

LAS HACIENDAS TERRITORIALES EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMIAS

Javier SUAREZ PANDIELLO

INTRODUCCION

Es de sobra conocido cómo a finales de la década de los setenta tuvo lugar el comienzo de un ambicioso proceso de descentralización política y económica, cuyo hecho más novedoso, y a la vez determinante, fue la instauración de un nuevo nivel territorial de administración (comunidades autónomas, en adelante, CC.AA.), llamado a mejorar la gestión de los recursos públicos por su mayor proximidad a los administrados y a asumir un cada vez más importante papel político en la articulación institucional del nuevo Estado democrático.

Del mismo modo, era intención de los diseñadores del nuevo escenario administrativo profundizar hacia abajo en el modelo descentralizador, dotando de mayores competencias y recursos a los niveles locales de gobierno, a fin de evitar la sustitución del centralismo estatal por un posible centralismo de nuevo cuño radicado en las capitales de las nacientes y pujantes comunidades autónomas.

La idea de la descentralización, coherente desde el punto de vista hacendístico con la distinta dimensión espacial de los bienes y servicios suministrados por las administraciones públicas (en adelante AA.PP.), tuvo desde sus orígenes un marco de referencia cuantitativa más o menos consensuado, cual era alcanzar al final del proceso de transferencias competenciales de arriba abajo una distribución del gasto público que dejara en manos del nivel central de gobierno únicamente la gestión del 50 por 100 de aquél, repartiéndose el resto por partes iguales las CC.AA. y las corporaciones locales (en adelante CC.LL.).

Incorporados de lleno a la década de los noventa, puede ser éste un buen momento para hacer balance del camino avanzado y para pasar revista a las principales disfunciones que pudieran haberse generado en un proceso cuyos resultados no parecen haber respondido plenamente a las ex-

pectativas iniciales en términos de desarrollo político y económico del modelo.

Concretamente, en el primer apartado se ofrece una descripción general del sector público administrativo desde una óptica exclusivamente territorial. En particular, se presenta una serie de magnitudes de gastos, ingresos y endeudamiento de las AA.PP. españolas, con su correspondiente desglose territorial, referentes a la década de los ochenta.

El segundo está referido a las haciendas autonómicas, realizándose una breve descripción del marco legal en el que se mueven y un análisis de sus cifras relativas a un reciente período temporal.

Un tercer apartado está destinado al nivel local de la administración, sobre la base de un esquema análogo al utilizado para las CC.AA. en la sección anterior.

El cuarto presenta algunos datos globales de interés en sentido territorial, cuales son el esfuerzo fiscal realizado en cada región —obtenido por adición de los impuestos pagados por sus residentes a los distintos niveles de la Administración— y la inversión territorializada, también incorporando a las diferentes administraciones públicas.

Finalmente, el trabajo concluye con un apartado destinado a resumir las principales conclusiones alcanzadas, esbozar algunos cabos sueltos y sugerir posibles líneas de reforma.

En cuanto a las fuentes estadísticas, la dispersión y la heterogeneidad siguen siendo, por desgracia, características presentes en los datos referentes al sector público español, hasta el punto de que resulta, en no pocas ocasiones, extremadamente laborioso encontrar cifras oficiales metodológicamente homogéneas y estadísticamente fiables para analizar rigurosamente el comportamiento de las administraciones públicas.

Es por ello por lo que los datos ofrecidos en este trabajo provienen de fuentes muy diversas, aun

cuando mayoritariamente son datos oficiales. En concreto, los datos fiscales y de gasto público utilizados en la serie temporal a la que se hace referencia en el siguiente apartado proceden de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1990). Por su parte, las CC.AA. son estudiadas sobre la base de las cifras suministradas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT, 1990), y las CC.LL. a partir de datos del Banco de Crédito Local de España (BCLE, 1991). Las cifras referentes a la inversión pública territorializada proceden de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial (MAP, 1990), y los datos relativos al PIB regionalizado son los estimados por la Fundación FIES (1990). Es preciso indicar, por último, que he intentado utilizar datos procedentes de presupuestos liquidados, mejor que preventivos, por razones obvias. Esto no fue posible en el caso de las CC.AA., por no disponer de las liquidaciones correspondientes al año 1989, último para el que existen datos liquidados a escala de corporaciones locales.

I. DATOS Y CIFRAS. DESCRIPCION GENERAL

En este apartado, se pretende realizar una excursión panorámica a la luz de las cifras referentes a las AA.PP. territoriales durante la década de los ochenta. Para ello, analizaremos el proceso de descentralización, excluyendo, por su carácter distorsionante, los datos de la seguridad social.

Concretamente, el primer epígrafe se destina a la evolución del lado del gasto desde una perspectiva consolidada; es decir, excluyendo las transferencias internas entre administraciones.

En el segundo epígrafe, se estudia la estructura territorial de los ingresos públicos, con especial referencia a la descentralización de los ingresos fiscales.

Por último, el tercer epígrafe se dedica a analizar el endeudamiento de las distintas AA.PP. según los saldos vivos al final de cada período.

1. Gastos

Los cuadros núms. 1 y 2 exponen la evolución de los gastos no financieros de las AA.PP. españolas a lo largo de la década de los ochenta.

Concretamente, los citados cuadros nos muestran cómo el proceso de descentralización fiscal en nuestro país se ha desarrollado en dos etapas, un primer período de *expansión* del sector público administrativo (entre 1980 y 1984), cuyo gasto total consolidado en relación al PIB (excluida la seguridad social) aumenta alrededor de un 35 por 100, y un segundo de *contención* (1985-1989), marcado por el objetivo de controlar el déficit público.

Con todo, esta década tiene como protagonista principal, en lo que a gasto público se refiere, al nivel autonómico de gobierno (único con un crecimiento sostenido durante todos los años), el cual pasa prácticamente de la nada a gestionar un volumen de gasto que supone aproximadamente un

CUADRO NUM. 1
GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GASTO TOTAL NO FINANCIERO										
AA.PP.-S.S.	19,56	20,56	22,50	23,49	23,85	26,30	25,98	24,90	24,78	25,73
AA.CC.-S.S.	16,29	16,57	17,15	17,29	16,35	17,40	17,09	15,99	15,46	15,66
CC.AA.	0,07	0,60	1,35	2,15	3,35	4,28	4,58	4,74	4,98	5,59
CC.LL.	3,20	3,39	4,00	4,05	4,15	4,62	4,31	4,17	4,34	4,48
GASTO CORRIENTE										
AA.PP.-S.S.	16,22	16,51	17,41	18,60	19,39	20,50	20,29	19,89	19,39	19,67
AA.CC.-S.S.	13,57	13,33	13,58	13,80	13,80	14,31	14,20	13,48	12,92	12,87
CC.AA.	0,05	0,46	0,97	1,66	2,47	2,85	3,07	3,33	3,38	3,63
CC.LL.	2,60	2,72	2,86	3,14	3,12	3,34	3,02	3,08	3,09	3,17
GASTO DE CAPITAL										
AA.PP.-S.S.	3,34	4,05	5,09	4,89	4,46	5,80	5,69	5,01	5,39	6,06
AA.CC.-S.S.	2,72	3,24	3,57	3,49	2,55	3,09	2,89	2,51	2,54	2,79
CC.AA.	0,02	0,14	0,38	0,49	0,88	1,43	1,51	1,41	1,60	1,96
CC.LL.	0,60	0,67	1,14	0,91	1,03	1,28	1,29	1,09	1,25	1,31

Fuente: IGAE (1990).

CUADRO NUM. 2
GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Indices)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GASTO TOTAL NO FINANCIERO										
AA.PP.-S.S.	100,00	105,11	115,03	120,09	121,93	134,46	132,82	127,30	126,69	131,54
AA.CC.-S.S.	100,00	101,72	105,28	106,14	100,37	106,81	104,91	98,16	94,90	96,13
CC.AA.	100,00	857,14	1.928,57	3.071,43	4.785,71	6.114,29	6.542,86	6.771,43	7.114,29	7.985,71
CC.LL.	100,00	105,94	125,00	126,56	129,69	144,38	134,69	130,31	135,63	140,00
GASTO CORRIENTE										
AA.PP.-S.S.	100,00	101,79	107,34	114,67	119,54	126,39	125,09	122,63	119,54	121,27
AA.CC.-S.S.	100,00	98,23	100,07	101,69	101,69	105,45	104,64	99,34	95,21	94,84
CC.AA.	100,00	920,00	1.940,00	3.320,00	4.940,00	5.700,00	6.140,00	6.660,00	6.760,00	7.260,00
CC.LL.	100,00	104,62	110,00	120,77	120,00	128,46	116,15	118,46	118,85	121,92
GASTO DE CAPITAL										
AA.PP.-S.S.	100,00	121,26	152,40	146,41	133,53	173,65	170,36	150,00	161,38	181,44
AA.CC.-S.S.	100,00	119,12	131,25	128,31	93,75	113,60	106,25	92,28	93,38	102,57
CC.AA.	100,00	700,00	1.900,00	2.450,00	4.400,00	7.150,00	7.550,00	7.050,00	8.000,00	9.800,00
CC.LL.	100,00	111,67	190,00	151,67	171,67	213,33	215,00	181,67	208,33	218,33

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1990).

6 por 100 del PIB, sin incluir las transferencias concedidas a otras administraciones. El lento ritmo de traspaso de competencias en favor de las CC.AA. tomadas en su conjunto (sin perjuicio de la mayor celeridad del proceso en algunas comunidades individualmente consideradas) podría explicar el distinto comportamiento de este nivel de gobierno durante este período. En efecto, el goteo de competencias a gestionar por las CC.AA. traería consigo la necesidad de incrementar el volumen de gasto destinado a ocuparse de las nuevas tareas asumidas.

Por el contrario, las CC.LL., cuyos niveles competenciales no han sufrido notables variaciones, presentan una evolución bastante paralela a la del conjunto de las AA.PP., quizá por su fuerte dependencia financiera en los años analizados de las ayudas del Estado central.

