura, ganadería y pesca.
 - 4.2.2 Industria.
 - 4.2.3 Energía.
 - 4.2.4 Minería.
 - 4.2.5 Turismo.
- 5. Transferencias a Administraciones Públicas.
- 6. Deuda Pública.

En segundo lugar, enunciarnos el esquema sugerido por el *Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES* dirigido por el profesor Alcaide⁸⁶². A este esquema ya hicimos referencia de alguna forma en la introducción y en el capítulo cuarto de esta investigación. La subdivisión establecida queda como sigue:

A. Gastos comunes:

⁸⁶² DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA Y COYUNTURA DE LA FUNDACION FIES (director: Julio ALCAIDE): "Anexo Estadístico. Años 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, op. cit.

- Defensa nacional.
- Servicios generales.
- B. Gastos de distribución:
 - Prestaciones sociales:
 - Pensiones.
 - Desempleo.
 - Otras prestaciones.
 - Bienes sociales redistributivos:
 - Educación.
 - Sanidad.
 - Vivienda y servicios colectivos.
- C. Gastos de intervención económica:
 - Subvenciones de explotación.
 - Inversiones.
 - Transferencias de capital.
- D. Intereses deuda pública.
- E. Ajustes en clasificación.

5.2.4. Equivalencias establecidas

A la hora de acometer el estudio funcional se nos presentan fundamentalmente dos posibilidades. La primera sería la de convertir⁸⁶³ los datos disponibles para los distintos niveles administrativos a la "nueva" clasificación funcional. En un principio parecería lo más razonable, ya que únicamente habría que llevar a cabo la conversión de las cifras para las Corporaciones Locales desde 1984 hasta 1989, años para los que la información funcional se presenta según la

⁸⁶³ En este sentido, y a modo de ejemplo, la Intervención General de la Administración del Estado realizó para la Administración Central una tabla de conversión, en el período de transición 1984 -1989, entre las funciones existentes según el sistema OCDE (sistema de la C.F.A.P.) y el correspondiente a la "nueva" clasificación funcional. Cfr.: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989*, op. cit., pp. 75.

clasificación "vieja" de la O. M. de 1979; no obstante, existe el riesgo patente de realizar imputaciones inexactas al no existir una correspondencia unívoca entre las funciones de una y otra clasificación⁸⁶⁴. Por otra parte, no hemos encontrado aplicada la clasificación "nueva" a los gastos consolidados de la Administración Pública en su conjunto.

La otra posibilidad que se nos presenta para llevar a cabo el estudio funcional es la de optar por una reagrupación de funciones; en nuestro caso, la que hemos elaborado es, de alguna forma, parecida a la realizada por la Fundación FIES y que anteriormente hemos descrito⁸⁶⁵. Si bien toda reagrupación supone pérdida de información puntual, preferimos correr este riesgo antes que establecer conexiones interclasificacionales incorrectas. Además, y aunque será objeto de un posterior análisis, la reclasificación que proponemos permitirá conectar con la teoría del federalismo fiscal, al hablar de gastos puramente asignativos, gastos asignativos con carácter distributivo y gastos asignativos con carácter estabilizador o de intervención económica.

En definitiva, la reagrupación funcional que hemos creído más conveniente para el posterior análisis empírico, se podría desglosar como sigue:

GASTOS DE ASIGNACION:

Defensa nacional.

Orden público.

Servicios generales.

GASTOS DE DISTRIBUCION:

Prestaciones sociales.

Bienes sociales redistributivos:

Educación.

Sanidad.

Vivienda y servicios colectivos.

GASTOS DE INTERVENCION ECONOMICA.

⁸⁶⁴ Cfr.: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989*, op. cit., pp. 75.

⁸⁶⁵ La reagrupación o reclasificación que aquí sugerimos será la que usemos en la aplicación del estudio funcional a cada nivel administrativo.

OTROS GASTOS:

Transferencias a otras Administraciones Públicas.

Deuda pública.

Una vez expuesta de forma esquemática nuestra reclasificación de las funciones de gasto, creemos conveniente ponerla en relación con las tres clasificaciones funcionales existentes (desde las que hemos vertido la información empírica), así como establecer una mínima comparación con las reagrupaciones de la profesora Dizy y de la Fundación FIES.

En primer lugar, pasamos a insertar los cuadros de equivalencia, que posteriormente comentaremos, entre nuestra reclasificación y las tres clasificaciones funcionales. Sobre estos cuadros señalamos dos pequeños matices:

- Los números que figuran entre paréntesis en las tres primeras columnas hacen referencia al nivel mínimo de desglose de cada clasificación: número de grupo funcional para las partidas de la Orden Ministerial del 20 de septiembre de 1989; y número de función para las partidas consignadas en el sistema de la C.F.A.P. y en la Orden Ministerial del 14 de noviembre de 1979.

- En todo momento, las correspondencias horizontales con la columna titulada "reagrupación sugerida" hacen referencia a partidas que, vertidas de una u otra clasificación, significan conceptos de gasto equivalentes, en los que, en muchos casos, sólo cambia el título de la función o grupo funcional.

SISTEMA DE LA C.F.A.P.	ORDEN MINISTERIAL DEL 14 DE NOV. DE 1979	ORDEN MINISTERIAL DEL 20 DE SEP. DE 1989	REAGRUPACION SUGERIDA
			GASTOS DE ASIGNACION
Asuntos y servicios de defensa (2)		Defensa, protección civil y seguridad ciudadana (2)	Defensa nacional
Asuntos de orden público y seguridad. (3)			Orden Público

Servicios generales de la Administración Pública (1)	Servicios generales (1)	Servicios de carácter general (1)	Servicios Generales
---	----------------------------	--------------------------------------	----------------------------

SISTEMA DE LA C.F.A.P.	ORDEN MINISTERIAL DEL 14 DE NOV. DE 1979	ORDEN MINISTERIAL DEL 20 DE SEP. DE 1989	REAGRUPACION SUGERIDA
			GASTOS DE DISTRIBUCION
Asuntos y servicios de seguridad social y asistencia social (6)	Pensiones, seguridad social y servicios de asistencia social (5)	Seguridad, protección y promoción social (3)	<u>Prestaciones sociales</u>
		Producción de bienes públicos de carácter social (4)	<u>Bienes sociales redistributivos</u>
Asuntos y servicios de educación (4)	Educación (3)	Educación	Educación
Asuntos y servicios de sanidad (5)	Sanidad (4)	Sanidad	Sanidad
Asuntos y servicios de vivienda y ordenación urbana y rural (7)	Vivienda y bienestar comunitario (6)	Vivienda y urbanismo	Vivienda y servicios colectivos
Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos (8)	Otros servicios comunitarios y sociales (7)	Bienestar comunitario	
		Cultura Otros servicios comunitarios y sociales	

SISTEMA DE LA C.F.A.P.	ORDEN MINISTERIAL DEL 14 DE NOV. DE 1979	ORDEN MINISTERIAL DEL 20 DE SEP. DE 1989	REAGRUPACION SUGERIDA
<p>Asuntos y servicios de los combustibles y la energía (9)</p> <p>Asuntos y servicios de agricultura, silvicultura, pesca y caza (10)</p> <p>Asuntos y servicios de minería, excepto combustibles, de manufacturas y de construcción (11)</p> <p>Asuntos y servicios de transportes y comunicaciones (12)</p> <p>Otros asuntos y servicios económicos (13)</p>	Servicios económicos (8)	<p>Producción de bienes de carácter económico (5) (Comunicaciones, transporte, estructuras agrarias, investigación científica, etc.)</p> <p>Regulación económica de carácter general (6) (Regulación económica y financiera)</p> <p>Regulación económica de sectores productivos (7) (Agricultura, ganadería, pesca, industria, energía, minería, turismo, etc.)</p>	GASTOS DE INTERVENCIÓN ECONOMICA
Gastos no clasificados (14)	No clasificados (9)		OTROS GASTOS
		Transf. a otras AA. PP. nacionales y supranacionales (9)	Transf. a otras AA. PP.
		Deuda Pública (0)	Deuda Pública

Por lo que respecta a los denominados *gastos de asignación* (gastos asignativos puros), el desglose elaborado coincide prácticamente con los llamados "gastos comunes" de la reclasificación de la Fundación FIES, salvo que en nuestro caso incluimos una partida más: "orden público". La subdivisión de la profesora Dizy se refiere a estos gastos con la denominación genérica de "bienes públicos", incluyendo además la partida "seguridad, protección y promoción social".

En cuanto a los *gastos de distribución* (gastos asignativos con carácter distributivo), no hemos podido contar con la información empírica suficiente como para desglosar las "*prestaciones sociales*" como lo hace la Fundación FIES, de modo que recogemos de forma agregada las partidas: "pensiones", "prestaciones de desempleo" y "otras prestaciones". De todas formas, preferimos incluir las "prestaciones sociales" dentro de los gastos de carácter social con claros matices distributivos, a diferencia de la reagrupación de la profesora Dizy que, como hemos visto anteriormente, no consideraba los gastos en "seguridad, protección y promoción social" dentro de lo que allí se denomina como "producción de bienes de carácter social": partida equivalente a los gastos de distribución. Con respecto a los "*bienes sociales redistributivos*" (la otra subpartida que incluimos en los gastos de distribución), su desglose coincide con la partida del mismo nombre de la reagrupación de la Fundación FIES y con la "producción de bienes de carácter social" de la reagrupación de la profesora Dizy.

Por lo que respecta a los denominados *gastos de intervención económica* (gastos asignativos con carácter de estabilización o de intervención económica), se corresponden con las partidas: "producción de bienes de carácter económico" y "gastos de regulación económica" de la reagrupación de la profesora Dizy. En cambio, pueden observarse diferencias entre nuestro desglose de este tipo de gastos y el elaborado por la Fundación FIES, la cual incluye: "subvenciones de explotación", "inversiones" y "transferencias de capital"; no obstante, si lo comparamos con el cuadro de equivalencias más arriba expuesto, en ambos casos subyace la misma idea de gastos a través de los cuales la Administración Pública interviene en la economía privada.

En cuanto a lo que nosotros entendemos por *Otros gastos* (gastos en "transferencias a otras Administraciones Públicas" y en "deuda pública"), la clasificación de la Fundación FIES sólo recoge el concepto "Intereses de deuda pública", quedando sin especificar dónde se recoge el gasto en "amortización de los pasivos financieros" (amortización del principal de la deuda). Las "Transferencias a

otras Administraciones Públicas" tampoco aparecen allí reflejadas, al tratarse de una clasificación del gasto consolidado de las Administraciones Públicas.

Por último, la Fundación FIES incluye la partida "ajustes en clasificación", que en la nuestra no aparece, ya que a la hora de recopilar la información empírica hemos observado que, aunque en teoría se suele tipificar con el nombre "ajustes de consolidación" (grupo funcional 8 de la "nueva" clasificación funcional), en la práctica lo normal es que no aparezca reflejada en la presentación de datos.

Una vez descrita y convenientemente comparada la reagrupación de funciones de gasto que pretendemos llevar a la contrastación empírica, creemos necesario anunciar que su aplicación a cada uno de los tres niveles de la Administración Pública por separado llevará consigo algunas dificultades puntuales, a las cuales haremos referencia en el momento oportuno.

5.2.5. La clasificación funcional del gasto y la "teoría del federalismo fiscal": un intento de interrelación

La reclasificación funcional que hemos elaborado para llevar a cabo esta investigación, y, sobre todo, por lo que respecta a los tres grandes grupos de gasto estudiados: asignativos, distributivos y de intervención económica, no pretende una "correspondencia" exacta con las funciones básicas de la Administración Pública (asignativa, distributiva y estabilizadora) según la "teoría del federalismo fiscal" (modelo TOM), recogida en el capítulo primera de esta tesis.

Por un lado, la teoría del federalismo fiscal no se refiere sólo a los gastos, sino que hace referencia a una actuación de los distintos niveles de gobierno (central y territoriales) desde la doble vertiente del ingreso y del gasto. Desde esta doble vertiente se puede decir que la Administración Pública en su conjunto cumple la triple misión de: asignar bienes y servicios, redistribuir la renta y la riqueza y estabilizar o intervenir en la economía, proponiendo el modelo TOM un reparto de estas tres funciones entre los tres niveles administrativos básicos: central, autonómico y local. No obstante, bien podríamos decir que, básicamente, la vía del gasto es la más usual para llevar a cabo la función asignativa, siendo en este sentido donde nuestro estudio

"entronca" con el modelo TOM⁸⁶⁶, procurando así profundizar en esta función y valorando la adecuación entre el ámbito de competencias que lleva a cabo cada gasto y el ámbito geográfico al que llegan sus efectos externos⁸⁶⁷.

Por otra parte, es posible pensar que cada una de las funciones del modelo TOM nunca es exclusivamente asignativa, redistributiva o estabilizadora⁸⁶⁸. De esta forma, algunas de las funciones que podrían ser catalogadas como asignativas (por ejemplo: gastos en justicia, gastos en orden público, etc.) no dejan de tener su componente estabilizador o redistributivo. De la misma manera, aunque pensamos que en menor medida, funciones redistributivas no dejan de estabilizar o de tener detrás algún tipo de producción de bienes y servicios. O funciones estabilizadoras con influjos asignativos o redistributivos. Es por ello por lo que nos atrevemos a afirmar que todas las funciones que desarrollan las Administraciones Públicas están claramente interrelacionadas y que, en muchos casos, se podría hablar de "bifuncionalidad" o incluso de "trifuncionalidad".

En el marco descrito más arriba adquiere sentido "reaplicar" la "teoría del federalismo fiscal" a la función asignativa⁸⁶⁹ (en principio en manos de los tres niveles de gobierno según el modelo TOM), que pretendemos estudiar con más detalle, y hablar de gastos de intervención económica, gastos de distribución y gastos "puros" de asignación, en principio sin connotaciones estabilizadoras o distributivas tan claras. En una "reaplicación" estricta de esta teoría, los tres niveles deberían dedicarse a los que hemos denominado gastos "puros" de asignación, dejando en manos del gobierno central tanto los que tengan matices claros de intervención económica como de redistribución, ya que para este tipo de gastos es fácil que sus efectos excedan con facilidad el ámbito territorial del nivel de gobierno que los ejecute. En definitiva, esta

⁸⁶⁶ Sólo queremos recordar, según quedó recogido en el capítulo primero con palabras del profesor Melguizo Sánchez, la necesidad existente de investigaciones que entronquen el modelo TOM del federalismo fiscal con el modelo de las funciones económicas del Estado.

⁸⁶⁷ Por lo que respecta a la adecuación mencionada, resultan de interés los capítulos 27 y 28 de la obra: MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública, teórica y aplicada*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.

⁸⁶⁸ Esta idea ya aparece recogida en la obra de MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992), op. cit., en concreto cuando se alude a la "coordinación de funciones presupuestarias" o al plantearse preguntas como: "asignación o distribución: ¿qué viene primero?".

⁸⁶⁹ Lejos de nuestro análisis quedará pues el cuestionar, por ejemplo, la legitimidad de la Ad. Central, frente a los niveles inferiores de gobierno, para llevar a cabo políticas fiscales con claro carácter redistributivo (función redistributiva), o controlar variables como los precios, el tipo de interés, el tipo de cambio o la tasa de paro (función estabilizadora).

"reaplicación" no es sino un modo de comprobar si, en el marco de la función asignativa, cada nivel administrativo está gastando en las partidas que le son "más propias": bien por la mayor cercanía con las preferencias de sus ciudadanos, bien porque los efectos de esas partidas de gasto no excedan el ámbito territorial al que se destinan.

De esta forma, en la parte tercera de este trabajo nos dedicaremos a la comprobación empírica de la evolución de los tres tipos de gasto señalados para cada nivel de gobierno, a raíz de la evidente descentralización acaecida en nuestra Administración Pública.

Con la nueva perspectiva abierta en el apartado que ahora concluimos, en los siguientes capítulos, además de comentar posibles cambios en la distribución funcional del gasto en el período de estudio seleccionado, podremos estudiar, con la profundidad que nos permitan las estadísticas, a la Administración Pública como provisor de bienes y servicios o, lo que es lo mismo, ejecutora de gastos (función asignativa). Se trata de buscar respuesta a preguntas como: ¿están realizando los niveles de gobierno inferiores al central gastos con connotaciones distributivas de la renta o interventoras en la economía que se podrían salir de su ámbito territorial? ¿Se está cumpliendo el principio de equivalencia fiscal⁸⁷⁰?

⁸⁷⁰ Como ya estudiamos en el capítulo primero, el *principio de equivalencia fiscal* dice que: es necesario internalizar los beneficios de los bienes y servicios públicos dentro de los límites de jurisdicción del gobierno que los presta, de este modo se trataría de conseguir que el ámbito geográfico de los beneficios del bien público coincidiera exactamente con el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la unidad de gobierno que realiza su provisión.

TERCERA PARTE

LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DESCENTRALIZADO

INTRODUCCIÓN Y REFERENCIAS METODOLÓGICAS

Como ya quedó recogido de alguna forma en el capítulo cuarto de esta investigación, el aspecto que con claridad resalta del gasto público, aproximadamente entre 1975 y 1984, es el de su crecimiento, hasta ponerse a la altura de los países de la Unión Europea y de la OCDE. Entre 1985 y la actualidad la tónica que destaca es que, sin abandonar la trayectoria de un crecimiento más moderado, empieza a observarse una clara descentralización del mismo desde los niveles superiores a los inferiores de la Administración.

De esta forma, y después de situar la clasificación funcional del gasto en el capítulo quinto, el objetivo de la parte tercera de nuestra investigación será el de profundizar en la descentralización descrita más arriba entre los años 1984 y 1998. De este modo, el objetivo del trabajo será ofrecer una visión de la evolución funcional del gasto en cada uno de los niveles administrativos, estudiando las posibles variaciones funcionales a raíz de esta descentralización.

Pero antes de entrar al análisis empírico concreto, pensamos que resulta conveniente anunciar tanto el período de estudio como el método expositivo del análisis empírico.

El hecho de elegir como período de estudio el comprendido entre 1984 y 1998, ambos inclusive, ya quedó básicamente justificado en el capítulo cuarto de nuestra investigación. De este modo, allí señalábamos que, aunque la descentralización empieza a darse con anterioridad, realmente es 1984 "el primer año en que la totalidad de las Comunidades Autónomas comienzan a desarrollar su compleja actividad"⁸⁷¹, marcando en la práctica el verdadero comienzo del "proceso

⁸⁷¹ DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1984*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, pág. I.

España

descentralizador" del gasto. Además de que, los datos empíricos anteriores a 1984, y referidos a los tres niveles administrativos por separado, son prácticamente inexistentes. Por lo que respecta a poner como tope del período de estudio el año 1998, debemos señalar aquí que, parte de las cifras que pretendemos estudiar ya están disponibles para 1999⁸⁷²; no obstante, cerramos el período en 1998, ya que aún no es posible contar con la totalidad de los datos actualizados para el año 1999 en todos los niveles administrativos.

Por otra parte, queremos señalar que los gastos funcionales del capítulo sexto y del séptimo se presentan en pesetas corrientes de cada año y en pesetas constantes de un año base, seleccionado convenientemente para cada nivel administrativo. También se recoge la información en porcentajes respecto a los gastos totales y de cada categoría de gasto respecto a la inmediatamente superior. Incluimos además, y tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes, las tasas de crecimiento interanual (en adelante TCI), las tasas medias anuales de crecimiento (en adelante TMA) y las tasas medias anuales acumulativas de crecimiento (en adelante TMAA). Cuya formulación se podría resumir de la siguiente manera:

⁸⁷² Por lo que respecta a la liquidación funcional de gastos de la Administración Central, ya están disponibles los datos para 1999 por parte de la Intervención General de la Administración del Estado.

Para las Comunidades Autónomas, sí están publicadas, por parte de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, las cifras presupuestadas de gasto funcional para 1999. Aún no están publicadas las cifras liquidadas para ese año. En la última liquidación disponible (1998) sigue sin presentarse el desarrollo de la distribución funcional de los gastos.

Para las Corporaciones Locales, no están aún publicadas, por parte de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, las cifras liquidadas de gasto funcional para 1999; para este año sólo existe un avance de la Administración General elaborado por esta Dirección General, y que hemos usado en nuestra investigación.

$$TCI = (Gp_a - Gp_{a-1} / Gp_{a-1}) * 100$$

siendo:

Gp = gasto funcional correspondiente.

a = años sucesivos desde 1985 hasta...1998, excepto para las Comunidades Autónomas, en las que será desde 1989 hasta...1998.

$$TMA = [(Gp_a - Gp_b / Gp_b) * 100] / n$$

siendo:

Gp = gasto funcional correspondiente.

a = año 1998.

b = año 1984, excepto para las Comunidades Autónomas, en las que será 1988.

n = es el número de años: 14 para el nivel Central y el Local y 10 para el nivel autonómico.

$$TMAA = [(Gp_a / Gp_b)^{1/n} - 1] * 100$$

siendo:

Gp = gasto funcional correspondiente.

a = año 1998.

b = año 1984, excepto para las Comunidades Autónomas, en las que será 1988.

n = es el número de años: 14 para el nivel Central y el Local y 10 para el nivel autonómico.

CAPÍTULO SEXTO

LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Una vez explicada en las referencias metodológicas la manera en que analizaremos los datos disponibles, comenzamos en este capítulo con el análisis de la evolución del gasto de la Administración Central. El estudio equivalente para las Administraciones Territoriales se llevará a cabo en el capítulo séptimo.

6.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

En el análisis empírico llevado a cabo en el capítulo cuarto, al referirnos al nivel central de gobierno no usábamos el término "Administración Central", ya que, en la presentación de datos, la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales hablaba de ese nivel como del subsector Estado en un sentido amplio, incluyendo en el mismo: la Administración General (Organos Constitucionales y Departamentos Ministeriales), los Organismos Autónomos Administrativos, los Organismos Autónomos Comerciales y la Seguridad Social. De la misma forma hemos entendido este término al hablar en el capítulo quinto de los Presupuestos Generales del Estado, añadiendo tan solo las Sociedades Estatales y los Entes del Sector Público Estatal.

En el apartado que ahora nos ocupa, y aunque realmente acabe siendo un matiz de detalle ya mencionado en anteriores capítulos, queremos señalar que la

España

Intervención General de la Administración del Estado, de la que se recogerán los datos empíricos, sigue el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (S.E.C.) en la delimitación del sector Administraciones Públicas, de modo que al hablar del nivel central de gobierno, sí que se refiere al mismo con el término "Administración Central"⁸⁷³, incluyendo en la misma: el Estado en sentido estricto (Organos Constitucionales y Departamentos Ministeriales), los Organismos Autónomos Administrativos y las Administraciones de Seguridad Social. No obstante, se excluyen los gastos de los Organismos Autónomos Comerciales y de las Sociedades Estatales y Entes del Sector Público Estatal.

En cualquier caso, salvo las matizaciones incluidas más arriba, queremos dar a entender la misma idea con el término Estado (utilizado hasta ahora en el capítulo cuarto y al referirnos a los Presupuestos Generales del Estado en el capítulo quinto) que con el de Administración Central (que a continuación se utilizará).

Pasamos ahora a analizar las partidas liquidadas de gasto funcional de la Administración Central para el período comprendido entre los años 1984 y 1998. Antes de nada, únicamente señalaremos que para el año 1984 se utilizan los datos disponibles en la publicación: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, ejercicio 1985*, ya que en ella los datos de 1984 tienen un carácter más definitivo que los publicados en el mismo título para el ejercicio de 1984⁸⁷⁴. Para el resto del período nos serviremos del mismo título para los años 1987, 1989, 1992, 1993, 1994, 1996, 1997 y 1998.

A pesar de las dificultades de homogeneización, anunciadas en el capítulo quinto, en cuanto a la clasificación funcional para la Administración Central, hemos contado finalmente con las cifras liquidadas de gasto⁸⁷⁵ elaboradas según la "nueva"

⁸⁷³ Véase al respecto: INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, ejercicio 1985*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985, pág. 9., op. cit.

⁸⁷⁴ No obstante, en el título para el ejercicio de 1985: *Actuación Económica...*, op. cit., se sigue advirtiendo en la pág. 10: "...la información relativa a 1984 es aún provisional ..."

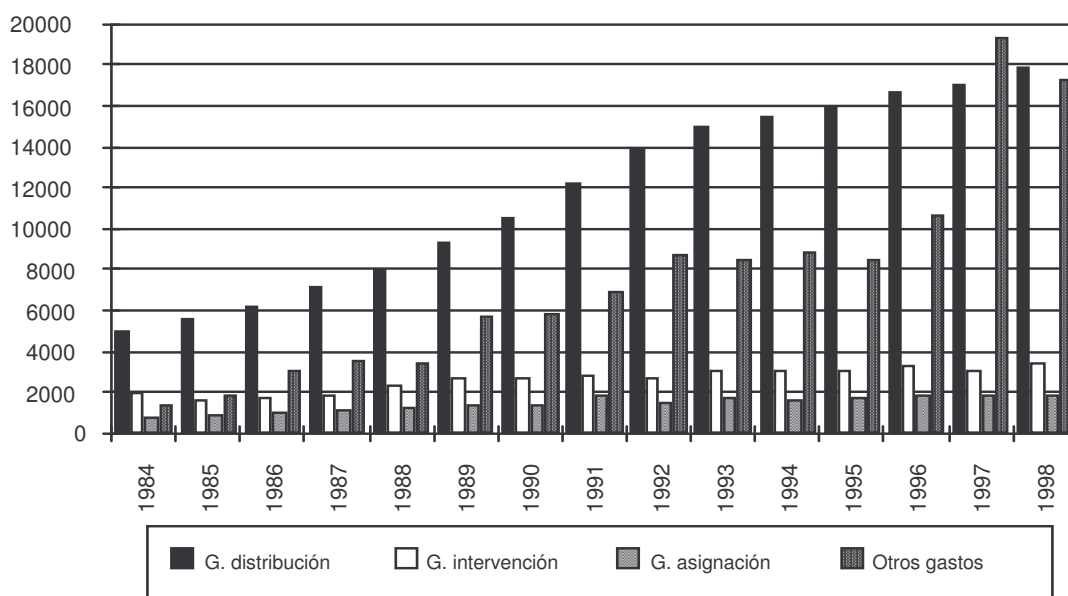
⁸⁷⁵ Debemos destacar la diferencia que se da entre las cifras de gasto presupuestadas en el total de las Administraciones Públicas (analizadas en el apartado anterior) y las que supuestamente resultarían de sumar: las que en este apartado estudiamos como liquidadas para la Administración Central y las que posteriormente estudiaremos para las administraciones autonómicas y locales. La justificación se encuentra en las desviaciones presupuestarias mencionadas en la introducción de este trabajo.

clasificación, las cuales presentamos en el anexo estadístico 6.1⁸⁷⁶. No obstante, estudiaremos en este apartado las cifras reagrupadas funcionalmente, según la reclasificación sugerida y analizada en el capítulo quinto.

6.2 ANÁLISIS DE LOS DATOS

En términos absolutos, los gastos más importantes en la Administración Central son los de distribución, que pasan, en pesetas corrientes, de 5.020 miles de millones de pesetas en 1984 a 17.902 en 1998. En pesetas constantes del año 1984, pasan a 8.311 miles de millones en 1998, si bien se observa cierta estabilización de las cifras ya desde 1992 (véanse gráficos 6.1 y 6.2).

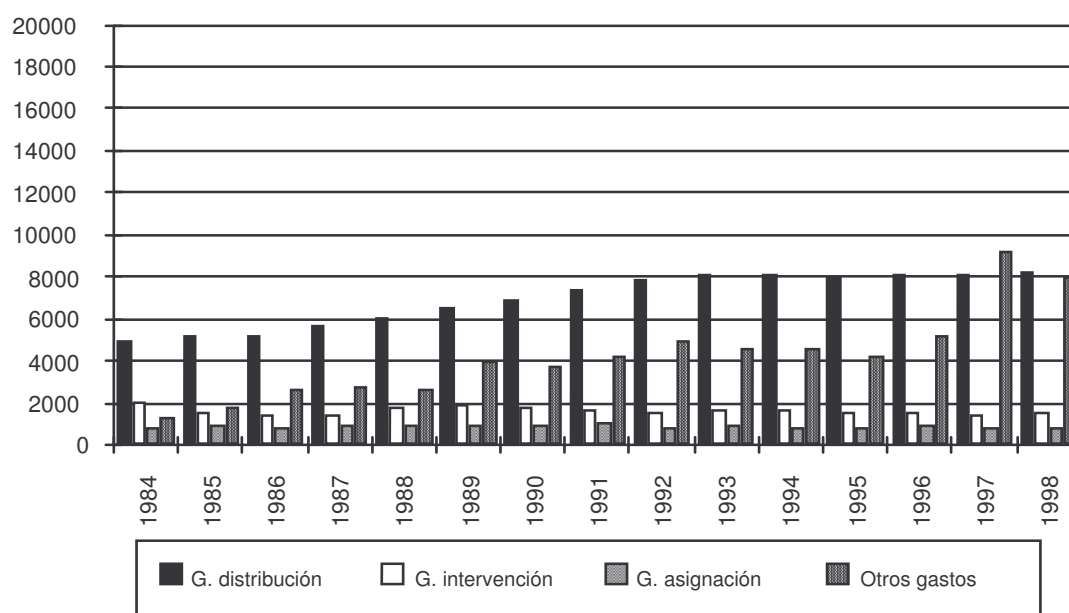
Gráfico 6.1: Evolución en m. de mill. del gasto de la Administración Central. Pesetas corrientes de cada año.



Fuentes: anexo 6.2

⁸⁷⁶ De esta forma, no ha sido necesario utilizar la clasificación funcional según el sistema C.F.A.P., estudiado en el capítulo quinto de esta investigación.

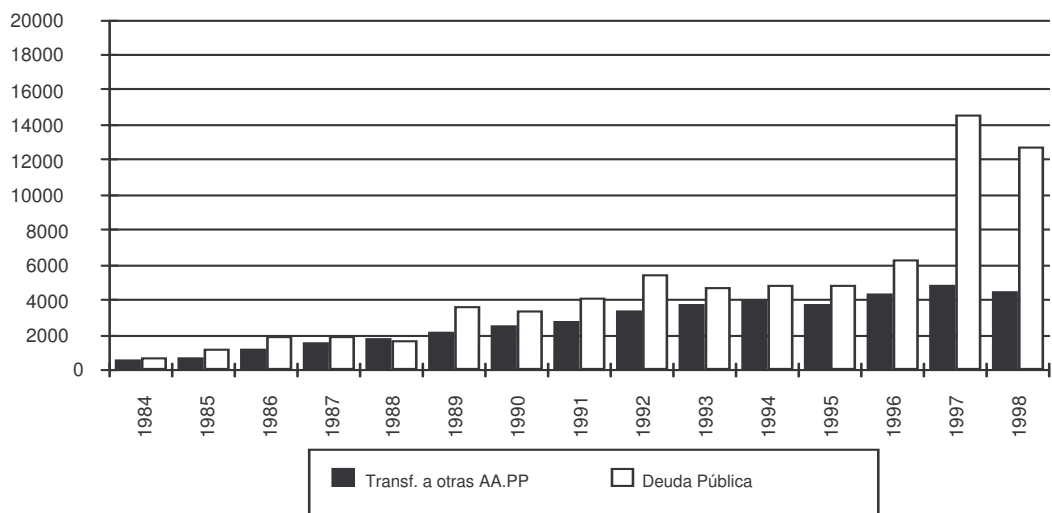
Gráfico 6.2: Evolución en m. de mill. del gasto de la Administración Central. Pesetas constantes de 1984.



Fuentes: anexo 6.4

A la vista de estos gráficos, y ocupando un segundo lugar en importancia a partir de 1985, destaca la partida que hemos denominado "otros gastos", cuyo ritmo de crecimiento a lo largo del período supera con creces el experimentado por los gastos distributivos. Es llamativo cómo esta partida se multiplica por más de doce, medida en pesetas corrientes; de esta forma, pasa de 1.373 miles de millones de pesetas en 1984 a suponer 17.290 en 1998. En los gráficos 6.3 y 6.4 presentamos el desglose, en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1984 respectivamente, de la partida "otros gastos", a raíz del cual observamos como es la deuda pública (amortización de los créditos vencidos cada año + intereses) el componente más importante, si bien con un ritmo de crecimiento más inestable que las "transferencias a otras AA. PP.". Es de destacar aquí que en 1997 la Administración Central decidió llevar a cabo una amortización especial de Deuda Pública, produciendo un crecimiento extremo de dicha partida ese año y en 1998.

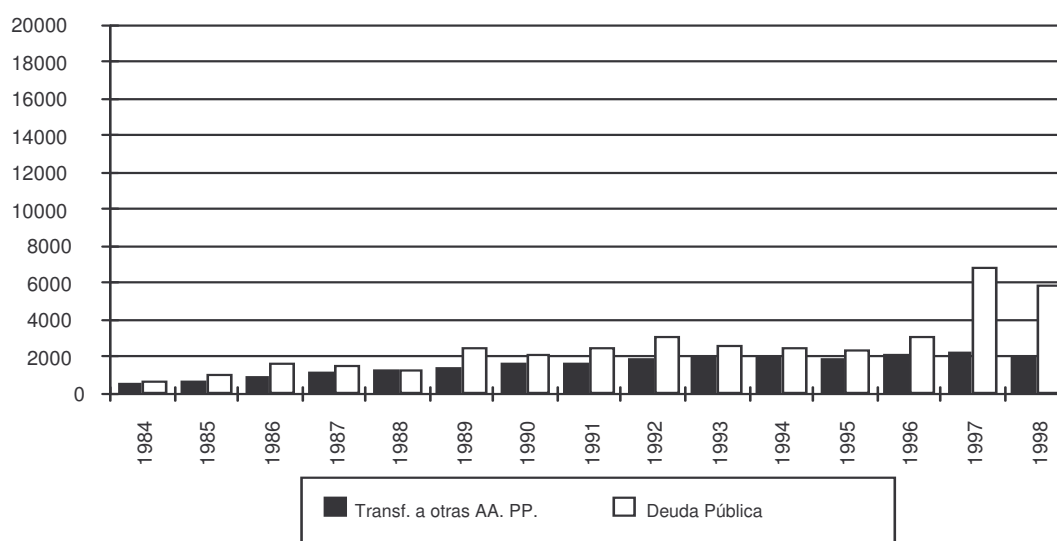
Gráfico 6.3: Evolución en m. de mill. de la partida "otros gastos". Pesetas corrientes de cada año.



Fuentes: anexo 6.2

España

Gráfico 6.4: Evolución en m. de millones de la partida "otros gastos". Pesetas constantes de 1984.



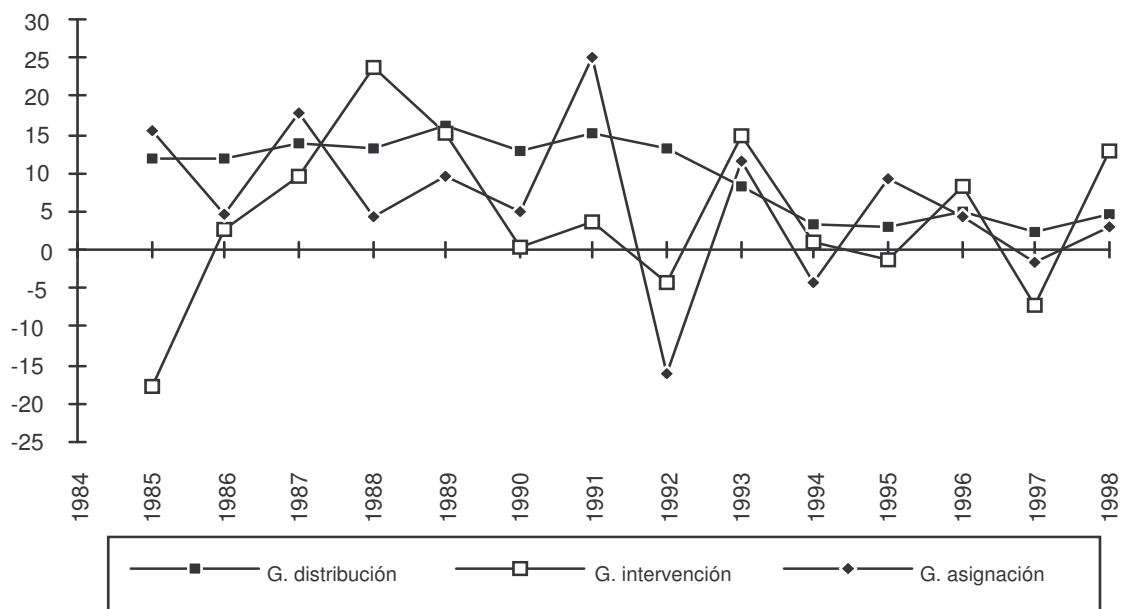
Fuentes: anexo 6.4

Los gastos de intervención económica figuran en tercer lugar, según importancia en términos absolutos. Su ritmo de crecimiento a lo largo del período de estudio es realmente poco significativo, incluso habría que hablar más bien de decrecimiento si observamos las cifras en pesetas constantes de 1984 (véase gráfico 6.2), según las cuales pasan de suponer 2.081 miles de millones de pesetas en 1984 a tan solo 1.634 en el año 1998.

Los gastos a los que menor montante presupuestario dedica la Administración Central son los asignativos, siendo su ritmo de crecimiento parecido al de los gastos de intervención económica y registrando cifras bastante parecidas a lo largo de todo el período de estudio según pesetas constantes de 1984.

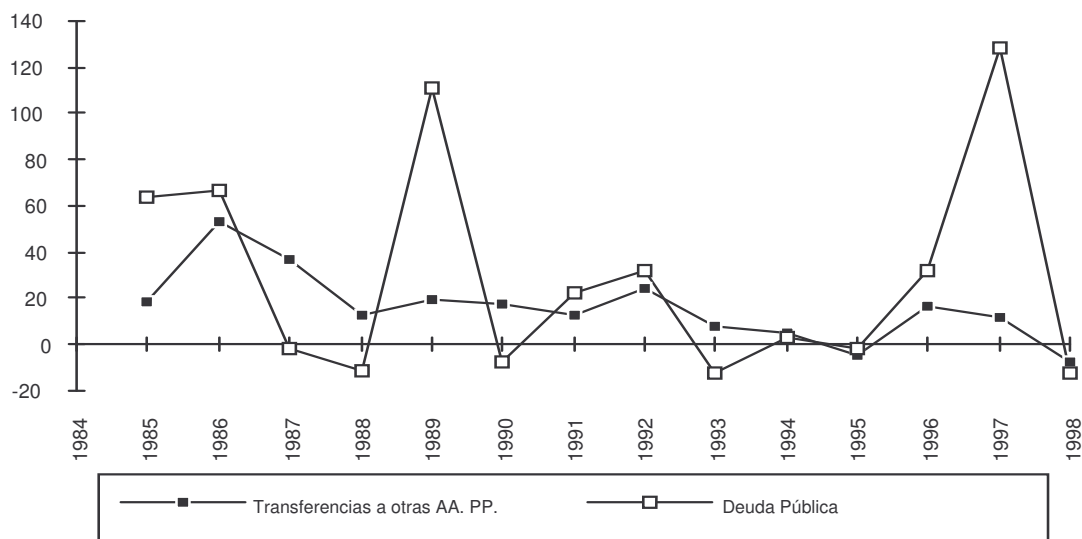
Incluimos a continuación los gráficos de las TCI para los grupos de gasto descritos hasta ahora en términos absolutos. Las TCI de las partidas específicas que componen cada uno de estos grupos de gasto se recogen en los anexos 6.5 y 6.6.

**Gráfico 6.5: Tasas de crecimiento interanual (I).
Administración Central. Pesetas corrientes.**



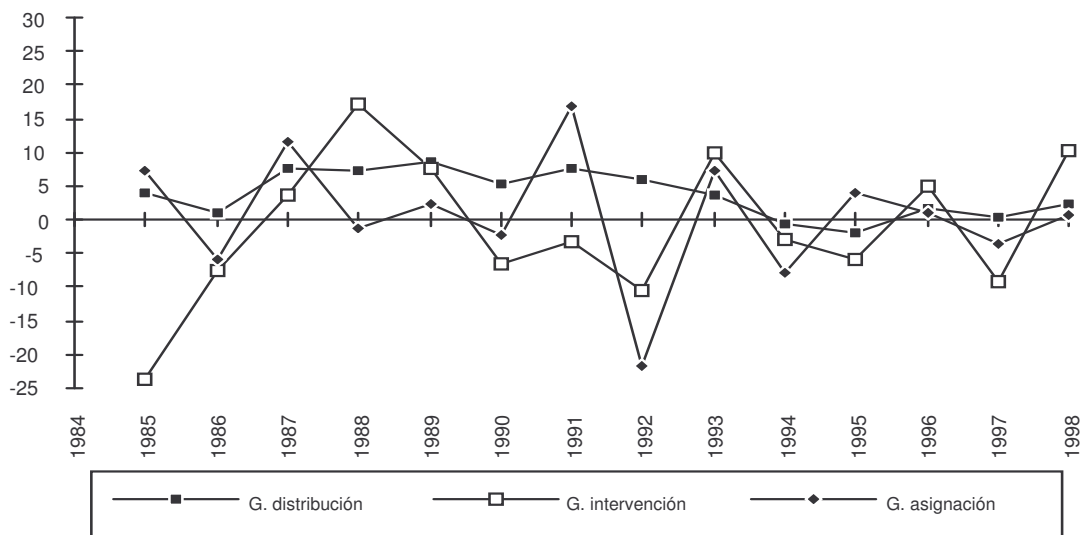
Fuentes: anexo 6.5

**Gráfico 6.6: Tasas de crecimiento interanual (II).
Administración Central. Pesetas corrientes.**



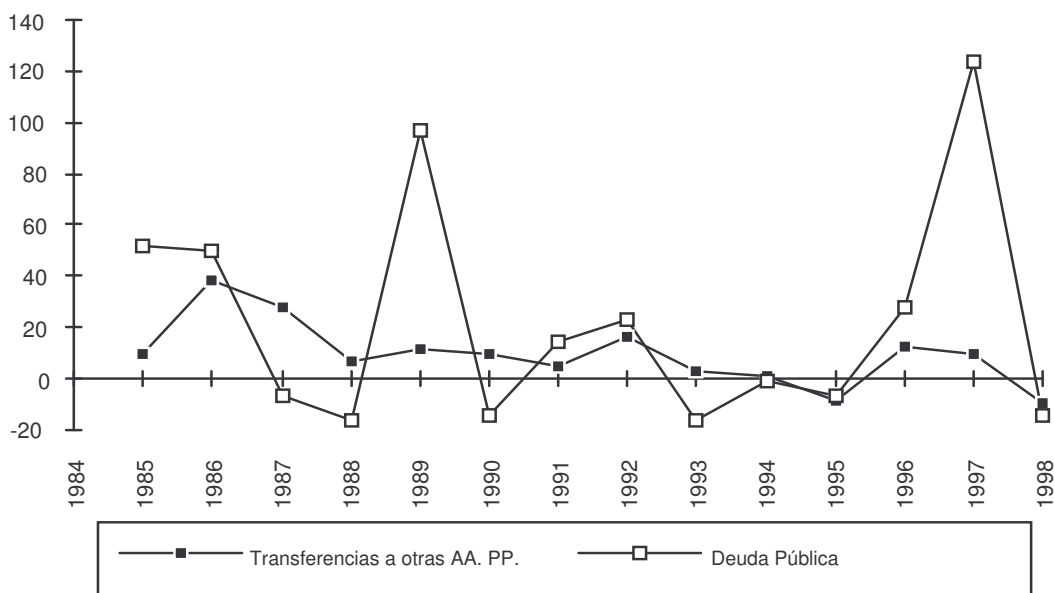
Fuentes: anexo 6.5

**Gráfico 6.7: Tasas de crecimiento interanual (I).
Administración Central. Pesetas constantes de 1984.**



Fuentes: anexo 6.6

**Gráfico 6.8: Tasas de crecimiento interanual (II).
Administración Central. Pesetas constantes de 1984.**



uentes: anexo 6.6

F

De la observación de las TCI, representadas en los gráficos anteriores, se concluye que son los gastos distributivos los que registran las tasas claramente más estables a lo largo del período, gracias a la compensación de las fluctuaciones de las TCI de las prestaciones sociales con las de los bienes sociales redistributivos (véase anexos 6.5 y 6.6).

