

## LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO LOCAL

Recientemente, el gobierno ha aprobado el Proyecto de Ley de las Haciendas Locales, con lo que se inicia la última parte de un proceso, iniciado con la promulgación de la Constitución de 1978, para tratar de dotar a las haciendas locales de un sistema de financiación autosuficiente y con las necesarias dosis de autonomía, y las normas de coordinación precisas, para que puedan funcionar armónicamente con el resto de las administraciones públicas.

Parece, pues, éste un momento oportuno para analizar, como lo hacen en este artículo **Francisco Bosch Ferré** y **Amelia Díaz Alvarez**, la situación actual de las haciendas locales; estudiando, por una parte, la evolución y las tendencias del gasto público en este subsector y en el de las haciendas provinciales y, por otra, la evolución de la Tesorería en la administración local y del gasto presupuestado en el subsector estatal, a efectos comparativos. Finalizan los autores su trabajo con unas breves y precisas conclusiones que fijan los datos del problema de las haciendas locales en la actualidad.

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

**E**L título y el contenido del trabajo que aquí aportamos se ha repetido hasta la saciedad en las revistas especializadas, y aún en artículos periodísticos. No por ello deja de tener actualidad en un momento en el que el gobierno de la Nación ha aprobado el «Proyecto de Ley de las Haciendas Locales» y lo ha remitido a las cámaras legislativas.

Este Proyecto de Ley viene a cerrar, como último eslabón de una cadena, el círculo del sistema normativo de las haciendas locales que se abrió con la aprobación de la Constitución de 1978, y refleja tanto el sistema de financiación como los aspectos que se derivan del proceso de contabilidad y gasto público,

configurando de forma definitiva la organización territorial del Estado.

Aunque el período transcurrido desde la promulgación del texto constitucional de 1978 hasta la fecha de la aprobación de la futura Ley de las Haciendas Locales haya sido un período dilatado en el tiempo, conviene explicitar que, como siempre, las prioridades de naturaleza política han hecho que las administraciones locales no posean, si es que lo han poseído alguna vez, o lo podrán hacer a partir del momento de la entrada en vigor de la futura Ley, un sistema de financiación autosuficiente que les permita cumplir con el «formal» principio de autonomía y suficiencia financiera, así como de unos instrumentos de naturaleza presupuestaria y contable que, armonizados con los del resto de las administraciones

públicas, se dirijan hacia los fines de la eficiencia y de la eficacia de naturaleza económica—dentro de una organización del Estado que tiene una tradición cultural de naturaleza continental (cultura de organización jurídica de influencia francesa y, consiguientemente, jacobina)— y les permitan responsabilizarse de sus propios medios económicos y financieros para actuar de forma coordinada con el resto de las administraciones públicas.

Este trabajo pretende, y ello no es poco, analizar muy brevemente, la actual situación de las haciendas locales, dando una opinión académica-profesional en los elementos sobre los que se debe actuar con objeto de obtener una normalización de la gestión presupuestaria local frente al resto de las administraciones públicas, *desideratum* de todos los gobiernos de la Nación en lo que va de siglo XX.

Las opiniones vertidas en las páginas siguientes son de exclusiva responsabilidad de los autores, que se han apoyado tanto en estadísticas publicadas como en textos de naturaleza legal que en algunos casos se hallan en vigor y en otros constituyen *lege ferenda*.

La larga crisis financiera sufrida por las haciendas locales españolas en el decurso del presente siglo, que se ha visto reflejada básicamente en la falta de un cuadro impositivo válido y coordinado para todos los niveles de la Administración pública, se ha traducido, ineludiblemente y como consecuencia del largo ciclo de insuficiencia financiera, en una falta de medios líquidos con los que hacer frente a sus necesidades de gasto derivadas de la demanda social de bienes y servicios públicos.