Por último, la evolución de las cifras correspondientes al nivel central de gobierno no parece haber respondido a las expectativas generadas por el proceso de descentralización, por cuanto el gasto gestionado por las AA.PP. centrales en relación al PIB apenas desciende medio punto porcentual, frente al avance de casi seis puntos en el gasto autonómico. Estos datos parecen sugerir que más que un proceso de descentralización del gasto público pudieran haberse producido ciertos solapamientos o duplicidades en la prestación de algunos servicios, en los cuales, a pesar de haber sido transferidas a las CC.AA. las competencias relevantes, se habría mantenido, al menos parcialmente, un cierto volumen de gasto estatal. Este argumento podría ser corroborado por el hecho de que

los datos presentados excluyen explícitamente el gasto de los organismos de la seguridad social (particularmente importantes en momentos de crisis económica, sobre todo cuando los procesos de reconversión industrial van acompañados de jubilaciones anticipadas para evitar pérdidas traumáticas de empleo) y se centran exclusivamente en el ámbito territorial.

Finalmente, el análisis de la estructura cualitativa del gasto público pone de manifiesto la mayor vocación inversora de los entes subcentrales, dada la mayor proporción que destinan a los gastos de capital, hecho este perfectamente coherente con los postulados teóricos del federalismo fiscal, que atribuyen a estos niveles de gobierno funciones básicamente asignativas y, por tanto, las definen como haciendas fundamentalmente suministradoras de servicios públicos.

2. Ingresos

Los cuadros núms. 3 y 4 muestran el crecimiento de las principales partidas de ingresos (no financieros) de las AA.PP. (excluida, como siempre, la seguridad social) a lo largo de los años ochenta.

Así, se observa cómo el peso de los ingresos tributarios en relación al PIB ha aumentado constantemente durante toda la década, hasta alcanzar en 1989 un valor superior en más de un 60 por 100 al de 1980, incremento debido principal aunque no exclusivamente al desarrollo de la fiscalidad estatal. En este sentido, la presión fiscal directa se ha visto acrecentada tanto por el desarrollo normativo en materia, fundamentalmente, de IRPF (Ley de

CUADRO NUM. 3
INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS FISCALES										
AA.PP.-S.S.	13,91	14,74	14,78	16,58	17,54	18,19	19,01	20,96	21,13	22,68
AA.CC.-S.S.	12,08	12,28	11,84	13,42	13,69	14,03	15,56	17,41	17,21	18,60
CC.AA.	0,01	0,15	0,53	0,57	1,05	1,26	0,98	1,06	1,30	1,40
CC.LL.	1,82	2,31	2,41	2,59	2,80	2,90	2,47	2,49	2,62	2,68
TRANSFERENCIAS CORRIENTES										
CC.AA.	0,06	0,37	0,59	1,14	1,50	1,97	2,37	3,13	3,12	3,18
CC.LL.	0,86	0,86	0,99	1,31	1,44	1,40	1,63	1,69	1,75	1,82
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL										
CC.AA.	0,03	0,07	0,07	0,28	0,65	0,74	0,75	0,67	0,52	0,76
CC.LL.	0,20	0,26	0,30	0,23	0,45	0,29	0,32	0,28	0,32	0,30
TOTAL TRANSFERENCIAS										
CC.AA.	0,09	0,44	0,66	1,42	2,15	2,71	3,12	3,80	3,64	3,94
CC.LL.	1,06	1,12	1,29	1,54	1,89	1,69	1,95	1,97	2,07	2,12

Fuente: IGAE (1990).

CUADRO NUM. 4
INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Indices)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS FISCALES										
AA.PP.-S.S.	100,00	101,06	106,25	119,19	126,10	130,77	136,66	150,68	151,91	163,05
AA.CC.-S.S.	100,00	101,02	98,01	111,09	113,33	116,14	128,81	144,12	142,47	153,97
CC.AA.	100,00	115,00	5.300,00	5.700,00	10.500,00	12.600,00	9.800,00	10.600,00	13.000,00	14.000,00
CC.LL.	100,00	101,27	132,42	142,31	153,85	159,34	135,71	136,81	143,96	147,25
TRANSFERENCIAS CORRIENTES										
CC.AA.	100,00	106,17	983,33	1.900,00	2.500,00	3.283,33	3.950,00	5.216,67	5.200,00	5.300,00
CC.LL.	100,00	101,00	115,12	152,33	167,44	162,79	189,53	196,51	203,49	211,63
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL										
CC.AA.	100,00	102,33	233,33	933,33	2.166,67	2.466,67	2.500,00	2.233,33	1.733,33	2.533,33
CC.LL.	100,00	101,30	150,00	115,00	225,00	145,00	160,00	140,00	160,00	150,00
TOTAL TRANSFERENCIAS										
CC.AA.	100,00	104,89	733,33	1.577,78	2.388,89	3.011,11	3.466,67	4.222,22	4.044,44	4.377,78
CC.LL.	100,00	101,06	121,70	145,28	178,30	159,43	183,96	185,85	195,28	200,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1990).

Activos Financieros o Ley de Reforma Parcial del Impuesto) como, consecuentemente, por los éxitos, siquiera sea parciales y limitados, en la lucha contra el fraude. La implantación, en 1986, del IVA supuso igualmente, además de una mejora indudable en la racionalización de la imposición indirecta, tanto en la esfera interna como en la fiscalidad del comercio internacional, un componente más de apoyo institucional a la citada persecución de las bolsas de fraude, al permitir ensayar fórmulas de control cruzado de actividades anteriormente imposibles de verificar.

Por lo que se refiere a la fiscalidad local, los resultados son también miméticos de los del nivel central, si bien con algunas matizaciones. Así, puede observarse el corte que la recaudación tributaria de las CC.LL. sufre en 1986 respecto a los años anteriores, corte debido fundamentalmente a la incidencia que la aplicación del IVA en la esfera estatal tiene sobre los tributos locales. Concretamente, la implantación del IVA supone eliminar del sistema tributario local la mayor parte de los hechos gravados en el entonces vigente impuesto sobre gastos suntuarios, además de algunos tributos

provinciales como el recargo sobre el ITE o el canon sobre la producción de energía eléctrica. En cualquier caso, y también en la esfera local, medidas normativas como la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales de 1983 (declarada inconstitucional en sus principales innovaciones posteriormente), o la ya más reciente Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, han permitido incrementos sustanciales en la presión fiscal, básicamente debido a la ampliación de la autonomía de las autoridades locales en materia de fijación de tipos en los impuestos de su competencia.

Finalmente, y por lo que se refiere al nivel autonómico, es aquí donde el desarrollo de la estructura tributaria ha sido más limitado. El cuadro número 3 nos muestra cómo, frente al crecimiento del volumen de gasto gestionado por las CC.AA. puesto de manifiesto en el apartado anterior, los ingresos fiscales de este nivel de la Administración no llegan a alcanzar en 1989 el 1,5 por 100 del PIB (cantidad todavía inferior si excluyéramos los tributos recaudados al amparo del Régimen Foral de la Comunidad Autónoma de Navarra), y provienen casi exclusivamente de *tributos cedidos* por el Estado a las CC.AA., tales como los impuestos sobre el patrimonio, sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, o las tasas y exacciones sobre el juego, sobre los cuales mantiene el nivel central la capacidad normativa. Al igual que en el traspaso de competencias de gasto, el proceso de cesión de tributos a las CC.AA. no fue homogéneo en el tiempo para los distintos territorios. Sin embargo, el descenso en la fiscalidad autonómica registrado en 1986 tiene como explicación la ya citada implantación del IVA en el sistema tributario estatal, lo que supuso la desaparición del impuesto sobre el lujo recaudado en destino, tributo éste susceptible de cesión a las CC.AA. y que, efectivamente, había sido cedido a algunas de ellas.

Las restricciones legales a la implantación de tributos en el campo autonómico y la inelasticidad de los destinados a la financiación local han hecho, en la práctica, depender la financiación de los niveles subcentrales de gobierno de las ayudas estatales en forma efectiva de *transferencias* (corrientes y de capital), aun cuando nominalmente las respectivas leyes de financiación hablen de la existencia de sendas *participaciones en impuestos* del Estado. Sin perjuicio de comentarios posteriores, la articulación del sistema de participaciones en forma de fondos globales de financiación, distribuidos sobre la base de determinadas variables presuntamente indicativas de necesidades de gasto (o, en

su caso, de esfuerzo fiscal), sin atender más que residual y parcialmente a la recaudación efectiva de los tributos participados en los distintos territorios, explica por qué, *de facto*, es éste un sistema de transferencias intergubernamentales incondicionadas, a las que eventualmente se añaden otras transferencias sometidas a condición (fundamentalmente, transferencias de capital).

El cuadro núm. 3 muestra también la evolución cuantitativa de las transferencias en términos relativos (porcentaje del PIB). En él se ve cómo las CC.LL. han visto duplicar las transferencias recibidas en 1989 respecto a 1980 y cómo las recibidas por las CC.AA. casi alcanzan en 1989 el 4 por 100 del PIB y sirven para cubrir, aproximadamente, el 65 por 100 de sus gastos totales.

3. Endeudamiento

Los cuadros núms. 5 y 6 ofrecen datos relativos al endeudamiento de las AA.PP. en el período de referencia.

Concretamente, la primera parte del cuadro número 5 muestra la evolución del déficit de las distintas AA.PP. con relación al PIB (incluida, en este caso, la seguridad social) en términos de necesidad de financiación; es decir, calculando para cada año la diferencia entre ingresos y gastos por operaciones corrientes y de capital, excluidas las financieras. Se observa cómo el déficit es una característica permanente a lo largo de toda la década en las AA.PP. tomadas en su conjunto, si bien su peso cuantitativo se ve sustancialmente alterado a partir de 1986, fecha en que la política de contención del déficit por parte del gobierno central comienza a mostrarse más decidida y efectiva.

Por lo que se refiere a los entes territoriales, la evolución es más dispar, fruto sin duda de la dependencia financiera del nivel central de gobierno y del propio ritmo del proceso de descentralización. Probablemente, un análisis desagregado del comportamiento presupuestario de los distintos entes sugeriría la incidencia de factores políticos tales como la concordancia o discordancia ideológica entre los gobiernos local o regional y estatal como posibles factores influyentes, aunque no determinantes, en este tipo de conductas (1).