Por lo que respecta a los gastos de asignación y de intervención económica, una vez realizado el análisis de sus TCI, se confirma la pérdida de importancia ya anunciada para ellos en su evolución en m. de millones de pesetas, al encontrarnos en ambos casos unas TCI con importantes fluctuaciones entre 1985 y 1998. Además, en pesetas constantes de 1984 (gráfico 6.7), es llamativo que los gastos asignativos registren TCI negativas en 1986, 1988, 1990, 1992, 1994 y 1997. Peor incluso es la situación de los gastos de intervención económica, donde se observan TCI negativas para un buen número de años: sólo en seis años del período de estudio las TCI son positivas.

España

En cuanto al análisis de los que venimos denominando "otros gastos", las TCI más estables a lo largo del período son para la partida "transferencias a otras AA. PP.". Para los gastos en deuda pública se registran importantes "dientes de sierra", ya que, aunque en m. de millones de pesetas, como hemos visto, son incluso más importantes que los asignativos o los de intervención económica, también son los que "se encuentran condicionados por diversos factores, entre los que cabe destacar los tipos de interés existentes en cada momento en los mercados financieros, la política seguida en la amortización de los pasivos financieros, así como la propia composición y estructura de vencimientos de la deuda pública"⁸⁷⁷.

Destacamos, por lo que respecta a los gastos en deuda pública, la TCI del 110,67 % registrada en 1989, cuya causa fundamental fue la decisión, por parte de la Administración Central, de llevar a cabo una amortización masiva de pasivos financieros ese año: de los 3.671,4 m. de millones de pesetas que ese año se destinaron a la deuda pública, 2.345 fueron para la amortización de pasivos financieros; cuando en 1988, de 1.742,7 m. de millones, sólo 577,3 tuvieron como objetivo cubrir la amortización de pasivos financieros⁸⁷⁸. Por lo que respecta a 1993 (en el que el gasto del conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó el porcentaje más alto respecto del PIB registrado hasta estos momentos: 49,6 %), resulta engañoso el que precisamente entonces las TCI alcancen porcentajes negativos, tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes de 1984, ya que esta reducción se debe más al importante aumento ya registrado por los gastos en deuda pública en 1992 que a un descenso real de los mismos en 1993⁸⁷⁹. Por lo que respecta a la TCI de casi el 128 % registrada en el año 1997, la explicación es equivalente a lo que sucedió en 1989.

El análisis que a continuación desarrollaremos en términos relativos nos permitirá, no sólo matizar mejor la evolución de cada tipo de gasto, sino que será la base para comenzar a estudiar empíricamente los efectos de la descentralización del gasto. Incluimos, antes de nada, los cuadros y gráficos correspondientes a dicho análisis.

⁸⁷⁷ MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 1994*, Ed. Intervención General de la Administración del Estado, Madrid, 1996, pág. 140.

⁸⁷⁸ Cfr.: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 1993*, Ed. Intervención General de la Administración del Estado, Madrid, 1994, pág. 138.

⁸⁷⁹ Cfr.: *Ibid.*

España

Otros gastos	4,69%	9,02%	5,79%	5,62%	3,02%	9,93%	8,36%	9,08%
Transferencias a otras AA.PP.	,85%	,35%	,47%	1,41%	1,63%	0,99%	2,03%	1,73%
Deuda Pública	,84%	1,66%	6,32%	4,21%	1,38%	8,94%	6,33%	7,35%
GASTOS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

	992	993	994	995	996	997	998
Gastos de asignación	,76%	,15%	,72%	,19%	,80%	,50%	,74%
Defensa Nacional	,54%	,86%	,57%	,79%	,54%	,07%	,11%
Orden Público	,95%	,91%	,81%	,89%	,88%	,42%	,51%
Servicios Generales	,27%	,37%	,35%	,51%	,38%	,01%	,11%
Gastos de Distribución	1,14%	2,82%	3,11%	4,11%	1,07%	1,18%	4,05%
Prestaciones Sociales	4,61%	6,15%	6,19%	6,58%	4,59%	8,24%	0,06%
Bienes Sociales Redistributivos	6,53%	6,67%	6,91%	7,53%	6,48%	2,94%	3,99%
Educación	,72%	,78%	,70%	,97%	,21%	,48%	,63%
Sanidad	2,17%	1,93%	2,32%	2,62%	2,31%	,82%	0,70%

La distribución funcional del gasto en la Ad. Central

219

Vivienda y Servicios	,64%	,96%	,89%	,95%	,95%	,64%	,66%
Colectivos							
Gastos de Intervención Económica	0,03%	0,98%	0,79%	0,55%	0,28%	,52%	,67%
Otros gastos	3,07%	0,06%	0,39%	9,16%	2,85%	6,80%	2,55%
Transferencias a otras AA.PP.	2,88%	3,21%	3,54%	2,81%	3,39%	1,79%	1,14%
Deuda Pública	0,19%	6,85%	6,85%	6,35%	9,46%	5,01%	1,40%
GASTOS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

Fuentes: Elaboración propia a partir de anexo 6.2

CUADRO 6.2: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado de la Administración Central. Período 1984-1998. En porcentaje de cada categoría de gasto respecto a la inmediatamente superior.

	984	985	986	987	988	989	990	991
Gastos de asignación	,36%	,80%	,60%	,96%	,49%	,34%	,19%	,80%
Defensa Nacional	0,06%	6,82%	7,27%	8,57%	4,27%	3,63%	9,84%	5,88%
Orden Público	4,23%	7,47%	7,49%	5,79%	8,29%	8,32%	9,97%	6,69%
Servicios Generales	5,71%	5,70%	5,24%	5,65%	7,44%	8,04%	0,18%	7,43%

España

Gasto								
s de Distribución	3,69%	4,59%	1,34%	1,59%	2,99%	8,62%	1,25%	1,24%
Prestaciones Sociales	6,98%	7,29%	8,11%	7,41%	4,81%	5,60%	7,17%	7,45%
Bienes Sociales Redistributivos	3,02%	2,71%	1,89%	2,59%	5,19%	4,40%	2,83%	2,55%
Educación	8,50%	6,55%	6,08%	4,78%	5,84%	4,93%	6,66%	6,53%
Sanidad	2,99%	4,39%	5,55%	7,75%	8,34%	8,73%	7,52%	8,39%
Vivienda y Servicios Colectivos	,51%	,06%	,38%	,47%	,83%	,34%	,82%	,08%
Gasto								
s de Intervención Económica	2,26%	6,59%	4,28%	3,82%	5,51%	4,11%	3,20%	1,88%
Otros gastos	4,69%	9,02%	5,79%	5,62%	3,02%	9,93%	8,36%	9,08%
Transferencias a otras AA.PP.	6,63%	8,66%	6,70%	4,54%	0,54%	6,73%	2,41%	0,33%
Deuda Pública	3,37%	1,34%	3,30%	5,46%	9,46%	3,27%	7,59%	9,67%
GASTOS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

	992	993	994	995	996	997	998
Gasto							
s de asignación	,76%	,15%	,72%	,19%	,80%	,50%	,74%
Defensa Nacional	4,12%	6,50%	4,85%	5,07%	3,78%	5,88%	4,54%

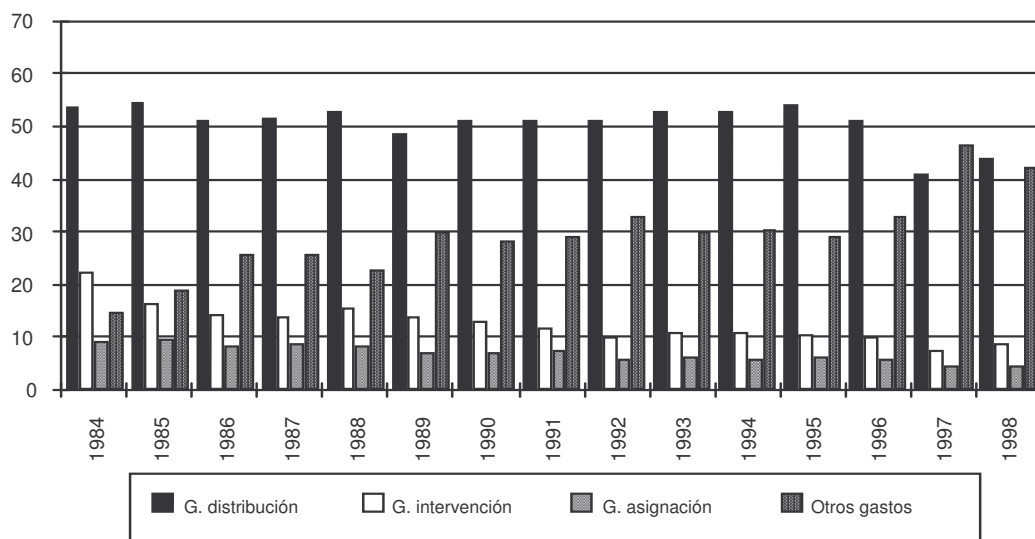
La distribución funcional del gasto en la Ad. Central

221

Orden							
Público	3,78%	1,15%	1,63%	0,50%	2,37%	1,62%	1,95%
Servicios Generales	2,10%	2,35%	3,52%	4,43%	3,85%	2,50%	3,52%
Gastos de Distribución	1,14%	2,82%	3,11%	4,11%	1,07%	1,18%	4,05%
Prestaciones Sociales	7,67%	8,44%	8,15%	7,60%	7,74%	8,58%	8,24%
Bienes Sociales Redistributivos	2,33%	1,56%	1,85%	2,40%	2,26%	1,42%	1,76%
Educación	2,50%	2,69%	1,88%	2,63%	9,51%	9,17%	8,82%
Sanidad	3,62%	1,57%	2,86%	1,98%	4,70%	5,87%	6,46%
Vivienda y Servicios Colectivos	,88%	,74%	,26%	,39%	,79%	,95%	,72%
Gastos de Intervención Económica	0,03%	0,98%	0,79%	0,55%	0,28%	,52%	,67%
Otros gastos	3,07%	0,06%	0,39%	9,16%	2,85%	6,80%	2,55%
Transferencias a otras AA.PP.	8,94%	3,94%	4,56%	3,93%	0,76%	5,19%	6,19%
Deuda Pública	1,06%	6,06%	5,44%	6,07%	9,24%	4,81%	3,81%
GASTOS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

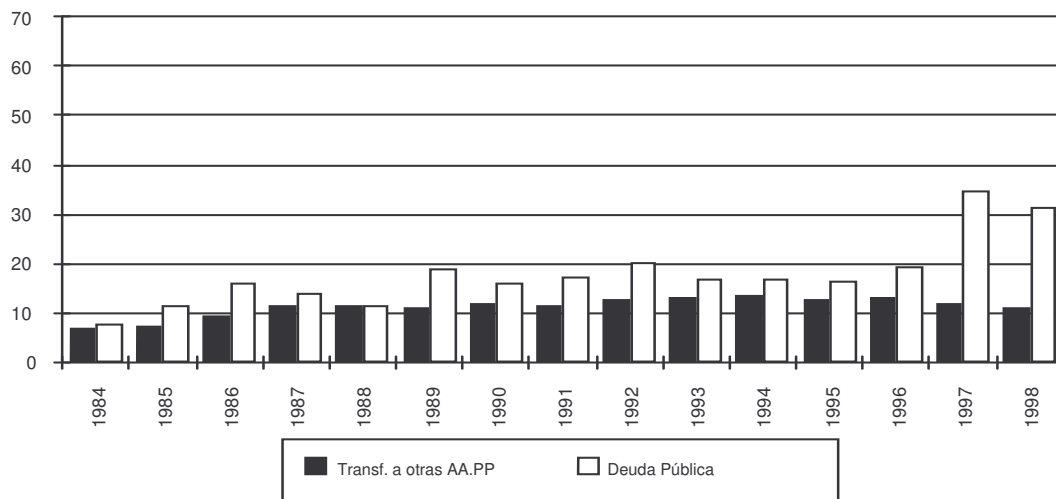
Fuentes: Elaboración propia a partir de anexo 6.2

Gráfico 6.9: Evolución porcentual de los grupos básicos de gasto de la Administración Central.



Fuentes: cuadro 6.1

Gráfico 6.10: Evolución porcentual de la partida "otros gastos".



Fuentes: cuadro 6.1

A la vista de los cuadros y gráficos recogidos más arriba, podemos observar claramente cómo, el que venimos denominando nivel central de gobierno, no ha variado el porcentaje de gastos distributivos respecto al total de sus gastos entre los dos años límite del período 1984-1998⁸⁸⁰. De hecho, los porcentajes se mantienen cercanos al 50 % en 1998. Las principales subpartidas distributivas se mantienen más o menos estables respecto al total de gastos de la Administración Central a lo largo de estos años: las prestaciones sociales han venido representando en torno al 30 % y los bienes sociales redistributivos en torno al 15 %.

- Respecto al total del gasto de distribución, las prestaciones sociales son la categoría más importante, pasando de un 66,98 % en 1984 a un 68,24 % en 1994 (véase cuadro 6.2).

- Por lo que se refiere al global de gasto en los denominados bienes sociales redistributivos (véase cuadro 6.2), destaca la pérdida de importancia de los gastos en educación y en vivienda y servicios colectivos: los primeros pierden casi 10 puntos porcentuales, los segundos casi 4. En cambio, los gastos en sanidad pasan de representar un 62,99 % del total de gasto en bienes sociales redistributivos en 1984, a suponer casi un 77 % en 1998. Este comportamiento lo podríamos justificar, de alguna forma, por el aumento, a lo largo de estos quince años, de la población anciana, que reclama más gastos sanitarios, y la disminución de la población en edad escolar (consecuencia lógica de la disminución de las tasas de natalidad), la cual acaba reclamando menos gastos en educación.

En cuanto a los gastos asignativos y de intervención económica, lo que era un crecimiento poco significativo en términos absolutos, es un claro descenso en términos relativos.

De esta forma, los gastos que hemos considerado como puramente asignativos pasan de representar un 9,36 % del total de gastos de la Administración Central en 1984, a suponer sólo un 4,74 % en 1998. Las subpartidas que componen este grupo de gastos muestran una tendencia a la baja en porcentajes del gasto

⁸⁸⁰ Las variaciones registradas en 1997 y 1998 se devieron a la extraordinaria amortización de deuda llevada a cabo dichos años y que ya quedó resaltada más arriba.

España

global, entre las que destaca, sobre todo, el descenso de los gastos en defensa, los cuales, medidos en porcentajes respecto al global de gastos asignativos, pasan de representar un 60,06 % en 1984 a sólo un 44,54 % en 1998.

No obstante, los gastos que sufren un mayor deterioro a lo largo de nuestro período de análisis en el nivel central de gobierno son, sin duda alguna, los gastos de intervención económica. Es llamativo que en 1984 representaran un 22,26 % del gasto total y en 1998 sólo el 8,69 %: una pérdida de más de 13 puntos porcentuales. Aunque sobre ello abundaremos en el capítulo siete, detrás de estas reducciones está el influjo de la descentralización, concretado, en este caso, en el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.). Una primera justificación de este comportamiento se puede encontrar en la evolución de los grupos funcionales y funciones, que en los cuadros y gráficos de este trabajo venimos agregando bajo el nombre de "gastos de intervención económica" y cuya evolución exponemos a continuación de forma resumida (véase anexo 6.1)⁸⁸¹:

- Por lo que respecta al grupo funcional "producción de bienes públicos de carácter económico", la tendencia, en pesetas corrientes de cada año, de las funciones que lo componen es la siguiente: el crecimiento es bastante escaso o incluso nulo, sobre todo a partir de 1989, en funciones como "información básica y estadística", "comunicaciones", "infraestructuras agrarias" e "investigación científica, técnica y aplicada". Sólo la función "infraestructuras básicas y transportes" muestra un crecimiento constante desde 1984 hasta 1998.

- El ligero aumento experimentado por el grupo funcional "regulación económica de carácter general", se ve claramente contrarrestado por el constante descenso que experimenta el grupo "regulación económica de sectores productivos", reflejado, sobre todo, en la caída de funciones como: "agricultura, ganadería y pesca" o "industria", y en el escaso crecimiento de la "energía", "minería" y "turismo".

No queremos cerrar el análisis de estos grupos funcionales sin señalar que, tanto si deflactáramos las cifras como si lleváramos a cabo un estudio en términos

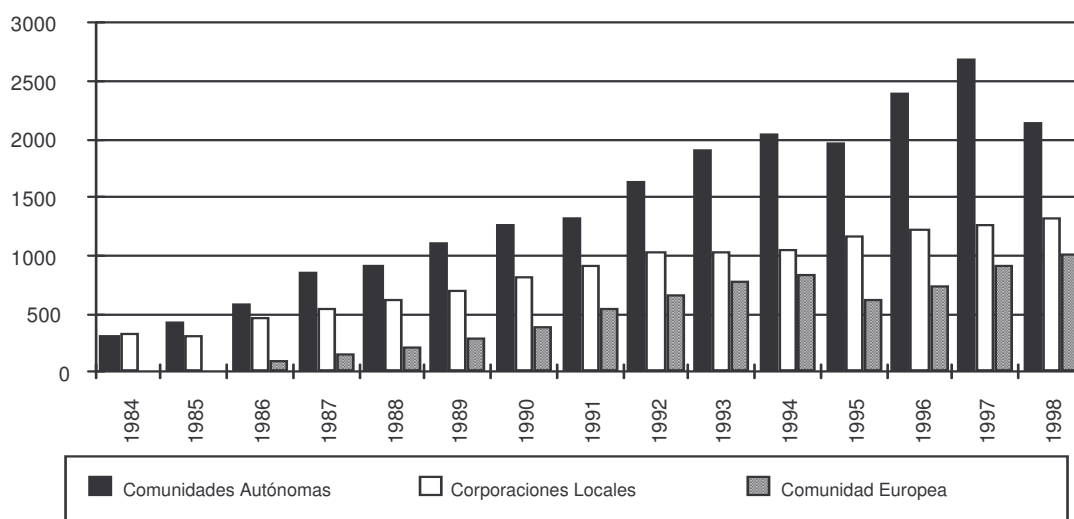
⁸⁸¹ Para una contrastación empírica más detallada de esta información, y que claramente excede nuestros objetivos, preferimos remitirnos a: INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*..., varios años, op. cit.

relativos, quedaría más patente aún la pérdida de importancia experimentada por estos grupos funcionales.

Parece claro que la bajada de los gastos asignativos y de intervención económica, explicada más arriba, acaba compensándose en la Administración Central por una subida equivalente de la partida que hemos denominado "otros gastos", la cual en 1984 representaba un 14,69 % del gasto total y en 1998 un 42,55 % (recuérdese el gráfico 6.9). En 1985 esta partida ya superaba tanto a los gastos asignativos como a los de intervención económica, llegando a más que triplicar la suma porcentual de ambos en 1998.

Dentro del grupo "otros gastos" se observa el crecimiento tanto de la "deuda pública" como de las "transferencias a otras AA. PP." (recuérdese el gráfico 6.10). Respecto a la deuda pública, ya quedó explicada la irregularidad de su crecimiento cuando analizamos sus TCI. En cuanto a las transferencias a otras AA. PP., la evolución de sus componentes nos puede dar una primera muestra de que la Administración Central está descentralizando efectivamente su gasto hacia los niveles inferiores de gobierno. En este sentido, el gráfico 6.11 refleja como, a pesar del aumento experimentado por las transferencias a la Comunidad Europea -dada la mayor integración de España en la misma desde 1984 hasta 1998-, la mayoría de las transferencias se destinan a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Gráfico 6.11: Evolución de los gastos de la Ad. Central en "transferencias a otras AA.PP." En m. de millones de pesetas corrientes de cada año



Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO:

Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, varios años.

Las ideas con las que podríamos concluir la evolución de la distribución funcional del gasto en el nivel central de gobierno se podrían resumir en los siguientes puntos:

1) Ha quedado demostrado empíricamente que la Administración Central lleva a cabo gastos tanto de tipo asignativo, como distributivo o estabilizador, lo cual confirma tanto la teoría clásica del federalismo fiscal, estudiada en el capítulo uno, como la legislación vigente respecto a las competencias del nivel central de gobierno, indirectamente mencionada en el capítulo tres, donde analizamos también el marco normativo de las haciendas descentralizadas.

2) El estudio de las TMA y TMAA, recogido en el cuadro 6.3 y en el gráfico 6.12, que más abajo se recogen, acaba corroborando que, por un lado, el nivel central fundamentalmente se está endeudando para seguir

haciendo frente, entre otros, a unos gastos comprometidos en el contexto del "Estado del Bienestar", y para cuya financiación no es lo más aconsejable subir los impuestos: "a largo plazo, más impuestos aparecen asociados a más gasto y más déficit"⁸⁸². De esta forma, incluso medido en pesetas constantes de 1984, la deuda pública (en concreto: amortización de los créditos vencidos cada año + intereses) registra las mayores tasas: TMA = 50,57 % y TMAA = 16,10 %. Por otra parte, pueden ser un primer indicio de que el gasto se está descentralizando hacia los gobiernos inferiores, las tasas registradas por las transferencias a otras AA. PP.: TMA = 43,34 % en pesetas corrientes y 16,29 % en pesetas constantes de 1984. TMAA= 14,99 % en pesetas corrientes y 8,86 % en pesetas constantes.

3) El mantenimiento del "Estado del Bienestar", puesto de manifiesto en la conclusión número dos, claramente continua descansando en el nivel central de gobierno, a la vista de unas TMA y TMAA para los gastos de distribución que siguen en importancia a las registradas por la partida "otros gastos".

4) Por el contrario, es claramente manifiesta la pérdida registrada tanto en los gastos puramente asignativos, como en los de intervención económica, basta para ello observar unas TMA y TMAA claramente ínfimas, tanto en pesetas corrientes como constantes de 1984. En pesetas constantes la TMA y TMAA de los gastos de asignación es 0,16 %. Para los de intervención las cifras descienden a una TMA del -1,53 % y una TMAA del -1,71 %.

CUADRO 6.3: Comparación de las TMA y TMAA según partidas específicas.

Período 1984-1998.

	TMA	TMAA
--	-----	------

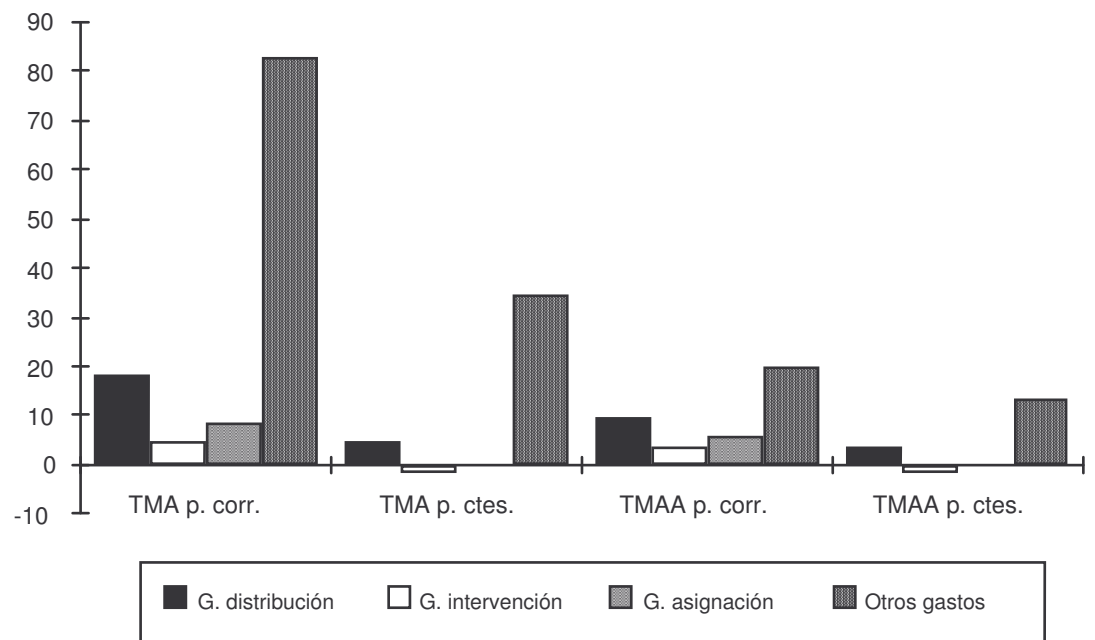
⁸⁸² GONZALEZ-PARAMO, J. M. y LOPEZ CASASNOVAS, G.: *El Gasto Público: problemas actuales y perspectivas*, Documentos de trabajo, nº 122/1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. , Madrid, pág. 14.

España

	Ptas. corrientes	Ptas. ctes. de 1984	Ptas. corrientes	Ptas. ctes. de 1984
Gastos de asignación	8,58%	0,16%	5,80%	0,16%
Defensa Nacional	4,52%	-1,73%	3,56%	-1,96%
Orden Público	13,59%	2,48%	7,91%	2,15%
Servicios Generales	16,41%	3,79%	8,90%	3,09%
Gastos de	18,33%	4,68%	9,51%	3,67%
Distribución				
Prestaciones Sociales	18,80%	4,90%	9,65%	3,80%
Bienes Sociales	17,36%	4,23%	9,20%	3,38%
Redistributivos				
<i>Educación</i>	9,03%	0,37%	6,01%	0,36%
<i>Sanidad</i>	22,59%	6,66%	10,72%	4,82%
<i>Vivienda y Servicios</i>	6,46%	-0,83%	4,71%	-0,88%
Colectivos				
Gastos de	4,94%	-1,53%	3,83%	-1,71%
Intervención Económica				
Otros gastos	82,75%	34,59%	19,83%	13,44%
Transferencias a otras	43,34%	16,29%	14,99%	8,86%
AA. PP.				
Deuda Pública	117,18%	50,57%	22,64%	16,10%
GASTOS TOTALES	23,90%	7,27%	11,07%	5,14%

Fuentes: Elaboración propia a partir de los anexos 6.2 y 6.4

Gráfico 6.12: Comparación de las TMA y TMAA en pesetas corrientes y constantes de 1984. Administración Central.



Fuentes: cuadro 6.3

ANEXOS AL CAPÍTULO SEXTO

ANEXO 6.1: Gasto de la Administración Central según la "nueva" clasificación funcional. Período 1984-1998. En m. de millones de pesetas corrientes de cada año.

	984	985	986	987	988	989	990	991
1. Servicios de carácter general	37,40	58,50	60,80	94,80	26,60	56,80	01,20	25,40
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	37,40	50,80	94,40	.050,10	.072,90	.166,40	.191,10	.541,40
3. Seguridad y promoción social	.363,10	.784,80	.292,30	.830,60	.256,80	.182,60	.149,20	.274,60
4. Producción de bienes públicos de carácter social	.657,60	.839,40	.009,30	.335,40	.853,70	.242,40	.494,80	.993,30
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	99,40	52,20	60,10	15,10	63,30	.244,40	.458,40	.478,70
6. Regulación económica de carácter general	64,40	57,80	87,80	05,00	01,40	.111,90	32,30	.013,40
7. Regulación económica de sectores productivos	17,30	99,60	04,90	00,30	09,20	79,00	50,90	52,00

España

9.								
Transferencias a	40,60	57,30	.161,90	.585,20	.780,50	.131,30	.497,70	.807,60
otras AA. PP.								
nacionales y								
supranacionales								
0.								
Deuda pública	33,30	.201,70	.003,70	.974,00	.742,70	.671,40	.391,50	.154,70
TOTA								
L	.350,50	0.302,10	2.275,20	3.890,40	5.307,10	9.386,20	0.767,10	3.941,10

	992	993	994	995	996	997	998
1.							
Servicios de	45,60	90,60	93,10	45,60	53,40	20,90	53,00
carácter general							
2.							
Defensa, protección	.218,50	.356,70	.278,00	.378,50	.447,50	449,40	.473,10
civil y seguridad							
ciudadana							
3.							
Seguridad	.389,80	0.277,40	0.569,40	0.788,60	1.336,00	1.727,00	2.216,50
protección y							
promoción social							
4.							
Producción de	.485,10	.739,10	.939,90	.170,50	.399,80	.372,70	.685,50
bienes públicos de							
carácter social							
5.							
Producción de	.270,60	.445,00	.475,80	.475,30	.610,90	.446,70	.705,40
bienes públicos de							
carácter económico							

Anexos al capítulo 6

235

6.								
Regulación económica de carácter general	.002,80	.124,10	.181,20	.219,10	.267,70	.241,80	.289,90	
7.								
Regulación económica de sectores productivos	46,80	52,00	92,90	15,60	89,10	33,50	17,20	
9.								
Transferencias a otras AA. PP. nacionales y supranacionales	.493,80	.755,00	.954,70	.776,90	.387,40	.895,50	.527,70	
0.								
Deuda pública	.479,00	.789,90	.919,50	.821,60	.377,00	4.536,90	2.763,10	
TOTA								
L	7.132,00	8.429,80	9.204,50	9.491,70	2.768,80	1.524,40	0.640,40	

Fuentes: INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO:

Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, varios años.

ANEXO 6.2: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado de la Administración Central. Período 1984-1998. En m. de millones de pesetas corrientes de cada año.

	984	985	986	987	988	989	990	991
Gastos de asignación	74,80	.009,30	.055,20	.244,90	.299,50	.423,20	.492,30	.866,80
Defensa Nacional	25,40	73,50	04,30	29,10	05,30	63,30	43,80	043,20
Orden Público	12,00	77,30	90,10	21,00	67,60	03,10	47,30	98,20

España

Servicios Generales	37,40	58,50	60,80	94,80	26,60	56,80	01,20	25,40
Gastos de Distribución	.020,70	.624,20	.301,60	.166,00	.110,50	.425,00	0.644,00	2.267,90
Prestaciones Sociales	.363,10	.784,80	.292,30	.830,60	.256,80	.182,60	.149,20	.274,60
Bienes Sociales Redistributivos	.657,60	.839,40	.009,30	.335,40	.853,70	.242,40	.494,80	.993,30
Educación	72,40	88,40	24,00	78,70	37,30	08,30	31,80	.059,40
Sanidad	.044,20	.184,40	.317,00	.582,30	.950,10	.228,60	.359,60	.731,10
Vivienda y Servicios Colectivos	41,00	66,60	68,30	74,40	66,30	05,50	03,40	02,80
Gastos de Intervención Económica	.081,10	.709,60	.752,80	.920,30	.373,90	.735,30	.741,60	.844,10
Otros gastos	.373,90	.959,00	.165,60	.559,20	.523,20	.802,70	.889,20	.962,30
Transferencias a otras AA.PP.	40,60	57,30	.161,90	.585,20	.780,50	.131,30	.497,70	.807,60
Deuda Pública	33,30	.201,70	.003,70	.974,00	.742,70	.671,40	.391,50	.154,70
GASTOS TOTALES	.350,50	0.302,10	2.275,20	3.890,40	5.307,10	9.386,20	0.767,10	3.941,10

	992	993	994	995	996	997	998
Gastos de asignación	.564,10	.747,30	.671,10	.824,10	.900,90	.870,30	.926,10

Anexos al capítulo 6

237

Defensa Nacional	Defensa	90,10	12,50	49,50	22,10	32,20	58,10	57,80
Público	Orden	28,40	44,20	28,50	56,40	15,30	91,30	15,30
Servicios Generales	Servicios Generales	45,60	90,60	93,10	45,60	53,40	20,90	53,00
Gastos de Distribución		3.874,90	5.016,50	5.509,30	5.959,10	6.735,80	7.099,70	7.902,00
Prestaciones Sociales	Prestaciones Sociales	.389,80	0.277,40	0.569,40	0.788,60	1.336,00	1.727,00	2.216,50
Sociales Redistributivos	Bienes Sociales Redistributivos	.485,10	.739,10	.939,90	.170,50	.399,80	.372,70	.685,50
Educación	Educación	.009,10	.075,50	.080,70	.170,20	.053,40	.030,10	.069,90
Sanidad	Sanidad	.301,90	.391,70	.599,20	.721,60	.033,60	.076,40	.347,10
Vivienda y Servicios Colectivos	Vivienda y Servicios Colectivos	74,10	71,90	60,00	78,70	12,80	66,20	68,50
Gastos de Intervención Económica		.720,20	.121,10	.149,90	.110,00	.367,70	.122,00	.521,50
Otros gastos		.972,80	.544,90	.874,20	.598,50	0.764,40	9.432,40	7.290,80
Transferencias a otras AA.PP.	Transferencias a otras AA.PP.	.493,80	.755,00	.954,70	.776,90	.387,40	.895,50	.527,70
Deuda Pública	Deuda Pública	.479,00	.789,90	.919,50	.821,60	.377,00	4.536,90	2.763,10
GASTOS TOTALES		7.132,00	8.429,80	9.204,50	9.491,70	2.768,80	1.524,40	0.640,40

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO:

Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, varios años.

ANEXO 6.3: Índice de precios implícitos del PIB a precios de mercado.

	Índice en cadena (Base 1986=100)	Índice en cadena (Base 1984=100)	Índice en cadena (Base 1988=100)
1984	83,60	100,00	74,76
1985	90,04	107,70	80,52
1986	100,00	119,62	89,42
1987	105,85	126,61	94,65
1988	111,83	133,77	100,00
1989	119,76	143,25	107,09
1990	128,52	153,73	114,92
1991	137,65	164,65	123,09
1992	147,08	175,93	131,52
1993	153,40	183,49	137,17
1994	159,40	190,67	142,54
1995	167,30	200,10	149,70
1996	172,60	206,50	154,50
1997	176,10	210,60	157,50

1998	180,10	215,40	161,10
------	--------	--------	--------

Fuentes: BBV: *Informe Económico 95 y 98.*

INE: *Contabilidad Nacional de España, varios años, y*

Elaboración propia.

ANEXO 6.4: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado de la Administración Central. Período 1984-1998. En m. de millones de pesetas constantes del año 1984.

	984	985	986	987	988	989	990	991
Gastos de asignación	74,80	37,14	82,13	83,26	71,44	93,51	70,73	133,80
Defensa Nacional	25,40	32,50	05,18	75,86	27,25	32,84	83,84	33,59
Orden Público	12,00	57,47	42,52	53,53	74,80	81,40	90,96	02,58
Servicios Generales	37,40	47,17	34,43	53,86	69,40	79,27	95,93	97,63
Gastos de Distribución	020,70	222,10	268,02	659,90	063,02	579,41	923,83	450,90
Prestaciones Sociales	363,10	514,21	588,28	815,34	929,73	315,95	650,49	025,57
Bienes Sociales Redistributivos	657,60	707,89	679,74	844,56	133,29	263,46	273,34	425,33
Educación	72,40	53,48	38,05	57,07	51,17	64,26	06,13	43,43

España

Sanidad	.044,20	.099,72	.100,99	249,74	.457,80	.555,74	.534,90	.658,73
Vivienda y Servicios Colectivos	41,00	54,69	40,70	37,75	24,32	43,46	32,31	23,17
Gastos de Intervención Económica	.081,10	.587,37	.465,31	.516,70	.774,61	.909,46	.783,39	.727,36
Otros gastos	.373,90	.818,94	.646,38	.811,15	.633,77	.050,75	.830,87	.228,55
Transferencias a otras AA.PP.	40,60	03,16	71,33	.252,03	.331,02	.487,82	.624,73	.705,19
Deuda Pública	33,30	.115,78	.675,05	.559,12	.302,76	.562,93	.206,14	.523,35
GASTOS TOTALES	.350,50	.565,55	0.261,83	0.971,01	1.442,85	3.533,12	3.508,81	4.540,60

	992	993	994	995	996	997	998
Gastos de asignación	89,05	52,26	76,44	11,59	20,53	88,08	94,20
Defensa Nacional	92,26	42,80	93,09	10,84	03,00	07,45	98,24
Orden Público	00,35	96,58	77,18	78,06	97,97	80,77	85,65
Servicios Generales	96,44	12,87	06,17	22,69	19,56	99,86	10,31
Gastos de Distribución	.886,60	.183,82	.134,11	.975,56	.104,50	.119,52	.311,05
Prestaciones Sociales	337,24	.601,07	.543,29	.391,60	.489,59	.568,38	.671,54

Anexos al capítulo 6

241

Bienes								
Sociales	.549,37	.582,76	.590,81	.583,96	.614,92	.551,14	.639,51	
Redistributivos								
Educación	73,58	86,14	66,79	84,81	10,12	89,13	96,70	
Sanidad	.876,83	.848,44	.887,66	.859,87	.953,32	.935,61	.018,15	
Vivienda y Servicios	8,96	48,18	36,36	39,28	51,48	26,40	24,65	
Colectivos								
Gastos de Intervención Económica	.546,18	.700,96	.652,02	.554,22	.630,85	.482,43	.634,87	
Otros gastos	.100,21	.656,88	.654,22	.297,10	.212,78	.227,16	.027,30	
Transferencias a otras AA.PP.	.985,90	.046,43	.074,11	.887,51	.124,65	.324,55	.102,00	
Deuda Pública	.114,31	.610,44	.580,11	.409,60	.088,14	.902,61	.925,30	
GASTOS TOTALES	5.422,04	5.493,92	5.316,78	4.738,48	5.868,67	9.717,19	8.867,41	

Fuentes: Elaboración propia a partir de los anexos 6.2 y 6.3.

ANEXO 6.5: Tasas de crecimiento interanual (en porcentajes) del gasto liquidado de la Administración Central.

Período 1984-1998. En pesetas corrientes de cada año.

	984	985	986	987	988	989	990	991
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

España

Gastos de asignación		5,37%	,55%	7,98%	,39%	,52%	,86%	5,10%
Defensa Nacional		,15%	,37%	0,65%	3,26%	,22%	2,55%	0,25%
Orden Público		0,80%	,62%	0,65%	4,52%	,66%	0,97%	1,38%
Servicios Generales		5,36%	,45%	1,14%	6,32%	3,33%	7,29%	,03%
Gastos de Distribución		2,02%	2,04%	3,72%	3,18%	6,21%	2,93%	5,26%
Prestaciones Sociales		2,54%	3,41%	2,54%	,82%	7,61%	5,63%	5,74%
Bienes Sociales Redistributivos		0,97%	,24%	6,23%	2,19%	3,62%	,78%	4,26%
Educación		,39%	,29%	0,44%	7,41%	,63%	5,28%	3,69%
Sanidad		3,43%	1,20%	0,14%	3,24%	4,28%	,88%	5,74%
Vivienda y Servicios Colectivos		8,16%	,02%	,62%	4,64%	3,57%	1,02%	0,29%
Gastos de Intervención Económica		17,85%	,53%	,56%	3,62%	5,22%	,23%	,74%
Otros gastos		2,59%	1,59%	2,43%	1,01%	4,70%	,49%	8,22%
Transferencias a otras AA.PP.		8,22%	3,43%	6,43%	2,32%	9,70%	7,19%	2,41%
Deuda Pública		3,88%	6,74%	1,48%	11,72%	10,67%	7,62%	2,50%
GASTOS TOTALES		0,18%	9,15%	3,16%	0,20%	6,65%	,12%	5,28%

Anexos al capítulo 6

243

	992	993	994	995	996	997	998
Gastos							
de asignación	16,21%	1,71%	4,36%	,16%	,21%	1,61%	,98%
Defens							
a Nacional	33,85%	7,74%	7,75%	,69%	,23%	,11%	0,03%
Orden							
Público	,06%	,99%	2,88%	,28%	0,59%	3,90%	,06%
Servicio							
s Generales	,21%	3,02%	,64%	3,36%	,75%	7,17%	,63%
Gastos							
de Distribución	3,10%	,23%	,28%	,90%	,87%	,17%	,69%
Prestaci							
ones Sociales	3,48%	,45%	,84%	,07%	,07%	,45%	,17%
Bienes							
Sociales	2,32%	,66%	,24%	,67%	,43%	0,50%	,82%
Redistributivos							
<i>Educación</i>	4,75%	,58%	,48%	,28%	9,98%	2,21%	,86%
<i>Sanidad</i>	0,90%	,72%	,12%	,40%	,38%	,06%	,64%
<i>Vivienda y Servicios</i>	14,15%	6,17%	4,38%	,19%	2,24%	14,90%	,86%
<i>Colectivos</i>							
Gastos							
de Intervención	4,36%	4,74%	,92%	1,27%	,29%	7,30%	2,80%
Económica							
Otros							
gastos	8,88%	4,77%	,85%	3,11%	5,19%	0,52%	11,02%
Transfe							
rencias a otras	4,44%	,48%	,32%	4,50%	6,16%	1,58%	7,51%
AA.PP.							

España

Deuda							
Pública	1,87%	12,58%	,71%	1,99%	2,26%	27,96%	12,20%
GASTO							
S TOTALES	3,33%	,78%	,72%	,98%	1,11%	6,72%	2,13%

Fuentes: Elaboración propia a partir de anexo 6.2.

ANEXO 6.6: Tasas de crecimiento interanual (en porcentajes) del gasto liquidado de la Administración Central.
Período 1984-1998. En pesetas constantes del año 1984.

	984	985	986	987	988	989	990	991
Gastos de asignación		,13%	5,87%	1,46%	1,20%	,27%	2,29%	6,80%
Defensa								
Nacional		,35%	5,13%	3,99%	8,44%	,06%	9,20%	0,95%
Orden								
Público		1,45%	5,81%	,54%	,39%	,40%	,40%	,99%
Servicio								
s Generales		,11%	8,66%	4,46%	0,10%	,83%	,29%	,87%
Gastos de Distribución		,01%	,88%	,44%	,12%	,52%	,23%	,61%
Prestaci								
ones Sociales		,49%	,11%	,33%	,00%	,83%	,75%	,07%
Bienes								
Sociales		,03%	1,65%	,81%	5,65%	,10%	,44%	,69%
Redistributivos								
Educación		4,00%	3,40%	,34%	0,59%	,37%	,42%	,15%

Anexos al capítulo 6

245

Sanidad		,32%	,12%	3,51%	6,65%	,72%	1,34%	,07%
Vivienda y Servicios Colectivos		,71%	9,05%	2,10%	9,75%	5,39%	7,77%	6,91%
Gastos de Intervención Económica		23,72%	7,69%	,51%	7,00%	,60%	6,60%	3,14%
Otros gastos		2,39%	5,49%	,23%	6,31%	3,80%	5,43%	0,38%
Transferencias a otras AA.PP.		,77%	8,14%	8,90%	,31%	1,78%	,20%	,95%
Deuda Pública		2,16%	0,12%	6,92%	16,44%	6,73%	13,92%	4,38%
GASTO S TOTALES		,30%	,28%	,91%	,30%	8,27%	0,18%	,64%

	992	993	994	995	996	997	998
Gastos de asignación	21,59%	,11%	7,96%	,01%	,98%	3,53%	,69%
Defensa Nacional	38,09%	2,89%	11,23%	,52%	1,91%	,10%	2,26%
Orden Público	0,74%	1,25%	6,54%	,32%	,16%	5,77%	,74%
Servicio s Generales	0,60%	,36%	3,15%	,01%	1,40%	8,98%	,23%
Gastos de Distribución	,85%	,77%	0,61%	1,95%	,62%	,19%	,36%
Prestaci ones Sociales	,20%	,94%	1,03%	2,74%	,82%	,44%	,85%

España

Bienes							
Sociales	,11%	,31%	,31%	0,26%	,20%	2,44%	,46%
Redistributivos							
Educación	10,86%	,19%	3,30%	,18%	12,77%	4,12%	,55%
Sanidad	3,15%	1,51%	,12%	1,47%	,02%	0,91%	,26%
Vivienda y Servicios Colectivos	19,66%	9,74%	7,98%	,14%	,76%	16,55%	1,38%
Gastos de Intervención Económica	10,49%	0,01%	2,88%	5,92%	,93%	9,10%	0,28%
Otros gastos	0,61%	8,69%	0,06%	7,67%	1,31%	7,01%	13,00%
Transferencias a otras AA.PP.	6,46%	,05%	,35%	9,00%	2,56%	,41%	9,57%
Deuda Pública	3,42%	16,18%	1,16%	6,61%	8,16%	23,52%	14,16%
GASTO S TOTALES	,06%	,47%	1,14%	3,78%	,67%	4,25%	4,31%

Fuentes: Elaboración propia a partir de anexo 6.4.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

En el capítulo anterior hemos estudiado la evolución funcional del gasto en la Administración Central. El objetivo de este capítulo es continuar el análisis, utilizando la misma metodología, para las Administraciones Territoriales, dedicando el primer apartado a las Comunidades Autónomas y el segundo al conjunto de las Corporaciones Locales.