Las anteriores circunstancias, aunque no han sido las únicas en crear la caótica situación financiera actual, sí han sido las que más han influido en que las haciendas locales españolas sean las que tienen un porcentaje más bajo de participación en el producto interior bruto, comparadas con las del resto de los países que conforman la Europa comunitaria, aunque tampoco es menos cierto que el nivel competencial asignado al subsector local español es inferior al asignado a las haciendas locales en el resto de los países comunitarios, circunstancia que hace difícilmente comparable la situación inter-estados.

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los poderes públicos locales vienen reclamando insistentemente la promulgación, por parte del gobierno de la Nación, de una Ley Reguladora de las Haciendas Locales en la que se recojan los principios constitucionales de autonomía local y de suficiencia financiera.

Sin ambos principios, recogidos y avalados por la propia Constitución y por las últimas sentencias del Tribunal Constitucional, difícilmente podrá el subsector de la Administración local iniciar una andadura que le ha sido vetada a lo largo del siglo XX, y en la que pueda al menos demostrar que la inexistencia de tutelas financieras y administrativas y un buen cuadro impositivo coordinado, y si fuere necesario articulado, con el sistema impositivo del Estado y de las comunidades autónomas, es más fácil de administrar desde el ámbito local que desde el autonómico y el de la Administración general del Estado, a la vez que puede servir para romper, aunque sea minimamente, nuestra mentali-

dad jacobina, agravada en este momento por un nivel nuevo de Administración que viene constituido por el nacimiento, a partir de 1978, de las comunidades autónomas.

No obstante, sea cual fuere el nivel competencial del subsector local español, a éste siempre le amenazará la posible mutilación competencial, dado que nuestro texto constitucional no plasmó los niveles competenciales de la configuración territorial del Estado, que dejó, por un lado, a los estatutos de autonomía y, por otro, a las leyes formales dimanantes del Parlamento del Estado o de los parlamentos autónomos, con el grave riesgo de fagocitación que se pudiera derivar de los vaivenes políticos de cada momento, aunque dichas leyes fueran declaradas de naturaleza básica al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución.

La penuria financiera del subsector local español, que puede considerarse, hasta el momento presente, como endémica, arranca de la segunda mitad del siglo XIX y del momento en que la Administración local pasa de ser una hacienda eminentemente patrimonialista a ser una hacienda eminentemente fiscal, sin que nuestros legisladores atinaran a dotarla de medios financieros suficientes para atender los servicios finalistas que prestaba.

La Ley Municipal de 1872 nace con un cuadro impositivo arcaico y no productivo desde el punto de vista fiscal (figuras impositivas, aunque no tributarias, derivadas de la Edad Media). Ese cuadro, con leves retoques, se repite insistentemente en las leyes municipales de 1909, en los Estatutos de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, en la Ley Municipal de la República de 1934, en la Ley de Bases

de Régimen Local de 1945, en su texto refundido de 1955, en la Ley de Bases de 1975 y en la propia Ley de Bases Reguladora de las Haciendas Locales de 1985.

A estos cuadros impositivos, faltos de rendimiento fiscal y no coordinados con el cuadro o sistema impositivo fiscal estatal, se oponen las demandas sociales de mayores y mejores servicios finalistas a partir de finales de los años setenta, coincidiendo con las primeras elecciones libres tras la promulgación de la Constitución de 1978.

En el primer caso, determinadas administraciones locales asumen servicios de naturaleza supramunicipal, con la total pasividad de la Administración general del Estado (niveles de enseñanza no contemplados en sus leyes sectoriales reguladoras, servicios sociales, transportes, etcétera), y en el segundo, todas las administraciones locales del Estado asumen, a partir de 1979, una mejora evidente en los servicios que tradicionalmente venían prestando.

Estas asunciones y mejoras de las prestaciones de los servicios demandados hacen que financieramente se produzca un *gap* que queda traducido en los déficit crónicos del momento presente, y que se ha ido solucionando a través de «parcheos» financieros a cargo de los diferentes Presupuestos Generales del Estado, provocando una espiral deficitaria en el subsector local español; espiral que no tiene límites políticos-administrativos definidos y finales, y que provoca, en algunos casos, gestiones administrativas del gasto público altamente deficientes, por emulación de estas administraciones locales con respecto a sus homónimas de mayor volumen.