La segunda parte del cuadro núm. 5 y el cuadro número 6 suministran información acerca de los saldos vivos del endeudamiento de las AA.PP. a final de cada período en relación al PIB. La fuente de la que se han extraído los datos (IGAE, 1990) no desglosa el endeudamiento entre CC.AA. y

CUADRO NUM. 5
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DEFICIT (Necesidad de financiación)										
AA.PP.	-2,65	-3,93	-5,62	-4,82	-5,27	-6,95	-6,01	-3,15	-3,26	-2,71
AA.CC.	-2,64	-3,82	-4,97	-4,63	-5,21	-6,31	-5,26	-3,16	-2,91	-2,10
CC.AA.	0,03	-0,02	-0,18	-0,21	-0,25	-0,38	-0,51	0,06	-0,27	-0,41
CC.LL.	-0,04	-0,09	-0,47	0,02	0,19	-0,26	-0,24	-0,05	-0,08	-0,20
DEUDA (Saldos vivos a final del período)										
AA.PP.	18,65	24,74	31,60	40,59	39,10	44,66	44,86	45,24	41,44	42,71
AA.TT.	2,44	2,88	3,32	3,41	3,33	3,64	4,03	4,04	4,41	6,28
AA.CC.	16,20	21,86	28,28	37,18	35,77	41,02	40,83	41,19	37,03	36,43

Fuente: IGAE (1990).

CUADRO NUM. 6
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
Deuda (Indices)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
AA.PP.	100,00	132,65	169,44	217,64	209,65	239,46	240,54	242,57	222,20	229,01
AA.TT.	100,00	118,03	136,07	139,75	136,48	149,18	165,16	165,57	180,74	257,38
AA.CC.	100,00	134,94	174,57	229,51	220,80	253,21	252,04	254,26	228,58	224,88

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1990).

CC.LL. Es por ello por lo que aparecen refundidas las cifras correspondientes a los dos bloques de entes territoriales.

El crecimiento de la deuda de las AA.PP. ha sido explosivo en los primeros años de la década, hasta el punto de duplicarse en términos relativos entre 1980 y 1983. La posterior utilización de una figura como los *pagarés del Tesoro*, que pasó a monopolizar, tras la Ley de Activos Financieros, la opacidad fiscal en el campo financiero, permitió al Estado central rebajar considerablemente la carga por intereses de su deuda, lo cual probablemente haya revertido con posterioridad en una menor necesidad de financiación y, en última instancia, en menores niveles de endeudamiento. Sin entrar a juzgar lo que pudiera tener de competencia desleal o de incentivo al fraude fiscal, este monopolio legal del dinero negro pudiera haber contribuido notablemente a aliviar un problema que parecía inabordable en 1983. Esta vía fue también ensayada, no sin polémica incorporada, por la Comunidad Autónoma del País Vasco por medio de la utilización de los *pagarés forales*.

La reciente aparición de la *deuda pública especial* como fórmula de blanqueo de recursos ocultos a los ojos inspectores de la Administración tributaria, ante la entrada en vigor en 1992 del nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas, es un supuesto de reincidencia en el sentido apuntado.

Por el contrario, la deuda de los entes territoriales ha venido siguiendo una senda monótonicamente creciente a lo largo de la década estudiada, hasta el extremo de constituir, hoy en día, uno de los principales puntos de preocupación financiera para el conjunto de las AA.PP. La excesiva dependencia incorporada a los sistemas de financiación de estos entes (salvo los de régimen foral, como se comentará más adelante) hace que, en momentos de restricción del gasto público central coherentes con el objetivo de controlar el déficit, las finanzas ordinarias de los entes subcentrales puedan resentirse si las ayudas estatales son insuficientes para atender las demandas de gasto de los ciudadanos. El escaso coste político que, a corto plazo, tiene el recurso al crédito puede llevar, como parece haber sido el caso, a que los gobiernos subcentrales tiendan a cubrir por estos medios sus carencias de financiación. El resultado de este tipo de comportamientos podría hacer peligrar el objetivo de eliminar el déficit conjunto de las AA.PP. Nótese, en este sentido, que el cuadro núm. 6 muestra cómo en 1989 el índice de crecimiento relativo de la deuda (saldos vivos a final del período en relación al PIB, respecto a idéntico indicador referido al año 1980) para los entes territoriales supera al del nivel central de la Administración, a pesar de las diferencias en el volumen de gasto público gestionado (sobre todo si incluimos la seguridad social, como es el caso, y las transferencias intergubernamentales).

II. LAS HACIENDAS AUTONOMICAS

Una vez expuesto el marco general del comportamiento de las AA.PP. durante la década de los ochenta, en este apartado se presenta sucintamente el estado de las finanzas de las CC.AA. a finales de dicha década.

Previamente, dedicaré un primer epígrafe a resumir el marco legal en el que se debe encuadrar la hacienda del nivel autonómico de gobierno, sin ánimo exhaustivo y con el único objetivo de presentar las claves imprescindibles para la comprensión del sistema.

En el segundo epígrafe mostraré las principales cifras en materia de gastos, ingresos y endeudamiento de las CC.AA. españolas, separadamente y agrupadas por bloques homogéneos, sobre la base de los datos aportados por los respectivos presupuestos referidos al año 1989 y extraídos de DGCHT (1990).

1. El marco legal

La creación *ex-novo* de la Administración autonómica, como respuesta a demandas territoriales de distinta intensidad, generó como primera consecuencia, desde los inicios del proceso, un escenario fuertemente heterogéneo, tanto en lo relativo al ritmo de asunción de competencias por las distintas CC.AA. como al techo de dichas competencias y, consecuentemente, al sistema de financiación.

En este sentido, la Constitución comenzó por reconocer unos especiales derechos históricos reivindicados por dos CC.AA. (País Vasco y Navarra), que vieron así garantizado constitucionalmente un modelo de financiación (foral) diferente al del resto de las comunidades, y basado en dos conceptos: los *tributos concertados* y el *cupo*. El sistema consiste básicamente, y como es de sobra conocido, en la potestad atribuida a los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra de recaudar la práctica totalidad de los tributos cuyos hechos imponible radican en dichos territorios (tributos concertados) y posteriormente realizar una aportación anual (cupo) al sostenimiento de las cargas estatales. Es importante reseñar que, en el caso del País Vasco, independientemente del hecho de que la capacidad legislativa radica en el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y es ella la que debe aportar el cupo, son las diputaciones forales (entes locales) quienes recaudan los tributos concertados, y de ahí que la contabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País

Vasco presente valores nulos para los capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos y comparativamente muy elevados en lo que respecta a las transferencias corrientes (2).

La propia Constitución establecía igualmente dos vías de acceso a la autonomía territorial: una *vía rápida* para las llamadas comunidades históricas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), comunidades todas ellas caracterizadas por haber tenido aprobado, o al menos encaminado, un Estatuto de Autonomía en el anterior régimen democrático de los años treinta que les permitía acceder, en un plazo relativamente inmediato, a gestionar competencias tales como la educación o la sanidad, y una *vía lenta* para el resto de CC.AA., las cuales debían conformarse en una primera etapa con gestionar servicios públicos de menor peso cuantitativo durante un período mínimo de cinco años, antes de plantearse el acceso a las competencias plenas descentralizables. Es, por tanto, la Constitución, bien a través del artículo 151 (*vía rápida*) o del 143 (*vía lenta*), la norma básica para el comienzo del desarrollo autonómico, norma que debió ser seguida por los correspondientes estatutos de autonomía.

Por lo que se refiere a la financiación de este nuevo nivel de gobierno, al margen de las CC.AA. de régimen foral ya citadas, es también la Constitución la primera norma en sentar bases o principios de regulación. En concreto, la Constitución contiene principios (3) como los de equidad, autonomía o solidaridad que serán posteriormente inspiradores de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que regula las finanzas de las CC.AA. de régimen común, las cuales descansan, básicamente, en dos recursos principales: los *tributos cedidos*, cuya capacidad normativa corresponde al Estado, aun cuando se ceden a las CC.AA. la gestión (no en todos los casos) y la recaudación en el correspondiente territorio, y un *porcentaje de participación en los impuestos del Estado*, cuya evolución temporal fue más allá en su interpretación de la estricta literalidad (4).

De acuerdo con la LOFCA, los dos instrumentos citados, unidos a las tasas afectas a servicios transferidos, constituyen el tramo de suficiencia de la financiación autonómica, en el sentido de que deberían por ellos mismos garantizar la cobertura de los servicios públicos ligados a las competencias transferidas. No obstante, aquellas CC.AA. que deseen mejorar sus servicios tienen la posibilidad de establecer sus propios tributos (siempre que no graven hechos imponibles ya utilizados por el Estado ni, por supuesto, hechos radicados fuera de su territorio) o bien recargos sobre impuestos

estatales. Finalmente, la LOFCA también apela a la solidaridad interregional, y para ello contiene dos instrumentos especialmente relevantes cuales son el *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI), cuya evolución inicial presentó algunas disfunciones derivadas del dualismo de sus objetivos —canalizar a su través la respuesta de las necesidades de inversión nueva y servir de instrumento de nivelación entre CC.AA. de distintos grados de desarrollo— (5), y las *Asignaciones Presupuestarias Especiales*, a efectos de nivelar los grados de cobertura de servicios públicos esenciales, mecanismo este tan razonable como olvidado en su aplicación práctica.

Además de todos los recursos citados, la LOFCA permite a las CC.AA. el recurso al crédito y la obtención de rentas por explotación del propio patrimonio (6).

No quedaría completa esta breve sinopsis del marco legal de las CC.AA. sin hacer referencia a las especialidades derivadas del carácter uniprovincial de algunas de ellas. Concretamente, es necesario recordar que la adopción del rango de comunidad autónoma uniprovincial lleva aparejada para dicha institución la desaparición de la correspondiente Diputación Provincial, a efectos de evitar innecesarias duplicidades administrativas. Ello presenta dos implicaciones importantes, cuales son la asunción de todas las competencias y, en su caso, deudas que hubiese generado la extinta Diputación por un lado, y la obtención de recursos especiales (recargos sobre determinados tributos municipales), por otro. Es por ello por lo que, a efectos de análisis cuantitativo, las CC.AA. serán clasificadas en cuatro grupos diferenciados según sean CC.AA. de *régimen foral* o *común*, y dentro de estas últimas según sean *uniprovinciales*, *pluriprovinciales con competencias amplias* (obtenidas originariamente o no) y *pluriprovinciales con competencias reducidas* (o todavía pendientes de ampliación).

2. Datos

Los cuadros núms. 7 y 8 exponen la clasificación económica del presupuesto de las CC.AA. en millones de pesetas, individualizadas y según los grupos indicados en el apartado anterior, respectivamente.