7.1. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hasta ahora el nivel autonómico de gobierno ha quedado bastante desarrollado, en cuanto a los aspectos que nos han parecido más primordiales para entender mejor la evolución de su gasto público; de hecho, en capítulos anteriores hemos abundado tanto en lo que se refiere a su evolución histórica -en el capítulo segundo estudiamos desde los primeros "movimientos regionalistas" del siglo XIX hasta su formación y constitución más actual-, como en lo que respecta a su marco normativo y competencial -capítulo tercero-. Aunque somos conscientes de lo interesante que podría resultar también realizar un balance de las variables

España

económicas más relevantes en este nivel de gobierno⁸⁸³, pensamos que ello se saldría demasiado de nuestros objetivos de trabajo y, más bien, constituiría una investigación independiente.

Dadas las dificultades estadísticas, ya anunciadas en la introducción de este trabajo, con las que nos hemos encontrado a la hora de analizar el gasto funcional consolidado del conjunto de las Comunidades Autónomas, dedicaremos un primer subapartado a señalar algunas cuestiones previas, antes de entrar en el análisis empírico concreto.

7.1.1. Aspectos metodológicos

Desarrollando algo más la información sobre la composición del nivel autonómico que brevemente se adelantó en el capítulo cuarto, cuando hablamos de la descentralización del gasto de modo genérico, queremos señalar aquí que, desde un punto de vista jurídico-administrativo, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) pueden considerarse integradas por⁸⁸⁴: la *Administración General* y por lo que podríamos

⁸⁸³ Entre la bibliografía existente, un buen balance económico de las autonomías desde 1986 hasta 1991 puede encontrarse en: "Balance económico de las autonomías", *Papeles de Economía Española*, nº 51, 1992, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Un resumen de la economía regional para los años 1994 y 1995 aparece en *Cuadernos de Información Económica*, nº 110/111, mayo-junio 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Otra obra que puede resultar interesante es: *Papeles de Economía Española*, nº 59, 1994, dedicado a la "Economía y Hacienda de las Comunidades Autónomas", Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Para un análisis de las Comunidades Autónomas en el contexto europeo puede resultar de interés:

BAREA TEJEIRO, J.: "Análisis del gasto autonómico: comparación con otros países", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

GARCIA ALVAREZ-REMENTERIA, E.: *Los fondos estructurales de la Comunidad Europea. Un análisis del impacto del FEDER sobre el desarrollo regional con especial referencia a Andalucía*, tesis doctoral leída el 25 de febrero de 1994 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Navarra.

⁸⁸⁴ De forma genérica, este esquema se repite para cada una de las Comunidades Autónomas por separado, excepto para Castilla-La Mancha, la cual no cuenta con Administración Institucional.

Para una mayor información, tanto de la Administración General como de la Administración Institucional, pueden consultarse las siguientes obras:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1994, pp. I-IV.

denominar *Administración Institucional* : Organismos Autónomos Administrativos; Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos; Entidades Gestoras de la Seguridad Social⁸⁸⁵; Entes Públicos y Empresas Públicas.

El Sector Público Autonómico al que se refiere la información empírica que analizaremos, publicada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, está constituido por las siguientes unidades⁸⁸⁶:

- La Administración General, de la que se han segregado los Organos que gestionan competencias en materia de Seguridad Social.
- Los Organos Autónomos Administrativos, excluidos aquéllos que gestionan competencias en materia de Seguridad Social.
- Los Organos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos.
- Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, esto es, las unidades que, con independencia de su forma jurídica, gestionan competencias en materia de Seguridad Social.

Por lo que se refiere a las estadísticas disponibles, ya anunciamos en la introducción del trabajo que no hemos encontrado a nivel nacional publicaciones que combinen cifras liquidadas con clasificación funcional, para los gastos consolidados del nivel autonómico. En este sentido, y abundando algo más en lo que allí se expuso, podríamos decir que:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Las Haciendas Territoriales en cifras. Ejercicios 1994 y 1995*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1997, pp. 1-14.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Censo de entes 1996. Sector Público Autonómico*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1996.

⁸⁸⁵ Con respecto a estas Entidades en la publicación: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1994...*, op. cit., pág. III se señala: "...puesto que el objetivo de esta publicación es presentar los Presupuestos de las Comunidades Autónomas con el mayor grado de homogeneidad posible, parece adecuado que las unidades que gestionan competencias en materia de Seguridad Social (INSALUD e INSERSO) aparezcan agrupadas con independencia de su ubicación institucional. En efecto, no todas las Comunidades Autónomas cuentan con alguna de tales competencias, y éstas pueden ser gestionadas bien a través de Organismos Autónomos Administrativos (en la mayor parte de los casos), por Organos de la Administración General (caso del INSERSO en Canarias y Galicia, y del INSALUD e INSERSO en la Comunidad Valenciana) o como sucede con el INSALUD de Cataluña.

⁸⁸⁶ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1994...*, op. cit., pág. III.

España

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) no presenta tal información en la publicación: *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*⁸⁸⁷, utilizada en el capítulo sexto para el estudio del gasto de la Administración Central. Y en la publicación: *Cuentas de las Administraciones Públicas*⁸⁸⁸ (disponemos de datos desde 1988 hasta 1994), se encuentran anualmente unos resúmenes de los empleos por grupos funcionales de las Comunidades Autónomas, pero, como veremos más adelante, éstos distan excesivamente de las cifras de gasto finalmente liquidadas por las Comunidades Autónomas cada año.

Por lo que respecta al Banco de España, tampoco éste presenta la información según interesa para nuestro trabajo. Tan sólo se hace referencia al endeudamiento de las Administraciones Territoriales en el *Boletín estadístico*⁸⁸⁹ que mensualmente publica, y al cual haremos mención, de alguna forma, cuando entremos en el análisis empírico del gasto autonómico propiamente dicho.

La Dirección General de Acción Económica Territorial presenta anualmente, en su publicación: *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales*⁸⁹⁰, un resumen de la evolución funcional del gasto de cada Comunidad Autónoma. Son cifras presupuestadas y que, además, difieren sensiblemente de las que presenta la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y que nosotros usaremos. No obstante, esta información nos ha sido parcialmente útil.

Finalmente, como ya se anunció, hemos optado por la información proporcionada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas

⁸⁸⁷ En la publicación del año 1989 se decía en la pág. 19: "La parte segunda del informe está centrada en el análisis funcional del gasto gestionado por las Administraciones Centrales y de la Seguridad Social durante el período 1984-1989...La falta de información suficiente sobre la naturaleza de las operaciones de gasto realizadas por las Administraciones Territoriales, ha impedido su inclusión en este apartado". En la edición de esta obra referida a las cifras de 1994 tampoco se incluyen los datos del gasto funcional territorial.

⁸⁸⁸ Cfr.: INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, varios años, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

⁸⁸⁹ Cfr.: BANCO DE ESPAÑA: *Boletín estadístico*, varios años, Madrid.

⁸⁹⁰ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales*, varios años, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Territoriales, ya que, aunque las cifras no se presentan como sería de desear⁸⁹¹, sí son las que más se aproximan, al ser datos presupuestados⁸⁹² de la evolución funcional del gasto consolidado para todo el nivel autonómico. No obstante, una desventaja es que esta información sólo está disponible a partir del año 1988, lo cual recortará, sin duda, la perspectiva temporal del análisis del gasto para este nivel de gobierno y, en consecuencia, de las conclusiones extraídas. A pesar de todo, y como se puede comprobar en el cuadro 7.1, que más adelante exponemos, tal información es la que menos se aleja de las cifras de liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas, según obligaciones reconocidas para cada año.

En el cuadro mencionado recogemos en las columnas segunda y tercera las cifras de gasto presupuestado y las obligaciones reconocidas respectivamente, según la información proporcionada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Los empleos de las Comunidades Autónomas según el IGAE aparecen en la columna cuarta. La columna quinta, que hemos denominado "resultados de ejercicios cerrados", recoge las obligaciones pendientes de pago del ejercicio anterior a 1 de enero de cada año, que se podrían haber sumado a la columna correspondiente a la liquidación de presupuestos, pero nos ha parecido más correcto no hacerlo, máxime cuando en ningún momento podríamos haber sumado esas mismas cantidades a la columna de presupuestos iniciales, al no conocer para cada año la distribución funcional de las obligaciones pendientes de pago del ejercicio anterior. De esta forma, hemos preferido presentar, tanto en la segunda como en la tercera columna del cuadro 7.1, las cantidades presupuestadas y liquidadas exclusivamente para cada año natural.

⁸⁹¹ Distribución funcional de los gastos liquidados del nivel autonómico en el período 1984-1994.

⁸⁹² Nos remitimos al anexo 7.1 de este capítulo para una mayor explicación de las dificultades para contar con datos liquidados; estas dificultades ya fueron anunciadas, en cierto modo, en la introducción del trabajo que nos ocupa.

España

CUADRO 7.1: Estudio preliminar de algunas fuentes de datos disponibles sobre el gasto total consolidado de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En m. de millones de pesetas corrientes de cada año y en porcentajes.

	Seg ún presupuestos iniciales (co nsolidado de CC. AA.) (1)	Seg ún liquidación de presupuestos (co nsolidado de CC. AA.) (2)	Em pleos de las CC. AA. (3)	Re sultados de ejercicios cerrados	P orcentaje (1/ 2)	P orcentaje (3/ 2)
1 988	3.2 70,75	3.4 02,41	2.4 13,70	30 7,18	96 ,13%	70 ,94%
1 989	4.0 47,15	4.2 17,10	2.9 38,63	53 7,50	95 ,97%	69 ,68%
1 990	4.8 87,48	5.1 74,81	3.4 54,56	72 9,50	94 ,45%	66 ,76%
1 991	5.5 83,73	6.2 54,57	4.0 95,97	1.0 38,58	89 ,27%	65 ,49%
1 992	6.5 51,57	7.2 76,47	4.5 22,39	1.3 59,28	90 ,04%	62 ,15%
1 993	6.6 07,87	7.2 79,19	4.6 82,21	1.6 57,73	90 ,78%	64 ,32%
1 994	7.3 51,27	7.8 97,97	4.8 46,45	1.3 96,84	93 ,08%	61 ,36%

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

253

	1	8.2	8.2	-	1.4	99	-
995		19,29	42,29		40,91	,72%	
	1	9.0	9.1	-	1.3	98	-
996		26,41	40,16		96,82	,75%	
	1	9.7	9.7	-	1.5	99	-
997		51,66	86,28		17,69	,64%	
	1	10.	10.	-	1.4	97	-
998		470,14	772,40		37,64	,19%	

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO:

Cuentas de las Administraciones Públicas, varios años.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES:

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, varios años.

Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, varios años.

Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas, varios años.

Liquidación de presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, varios años.

A la vista del cuadro 7.1, podemos comprobar como, a pesar de todo, pensamos que las cifras presupuestadas y consolidadas del gasto autonómico, que usaremos en el apartado siguiente para el análisis de la evolución funcional del mismo, nos darán una visión bastante acertada respecto a la realidad acontecida entre 1988 y 1998, ya que para cada uno de los años (véase columna sexta de este cuadro) explicamos entre un 89 % y un 99 % del gasto finalmente liquidado: para 1991 explicamos un 89,27 %, para 1995 un 99,72 %. Los porcentajes explicativos correspondientes a 1993 y 1994 podrían haber sido mayores, pero hemos preferido excluir el grupo funcional 8 "Ajustes de Consolidación"⁸⁹³, que la Dirección General de

⁸⁹³ Como ya se explicó en el capítulo quinto, el grupo 8 "Ajustes de Consolidación" recoge las Transferencias dirigidas a las unidades del Sector Público Autonómico (Empresas y Entes Públicos fundamentalmente) cuyos presupuestos no se incluyen en las publicaciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales que estamos manejando para el estudio del gasto autonómico.

España

Coordinación con las Haciendas Territoriales incluyó en la presentación de la clasificación funcional del gasto solamente para esos años⁸⁹⁴.

Si hubiéramos usado la distribución funcional según los empleos del gasto de las Comunidades Autónomas del IGAE, habríamos explicado un porcentaje bastante menor del gasto finalmente liquidado: para 1988 se explicaría un 70,94 % del mismo, para 1994 sólo un 61,36 %. La justificación de estos menores porcentajes se encuentra en que la información relativa a los empleos solamente "integra la correspondiente al Gobierno autonómico junto a la de sus Organismos Autónomos de carácter administrativo"⁸⁹⁵, sin incluir los Organos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos, ni las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

En definitiva, nos hemos servido, para el período 1988-1998, de la información proporcionada por la publicación: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas* (incluyendo y *Ciudades Autónomas* desde 1997) de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales para el análisis de la distribución funcional de los gastos consolidados del nivel autonómico. Para estos años contamos con las cifras elaboradas según la "nueva" clasificación funcional, que presentamos en el anexo estadístico 7.2. No obstante, como hicimos en el capítulo anterior para la Administración Central, estudiaremos en este apartado las cifras reagrupadas funcionalmente, según la estructura sugerida y analizada en el capítulo quinto, y que también hemos usado ya en el análisis del gasto correspondiente al nivel central de gobierno.

Antes de pasar al análisis empírico del gasto autonómico, queremos señalar que no ha sido posible aplicar a este nivel de gobierno nuestra reagrupación funcional de modo completo. De este modo, como se reflejará en los cuadros y anexos que incluiremos en el siguiente apartado:

Por lo que respecta a los componentes del grupo "gastos de asignación", no haremos referencia a la partida "defensa nacional", ya que, además de que no contamos con ese nivel de desglose para las Comunidades Autónomas, pensamos que carecería de sentido pleno hablar de esta partida fuera del ámbito de la

⁸⁹⁴ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicios 1993 y 1994...*, op. cit.

⁸⁹⁵ INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, 1989...op. cit., pág. 11.

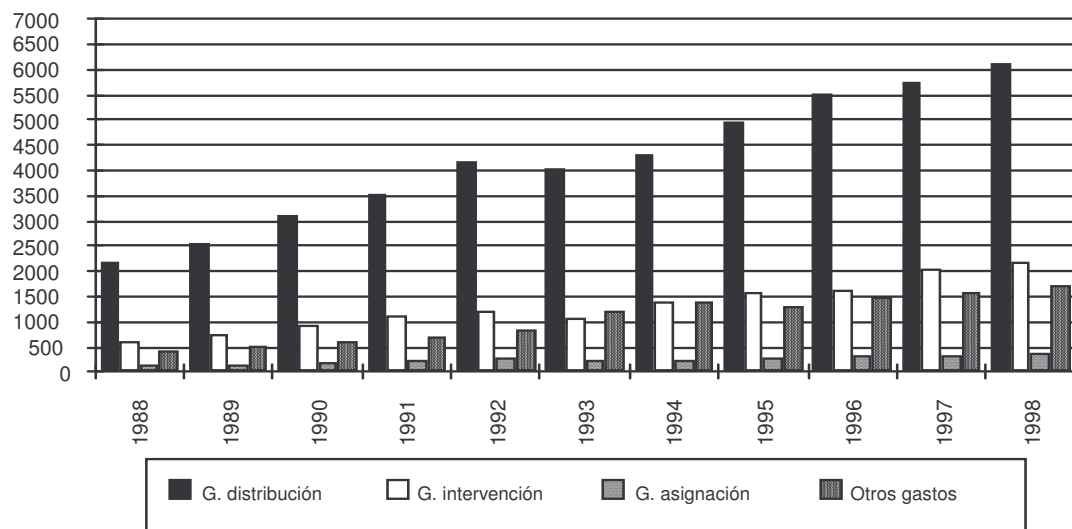
Administración Central. En cualquier caso, su supuesto volumen, como empíricamente esta partida de gasto sería bastante irrelevante para el nivel autonómico, lo consideramos incluido en la partida "orden público".

En cuanto a los componentes de la partida "bienes sociales redistributivos": "educación", "sanidad" y "vivienda y servicios colectivos", sólo hemos podido presentar el desglose desde 1993, ya que para los años comprendidos entre 1988 y 1992 no contamos con la información consolidada de estos gastos para el conjunto de las Comunidades Autónomas.

7.1.2. Análisis de los datos

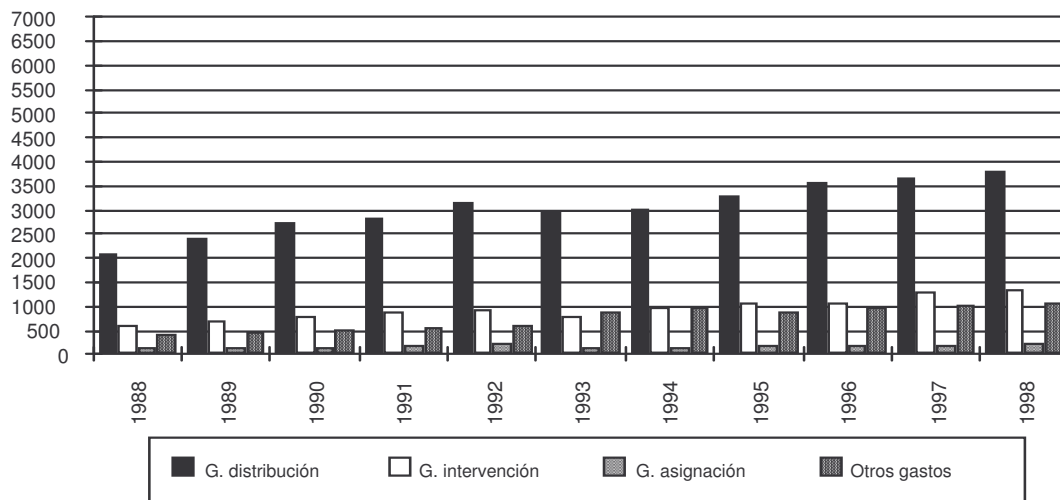
Los gastos más importantes para el conjunto de las Comunidades Autónomas durante el período 1988-1998 son, sin duda, los de distribución, ya observemos las cifras en términos absolutos según pesetas corrientes o según pesetas constantes de 1988 (véase gráficos 7.1 y 7.2 y anexos correspondientes). En pesetas corrientes estos gastos pasan de 2.112,25 miles de millones en 1988 a 6.142,44 en 1998: se acaban multiplicando por tres en once años; aunque, observando el gráfico en pesetas constantes, se contempla un ligero decrecimiento de los mismos en el año 1993, el cual se remontó en 1994.

Gráfico 7.1: Evolución en m. de millones del gasto de las Comunidades Autónomas. Pesetas corrientes de cada año.



Fuentes: anexo 7.3

Gráfico 7.2: Evolución en m. de mill. del gasto de las Comunidades Autónomas. Pesetas constantes de 1988.



Fuentes: anexo 7.4

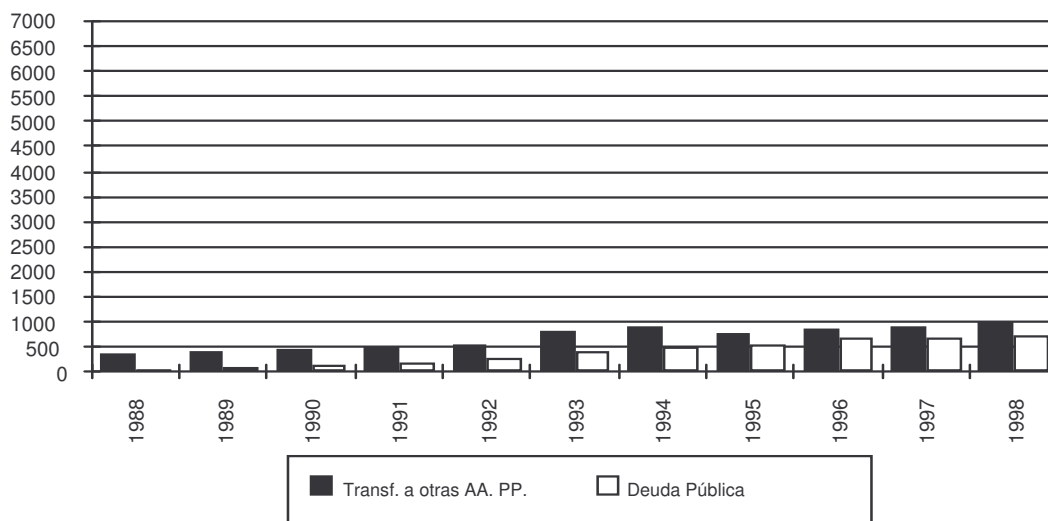
A la hora de hacer mención al segundo grupo de gastos en importancia para las Comunidades Autónomas, empezamos a ver la primera diferencia con la Administración Central. En efecto, los gastos de intervención económica, claramente "en decadencia" para el nivel central de gobierno, presentan un moderado crecimiento a lo largo de todo nuestro período de estudio para el nivel autonómico, tanto si observamos el gráfico en pesetas corrientes como en pesetas constantes de 1988. Así, por ejemplo, en pesetas corrientes, los gastos de intervención económica pasan de 598,61 miles de millones en 1988 a 2.178,78 en 1998, cifra que ese año se situó en 1.352,44 miles de millones según pesetas constantes de 1988.

Solamente en 1993, y sensiblemente en 1994, los gastos de intervención económica son superados por la partida "otros gastos", la cual figura en tercer lugar, en cuanto a importancia, para los restantes años del período.

No obstante, a pesar de que el grupo "otros gastos" no sea, en términos absolutos, tan importante en el nivel autonómico como vimos que lo era en el central, no deja de multiplicarse por más de cuatro, medido en pesetas corrientes, entre los límites del período de estudio: pasa de 413,63 miles de millones de pesetas en 1988 a 1.743,16 en 1998 (véase gráfico 7.1).

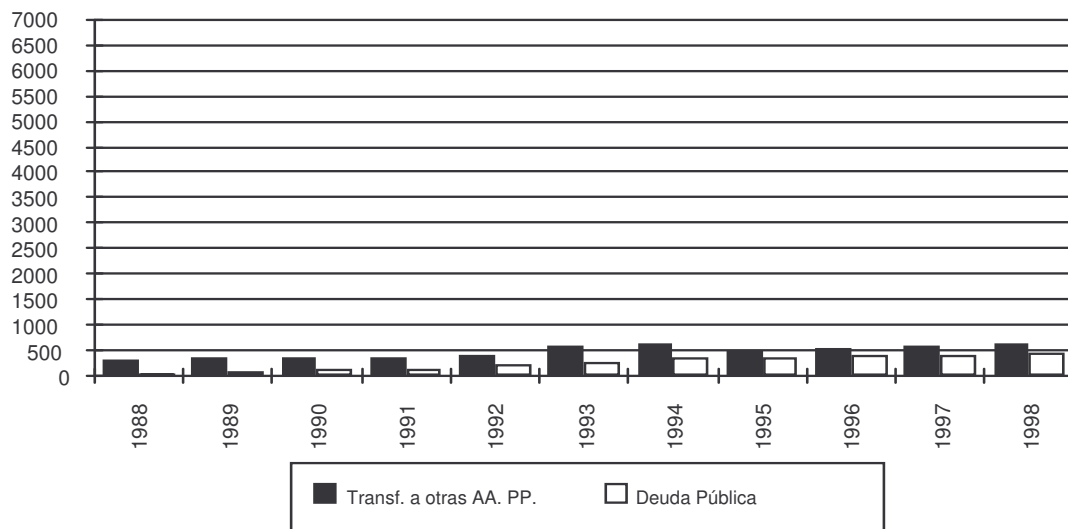
En los gráficos que se recogen a continuación (gráficos 7.3 y 7.4) presentamos el desglose de esta partida en sus componentes: "transferencias a otras AA. PP." y "deuda pública" (amortización de los créditos vencidos cada año + intereses). Observando estos gráficos se ve claramente como, al contrario de lo que ocurría para la Administración Central, para el consolidado de las Comunidades Autónomas la partida de transferencias alcanza, durante todo el período, valores absolutos mayores que los registrados para el gasto en deuda pública. No obstante, esta observación requiere algunas matizaciones, que veremos en el análisis porcentual de las cifras.

Gráfico 7.3: Evolución en m. de mill. de la partida "otros gastos". Pesetas corrientes de cada año.



Fuentes: anexos 7.3

Gráfico 7.4: Evolución en m. de mill. de la partida "otros gastos". Pesetas constantes de 1988.

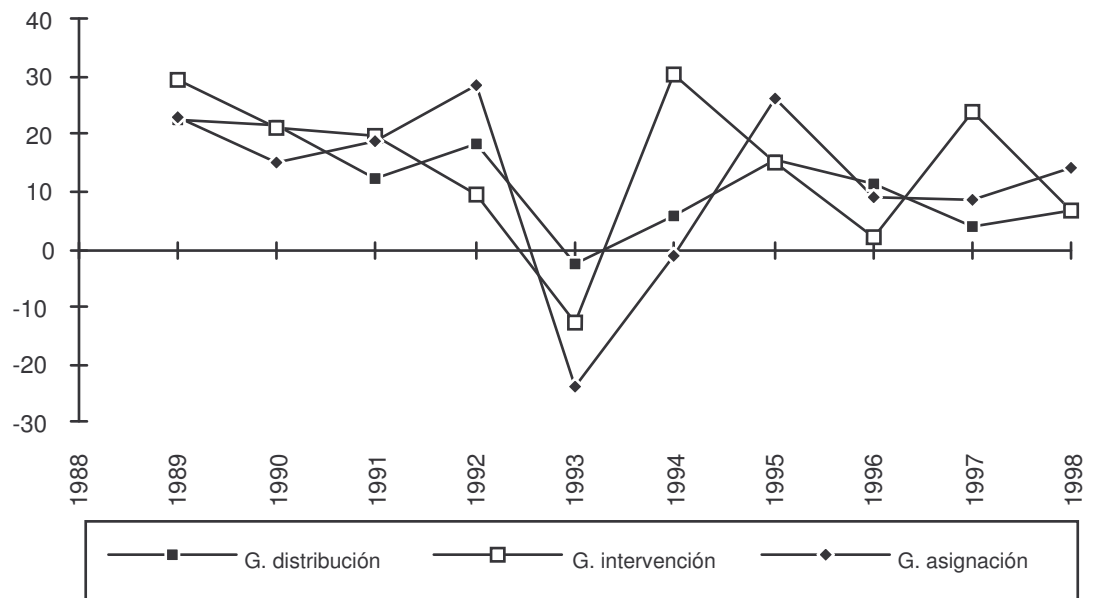


Fuentes: anexos 7.4

Los gastos que figuran en último lugar, según orden de importancia en cifras absolutas, son los que venimos denominando asignativos. Ya en el nivel central eran los gastos menos importantes. En el nivel autonómico, para estos gastos, ni siquiera en pesetas corrientes, se advierte un crecimiento mínimamente apreciable entre los dos extremos del período de estudio: tan solo pasan de 146,26 miles de millones de pesetas en 1988 a 405,76 en 1998.

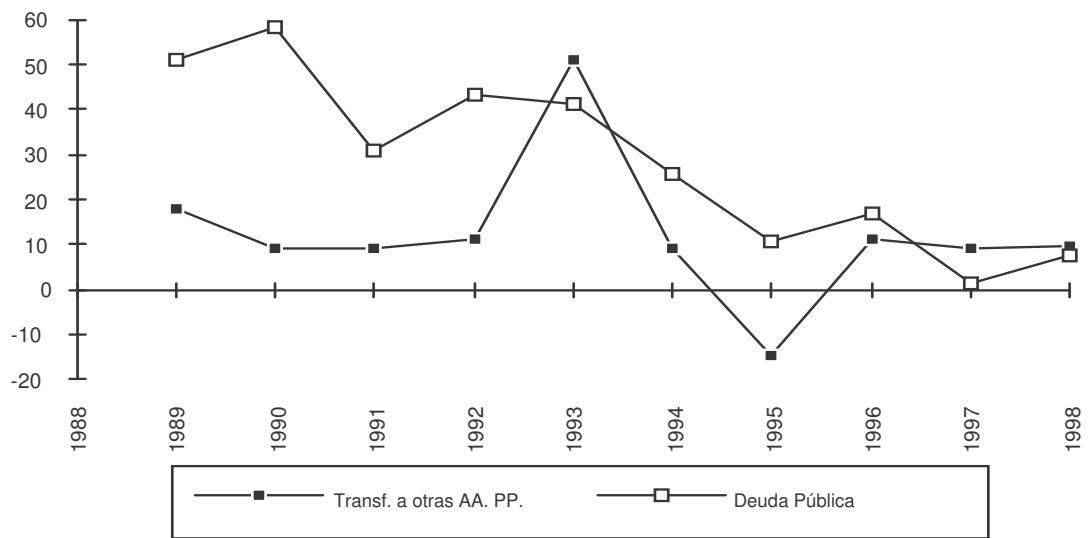
Siguiendo el mismo orden expositivo que llevamos a cabo en el análisis de las cifras en la Administración Central, incluimos a continuación, para el consolidado de las Comunidades Autónomas, los gráficos en porcentajes de las TCI para los grupos de gasto descritos hasta ahora en términos absolutos.

**Gráfico 7.5: Tasas de crecimiento interanual (I).
Comunidades Autónomas. Pesetas corrientes.**



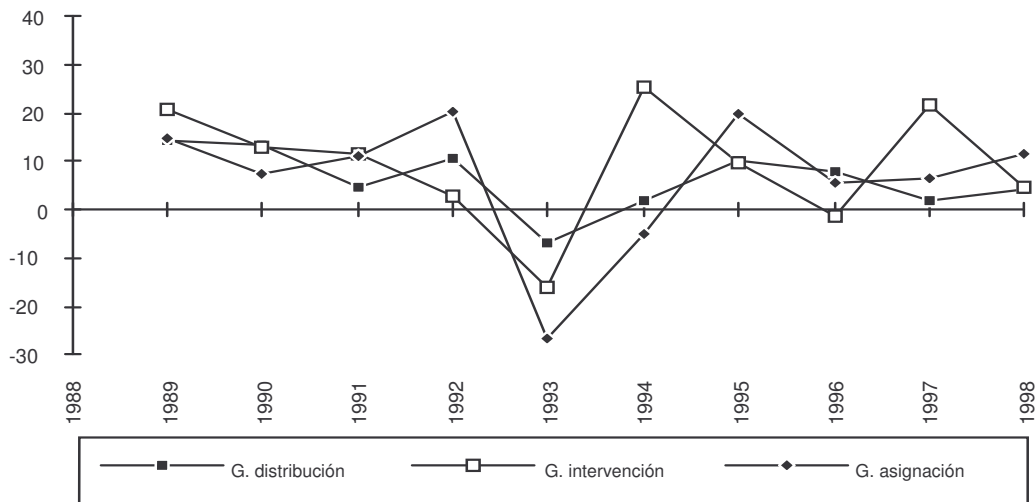
Fuentes: anexo 7.5

**Gráfico 7.6: Tasas de crecimiento interanual (II).
Comunidades Autónomas. Pesetas corrientes.**



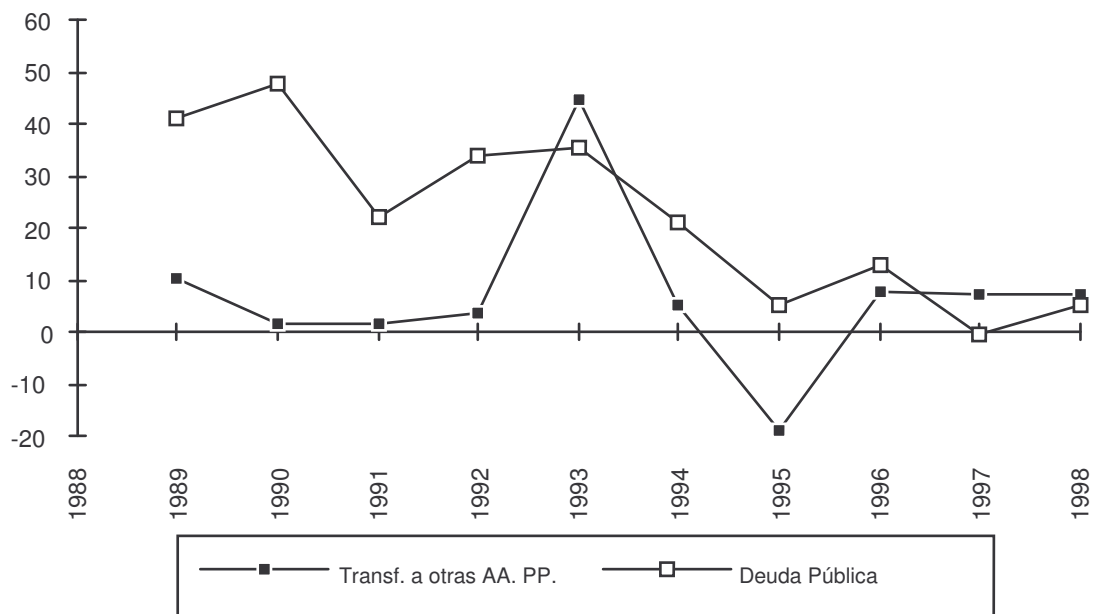
Fuentes: anexo 7.5

**Gráfico 7.7: Tasas de crecimiento interanual (I).
Comunidades Autónomas. Pesetas constantes de 1988.**



Fuentes: anexo 7.6

**Gráfico 7.8: Tasas de crecimiento interanual (II).
Comunidades Autónomas. Pesetas constantes de 1988.**



Fuentes: anexo 7.6

De la observación de las TCI, representadas en los gráficos anteriores, se concluye que, a diferencia de lo que sucedía para el nivel central de gobierno, en el nivel autonómico no podemos hablar de estabilidad de las TCI sólo para los gastos distributivos (que ya vimos que eran los primeros en orden de importancia según cifras absolutas), ya que los gastos de intervención e incluso los de asignación (los menos importantes en términos absolutos) también registran TCI estables para todos los años del período de estudio, salvo para 1993, en que los tres tipos de gasto registran TCI negativas.

La justificación que, a nuestro juicio, se podría dar a la estabilidad que alcanzan las TCI de los principales grupos de gasto de las Comunidades Autónomas, se encuentra en que el autonómico es aún un nivel de gobierno de "reciente creación" y que, de alguna forma, todavía está en vías de consolidación para el período empírico que aquí analizamos. Precisamente ésto es lo que lleva a que todos los gastos

España

crezcan entre 1988-1998, aunque ello es perfectamente compatible con que, en valores absolutos, unos sean bastante más importantes que otros: por ejemplo, y como ha quedado analizado más arriba, los distributivos frente a los asignativos.

En cuanto a la caída que las TCI, tanto de los gastos distributivos, como de los asignativos o de los de intervención económica, experimentan en 1993, resulta interesante recordar aquí lo que sucedió ese año en cuanto a la evolución de la descentralización del gasto público que estudiamos en el capítulo cuarto (recuérdese la cuarta hipótesis de la descentralización de los gastos en el gráfico 4.4). De hecho, fue precisamente en 1993 cuando se estabiliza el crecimiento general del gasto global de las Comunidades Autónomas y la Administración Central empieza a recuperar una mayor participación porcentual de su gasto respecto al conjunto de las Administraciones Públicas. Fruto de todo ello, el que las TCI registren porcentajes negativos significa, sobre todo, un pequeño retroceso en el crecimiento del gasto de las autonomías, sobre todo si lo comparamos con el ritmo de tal crecimiento hasta el año 1992. Además si recordamos las TCI de los gastos asignativos, distributivos y de intervención para 1993 en la Administración Central (gráficos 6.5 y 6.7), todos ellos registran, a su vez, tasas positivas, tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes de 1984.

En cuanto al análisis de los que venimos denominando "otros gastos", las TCI más estables para el período 1988-1998 corresponden a las "transferencias a otras AA. PP.", salvo la caída del año 1995 y la subida para 1993, en el que esta partida alcanza una TCI bastante alta respecto a 1992 y que claramente compensa las TCI negativas registradas por el resto de los gastos, y analizadas anteriormente. El gasto destinado a la partida "deuda pública" registra mayores "dientes de sierra", si bien no tan grandes como los observados para la deuda en el nivel central de gobierno, ya que, dadas las peculiaridades del endeudamiento autonómico⁸⁹⁶, éste se ve menos expuesto a los tipos de interés del mercado financiero, la política de amortización de los pasivos financieros, etc.

Pasamos a incluir a continuación los cuadros y gráficos correspondientes al estudio en términos relativos. En este caso, no sólo recogemos la evolución porcentual de las cifras para el conjunto del nivel autonómico, sino que incluimos también unos cuadros más específicos con la información del gasto para cada una de las

⁸⁹⁶ Ello se debe, sobre todo, a las mayores restricciones que tienen las Comunidades Autónomas, respecto al nivel central, a la hora llevar a cabo emisiones de deuda.

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

263

Comunidades Autónomas de forma individual, en los cuales incluimos, tanto el porcentaje de gasto de cada una de ellas respecto al total del gasto del nivel autonómico, como la distribución por grupos de gasto: asignativos, distributivos, de intervención, y la partida "otros gastos".

CUADRO 7.2: Evolución de la distribución funcional del gasto presupuestado del total de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En porcentaje respecto al gasto total.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gastos de asignación	4,47%	4,44%	4,23%	4,41%	4,83%	3,66%	3,25%
Orden Público	0,89%	0,96%	0,99%	1,05%	1,10%	1,04%	1,01%
Servicios Generales	3,58%	3,48%	3,24%	3,36%	3,73%	2,61%	2,24%
Gastos de Distribución	6,458%	6,384%	6,423%	6,311%	6,368%	6,148%	6,851%
Prestaciones Sociales	8,28%	8,68%	8,72%	8,27%	7,65%	6,99%	6,01%
Bienes Sociales Redistributivos	5,6,30%	5,5,17%	5,5,51%	5,4,84%	5,6,03%	5,4,50%	5,1,49%
Educación	—	—	—	—	—	1,8,89%	1,7,70%
Sanidad	—	—	—	—	—	2,8,43%	2,7,32%
Vivienda y servicios colectivos	—	—	—	—	—	7,1,7%	7,1,47%
Gastos de Intervención Económica	1,8,30%	1,9,13%	1,9,18%	2,0,09%	1,8,78%	1,6,27%	1,9,04%
Otros gastos	1,2,65%	1,2,59%	1,2,36%	1,2,39%	1,2,71%	1,8,60%	1,9,20%

España

Transferencias a otras AA.PP.	1	1	9	8	3	1	1
	0,68%	0,18%	20%	78%	30%	2,41%	2,20%
Deuda Pública	1	2	3	3	4	6	6
	97%	40%	16%	62%	41%	18%	00%
GASTOS	1	1	1	1	1	1	1
TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

	1	1	1	1
	995	996	997	998
Gastos de asignación	3	3	3	3
	,66%	,63%	,65%	,88%
Orden Público	1	1	1	1
	,14%	,15%	,10%	,11%
Servicios Generales	2	2	2	2
	,52%	,47%	,55%	,77%
Gastos de Distribución	6	6	5	4
	0,52%	1,41%	9,02%	8,67%
Prestaciones Sociales	6	6	6	6
	,65%	,91%	,68%	,66%
Bienes Sociales Redistributivos	5	5	5	5
	3,87%	4,50%	2,34%	2,00%
Educación	1	1	1	1
	8,92%	9,96%	9,53%	9,67%
Sanidad	2	2	2	2
	7,33%	7,00%	5,96%	5,74%
Vivienda y servicios colectivos	7	7	6	6
	,62%	,54%	,85%	,60%
Gastos de Intervención Económica	1	1	2	2
	9,60%	8,20%	0,90%	0,81%
Otros gastos	1	1	1	1
	6,23%	6,77%	6,43%	6,65%

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

265

Transferencias a otras AA.PP.	9,31%	9,42%	9,54%	9,74%
Deuda Pública	6,92%	7,35%	6,90%	6,91%
GASTOS	1	1	1	1
TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.3

CUADRO 7.3: Evolución de la distribución funcional del gasto presupuestado del total de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En porcentaje de cada categoría de gasto respecto a la inmediatamente superior.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gastos de asignación	4,47%	4,44%	4,23%	4,41%	4,83%	4,66%	4,25%
Orden Público	1,996%	2,153%	2,347%	2,379%	2,279%	2,854%	2,097%
Servicios Generales	8,004%	7,847%	7,653%	7,621%	7,721%	7,146%	7,903%
Gastos de Distribución	6,458%	6,384%	6,423%	6,311%	6,368%	6,148%	6,851%
Prestaciones Sociales	1,281%	1,359%	1,358%	1,311%	1,201%	1,136%	1,199%
Bienes Sociales Redistributivos	8,719%	8,641%	8,642%	8,689%	8,799%	8,864%	8,801%
Educación	-	-	-	-	-	3,467%	3,438%

España

Sanidad						2,17%	3,05%
Vivienda y servicios colectivos						3,16%	2,57%
Gastos de Intervención Económica	1	1	1	2	1	6,27%	9,04%
Otros gastos	1	1	1	1	1	8,60%	9,20%
Transferencias a otras AA.PP.	8	8	7	7	6	6,76%	3,55%
Deuda Pública	1	1	2	2	3	3,24%	6,45%
GASTOS TOTALES	1	1	1	1	1	00,00%	00,00%

	1 995	1 996	1 997	1 998
Gastos de asignación	3 ,66%	3 ,63%	3 ,65%	3 ,88%
Orden Público	3 1,15%	3 1,81%	3 0,20%	2 8,62%
Servicios Generales	6 8,85%	6 8,19%	6 9,80%	6 1,38%
Gastos de Distribución	6 0,52%	6 1,41%	5 9,02%	4 8,67%
Prestaciones Sociales	1 0,98%	1 1,25%	1 1,32%	1 1,36%
Bienes Sociales Redistributivos	8 9,02%	8 8,75%	8 8,68%	8 8,64%
Educación	3 5,12%	3 6,63%	3 7,32%	3 7,82%

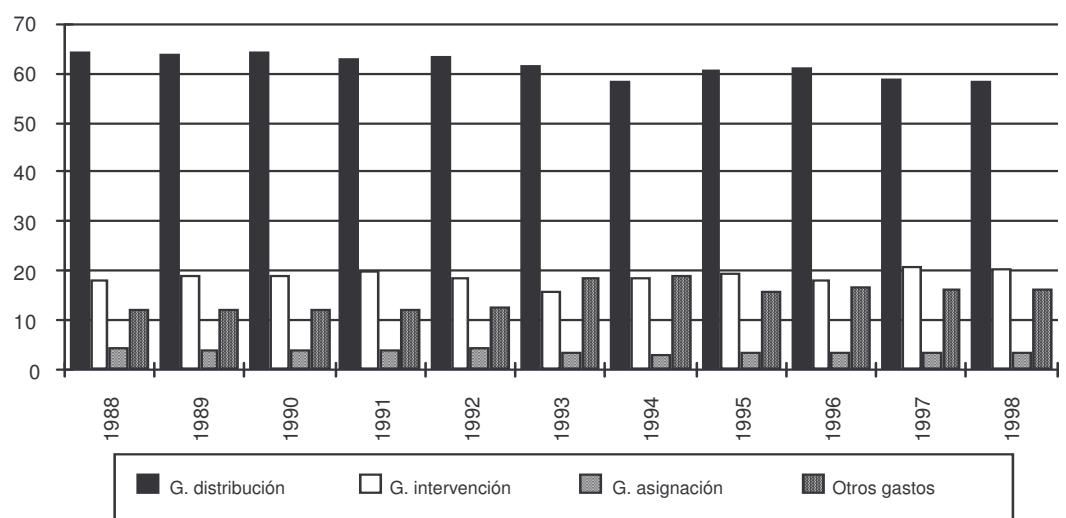
La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

267

Sanidad	5	4	4	4
	0,73%	9,54%	9,59%	9,49%
Vivienda y servicios colectivos	1	1	1	1
	4,15%	3,83%	3,09%	2,69%
Gastos de Intervención	1	1	2	2
	9,60%	8,20%	0,90%	0,81%
Económica				
Otros gastos	1	1	1	1
	6,23%	6,77%	6,43%	6,65%
Transferencias a otras AA.PP.	5	5	5	5
	7,38%	6,17%	8,04%	8,49%
Deuda Pública	4	4	4	4
	2,62%	3,83%	1,96%	1,51%
GASTOS	1	1	1	1
TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

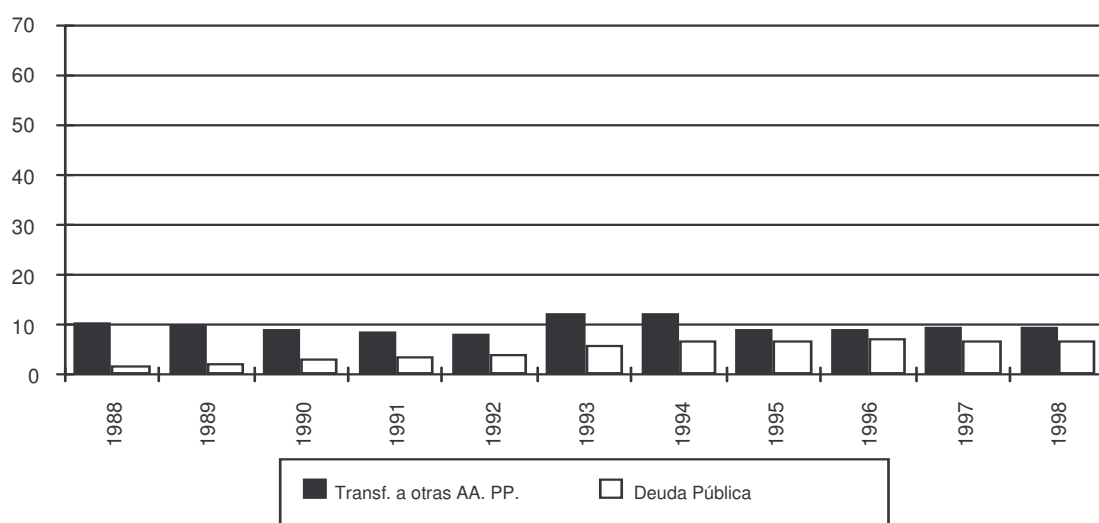
Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.3

Gráfico 7.9: Evolución porcentual de los grupos básicos de gasto de las Comunidades Autónomas.