Esta situación financiera se ha querido regular, o al menos controlar, por medio del «modelo» de financiación previsto en nuestro texto constitucional en sus artículos 137 y 142, que pretende dotar a las administraciones locales de autonomía para la gestión de sus intereses e impone el principio de suficiencia financiera.

Estas dos notas o características, que son de carácter formal, la primera, y material, la segunda, configurarán el sector financiero local, debiendo matizar respecto de la segunda que el principio de autonomía, cuando se circunscribe al ámbito estricto de la actividad financiera, se traduce en la capacidad de las haciendas locales para gobernar, valga la redundancia, sus haciendas, capacidad que implica la inexistencia de tutelas financieras de la Administración general del Estado o de las propias comunidades autónomas sobre las administraciones locales, involucrando a éstas en el proceso de obtención y empleo de los recursos financieros, permitiéndolas decidir sobre la determinación de su volumen y sobre la organización de su gasto.

El principio de suficiencia marca, en definitiva, el límite real del principio de autonomía, puesto que sin medios económicos suficientes éste no pasa de ser un mero *flatus vocis*.

Dentro del principio de autonomía, y como reflejo del de suficiencia financiera, la gestión del gasto público local pasa por estructurar, de forma coordinada con el resto de las administraciones públicas, tanto el régimen presupuestario como el régimen contable y el de la gestión del gasto.

## II. EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL GASTO PUBLICO EN EL SUBSECTOR DE LA ADMINISTRACION LOCAL

### 1. Consideraciones generales

La información utilizada en el presente artículo ha sido extraída, básicamente, del *Informe sobre el sector público local en 1986*, publicado por el Banco de Crédito Local de España en 1988, informe que debe considerarse como único dentro de las estadísticas del subsector de la Administración local, por cuanto las publicaciones que antaño editaban el Servicio de Publicaciones del Instituto de Estudios de la Administración Local, bajo la denominación de *Anuario estadístico de las Corporaciones Locales*, y el hoy extinguido Ministerio de la Administración Territorial, a través de la Dirección General de Cooperación Local, bajo la denominación *Memoria de la Dirección General de Cooperación Local*, dejaron de publicarse a principios de los años ochenta, en el primer caso, y, en el segundo caso, sólo se publicaron para los años 1983, 1984 y 1985, produciéndose, lamentablemente, una rotura de las series históricas, que difícilmente podrán ser recuperadas, para un período comprendido entre 1977 y 1983.

Esta rotura de las series históricas de naturaleza estadística ha hecho que la mayoría de los estudios del subsector local español hayan sido producto de elaboraciones personales de los publicistas, que, en algunos casos, por no decir en la mayoría de ellos, difícilmente eran cons-

tatables a nivel de todo el Estado. Solamente las cuentas de las administraciones públicas editadas por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, y redactadas por la Intervención General de la Administración del Estado, han mantenido, con grandes dificultades, las series históricas referidas a la Contabilidad Nacional.

Ese gravísimo problema, que pasa desapercibido para el gran público, hace que nuestras administraciones públicas no puedan suministrar datos fehacientes a los organismos internacionales o nacionales que los solicitan (un ejemplo palpable es la desinformación que tiene en estos momentos el Fondo Monetario Internacional).

En el texto y en los cuadros que siguen se analizan la evolución y las tendencias, en algunos casos, del gasto público del subsector local entre los años 1984 y 1987 (1), ambos inclusive. El análisis que se ha efectuado, tal y como se indica al pie de cada uno de los cuadros, afecta a las liquidaciones presupuestarias de los entes locales, que se hallan subsumidas dentro de la Cuenta General de su Administración.