El cuadro núm. 9 presenta algunos datos especialmente significativos. Concretamente se analizan las siguientes cuestiones:

- La *estructura de ingresos* de las CC.AA., para lo cual se agrupan éstos en cuatro grandes cate-

gorías, cuales son: ingresos fiscales, transferencias, endeudamiento y, como partida residual, otros ingresos.

- La dimensión de los *gastos totales*, con una doble perspectiva, en pesetas por habitante y tomados en relación al PIB regional.

- El volumen de *transferencias* recibidas en pesetas por habitante.

- El peso de los *ingresos fiscales*, analizado desde la misma doble perspectiva anterior.

- Una serie de índices relacionados con el déficit, como son la *necesidad de financiación*, puesta en relación con los *gastos totales* y con el *PIB regional*, y el que relaciona las *cargas financieras* (intereses más amortizaciones) asumidas en el año con los *ingresos corrientes* de las administraciones relevantes.

Por lo que se refiere a la estructura de los ingresos autonómicos, se observan notables diferencias entre los distintos grupos de CC.AA., debidas fundamentalmente a la dispersión de competencias entre comunidades. Así, dejando al margen por el momento a las CC.AA. de régimen foral, se puede ver cómo la participación de las transferencias en el conjunto de los ingresos es sustancialmente mayor en aquellas comunidades que han asumido competencias más amplias; en particular, las que gestionan competencias en materias de *educación* y *sanidad*, debido al hecho de que si bien los tributos cedidos son los mismos para todas ellas, el volumen de transferencias recibidas depende del campo competencial abarcado en cada caso.

Por otra parte, algunas CC.AA. presentan estructuras diferenciadas del resto del grupo en el que se encuadran. En este sentido, la Comunidad de Madrid recauda menos tributos por el simple hecho de no contar con impuestos cedidos, lo contrario de los que sucede en Baleares, donde los ingresos fiscales superan el 60 por 100 de los ingresos totales en el año de referencia, debido al escasísimo monto de transferencias recibidas. Los casos de Aragón y Canarias también son destacables por su estructura atípica, como será resaltado posteriormente.

En cuanto a las CC.AA. forales, las cifras medias carecen por completo de significación, por cuanto mientras la Comunidad Autónoma del País Vasco prácticamente no recauda tributo alguno, al ser las diputaciones forales de los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya quienes mantienen estas competencias, y posteriormente financian por medio de transferencias a la Comunidad Autónoma, el carácter uniprovincial de la Diputación Foral

CUADRO NUM. 7
COMUNIDADES AUTONOMAS
Presupuestos 1989 (millones de pesetas)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
Gastos de personal	15.208	6.243	6.968	61.453	14.523	4.953	422.726	67.336	251.247
Compras bienes y servicios	5.615	2.176	3.066	27.956	3.836	1.732	84.757	10.149	147.302
Intereses	1.666	559	3.181	9.315	3.020	392	12.432	3.730	23.741
Transferencias corrientes	4.566	2.270	8.890	25.526	6.312	1.235	272.051	26.506	295.635
Inversiones reales	19.544	6.622	15.716	72.819	15.516	6.040	168.104	39.693	85.569
Transferencias de capital	6.104	1.963	2.928	24.760	6.684	3.080	55.849	14.526	42.130
VAF	2.048	65	107	723	623	122	5.083	419	7.053
VPF	793	376	668	1.574	841	236	5.780	2.375	11.090
Total gastos	55.544	20.274	41.524	224.126	51.355	17.790	1.026.782	164.734	863.767
Impuestos directos	3.300	2.998	1.584	1.757	2.121	746	11.923	3.500	20.835
Impuestos indirectos	4.816	7.160	3.356	0	6.273	1.506	39.462	27.250	63.075
Tasas y otros	9.052	2.246	3.766	23.940	8.432	1.752	42.931	11.661	48.713
Transferencias corrientes	17.753	2.868	16.484	102.659	14.723	6.323	784.642	81.258	615.104
Ingresos patrimoniales	627	372	148	2.970	391	181	1.472	1.405	12.358
Enajenación de inversiones reales..	3.624	0	272	2.240	0	3	2.478	402	6.993
Transferencias de capital	8.281	2.562	6.558	26.820	6.829	791	79.398	18.198	52.162
VAF	1.790	68	356	6.260	299	73	1.204	6.022	4.613
VPF	6.300	2.000	9.000	57.480	12.288	6.414	66.349	15.037	41.016
Total ingresos	55.543	20.274	41.524	224.126	51.356	17.789	1.029.859	164.733	864.869

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra
Gastos de personal	87.329	190.979	16.480	36.761	20.473	13.912	130.463	21.385
Compras bienes y servicios	16.954	48.415	3.682	6.318	4.122	2.786	40.642	7.280
Intereses	2.741	4.410	1.016	1.861	783	250	7.920	287
Transferencias corrientes	85.121	156.222	6.052	8.667	41.661	6.844	92.263	22.858
Inversiones reales	65.451	43.302	16.139	44.757	34.137	33.139	44.492	25.381
Transferencias de capital	23.904	13.590	8.740	22.171	8.599	7.038	53.061	17.050
VAF	263	714	654	1.447	627	1.349	5.791	4.462
VPF	1.095	2.772	500	383	212	280	7.647	1.044
Total gastos	282.858	460.404	53.263	122.365	110.614	65.598	382.279	99.747
Impuestos directos	4.988	11.510	4.700	3.803	1.651	2.075	0	45.050
Impuestos indirectos	11.604	31.257	8.702	10.390	6.258	3.850	0	33.150
Tasas y otros	10.711	27.531	7.985	11.655	6.244	3.801	5.337	5.111
Transferencias corrientes	193.937	346.757	14.946	44.184	62.702	22.993	306.969	2.052
Ingresos patrimoniales	1.488	483	2.006	2.022	541	1.267	4.727	2.198
Enajenación de inversiones reales..	857	38	17	3.554	999	200	370	118
Transferencias de capital	32.805	28.654	9.369	23.108	20.950	26.401	19.999	2.259
VAF	70	0	112	549	743	1.853	25.875	4.760
VPF	26.398	14.175	5.427	23.100	10.525	3.156	19.000	5.050
Total ingresos	282.858	460.405	53.264	122.365	110.613	65.596	382.277	99.748

Fuente: DGCHT (1990).

de Navarra hace de ésta la mayor recaudadora de tributos en virtud del sistema de convenio.

Referente a la distribución espacial de los gastos autonómicos, la disparidad sigue siendo la nota dominante, obvia por otra parte, dadas las ya citadas diferencias en los techos competenciales.

No puede buscarse ahí, sin embargo, la razón que explique por qué dos CC.AA., como Baleares y Cantabria presentan cifras de gasto tan divergentes como 27.514 y 78.082 pesetas por habitante, divergencias más amplias aún si las observamos en relación con los respectivos PIB regionales (1,64 y 7 por 100). Unicamente el ejercicio real de la autonomía y, en consecuencia, la diferente actitud

ante las restricciones presupuestarias y las demandas de los ciudadanos pueden servir de explicación ante hechos como éste. Efectivamente, veremos posteriormente cómo los niveles de endeudamiento de estas dos comunidades son igualmente muy divergentes.

Muy distinto es, por otra parte, el caso de las comunidades forales. Como iremos observando poco a poco, el peculiar sistema de financiación de estas entidades las coloca en una posición claramente privilegiada en relación con el resto de comunidades, sin que tales privilegios estén justificados ni siquiera sean legalmente inevitables. En efecto, si atendemos, por ejemplo, al volumen de

CUADRO NUM. 8
COMUNIDADES AUTONOMAS
(Presupuestos 1989)

	CC.AA. uniprovinciales	CC.AA. art. 151 (régimen común)	CC.AA. art. 143 (pluriprovinciales)	CC.AA. forales	Total CC.AA.
Ingresos fiscales (porcentaje)	20,65	13,09	20,21	18,39	15,11
Transferencias (porcentaje)	51,79	79,67	63,85	68,73	74,16
Endeudamiento (porcentaje)	22,77	5,81	12,00	4,99	7,97
Otros ingresos (porcentaje)	4,79	1,42	3,94	7,89	2,75
Gastos totales (pesetas/H.)	47.695	130.782	53.431	180.258	102.963
Gastos totales (porcentaje del PIB)	3,49	11,68	5,28	13,85	8,82
Transferencias (pesetas/H.)	24.702	104.349	34.116	123.885	76.439
Ingresos fiscales (pesetas/H.)	9.851	17.148	10.800	33.151	15.573
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB)	0,72	1,53	1,07	2,55	1,33
NF/GT	-22,93	-4,79	-11,37	-7,41	-7,52
NF/PIB	-0,80	-0,56	-0,60	-1,03	-0,66
I.C.F.	9,04	2,92	2,38	4,18	3,50

Fuente: Elaboración propia a partir de DGCHT (1990).

CUADRO NUM. 9
COMUNIDADES AUTONOMAS
(Presupuestos 1989)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
Ingresos fiscales (porcentaje)	30,91	61,18	20,97	11,47	32,76	22,51	9,16	25,75	15,33
Transferencias (porcentaje)	46,87	26,78	55,49	57,77	41,97	39,99	83,90	60,37	77,15
Endeudamiento (porcentaje)	11,34	9,86	21,67	25,65	23,93	36,06	6,44	9,13	4,74
Otros ingresos (porcentaje)	10,88	2,17	1,87	5,12	1,34	1,44	0,50	4,75	2,77
Gastos totales (pesetas/H.)	49.675	27.514	78.084	45.717	48.719	66.923	146.719	106.320	141.425
Gastos totales (porcentaje del PIB)	4,46	1,64	7,00	3,06	4,94	5,29	17,70	9,36	9,73
Transferencias (pesetas/H.)	23.283	7.369	43.329	26.411	20.446	26.762	123.464	64.189	109.252
Ingresos fiscales (pesetas/H.)	15.354	16.834	16.371	5.242	15.962	15.062	13.477	27.372	21.714
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB)	1,38	1,01	1,47	0,35	1,62	1,19	1,63	2,41	1,49
NF/GT	-9,45	-8,03	-20,67	-27,41	-21,66	-34,46	-5,22	-11,09	-3,05
NF/PIB	-0,42	-0,13	-1,45	-0,84	-1,07	-1,82	-0,92	-1,04	-0,30
I.C.F.	6,92	5,98	15,19	8,29	12,09	5,98	2,07	4,88	4,58