Fuentes: cuadro 7.2

Gráfico 7.10: Evolución porcentual de la partida "otros gastos".



Fuentes: cuadro 7.2

CUADRO 7.4: Gasto total de cada Comunidad Autónoma sobre el consolidado del nivel autonómico. Años 1988 y 1998. En porcentajes.

COMUNIDAD AUTONOMA	1988	1998
NAVARRA	2,61%	3,04%
PAIS VASCO	9,30%	7,08%
CATALUÑA	21,80%	18,10%
GALICIA	7,20%	8,80%
ANDALUCIA	24,45%	23,53%
VALENCIA	11,45%	9,99%
CANARIAS	3,79%	5,11%

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

269

SUBTOTAL: CC.AA. art. 151 y C. foral de Navarra.	80,60%	75,65%
Nivel competencial amplio		
ASTURIAS	1,50%	1,56%
CANTABRIA	0,99%	0,76%
LA RIOJA	0,45%	0,38%
MURCIA	1,19%	1,37%
ARAGON	1,48%	2,27%
CASTILLA-LA MANCHA	2,72%	3,85%
EXTREMADURA	1,46%	2,42%
BALEARES	0,50%	1,15%
MADRID	6,26%	6,19%
CASTILLA-LEON	2,75%	4,32%
SUBTOTAL: CC. AA. art. 143.	19,40%	24,35%
Nivel competencial reducido		
CONSOLIDADO NIVEL AUTONOMICO	100,00%	100,00%

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES:

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, años 1988 y 1998.

CUADRO 7.5: Presupuestos funcionales de las Comunidades Autónomas. Años 1988 y 1998. Datos porcentuales sobre el total del presupuesto de cada Comunidad para cada uno de los años.

España

COMUNIDAD AUTONOMA	Gastos de Asignación	Gastos de Distribución	Gastos de Intervención Económica	Otros Gastos
-----------------------	----------------------------	---------------------------	--	-----------------

	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
--	------	------	------	------	------	------	------	------

NIVEL COMPETENCIAL AMPLIO								
ANDALUCIA	.92%	.65%	1,00%	0,39%	3,54%	9,05%	2,51%	8,89%
CANARIAS	.25%	.44%	7,47%	5,74%	4,05%	0,83%	.17%	1,02%
CATALUÑA	.58%	.67%	6,83%	2,03%	0,47%	.54%	8,06%	1,76%
GALICIA	.88%	.38%	5,61%	7,40%	3,29%	4,13%	9,24%	6,09%
NAVARRA	.19%	.17%	8,36%	1,43%	7,03%	4,69%	6,33%	8,72%
PAIS VASCO	2,05%	2,15%	3,68%	5,81%	0,11%	1,22%	.11%	0,83%
VALENCIA	.11%	.90%	4,67%	4,82%	.85%	4,27%	5,32%	.02%
NIVEL COMPETENCIAL REDUCIDO								
ARAGON	.50%	.52%	1,21%	5,12%	2,80%	6,51%	.43%	5,84%
ASTURIAS	.62%	.43%	3,04%	1,02%	2,82%	2,46%	.40%	3,09%

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

271

BALEARES	46%	,19%	1,16%	1,29%	5,81%	2,06%	,34%	1,47%
CANTABRIA	0,69%	,18%	4,50%	5,09%	0,27%	8,15%	4,35%	1,57%
CASTILLA-LA MANCHA	,60%	,43%	4,28%	9,20%	3,55%	4,60%	8,56%	4,76%
CASTILLA- LEON	,73%	,43%	3,82%	6,88%	2,94%	3,95%	,50%	,75%
EXTREMADU RA	,19%	,47%	6,31%	2,61%	8,88%	2,69%	,52%	3,23%
LA RIOJA	1,12%	,09%	0,39%	5,83%	4,63%	0,38%	,68%	8,70%
MADRID	,04%	,32%	1,11%	9,72%	2,72%	0,08%	,08%	6,89%
MURCIA	,05%	,59%	4,19%	5,75%	0,79%	7,84%	,84%	2,81%

Fuentes: Elaboración propia a partir de:
DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES:
Presupuestos de las Comunidades Autónomas, años 1988 y 1998.

El nivel autonómico, fruto de la descentralización de competencias desde el nivel central, es indudable que "gasta más", como bien quedó reflejado en nuestro análisis de las cifras en términos absolutos⁸⁹⁷. Sin embargo, de la observación de los datos en términos relativos, recogidos en los cuadros y gráficos anteriores, la primera idea que deducimos es que, en términos generales, proporcionalmente "gasta en lo mismo". No obstante, recogemos a continuación la evolución de cada uno de los grupos de gasto que venimos estableciendo en esta investigación.

Los gastos de distribución han mantenido prácticamente su importancia relativa, respecto al gasto total autonómico, registrándose una horquilla de porcentajes

⁸⁹⁷ Además, en el capítulo cuarto ya vimos, al estudiar las distintas hipótesis sobre la descentralización del gasto público, como el conjunto de las Comunidades Autónomas gastan más, sobre todo, entre 1984 y 1988, pero también desde ese año hasta 1994 sigue aumentando su gasto, aunque a un ritmo menor.

España

que va desde el mínimo para 1994: 58,51%, hasta el máximo que se registró en 1988: 64,58%. A pesar de que este grupo de gasto haya perdido algo más de seis puntos porcentuales entre los dos extremos de nuestro período de estudio, ello no supone un cambio de tendencia a la baja de los gastos distributivos en el nivel autonómico, ya que para 1996⁸⁹⁸ el porcentaje de estos gastos vuelve a suponer el 61,41% del total del gasto consolidado de este nivel de gobierno⁸⁹⁹.

La partida más importante dentro de los gastos de distribución (cuadro 7.3), y al contrario de lo que sucedía en la Administración Central, son los denominados "bienes sociales redistributivos" (y, lógicamente, no las "prestaciones sociales" -claramente en manos del nivel central-), que para los once años de nuestro período de estudio superan el 86% del total del gasto distributivo. Prácticamente la mitad del gasto en "bienes sociales redistributivos" se destina a la sanidad, a la que siguen en importancia el gasto en educación y , por último, el gasto en vivienda y servicios colectivos.

Pero, quizá más importante que la descripción del gasto autonómico en términos relativos, que ha quedado recogida en los párrafos anteriores, sería hacernos la siguiente pregunta: *¿se podría hablar de descentralización del gasto de distribución hacia el nivel autonómico?*⁹⁰⁰. Esta pregunta no deja de ser demasiado genérica y difícil de responder en un nivel de gobierno tan heterogéneo como el autonómico.

Por empezar de algún modo nuestra respuesta, si nos limitáramos simplemente a comparar, por ejemplo, el gráfico 7.9 con el equivalente para el nivel central (gráfico 6.9), analizado en su momento, más bien se podría deducir una respuesta negativa: entre 1988 y 1998 el nivel central prácticamente mantiene el porcentaje de gastos de distribución respecto al global de sus gastos; mientras que el

⁸⁹⁸ Como ya anunciamos en las referencias metodológicas para esta parte III de la investigación que nos ocupa, para las Comunidades Autónomas disponemos de las cifras presupuestadas y consolidadas para este año. Su no inclusión generalizada en las tablas pretende evitar la heterogeneidad que supondría respecto a otros niveles de gobierno, para los que aún no se dispone de la información respectiva para 1995.

⁸⁹⁹ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1996*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1996.

⁹⁰⁰ Recordemos que, como quedó reflejado en el capítulo tercero, la mayor parte de las competencias (al menos cuantitativamente hablando en relación con el gasto asociado que éstas conllevan: recuérdese gráfico 3.1) descentralizadas a raíz de la Constitución de 1978 hacia las Comunidades Autónomas, aunque sobre todo hacia las del artículo 151, hacen referencia a aspectos distributivos del gasto.

autonómico también mantiene tal porcentaje, o incluso lo disminuye parcialmente en 1997 y 1998.

No obstante, esta respuesta requiere importantes matizaciones, fundamentalmente porque deja de lado las grandes diferencias que existen en el nivel autonómico de gobierno entre las distintas Comunidades Autónomas. Básicamente, el ámbito competencial⁹⁰¹ es bien distinto para las que accedieron a su estatuto autonómico por la vía foral o por la del artículo 151 de nuestra Constitución, y las que llevaron a cabo tal acceso a través del artículo 143. De esta forma, son las primeras las que gozan de un nivel competencial amplio que incluye gastos claramente de tipo distributivo (gastos en educación universitaria y no universitaria, asistencia sanitaria - INSALUD-, servicios de asistencia social -IMSERSO-, etc.)⁹⁰² y que, por tanto⁹⁰³, gastan más que "las del artículo 143" (nivel competencial reducido). Ello queda claro en nuestro cuadro 7.4, donde claramente, en 1988 y en 1998, las Comunidades Autónomas forales junto con "las del artículo 151" absorben más del 75% del gasto consolidado del nivel autonómico⁹⁰⁴.

Lo descrito más arriba tiene una clara consecuencia que queda reflejada en el cuadro 7.5, en el que, tanto para 1988 como, sobre todo, para 1998, los gastos de distribución se polarizan en las Comunidades de nivel competencial amplio. De hecho, el porcentaje de gastos distributivos aumenta entre 1988 y 1998 en Canarias, Navarra, Galicia y Valencia, y sólo disminuye en Cataluña, País Vasco y Andalucía.

Pero no debemos olvidar que, aunque no contamos con datos empíricos, fue entre 1984 (año para el que todas las Comunidades Autónomas contaban ya con su estatuto de autonomía⁹⁰⁵) y 1988 cuando la Administración Central descentralizó en

⁹⁰¹ Para un estudio sistemático del ámbito normativo y competencial de las Comunidades Autónomas nos remitimos al capítulo tercero de esta investigación.

⁹⁰² Muchas de estas competencias han sido traspasadas -o lo serán en breve- a las CC.AA. del art. 143 entre 1999 y 2001, pero no están aún reflejadas en las estadísticas analizadas en este trabajo.

⁹⁰³ Recuérdese como en el gráfico 3.1 del capítulo tercero, quedó reflejado el enorme peso cuantitativo que suponen las competencias en sanidad y en educación respecto al total de competencias.

⁹⁰⁴ Además, es en las Comunidades Autónomas con un nivel competencial elevado, añadiendo además a Castilla-La Mancha y a Extremadura, en las que su gasto consolidado alcanza los mayores porcentajes respecto al PIB regionalizado para 1994. Cfr. al respecto: DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1994*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pág. 290.

⁹⁰⁵ Cfr.: capítulo tercero.

España

las Comunidades con un nivel amplio de competencias la mayor parte de los gastos de tipo distributivo⁹⁰⁶. De esta forma, resulta llamativo que entre 1984 y 1988 el nivel central (recuérdese gráfico 6.9) no vea disminuir de forma apreciable el porcentaje de sus gastos destinados a facetas distributivas, incluso aunque de él siguieran dependiendo, en cierto modo, este tipo de facetas, no transferidas, para las Comunidades Autónomas del artículo 143. Ello nos puede dar una ligera idea de la posible existencia de duplicidades de "gasto funcional" entre la Administración Central y en el nivel autonómico, al menos por lo que respecta a las Comunidades Autónomas del artículo 151: se descentralizan competencias, pero el nivel central es "incapaz" de disminuir el gasto que tales competencias, que ya no están en sus manos, llevan asociado. En definitiva, se sigue gastando en algo sobre lo que ya no se tiene competencias, quizá porque, de alguna forma, al nivel central no le es tan fácil racionalizar y reciclar una "infraestructura burocrática" que ya no es necesaria⁹⁰⁷.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas del artículo 143, que cuentan con el nivel reducido de competencias, ya hemos señalado que, como norma general, y con mayor claridad para 1998, destinan menores porcentajes de su gasto a funciones distributivas⁹⁰⁸ (en las Comunidades Autónomas del artículo 143 es la Administración Central la que tiene competencias para estas funciones y gestiona

⁹⁰⁶ A pesar de ello, en algunos casos, incluso para las Comunidades forales y las del art. 151, el ritmo real de traspaso ha sido y sigue siendo muy lento. Por ejemplo, Canarias acaba asumiendo realmente las competencias del INSALUD en 1994, creándose, por la Ley 11/1994 de 26 de julio de Ordenación Sanitaria de Canarias, el "Servicio Canario de Salud" para la gestión de dichas competencias. No obstante, ello no quedará reflejado en sus presupuestos hasta 1995 (Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1996, pág. III).

⁹⁰⁷ De hecho, por cada cuatro nuevos empleos públicos que se crean en la Administración Autonómica por motivo de la descentralización competencial, la Administración Central sigue manteniendo uno. Cfr.: GONZALEZ-PARAMO, J. M. y LOPEZ CASASNOVAS, G.: *El Gasto Público: problemas actuales y perspectivas*, Documentos de trabajo, nº 122/1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, pág. 16.

⁹⁰⁸ Analizando por separado los presupuestos de cada una de estas Comunidades Autónomas (Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995) descubrimos como, por ejemplo para 1994, todas ellas polarizan sus gastos distributivos en partidas para las que gozan de competencias (vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios y sociales. Partidas que en nuestros cuadros estadísticos aparecen agrupadas para el consolidado de gastos del conjunto de las Comunidades Autónomas bajo la denominación: "vivienda y servicios colectivos") y a las dedican incluso un porcentaje mayor respecto a sus gastos totales que las Comunidades Autónomas del art. 151, siendo que, lógicamente, estas últimas también gozan de competencias en esas partidas.

directamente este tipo de gastos): además, si comparamos 1988 con 1998, todas las Comunidades, salvo Cantabria y Baleares, disminuyen sus porcentajes de forma evidente⁹⁰⁹; disminución que acaba compensando, sin duda, el aumento de porcentajes registrado por las Comunidades del art. 151. Esta compensación es la que, en el fondo, está detrás de lo que, en páginas anteriores, deducíamos de la observación del gráfico 7.9: que los gastos de distribución mantenían prácticamente su importancia relativa respecto al gasto total autonómico.

En definitiva, durante nuestro período de estudio, y como ha quedado reflejado en el párrafo anterior, no ha habido descentralización de gastos de tipo distributivo, más bien todo lo contrario, hacia las Comunidades Autónomas del artículo 143 por parte de la Administración Central.

No obstante, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143⁹¹⁰, preveía el traspaso de algunas competencias (muchas de ellas en relación con funciones distributivas: la enseñanza en toda su extensión y las prestaciones del IMSERSO) de las que ya gozaban las Comunidades Autónomas del artículo 151. Ello nos hace pensar que, en años futuros, los presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas verán incrementado el porcentaje dedicado a gastos distributivos, siendo de esperar una disminución equivalente de los mismos en la Administración Central.

Pasamos a analizar ahora lo que ha sucedido con el grupo de los gastos de asignación. Vimos en su momento, en términos porcentuales la importante pérdida experimentada por este tipo de gastos para el nivel central en el período 1984-1998. Realmente, no se puede decir que esta pérdida haya sido contrarrestada, de alguna forma, por una subida equivalente en el nivel autonómico, fruto de una descentralización hacia este nivel de gobierno por parte de la Administración

⁹⁰⁹ A la vista del cuadro 7.5 es llamativo que la Comunidad Autónoma del art. 143 que mayor porcentaje de gasto de distribución registra en 1998: Madrid con un 59,72%, prácticamente gasta en ello una cantidad relativamente cercana que la que menor porcentaje destina de las Comunidades Autónomas del nivel competencial alto: Navarra con un 51,43% para ese mismo año. La heterogeneidad del gasto de nuestro nivel autonómico queda aún más patente si comparamos los porcentajes de dos Comunidades: mientras Canarias destina el 75,74% de su gasto a funciones distributivas, Castilla-La Mancha destina el 19,20%. En definitiva, esta heterogeneidad, en lugar de disminuir, se ha agravado entre 1988 y 1998.

⁹¹⁰ Para una información más pormenorizada sobre esta Ley nos remitimos al capítulo tercero de nuestra investigación.

España

Central⁹¹¹. En el gráfico 7.9 se puede apreciar como, para el conjunto de las Comunidades Autónomas, los gastos de asignación, si comparamos 1988 con 1998, también experimentan una pérdida de importancia porcentual, la cual, si bien no es tan significativa como lo era para el nivel central, si es apreciable. En concreto, el porcentaje de los gastos asignativos respecto al total de gastos pasa de ser un 4,47 % en 1988 a suponer un 3,88 % en 1998, ya que el ligero aumento de la partida "orden público" es más que compensado por la bajada del gasto en "servicios generales".

De un análisis de los gastos de asignación en las diecisiete Comunidades Autónomas por separado (recuérdese cuadro 7.5), comparando 1988 con 1998, observamos como todas las que cuentan con un nivel reducido de competencias ven bajar el porcentaje dedicado a este tipo de gastos, mientras que cuatro (Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia) de las que gozan de un nivel competencial amplio aumentan, aunque muy ligeramente, tal porcentaje.

Por lo que respecta al grupo de *gastos de intervención económica*, eran precisamente éstos los que perdían mayor importancia porcentual respecto al total de gastos del nivel central de gobierno⁹¹². *¿Podemos decir que se ha visto compensada esta pérdida con una subida equivalente de este grupo de gastos en el nivel autonómico?*

En principio, de la observación del gráfico 7.9, podemos deducir que, comparando los extremos de nuestro período de estudio: 1988 y 1998, los gastos de intervención económica de las Comunidades Autónomas, al contrario de lo que vimos que ocurría para la Administración Central, experimentan un ligero crecimiento, si bien

⁹¹¹ En este sentido, no debemos olvidar que, atendiendo a la reclasificación funcional que nos está sirviendo como base en nuestro análisis empírico, y que fue explicada detalladamente en el capítulo quinto, los que venimos entendiendo como gastos de asignación ("orden público" + "servicios generales") son los que menos se entienden como gastos potencialmente descentralizables desde el nivel central de gobierno hacia los niveles inferiores. La razón se encuentra en que estos gastos representan competencias que, en su mayor parte, podríamos decir que todos los niveles de gobierno poseen por el simple hecho de existir como gobiernos autónomos. En el caso de las Comunidades Autónomas, tanto las del artículo 151 como las del 143, gozan desde la Constitución de 1978 de la competencia referida a sus "instituciones de autogobierno" y sólo para algunas materias relativas al "orden público" salen más privilegiadas las del artículo 151 (cfr.: capítulo tercero de esta investigación). De este modo, a diferencia de lo que sí podría esperarse, sobre todo, para los gastos de distribución, ya analizados, no hay por qué esperar subidas en los gastos asignativos para el nivel autonómico si se dieron descensos para estos gastos en el nivel central.

⁹¹² Esta pérdida se concentra, sobre todo, en el período 1984-1988, pero también sigue acusándose, aunque en menor medida, entre 1988 y 1994; período, este último, para el que contamos con datos empíricos para el nivel autonómico de gobierno.

se registran pequeñas fluctuaciones a la baja y al alza, medidas respecto al año 1988, para los restantes años intermedios.

No obstante, de haber contado con la información empírica adecuada, bien podríamos haber observado que realmente fue entre 1984 y 1988, coincidiendo con la etapa en que el nivel central pierde el mayor porcentaje de gastos de intervención económica, cuando el nivel autonómico más aumentó el porcentaje de sus gastos dedicados a esta partida. La argumentación de todo ello la podemos encontrar en el análisis de la normativa competencial⁹¹³, ya que, a diferencia de lo sucedía para los gastos distributivos⁹¹⁴, a raíz de la Constitución de 1978 todas las Comunidades Autónomas contaban, desde un principio, con competencias que daban pie, de algún modo, a llevar a cabo gastos de intervención económica.

En relación con lo enunciado en el párrafo anterior, podemos comparar⁹¹⁵ las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 y las del artículo 151, recogidas en la Constitución de 1978, con el desglose de la "nueva" clasificación funcional. A raíz de esta comparación comprobamos cómo competencias, como por ejemplo: agricultura, ganadería, pesca, carreteras, puertos y aeropuertos, aprovechamientos hidráulicos, etc. (traspasadas a todas las Comunidades Autónomas desde la Constitución de 1978) conllevan precisamente gastos recogidos en el grupo que venimos denominando como "gastos de intervención económica" (suma de los grupos funcionales 5, 6, y 7: producción de bienes de carácter económico, regulación económica de carácter general y regulación económica de sectores productivos, respectivamente).

Si retomamos el análisis de los gastos de intervención del nivel autonómico para el período en el que sí contamos con información empírica y comparamos los porcentajes que los mismos representaban respecto al global de gastos de este nivel en 1988 y en 1998, encontramos una diferencia, digna de ser mencionada, entre las Comunidades Autónomas del artículo 151 y las del artículo 143. En efecto, comparando las cifras empíricas para estos dos años (recuérdese el cuadro 7.5)

⁹¹³ Para mayor información cfr. el capítulo tercero de esta investigación.

⁹¹⁴ Recordemos que para este tipo de gastos, a raíz de la Constitución de 1978 prácticamente sólo tenían "competencias distributivas" las Comunidades Autónomas del artículo 151. En cambio, las del artículo 143 han tenido que esperar a la mencionada Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre para contar con algunas competencias en este sentido.

⁹¹⁵ Para más información sobre la comparación que aquí se anuncia: cfr. capítulos tercero y quinto de la investigación que nos ocupa.

España

deducimos que, en gran medida, han sido las Comunidades del artículo 143 y no las del artículo 151 (curiosamente al contrario de lo que vimos que ocurría para los gastos de distribución) las responsables del ligero aumento de los gastos de intervención mencionado más arriba a raíz de los comentarios al gráfico 7.9. De hecho, si observamos el cuadro 7.5, vemos entre 1988 y 1994 la mayor parte de las Comunidades del artículo 151 bajan el porcentaje de gastos dedicados a la intervención, mientras que la mayoría de las Comunidades del artículo 143 suben, en algunos casos de forma importante, tales porcentajes⁹¹⁶. Resultan llamativos los valores alcanzados en Comunidades Autónomas donde actividades como la agricultura (función dentro del grupo funcional 7: "regulación económica de sectores productivos") resultan básicas⁹¹⁷ y ayudan a alcanzar porcentajes importantes para el grupo de gastos de intervención; así, por ejemplo, Castilla-León dedica el 53,95 % de sus gastos a este grupo, Extremadura el 52,69% y Castilla-La Mancha el 54,60 %.

La justificación a este relativo mejor comportamiento de los gastos de intervención para las Comunidades Autónomas del artículo 143, se encuentra en que el traspaso de competencias (que llevan asociados gastos de intervención económica) hacia estas Comunidades a raíz de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre⁹¹⁸ ha sido más rápido (y en parcialmente puede ya verse reflejado en los presupuestos para 1994) en actividades como: minería, industria, energía, etc. que para otras como enseñanza o gestión de las prestaciones del IMSERSO.

El único grupo de gastos que experimenta para el nivel autonómico un crecimiento porcentual claro entre 1988 y 1998 es el denominado "otros gastos" (véase gráfico 7.9), de hecho, comparando estos dos años el aumento se sitúa en cuatro puntos porcentuales, pasando de representar un 12,65 % del total de gastos de este nivel en 1988 a un 16,65 % en 1998.

Si descomponemos este grupo de gastos en sus componentes (véase gráfico 7.10) podemos observar que, al contrario de lo que ocurría en el nivel central de gobierno, son las "transferencias a otras AA. PP." las que, durante los once años de

⁹¹⁶ Resulta llamativo que para 1998 la Comunidad Autónoma que menos dedica a estos gastos dentro de las de nivel competencial reducido (Madrid con un 20,08 %) dedica, no obstante, un porcentaje mayor que la que más dedica dentro de las de nivel competencial amplio (Andalucía con un 19,05 %).

⁹¹⁷ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1994*, op. cit., pág. 286.

⁹¹⁸ Para mayor información respecto a este traspaso cfr. el capítulo tercero de esta investigación.

nuestro período de análisis, mantienen un crecimiento superior al de la partida "deuda pública", si bien finalmente acaban siendo los gastos en deuda los responsables del crecimiento del grupo "otros gastos" si comparamos 1988 con 1998.

Al analizar las Comunidades Autónomas por separado (cuadro 7.5) y comparando 1988 con 1998, podemos observar que la partida "otros gastos" experimenta, de modo general, un crecimiento porcentual importante tanto en las CC.AA. de nivel competencial amplio como en las de nivel competencial reducido.

No obstante, no debemos olvidar que, como hicimos para el nivel central y se hace más adelante para el nivel local, en esta investigación, al hablar de gastos en deuda pública estamos refiriéndonos únicamente a los destinados a cubrir: la amortización de los créditos vencidos cada año + los intereses. En este sentido, y únicamente a modo de ejemplo, el endeudamiento global acumulado del nivel autonómico para 1994 fue de 3.464 miles de millones de pesetas⁹¹⁹, mientras que, como se recoge en el anexo 7.3, de esa cantidad 514,59 miles de millones de pesetas fueron para cubrir la amortización del principal para ese año + los intereses.

Podríamos concluir el análisis de la evolución de la distribución funcional del gasto en el nivel autonómico de gobierno con las siguientes ideas:

1) En el capítulo quinto de esta investigación quedó planteada la "reaplicación" de la "teoría del federalismo fiscal" a la función asignativa musgraviana, resultando de ella tres tipos de gasto: los puramente asignativos, los gastos asignativos con matices redistributivos y los gastos asignativos con matices de intervención económica. En el capítulo anterior ya pudimos comprobar como el nivel central, según era de esperar, llevaba a cabo estos tres tipos de gasto. Lo mismo podemos concluir para el nivel autonómico, el cual, de alguna forma en contra de la teoría clásica del federalismo fiscal, se está dedicando, en cierto modo, a redistribuir renta y riqueza y a intervenir en la economía⁹²⁰, cuando, en un principio, serían éstas

⁹¹⁹ Cfr.: BANCO DE ESPAÑA: *Boletín estadístico*, septiembre 1997, Madrid, pág. 120.

⁹²⁰ Esta afirmación podría ser matizable en la medida en que no se utilice la mencionada "reaplicación". Así, en otros trabajos en los que se llevan a cabo análisis de las funciones musgravianas en las Comunidades Autónomas, se suele afirmar que éstas se dedican básicamente a la función asignativa (asignación de recursos, producción de servicios colectivos y formación bruta de capital fijo), la cual nosotros venimos analizando con una subdivisión previa, dentro de la cual también hablamos de "gastos asignativos" pero de forma más restringida. En definitiva, muchos gastos de asignación en nuestra investigación han sido catalogados como de redistribución.

España

funciones más propias de la Administración Central. No obstante, matizamos a continuación estas afirmaciones.

Se saldría de los objetivos de nuestro estudio el analizar hasta qué punto cada uno de los gastos de tipo distributivo o de intervención económica, para los que las Comunidades Autónomas han recibido competencias desde la Administración Central a raíz de la descentralización del gasto, cumplen, por ejemplo, el *principio de equivalencia fiscal*⁹²¹ ("el ámbito de los beneficios del bien público -gasto público- debe coincidir exactamente con el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la unidad de gobierno que realiza la provisión") o la *teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción* ("cuál es el tamaño óptimo de la jurisdicción que maximiza los beneficios de los ciudadanos para cada tipo de bien o servicio público"). De todas formas, pensamos que es "óptimo" que -como de hecho sucede- el nivel autonómico lleve a cabo gastos distributivos o de intervención económica, siempre que los efectos externos de la partida de gasto de que se trate (y para el cual el nivel autonómico pueda conocer mejor las necesidades de sus ciudadanos) "no excedan" el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en cuanto al grupo de gastos de intervención económica, pensamos que en la mayoría de los casos cada Comunidad Autónoma está "más cerca" de bienes como: infraestructuras básicas y transportes, comunicaciones, etc., o de sectores productivos como: agricultura, minería, turismo, industria, etc. Además, para este tipo de gastos puede ser relativamente más fácil controlar el hecho de que el beneficio del mismo no exceda el ámbito de la Comunidad Autónoma⁹²².

BAREA TEJEIRO, J.; GOMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 83-92, op. cit.

JAEN GARCIA, M. y MOLINA MORALES, A.: "El proceso de descentralización del gasto público en España", *Hacienda Pública Española*, nº 137-2/1996, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 76-85.

⁹²¹ Para una mayor profundización sobre este principio y sobre otros principios y teorías que fundamentan la elección del gobierno óptimo en la asignación de los distintos bienes y servicios públicos (en el fondo, en lo referente a las diversas partidas de gasto público) nos remitimos al capítulo primero de esta investigación.

⁹²² En este sentido, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, dice para algunas de las competencias transferidas de forma exclusiva: "ordenación y concesión de recursos y *aprovechamientos hidráulicos*, cuando las aguas discurren por el ámbito de la Comunidad Autónoma", "instalaciones de producción, distribución y transporte de *energía* , cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad

2) Lo que fundamentalmente deducimos de las TMA y TMAA, recogidas en el cuadro 7.6 y en el gráfico 7.11, es que el nivel autonómico en su conjunto ha adquirido, entre 1988 y 1998, unos niveles de endeudamiento (incluso contando sólo la amortización de los créditos vencidos cada año + los intereses) claramente crecientes y difíciles de controlar⁹²³. De esta forma, en pesetas corrientes, las tasas⁹²⁴ medias de crecimiento, en el período de estudio, alcanzan valores del orden de los que registraba la Administración Central, los datos son: TMA = 102,45 % y TMAA = 27,38 %. Incluso medidas en pesetas constantes, las cifras son elevadas: TMA = 59,80 % y TMAA = 21,45 %. Ninguna otra partida de gasto para el nivel autonómico registra tasas tan elevadas, ni en pesetas corrientes ni en pesetas constantes de 1988, como la deuda pública.

Siendo conscientes de la envergadura de un tema como el endeudamiento global de las Comunidades Autónomas, pensamos que las causas principales se pueden encontrar, entre otras, en⁹²⁵: la falta de control sobre un mayor volumen de gasto a gestionar por el nivel autonómico, una financiación aún inadecuada a la competencia de gasto cedida⁹²⁶, y el incumplimiento de las límites al endeudamiento establecidos en la LOFCA.

Autónoma". Cfr.: ARANZADI: *Repertorio cronológico de legislación*, Volumen V 1992, marginales 2.525 al final, Ed. Aranzadi, Pamplona, marginal 2.754, pág. 10.583.

⁹²³ Si bien es cierto que, como ya en 1988 señalaba el profesor Carlos Monasterio: "...aqueel nivel de gobierno (central) que tutela la hacienda de otro (autonómico) siempre puede ser acusado, en último extremo, de ser el responsable de sus déficit y, por lo tanto, el obligado a asumir la deuda acumulada". Cfr.: MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Federalismo fiscal e incremento del gasto: el caso de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, pág. 386.

⁹²⁴ Estas tasas hacen referencia únicamente a la amortización del principal que vence cada año + los intereses de la deuda materializada en valores. De incluir el endeudamiento vía préstamos y créditos no comerciales los valores que se alcanzarían resultarían ciertamente desorbitantes.

⁹²⁵ Cfr. para más información:

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "federalismo fiscal e incremento del gasto: el caso de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Endeudamiento autonómico y convergencia de la economía española", *Cuadernos de Información Económica*, nº 90, septiembre de 1994, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

⁹²⁶ Habrá que esperar a la entrada en funcionamiento del modelo de financiación pactado con la Administración Central para el período 2002-2006.

España

El cambio de tendencia que se esperaba a partir de 1992, a raíz de los acuerdos sobre coordinación de políticas de endeudamiento adoptadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera⁹²⁷, aún no se había notado en 1996, en los que Comunidades Autónomas como Cataluña habían rebasado ampliamente sus límites de endeudamiento, y en 1998 el nivel autonómico no cumplió su "pacto de austeridad"⁹²⁸.

CUADRO 7.6: Comparación de las TMA y TMAA según partidas específicas. Período 1988-1998*.

	TMA		TMAA	
	Ptas. corrientes	Ptas. ctes. de 1988	Ptas. corrientes	Ptas. ctes. de 1988
Gastos de asignación	17,74%	7,22%	10,74%	5,59%
Orden Público	29,77%	14,69%	14,80%	9,46%
Servicios Generales	14,74%	5,36%	9,48%	4,38%
Gastos de Distribución	19,08%	8,05%	11,27%	6,08%
Prestaciones Sociales	15,77%	6,00%	9,93%	4,81%
Bienes Sociales	19,57%	8,35%	11,45%	6,26%
Redistributivos				
<i>Educación</i>				
<i>Sanidad</i>				
<i>Vivienda y Servicios</i>	—	—	—	—
Colectivos				
Gastos de Intervención Económica	26,40%	12,59%	13,79%	8,49%
Otros gastos	32,14%	16,16%	15,47%	10,09%

⁹²⁷ Cfr.: MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Endeudamiento autonómico...", op. cit., pág. 58.

⁹²⁸ Cfr.: Sección nacional del DIARIO DE NAVARRA, miércoles, 6 de agosto de 1997.

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

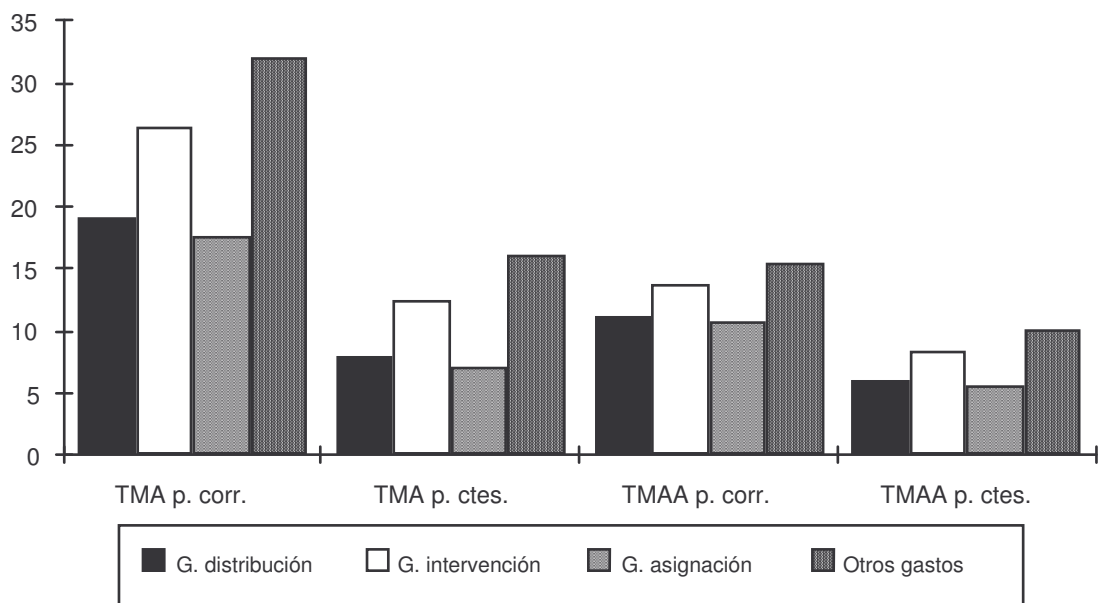
283

AA. PP.	Transferencias a otras	19,19%	8,12%	11,31%	6,12%
	Deuda Pública	102,45	59,80%	27,38%	21,45
		%			%
	GASTOS TOTALES	22,01%	9,87%	12,34%	7,11%

* No resulta posible calcular las tasas para las partidas: "educación", "sanidad" y "vivienda y servicios colectivos", al estar disponibles los datos sólo desde 1993.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los anexos 7.3 y 7.4

Gráfico 7.11: Comparación de las TMA y TMAA en pesetas corrientes y constantes de 1988. Comunidades Autónomas.



Fuentes: cuadro 7.6

3) De la observación de las TMA y TMAA también se confirma el mayor peso que han adquirido los gastos de intervención económica en el nivel autonómico. Recordemos que, en pesetas constantes de 1984, esta partida registraba tasas negativas para el nivel central. Las Comunidades Autónomas, en cambio, cuentan con porcentajes que siguen en importancia a

España

la partida "otros gastos" más arriba analizada, alcanzando, en pesetas constantes de 1988, las siguientes tasas: TMA = 12,59 % y TMAA = 8,49 %.

4) Los gastos distributivos ocupan para este nivel de gobierno un tercer lugar, en cuanto a TMA y TMAA se refiere, alcanzando, no obstante, tasas parecidas a las registradas por la Administración Central.

5) Por último, las TMA y TMAA confirman a los gastos de asignación, también para el nivel autonómico, como poco crecientes, si bien sus cifras no son cero, como sucedía en pesetas constantes para la Administración Central, sino que, incluso medidas en pesetas constantes de 1988, se sitúan entre el 6 y el 7 %.

7.2. LAS CORPORACIONES LOCALES

Como sucedía para las Comunidades Autónomas, también el nivel local de gobierno ha quedado bastante desarrollado, en cuanto a los aspectos que nos han parecido más primordiales para entender mejor la evolución de su gasto público⁹²⁹. De esta forma, en el capítulo segundo abundamos en todo lo referente a su evolución histórica, centrándonos sobre todo en el ente local por excelencia: el municipio. El marco normativo y competencial del nivel local de gobierno lo tratamos de forma sistemática en el capítulo tercero .

Por lo que se refiere a las fuentes estadísticas, y como anunciamos en la introducción de este trabajo, a pesar de que disponemos de las liquidaciones del gasto funcional del nivel local para la mayor parte de los años del período 1984-1998, resulta conveniente dedicar un apartado introductorio para, entre otras cosas, dar cuenta de las dificultades que hemos encontrado en la elaboración de los datos que se recogen en los cuadros y anexos referidos al nivel local de gobierno.

⁹²⁹ Para una información más amplia sobre aspectos interesantes como: las operaciones ordinarias y de inversión de las Corporaciones Locales, la incidencia del Programa de Cooperación Económica Local del Estado en los gastos de inversión de las Corporaciones Locales, etc., pero que exceden todos ellos los objetivos de esta investigación, nos remitimos a: DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1994*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pp. 303-334.

7.2.1. Aspectos metodológicos

Si al hablar del nivel autonómico hicimos referencia a las diferencias existentes entre las distintas Comunidades Autónomas que lo componen, al referirnos a las Corporaciones Locales (CC.LL.), o Sector Público Local, es aún más necesario mencionar la cantidad de entes diversos que pretendemos englobar bajo ese nombre. Fundamentalmente, el nivel local de gobierno se considera compuesto por las siguientes entidades⁹³⁰:

- Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares⁹³¹ (53), como órganos de gobierno, administración y representación de las provincias y las islas respectivamente⁹³².

⁹³⁰ Entre paréntesis figura el número de entidades del tipo correspondiente que actualmente existen en nuestro país. Cfr. para más información:

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Censo de entes 2001. Sector Público Local*. Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2001

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Las Haciendas Territoriales en cifras. Ejercicios 1994 y 1995*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1997.

⁹³¹ Dentro de este grupo de Entidades Locales, se engloban, a su vez, Instituciones públicas locales muy diversas con competencias diferentes. Así, se puede distinguir:

- Las Diputaciones Forales del País Vasco tienen competencias financieras que en otras Comunidades Autónomas corresponden al Estado o a la propia Comunidad.
- Las Diputaciones de Régimen Común, que a primera vista pudieran considerarse un bloque homogéneo, difieren según la Comunidad Autónoma donde están integradas.

En aquellas Provincias que pertenecen a una Comunidad Autónoma Uniprovincial, la Diputación ha sido suprimida, asumiendo sus competencias la propia Comunidad Autónoma.

- Los Consejos Insulares de Baleares tienen un carácter híbrido como Entidad Local análoga a las Diputaciones y como Institución de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a los que el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad les asigna competencias ejecutivas y de gestión en materias de la Comunidad Autónoma.

- Los Cabildos Insulares de Canarias tienen un carácter híbrido como Entidad Local análoga a las Diputaciones y como Institución de la Comunidad Autónoma de Canarias, gestionando recursos del Régimen Fiscal de Canarias y sirviendo de canal entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos de la Isla.

Cfr. para más información: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Las Haciendas Territoriales en cifras...*, op. cit., pp. 12 y 13.

⁹³² Los aspectos históricos y competenciales del hecho provincial y del insular quedaron estudiados con más profundidad en los capítulos segundo y tercero de esta investigación.

España

- Ayuntamientos (8.105)⁹³³, como órganos de gobierno, administración y representación de los Municipios⁹³⁴, que son las entidades básicas de la organización territorial del Estado.

- Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que en años anteriores a 1995 estaban incluidas dentro del apartado de Ayuntamientos, pasando a incluirse en los presupuestos de las Comunidades Autónomas a partir del año 1997.

- Otras Entidades Locales⁹³⁵ (4.755): Mancomunidades (924), Comarcas (50), Áreas Metropolitanas (2), Agrupaciones de Municipios (71), Entidades Locales Menores (3.708).

Siguiendo las publicaciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, que son las que nos han servido de base, el análisis empírico hace referencia a las Entidades Locales con mayor relevancia en cuanto a gasto se refiere, a saber:

- Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares.
- Ayuntamientos y Ciudades Autónomas⁹³⁶.

Al analizar las Entidades Locales mencionadas en el párrafo anterior, estamos teniendo en cuenta en todo momento el gasto correspondiente a las siguientes unidades⁹³⁷:

- La Administración General.

⁹³³ Para más información ver capítulo segundo de esta investigación.

⁹³⁴ Los aspectos más relevantes del hecho municipal también se analizaron con amplitud en los capítulos segundo y tercero de esta investigación.

⁹³⁵ También analizados oportunamente en los capítulos segundo y tercero.

⁹³⁶ Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla son incluidas en los presupuestos de las Entidades Locales los años 1995 y 1996. A partir de 1997 sus presupuestos se incluyen junto con los de las Comunidades Autónomas, y en la correspondiente publicación de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (desde el año 2000: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial).

⁹³⁷ Entre paréntesis figura el número de entidades del tipo correspondiente que actualmente existen en nuestro país.

- Los Organos Autónomos Administrativos (1.583).
- Los Organos Autónomos Comerciales (41).

Por lo que respecta a las fuentes estadísticas, y como ya anunciamos en la introducción del trabajo, para el nivel local de gobierno sí contamos con la liquidación del gasto funcional para los años comprendidos en nuestro período de estudio: 1984-1998, salvo para 1990 y 1991. La mayor parte de los datos empíricos⁹³⁸ se han obtenido de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, en concreto de su publicación: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales*, varios años. Otras cifras no estaban publicadas y la Dirección General las ha proporcionado de modo exclusivo para esta investigación; en concreto⁹³⁹: la distribución funcional del gasto de los Ayuntamientos de Régimen Foral para 1987 y toda la información posible sobre los años 1990 y 1991.

Las cifras de liquidación se encuentran disponibles de forma consolidada para el nivel local según la clasificación económica del gasto. Esto no ocurre para la clasificación funcional, dado que hasta 1988 no todos los Ayuntamientos y Diputaciones presentaban sus gastos de forma funcional a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. De esta forma, sólo a partir de este año se han podido consolidar las cifras funcionales para el nivel local de gobierno.

En el cuadro 7.7 comparamos los datos según la clasificación funcional de las obligaciones reconocidas de gasto para el nivel local -que son las que finalmente usamos- (columna primera) con las cifras equivalentes, pero además consolidadas, según la clasificación económica (columna segunda). La columna tercera, que hemos denominado "resultados de ejercicios cerrados", recoge las obligaciones pendientes

⁹³⁸ Queremos señalar aquí que, como anunciamos en la introducción de nuestro trabajo, y por lo que respecta a las cifras de los ayuntamientos, algunos de los datos que presenta esta Dirección General son fruto de la aplicación de métodos de muestreo probabilístico. En unos casos porque no todos los ayuntamientos aportan la información sobre sus gastos a la Dirección General. En otros porque es la propia Dirección General la que selecciona, para una mayor agilidad, una muestra, por ejemplo, de los Ayuntamientos de municipios menores de 20.000 habitantes, ya que, si bien representan un porcentaje elevado del total de municipios, no superan una media del 30 %, en nuestro período de estudio, respecto al gasto total de los ayuntamientos.

Cfr. para más información: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales*, varios años, op. cit.

⁹³⁹ También nos fue proporcionada de forma exclusiva y para los años 1987, 1988 y 1989, la distribución funcional del gasto de ayuntamientos y diputaciones para cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas por separado. Si bien, finalmente, no hemos descendido en nuestra investigación a este nivel de análisis.

España

de pago del ejercicio anterior a 1 de enero de cada año, las cuales no podríamos haber sumado a ninguna de las dos columnas anteriores, al no conocerse la distribución económica ni funcional de tales obligaciones pendientes para todos los años del período. De cualquier forma, al recoger tales "resultados de ejercicios cerrados" de forma separada mantenemos la homogeneidad con el análisis realizado para el nivel autonómico. Por último, la columna cuarta recoge el porcentaje de gasto que vamos a estar explicando realmente para cada uno de los años de nuestro análisis, una vez comparada la información disponible (columna primera) con lo que hubiera sido la información "ideal", pero no disponible (columna segunda).

Recogemos a continuación el cuadro mencionado en el párrafo anterior, para justificar después, a la vista del mismo, cómo hemos llegado a las cifras consignadas en la columna "Clasificación funcional de las obligaciones reconocidas de gasto" para cada uno de los años. Tal justificación nos parece necesaria ya que para años como 1985, por ejemplo, sólo explicamos el 72,09 % (véase columna cuarta) del gasto consolidado según la clasificación económica.

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

289

CUADRO 7.7: Estudio preliminar del gasto total liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En m. de millones de pesetas corrientes de cada año y en porcentajes.

	Clasificación funcional de las obligaciones reconocidas de gasto (1)	Clasificación económica de las obligaciones reconocidas de gasto (consolidado de CC. LL.) (2)	Resultados de ejercicios cerrados	Porcentaje (1/2)
19 84	996,40	1.342,01	483,94	74, 25%
19 85	1.179,53	1.636,26	434,07	72, 09%
19 86	1.417,63	1.954,37	661,26 *	72, 54%
19 87	1.765,09	2.150,53	762,66	82, 08%
19 88	2.599,70	2.599,70	784,22	10 0,00%
19 89	3.182,11	3.182,11	980,56	10 0,00%

España

19 92	4.227,10	4.267,92	1.350,07	99, 04%
19 93	4.329,38	4.375,40	1.230,46	98, 95%
19 94	4.545,81	4.596,23	1.253,08	98, 90%
19 95	4.687,55	4.687,55	1.553,32	10 0,00%
19 96	4.953,29	4.953,33	1.198,89	99, 99%
19 97	5.394,35	5.394,38	1.213,89	99, 99%
19 98	5.833,70	5.833,74	1.183,32	99, 99%

* Para 1986 no fue posible incluir en este dato los "resultados de ejercicios cerrados" para los Ayuntamientos y Diputaciones de Régimen Foral.

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES:
Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales, varios años.

Exponemos ahora las cifras de los gastos de las distintas entidades locales que, para cada uno de los años, hemos agregado o consolidado, según ha sido posible, y que aparecen recogidas en la columna primera del cuadro anteriormente consignado.

Para llegar a la cifra total de gasto funcional liquidado para los años: 1984, 1985 y 1986 hemos agregado la información individual⁹⁴⁰ de las siguientes entidades locales⁹⁴¹:

- Ayuntamientos de régimen común mayores de 5.000 habitantes.
- Diputaciones de régimen común.
- Consejos y Cabildos insulares.

De esta forma, no hemos podido incluir las cifras correspondientes para las restantes entidades locales, ya que algunas de ellas no presentaron para esos años a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales la distribución de sus gastos según la clasificación funcional. Estas entidades son:

- Ayuntamientos de régimen común menores de 5.000 habitantes.
- Ayuntamientos de régimen foral⁹⁴² (País Vasco y Navarra).
- Diputaciones de régimen foral (País Vasco).

⁹⁴⁰ Para estos años, se han obtenido las cifras desglosadas, y por tanto sin agregar, a partir de: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicios 1984, 1985 y 1986*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

⁹⁴¹ Para el año 1984 las entidades locales presentaban de forma separada la liquidación de sus presupuestos ordinarios y la correspondiente a sus presupuestos de inversiones. En cambio, a partir de 1985 son muy pocas las entidades locales que presentan sus datos empíricos a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales siguiendo tal desglose. Los motivos de esta situación son los siguientes:

"- La elaboración de Presupuesto de Inversiones por parte de una Entidad Local es optativa, según la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen jurídico de las Entidades Locales (art. 12, apdo. 1).

- Parte de las Entidades Locales se han acogido a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, que en su artículo 112 dice: «Las Entidades Locales aprueban anualmente un único presupuesto...». Es decir, desaparece la posibilidad de presentar Presupuesto de Inversiones independiente."

Con respecto a lo enunciado anteriormente, cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1985*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, octubre 1989, pág. III.

⁹⁴² A modo de ejemplo, para el caso concreto del Sector Público Local de la Comunidad Foral de Navarra, debemos tener en cuenta además que: "Hasta el año 1991 resulta francamente difícil determinar globalmente el gasto público local por dos razones: de un lado, la pervivencia de los presupuestos extraordinarios, lo que ha impedido conocer la totalidad del gasto de inversión...Desde 1992, al desaparecer los presupuestos extraordinarios...el gasto local conocido se ha ido acercando mucho más a la realidad". Cfr.: AURRECOECHEA GUTIERREZ, J: "Las Haciendas Locales de Navarra. 1986-1994", *Boletín de Economía de Navarra*, 2ª Época, nº 11-12, 1996, Ed. Servicio de Economía del Gobierno de Navarra, Pamplona, pág. 142.

España

Así, desglosamos a continuación la diferencia existente, para estos tres años, entre las cifras de gasto (en m. de millones de pesetas) según la clasificación funcional y las correspondientes a la clasificación económica (véase cuadro 7.7):

	Clasificación funcional	Ayunt. de rég. común < de 5.000 habitantes	Ayunt. de rég. foral	Diput. de rég. foral	Minoración para la consolidación *	Clasificación económica (consolidado)
1984	996,40	+89,34	+93,50	+266,71	-103,94	= 1.342,01
1985	1.179,53	+116,49	+103,20	+319,53	-82,49	= 1.636,26
1986	1.417,63	+135,54	+114,36	+380,41	-93,57	= 1.954,37

* Esta es la cantidad que debemos restar a las cifras anteriores para obtener la cantidad final consolidada según la clasificación económica, al reflejar esta cantidad las transferencias entre las propias Entidades Locales.

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES:
Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicios 1984., 1985, 1986 .

Para llegar a la cifra total del gasto funcional liquidado para el año 1987 ya ha sido posible agregar también: las cifras de los ayuntamientos de régimen común menores de 5.000 habitantes y las correspondientes a los ayuntamientos de régimen foral, éstas últimas gracias a la cesión exclusiva de los datos por parte de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales⁹⁴³. El desglose para este año entre la cifra de gasto (en m. de millones de pesetas) según la clasificación funcional y la correspondiente a la clasificación económica quedaría como sigue:

	Clasificación funcional	Diput. de rég. foral	Minoración para la consolidación *	Clasificación económica (consolidado)
1987	1.765,09	+407,84	-22,40	= 2.150,53

* Esta es la cantidad que debemos restar a las cifras anteriores para obtener la cantidad final consolidada según la clasificación económica, al reflejar esta cantidad las transferencias entre las propias Entidades Locales.

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES:
Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1987.

⁹⁴³ Como más arriba señalamos, esta información en particular no está disponible en la publicación de esta Dirección General: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1987.*

Para los años 1988 y 1989 la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales ya recoge la distribución funcional de los gastos para todas las entidades locales, tanto de régimen común como foral. Aunque la información sólo se presenta consolidada para la clasificación económica, nosotros hemos preferido consolidar la información funcional para esos años. Para lo cual, hemos restado a las cantidades funcionales agregadas las cifras correspondientes a las transferencias internas entre las propias entidades locales⁹⁴⁴. Estas cifras ascendieron a: 128,39 m. de millones para 1988 y 125,91 para 1989⁹⁴⁵. De esta forma, para estos años estamos explicando con la clasificación funcional el 100 % de lo que sería el gasto según la clasificación económica.

La distribución funcional de los gastos, tanto para el período 1984-1987 (cifras agregadas) como para los años 1988 y 1989 (cifras ya consolidadas), todavía sigue la que venimos denominando clasificación funcional "antigua" (Orden Ministerial del 14 de noviembre de 1979), la cual se recoge en el anexo 7.7. Las funciones de esta clasificación han sido reagrupadas convenientemente para nuestro análisis empírico según quedó explicado en el capítulo quinto de este trabajo.

Para los años 1990 y 1991, como más arriba anunciamos, la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales⁹⁴⁶ no publicó la distribución funcional de los gastos liquidados para el conjunto de las Corporaciones Locales. La razón está en que estos años fueron claramente de "transición" y las distintas entidades locales pasaron de utilizar la clasificación funcional "antigua" a usar ya la "nueva", ello provocó que justamente para esos años unas entidades presentaron su información funcional a esta Dirección General según los parámetros de la "antigua" clasificación, mientras que otras lo hicieron según los de la "nueva", siendo sumamente difícil "homogeneizar" las clasificaciones para miles de entidades locales

⁹⁴⁴ En concreto hemos descontado estas transferencias del grupo 9 "no clasificados" de la clasificación funcional "antigua" (recuérdese capítulo quinto de esta investigación). Dentro de este grupo funcional es donde se incluyen las "transferencias a otras Administraciones Públicas", parte de las cuales, en este caso, son "internivel".

⁹⁴⁵ Estos datos han sido elaborados a raíz de la información disponible en la publicación de la DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES que venimos analizando, a saber: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicios 1988 y 1989*.

⁹⁴⁶ Como ya se adelantó en la introducción de este trabajo y en este mismo capítulo, tanto la información empírica como los comentarios realizados respecto a estos dos años, han sido proporcionados directamente esta Dirección General.

España

distintas. La única información funcional disponible para estos años respecto a la "entidad local por excelencia": los ayuntamientos, se recoge en los anexos 7.8 y 7.9 de este capítulo, de cuya observación se deduce como para 1991 aumenta el número de ayuntamientos que ya usan la clasificación "nueva".

Por último, desde 1992 a 1998 también se dispone de los gastos funcionales consolidados para todas las entidades locales, siguiendo además la clasificación funcional "nueva"⁹⁴⁷ (Orden Ministerial del 20 de septiembre de 1989) de los mismos (anexo 7.10). No obstante la excepción se produce para los ayuntamientos de la Comunidad foral de Navarra, que si en 1990 y 1991 usaban la clasificación "vieja" (anexos 7.8 y 7.9), aún lo siguen haciendo para el período 1992 - 1994, con lo cual la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales los deja fuera de la consolidación⁹⁴⁸. A partir de 1995 dichos ayuntamientos aparecen ya en la consolidación a nivel nacional.

Precisamente la excepción para los ayuntamientos de Navarra, mencionada anteriormente, es la que provoca que para esos años no expliquemos con la clasificación funcional el 100 % de los gastos según la clasificación económica, sino el 99,04 % para 1992, el 98,94 % para 1993 y el 98,90 % para 1994. A partir de 1995 sí explicamos prácticamente el 100% de los gastos según dicha clasificación (recuérdese el cuadro 7.7).

Por último, y antes de pasar al análisis empírico del gasto local, queremos señalar que tampoco ha sido posible aplicar a este nivel de gobierno nuestra reagrupación funcional de modo completo⁹⁴⁹. De este modo, como se reflejará en los cuadros y anexos que incluiremos en el siguiente apartado:

⁹⁴⁷ Las funciones de esta "nueva" clasificación, como hicimos para la "antigua", también han sido reagrupadas convenientemente para nuestro análisis empírico según quedó explicado en el capítulo quinto de este trabajo.

⁹⁴⁸ "Al analizar las cifras correspondientes a los Ayuntamientos de Navarra, hay que tener en cuenta su legislación específica, por lo que se hacen las siguientes matizaciones:

-Siguen utilizando la antigua clasificación funcional de los gastos. Por ello no se incluye dicha clasificación en los agregados funcionales a nivel nacional..."

Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1994*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, noviembre 1996, pág. X.

⁹⁴⁹ Hasta ahora, sólo hemos podido aplicar nuestra reagrupación funcional (un intento, en el fondo, de homogeneizar los tres niveles de gobierno) al nivel central. Recordemos que para el nivel autonómico también recogimos, en su momento, las dificultades que se nos presentaron a la hora de llevar a cabo dicha reagrupación.

Carece de sentido hablar de la partida "defensa" para las Corporaciones Locales, la cual además no aparece recogida en ninguna clasificación funcional. En cuanto a la partida "orden público", sólo contamos con su desglose desde 1992, para los años anteriores se la supone incluida dentro de "servicios generales".

Por otra parte, sólo desde 1992 contamos con el desglose exacto del grupo "otros gastos" en: "transferencias a otras AA. PP." y "deuda pública". No obstante, para los años comprendidos entre 1984 y 1989⁹⁵⁰ hemos estimado tal desglose a partir del cruce de la clasificación funcional del gasto con la clasificación económica del mismo para esos años⁹⁵¹. Las partidas de la clasificación económica⁹⁵² que en el cruce se asimilaban, en su mayor parte, a grupos funcionales distintos a: "transferencias a otras AA. PP." y "deuda pública", han sido agrupadas en la partida que hemos denominado "resto".

7.2.2. Análisis de los datos

Al igual que ocurría con el nivel central y el autonómico, el grupo de gastos más importante para el conjunto de las Corporaciones Locales vuelve a ser, en términos absolutos, el de distribución. De este modo, a la vista del gráfico 7.12, estos gastos pasan, en pesetas corrientes, de 515,20 m. de millones de pesetas en 1984 a 2.599,19 en 1998. Incluso medidos en pesetas constantes de 1984, llegan a más que duplicarse a lo largo de este período, al suponer para este último año 1.206,68 m. de millones de pesetas (véase gráfico 7.13). No obstante, surgen diferencias con respecto a los otros niveles de gobierno en cuanto a las partidas que componen los

⁹⁵⁰ Para este período aún se usaba la clasificación funcional "antigua", en la cual las funciones: "transferencias a otras AA. PP." y "deuda pública" (propias de la "nueva" clasificación) no aparecían como tales grupos funcionales, sino incluidas en el grupo 9: "no clasificados".

⁹⁵¹ Contando con un margen de error que posiblemente estemos cometiendo, la asimilación de partidas que hemos realizado en este cruce (según consejo directo de un funcionario de la propia Dirección General) es la siguiente:

Las partidas de la clasificación económica: "transferencias corrientes" y "transferencias de capital" se pueden asignar, en su mayor parte, a la función 9: "transferencias a otras AA. PP."

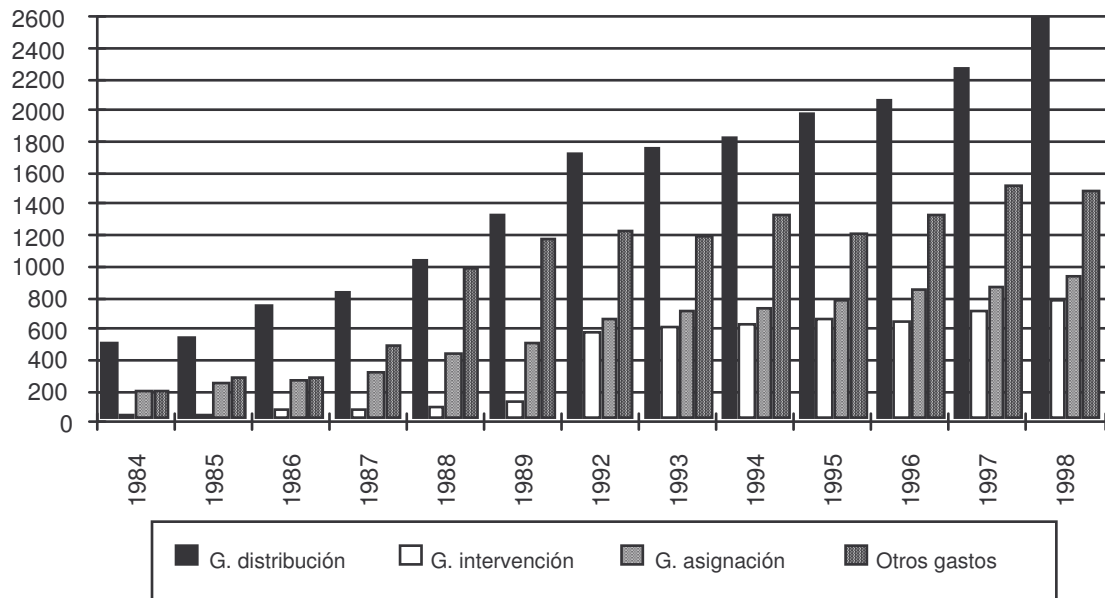
Por su parte, las partidas: "intereses (o gastos financieros)" y "variación de pasivos financieros" se pueden incluir, también en su mayor parte, en la función 0: "deuda pública".

⁹⁵² Estas partidas son: "gastos de personal", "gastos corrientes en bienes y servicios", "inversiones reales" y "variación de activos financieros".

España

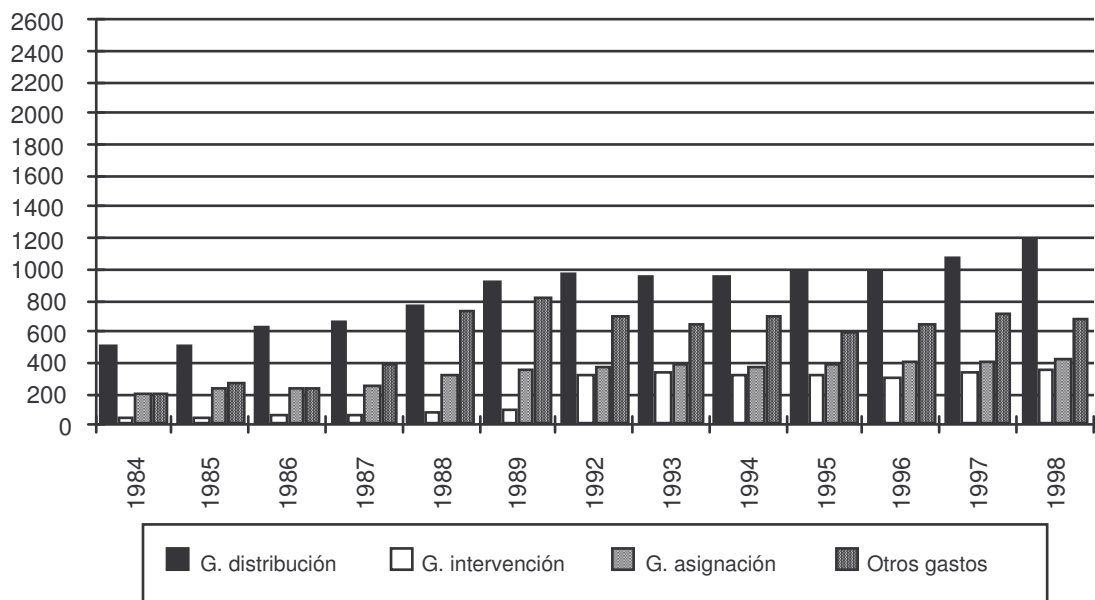
gastos de distribución en el nivel local. Dejamos el comentario de tales diferencias para el análisis en términos relativos.

Gráfico 7.12: Evolución en m. de mill. del gasto de las Corporaciones Locales. Pesetas corrientes de cada año.



Fuentes: anexo 7.11

Gráfico 7.13: Evolución en m. de mill. del gasto de las Corporaciones Locales. Pesetas constantes de 1984.



Fuentes: anexo 7.12

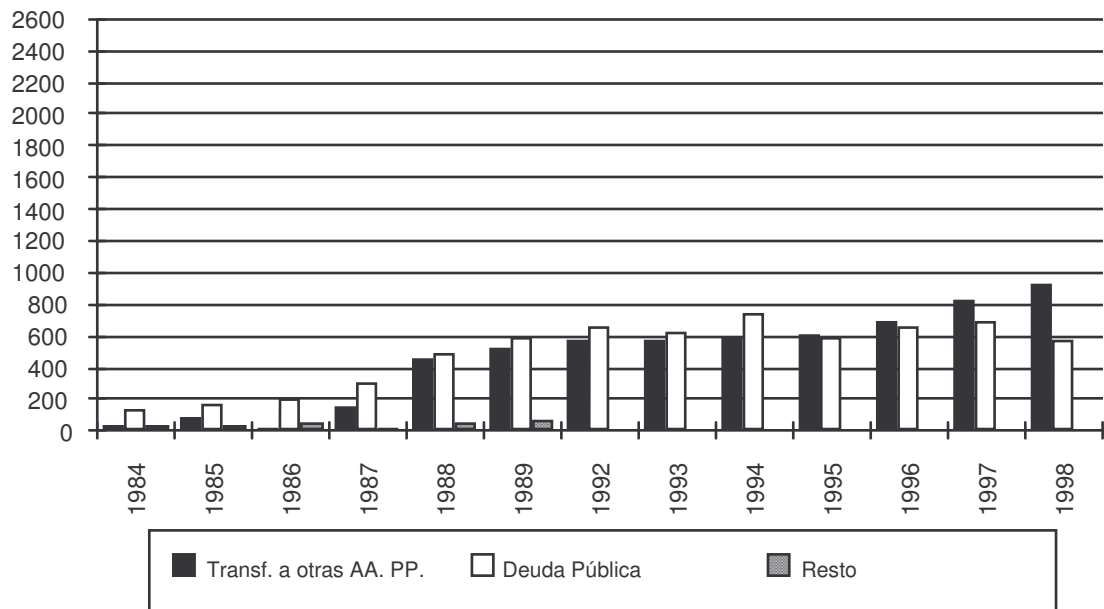
El grupo de gastos que ocupa el segundo lugar en importancia, en valores absolutos, para el nivel local de gobierno es el que venimos denominando como "otros gastos". Este grupo se multiplica por más de seis (como sucedía para el nivel central), medido en pesetas corrientes, entre 1984 y 1998: para el primer año del período de estudio representaba 215,89 m. de millones de pesetas y para el último supone ya 1.498,22. Por lo que respecta a la evolución de las partidas que componen el mencionado grupo de gastos (véanse gráficos 7.14 y 7.15), la "deuda pública" (amortización de los créditos vencidos cada año + los intereses) es la que presenta un crecimiento, en términos absolutos, más estable a lo largo del período 1984-1998⁹⁵³ que el experimentado por las "transferencias a otras AA. PP.", las cuales, no obstante,

⁹⁵³ Como sucedía para el nivel autonómico, los comentarios acerca de la partida "deuda pública" requieren ciertas matizaciones, las cuales, también en este caso, preferimos dejar para el análisis porcentual de las cifras.

España

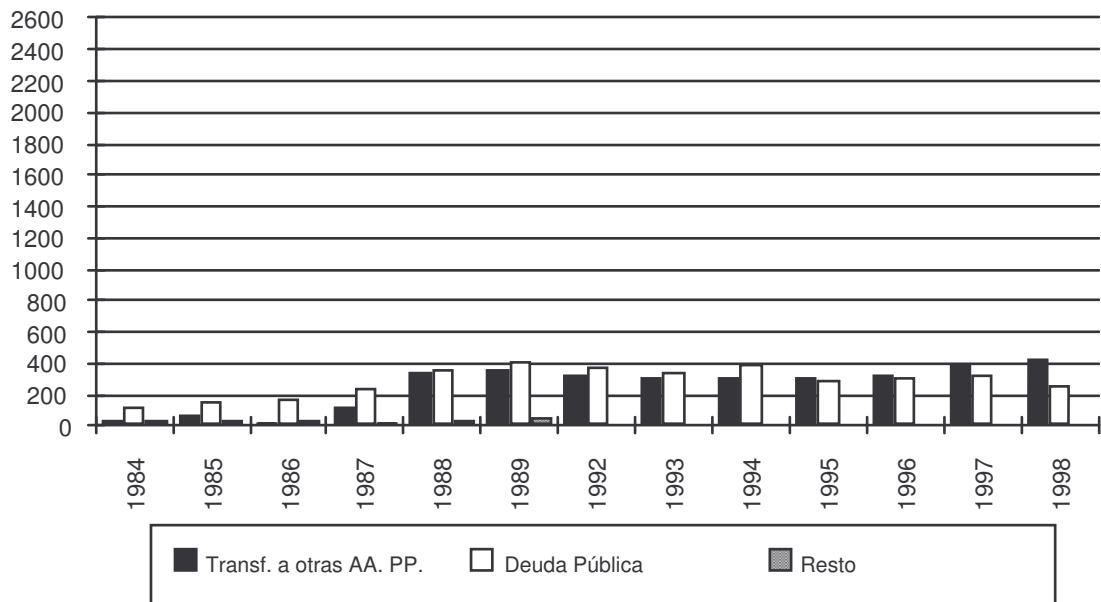
alcanzan valores parecidos a los de la deuda a partir de 1988, e incluso llegan a superarla a partir de 1995.

Gráfico 7.14: Evolución en m. de mill. de la partida "otros gastos". Pesetas corrientes de cada año.



Fuentes: anexo 7.11

Gráfico 7.15: Evolución en m. de mill. de la partida "otros gastos". Pesetas constantes de 1984.



Fuentes: anexo 7.12

Al contrario de lo que pudimos observar para el nivel central de gobierno y para el autonómico, los gastos de asignación ocupan el tercer lugar en importancia para las Corporaciones Locales, experimentando un crecimiento bastante uniforme y estable a lo largo del período 1984-1998: pasan de suponer 204,05 m. de millones de pesetas en el primer año a representar 938,53 en el último.

Al igual que sucedía para la Administración Autonómica, aunque para la Administración local ocupan el último lugar en importancia, y no el segundo como ocurría para el nivel autonómico, un grupo de gastos que registra un crecimiento muy importante para este período en el conjunto de las Corporaciones Locales, mayor incluso que el de la partida "otros gastos", es el de los gastos de intervención económica. De hecho, este grupo de gastos se multiplica por más de trece medido en pesetas corrientes, pasando de 61,26 m. de millones de pesetas en 1984 a suponer

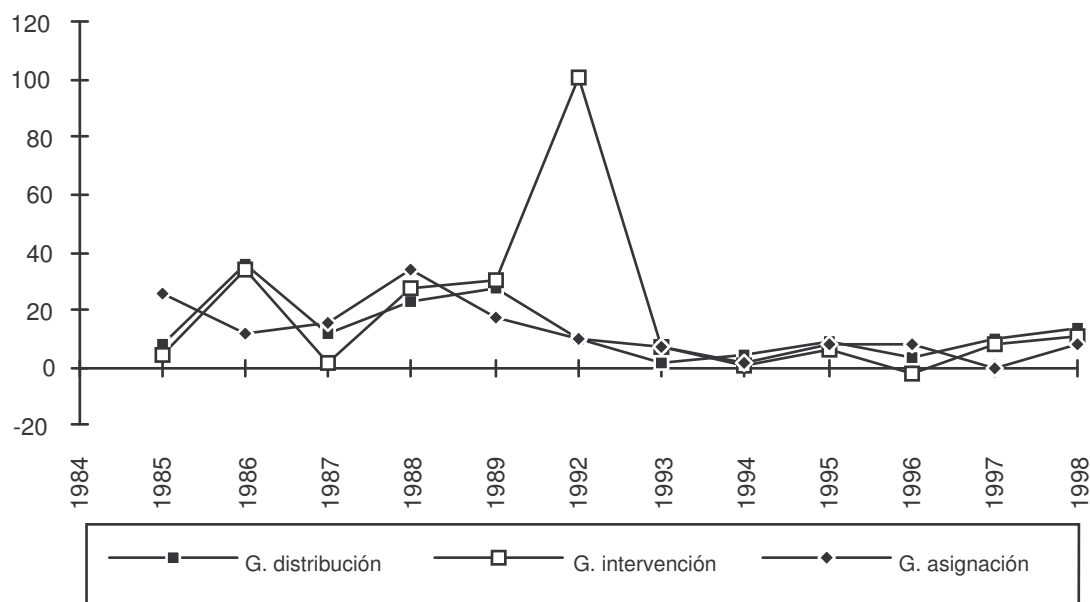
España

797,76 en 1998. Incluso medido en pesetas constantes de 1984, se multiplica por seis, llegando a alcanzar 370,36 m. de millones de pesetas en 1998.

Incluimos ahora los gráficos de las TCI para los grupos de gasto descritos hasta ahora en términos absolutos. Las TCI de las partidas específicas, que componen cada uno de estos grupos, se recogen en los anexos 7.13 y 7.14.

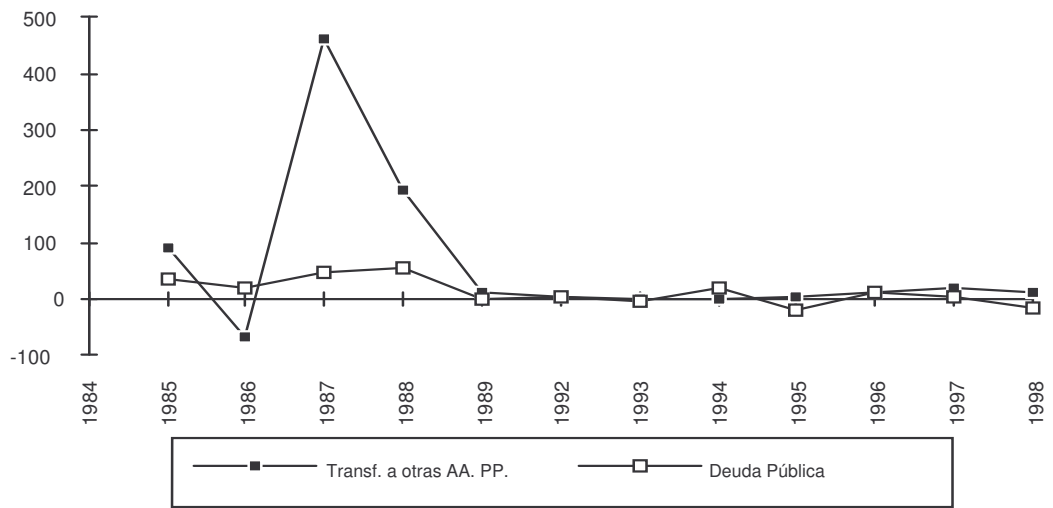
No obstante, a la hora de extraer deducciones a la vista de tales gráficos, habrá que tener en cuenta que, al no existir la información para los años 1990 y 1991, no es posible obtener las tasas de crecimiento interanual para 1992. En su defecto, incluimos para ese año las TMA que, en su caso, corresponderían al período 1989-1992.

**Gráfico 7.16: Tasas de crecimiento interanual (I).
Corporaciones Locales. Pesetas corrientes.**



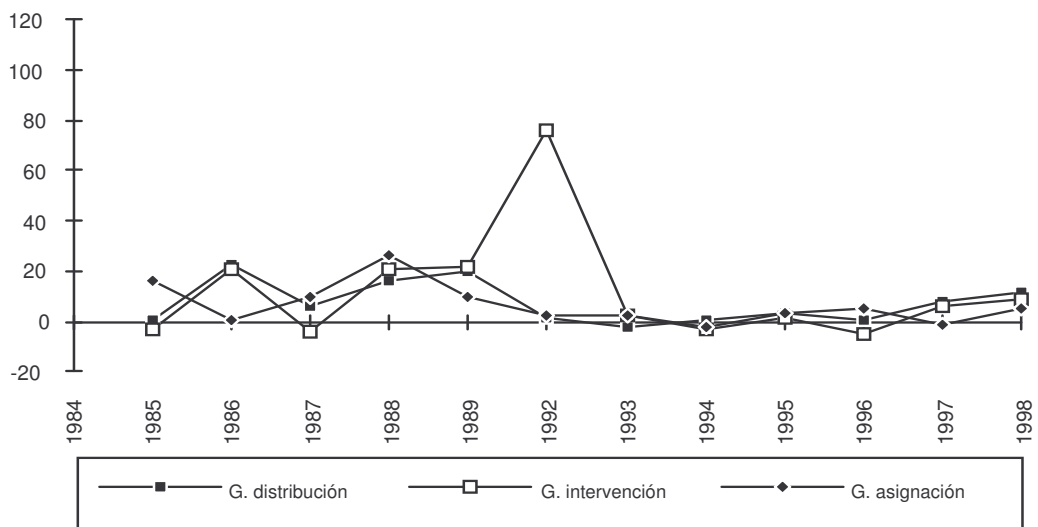
Fuentes: anexo 7.13

**Gráfico 7.17: Tasas de crecimiento interanual (II).
Corporaciones Locales. Pesetas corrientes.**



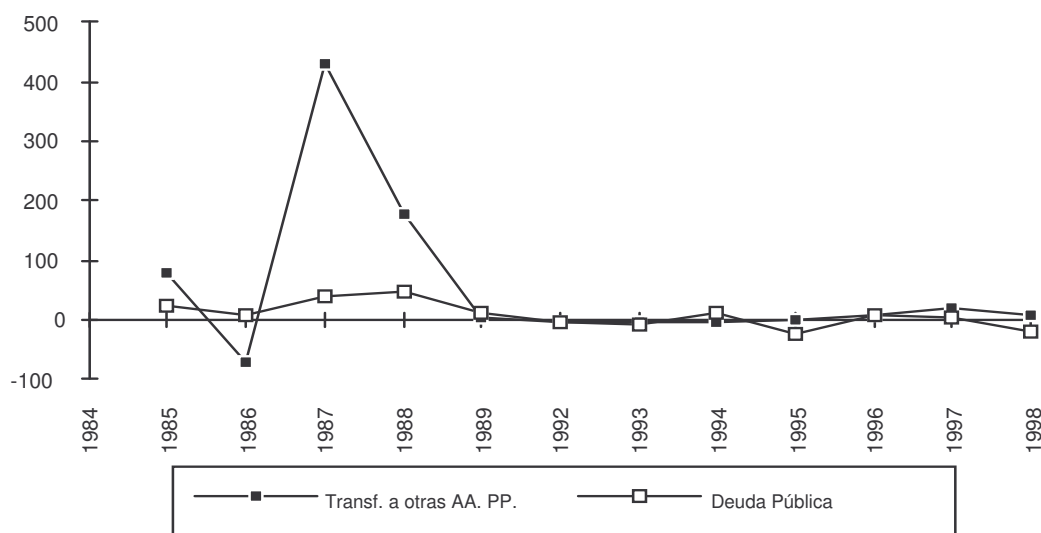
Fuentes: anexo 7.13

**Gráfico 7.18: Tasas de crecimiento interanual (I).
Corporaciones Locales. Pesetas constantes de 1984.**



Fuentes: anexo 7.14

**Gráfico 7.19: Tasas de crecimiento interanual (II).
Corporaciones Locales. Pesetas constantes de 1984.**



Fuentes: anexo 7.14

La observación de las TCI nos confirma, como ya anunciábamos en el análisis de las cifras en términos absolutos, a los gastos de asignación como los de crecimiento más estable a lo largo del período 1984-1998, al registrar menores "dientes de sierra" que los restantes grupos de gasto (véanse gráficos 7.16 y 7.18). La explicación a esta mayor estabilidad de las TCI en este tipo de gastos se encuentra en que, según nuestra reagrupación funcional explicada en el capítulo quinto, al hablar de gastos de asignación estamos incluyendo funciones detrás de las cuales, en su mayor parte, encontramos servicios cuya provisión, en líneas generales, queda "más cerca" del nivel local que del resto de niveles de gobierno, a saber: reclutamiento y reemplazo, parque móvil, policía municipal, control de tráfico, etc.

Por lo que respecta a los gastos de distribución y de intervención, los dos registran "dientes de sierra" que se mueven al unísono y que son mayores que los observados para los gastos de asignación.

En los gráficos 7.16 y 7.18, es llamativa la diferencia registrada en las TCI de los gastos de intervención si comparamos los años 1989 y 1992. No obstante, al

hablar de mayores tasas para 1992 hay que introducir dos matizaciones, las cuales, de alguna forma, pueden estar distorsionando los valores reales de crecimiento para este grupo de gastos:

- La primera, que, como ya dijimos, para ese año no estamos hablando exactamente de TCI, sino de TMA del período 1989-1992.

- Pero, sobre todo, y en segundo lugar, que para 1992 la reagrupación de gastos con matiz interventor⁹⁵⁴ se hizo basándonos ya en la nueva clasificación funcional, la cual incluía, además del grupo 5 ("producción de bienes de carácter económico"), los grupos 6 y 7: "regulación económica de carácter general" y "regulación económica de sectores productivos", respectivamente. En cambio, la única función incluida en el grupo de "gastos de intervención" hasta 1989 era la número 8 de la antigua clasificación: "servicios económicos", la cual abarca los servicios desagregados en tres funciones (5, 6 y 7) en la nueva, pero deja algunos aspectos de regulación "diluidos" entre los restantes grupos funcionales. De este modo, el grupo de gastos de intervención, sin duda ha crecido entre 1989 y 1992, pero tampoco debemos olvidar que para este último año estamos, de algún modo, engordando sensiblemente la cifra, al incluir mayor número de gastos en la reagrupación.

Por último, respecto al grupo "otros gastos" (gráficos 7.17 y 7.19), nos vemos obligados a hacer algunos comentarios acerca de los "dientes de sierra" registrados por la partida "transferencias a otras AA. PP.". En efecto, por lo que se refiere a los enormes valores registrados por la TCI para 1987 es necesario tener en cuenta que se parte de tasas de crecimiento negativas para 1986. Además, es precisamente la TCI registrada en 1987 la que oculta el importante crecimiento de las "transferencias a otras AA. PP." para 1988, año para el que, en términos absolutos (gráfico 7.15), esta partida es bastante más importante que lo fue para 1987. Además en 1988 incluimos por primera vez los gastos funcionales de las diputaciones forales, las cuales, como comentaremos en el análisis porcentual de las cifras, son las que más dinero transfieren al resto de las AA. PP.

Pasamos a incluir a continuación los cuadros y gráficos del gasto del nivel local en términos porcentuales, los cuales nos darán pie a ver si hay algún grupo de

⁹⁵⁴ Recuérdese capítulo quinto de esta investigación.

España

gastos para el que podemos hablar de descentralización de los mismos desde el nivel central de gobierno. Si bien, y como anunciamos en el capítulo cuarto de esta investigación, la descentralización se ha dirigido, sobre todo, hacia el ya analizado nivel autonómico de gobierno.

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

305

CUADRO 7.8: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En porcentaje respecto al gasto total.