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra
Ingresos fiscales (porcentaje)	9,65	15,27	40,15	21,12	12,80	14,83	1,40	85,52
Transferencias (porcentaje)	80,16	81,54	45,65	54,99	75,63	75,30	85,53	4,32
Endeudamiento (porcentaje)	9,33	3,08	10,19	18,88	9,52	4,81	4,97	5,06
Otros ingresos (porcentaje)	0,85	0,11	4,01	5,01	2,06	5,06	8,10	7,09
Gastos totales (pesetas/H.)	97.847	119.512	44.697	47.078	65.310	59.613	177.852	190.117
Gastos totales (porcentaje del PIB)	10,49	9,55	3,42	4,49	7,13	7,89	13,70	14,48
Transferencias (pesetas/H.)	78.435	97.449	20.405	25.890	49.391	44.888	152.119	8.217
Ingresos fiscales (pesetas/H.)	9.445	18.248	17.947	9.945	8.356	8.839	2.483	158.790
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB)	1,01	1,46	1,37	0,95	0,91	1,17	0,19	12,09
NF/GT	-8,88	-2,32	-8,23	-17,83	-9,43	-5,16	-8,22	-4,31
NF/PIB	-0,93	-0,22	-0,28	-0,80	-0,67	-0,41	-1,13	-0,62
I.C.F.	1,72	1,72	3,95	3,11	1,29	1,56	4,91	1,52

Fuente: Elaboración propia a partir de DGCHT (1990).

gasto de la Diputación Foral de Navarra —comunidad con competencias del artículo 143 de la Constitución—, veremos que éste alcanza las 190.000 pesetas por habitante (14,5 por 100 del PIB regional), cifra esta que casi cuadruplica la media del gasto en las comunidades de régimen común de sus mismas competencias. Evidentemente, sería

necesario, para ser justos en la valoración, restar del gasto total la aportación que en forma de cupo debió aportar esta comunidad para el sostenimiento de las cargas del Estado central, cantidad que, según la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado para 1990, ha ascendido a 30.913 millones de pesetas, o, lo que es lo mismo, unas

60.000 pesetas por habitante. No cabe la menor duda de que cifras de esta naturaleza demuestran una situación de privilegio que debería ser corregida en aras al cumplimiento del principio de equidad horizontal.

Las transferencias recibidas por las distintas comunidades reflejan una distribución muy similar a la de los gastos y, por tanto, al nivel de competencias, debido al ya citado sesgo de dependencia en el sistema de financiación, particularmente en el caso de las transferencias corrientes. Las transferencias de capital, por el contrario, están más basadas en principios redistributivos, a pesar de algunas disfunciones, dado el peso que en ellas tiene el FCI (7).

Por lo que se refiere a los ingresos fiscales, es aquí donde las diferencias interregionales son menores, debido fundamentalmente a la práctica identidad en las figuras tributarias aprovechadas por las distintas CC.AA. En efecto, han sido pocas las CC.AA. que han establecido algunos tributos propios, y con un peso recaudatorio casi testimonial (8); la recaudación tributaria del nivel intermedio de la Administración proviene en exclusiva de tributos cedidos por el Estado y de tasas ligadas a los servicios públicos provistos, ya que la figura de los recargos, también contemplada en la LOFCA, no ha sido hasta la fecha aprovechada. Es por ello por lo que las cifras, tanto en pesetas por habitante como en relación al PIB regional, son bastante parecidas entre las distintas comunidades, reflejando, eso sí, algunas disparidades derivadas de la mayor o menor actividad económica de las regiones.

Mención aparte merecen tres casos puntuales, cuales son el de Madrid, comunidad cuya menor recaudación tributaria proviene de la ausencia de tributos cedidos; Canarias, región cuyo régimen económico especial le permite obtener más ingresos tributarios, y las comunidades forales, cuyas peculiaridades han sido ya reiteradamente comentadas.

Finalmente, y por lo que respecta a las medidas del déficit, se puede observar cómo los principales problemas se encuentran concentrados en el grupo de las CC.AA. uniprovinciales, cualquiera que sea el índice que utilicemos. La herencia recibida de las extintas diputaciones provinciales, presumiblemente mal valorada en el diseño del sistema de financiación autonómico, pudiera haber sido uno de los factores determinantes de esta situación. Con todo, y como se ponía de manifiesto en la sección anterior, la evolución temporal del endeudamiento subcentral, en el que las CC.AA. juegan un papel decisivo, precisa de una mayor coordina-

ción intergubernamental si no se desea que la política fiscal macroeconómica en el conjunto de las AA.PP. se vea perjudicada por la confluencia de intereses contrapuestos (9).

III. LAS HACIENDAS LOCALES

Este apartado se dedica a revisar la actuación financiera de las CC.LL., con objeto de cerrar el campo de las haciendas territoriales. Para ello, y al igual que en el apartado anterior, se hace en el primer epígrafe una breve reseña de su marco legal, para describir posteriormente las principales cifras en materia de gastos, ingresos y endeudamiento de las CC.LL. básicas (municipios y diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares), según datos procedentes de BCLE (1991).

1. Marco legal

A diferencia de las CC.AA., entidades administrativas creadas *ex novo* por la Constitución de 1978, la existencia de las CC.LL. básicas se remonta en el tiempo a mediados del siglo pasado, cuando Javier de Burgos, inspirado en el modelo napoleónico, instauró la división provincial del territorio español. Esta larga tradición no es óbice, sin embargo, para que tanto las formas como los contenidos de la gestión local hayan variado sustancialmente en los últimos años, como no podía ser menos, dados los nuevos vientos descentralizadores que dirigen la Administración pública.

Concretamente, los gobiernos locales han dejado de ser meros apéndices o brazos ejecutores de la política estatal para ver consagrada su autonomía en el artículo 140 del texto constitucional. Ciertamente, esta autonomía no es directamente asimilable a la de las CC.AA., pues carece del componente político de éstas, en el sentido de no tener órganos institucionales de autogobierno que agoten para su demarcación territorial la tradicional división de poderes que caracteriza la existencia de formas de organización democráticas; por lo cual, las CC.LL. dependen legislativamente en mayor medida de instancias superiores (Estado y CC.AA.). No obstante, la posibilidad de elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, unida a la cada vez mayor discrecionalidad a la hora de fijar sus ingresos tributarios, sobre todo en el nivel municipal, son los datos más relevantes en el actual funcionamiento de las administraciones más próximas al ciudadano.

Las materias sobre las cuales deben ejercer sus competencias las CC.LL. vienen recogidas en la

Ley de Bases de Régimen Local de 1985. En particular, las competencias de los municipios varían en función de su tamaño o dimensión —medido en términos de población— en materias como los servicios generales (abastecimiento de agua potable, tratamiento de residuos sólidos urbanos, alumbrado, alcantarillado...), servicios sociales (promoción y reinserción social, atención primaria a la salud), educación (cooperar en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos), ocupación del tiempo libre (cultura, deporte, turismo...), obras públicas y urbanismo (parques y jardines, ordenación urbanística, pavimentación de vías públicas urbanas...) y, para los municipios de más de 50.000 habitantes, transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Por su parte, las diputaciones provinciales y los consejos y cabildos insulares deben, en todo caso, coordinar los servicios municipales entre sí para garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, proporcionar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, y prestar servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial.

Por lo que se refiere al lado de los ingresos, muchos y variados han sido los intentos de adecuar el sistema de financiación local a las necesidades emanadas del nuevo modelo de funcionamiento constitucional, el cual contempla los principios de autonomía y suficiencia como reglas básicas. La persistencia de un esquema financiero basado en una pléyade de tributos obsoletos, tanto en su concepción (herederos los principales de la vieja imposición estatal de producto) como en su capacidad recaudatoria (tributos de bases petrificadas y, por tanto, de escasa elasticidad renta), alentaba las críticas de los responsables del gobierno local, quienes se veían impotentes para atender la presión de los ciudadanos en demanda de más y mejores servicios a la luz de la explosión reivindicativa consustancial con el retorno de las libertades públicas, y acuciaba una reforma radical de un sistema que avanzaba peligrosamente por la senda del endeudamiento.

En el año 1983, es elaborada, bajo el nombre de Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, una norma cuya intención principal era dar un primer paso de transición hacia un sistema más estable. Dicha norma pretendía aproximar el pasado al futuro mediante dos tipos de disposiciones. Por una parte, era una ley de asunción de deudas locales, que reconocía implícitamente la incapacidad manifiesta de las

CC.LL. para asumir sus competencias con el entonces vigente sistema de financiación y pretendía, en consecuencia, llevarlas a un razonable punto de partida para poder exigirles a continuación mayor responsabilidad. Por otra parte, intentaba dotar a ese nivel de gobierno de nuevos recursos que mejoraran su capacidad de gestión futura y, lo que era quizás más importante, le dotaran de mayor autonomía en materia fiscal. Los medios dispuestos para ello fueron, lamentablemente, ineficaces debido a errores técnicos de diseño que condujeron, con posterioridad, a sendas declaraciones de inconstitucionalidad que afectaron a las dos principales novedades tributarias introducidas (la posibilidad de fijar libremente, y sin más límites que el principio general de no confiscatoriedad, un recargo sobre la cuota líquida del IRPF estatal y los tipos impositivos de las contribuciones territoriales urbana y rústica y pecuaria). Las consecuencias de esta ley no han podido ser más desafortunadas, por cuanto ha generado un lastre excesivo para aquellos gobiernos locales que, amparados en la legalidad vigente en su momento, han asumido la responsabilidad de incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos con objeto de mejorar la prestación de servicios públicos en sus territorios, viéndose posteriormente inmersos en una difícil coyuntura política y económica de la cual no eran en absoluto responsables, dada su dependencia legal en esta materia del Estado central. El fracaso del saneamiento (las deudas locales no se frenan con la citada ley) supuso añadir un precedente más a la tantas veces denostada política de apoyar la irresponsabilidad mediante la asunción por el Estado de deudas ajenas, precedente reiterado en otros órdenes de la actividad pública (vgr., saneamiento del fútbol profesional) que no hace creíble la idea de incentivar la buena gestión económica de los fondos públicos (10).