	1 984	1 985	1 986	1 987	1 988	1 989	1 992
Gasto	2	2	2	1	1	1	1
s de asignación	0,48%	1,68%	0,14%	8,74%	7,03%	6,35%	6,02%
Orden	—	—	—	—	—	—	4
Público							,78%
Servici	2	2	2	1	1	1	1
os Generales	0,48%	1,68%	0,14%	8,74%	7,03%	6,35%	1,23%
Gasto	5	4	5	4	4	4	4
s de Distribución	1,71%	7,30%	3,42%	8,05%	0,13%	1,96%	0,91%
Presta	7	7	7	6	5	4	7
ciones Sociales	,55%	,41%	,32%	,75%	,48%	,97%	,94%
Bienes	4	3	4	4	3	3	3
Sociales	4,16%	9,88%	6,10%	1,30%	4,65%	6,99%	2,96%
Redistributivos							
Educación	4	4	4	3	2	3	3
	,88%	,15%	,45%	,79%	,99%	,60%	,51%
Sanidad	7	6	6	4	3	3	3
	,02%	,20%	,21%	,99%	,54%	,06%	,09%
Vivienda y Servicios	3	2	3	3	2	3	2
Colectivos	2,25%	9,54%	5,44%	2,52%	8,12%	0,33%	6,36%
Gasto	6	5	6	4	4	4	1
s de Intervención	,15%	,41%	,03%	,94%	,29%	,57%	3,86%
Económica							
Otros	2	2	2	2	3	3	2
gastos	1,67%	5,61%	0,41%	8,28%	8,55%	7,11%	9,22%

España

Transferencias a otras AA.PP.	4	7	1	8	1	1	1
	,52%	,31%	,98%	,95%	7,92%	6,34%	3,72%
Deuda Pública	1	1	1	1	1	1	1
	3,23%	5,11%	5,08%	7,73%	8,71%	8,43%	5,51%
Resto	3	3	3	1	1	2	—
	,92%	,19%	,35%	,60%	,93%	,35%	
GAST	1	1	1	1	1	1	1
OS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

	993	994	995	996	997	998
Gasto de asignación	1	1	1	1	1	1
	6,76%	6,21%	7,05%	7,52%	6,13%	6,09%
Orden Público	4	4	5	5	5	4
	,96%	,96%	,45%	,47%	,35%	,27%
Servicios Generales	1	1	1	1	1	1
	1,80%	1,26%	1,60%	2,06%	0,77%	0,82%
Gasto de Distribución	4	4	4	4	4	4
	0,78%	0,46%	2,62%	1,89%	2,24%	4,55%
Prestaciones Sociales	7	7	8	8	8	8
	,96%	,71%	,48%	,80%	,66%	,96%
Bienes Sociales Redistributivos	3	3	3	3	3	3
	2,82%	2,75%	4,14%	3,09%	3,58%	5,60%
Educación	3	3	3	3	3	3
	,36%	,52%	,57%	,23%	,23%	,07%
Sanidad	2	2	2	1	2	2
	,72%	,45%	,32%	,85%	,14%	,20%
Vivienda y Servicios Colectivos	2	2	2	2	2	3
	6,73%	6,78%	8,25%	8,01%	8,22%	0,33%

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

307

Gasto	1	1	1	1	1	1
s de Intervención	4,47%	3,93%	4,40%	3,38%	3,29%	3,68%
Económica						
Otros	2	2	2	2	2	2
gastos	7,98%	9,40%	5,93%	7,21%	8,34%	5,68%
Transf	1	1	1	1	1	1
erencias a otras	3,31%	2,89%	3,18%	3,91%	5,48%	5,86%
AA.PP.						
Deuda	1	1	1	1	1	1
Pública	4,67%	6,51%	2,75%	3,29%	2,86%	8,2%
GAST	1	1	1	1	1	1
OS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.11

CUADRO 7.9: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En porcentaje de cada categoría de gasto respecto a la inmediatamente superior.

	1	1	1	1	1	1	1
	984	985	986	987	988	989	992
Gasto	2	2	2	1	1		1
s de asignación	0,48%	1,68%	0,14%	8,74%	7,03%	6,35%	6,02%
Orden	—	—	—	—	—	—	2
Público							9,86%
Servici	1	1	1	1	1		7
os Generales	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	0,14%
Gasto	5	4	5	4	4	4	4
s de Distribución	1,71%	7,30%	3,42%	8,05%	0,13%	1,96%	0,91%
Presta	1	1	1	1	1		1
ciones Sociales	4,60%	5,67%	3,70%	4,05%	3,65%	1,85%	9,41%

España

Bienes	8	8	8	8	8	8	8
Sociales	5,40%	4,33%	6,30%	5,95%	6,35%	8,15%	0,59%
Redistributivos							
Educación	1	1	9	9	8		1
	1,06%	0,40%	,64%	,17%	,62%	,72%	0,66%
Sanidad	1	1	1	1	1		9
	5,91%	5,54%	3,48%	2,08%	0,21%	,27%	,36%
Vivienda y Servicios	7	7	7	7	8		7
Colectivos							
Gastos de Intervención Económica	6	5	6	4	4		1
	,15%	,41%	,03%	,94%	,29%	,57%	3,86%
Otros gastos	2	2	2	2	3		2
	1,67%	5,61%	0,41%	8,28%	8,55%	7,11%	9,22%
Transferencias a otras AA.PP.	2	2	9	3	4		4
	0,87%	8,54%	,70%	1,64%	6,47%	4,02%	6,94%
Deuda Pública	6	5	7	6	4		5
	1,05%	9,00%	3,90%	2,71%	8,53%	9,66%	3,06%
Resto	1	1	1	5	5		-
	8,08%	2,46%	6,40%	,65%	,00%	,32%	
GASTOS TOTALES	1	1	1	1	1		1
	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

	1	1	1	1	1	1
	993	994	995	996	997	998
Gastos de asignación	1	1	1	1	1	1
	6,76%	6,21%	7,05%	7,52%	6,13%	6,09%
Orden Público	2	3	3	3	3	3
	9,59%	0,58%	1,94%	1,19%	3,21%	2,75%
Servicios Generales	7	6	6	6	6	6
	0,41%	9,42%	8,06%	8,81%	6,79%	7,25%

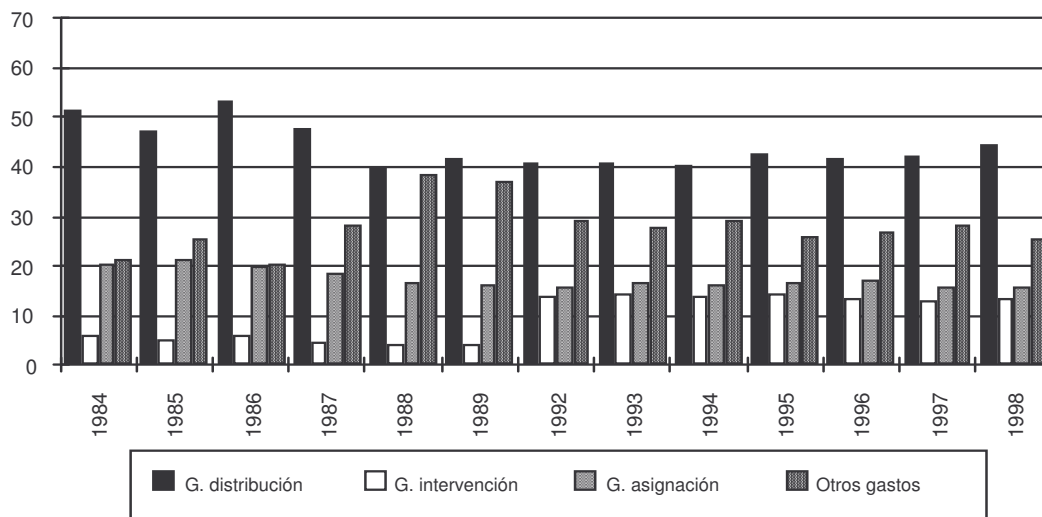
La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

309

Gasto	4	4	4	4	4	
s de Distribución	0,78%	0,46%	2,62%	1,89%	2,24%	4,55%
Presta	1	1	1	2	2	
ciones Sociales	9,53%	9,06%	9,89%	1,00%	0,50%	0,10%
Bienes	8	8	8	7	7	
Sociales	0,47%	0,94%	0,11%	9,00%	9,50%	9,90%
Redistributivos						
	1	1	1	9	9	
Educación	0,24%	0,74%	0,47%	,76%	,62%	,62%
	8	7	6	5	6	
Sanidad	,29%	,48%	,79%	,60%	,36%	,18%
	8	8	8	8	8	
Vivienda y Servicios	1,46%	1,79%	2,74%	4,64%	4,02%	5,20%
Colectivos						
Gasto	1	1	1	1	1	
s de Intervención	4,47%	3,93%	4,40%	3,38%	3,29%	3,68%
Económica						
Otros	2	2	2	2	2	
gastos	7,98%	9,40%	5,93%	7,21%	8,34%	5,68%
Transf	4	4	5	5	5	
erencias a otras	7,56%	3,84%	0,81%	1,14%	4,64%	1,75%
AA.PP.						
Deuda	5	5	4	4	4	
Pública	2,44%	6,16%	9,19%	8,86%	5,36%	8,25%
GAST	1	1	1	1	1	
OS TOTALES	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%	00,00%

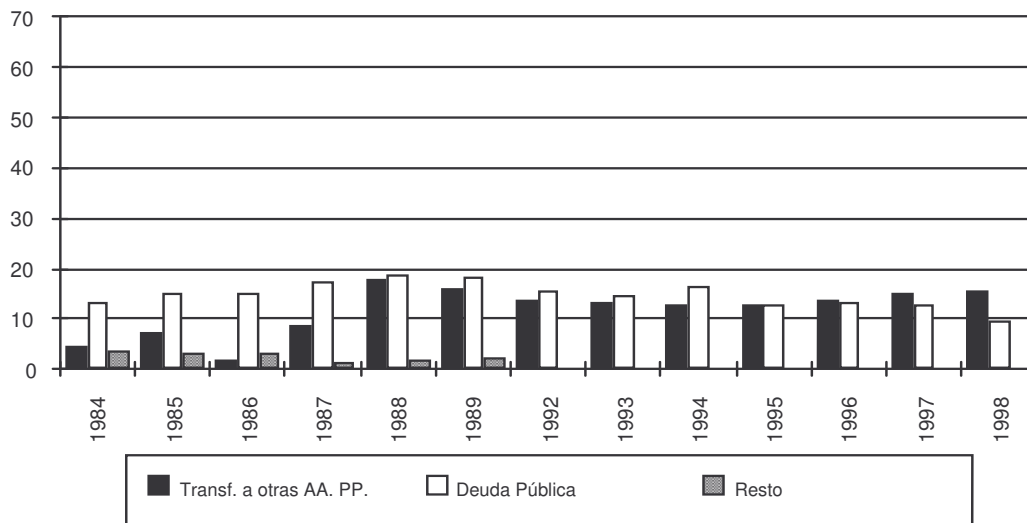
Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.11

Gráfico 7.20: Evolución porcentual de los grupos básicos de gasto de las Corporaciones Locales.



Fuentes: cuadro 7.8

Gráfico 7.21: Evolución porcentual de la partida "otros gastos".



Fuentes: cuadro 7.8

Antes de realizar posibles deducciones, a raíz de los datos porcentuales incluidos más arriba, respecto a la situación funcional del gasto para el nivel local de gobierno, somos conscientes de que tales deducciones admitirían multitud de matizaciones y comentarios, máxime al conformar el nivel local un número tan numeroso y diverso de entidades locales⁹⁵⁵. No obstante, entrar en el análisis en términos relativos en distinciones como: ayuntamientos de régimen foral frente a ayuntamientos de régimen común, diputaciones de régimen foral frente a diputaciones de régimen común, ayuntamientos frente a diputaciones, estudio del gasto funcional de los ayuntamientos por estratos de población, etc., nos llevaría claramente a una investigación independiente, que excedería los límites de la que ahora nos ocupa. Es por ello por lo que, sólo en algún caso puntual haremos referencia a las distinciones aquí señaladas.

Al igual que sucedía para los otros dos niveles de gobierno ya analizados, también los gastos distributivos son en el nivel local los más importantes en términos relativos para todos los años del período. No obstante, si se puede hablar así, el "comportamiento porcentual" de esta partida es bastante irregular a la vista del gráfico 7.20. De hecho, si comparamos los extremos del período, este grupo de gastos pierde más de siete puntos porcentuales: en 1984 representaba un 51,71 % del total de gastos del nivel local, en cambio en 1998 sólo suponía el 44,55 %.

Ante esta pérdida de importancia de los gastos de distribución en el nivel local de gobierno, poco sentido tendría hacerse la pregunta que en su momento nos hicimos respecto a las Comunidades Autónomas, a saber: *¿se podría hablar de descentralización del gasto de distribución hacia el nivel local?* Más bien podríamos decir que, a la vista de la información empírica recogida más arriba, para el conjunto de las Corporaciones Locales ha sucedido todo lo contrario para este tipo de gastos, al menos desde el punto de vista de la reagrupación funcional que venimos proponiendo en esta investigación. Pensamos que la justificación de este comportamiento se puede encontrar en que, si hay un nivel que se ha beneficiado de la descentralización de los

⁹⁵⁵ A pesar de tal diversidad, no podemos olvidar la existencia de un ente local prioritario: el ayuntamiento, el cual es responsable de la mayor parte del gasto del conjunto de las Corporaciones Locales. Así, por ejemplo, según consta en la publicación de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales que venimos manejando (*Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales*, varios años), para 1988 el conjunto de ayuntamientos gastaba el 68,8 % del total de gastos de las entidades locales recogidas en tal publicación; para 1994 esta cifra asciende al 71,31 %.

España

gastos distributivos es el autonómico y no el local. De hecho, precisamente cuando este grupo de gastos pierde los mencionados once puntos porcentuales en el nivel local es entre 1984 y 1988, justo cuando -como mencionamos al analizar el nivel autonómico- las Comunidades Autónomas (en concreto las del artículo 151 y las forales) ven en la práctica aumentar sus competencias distributivas. En cambio, dicha pérdida se ralentiza e incluso se torna en aumento entre 1989 y 1998 (recuérdese gráfico 7.20), debido, como veremos a continuación, a la "especialización" de los Entes Locales en la provisión de ciertos gastos distributivos.

Lo mencionado en el párrafo anterior queda incluso más claro si analizamos las partidas que componen el grupo de gastos de distribución. De hecho gastos como, por ejemplo, los de educación o los de sanidad (que están en manos autonómicas o, en la práctica, lo harán en un futuro próximo, como es el caso de la sanidad para las CC. AA. del artículo 143) son los que, en términos comparativos, más puntos porcentuales pierden a lo largo de nuestro período de estudio en el nivel local. De esta forma, comparando los extremos de este período (véanse cuadros 7.8 y 7.9):

- Los gastos de educación pasan de representar un 4,88 % del total de gastos en 1984 a suponer un 3,07 % en 1998.

- La sanidad suponía para el conjunto de las Corporaciones Locales un 7,02 % del global de sus gastos para 1984, en cambio, en 1998 sólo suponen 2,20 %, con una pérdida de casi cinco puntos porcentuales.

- Por lo que respecto a la partida "vivienda y servicios colectivos", en comparación con los gastos en educación y en sanidad, la pérdida de peso porcentual reflejada en el cuadro 7.8 realmente no es tan importante como en ellos, ya que en relación con la partida "bienes sociales redistributivos" (cuadro 7.9) su importancia porcentual aumenta (cosa que no sucede ni para la educación ni para la sanidad): en 1984 los gastos en vivienda y servicios colectivos suponían un 73,03 % respecto al total de gastos en bienes sociales redistributivos, en 1998 representan ya un 85,20 %.

- Por último, la partida prestaciones sociales aumenta su importancia porcentual comparando 1984 con 1998, tanto medida respecto al global de gastos del nivel local, como respecto al total de gastos de distribución.

En definitiva, fruto de la descentralización administrativa, se ha producido un cambio de tendencia -en nuestra opinión bastante correcto- en los gastos de distribución del conjunto de las Corporaciones Locales. El nivel local ha pasado a

dedicar un montante menor de los mismos a funciones que ahora están, o tienden a estar, en manos autonómicas: educación y sanidad. En cambio, han aumentado los gastos en las prestaciones sociales que están a cargo del nivel local y, sobre todo, de una función muy "propia" de este nivel: "vivienda y servicios colectivos".

Si recordamos las competencias de la provincia y el municipio⁹⁵⁶, la mayor parte de las mismas, sobre todo para el municipio, hacían referencia a la prestación de una serie de bienes y servicios (seguridad en lugares públicos, tráfico, protección civil, transporte público, agua, alumbrado, urbanismo, etc.) que bien podrían enmarcarse dentro de los gastos de distribución -mas arriba analizados- y de los gastos de asignación. De esta forma, sería de esperar que, en un principio, estos últimos aumentaran su participación porcentual a lo largo del período 1984-1998, máxime cuando ya hemos estudiado cómo el grupo de gastos asignativos mostraba un crecimiento bastante claro y continuado en términos absolutos, el cual se traducía en unas TCI bastante estables.

Sin embargo, la realidad mostrada en el gráfico 7.20 es bien distinta, de modo que en ningún momento podríamos decir que la bajada de los gastos de asignación en los niveles central y autonómico se ha visto correspondida por un aumento equivalente en el nivel local. De hecho, este grupo de gastos pierde más de cuatro puntos porcentuales si comparamos los dos extremos del período: en 1984 el conjunto de las Corporaciones Locales dedicaba a los gastos de asignación puramente asignativos el 20,48 % del total de sus gastos, en 1998 esta cifra ya se había reducido al 16,09 % de los mismos.

El grupo que marca la diferencia respecto a los gastos asignativos y distributivos es el de los gastos de intervención, el cual, sobre todo a partir de 1992, y sin olvidar las salvedades hechas para la TCI de ese año, registra una ganancia de casi ocho puntos porcentuales comparando 1984 con 1998, pasando de suponer un 6,15 % del total de gastos de las Corporaciones Locales en el primer año del período, a representar casi un 14 % de los mismos en el último.

De esta forma, si nos preguntáramos acerca de si ha habido *descentralización de los gastos de intervención hacia el nivel local*, tendríamos que contestar, a la vista de los datos empíricos recogidos más arriba, que sí. De algún

⁹⁵⁶ Para más información, sobre las competencias de provincias y municipios nos remitimos a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) de 2 de abril de 1985, analizada en el capítulo tercero de esta investigación.

España

modo, la pérdida de importancia que se observó para este grupo de gastos en el nivel central se ha visto compensada por un ligero aumento en el nivel autonómico -ya analizado en su momento- y, sobre todo, por el mayor peso que los gastos de intervención han adquirido en los últimos años del período para el conjunto de las Corporaciones Locales.

En definitiva, en nuestra opinión el nivel local está dedicando proporcionalmente más cantidad de recursos a una serie bienes y servicios (fundamentalmente: bienes de carácter económico y servicios de regulación económica general y de sectores productivos) que, en un principio, excederían su "capacidad" competencial, la cual quedaría mucho más circunscrita a los grupos de gastos asignativos y de distribución.

En último lugar, por lo que respecta a los que venimos denominando como "otros gastos", su evolución porcentual entre 1984 y 1998 es bastante más irregular que la registrada en los otros niveles de gobierno. No obstante, al comparar los extremos del período de estudio queda patente una ganancia de más de cuatro puntos porcentuales, al pasar de suponer el 21,67 % del total de gastos de las Corporaciones Locales a representar el 25,68 %.

En cuanto a las partidas que componen este grupo de gastos, para todos los años del período, salvo a partir de 1995, la deuda pública ha representado porcentajes mayores respecto al total de gastos del nivel local que la partida "transferencias a otras AA. PP.". No obstante, es necesario incluir algunas puntualizaciones respecto a estas dos partidas.

Por lo que se refiere a la partida de transferencias, su importancia se debe fundamentalmente a las realizadas por las diputaciones de régimen foral, como lo confirma el hecho de que es a partir de 1988 -justo el año para el que contamos, por primera vez, con información para las mismas- cuando los porcentajes adquieren valores más significativos (véase gráfico 7.21). Así, por ejemplo⁹⁵⁷: en 1988 las diputaciones forales del País Vasco fueron responsables del 83,87 %⁹⁵⁸ del total de las

⁹⁵⁷ Cfr.: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicios 1988 y 1994.*

⁹⁵⁸ Detrás de esta cifra se encuentra, básicamente, la aportación que las diputaciones forales realizan a la Administración Central fruto del concierto económico existente entre ambas administraciones. Para más información sobre el concierto económico, puede consultarse: BELDARRAIN GARIN, M. y otros (1996): *La autonomía fiscal en Euskal Herria*, Ed. Fundación Manu Robles-Aranguz Institutua, Bilbao.

transferencias que el nivel local aportó al resto de niveles de la Administración Pública (descontando las dirigidas al nivel local). En 1994 este porcentaje se mantenía en el 79,46 %, incluso si no descontamos del total de las transferencias las dirigidas al propia nivel local, pues, si lo hiciéramos, la cifra sobrepasaría con claridad el 85 %.

La cobertura de la deuda pública vuelve a ser para las administraciones locales una vía importante de gasto, si bien, al no ser este un nivel de gobierno de nueva creación como sucedía para el autonómico, no se aprecia un aumento porcentual tan importante desde 1984 hasta 1994, e incluso se aprecia una reducción a partir de 1995. Si comparamos los extremos de nuestro período de estudio: para 1984 esta cobertura representaba un 13,23 % del total de gastos de las Corporaciones Locales (cifra que supone, ya para ese año, un endeudamiento bastante mayor que, por ejemplo para el nivel central: un 7,84 %, como vimos en el capítulo sexto); en 1998 el nivel local destina a dicho objetivo casi un 10 %.

No obstante, al igual que dijimos para las Comunidades Autónomas, las cifras de gasto en deuda pública a las que nos estamos refiriendo para el nivel local recogen las cantidades destinadas a cubrir sólo la amortización de los créditos vencidos cada año + los intereses, por ejemplo: 750,50 miles de millones de pesetas en 1994 -anexo 7.11-, sin contar lo que sería la deuda global del conjunto de las Corporaciones Locales: 3.464 miles de millones para ese mismo año⁹⁵⁹.

En definitiva, el endeudamiento de las Corporaciones Locales, sigue siendo elevado⁹⁶⁰, aunque se aprecia una notable mejora en los últimos años de nuestro período de análisis. Si bien no es este lugar el apropiado para abundar en las causas

⁹⁵⁹ Cfr.: BANCO DE ESPAÑA: *Boletín estadístico*, septiembre 1997, Madrid, pág. 121.

⁹⁶⁰ Entre la bibliografía existente acerca del endeudamiento local, nos parece interesante resaltar algunas publicaciones:

ESTEVEZ CEPEDA, E.: "El endeudamiento de las Corporaciones Locales: perfil histórico y tendencias en curso", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 8/1992, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

FISICO CABAÑAS, J. M.: "El estado actual del endeudamiento de las Corporaciones Locales", *Cuadernos de Información Económica*, nº 90, septiembre 1994, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, op. cit.

EZQUIAGA, I.: "Gestión financiera y endeudamiento en las Corporaciones Locales", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

España

de la deuda, pensamos que, en gran medida, la raíz del problema está en que este nivel de gobierno asume o, se ve obligado a ello por niveles administrativos superiores⁹⁶¹, unos compromisos de gasto (el caso, por ejemplo, de los estudiados gastos de intervención) para los que no cuenta, muchas veces, con una financiación equivalente, surgiendo la deuda como la "solución" más viable, pero cuya cobertura aumenta, de nuevo, el gasto comprometido.

Podríamos concluir el análisis de la evolución de la distribución funcional del gasto en el nivel local de gobierno con las siguientes ideas:

1) El nivel local de gobierno, al igual que observamos para el conjunto de las Comunidades Autónomas, y de alguna forma en contra de la teoría clásica del federalismo fiscal (en concreto de lo que se esperaría de la "reaplicación" de la "teoría del federalismo fiscal" a la función asignativa musgraviana), también se está dedicando a redistribuir renta y riqueza y a intervenir en la economía⁹⁶², cuando, en un principio, serían éstas funciones más propias del nivel central.

2) El análisis de las TMA y de las TMAA (cuadro 7.10 y gráfico 7.22) nos confirma a nuestro nivel local como uno de los que más ha aumentado el gasto dedicado a la intervención económica, en comparación con el resto de niveles administrativos, a lo largo del período 1984-1998. Es llamativo que este grupo de gastos alcance, en pesetas corrientes, una TMA del 85,88 % y una TMAA del 20,12 %. Incluso medidas en pesetas constantes de 1984, estos porcentajes son aún del 36,04 % y del 13,72 %, respectivamente.

⁹⁶¹ Por ejemplo, no hace demasiado tiempo, aparecían en un periódico regional las siguientes noticias:

"todos los municipios de más de 5.000 personas tendrán que implantar la recogida selectiva de basuras...".
Cfr.: Sección nacional del DIARIO DE NAVARRA, sábado, 2 de agosto de 1997.

"La Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) critica el procedimiento que sigue el Gobierno Foral para la concesión de ayudas a la construcción de instalaciones deportivas municipales...La federación añade, además, que los plazos para adjudicar la obra y hacer el replanteo no son suficientes y afirma que se obliga a las entidades a incurrir en un elevado gasto, al exigirles el proyecto de obra en el momento de presentar la petición de ayuda, sin saber si éstas le será concedida o no...". Cfr.: Sección regional del DIARIO DE NAVARRA, miércoles, 17 de septiembre de 1997.

⁹⁶² No obstante, tanto en otros países europeos como en Estados Unidos, las entidades locales dedican porcentajes importantes de sus gastos a funciones de este tipo. Cfr.: SUAREZ PANDIELLO, J.: "La redistribución local en los países de nuestro entorno" *Papeles de Economía Española*, nº 41, 1989, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

La distribución funcional del gasto en las Administraciones Territoriales

317

3) En cuanto a las tasas registradas por los gastos de distribución y de asignación, ambas, y tanto en pesetas corrientes como constantes, son mayores que las alcanzadas por los otros niveles de gobierno. En particular, los gastos de asignación cuentan con las tasas más elevadas hasta ahora registradas: incluso medido en pesetas constantes de 1984, la TMA es del 8,11 % y la TMAA del 5,57 %.

4) Las tasas de los gastos destinados a la cobertura de la deuda pública, aunque importantes, son menores que las registradas por las otras administraciones públicas (en pesetas corrientes: TMA = 23,91 % y TMAA = 11,07 %. En pesetas constantes de 1984: TMA = 7,27 % y TMAA = 5,14 %).

CUADRO 7.10: Comparación de las TMA y TMAA según partidas específicas. Período 1984-1998*.

	TMA	TMAA
	Ptas. corrientes	Ptas. ctes. de 1984
	Ptas. corrientes	Ptas. ctes. de 1984
Gastos de asignación	25,71%	8,11%
Orden Público		
Servicios Generales	14,95%	3,11%
Gastos de Distribución	28,89%	9,59%
Prestaciones Sociales	42,48%	15,89%
Bienes Sociales	26,57%	8,51%
Redistributivos		
Educación	19,13%	5,05%
Sanidad	5,97%	-1,06%
Vivienda y Servicios Colectivos	32,19%	11,12%
		12,96%
		6,93%

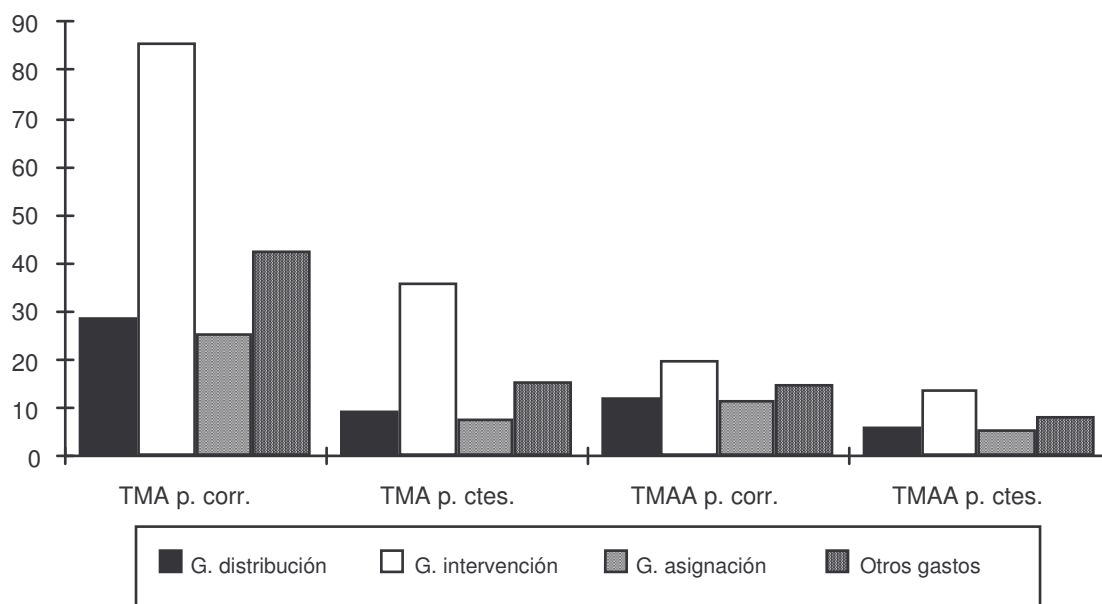
España

Gastos de	85,88%	36,04%	20,12%	13,72
Intervención Económica				%
Otros gastos	42,43%	15,87%	14,84%	8,72%
Transferencias a otras	139,55	60,96%	24,09%	17,48
AA. PP.	%			%
Deuda Pública	23,91%	7,27%	11,07%	5,14%
GASTOS TOTALES	34,68%	12,27%	13,45%	7,40%

* No resulta posible obtener las tasas correspondientes a la partida "orden público", ya que sólo existen datos disponibles a partir de 1992.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los anexos 7.11 y 7.12

Gráfico 7.22: Comparación de las TMA y TMAA en pesetas corrientes y constantes de 1984. Corporaciones Locales



Fuentes: cuadro 7.10

5) En nuestra opinión, y siguiendo una perspectiva federalista, el nivel local no está "caminando" por el sendero más adecuado. A la luz del *principio de equivalencia fiscal*⁹⁶³ ("el ámbito de los beneficios del bien público -gasto público- debe coincidir exactamente con el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la unidad de gobierno que realiza la provisión") y de la *teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción* (cuál es el tamaño óptimo de la jurisdicción que maximiza los beneficios de los ciudadanos para cada tipo de bien o servicio público) pensamos que las Corporaciones Locales, como ha quedado reflejado en la información empírica, están dedicando excesivos porcentajes de sus gastos al grupo de los mismos que venimos catalogando como de "intervención económica", cuyos beneficios es muy probable que escapen al ámbito geográfico bajo jurisdicción de este nivel de gobierno.

En la misma línea, era de esperar un mayor volumen de gastos puramente asignativos, cuyos efectos benéficos es más fácil que se circunscriban al ámbito territorial del gobierno (en este caso el local) que los ejecuta.

En el contexto que venimos desarrollando, sí que parece adecuado que las Corporaciones Locales hayan disminuido su participación en el conjunto de gastos distributivos, dada la mayor participación, en este terreno, por parte del nivel inmediatamente "superior": el autonómico. No obstante, también parece bastante "correcta" (siempre que se sostenga una opinión federalista) la reordenación producida dentro de los propios gastos redistributivos: bajada de partidas como "educación" y "sanidad" y aumento de la partida "vivienda y servicios colectivos".

No obstante, añadiendo a la situación descrita el problema del endeudamiento de este nivel de gobierno, parece obvio cuestionarse la "optimalidad" de la descentralización llevada a cabo hasta ahora hacia las administraciones locales. A la luz de la teoría del federalismo fiscal, y como ya quedó esbozado en las ideas con las que cerramos los capítulos tercero y cuarto de esta investigación, quizá sería necesario implementar una adecuada segunda fase descentralizadora en la que se traspasaran al nivel

⁹⁶³ Para una mayor profundización sobre este principio y sobre otros principios y teorías que fundamentan la elección del gobierno óptimo en la asignación de los distintos bienes y servicios públicos (en el fondo, en lo referente a las diversas partidas de gasto público) nos remitimos al capítulo primero de esta investigación.

España

local los gastos en cuya ejecución este nivel cuente realmente, y si se nos permite hablar así, con una clara ventaja comparativa. Si bien, en la implementación de esta idea surgirían, a su vez, numerosas dificultades, entre las que podríamos destacar:

- Por un lado, resultaría difícil responder a preguntas tales como: "¿Qué servicios podrían ser transferidos, finalmente, a las corporaciones locales y con qué criterios? ¿Se debería tratar de una transferencia generalizada o selectiva, considerando el tamaño de los municipios? ¿Se producirían como resultado de esa descentralización ventajas funcionales en la prestación del servicio? ¿Habría ventajas financieras?"⁹⁶⁴.

- Por otro lado, se plantearía cómo encajar todo ello en un contexto en el que existe tal multitud y heterogeneidad de entidades locales. En este sentido: "de acuerdo con el marco analítico de la teoría del federalismo fiscal, el número ideal de jurisdicciones locales sería aquel que aprovechara al máximo las economías de escala, teniendo en cuenta la dimensión espacial de los servicios públicos a suministrar y los costes inherentes a la prestación de estos servicios"⁹⁶⁵.

- En último lugar, en este segundo proceso de descentralización hacia las Corporaciones Locales habría que conjugar el papel de la Administración Central con el de las Comunidades Autónomas. En algunos casos se tratará de traspasar funciones directamente desde el nivel central, en otros desde el autonómico; sea como fuere, la misión de este último será crucial en cualquiera de ellos.

⁹⁶⁴ PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, pág. 13.

⁹⁶⁵ SUAREZ PANDIELLO, J.: "Las Haciendas Locales en la democracia: un balance", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, pág. 248.

ANEXOS AL CAPÍTULO SÉPTIMO

ANEXO 7.1

La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales no elabora la consolidación de las cifras liquidadas de gasto funcional para el nivel autonómico y realmente ello resulta bastante lógico, dada la absoluta falta de homogeneidad en la información que, respecto al gasto funcional, recibe esta Dirección General por parte de cada Comunidad Autónoma.

Gracias a la posibilidad de acceso a la liquidación de presupuestos de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas por separado^{966*}, que se encuentra disponible por parte de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales desde 1984 hasta 1998, hemos podido corroborar lo enunciado en el párrafo anterior. En este sentido, y sólo a modo de ejemplo, pasamos a comentar a continuación cómo se encuentra la presentación funcional de los gastos liquidados en algunas de nuestras Comunidades Autónomas.

Para la Comunidad Autónoma de *Andalucía*, lo que más se aproxima a una clasificación funcional del gasto, aunque sólo muy indirectamente, para el período de estudio comprendido entre 1984 y 1998, es la siguiente estructura denominada "por secciones":

Presidencia de la Junta.

Parlamento.

Deuda Pública.

Consejería de Gobernación.

Consejería de la Presidencia.

Consejería de Economía, Industria y Energía.

Consejería de Hacienda.

Consejería de Política Territorial.

Consejería de Agricultura y Pesca.

Consejería de Turismo, Comercio y Transporte.

^{966*} A modo de curiosidad, nos gustaría señalar aquí que la información sobre la liquidación de los gastos de cada Comunidad Autónoma suele ocupar entre 8 y 10 volúmenes para cada año.

España

Consejería de Trabajo y Seguridad Social.

Consejería de Salud y Consumo.

Consejería de Educación.

Consejería de Cultura.

Gastos de Diversas Consejerías.

No obstante, en esta misma Comunidad Autónoma se presentan variaciones dentro de la estructura "por secciones". Así para 1994 la presentación era:

Consejería de la Presidencia.

Parlamento de Andalucía.

Deuda Pública.

Gobernación.

Trabajo.

Economía y Hacienda.

Agricultura y Pesca.

Salud.

Educación y Ciencia.

Cultura y Medio Ambiente.

Gastos de Diversas Consejerías.

Cámara de Cuentas.

Asuntos Sociales.

A Corporaciones Locales por P.I.E.

Consejo Consultivo de Andalucía.

Obras Públicas y Transportes.

Medio Ambiente.

Industria, Comercio y Turismo.

Las restantes Comunidades Autónomas también presentan, para este período de estudio, la estructura del gasto "por secciones". No obstante, esta estructura varía, a su vez, de una Comunidad Autónoma a otra.

Para *Extremadura*, el gasto "por secciones" se desglosa en:

- Asamblea.
- Presidencia de la Junta.
- Economía y Hacienda.
- Presidencia y Trabajo.
- Agricultura y Comercio.
- Industria y Turismo.
- Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente.
- Gastos Comunes a las demás Secciones.
- Educación y Juventud.
- Bienestar Social.
- Cultura y Patrimonio.

Para *Navarra*, el gasto "por secciones" se desglosa en:

- Parlamento.
- Presidencia.
- Economía y Hacienda.
- Administración Local.
- Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
- Educación y Cultura.
- Salud.
- Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.
- Agricultura, Ganadería y Montes.
- Industria, Comercio, Turismo y Trabajo.

Bienestar Social, Deporte y Vivienda.

Para la Comunidad Autónoma de *Castilla-La Mancha* hemos encontrado, además de la tradicional estructura "por secciones", algo que se asemeja más a una liquidación funcional de gastos, si bien sólo aparece para el año 1986. El desglose de los grupos funcionales era para ese año el siguiente:

1. Dirección y servicios generales.
2. Actividades sociales y para la comunidad.
3. Regulación económica de carácter general.
4. Ordenación del territorio y creación de infraestructura básica.
5. Sector productivo agrario.
6. Sectores productivos de industria y servicios.
7. Deuda pública.

A la vista de la información recogida en este anexo, pensamos que queda suficientemente justificado el no haber presentado, en el trabajo que nos ocupa, la información consolidada para las cifras liquidadas del gasto funcional en el nivel autonómico.

ANEXO 7.2: Gastos de las Comunidades Autónomas según la "nueva" clasificación funcional. Período 1988-1998.

En m. de millones de pesetas corrientes de cada año.

	1 988	1 989	1 990	1 991	1 992	1 993	1 994
1. Servicios de carácter general	1 17,06	1 40,96	1 58,22	1 87,53	2 44,30	1 72,63	1 66,66
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	2 9,20	3 8,67	4 8,51	5 8,53	7 2,09	6 8,96	7 3,89
3. Seguridad protección y promoción social	2 70,68	3 51,13	4 26,33	4 61,90	5 00,97	4 61,58	5 15,58
4. Producción de bienes públicos de carácter social	1 .841,57	2 .232,68	2 .713,09	3 .061,88	3 .670,90	3 .601,04	3 .785,36
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	3 08,12	4 08,85	5 22,40	7 05,51	7 36,35	6 46,53	6 89,09
6. Regulación económica de carácter general	9 1,85	1 17,39	1 32,10	1 33,19	1 41,27	1 34,37	1 70,35
7. Regulación económica de sectores productivos	1 98,68	2 48,01	2 52,83	2 83,27	3 52,97	2 93,91	5 40,60

España

9.	3	4	4	4	5	8	8
Transferencias a otras AA. PP. nacionales y supranacionales	49,28	12,17	49,72	90,02	43,82	20,32	97,15
0.	6	9	1	2	2	4	5
Deuda pública	4,35	7,29	54,28	01,90	88,90	08,53	14,59
TOTAL	3	4	4	5	6	6	7
	.270,75	.047,15	.887,48	.583,73	.551,57	.607,87	.351,27

	1	1	1	1
	995	996	997	998
1.	2	2	2	2
Servicios de carácter general	07,02	23,27	48,24	89,62
2.	9	1	1	1
Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	3,66	04,15	07,41	16,14
3.	5	6	6	6
Seguridad protección y promoción social	46,23	23,79	51,76	97,65
4.	4	4	5	5
Producción de bienes públicos de carácter social	.427,83	.919,18	.104,02	.444,79
5.	7	7	7	8
Producción de bienes públicos de carácter económico	86,07	59,68	59,44	01,32
6.	1	1	1	1
Regulación económica de carácter general	56,27	65,19	75,42	97,97

329

7.	6	7	1	1
Regulación económica de sectores productivos	68,38	17,56	.102,91	.179,49
9.	7	8	9	1
Transferencias a otras AA. PP. nacionales y supranacionales	65,34	50,25	30,00	.019,56
0.	5	6	6	7
Deuda pública	68,49	63,34	72,46	23,60
TOTAL	8	9	9	1
	.219,29	.026,41	.751,66	0.470,14

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, varios años.

ANEXO 7.3: Evolución de la distribución funcional del gasto presupuestado del total de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En m. de millones de pesetas corrientes de cada año.

	1 988	1 989	1 990	1 991	1 992	1 993	1 994
Gasto	1	1	2	2	3	2	2
s de asignación	46,26	79,63	06,73	46,06	16,39	41,59	38,55
Orden Público	2 9,20	3 8,67	4 8,51	5 8,53	7 2,09	6 8,96	7 3,89
Servicios Generales	1 17,06	1 40,96	1 58,22	1 87,53	2 44,30	1 72,63	1 64,66
Gasto	2	2	3	3	4	4	4
s de Distribución	.112,25	.583,81	.139,42	.523,78	.171,87	.062,62	.300,94

España

Prestaciones Sociales	2	3	4	4	5	4	5
	70,68	51,13	26,33	61,90	00,97	61,58	15,58
Bienes Sociales Redistributivos	1	2	2	3	3	3	3
	.841,57	.232,68	.713,09	.061,88	.670,90	.601,04	.785,36
Educación	-	-	-	-	-	1	1
	-	-	-	-	-	.248,43	.301,46
Sanidad	-	-	-	-	-	1	2
	-	-	-	-	-	.878,79	.008,25
Vivienda y servicios colectivos	-	-	-	-	-	4	4
	-	-	-	-	-	73,82	75,65
Gastos de Intervención Económica	5	7	9	1	1	1	1
	98,61	74,25	37,33	.121,97	.230,59	.074,81	.400,04
Otros gastos	4	5	6	6	8	1	1
	13,63	09,46	04,00	91,92	32,72	228,85	411,74
Transferencias a otras AA.PP.	3	4	4	4	5	8	8
	49,28	12,17	49,72	90,02	43,82	20,32	97,15
Deuda Pública	6	9	1	2	2	4	5
	4,35	7,29	54,28	01,90	88,90	08,53	14,59
GASTOS TOTALES	3	4	4	5	6	6	7
	.270,75	.047,15	.887,48	.583,73	.551,57	.607,87	.351,27

	1	1	1	1
	995	996	997	998
Gastos de asignación	3	3	3	4
	00,68	27,42	55,65	05,76
Orden Público	9	1	1	1
	3,66	04,15	07,41	16,14
Servicios Generales	2	2	2	2
	07,02	23,27	48,24	89,62

331

Gasto	4	5	5	6
s de Distribución	.974,06	.542,97	.755,78	.142,44
Prestaciones Sociales	46,23	23,79	51,76	97,65
Bienes Sociales Redistributivos	.427,83	.919,18	.104,02	.444,79
Educación	.555,04	.802,09	.904,81	.059,24
Sanidad	.246,18	.436,85	.531,17	.694,59
Vivienda y servicios colectivos	26,61	80,24	68,04	90,96
Gasto	1	1	2	2
s de Intervención Económica	.610,72	.642,43	.037,77	.178,78
Otros gastos	.333,83	.513,59	.602,46	.743,16
Transferencias a otras AA.PP.	65,34	50,25	30,00	.019,56
Deuda Pública	68,49	63,34	72,46	23,60
GASTOS TOTALES	.219,29	.026,41	.751,66	0.470,14

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES :

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, varios años.

España

ANEXO 7.4: Evolución de la distribución funcional del gasto presupuestado del total de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En m. de millones de pesetas constantes del año 1988.