Hubo que esperar hasta finales de 1988 para que, por fin, fuese elaborada una nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales, norma cuyos preceptos no han entrado en vigor en su totalidad hasta 1992. Esta ley, comentada ampliamente en otro lugar (11), presenta como novedades principales la simplificación y mejora técnica, en general, de los tributos locales y la adecuación del llamado sistema de participación en impuestos del Estado (transferencias corrientes a recibir por las CC.LL., en realidad) al mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las CC.AA. El mantenimiento de tributos poco elásticos (impuesto sobre bienes inmuebles) o de, cuando menos, dudosa relación con reglas de capacidad de pago (impuesto sobre actividades económicas) como base

principal del sistema y los discutibles criterios de distribución de las transferencias estatales (participación en impuestos) constituyen, en mi opinión, el principal talón de Aquiles del actual esquema financiero de las CC.LL. Sin embargo, la ampliación de la autonomía local por el lado de los ingresos (el permitirse la libre fijación por las autoridades locales de los tipos a aplicar en los impuestos estatales, dentro de unos límites prefijados para evitar su inconstitucionalidad) y el incremento del monto global de los fondos destinados por la hacienda estatal para financiar a las CC.LL. suponen importantes avances respecto a la situación anterior (12).

2. Datos

El cuadro núm. 10 ofrece datos sobre la estructura de ingresos y gastos de las CC.LL., desglosados según su naturaleza y referidos al año 1989, a la luz de las liquidaciones de los correspondientes presupuestos. En términos cuantitativos, se observa cómo el nivel municipal absorbe dos tercios de la actividad económica local y cómo el gasto de únicamente tres diputaciones forales supone prácticamente la mitad del conjunto del nivel provincial, debido, evidentemente, a su especial sistema de financiación y, en consecuencia, al extraordinario volumen de las transferencias que deben otorgar al resto de las AA.PP. en virtud de dicho sistema. En términos cualitativos, se observa un mayor peso de las operaciones corrientes respecto a las de capital y unos ingresos cuya estructura varía fuertemente según el tipo de institución.

El cuadro núm. 11 desglosa las cifras municipales (dado su especial peso en el subsector local)

en grupos según el tamaño de su población, poniendo de manifiesto la creciente importancia de las operaciones financieras a medida que nos situamos en ayuntamientos más poblados, cuestión ésta que será desarrollada más ampliamente al analizar las cifras de endeudamiento.

A efectos de observar la distribución espacial de algunas partidas especialmente significativas en el campo municipal, el cuadro núm. 12 las agrupa por CC.AA. La extraordinaria dispersión, sobre todo en el gasto total por habitante, no parece reflejar tendencias razonables de nivelación interterritorial ligadas a las magnitudes macroeconómicas normalmente utilizadas, si bien es cierto que la teoría más extendida de la descentralización fiscal no atribuye precisamente a este nivel de gobierno el desarrollo de este tipo de funciones redistributivas.

Por último, los cuadros núms. 13, 14 y 15 compendian la situación del endeudamiento local en 1989. Concretamente, los cuadros núms. 13 y 14 muestran la deuda en pesetas por habitante de los entes locales, agrupados, por una parte, según entidades (municipales —estructuradas, a su vez, por tramos de población— y provinciales) y, por otra, según territorios (por CC.AA.). Observando las medias por instituciones, queda claro que, como se había anticipado anteriormente, los problemas crecen, a medida que vamos subiendo en los tramos de población, en el nivel municipal, nivel este más endeudado que el provincial. Particularmente preocupante es, según los datos del Banco de Crédito Local de España, la situación del ayuntamiento de Barcelona, cuya deuda por habitante supera las

CUADRO NUM. 10
CORPORACIONES LOCALES 1989
(Millones de pesetas)

	Municipios	Diputaciones, cabildos y consejos (Régimen común)	Diputaciones forales	Total provincial	Total Corporaciones locales consolidado
Gastos corrientes	1.298.959	290.771	484.319	775.090	1.998.238
Gastos de capital	543.241	154.267	38.307	192.475	688.164
Operaciones financieras	371.434	135.158	23.539	158.696	530.130
Total gastos	2.213.634	580.196	546.165	1.126.261	3.216.532
Ingresos corrientes	1.577.479	343.061	549.079	892.141	2.393.810
Ingresos de capital	191.421	53.139	5.633	58.772	202.541
Operaciones financieras	527.253	182.260	24.349	206.609	733.862
Total ingresos	2.296.153	578.460	579.061	1.157.522	3.330.213
Ingresos fiscales	979.625	56.999	519.963	576.963	1.556.589
Transferencias	692.345	326.627	17.942	344.569	913.451
Endeudamiento	254.990	142.926	21.156	164.082	670.625
Otros ingresos	105.204	51.908	20.000	71.908	189.548

Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 11
CORPORACIONES LOCALES
(Millones de pesetas)

	10.000 habitantes	De 10.000 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	De 500.001 a 1.000.000	Más de 1.000.000 habitantes	Total municipios
Gastos corrientes	250.410	129.505	162.947	127.318	308.384	90.578	229.817	1.298.959
Gastos de capital	148.727	60.742	68.399	46.270	114.607	33.088	71.408	543.241
Operaciones financieras	27.147	18.126	34.370	27.334	73.426	41.258	149.773	371.434
Total gastos	426.284	208.373	265.716	200.922	496.417	164.924	450.998	2.213.634
Ingresos fiscales	206.449	106.870	132.660	96.033	219.012	67.277	151.324	979.625
Transferencias	157.975	67.089	83.658	60.371	161.077	48.801	113.347	692.345
Endeudamiento	36.327	30.274	49.383	42.410	110.678	73.585	163.886	506.543
Otros ingresos	26.169	8.162	13.107	9.499	26.222	4.372	30.109	117.640

Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 12
CORPORACIONES LOCALES

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Cataluña	Comunidad Valenciana
Ingresos fiscales (ptas./hab.)	16.394	44.618	24.242	25.030	21.501	28.111	20.569	31.838	28.881
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB regional)	1,48	2,47	2,11	1,61	2,10	2,15	2,01	2,14	2,27
Total transferencias (ptas./hab.) ..	11.678	17.260	10.911	17.083	13.955	17.454	16.357	19.877	13.861
Gastos totales (ptas./hab.)	32.869	75.296	41.046	57.705	46.488	55.431	48.918	41.010	53.327
Gastos totales (porcentaje del PIB regional)	2,97	4,18	3,56	3,72	4,55	4,24	4,79	2,76	4,18

	Canarias	Galicia	Aragón	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra	Total nacional
Ingresos fiscales (ptas./hab.)	32.323	13.203	23.293	18.346	18.951	14.248	23.556	24.347	23.774
Ingresos fiscales (porcentaje del PIB regional)	2,72	1,40	1,76	1,40	2,07	1,85	1,85	1,81	1,93
Total transferencias (ptas./hab.) ..	18.552	12.937	23.097	13.296	12.349	12.271	33.621	27.378	17.063
Gastos totales (ptas./hab.)	65.008	31.702	47.215	41.085	23.658	33.378	70.395	56.487	46.887
Gastos totales (porcentaje del PIB regional)	5,47	3,37	3,56	3,13	2,58	4,34	5,52	4,20	3,80

Fuentes: BCLE (1991) y Fundación FIES (1990).

CUADRO NUM. 13
CORPORACIONES LOCALES
(Deuda-ptas./hab.) 1989

	<5.000 habitantes	De 5.000 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	>500.000 habitantes	Total municipios
Andalucía	4.067	8.671	16.234	23.991	23.457	26.029	31.908	20.087
Aragón	6.921	12.649	28.499	13.419			54.543	32.627
Asturias	2.514	4.887	9.430	9.715	12.823	21.069		13.864
Baleares	6.998	7.769	20.309	14.339		17.412		15.142
Canarias	6.636	23.147	12.834	21.374		21.024		18.985
Cantabria	4.975	8.167	19.990		21.695	42.279		22.804
Castilla y León	3.788	13.716	15.635	30.246	17.881	28.737		15.271
Castilla-La Mancha	3.674	8.377	11.212	20.059	29.544	33.114		13.557
Cataluña	9.819	16.348	20.831	25.537	23.106	23.746	100.170	43.119
Extremadura	1.999	6.364	9.527	10.837	14.251	25.267		8.171
Galicia	2.425	3.498	8.488	10.805	21.099	19.020		10.273
Madrid	6.116	12.982	10.073	18.758	21.592	13.591	12.021	13.129
Murcia	10.727	8.618	12.903	13.334	7.287	30.991		20.719
Návarra	14.430	13.522	16.148	15.898		34.942		21.745
Rioja, La	9.555	15.924	27.787			26.924		20.164
Valenciana, Comunidad	5.357	10.306	13.363	19.306	19.823	19.840	31.802	18.399
Vasco, País	10.611	14.603	22.821	18.913	16.262	35.862		24.901
Media	6.507	11.150	16.240	17.769	19.126	26.240	46.089	20.051
Desviación típica	3.502	4.908	6.249	5.934	6.314	7.721	33.771	8.413
Coeficiente variación	0,54	0,44	0,38	0,33	0,33	0,29	0,73	0,42

Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 14
CORPORACIONES LOCALES
(Deuda-ptas/hab.) 1989

	Total municipios	Total provincial e insular	Otras CC.LL.	Total CC.LL.
Andalucía	20.087	10.797	569	31.452
Aragón	32.627	15.392	43	48.062
Asturias	13.864		4	13.868
Baleares	15.142	401		15.543
Canarias	18.985	15.211		34.196
Cantabria	22.804		17	22.822
Castilla y León	15.271	14.783	45	30.099
Castilla-La Mancha	13.557	15.638	2	29.196
Cataluña	43.119	4.466	2.899	50.484
Extremadura	8.171	15.538	9	23.718
Galicia	10.273	10.069	135	20.477
Madrid	13.129			13.129
Murcia	20.719		74	20.794
Navarra	21.745		6.278	28.023
Rioja, La	20.164		4	20.167
Valenciana, Comunidad	18.399	6.770	182	25.351
Vasco, País (*)	24.901	18.389	335	43.625
Media	20.051	11.587	757	27.721
Desviación típica	8.413	5.640	1.761	10.860
Coefficiente variación	0,42	0,49	2,33	0,39

(*) Excluidos los Pagarés forales.
Fuente: BCLE (1991).

CUADRO NUM. 15
CORPORACIONES LOCALES

	CF/IC (Municipal)	CF/IC (Provincial e insular)	Int./Deuda (Municipal)	Int./Deuda (Provincial e insular)	Amort./Deuda LP (Municipal)	Amort./Deuda LP (Provincial e insular)
Andalucía	12,90	20,10	14,00	12,60	11,90	6,90
Aragón	12,90	13,50	11,50	9,30	12,70	5,90
Asturias	9,90		13,60		9,90	
Baleares	7,80	0,80	15,30	16,00	15,40	6,60
Canarias	11,20	9,10	17,00	12,90	18,00	10,70
Cantabria	11,70		14,00		6,60	
Castilla y León	12,10	18,40	13,30	12,00	14,40	8,60
Castilla-La Mancha	10,70	22,20	15,50	11,90	11,80	8,10
Cataluña	14,40	10,90	12,80	12,70	6,80	11,60
Extremadura	7,70	23,50	12,60	12,20	18,10	9,40
Galicia	10,30	17,80	13,10	12,40	14,00	8,10
Madrid	8,90		14,10		18,30	
Murcia	12,10		13,00		9,60	
Navarra	15,30		14,60		19,20	
Rioja, La	12,90		13,40		17,20	
Valenciana, Comunidad	9,10	13,00	14,50	13,00	10,00	7,00
Vasco, País (*)	9,40	7,50	12,40	18,20	9,40	15,80
Media	10,90	14,30	13,80	13,00	12,80	9,00
Desviación típica	2,30	6,90	1,30	2,30	4,20	2,80
Coefficiente variación	0,20	0,50	0,10	0,20	0,30	0,30

(*) Excluidos los Pagarés forales.
Fuente: BCLE (1991).

100.000 pesetas, prácticamente duplicando en términos relativos la deuda de Zaragoza (segundo municipio más endeudado, con 54.543 pesetas por habitante). El gran peso que tienen estas dos localidades en sus regiones respectivas es lo que hace que, a escala territorial, sean precisamente Cataluña y Aragón las que muestren cifras de endeudamiento más elevadas en el nivel local.

Globalmente consideradas, son las comunidades uniprovinciales las que parecen soportar un menor grado de endeudamiento. Este hecho es perfectamente explicable si tenemos en cuenta la exclusión del nivel provincial del seno de sus CC.LL., y si recordamos el mayor volumen de su deuda en el ámbito autonómico de la administración. Por su parte, de entre las CC.AA. pluriprovin-

ciales, son en concreto las menos desarrolladas las que se encuentran en peor situación en el ámbito provincial, sin duda debido a la incidencia de las inversiones realizadas al amparo de planes provinciales de diversa índole.

Por su parte, el cuadro núm. 15 contiene algunos índices especialmente significativos acerca de las previsibles consecuencias futuras de las deudas locales. Así, los índices de carga financiera (intereses más amortizaciones en pesetas por habitante, o mejor aún, en relación con los ingresos corrientes u ordinarios de las respectivas entidades) miden hasta qué punto la actuación presente de las CC.LL. se ve hipotecada por las deudas contraídas en el pasado. Los municipios de Cataluña y Navarra —estos últimos sorprendentemente, dadas las cifras de sus ingresos ordinarios, vinculados sin duda al sistema foral de financiación de su Comunidad Autónoma— presentan los índices más elevados, con unas cargas financieras situadas en el umbral del 15 por 100 de sus ingresos corrientes. Por lo que se refiere a las diputaciones provinciales, son las enclavadas en las regiones menos desarrolladas las que presentan valores más altos (por encima del 20 por 100 en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha), resultados coherentes con el análisis anterior.

Finalmente, los índices que relacionan los intereses liquidados con el volumen de la deuda y las amortizaciones con la deuda a largo plazo nos dan una visión complementaria del problema del endeudamiento. Así, los municipios canarios, los consejos insulares baleares y las diputaciones forales vascas son las entidades que satisfacen tipos de interés efectivos más elevados (por encima del 16 por 100 en 1989, según datos del BCLE), mientras que los municipios cántabros y catalanes, las diputaciones andaluzas y aragonesas, y los citados consejos insulares baleares son quienes han amortizado una menor proporción de su deuda (menos del 7 por 100 en todos los casos).

IV. EL IMPACTO TERRITORIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. UNA VISION GENERAL

Llegados a este punto, y una vez analizada por separado la estructura financiera de las diferentes entidades territoriales, convendría hacer algunas recapitulaciones acerca de los efectos netos de las actuaciones públicas en los distintos territorios; para lo cual deberíamos incorporar algunos datos de interés, aún no referenciados, como son la dis-

tribución espacial de la fiscalidad estatal (del nivel central de la Administración) o la inversión territorializada de ese mismo nivel de gobierno.

Los cuadros núms. 16 y 17 contienen esos datos referidos al año 1989.

Por el lado de los impuestos, sumando los recaudados por los tres niveles de gobierno, se observa cómo, aun excluyendo el atípico caso de Madrid —cuyo exorbitante esfuerzo fiscal aparece sesgado por la concentración en dicha Comunidad de los domicilios fiscales de multitud de empresas que operan en diversos territorios y, sin embargo, únicamente constan en ese lugar a efectos de los principales tributos—, existe una gran divergencia en la carga fiscal soportada por los ciudadanos según el lugar de su residencia. El territorio navarro aparece, en este sentido, como el principal paraíso fiscal de todo el Estado, con una carga del 6,10 por 100 del PIB regional, que no parece responder a la necesidad de incentivar su desarrollo relativo —dado que en el año de referencia (1989), y en términos del PIB por habitante, ocupa el cuarto lugar, tras las Islas Baleares, Madrid y Cataluña, territorios cuyos residentes, cuando menos, les duplican en esfuerzo fiscal soportado—, sino más bien al privilegio que denota la aplicación del sistema foral. Este privilegio no parece alcanzar en la misma medida al resto de los territorios forales, por cuanto, independientemente de su distribución entre las distintas AA.PP. integradas (Estado, Comunidad Autónoma, diputaciones forales y municipios), la carga fiscal soportada por los residentes en el País Vasco asciende al 26 por 100 del PIB regional. Otros casos especialmente dignos de ser reseñados, debido a su comportamiento diferente del que cabría esperar *a priori*, son los de Baleares, con una carga fiscal del 10,95 por 100, especialmente baja para la región con mayor PIB por habitante de todo el territorio nacional, y Andalucía, cuyo índice, situado en el 20,55 por 100, es anormalmente alto comparativamente hablando.

Por lo que respecta a las inversiones, el carácter errático que suele presentar esta variable a lo largo del tiempo pudiera hacer que la exposición de cifras referentes a un año concreto fuera poco representativa de la realidad. Es por ello por lo que he decidido acompañar a los datos del año 1989 con la suma de las inversiones territorializadas realizadas por los tres niveles de la Administración durante el período 1987-1990, a la luz de las estadísticas ofrecidas por el MAP (1990). En cuanto a los resultados concretos, también aquí aparece especialmente beneficiada la comunidad navarra, por cuanto habría sido el territorio con un mayor volumen de inversión recibida en pesetas por habitante

CUADRO NUM. 16
ESFUERZO FISCAL
1989 (Millones de pesetas)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
I. directos estatales	94.902	82.416	89.661	1.625.022	52.561	23.333	350.836	100.653	962.884
I. indirectos estatales	41.131	28.751	27.701	1.638.562	30.465	13.896	251.677	20.674	897.705
I. directos autonómicos	15.208	6.243	6.968	61.452	14.523	4.953	422.726	67.336	251.248
I. indirectos autonómicos	5.615	2.176	3.066	27.956	3.836	1.732	84.757	10.149	147.302
I. directos locales	8.675	13.429	5.998	68.380	9.283	3.569	70.076	20.736	106.444
I. indirectos locales	1.547	2.142	835	11.581	2.115	558	12.074	4.002	15.177

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra	Total CC.AA.
I. directos estatales	152.600	321.697	129.719	177.810	72.734	33.991			4.270.819
I. indirectos estatales	100.250	217.272	103.600	131.669	35.596	13.570	45.395	7.446	3.605.360
I. directos autonómicos	87.329	190.979	16.480	36.761	20.473	13.912	130.463	21.385	1.368.439
I. indirectos autonómicos	16.954	48.415	3.682	6.318	4.122	2.786	40.642	7.280	416.788
I. directos locales	20.804	59.723	21.121	23.036	25.079	6.422	319.205	4.733	786.713
I. indirectos locales	3.802	8.472	3.922	4.023	4.341	1.301	210.448	1.150	287.490

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (1990), DGCHT (1990) y BCLE (1991).

CUADRO NUM. 17
ESFUERZO FISCAL E INVERSION TERRITORIALIZADA
(Estado + CC.AA. + CC.LL.)

	Asturias	Baleares	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Andalucía	Canarias	Cataluña
Impuestos (ptas./hab.) ...	149.422,93	183.424,15	252.410,74	700.254,81	106.992,87	180.722,12	170.384,19	144.280,45	389.802,68
Impuestos (% s/PIB)	13,41	10,95	22,63	46,94	10,85	14,28	20,55	12,70	26,81
Inversiones (ptas./hab.) (1989)	45.856	36.421	74.618	36.606	30.791	65.379	56.114	61.784	33.519
Inversiones (1987-1990) .	163.642	142.598	255.805	127.391	120.184	230.748	185.190	215.018	120.847

	Galicia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	País Vasco	Navarra	Total CC.AA.
Impuestos (ptas./hab.) ...	132.052,65	219.750,15	233.730,88	146.051,87	95.853,12	65.414,99	347.141,07	80.040,25	273.402,69
Impuestos (% s/PIB)	14,16	17,57	17,89	13,92	10,46	8,66	26,73	6,10	23,41
Inversiones (ptas./hab.) (1989)	41.132	37.908	60.373	63.121	58.363	60.750	59.922	65.379	47.700
Inversiones (1987-1990) .	143.436	130.094	223.762	203.925	202.540	227.168	203.829	234.154	165.270

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda 1990), DGCHT (1990), BCLE (1991), Fundación FIES (1990) y MAP (1990).

(234.154) después de Cantabria, comunidad esta que realiza un esfuerzo fiscal mucho mayor (22,63 por 100 del PIB regional en 1989) y cuyo PIB por habitante era, en ese mismo año, un 18 por 100 menor, según las estimaciones de la Fundación FIES (1990). En general, la distribución territorial de la inversión presenta un campo de variación igualmente amplio (más de un 90 por 100 de diferencia en pesetas por habitante entre los extremos —Cantabria y Murcia—) y esencialmente redistributivo, puesto que, salvo la citada excepción navarra, por arriba, y el territorio murciano, con bajas cifras tanto de PIB como de inversión *per capita*, son básicamente las regiones menos desarrolladas las que reciben un mayor volumen de inversión, debido a la confluencia de la aplicación de incentivos de la política regional (planes de desarro-

llo, de reconversión regional y social, y de desarrollo de zonas rurales), la utilización de fondos estructurales de la CE y el impacto del FCI (13).