	1 988	1 989	1 990	1 991	1 992	1 993	1 994
Gastos de asignación	46,26	67,74	79,89	99,90	40,56	76,12	67,36
Orden Público	9,20	6,11	2,21	7,55	4,81	0,27	1,84
Servicios Generales	17,06	31,63	37,68	52,35	85,75	25,85	15,52
Gastos de Distribución	112,25	142,75	173,83	186,77	172,04	196,74	207,36
Prestaciones Sociales	70,68	27,88	70,98	75,25	80,91	36,50	61,71
Bienes Sociales Redistributivos	841,57	1084,86	1360,85	1487,51	1791,13	1625,24	1655,65
Educación	-	-	-	-	-	10,13	13,05
Sanidad	-	-	-	-	-	369,68	408,90
Vivienda y servicios colectivos	-	-	-	-	-	45,43	33,70
Gastos de Intervención Económica	98,61	22,99	15,64	11,50	35,67	83,56	82,21
Otros gastos	13,63	75,73	25,58	62,13	33,15	95,86	90,42
Transferencias a otras AA.PP.	49,28	84,88	91,33	98,10	13,49	98,03	29,40

333

Deuda	6	9	1	1	2	2	3
Pública	4,35	0,85	34,25	64,03	19,66	97,83	61,01
GASTOS	3	3	4	4	4	4	5
TOTALES	.270,75	.779,20	.252,94	.536,30	.981,42	.817,29	.157,34

	1	1	1	1
	995	996	997	998
Gastos	2	2	2	2
de asignación	00,86	11,92	25,81	51,87
Orden	6	6	6	7
Público	2,57	7,41	8,20	2,09
Servicios	1	1	1	1
Generales	38,29	44,51	57,61	79,78
Gastos	3	3	3	3
de Distribución	.322,69	.587,68	.654,46	.812,81
Prestaciones	3	4	4	4
Sociales	64,88	03,75	13,82	33,05
Bienes	2	3	3	3
Sociales	.957,80	.183,94	.240,65	.379,76
Redistributivos				
Educación	1	1	1	1
	.038,77	.166,40	.209,40	.278,24
Sanidad	1	1	1	1
	.500,45	.577,25	.607,09	.672,62
Vivienda y	4	4	4	4
servicios colectivos	18,58	40,28	24,15	28,90
Gastos	1	1	1	1
de Intervención	.075,97	.063,06	.293,82	.352,44
Económica				
Otros	8	9	1	1
gastos	91,00	79,67	.017,43	.082,04

España

Transferencias a otras AA.PP.	5	5	5	6
	11,25	50,32	90,48	32,87
Deuda Pública	3	4	4	4
	79,75	29,35	26,96	49,16
GASTOS TOTALES	5	5	6	6
	.490,51	.842,34	.191,53	.499,16

Fuentes: Elaboración propia a partir de los anexos 7.3 y 6.3

ANEXO 7.5: Tasas de crecimiento interanual (en porcentajes) del gasto presupuestado del total de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En pesetas corrientes de cada año.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gastos de asignación		2,82%	5,09%	9,02%	8,58%	23,64%	1,26%
Orden Público		2,43%	5,45%	0,66%	3,17%	4,34%	,15%
Servicios Generales		0,42%	2,24%	8,52%	0,27%	29,34%	4,62%
Gastos de Distribución		2,33%	1,50%	2,24%	8,39%	2,62%	,87%
Prestaciones Sociales		9,72%	1,42%	,34%	,46%	7,86%	1,70%
Bienes Sociales Redistributivos		1,24%	1,52%	2,86%	9,89%	1,90%	,12%

335

Educación							25%
Sanidad							,89%
Vivienda y servicios colectivos							,39%
Gastos de Intervención Económica		9,34%	1,06%	9,70%	,68%	12,66%	0,26%
Otros gastos		3,17%	8,56%	4,56%	0,35%	7,57%	4,88%
Transferencias a otras AA.PP.		8,01%	,11%	,96%	0,98%	0,84%	,37%
Deuda Pública		1,19%	8,58%	0,87%	3,09%	1,41%	5,96%
GASTOS TOTALES		3,74%	0,76%	4,25%	7,33%	,86%	1,25%

	995	996	997	998
Gastos de asignación	6,04%	,89%	,62%	4,09%
Orden Público	6,76%	1,20%	,13%	,13%
Servicios Generales	5,73%	,85%	1,18%	6,67%
Gastos de Distribución	5,65%	1,44%	,84%	,72%
Prestaciones Sociales	,94%	4,20%	,48%	,04%
Bienes Sociales Redistributivos	6,97%	1,10%	,76%	,68%

España

Educación	9,48%	5,89%	70%	11%
Sanidad	1,85%	,49%	87%	,46%
Vivienda y servicios colectivos	1,74%	,56%	1,79%	,43%
Gastos de Intervención Económica	5,05%	,97%	4,07%	,92%
Otros gastos	5,52%	3,48%	,87%	,78%
Transferencias a otras AA.PP.	14,69%	1,09%	,38%	,63%
Deuda Pública	0,47%	6,68%	,37%	,60%
GASTOS TOTALES	1,81%	,82%	,03%	,37%

Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.3

ANEXO 7.6: Tasas de crecimiento interanual (en porcentajes) del gasto presupuestado del total de las Comunidades Autónomas. Período 1988-1998. En pesetas constantes del año 1988.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gastos de asignación	-	4,68%	,25%	1,12%	0,34%	26,79%	4,98%

337

Orden								3
Público		3,66%	6,90%	2,65%	5,27%	8,28%		,11%
Servicios								
Generales		2,44%	,60%	0,66%	1,92%	32,25%		8,21%
Gastos de Distribución		4,23%	3,22%	,79%	0,80%	6,63%		,88%
Prestacio								7
nes Sociales		1,13%	3,14%	,15%	,51%	11,66%		,49%
Bienes								1
Sociales		3,21%	3,24%	,37%	2,21%	5,94%		,16%
Redistributivos								
Educación								0
Sanidad								2
Vivienda								
y servicios colectivos								3,40%
Gastos de Intervención Económica		0,78%	2,81%	1,75%	,65%	16,26%		5,35%
Otros gastos		5,01%	0,48%	,95%	2,64%	1,49%		1
Transfere								5
ncias a otras AA.PP.		0,19%	,68%	,73%	,87%	4,63%		,25%
Deuda								2
Pública		1,18%	7,77%	2,18%	3,92%	5,58%		1,22%
GASTOS								7
TOTALES		5,55%	2,54%	,66%	,81%	3,30%		,06%

	995	996	997	998
Gastos de asignación	0,02%	,51%	,55%	1,54%

España

Orden				
Público	0,69%	,75%	,17%	,71%
Servicios				
Generales	9,71%	,50%	,07%	4,06%
Gastos de Distribución	0,12%	,98%	,86%	,33%
Prestacio				
nes Sociales	,88%	0,65%	,49%	,65%
Bienes				
Sociales	1,38%	,65%	,78%	,29%
Redistributivos				
Educación	3,77%	2,29%	,69%	,69%
Sanidad	,50%	,12%	,89%	,08%
Vivienda				
y servicios colectivos	5,44%	,19%	3,66%	,12%
Gastos de Intervención Económica	,55%	1,20%	1,71%	,53%
Otros gastos	10,04%	,95%	,85%	,35%
Transfere				
ncias a otras AA.PP.	18,77%	,64%	,30%	,18%
Deuda				
Pública	,19%	3,06%	0,56%	,20%
GASTOS	,46%	,41%	,98%	,97%
TOTALES	,46%	,41%	,98%	,97%

Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.4

ANEXO 7.7: Gastos de las Corporaciones Locales según la "antigua" clasificación funcional. Período 1984-1989.

En m. de millones de pesetas corrientes de cada año.

	1 984	1 985	1 986	1 987	1 988	1 989
1. Servicios generales	2 04,05	2 55,72	2 85,54	3 30,75	4 42,84	5 20,43
3. Educación	4 8,67	4 8,94	6 3,02	6 6,85	7 7,64	1 14,44
4. Sanidad	6 9,99	7 3,09	8 8,07	8 8,09	9 1,98	9 7,38
5. Pensiones, seguridad social y servicios de asistencia social	7 5,21	8 7,43	1 03,76	1 19,13	1 42,44	1 58,18
6. Vivienda y bienestar comunitario	2 42,01	2 54,61	3 67,40	4 35,25	5 33,92	7 12,26
7. Otros servicios comunitarios y sociales	7 9,32	9 3,81	1 35,03	1 38,73	1 97,23	2 52,92
8. Servicios económicos	6 1,26	6 3,83	8 5,47	8 7,17	1 11,43	1 45,46
9. No clasificados	2 15,89	3 02,10	2 89,34	4 99,13	1. 002,22	1 .181,04

España

TOTAL	9	1.	1	1	2.	3
	96,40	179,53	.417,63	.765,09	599,70	.182,11

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES :

Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales, varios años.

ANEXO 7.8 *: Información disponible para el año 1990 sobre la distribución funcional del gasto presupuestado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Cifras de gasto en m. de millones de pesetas. Estudio desglosado por Comunidades Autónomas.

Clasificación funcional antigua	Clasificación funcional nueva
---------------------------------	-------------------------------

COMUNI	Ha	T	N	Ha	T	Nº
DADES AUTONOMAS	bitantes	otal Gasto	º Ayuntam.	bitantes	otal Gasto	Ayuntam.

341

	ANDALU	4.1	2	3	1.9	1	20
CIA		21.907	48,92	18	32.268	08,34	4
	ARAGO	18	1	1	83	6	21
N		0.209	1,43	00	8.029	2,28	5
	ASTURI	82	3	3	18	6	30
AS		5.504	5,16	6	5.811	,60	
	BALEAR	66	5	4	79.	5	17
ES		2.037	0,05	6	966	,94	
	CANARI	1.3	9	6	15	1	17
AS		91.536	5,34	9	9.776	0,73	
	CANTAB	43	2	5	89.	3	39
RIA		3.145	8,37	6	770	,30	
	CASTILL	1.3	6	7	79	3	47
A-LEON		31.510	8,33	70	3.648	5,15	3
	CASTILL	1.0	4	2	40	1	31
A-LA MANCHA		25.450	7,58	34	6.055	7,99	7
	CATALU	3.2	2	4	2.4	2	19
ÑA		78.892	24,51	49	48.167	16,48	9
	EXTREM	53	2	1	44	1	14
ADURA		3.267	2,81	29	6.502	7,20	4
	GALICIA	2.3	8	2	18	4	37
		55.651	1,98	03	7.136	,09	
	MADRID	3.9	2	5	95	5	71
		41.437	61,63	0	0.640	3,87	
	MURCIA	53	2	2	48	2	17
		7.473	5,83	5	2.085	5,50	
	NAVARR	39	2	1	0	0	0
A		7.553	6,06	31		,00	
	PAIS	1.3	1	1	50	4	33
VASCO		77.504	15,49	46	0.684	1,80	

España

RIOJA	24	1	1	2.7	0	2
	5.075	6,07	02	65	,22	
VALENCIA	2.3	1	1	87	5	17
	61.668	38,60	72	7.922	3,73	8
CEUTA	0	0	0	68.	6	1
**		,00		014	,52	
MELILLA	55.	4	1	0	0	0
**	717	,85			,00	
TOTAL	25.	1	3	10.	6	1.
	055.535	.503,04	.036	449.238	69,73	994

* La información corresponde únicamente a las entidades locales que han presentado datos a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

** Ciudades Autónomas.

Fuentes: Cifras no publicadas y proporcionadas directamente por esta Dirección General para nuestra investigación.

ANEXO 7.9 *: Información disponible para el año 1991 sobre la distribución funcional del gasto presupuestado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Cifras de gasto en m. de millones de pesetas. Estudio desglosado por Comunidades Autónomas.

Clasificación funcional antigua	Clasificación funcional nueva
---------------------------------	-------------------------------

343

COMUNID ADES AUTONOMAS	Ha bitantes	T otal Gasto	N º Ayuntam.	Ha bitantes	T otal Gasto	N º Ayuntam.
A	2.7	1	2	2.7	1	2
	88.377	69,43	20	26.446	76,79	21
	10	9	7	89	7	2
	4.281	,39	4	8.869	7,25	09
	64	3	2	38	1	3
	9.534	2,30	3	7.135	7,29	7
S	23	2	2	51	3	3
	6.159	1,98	9	5.685	5,95	1
	1.1	7	5	31	2	2
	31.136	5,79	7	5.891	1,40	2
	40	2	4	12	4	5
A	4.755	6,46	5	4.296	,85	1
	91	5	4	93	4	6
LEON	1.706	3,12	89	9.448	6,93	01
	67	3	1	64	3	4
LA MANCHA	8.046	5,10	36	9.235	1,46	09
	2.4	1	3	3.2	2	2
A	43.571	67,72	76	65.443	96,56	49
	40	1	8	54	2	1
DURA	0.158	8,17	3	8.364	7,22	65
	1.6	6	1	54	2	5
	51.880	5,46	41	4.233	0,22	3
	3.6	2	2	73	5	5
	83.759	80,62	8	2.598	1,32	8
	37	2	1	63	3	2
	9.697	0,02	6	0.794	6,76	3
	38	2	7	0	0	0
NAVARRA	5.739	7,26	9		,00	

España

PAIS	1.1	1	1	78	6	4
VASCO	48.586	02,86	05	2.380	5,47	8
RIOJA	74.	5	3	16	1	6
	203	,86	5	7.716	1,19	9
VALENCIA	1.9	1	1	1.2	7	1
	79.691	16,67	21	37.040	0,66	88
CEUTA **	0	0	0	68.	6	1
		,00		970	,39	
MELILLA **	62.	6	1	0	0	0
	569	,04			,00	
TOTAL	19.	1	2	14.	9	2
	113.847	.234,25	.058	534.543	97,72	.435

* La información corresponde únicamente a las entidades locales que han presentado datos a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

** Ciudades Autónomas.

Fuentes: Cifras no publicadas y proporcionadas directamente por esta Dirección General para nuestra investigación.

345

	1	1	1	1	1	1	1
	992	993	994	995	996	997	998
1. Servicios de carácter general	4 74,87	5 11,00	5 11,64	5 43,93	5 97,16	5 80,98	6 31,15
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	2 02,12	2 14,77	2 25,34	2 55,28	2 70,71	2 88,86	3 07,38
3. Seguridad protección y promoción social	3 35,68	3 44,83	3 50,62	3 97,35	4 35,65	4 67,21	5 22,49
4. Producción de bienes públicos de carácter social	1 .393,45	1 .420,75	1 .488,45	1 .600,26	1 .639,28	1 .811,60	2 .076,70
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	3 54,90	4 07,80	4 14,10	4 39,06	4 24,37	4 56,97	5 29,49
6. Regulación económica de carácter general	1 64,02	1 61,81	1 62,38	1 77,74	1 75,64	1 86,79	1 90,20
7. Regulación económica de sectores productivos	6 6,81	5 7,06	5 6,94	5 8,42	6 2,97	7 3,17	7 8,07

España

9.	5	5	5	6	6	8	9
Transferencias a otras Administraciones públicas nacionales y supranacionales	79,83	76,10	85,75	17,59	89,17	35,30	25,21
0.	6	6	7	5	6	6	5
Deuda pública	55,42	35,26	50,50	97,88	58,52	93,47	73,01
TOTA	4	4	4	4	4	5	5
L	.227,10	.329,38	.545,81	.687,51	.953,29	.394,35	.833,70

Fuentes: DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES :

Liquidación de presupuestos de las Corporaciones Locales, 1992-1994

Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales y Ciudades Autónomas, 1995 y 1996

Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales, 1997

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL:

Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales, 1998

ANEXO 7.11: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En m. de millones de pesetas corrientes de cada año.

347

	1	1	1	1	1	1	1
	984	985	986	987	988	989	992
Gasto	2	2	2	3	4	5	6
s de asignación	04,05	55,72	85,54	30,75	42,84	20,43	76,99
Orden	—	—	—	—	—	—	2
Público							02,12
Servici	2	2	2	3	4	5	4
os Generales	04,05	55,72	85,54	30,75	42,84	20,43	74,87
Gasto	5	5	7	8	1	1	1
s de Distribución	15,20	57,88	57,28	48,04	043,21	335,18	729,13
Presta	7	8	1	1	1	1	3
ciones Sociales	5,21	7,43	03,76	19,13	42,44	58,18	35,68
Bienes	4	4	6	7	9	1	1
Sociales	39,99	70,45	53,52	28,91	00,77	.177,00	.393,45
Redistributivos							
Educación	4	4	6	6	7	1	1
	8,67	8,94	3,02	6,85	7,64	14,44	48,57
Sanidad	6	7	8	8	9	9	1
	9,99	3,09	8,07	8,09	1,98	7,38	30,43
Vivienda y Servicios	3	3	5	5	7	9	1
Colectivos	21,33	48,42	02,43	73,98	31,15	65,18	.114,45
Gasto	6	6	8	8	1	1	5
s de Intervención	1,26	3,83	5,47	7,17	11,43	45,46	85,73
Económica							
Otros	2	3	2	4	1	1	1
gastos	15,89	02,10	89,34	99,13	.002,22	.181,04	.235,25
Transferencias a otras	4	8	2	1	4	5	5
AA.PP.	5,05	6,22	8,07	57,94	65,77	19,88	79,83
Deuda	1	1	2	3	4	5	6
Pública	31,81	78,23	13,81	12,99	86,36	86,53	55,42
Resto	3	3	4	2	5	7	—
	9,03	7,65	7,46	8,20	0,09	4,63	

España

GASTOS	9	1	1	1	2	3	4
TOTALES	96,40	.179,53	.417,63	.765,09	.599,70	.182,11	.227,10

	1	1	1	1	1	1
	993	994	995	996	997	998
Gasto	7	7	7	8	8	9
Gastos de asignación	25,77	36,98	99,21	67,87	69,84	38,53
Orden	2	2	2	2	2	3
Público	14,77	25,34	55,28	70,71	88,86	07,38
Servicios	5	5	5	5	5	6
Generales	11,00	11,64	43,93	97,16	80,98	31,15
Gasto	1	1	1	2	2	2
Gastos de Distribución	.765,58	.839,16	.997,61	.074,93	.278,81	.599,19
Prestaciones	3	3	3	4	4	5
Sociales	44,83	50,62	97,35	35,65	67,21	22,49
Bienes	1	1	1	1	1	2
Sociales	.420,75	.488,54	.600,26	.639,28	.811,60	.076,70
Redistributivos	1	1	1	1	1	1
Educación	45,53	59,80	67,47	59,98	74,34	78,99
Sanidad	1	1	1	9	1	1
	17,85	11,28	08,67	1,74	15,24	28,44
Vivienda y Servicios	1	1	1	1	1	1
Colectivos	.157,37	.217,46	.324,12	.387,56	.522,02	.769,27
Gasto	6	6	6	6	7	7
Gastos de Intervención Económica	26,67	33,42	75,22	62,80	16,93	97,76
Otros	1	1	1	1	1	1
gastos	.211,36	.336,25	.215,47	.347,69	.528,77	.498,22
Transferencias a otras	5	5	6	6	8	9
AA.PP.	76,10	85,75	17,59	89,17	35,30	25,21

Deuda	6	7	5	6	6	5
Pública	35,26	50,50	97,88	58,52	93,47	73,01
GASTOS	4	4	4	4	5	5
TOTALES	.329,38	.545,81	.687,51	.953,29	.394,35	.833,70

Fuentes: Elaboración propia a partir de anexos 7.7 y 7.10

ANEXO 7.12: Evolución de la distribución funcional del gasto liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En m. de millones de pesetas constantes del año 1984.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1992
Gastos de asignación	04,05	37,44	38,71	61,24	31,05	63,30	84,81
Orden Público	-	-	-	-	-	-	14,89
Servicios Generales	04,05	37,44	38,71	61,24	31,05	63,30	69,92
Gastos de Distribución	15,20	17,99	33,07	69,81	79,85	32,06	82,85
Prestaciones Sociales	5,21	1,18	6,74	4,09	06,48	10,42	90,80
Sociales Redistributivos	39,99	36,82	46,33	75,72	73,37	21,64	92,05
Educación	8,67	5,44	2,68	2,80	8,04	9,89	4,45

España

	6	6	7	6	6	6	7
Sanidad	9,99	7,86	3,62	9,57	8,76	7,98	4,14
Vivienda y Servicios Colectivos	3 21,33	3 23,51	4 20,02	4 53,34	5 46,57	6 73,77	6 33,46
Gastos de Intervención Económica	6 1,26	5 9,27	7 1,45	6 8,85	8 3,30	1 01,54	3 32,93
Otros gastos	2 15,89	2 80,50	2 41,88	3 94,23	7 49,21	8 24,46	7 02,13
Transferencias a otras AA.PP.	4 5,05	8 0,06	2 3,47	1 24,75	3 48,19	3 62,92	3 29,58
Deuda Pública	1 31,81	1 65,49	1 78,74	2 47,21	3 63,58	4 09,45	3 72,55
Resto	3 9,03	3 4,96	3 9,68	2 2,27	3 7,44	5 2,10	-
GASTOS TOTALES	9 96,40	1 .095,20	1 .185,11	1 .394,12	1 .943,41	2 .221,37	2 .402,72

	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998
Gastos de asignación	3 95,54	3 86,52	3 99,41	4 20,28	4 13,03	4 35,71
Orden Público	1 17,05	1 18,18	1 27,58	1 31,09	1 37,16	1 42,70
Servicios Generales	2 78,49	2 68,34	2 71,83	2 89,18	2 75,87	2 93,01
Gastos de Distribución	9 62,22	9 64,58	9 98,31	1 .004,81	1 .082,06	1 .206,68
Prestaciones Sociales	1 87,93	1 83,89	1 98,58	2 10,97	2 21,85	2 42,57

351

Bienes	7	7	7	7	8	9
Sociales	74,29	80,69	99,73	93,84	60,21	64,11
Redistributivos						
Educación	7	8	8	7	8	8
	9,31	3,81	3,69	7,47	2,78	3,10
Sanidad	6	5	5	4	5	5
	4,23	8,36	4,31	4,43	4,72	9,63
Vivienda y Servicios	6	6	6	6	7	8
Colectivos						
Gastos de Intervención Económica	3	3	3	3	3	3
	41,53	32,21	37,44	20,97	40,42	70,36
Otros gastos	6	7	6	6	7	6
	60,18	00,82	07,43	52,63	25,91	95,55
Transferencias a otras AA.PP.	3	3	3	3	3	4
	13,97	07,21	08,64	33,74	96,63	29,53
Deuda Pública	3	3	2	3	3	2
	46,21	93,61	98,79	18,90	29,28	66,02
GASTOS TOTALES	2	2	2	2	2	2
	.359,46	.384,12	.342,58	.398,69	.561,42	.708,31

Fuentes: Elaboración propia a partir de los anexos 7.11 y 6.3

ANEXO 7.13: Tasas de crecimiento interanual (en porcentajes) del gasto liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En pesetas corrientes de cada año.

	1	1	1	1	1	1	1
	984	985	986	987	988	989	992

España

Gasto	—	2	1	1	3	1	1
s de asignación	—	5,32%	1,66%	5,83%	3,89%	7,52%	0,03%
Orden	—	—	—	—	—	—	—
Público *	—	—	—	—	—	—	—
Servici	—	2	1	1	3	1	—
os Generales	—	5,32%	1,66%	5,83%	3,89%	7,52%	2,92%
Gasto	—	8	3	1	2	2	9
s de Distribución	—	,28%	5,74%	1,99%	3,01%	7,99%	,84%
Presta	—	1	1	1	1	1	3
ciones Sociales	—	6,25%	8,68%	4,81%	9,57%	1,05%	7,40%
Bienes	—	6	3	1	2	3	6
Sociales	—	,92%	8,91%	1,54%	3,58%	0,67%	,13%
Redistributivos	—	—	—	—	—	—	—
Educación	—	0	2	6	1	4	9
	—	,55%	8,77%	,08%	6,14%	7,40%	,94%
Sanidad	—	4	2	0	4	5	1
	—	,43%	0,50%	,02%	,42%	,87%	1,31%
Vivienda y Servicios	—	8	4	1	2	3	5
Colectivos	—	,43%	4,20%	4,24%	7,38%	2,01%	,16%
Gasto	—	4	3	1	2	3	1
s de Intervención	—	,20%	3,90%	,99%	7,83%	0,54%	00,89%
Económica	—	—	—	—	—	—	—
Otros	—	3	—	7	1	1	1
gastos	—	9,93%	4,22%	2,51%	00,79%	7,84%	,53%
Transf	—	9	—	4	1	1	3
erencias a otras	—	1,39%	67,44%	62,66%	94,90%	1,62%	,84%
AA.PP.	—	—	—	—	—	—	—
Deuda	—	3	1	4	5	2	3
Pública	—	5,22%	9,96%	6,39%	5,39%	0,60%	,92%
Resto	—	—	—	—	—	—	—
**	—	—	—	—	—	—	—
GAST	—	1	2	2	4	2	1
OS TOTALES	—	8,38%	0,19%	4,51%	7,28%	2,40%	0,95%

353

	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998
Gasto	7	1	8	8	0	7
s de asignación	.21%	.54%	.44%	.59%	.23%	.90%
Orden	6	4	1	6	6	6
Público	.26%	.92%	3.29%	.04%	.70%	.41%
Servici	7	0	6	9	-	8
os Generales	.61%	.13%	.31%	.79%	2.71%	.64%
Gasto	2	4	8	3	9	1
s de Distribución	.11%	.17%	.62%	.87%	.83%	4.06%
Presta	2	1	1	9	7	1
ciones Sociales	.73%	.68%	3.33%	.64%	.24%	1.83%
Bienes	1	4	7	2	1	1
Sociales	.96%	.77%	.51%	.44%	0.51%	4.63%
Redistributivos	-	9	4	-	8	2
Educación	2.05%	.81%	.80%	4.47%	.98%	.67%
Sanidad	-	-	-	-	2	-
	9.65%	5.57%	2.35%	15.58%	5.62%	1.45%
Vivienda y Servicios	3	5	8	4	9	1
Colectivos	.85%	.19%	.76%	.79%	.69%	6.24%
Gasto	6	1	6	-	8	1
s de Intervención	.99%	.08%	.60%	1.84%	.17%	1.27%
Económica	-	1	-	1	1	-
Otros	-	1	-	1	1	-
gastos	1.93%	0.31%	9.04%	0.88%	3.44%	2.00%
Transf	-	1	5	1	2	1
erencias a otras	0.64%	.68%	.44%	1.59%	1.20%	0.76%
AA.PP.	-	1	-	1	5	-
Deuda	-	1	-	1	5	-
Pública	3.08%	8.14%	20.34%	0.14%	.31%	17.37%

España

GAST	2	5	3	5	8	8
OS TOTALES	,42%	,00%	,12%	,67%	,90%	,14%

* Para la partida "orden público" sólo podemos hallar las tasas de crecimiento interanual desde 1993

** No resulta relevante el obtener las tasas de crecimiento interanual para la partida "resto" en el período 1984-1989

Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.11

ANEXO 7.14: Tasas de crecimiento interanual (en porcentajes) del gasto liquidado en el conjunto de las Corporaciones Locales. Período 1984-1998. En pesetas constantes del año 1984.

	1 984	1 985	1 986	1 987	1 988	1 989	1 992
Gasto	-	1	0	9	2	9	1
s de asignación		6,36%	,53%	,44%	6,72%	,74%	,97%
Orden	-	-	-	-	-	-	-
Público *							
Servici	-	1	0	9	2	9	-
os Generales		6,36%	,53%	,44%	6,72%	,74%	8,57%
Gasto	-	0	2	5	1	1	1
s de Distribución		,54%	2,22%	,80%	6,43%	9,52%	,82%
Presta	-	7	6	8	1	3	2
ciones Sociales		,94%	,85%	,47%	3,17%	,70%	4,26%
Bienes	-	-	2	5	1	2	-
Sociales		0,72%	5,07%	,38%	6,96%	2,02%	1,20%
Redistributivos							
Educación	-	-	1	0	9	3	1
		6,63%	5,94%	,22%	,92%	7,64%	,90%
Sanidad	-	-	8	-	-	-	3
		3,04%	,49%	5,50%	1,17%	1,14%	,02%

355

Vivienda y Servicios Colectivos	-	0,68%	2,83%	7,93%	2,057%	2,327%	-1,99%
Gastos de Intervención Económica	-	-	2,056%	-	2,364%	2,099%	2,596%
Otros gastos	-	2,993%	-	6,1377%	9,298%	1,004%	-
Transferencias a otras AA.PP.	-	7,770%	-	4,7069%	1,3160%	4,7912%	-
Deuda Pública	-	2,555%	8,01%	3,831%	4,707%	1,262%	-
Resto **	-	-	-	-	-	-	-
GASTOS TOTALES	-	9,92%	8,21%	1,764%	3,940%	1,430%	2,72%

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gastos de asignación	2,79%	-	3,33%	5,23%	-	5,49%
Orden Público	1,88%	0,97%	7,95%	2,76%	4,63%	4,04%
Servicios Generales	3,17%	-	1,30%	6,38%	-	6,21%
Gastos de Distribución	-	0,24%	3,50%	0,65%	7,69%	1,52%
Prestaciones Sociales	-	-	7,99%	6,24%	5,16%	9,34%
Bienes Sociales Redistributivos	-	0,83%	2,44%	-	8,36%	1,208%

España

	-	5	-	-	6	0
Educación	6,08%	,67%	0,14%	7,43%	,85%	,38%
	-	-	-	-	2	8
Sanidad	13,37%	,9,13%	6,95%	18,20%	,3,17%	,97%
	-	1	3	1	7	
Vivienda y Servicios Colectivos	0,43%	,23%	,64%	,54%	,55%	3,65%
Gastos de Intervención Económica	2,58%	-	1,58%	-	6,06%	8,79%
Otros gastos	-	6,16%	-	7,44%	1,23%	4,18%
Transferencias a otras AA.PP.	-	-	0	8	1	8
	4,74%	2,15%	,47%	,13%	8,84%	,30%
Deuda Pública	-	1	-	6	3	
	7,07%	3,69%	24,09%	,73%	,26%	19,21%
GASTOS TOTALES	-	1,05%	-	2,39%	6,78%	4,73%

* Para la partida "orden público" sólo podemos hallar las tasas de crecimiento interanual desde 1993

** No resulta relevante el obtener las tasas de crecimiento interanual para la partida "resto" en el período 1984-1989

Fuentes: Elaboración propia a partir del anexo 7.12

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación realizada, se han ido desgranando las conclusiones que se desprendían de los análisis previos, de tal manera que la mayoría de ellas se han mencionado ya, en cierto modo, a lo largo de la misma. La realidad es que hemos creído más conveniente incluir las deducciones del trabajo conforme se iban obteniendo. De hecho, si echamos una mirada hacia atrás, vemos que la mayoría de los capítulos acaban con un colofón en el que, de forma más bien amplia, se mencionan las conclusiones fundamentales del contenido del mismo. El objetivo de este último apartado será recoger de forma resumida, ordenada y sistemática las ideas que nos parecen más relevantes.

Los puntos neurálgicos que hemos procurado entrelazar en nuestra investigación son: las teorías del federalismo fiscal, la normativa competencial de cada uno de nuestros niveles de gobierno y la descentralización del gasto, clasificado por funciones, entre los mismos. Del estudio sistemático de todos ellos se pueden deducir los puntos que a continuación recogemos.

1) La teoría ortodoxa del federalismo fiscal (modelo Tiebout-Oates-Musgrave o modelo TOM) hace referencia a la actuación de las distintas Administraciones Públicas (central, autonómica y local) desde la doble vertiente del ingreso y del gasto. En este sentido, y según esta teoría, estos tres niveles de gobierno se repartirían la tres funciones de la Administración Pública de la siguiente forma: los tres niveles se dedicarían a facetas de asignación de bienes y servicios, y el central atendería, si no de forma exclusiva, sí de manera preponderante, las que tuvieran connotaciones distributivas o de intervención en la economía.

2) Precisamente, la vía más usual para llevar a cabo la función asignativa, por parte de las distintas administraciones, es el gasto público (objeto de estudio en este trabajo). La clasificación funcional del gasto se considera el instrumento más

España

adecuado para el análisis, dado que aquella es la única que informa claramente sobre el destino final de las distintas partidas de gasto.

No obstante, esta forma de clasificar el gasto público es una de las menos utilizadas hasta ahora, por su complejidad y por la diversa tipología clasificadora existente para cada nivel de gobierno. Todo ello crea dificultades a la hora de elaborar comparaciones entre los mismos.

3) De esta manera, para dilucidar qué nivel administrativo lleva a cabo la asignación de cada tipo de bien y servicio (función asignativa) hemos decidido reaplicar la teoría del federalismo fiscal a la propia función asignativa. A raíz de esta reaplicación podemos hablar de tres grupos de gasto: gastos puramente asignativos, gastos asignativos con connotaciones distributivas (gastos de distribución) y gastos asignativos con fines de intervención en la economía (gastos de intervención económica); recogiendo en el grupo "otros gastos" los destinados a transferencias a otras Administraciones Públicas (AA. PP.) y a la cobertura de la deuda pública.

Los gastos asignativos podrían estar en manos de los tres niveles administrativos. Los de distribución e intervención sólo en la medida que se cumplan, entre otros pero fundamentalmente: el *principio de equivalencia fiscal* ("el ámbito de los beneficios del bien público -gasto público- debe coincidir exactamente con el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la unidad de gobierno que realiza la provisión") y la *teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción* ("cuál es el tamaño óptimo de la jurisdicción que maximiza los beneficios de los ciudadanos para cada tipo de bien o servicio público").

La base de nuestro análisis ha sido establecer un cruce entre los grupos de gasto descritos y las distintas clasificaciones funcionales del gasto, cruce que aparece convenientemente explicado en el capítulo quinto.

4) No obstante, el análisis de los gastos funcionales de las distintas administraciones públicas debe tener en cuenta, además de los puntos hasta ahora expuestos, tres hechos destacables:

a) Históricamente hablando, el nivel de gobierno de más reciente creación en nuestro país es el autonómico, en cuya aparición surgieron dos grupos de Comunidades Autónomas (CC. AA.): por un lado, las forales y las que accedieron al estatuto autonómico por la vía del artículo 151 de la Constitución de 1978; por otro, las que accedieron por la vía del artículo 143.

Desde su aparición hasta la actualidad, y a pesar de los intentos de equiparación en curso, el primer grupo goza, normativamente hablando, de un abanico competencial más amplio (llega con más claridad al ámbito de los gastos distributivos) que el segundo.

b) El nivel territorial de gobierno con más "tradición" histórica en España es el local (Corporaciones Locales -CC. LL.-). Dentro del cual es amplio el número y la heterogeneidad de los entes que lo componen, destacando el municipio como "la entidad local básica de la organización territorial del Estado" (artículo 11.1 de la LRBRL).

Las competencias que la LRBRL asigna a la provincia no dejan de ser criterios genéricos, por contra de lo que ocurre para el municipio, el cual ve llegar su ámbito competencial a los gastos de distribución.

c) El conjunto de los gastos públicos de nuestro país registró su mayor crecimiento entre 1976 y 1985, durante la etapa que se ha denominado como "hacienda del bienestar". Este ritmo de crecimiento continuó entre 1986 y 1995, si bien a un ritmo menor; disminuyendo a partir de 1996 y hasta la actualidad.

Un rasgo destacable del gasto público es que, básicamente a partir de 1984, ha sido objeto de un proceso de descentralización, que sólo en los últimos años empieza a estar acompañado de un proceso equivalente por parte de los ingresos públicos.

A raíz de tal descentralización es evidente que, en términos porcentuales, la Administración Central gasta menos y las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales más. Según cifras consolidadas: en 1984 los porcentajes se distribuían: 72,6 - 14,4 - 13; en tanto que en 1994 eran: 51,6 - 31,6 - 16,8 (según la cuarta hipótesis de la descentralización).

De todo ello se desprende la necesidad de una segunda etapa de descentralización de competencias en favor de los entes locales por parte del nivel autonómico, así como desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

5) ¿Qué es lo que ha sucedido en el nivel central de gobierno entre 1984 y 1998 a raíz de la descentralización del gasto?

España

Fundamentalmente, que la Administración Central ha desorbitado el volumen de gasto dedicado a cubrir la deuda pública (amortización del principal + intereses), alcanzando éste una TMA en pesetas corrientes del 117,18 % y aumentando su importancia porcentual en 23 puntos porcentuales si comparamos 1984 con 1998.

A pesar de la descentralización, en este nivel de gobierno los gastos de distribución han mantenido prácticamente su importancia porcentual a lo largo del período de estudio, registrando una TMA del 18,33 % en pesetas corrientes.

En cambio, sí que es muy evidente la pérdida de importancia que registran tanto los gastos de asignación como los de intervención. De hecho, en pesetas corrientes, los primeros registran una TMA del 8,58 % y los segundos sólo del 4,94 %. Si bien esta pérdida es más patente si el cálculo es en pesetas constantes de 1984: la TMA es para ambos del 0,16 %.

Por último, el aumento del gasto destinado a transferencias a otras AA. PP. (fundamentalmente a CC. AA. y CC. LL.) es una primera muestra de descentralización desde el nivel central hacia los territoriales. Esta partida pasa de suponer un 6,85 % del total de gastos de la Administración Central en 1984, a representar un 11,14 % en 1998.

6) ¿En qué se ha traducido para las Comunidades Autónomas la descentralización del gasto público en el período 1988-1998?

Ante todo, es llamativo cómo el nivel autonómico en su conjunto, y aún siendo de creación relativamente reciente, ha dedicado elevados volúmenes de gasto a cubrir su deuda pública (incluso contando sólo con el endeudamiento en valores). Si en 1988 los gastos en deuda suponían sólo un 1,97 % del total de gastos, en 1998 ya alcanzan casi el 7 %. En pesetas corrientes, la TMA es del 102,45 %. Incluso en pesetas constantes de 1988, esta tasa es del 59,80 % e incluso la tasa media anual acumulativa (TMAA) es del 21,45 %.

También es evidente que las Comunidades Autónomas no se están dedicando de modo exclusivo, como predica la teoría del federalismo fiscal, a los que venimos denominando como gastos puramente asignativos (pierden importancia porcentual y cuentan con una tasa media anual de crecimiento más bien baja: TMA = 17,74 % en pesetas corrientes), sino que están jugando un papel bastante más importante en los gastos de distribución y de intervención a raíz de la descentralización.

Este hecho nos parece totalmente defendible, ya que el ámbito autonómico está "más cerca" de las necesidades de gasto de su población y puede maximizar mejor los beneficios de sus ciudadanos (teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción). No obstante, quedan pendientes análisis en los que se vea para qué partidas concretas -distributivas o de intervención- los efectos externos del gasto no sobrepasen de modo excesivo el ámbito geográfico bajo jurisdicción de la Comunidad Autónoma (principio de equivalencia fiscal) a la hora de decidir qué nivel de gobierno lleva a cabo la asignación de qué tipo de gastos.

Según lo expuesto en los párrafos anteriores, *¿podríamos hablar de descentralización de los gastos de distribución y de intervención hacia el nivel autonómico?*

- En un primer estudio de este nivel de gobierno, los gastos de distribución pierden incluso importancia porcentual comparando los años 1988 y 1998, alcanzando una TMA del 19,08 % en pesetas corrientes. Ello se debe a que la diversidad de las distintas Comunidades Autónomas se acaba compensando al tratar con cifras consolidadas de gasto.

De hecho, sí que se observa descentralización de los gastos de distribución hacia las Comunidades Autónomas con un nivel competencial amplio (las del artículo 151, la C. Foral de Navarra y el País Vasco), el cual incluye competencias en educación universitaria y no universitaria, prestaciones del INSALUD y del IMSERSO, etc. De este modo, entre 1988 y 1998 la mayoría de ellas continuaron aumentando sus porcentajes en este tipo de gastos respecto al gasto total, o al menos los mantuvieron constantes.

Todo lo contrario ocurre para las Comunidades del artículo 143: en todas ellas, a excepción de Cantabria y Baleares, disminuyen los porcentajes, respecto al gasto total, dedicados a gastos de distribución, si comparamos 1988 y 1998. No obstante, son de esperar cambios a raíz de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. Así como a raíz del nuevo sistema de financiación aprobado para el período 2002-2006 y del traspaso de la gestión del INSALUD desde la Administración Central a las 10 CC.AA. del art. 143 desde el 1 de enero de 2002.

- Por lo que respecta a los gastos de intervención, sí que se aprecia cierta descentralización de los mismos hacia el nivel autonómico en su conjunto. De hecho, incluso las cifras consolidadas arrojan unos porcentajes mayores de este grupo de

España

gastos respecto al total si comparamos 1988 con 1994. Siendo también la tasa media anual de crecimiento bastante mayor que para el nivel central: TMA en pesetas corrientes del 26,40 %.

En un análisis de las cifras por grupos de Comunidades Autónomas, son ahora las del artículo 143 las que ven aumentar la importancia porcentual de este tipo de gastos, mientras que la mayor parte de las del artículo 151 los ven disminuir.

7) Por último, ¿en qué se ha traducido para las Corporaciones Locales la descentralización del gasto público en el período 1984-1998?

De nuevo tenemos que empezar contestando a esta pregunta diciendo que los gastos destinados a la cobertura de la deuda pública (y sin olvidar que contamos sólo con el endeudamiento en valores), si bien no registran un aumento porcentual tan grande como para el nivel central y el autonómico, su tasa media anual de crecimiento alcanza porcentajes nada despreciables: 23,91 % en pesetas corrientes.

Las Corporaciones Locales tampoco se están dedicando de modo exclusivo, como predica la teoría del federalismo fiscal, a los que venimos denominando como gastos puramente asignativos, sino también a los de distribución y a los de intervención económica.

De esta forma, *¿en qué medida podemos hablar de descentralización de los distintos grupos de gasto hacia el nivel local?*

Respecto al total de gastos de las Corporaciones Locales, los gastos de distribución son los más importantes para todos los años del período. No obstante, no se puede hablar de descentralización de los mismos hacia este nivel de gobierno; de hecho, el porcentaje registrado para 1998 fue menor al alcanzado en 1984 (44,55 % frente a 51,71 %). Esta pérdida es razonable, ya que parece bastante lógico, que, en una primera fase, este tipo de gastos se haya descentralizado desde el nivel central hacia el autonómico -como ya vimos- y no hacia el local.

A pesar de todo, y dentro de este grupo de gastos, las entidades locales -sobre todo los municipios- siguen dedicando porcentajes importantes de su gasto total a la partida: "vivienda y servicios colectivos" (30,33 % en 1998 frente 32,25% en 1984), lo cual resulta "coherente", también a la luz de la teoría del federalismo fiscal. El nivel local es el que mejor conoce las necesidades de gasto en esta partida (teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción). Además, en este caso parece muy probable que los efectos benéficos no sobrepasen el ámbito geográfico bajo jurisdicción del ente local (principio de equivalencia fiscal).

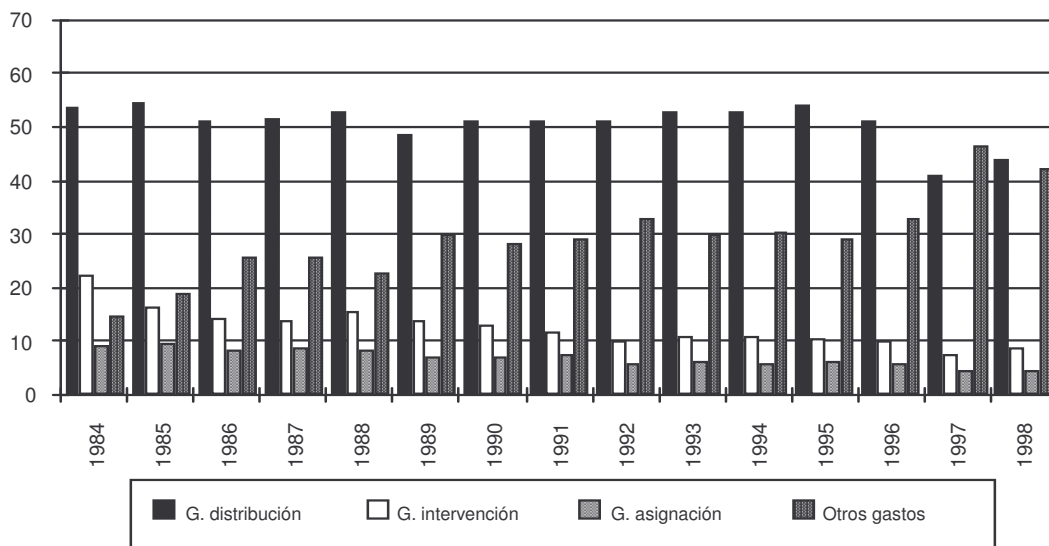
Según la normativa de la LRBRL y de la LRHL, las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales - sobre todo al municipio: tráfico, protección civil, agua, urbanismo, transporte público, alumbrado, etc. - bien pueden enmarcarse dentro de los gastos de distribución (ya analizados) y de los puramente asignativos. En este sentido, hubiera sido de esperar que, fruto de la descentralización, este último grupo de gastos (que perdió importancia en el nivel central y en el autonómico) hubiese aumentado en el nivel local entre 1984 y 1998.