V. COMENTARIOS FINALES

Recordábamos al principio de este trabajo que el objetivo explícito de descentralización del sector público territorial había sido alcanzar una estructura de distribución en la gestión del gasto público que dejase en manos del nivel central el 50 por 100, repartiéndose el resto por partes iguales el nivel autonómico y el local. Los datos aquí presentados han mostrado que el avance del proceso descentralizador ha llevado, en 1989, al gasto autonómico al umbral del 20 por 100 del gasto total

consolidado (es decir, excluidas las transferencias internas) de las AA.PP. y algo por debajo al gasto local. Queda, por lo tanto, camino por andar todavía para cubrir los objetivos iniciales, camino que en el campo autonómico pasa por profundizar en el traspaso de competencias aún no asumidas por las CC.AA. de vía lenta, cuestión esta que, además de racionalizar la vertebración administrativa del Estado, debería servir para clarificar tanto la estructura funcional de las AA.PP. (¿qué debe hacer cada quién?) como el sistema de financiación del nivel autonómico.

En efecto, se apuntaba en el segundo apartado de este trabajo la eventualidad de que la descentralización fiscal en nuestro país hubiera podido provocar algún supuesto de duplicidad en la gestión de determinados servicios públicos. Este hecho, en mi opinión, sería menos factible si todas las CC.AA. hubiesen alcanzado el máximo techo competencial, por cuanto, en tales circunstancias, el nivel central de gobierno perdería la hipotética coartada que supone la necesidad de garantizar una determinada cobertura territorial para servicios aún no totalmente descentralizados y cuyos costes de provisión pudieran haber sido desmesurados por problemas derivados de ajustes transitorios. Del mismo modo, la coexistencia de CC.AA. con niveles competenciales muy diferentes continúa aún hoy planteando serias dificultades para consensuar un verdaderamente definitivo sistema de financiación. Disfunciones claramente percibidas, como la ausencia de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos (14), resultan muy difíciles de solucionar adecuadamente con un modelo tan heterogéneo en volumen de competencias y, por tanto, de necesidades de gasto. Sólo la ampliación generalizada de los techos de competencias hasta el máximo constitucionalmente previsto para todas las CC.AA. permitiría, a mi juicio, incorporar al sistema de financiación figuras tributarias (tales como la cesión parcial del IRPF, el IVA en fase minorista o algún sistema de recargos) destinadas a incrementar la responsabilidad autonómica sin dañar el principio de equidad horizontal, principio este cuyo respeto, evidentemente, y como también se deduce de las cifras analizadas, exige adecuar a la realidad el monto de las aportaciones a realizar por los entes forales en forma de cupo y, en todo caso, moderar las diferencias en la financiación *per capita* entre comunidades (15). Respecto a la corresponsabilidad fiscal, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha decidido posponer el debate creando «un Grupo de Trabajo para examinar las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal...», gru-

po que «deberá emitir un informe antes del 30 de junio de 1992» (16).

Por lo que se refiere a las CC.LL., y además del conflicto planteado por la Federación Española de Municipios y Provincias acerca de la interpretación de los criterios para la fijación del porcentaje de participación que les corresponde legalmente en los impuestos del Estado, quizás el hecho más novedoso que se ha producido en los últimos tiempos es la aparición de algunas tentativas de revuelta fiscal a la luz de la plena entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988. El aumento inducido de la presión fiscal por aplicación de los nuevos tributos tuvo como puntos álgidos la marcha atrás que las autoridades de la Administración central debieron dar en la revisión catastral, con fuerte incidencia no sólo en la fiscalidad local (a través del impuesto sobre bienes inmuebles), sino también en la estatal y autonómica (debido a su impacto sobre las rentas de capital inmobiliario que tributan en el IRPF, o en el impuesto sobre el patrimonio, cedido a las CC.AA.), y las protestas, en este caso agremiadas, por la implantación, a partir del 1 de enero de 1992, del impuesto sobre actividades económicas, sustituto de las antiguas licencias fiscales y del impuesto de radicación, entre otros, ante la presunta elevación de la carga fiscal esperada por la aplicación de los coeficientes multiplicadores sobre las tarifas mínimas que discrecionalmente pudieran ser aprobados por las autoridades locales al amparo de la legalidad, y el convencimiento generalizado de que se trata de un impuesto injusto, por no adecuarse su carga a los beneficios obtenidos. En cualquier caso, y aunque siempre es razonable incentivar la asunción de responsabilidades fiscales por quienes tienen, por otra parte, competencias de gasto, en aras de una distribución simétrica de costes y beneficios políticos derivados de las actuaciones públicas, no deja de resultar sorprendente el hecho de que se conceda más responsabilidad fiscal a los municipios que a instituciones con mayor peso político, como son las comunidades autónomas.

Finalmente, y por lo que respecta al déficit público, el crecimiento durante los últimos años del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno podría poner en peligro, de no atajarse a tiempo, el logro de los objetivos macroeconómicos fijados sobre la base de la necesidad de convergencia de la economía española dentro del mercado único europeo. La responsabilidad de las autoridades públicas, cualquiera que sea el nivel de gobierno que gestionen, y, en todo caso, la coordinación y la colaboración entre administraciones, incluso más allá de las afinidades de signo político

entre ellas, son, en este momento, necesidades inexcusables si deseamos que el modelo de descentralización fiscal que nos hemos otorgado responda a los retos que aún hoy tiene planteados.

NOTAS

(1) Para análisis empíricos de este fenómeno, referidos al campo local, *vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1989), y BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1991).

(2) Para más detalles del sistema foral, *vid.* CASTELLS (1988).

(3) Sobre los principios constitucionales de la financiación autonómica, *vid.* ESTEBAN MARQUILLAS y GÓMEZ GARCÍA (1990).

(4) *Vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1991).

(5) Para más detalles sobre el FCI, *vid.* MELGUIZO (1988) y UTRILLA (1991).

(6) Para un análisis más profundo del sistema de financiación autonómico, *vid.* CASTELLS (1988) y los trabajos contenidos en el núm. 5 de la revista *Presupuesto y Gasto Público* y en el número 12 de la *Revista de Economía Pública*, correspondientes ambas a 1991.

(7) *Vid.* nota (5).

(8) Los impuestos propios establecidos hasta la fecha por las CC.AA. son un impuesto sobre el juego del bingo (Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana), un impuesto sobre combustibles derivados del petróleo (Canarias), un impuesto sobre tierras infrutilizadas (Andalucía) y un impuesto sobre las dehesas en deficiente aprovechamiento (Extremadura).

(9) Trabajos que ofrecen cifras más recientes sobre el endeudamiento de las CC.AA. pueden ser vistos en BIESCAS (1991) y SUÁREZ PANDIELLO (1991, b).

(10) Para más detalles sobre la Ley de Saneamiento de 1983, *vid.* SUÁREZ PANDIELLO (1990) y SUÁREZ PANDIELLO (1991, a).

(11) *Vid.* SUÁREZ PANDIELLO (1990).

(12) Respecto al actual sistema de financiación local, pueden consultarse también algunos estudios críticos con una perspectiva institucional, como los de SOLÉ VILANOVA (1990), y GIMÉNEZ REYNA y COLLADO YURRITA (1989).

(13) Para una evaluación de la política regional en 1989 con datos oficiales, *vid.* MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990).

(14) *Vid.* CALSAMIGLIA (1991, a); CASTELLS (1991), y MONASTERIO (1991).

(15) *Vid.* CALSAMIGLIA (1991, b).

(16) *Cfr.* CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992), página 8.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BCLE (1991), *Informe sobre el Sector Público Local (1989-1990)*, Madrid.

BIESCAS, J. A. (1991), «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, páginas 159-172.

BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991), «Seven hypothesis about public choice and local spending», *Documentos de Trabajo* de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo.

CALSAMIGLIA, X. (1991, a), «La corresponsabilización fiscal en la hacienda autonómica», *Revista de Economía Pública*, número 12, págs. 123-142.

— (1991, b), «Criterios distributivos para un mecanismo solidario de financiación de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 93-104.

CASTELLS, A. (1988), *Financiación autonómica: Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.

— (1991), «La reforma del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 12, págs. 143-160.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992), *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996*, tercer borrador, Madrid, 10 de enero de 1992.

DGHT (1990), *Presupuesto de las Comunidades Autónomas, 1989*, Madrid.

ESTEBAN MARQUILLAS, J. M., y GÓMEZ GARCÍA, R. (1990), «Notas sobre los principios constitucionales en el sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 9, páginas 147-175.

FUNDACIÓN FIES (1990), «Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas. Año 1989», Anexo 5, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 42.

GIMÉNEZ REYNA, E., y COLLADO YURRITA, M. A. (1989), «La nueva fiscalidad local española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 41, págs. 306-319.

IGAE (1990), *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas* (1989), Madrid.

MAP (1990), *Memoria de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial* (1989), Madrid.

MELGUIZO, A. (1988), «El Fondo de Compensación Interterritorial», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 35, págs. 354-376.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990, a), *Política regional en 1989. Informe anual*, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990, b), *Memoria de la Administración Tributaria 1989*, Madrid.

MONASTERIO, C. (1991), «Las cuestiones pendientes de la financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 12, páginas 185-202.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1989), «Una aproximación empírica al crecimiento del gasto municipal», *Revista de Economía Pública*, núm. 3, págs. 19-30.

— (1991), «Necesidades de gasto y participación autonómica en ingresos del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, número 5, págs. 77-92.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1990), *Memoria de la Administración Tributaria (1989)*, Madrid.

SOLÉ VILANOVA, J. (1990), «La hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de sus principios económico-constitucionales», *Revista de Economía Pública*, número 9, págs. 73-112.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1990), «A propósito de la hacienda municipal española», *Revista de Economía Pública*, núm. 9, páginas 49-72.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991, a), *Financiación local: respuestas a una crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991, b), «Notas sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 48, págs. 256-265.

UTRILLA, A. (1991), «Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 139-158.