No obstante, y siendo además los más "apropiados" para las Corporaciones Locales según el principio de equivalencia fiscal, la realidad empírica muestra como los gastos de asignación, aunque registran la mayor tasa media anual de crecimiento en comparación con los otros niveles de gobierno (en pesetas corrientes, la TMA es del 25,71 %), su importancia relativa respecto al total de gastos disminuye en nuestro período de estudio: pasan del 20,48 % en 1984 al 16,09 % en 1998.

Por último, los gastos de intervención económica son los que menor reflejo normativo tienen para el nivel local. Además, en un principio, según la teoría del tamaño óptimo de la jurisdicción y el principio de equivalencia fiscal, deberían estar en manos de niveles de gobierno como el central o el autonómico. A pesar de ello, y según muestra la realidad empírica, este grupo de gastos parece haberse descentralizado con claridad hacia el nivel local de gobierno: pasan de representar el 6,15 % del total de gastos en 1984, a suponer un 13,68 % en 1998; registrando una TMA del 85,88 % en pesetas corrientes.

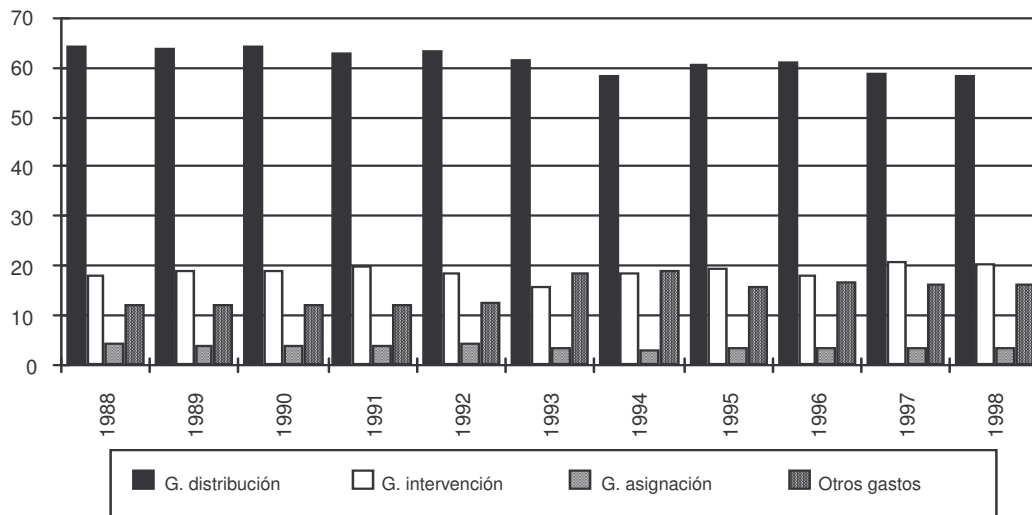
Pensamos que las ideas expuestas en los puntos 5, 6 y 7 pueden quedar resumidas, de alguna forma, en tres gráficos que, aunque recogidos ya en esta investigación en los capítulos sexto y séptimo, parece certero volver a incluirlos ahora como colofón de las conclusiones de nuestro trabajo.

Gráfico 6.9: Evolución porcentual de los grupos básicos de gasto de la Administración Central.



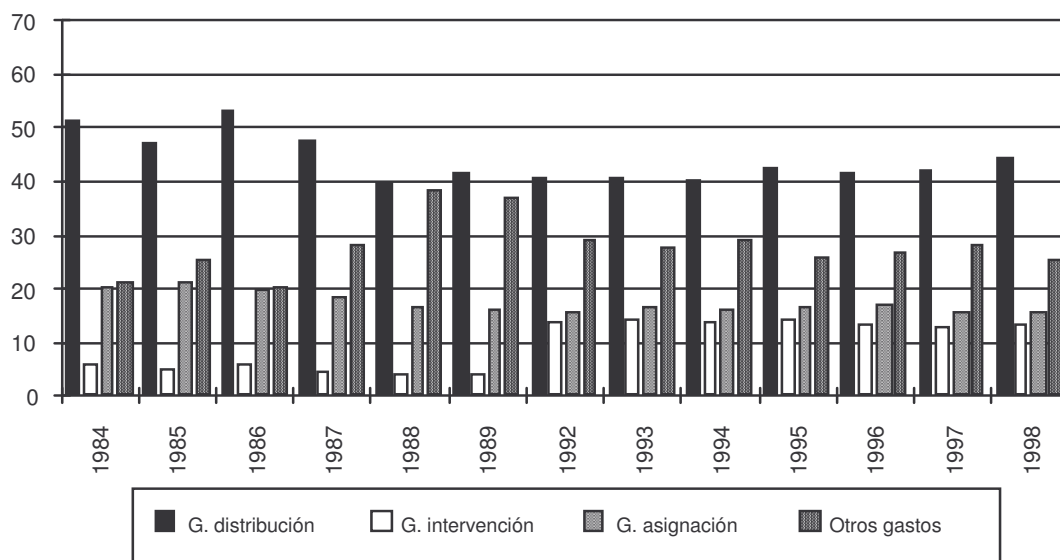
Fuentes: cuadro 6.1

Gráfico 7.9: Evolución porcentual de los grupos básicos de gasto de las Comunidades Autónomas.



Fuentes: cuadro 7.2

Gráfico 7.20: Evolución porcentual de los grupos básicos de gasto de las Corporaciones Locales.



Fuentes: cuadro 7.8

Ha quedado expuesto, hasta ahora, el estado de la cuestión en cuenta a cómo han variado los distintos grupos funcionales de gasto entre las diferentes Administraciones Públicas a raíz de la descentralización. Los juicios emitidos en esta investigación acerca de cuál es el nivel administrativo óptimo (central, autonómico o local) a la hora de llevar a cabo gastos puramente asignativos, gastos de distribución o gastos de intervención económica, se han hecho a la luz de la teoría del federalismo. No obstante, todos ellos se pueden matizar desde criterios menos "federalistas" (por ejemplo, y entre otros: García-Durán, 1996) y más a favor de que sean las Haciendas Territoriales las que ejecuten cualquier tipo de gasto, tenga o no éste connotaciones distributivas o de intervención.

Algunos autores señalan que no se ha dado en España una auténtica descentralización funcional del gasto con criterios claros de eficiencia (por ejemplo, en la línea de una "administración única", Garrido Falla, 1992), de modo que cada nivel haya recibido responsabilidades de gasto en funciones en las que de verdad tuviera ventaja comparativa. Más bien, hemos sido testigos de una descentralización

España

"geográfica", tintada, en algunos casos, de connotaciones políticas (Suárez-Pandiello, 1999) y finalmente todos los niveles gastan en todas las funciones. A raíz de lo cual, no son difíciles de entender las "inevitables" duplicidades, o incluso triplicidades de gasto, que se han generado (Barea, 1995).

Además, quizá se podría decir también que el proceso descentralizador ha quedado enmarcado en una Administración Pública que, de alguna forma, ha procurado con ello seguir la construcción del Estado del Bienestar español, pero sin reformar antes sus estructuras de provisión de los servicios públicos, introduciendo para ello la disciplina de gestión del mercado (González-Páramo y López Casanovas, 1996).

De cualquier forma, y sin negar las carencias que la descentralización del gasto público en España pudiera mostrar para el período 1984-1998 analizado, lo que no se puede negar es que nuestro país ha sido ejemplo para otros muchos a la hora de trasladar más de 20 puntos porcentuales de capacidad de gasto desde el nivel central a los inferiores de gobierno. Se ha pasado de tener un nivel autonómico prácticamente inexistente, a contar con 17 CC.AA. que han ido claramente ampliando sus competencias a lo largo del período. Incluso las CC.AA. con nivel competencial reducido, recibirán en breve la competencia oportuna para gestionar su asistencia sanitaria, habiendo recibido en los últimos años, y en su totalidad (aunque ello no queda recogido en las estadísticas de este trabajo al cerrarse en 1998) las competencias en IMSERSO y en educación. Además, la descentralización paralela en el ámbito del ingreso también ha ido mejorando a lo largo de estos 14 años, y lo hará aún más teniendo en cuenta la financiación pactada para el período 2002-2006 entre la Administración Central y las CC.AA. de régimen común.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE DE LA HOZ, J. (1980): *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Ed. Subdirección General de Documentación, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid.

AHMAD, E.; HEWITT, D. y RUGGIERO, E.: "La descentralización de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, nº 133-2/1995, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; y ZUBIRI, I. (2000): *Economía Pública I*, Ed. Ariel, Barcelona.

ALCAIDE INCHAUSTI, J.: "El gasto público en la democracia española. Los hechos", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

ALCALA AGULLO, F. (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Un análisis desde la perspectiva de la región de Murcia*, Ed. Consejería de Hacienda y Administración Pública, Murcia.

ALVAREZ RENDUELES, J. R.: "Introducción" a la versión española de BUCHANAN, J. M.: *La Hacienda Pública en un proceso democrático*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973.

ALVAREZ RENDUELES, J. R. (1974): *La dinámica del gasto público*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978): *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ed. Del Foro, Madrid.

España

ARANZADI: *Indice progresivo de legislación*, años: 1993-2001, Ed. Aranzadi, Pamplona.

ARANZADI: *Repertorio Cronológico de Legislación 1979*, marginales 1.834-3.128, Ed. Aranzadi, Pamplona.

ARANZADI: *Repertorio Cronológico de Legislación*, Volumen V 1992, marginal 2.754, Ed. Aranzadi, Pamplona.

AURRECOECHEA GUTIERREZ. J: "Las Haciendas Locales de Navarra. 1986-1994", *Boletín de Economía de Navarra*, 2ª época, nº 11-12, 1996, Ed. Servicio de Economía del Gobierno de Navarra, Pamplona.

BALLESTEROS FERNANDEZ, A. (1994): *Manual de Administración Local*, Ed. Comares, Granada.

BANCO DE ESPAÑA: *Boletín estadístico*, varios años.

BANCO DE ESPAÑA: *Informe anual*, varios años.

BANDRES MOLINE, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, monografía nº 92, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J.: "Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas", *Hacienda Pública Española*, nº 11, 1971, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J.: "Análisis del gasto autonómico: comparación con otros países", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J.: "El gasto público en las Comunidades Autónomas", en: MARTIN RETORTILLO, S. (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J.: "Los agujeros del presupuesto", *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio 1995, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J.: "El desequilibrio del Sector Público", *Papeles de Economía Española*, nº 62, 1995, Ed. Fundación Fondo para la investigación económica y social, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J. y GOMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J. y DIZY MENENDEZ, M. D. (1995): *¿Está el Estado español en crisis?*, Ed. Encuentro, Madrid.

BARRANCO VELA, R. (1993): *Creación y segregación de municipios*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

BASSOLS COMA, M. (1983): *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. (Ordenación sistemática y comparada por Instituciones y Materias)*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

BELDARRAIN GARIN, M. y otros (1996): *La autonomía fiscal en Euskal Herria*, Ed. Fundación Manu Robles-Aranguir Institutua, Bilbao.

BERGLAS, E. and PINES, D.: "Clubs, local public goods and transportation models: A synthesis", *Journal of Public Economics*, 15, 1981.

BIRD, R.M. & VAILLANCOURT, F.: *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Ed. Cambridge University Press, 2000.

BLAUG, Mark (1992): *The methodology of economics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

BOADWAY, R.W. and WILDASIN, D.E.: *Public Sector Economics*, Ed. Little, Brown and Company, Boston, 1984.

Boletín Económica de Información Comercial Española, nº 2513, septiembre de 1996.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO del 22 de abril de 1997.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO del 14 de julio de 1998.

BOLICK, C. (1994): *European Federalism: Lessons from America*, Occasional Paper 93, Ed. The Institute of Economic Affairs, London.

BORCHERDING, T. E.: "The causes of government expenditure growth: a survey of the U. S. evidence", *Journal of Public Economics*, nº 28, 1985, Ed. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

España

BORRELL FONTELLES, J.: "Evolución y tendencias del gasto público", *Hacienda Pública Española*, nº 37, 1988, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BOSCH ROCA, N.: "Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles", *Hacienda Pública Española*, monografía nº 1/1992, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BOSCH ROCA, N. y SUAREZ PANDIELLO, J.: "Tamaño del sector público y descentralización fiscal", *Revista de Economía Aplicada*, Vol. I, 3, invierno 1993, Ed. Dpto. de Estructura Económica y Economía Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

BOSCH ROCA, N. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1994): *Hacienda Local y elección pública: el caso de los municipios españoles*, Ed. Fundación BBV, Bilbao.

BRAÑA PINO, F.J. Y SERNA DE LOS MOZOS, V.M.: "La descentralización de las competencias de gasto público. Un análisis del caso español, 1979-1994", *Hacienda Pública Española*, nº 148, 1999, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BRENNAN, G. and BUCHANAN, J. M.: "Towards a tax constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, nº 8, 1978, Ed. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

BRENNAN, G. and BUCHANAN, J. M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Ed. Cambridge University Press, New York.

BRUECKNER, JAN K.: "Tastes, Skills, and Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 35, marzo 1994.

BUCHANAN, J. M.: "Federalism and Fiscal Equity", en *American Economic Review*, septiembre 1950, Ed. American Economic Association, Illinois.

BUCHANAN, J. M.: "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, febrero 1965, pp. 1-14; v.c. en : *Hacienda Pública Española* , nº 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BUCHANAN, J. M.: "Who should distribute what in a Federal System", en H.M. Hochman y G.E. Peterson (eds.). *Redistribution through public choice*, Columbia University Press, 1974; v.c. en *Hacienda Pública Española*, 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. and WAGNER, R. E. (1977): *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*, Ed. Academic Press, Nueva York.

BURGESS, M. and GAGNON, ALAIN-G.: *Comparative Federalism and Federation*, ed. Harvester Wheatsheaf, Great Britain, 1993.

CALONGE, A. y otros (1995): *Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias*, Ed. Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid.

CALLE SAIZ, R. (1996): *Hacienda Pública Española. Financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

CAMERON, D. R.: "The Expansion of the Public Economy: a Comparative Analysis", *The American Political of Science Review*, December 1978.

CARAMES VIEITEZ, L. (1994): *Introducción a la Hacienda Local y Autonómica*, Ed. Civitas, Madrid.

CARPIO GARCIA, M.: *Hacienda Positiva y Hacienda Normativa* (Dentro del Proyecto Docente presentado al concurso de Cátedra de Hacienda Pública en la UAM), diciembre, 1989.

CARPIO GARCIA, M.: "La armonización de los gastos públicos en la Comunidad Europea: exigencias para el Gasto Público español", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3, 1991, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

CARPIO GARCIA, M.: *La financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y la corresponsabilidad fiscal*, Universidad Autónoma de Madrid, febrero 1994, mimeo.

CARPIO GARCIA, M.: "Las Haciendas Locales y el período de suficiencia financiera", Universidad Autónoma de Madrid, febrero 1994, mimeo.

CARRILLO BARROSO, E. (1991): *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 97, Madrid.

CARRILLO BARROSO, E.: *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 97, Madrid, 1991.

CASADO OLLERO, G. (1981): *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, Granada.

España

CASTELLS OLIVERES, A.: "Una nota sobre la descentralización del gasto público entre los distintos niveles de gobierno en España" *Investigaciones Económicas*, Vol. X, nº 3, Septiembre 1986, Ed. Fundación Empresa Pública, Madrid.

CASTELLS OLIVERES, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ed. Ariel, Barcelona.

CASTELLS OLIVERES, A.: "El proceso de descentralización del sector público en España", *Hacienda Pública Española*, nº 110-111, 1988, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

CASTELLS OLIVERES, A. (1991): *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

CASTILLO VALERO, J. S. y GIL JIMENEZ, F. J.: "La competencia del Municipio en la España Autonómica: Referencia a su Financiación", en *XVIII Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Toledo, 1992, mimeo.

CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS (2001): *Leyes Tributarias*, Ed. Centro de Estudios Financieros, hojas intercambiables, actualización a 30 de septiembre.

COMIN, F. (1988): *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

COMIN, F.: "Evolución histórica del Gasto Público", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

CORONA, J. F. (1994): *Lecturas de Hacienda Pública*, Ed. Minerva, Madrid.

CORONA, J. F. y DIAZ, A. (1994): *Teoría básica de la Hacienda Pública*, Ed. Ariel, Barcelona.

COSCULLUELA MONTANER, L.: "La determinación constitucional de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en: VV. AA.: *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, I*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

COSCULLUELA MONTANER y otros (1992): *Código de Legislación de Régimen Local*, Ed. Civitas, Madrid.

CUÑADO AUSIN, G. (1993): *Aproximación sistemática al análisis del gasto público y su control*, Colección Tesis Doctorales, nº 165/93, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACION LOCAL: *Cierre de Cuentas de las Entidades Locales de Navarra*, Ejercicios 1986-1993, Ed. Gobierno de Navarra.

DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA Y COYUNTURA DE LA FUNDACION FIES (director: Julio ALCAIDE): "Anexo Estadístico. Años 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

DIARIO ABC, Sección Actualidad Gráfica, martes, 11 de junio de 1996.

DIARIO DE NAVARRA, Sección Nacional: "El pacto de austeridad de las autonomías será difícil de cumplir", miércoles, 6 de agosto de 1997.

DIARIO DE NAVARRA, Sección Nacional: "Isabel Tocino apremia a que se acabe la cultura de «usar y tirar»", sábado, 2 de agosto de 1997.

DIARIO DE NAVARRA, Sección Racional: "La FNMC critica el sistema de ayudas a construcciones deportivas", miércoles, 17 de septiembre de 1997.

DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales*, varios años, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, Ejercicios 1988-1996, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, varios años.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Ejercicio 1997, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1998.

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Ejercicios 1998 y 1999, Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, varios años.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, Ejercicios 1988-1996, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, varios años.

España

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Ejercicio 1997, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1999.

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Ejercicio 1998, Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de Presupuestos de las Corporaciones Locales*, Ejercicios 1984-1994, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, varios años.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales y Ciudades Autónomas*. Ejercicios 1995 y 1996. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, varios años.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1997*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1999.

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1998*. Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000.

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1999 (Avance de la Administración General)*. Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2001.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1998*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, varios años.

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Censo de entes 2000. Sector Público Autonómico y Ciudades Autónomas*, Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000.

DIRECCION GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL: *Censo de entes 2001. Sector Público Local*. Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 2001.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: *Las Haciendas Territoriales en cifras. Ejercicios 1994 y 1995*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1997.

DIZY MENENDEZ, D.: *¿Por qué nos preocupa el gasto público?*, monografía nº 2, abril, 1996, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid.

DOMINGO SOLANS, E.: En prólogo a *Federalismo Fiscal* de Oates, W.E. (1972), Ed. Harcourt Brace Javanovich, Nueva York; v.c. en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

ECHART ORUS, N.: "La alternativa al Estado del Bienestar", *Nuestro Tiempo*, nº 475 (enero/febrero) 1994, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona.

EDITORIAL: "España, un país de pequeños municipios", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 17, Noviembre/Diciembre, año 1992, Madrid.

EDITORIAL: "El Gobierno apuesta por un mayor protagonismo de las administraciones locales", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 30, Enero/Febrero, año 1995, Madrid.

EDITORIAL: "El pacto local estará presente en la campaña electoral", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 33, Diciembre, año 1995, Madrid.

EDITORIAL: "La unidad de acción es el principal valor y fuerza de la Federación", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 33, Diciembre, año 1995, Madrid.

EDITORIAL: "¿Cómo gastan las corporaciones locales?", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 34, Mayo, año 1996, Madrid.

EDITORIAL: "La Ley reguladora de las haciendas locales. Una vieja aspiración", *Catastro*, nº 1, año 1989, Ed. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Subdirección General de Estudios y Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

EDITORIAL: "Artículos de la ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, modificados por la ley 42/1994, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Orden Social", *Catastro*, nº 24, año 1995, Ed. Centro de Gestión Catastral y

España

Cooperación Tributaria. Subdirección General de Estudios y Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

EDO HERNANDEZ, V.; PABLOS ESCOBAR, L. de; VALIÑO CASTRO, A.: "Las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

EGUIAGARAY UCELAY, J. M. (1992): en presentación a *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

EGUIAGARAY UCELAY, J. M. (1993): "El Pacto Autonómico", en *Organización Territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 4, Ed. David L. Sills, New York, 1968; v.c. en Ed. Aguilar, Madrid, 1974.

ENTRENA CUESTA, R.: "El marco constitucional de la provincia y sus competencias", en: VV. AA.: *La Provincia*. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Ed. Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Granada, Granada, 1985.

ESTEVEZ CEPEDA, E.: "El endeudamiento de las Corporaciones Locales: perfil histórico y tendencias en curso", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 8/1992, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

EZQUIAGA, I.: "La dinámica financiera de las Comunidades Autónomas", *Análisis Local*. Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales, nº 2, sep.-oct. 1995, Ed. Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

EZQUIAGA, I.: "Gestión financiera y endeudamiento en las Corporaciones Locales", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

FABADO I ALFONSO, E. (1991): *Auditoria de Economía, Eficiencia y Eficacia en el Sector Público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*, Ed. Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona.

FEARON, G.: "Endogenous Public Sector Budgeting: To Centralize or not?", Paper presented at the 50th International Atlantic Economic Conference, 15-18 de octubre, 2000, Charleston, South Carolina, USA.

FERNANDEZ GOMEZ, N. (1993): *La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

FERRANDO BADIA, J. (1986): *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid.

FERREIRO LAPATZA, J. J. (1985): *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

FISICO CABAÑAS, J. M.: "El estado actual del endeudamiento de las Corporaciones Locales", *Cuadernos de Información Económica*, nº 90, septiembre 1994, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

FISMAN, R. & GATTI, R.: "Decentralization and corruption: Cross-Country and cross-State evidence", World Bank, mimeo, septiembre 1999.

FONT I LLOVET, T.: "Las competencias locales", en: VV. AA.: *Informe sobre el Gobierno Local*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

FONT I LLOVET, T.: "1995: El estado del Gobierno Local", Anuario del Gobierno Local 1995, Ed. Marcial Pons, Madrid.

FONTANA, J. (1980): *La Hacienda en la Historia de España 1700-1931*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FRIEDMAN, Milton (1953): *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago. Traducción castellana de Raimundo Ortega: *Ensayos sobre Economía Positiva*, Ed. Gredos, Madrid, 1967.

FUENTES QUINTANA, E.: *El déficit público de la democracia española*, Discurso pronunciado en su investidura de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 5 de noviembre de 1996.

GALLO, MAX (1971): *Historia de la España franquista*, Ed. Ruedo Ibérico, Francia. Versión original: *Histoire de l'Espagne franquiste* por Robert Laffont, París.

España

GARCIA ALVAREZ-REMENTERIA, E.: *Los fondos estructurales de la Comunidad Europea. Un análisis del impacto del FEDER sobre el desarrollo regional con especial referencia a Andalucía*, tesis doctoral leída el 25 de febrero de 1994 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Navarra.

GARCIA DE ENTERRIA, E. (1958): *Problemas actuales de régimen local*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés", *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 117, mayo-junio 1961, Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, E. (1972): *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, E. (1985): *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Ed. Civitas, Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, E. y ESCALANTE, J. A. (1995): *Código de las leyes Administrativas*, Ed. Civitas, Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, E. y ESCALANTE, J. A. (1996): *Código de las leyes Administrativas. Anexo de actualización*, Ed. Civitas, Madrid.

GARCIA DELGADO, J. L.: "Nacionalismo económico e intervención estatal", en: SANCHEZ-ALBORNOZ, N. (1985): *La modernización económica de España, 1830-1930*, Ed. Alianza, Madrid.

GARCIA FERNANDEZ, J. (1983): *El origen del municipio constitucional*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

GARCIA FERRANDO, F. y OTROS (1994): *La conciencia nacional y regional en la España de las Autonomías*, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

GARCIA-DURAN, J. A.: "Están cambiando las reglas", en VV. AA.: *Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid, diciembre, 1996.

GARCIA-DURAN, J. A.; RECIO FIGUEIRAS, E.; VINTRO I CASTELLS, E.: "El Gobierno Local ante el desarrollo y las perspectivas del Estado del Bienestar", en: *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1997.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P. y PENDAS GARCIA, B. (1985): *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Ed. Praxis, Barcelona.

GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, E.: "La reforma de la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, Madrid.

GONZALEZ PUEYO, J.: "Sistema de recursos locales y garantía constitucional de suficiencia financiera", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M.: "Estado de bienestar y opinión pública", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M.: "Gasto social y crecimiento económico en el Estado del Bienestar", *Hacienda Pública Española*, monografía 2/1994, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M.: "Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada", *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio 1995, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M. y RAYMOND BARA, J. L.: "¿Por qué tiende a crecer el gasto público?", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M. y UTRILLA, A.: "El gasto público: una panorámica", *Hacienda Pública Española*, nº 120/121 - 1/2 1992, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J. M. y LOPEZ CASASNOVAS, G.: *El Gasto Público: problemas actuales y perspectivas*, Documentos de trabajo, nº 122/1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

GOODSPEED, T. J.: "A Re-Examination of the use of Ability to Pay Taxes by local Governments", en *Journal of Public Economics*, nº 38, 1989.

GOODSPEED, T. J.: *Principios de federalismo fiscal* ; v.c. de Pilar Antolín (1991) en Cuadernos de Economía y Finanzas, Ed. Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.

España

GUAITA, A. (1975): *División territorial y descentralización*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

GUTIERREZ LLAMAS, A. (1991): *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Murcia, Ed. Civitas, Madrid.

HEIL, J. B.: "The Search for Leviathan Revisited", *Public Finance Quarterly*, Vol. 19, nº 3, julio 1991.

HICKS, Ursula k.: *Public Finance*, 2ª ed., James Nisbet and the Cambridge University Press, Londres, 1955.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Boletín de información estadística del sector público. Notas metodológicas. 1989*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, varios años, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Ejercicios 1984-1998, Madrid.

JAEN GARCIA, M. y MOLINA MORALES, A.: "El proceso de descentralización del gasto público en España", *Hacienda Pública Española*, nº 137-2/1996, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

JIMENEZ ARIAS, M. DEL C.; LAGOS RODRIGUEZ, M. G.: "La Hacienda en los Estatutos de Autonomía. El caso de Castilla-La Mancha", en *XVIII Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Toledo, 1992, mimeo.

JOULFAIAN, D. and MARLOW, M. L.: "Government size and decentralization: evidence from disaggregated data", *Southern Economic Journal*, abril 1990, Ed. Southern Economic Association, Oklahoma.

LAGARES CALVO, M: "Niveles de cobertura del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

LARKEY, P. D.; STOLP, C. and WINER, M.: "Why does Government growth?", en T. C. Miller (Ed.), *Public Sector Performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984; v. c.: *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986.

LASHERAS, M.A.: en prólogo a *El papel económico del Estado* de STIGLITZ, J.E. et al., Ed. Arnold Heertje, pág. 7; v.c. en Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

LINARES y MARTIN DE ROSALES, J. (1981): *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas Españolas*, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

LINARES y MARTIN DE ROSALES, J. y RODRIGUEZ CATIVIELA, E. J. (1984): *El impuesto sobre el valor añadido y las Comunidades Autónomas*, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

LOPEZ CASASNOVAS, G. y WAGSTAFF, A.: "Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria", *Moneda y Crédito*, nº 196, 1993, Ed. Fundación Central Hispano, Madrid.

LOPEZ GUERRA, L. (1987): *Constitución Española*, Ed. Tecnos, Madrid.

LOPEZ LOPEZ, M.T. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2000): *Lecciones sobre el Sector Público Español*, Ed. Civitas, Madrid.

LOPEZ RODO, L. (1984): *Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Abella, Madrid.

LYBECK, J. A. and HENREKSON, M. (1988): *Explaining the growth of government*, Ed. Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam.

LYBECK, J. A.: "Comparing government growth rates: The non-institutional vs. the institutional approach", en: LYBECK y HENREKSON (eds): *Explaining the Growth of Government*, Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam, 1988.

LLISET BORRELL, F. (1986): *Manual de Derecho Local*, Ed. Abella, Madrid.

MACHLUP, Fritz: "Positive and Normative Economics" en HELLBRONER, Robert L. (ed.): *Economic Means and Social Ends*, Ed. Prentice-Hall, New Jersey, 1969.

MANCUR OLSON, JR.: "The principle of «fiscal equivalence»: The division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, mayo 1969, Ed. American Economic Association, Illinois.

España

MAÑEZ VINDEL, G.: "El control como elemento de racionalización en los procesos de asignación y gestión de recursos", *Cuadernos de Actualidad*, nº 4, 1995, año VI, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MARTIN MATEO, R. (1987): *Entes Locales Complejos*, Ed. Trivium, Madrid.

MARTIN-RETORTILLO, S. (1973): *Descentralización Administrativa y organización política*, tomos I y II, Ed. Alfaguara, Madrid.

MARTIN-RETORTILLO y otros (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

MARTINEZ GARCIA-MONCO, A. (1996): *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Ed. Lex Nova, Valladolid.

MARTINEZ LAFUENTE, A. (1983): *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J. L. (1992): *Descentralización y Administración Local*, Ed. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid.

McKEAN, R.: *Public Spending*, Economic Handbook Series, Ed. McGraw-Hill, Los Angeles, 1968.

McLURE, Ch.: "El punto de vista norteamericano sobre el desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios entre niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, nº 128 - 1/1994, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MEDEL CAMARA, B. y DOMINGUEZ MARTINEZ, J. M.: "Descentralización fiscal y crecimiento del sector público: teoría, comparación internacional y evidencia empírica", *Hacienda Pública Española*, monografía nº 2, 1994, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MEILAN GIL, J. L.: "Autonomías y descentralización local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 241 enero-marzo, 1989, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

MELGUIZO SANCHEZ, A. : "La reforma de las Haciendas Locales", *Economistas*, nº 35 Extraordinario, 1988, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

MELQUIZO SANCHEZ, A. (1989): *Federalismo Fiscal. Una «guía de lectura» para un programa de investigación actual*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 74, Madrid.

MELQUIZO SANCHEZ, A.; UTRILLA DE LA HOZ, A.: *El Federalismo Fiscal en Europa*, documentos de trabajo, nº 49/1989, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

MENGO, E.: "¿Estado de Bienestar o Estado de Beneficencia?", *Política Económica y las reformas estructurales de la economía española*, diciembre 1993, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colección Informes y Documentos, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, años: 1991-1993.

MIÑANA SIMÓ, J.S.: "Fiscal Decentralization in Europe", artículo presentado en el VI Encuentro de Economía Pública, 4-5 de febrero de 1999, Oviedo.

MIR I BAGO, J. (1991): *El sistema español de Competencias Locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

MOLERO GARCÍA, J.C.: "Analysis of the decentralization of public spending in Spain", *Public Finance and Management*, I (4), 2001.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Federalismo fiscal e incremento del gasto: el caso de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "Endeudamiento autonómico y convergencia de la economía española", *Cuadernos de Información Económica*, nº 90, septiembre de 1994, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1993): *Financiación Autonómica y Corresponsabilidad fiscal en España*, Ed. Fundación BBV, Bilbao.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ed. Ariel, Barcelona.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y ZUBIRI, I.: "La financiación de las Comunidades Autónomas: balance y propuestas de reforma", *Documentos de trabajo*,

España

nº 124, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Asociación Española de Economía Pública (AEP), Madrid.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo", *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Monografía: "Balance económico de las autonomías", *Papeles de Economía Española*, nº 51, 1992, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Monografía: "Economía y Hacienda de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 59, 1994, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Monografía: "Corresponsabilidad Fiscal", *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, Ed. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, Madrid.

Monografía sobre la economía regional para los años 1994 y 1995, *Cuadernos de Información Económica*, nº 110/111, mayo-junio 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

MONTERO GARCIA, F. (1983): *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España (1889-1902)*, Ed. Consejo Superior de investigaciones científicas, Madrid.

MONTESINOS JULVE, V. y ORON MORATAL, G. (1991): *Presupuestos y contabilidad de las entidades locales*, Ed. Tecnos, Madrid.

MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español*, Ed. Civitas, Madrid.

MUCHOZ MACHADO, S. (1982): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Ed. Civitas, Madrid.

MUELLER, D. C.: "The growth of government: A public choice perspective", *IMF Staff Papers*, nº 34, 1987.

MUELLER, D. C. (1993): *The Public Choice Approach to Politics*, Ed. Edward Elgar, USA.

MUELLER, D. C. and MURRELL, P.: "Interest groups and the size of government", *Public Choice*, nº 48, 1986.

MUSGRAVE, R. A.: *The theory of Public Finance*, ed. McGraw-Hill, New York, 1959; v.c.: *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid, 1967.

MUSGRAVE, R. A.: "Teorías del federalismo fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 35, 1975, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública, teórica y aplicada*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.

MYHRMAN, J.: "Introduction: reflections on the growth of government", *Journal of Public Economics*, nº 28, 1985, Ed. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

NAVARRO PEREZ, J. L. (1991): *Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre) (Comentarios y Jurisprudencia)*, Ed. Comares, Granada.

NIETO GARCIA, A.: "La organización local vigente: uniformismo y variedad" en: MARTIN-RETORTILLO, S. (1973): *Descentralización Administrativa y organización política*, tomos II, Ed. Alfaguara, Madrid.

NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Ed. Aldine Atherton, Chicago.

OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal*, Ed. Harcourt Brace Javanovich, Nueva York; v.c. en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

OATES, W. E.: "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, nº 75, 1985, Ed. American Economic Association, Illinois.

OATES, W. E.: "On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 24, julio 1988.

OATES, W. E.: "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, septiembre 1999.

OCDE: *Perspectives économiques de L'OCDE*, nº 69, junio 2001.

OLANO FERNANDEZ, C.: "La problemática financiera de las Corporaciones Locales", *Análisis Local. Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, nº 2, sep.-oct. 1995, Ed. Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

ORTEGA, L. (1988): *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

España

PAGE, E. C. (1991): *Localism and Centralism in Europe*, Ed. Oxford University Press, New York.

PANIZA, U.: "Decentralization as a mechanism to prevent secession", *Economic Notes*, Vol. 27, nº 2, Ed. Banca Monte Dei Paschi di Siena SpA, 1998.

PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico de la Administración Local*, Ed. Ariel, Barcelona.

PAREJO ALFONSO, L. : "Autonomía Local y Hacienda Local", *Catastro*, nº 11, año 1992, Ed. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Subdirección General de Estudios y Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L.: "La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la Administración Local en el conjunto de las Administraciones Públicas", en: *Anuario del Gobierno Local 1995*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

PAREJO, L.; SOSA WAGNER, F.; LEAL MALDONADO, J. : "¿Es posible la reordenación del mapa municipal?", *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 17, Noviembre/Diciembre, año 1992, Madrid.

PASTOR, S.: "A propósito de la eficacia del gasto público. Notas sobre una asignatura pendiente del sector público español", *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 680, abril 1990, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

PEACOCK y WISEMAN (1967): *The Growth of Public Expenditure in the U. K.* (second edition), Ed. George Allen and Unwin, Londres.

PEÑA DIEZ, J.F.: "Las administraciones territoriales en el contexto de las administraciones públicas", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

PEDRAJA CHAPARRO, F.: "Presente y futuro de la financiación autonómica común", *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

PEREZ GARCIA, F.: "Haciendas Locales: dimensión, competencias y recursos", *Economistas*, nº 65, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

PIGOU, ARTHUR C. (1947): *Hacienda Pública*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

POMMEREHNE, Werner W.: "The empirical relevance of comparative institutional analysis", *European Economic Review*, nº 34, 1990, Ed. Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam.

POSADA, A. (1982): *Evolución legislativa del Régimen local en España 1812-1909*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

QIAN, Y. & WEINGAST, B.R.: "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4., 1997.

QUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO, T.: "Pasado, presente y futuro de las corporaciones locales", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 241, enero-marzo 1989, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

QUIROGA DE ABARCA, J.M. (1994): *Centralización y descentralización administrativas y delegado del gobierno*, Ed. Dykinson, Madrid.

Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2, 1985, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991): *Estado, privatización y bienestar*, Ed. Fuhem, Madrid.

ROSSELLÓ VILLALONGA, J.: "Non-Institutional Federalism in Spain", *Working Paper*, No. 4, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.; LOPEZ LABORDA, J.: "Hacia un nuevo modelo de financiación Autonómica (Comentarios al Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas)", en: *Informe Comunidades Autónomas 1994*, director: Eliseo Aja, Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

SAAVEDRA, J.: "Seguimos concibiendo el Pacto Local como una necesidad" *Bando*, Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas, nº 30, Enero/Febrero, año 1995, Madrid.

SALINAS SANCHEZ, J. (1991): *Economía política del federalismo fiscal español*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 100, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

SANCHEZ MALDONADO, J. S.: "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, Madrid.

España

SANCHEZ MORON, M. (1990): *La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Ed. Civitas, Madrid.

SANCHEZ REVENGA, J. (1989): *Presupuestos Generales del Estado y Aspectos básicos del Presupuesto general de las CEE*, Ed. Ariel, Barcelona.

SCOTCHMER, S. and WOODERS, M.: "Competitive equilibrium and the core in club economies with nonanonymous crowding", *Journal of Public Economics*, 34, 1987.

SEABRIGHT, Paul: "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model" *European Economic Review*, nº 40, enero 1996, Ed. Elsevier Science Publishers, North-Holland, Amsterdam.

SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002*, Ed. Ministerio de Hacienda, 2001.

SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, DIRECCION GENERAL DE ACCION ECONOMICA TERRITORIAL: *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1994*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995.

SERRA, N. (1993): "Organización territorial del Estado en España", en *Organización Territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

SERRANO TRIANA, A. (1983): *La utilidad de la noción de Servicio Público y la crisis del Estado del Bienestar*, Ed. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid.

SEVILLA SEGURA, J.V.(2001): *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica , Barcelona.

SIMON DE TOBALINA, J. L. de (1981): *El Estado Autonómico y sus matices federales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

SOLE VILLALONGA, G. (director): *Historia del Banco de Crédito Local de España 1925-1975*, Ed. Banco de Crédito Local de España, Madrid, 1975-1976.

SOLE VILLALONGA, G.: "Las Haciendas Locales en la Ley de Bases del Estatuto", *Revista de Estudios de la Vida Local*, Año XXXV, nº 192, octubre - diciembre 1976, Madrid.

SOSA WAGNER, F.; DE MIGUEL GARCIA, P. (1985): *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

SUAREZ PANDIELLO, J.: "La redistribución local en los países de nuestro entorno" *Papeles de Economía Española*, nº 41, 1989, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

SUAREZ PANDIELLO, J.: "A propósito de la Hacienda Municipal española", *Revista de Economía Pública*, nº 9, 1990, Ed. Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.

SUAREZ PANDIELLO, J.: "Las Haciendas Locales en la democracia: un balance", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

SUAREZ PANDIELLO, J.: "Fiscal Federalism in Spain. Decentralisation: An Unfinished Task", en: FOSSATI, A. y PANELLA, G. (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*, Ed. Routledge, Londres.

SUAREZ SUAREZ, A.-S. (1986): *El control o fiscalización del Sector Público. Auditorias de eficiencia*, Ed. Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid.

SUBDIRECCION GENERAL DE ECONOMIA INTERNACIONAL: "El crecimiento del sector público y la evolución de los indicadores sociales", *Boletín Económico de INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA*, nº 2513, del 9 al 15 de septiembre de 1996, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

TAMAMES, R. (1995): *La Economía Española 1975-1995*, Ed. Temas de Hoy, Madrid.

TANZI, V.: "Tendencias generales del gasto público en los países industriales", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

TARSCHYS, D.: "The Growth of Public Expenditures: Nine Models of Explanation" *Scandinavian Political Studies*, vol. 10/1975. Cfr.: v.c.: *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3 / 1979.

TEDDE DE LORCA, P.: "El gasto público en España (1875-1906): un análisis comparativo con las economías europeas", *Hacienda Pública Española*, nº 69, 1981, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

España

TERMES CARRERO, R. (director) (1996): *Libro Blanco sobre el papel del Estado en la Economía Española*, Ed. Instituto Superior de Estudios Empresariales, Madrid.

TIEBOUT, Ch. M.: "Una teoría económica de la descentralización fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 35, 1975, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

TIEBOUT, Ch. M.: "A pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 1956; v.c. en *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

TORRES COBO, F. (1990): *El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 89, Madrid.

TORRES COBO, F.: "Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Actualidad*, nº 3, 1995, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

TULLOCK, G.: Comentarios a "Local decentralization and the theory of optimal government" de Jerome Rothenberg del Instituto Tecnológico de Massachusetts, en: MARGOLIS, J.: *The analysis of public output*, Ed. National Bureau of Economic Research, New York, 1970.

UTRILLA DE LA HOZ, A.: "Descentralización fiscal y mecanismos de nivelación en el modelo de financiación autonómica", *Economistas*, nº 64, 1995, Ed. Colegio de Economistas de Madrid.

VALLE, V.: "El control del gasto público", *Papeles de Economía Española*, nº 37, 1988, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

VALLE, V.: "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española", *Papeles de Economía Española*, nº 41, 1989, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

VALLE, V.: "El Gasto Público en España: algunas reflexiones globales", en: ALBI IBAÑEZ, E., Dirección y Coordinación: *La Hacienda Pública en la Democracia*, Estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana, Ed. Ariel, Barcelona, 1990.

VALLE, V.: "La Hacienda Pública de la democracia española", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1996, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

VALLÉS GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A.: "La descentralización del gasto público. Aragón en el contexto nacional", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 16, junio 2000.

VALLINA Y VELARDE, J.L. de la (1964): *Transferencia de funciones administrativas*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

VELILLA LUCINI, P. (1993): *El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos*, Ed. Fundación BBV, Bilbao.

VILLAVERDE CASTRO, J. (1991): *Los desequilibrios regionales en España*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

VV. AA. (1982): *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

VV. AA. (1991): *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Régimen Local*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

VV. AA.: "The Public Sector: Issues for the 1990", OCDE, 1990; en: "La Revisión del Sector Público en los 90", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1, 1992, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

VV. AA. (1992): *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

VV. AA. (1993): *El Estado Autonómico*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

VV. AA. (1993): *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Ed. Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, Santiago de Compostela.

VV. AA. (1994): *La ejecución del gasto público: procedimientos y control*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

España

VV. AA. (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, compilado y revisado por: Joaquín ROMANO VELASCO, Ed. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid, Salamanca.

VV. AA. (1996): *Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Ed. Círculo de Empresarios, Madrid, diciembre.

VV. AA. (1997): *Financing Decentralized Expenditures*, Ed. Ehtisham Ahmad, Brookfield.

WILDAVSKY, A.: "La teoría de la limitación del gasto", *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

ZAPICO GOÑI, E.: "Presupuesto por programas versus incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, Ed. Fundación Fondo para la investigación económica y social, Madrid.

ZAX, J. S.: "Is there a Leviathan in your neighborhood?", *American Economic Review*, junio 1989, Ed. American Economic Association, Illinois.

ZUBIRI, I.: "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal", *Revista de Economía Pública*, nº 1, 1988, Ed. Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.