Cabe, por último, mencionar que la publicación del Banco de Crédito Local de España incluye, por vez primera, estadísticas que afectan a la Tesorería de los entes locales y a su grado de ejecución presupuestaria. Estos dos elementos, conjuntamente con el que se analiza, evidencian el grado de liquidez de las corporaciones locales españolas y centran la dimensión del verdadero problema del subsector local: la situación negativa de sus tesorerías a nivel desagregado por estratos, como consecuencia de la huida hacia adelante en la



CUADRO N.º 1

**GASTO DEL SUBSECTOR LOCAL**  
(Sin consolidar y en millones de pesetas)

CAPITULOS	1984	1985	Δ 85/84	1986	Δ 86/85	1987 (*)	Δ 87/86
I .....	406.045,48	458.400,73	12,89	516.909,06	12,76	575.624,08	11,36
II .....	281.486,40	340.637,78	21,01	374.077,23	9,82	420.545,84	12,42
III .....	65.100,10	84.538,42	29,86	86.958,58	2,86	107.849,72	24,02
IV .....	290.695,57	344.629,57	18,55	392.439,64	13,87	426.493,41	8,68
VI .....	263.967,26	344.533,98	30,52	391.978,35	13,77	366.945,38	-6,39
VII .....	65.067,76	107.948,80	65,90	87.644,11	-18,81	83.100,09	-5,18
VIII .....	13.467,17	20.190,88	49,93	19.030,19	-5,75	24.784,65	30,24
IX .....	86.985,89	108.933,61	25,23	147.084,40	35,02	219.791,15	49,43
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.472.815,63</b>	<b>1.809.813,77</b>	<b>22,88</b>	<b>2.016.121,56</b>	<b>11,40</b>	<b>2.225.134,32</b>	<b>10,37</b>

(\*) Cifras provisionales.

Nota: Se ha utilizado la numeración romana para los capítulos presupuestarios, sus equivalentes son los siguientes: Capítulo I: Remuneraciones de personal; Capítulo II: Compra de bienes corrientes y de servicios; Capítulo III: Intereses; Capítulo IV: Transferencias corrientes; Capítulo VI: Inversiones reales; Capítulo VII: Transferencias de capital; Capítulo VIII: Variación de activos financieros; Capítulo IX: Variación de pasivos financieros. La nomenclatura anterior incluye la división entre operaciones corrientes, operaciones de capital y operaciones financieras.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

prestación de servicios finalistas; todo ello como consecuencia de la inexistencia de un cuadro de financiación y, quizás, como consecuencia de una gestión de sus servicios locales que pudiera no considerarse como la más apropiada para el volumen de recursos financieros puestos a disposición de los entes locales.

Las cifras de gasto de las haciendas locales en 1987, en términos de obligaciones reconocidas, representan un volumen antes de consolidar de 2.225 billones de pesetas, que suponen un incremento del 10,4 por 100 respecto a 1986, incremento un punto inferior al registrado entre 1985 y 1986 (cuadro n.º 1).

Estimadas las transferencias internas entre las distintas haciendas en unos 97.061 millones de pesetas, el gasto local consolidado para 1987 asciende a 2.128 billones de pesetas, que supone un crecimiento de un 12,5 por 100 respecto a 1986.

Del total de gasto local para 1987, un 64,90 por 100 procede

de las haciendas municipales, mientras que el 35,10 por 100 restante proviene de las haciendas provinciales (cuadro n.º 2), aunque con proporciones muy diferentes según el capítulo de que se trate, como se analizará posteriormente.

## 2. Gastos ordinarios

En 1987, el total de gastos ordinarios sin consolidar de las haciendas locales ascendió a 1.750.304,20 millones de pesetas, con un incremento del 22,47 por 100 respecto a las cifras de 1986, incremento once puntos superior al registrado entre 1985 y 1986 (cuadro n.º 3).

CUADRO N.º 2

**GASTO DEL SUBSECTOR LOCAL**  
(Distribuido por haciendas en 1987, en porcentajes) (\*)

CAPITULOS	Haciendas municipales	Haciendas provinciales	Total
I .....	76,42	23,58	100,00
II .....	83,30	16,70	100,00
III .....	72,43	27,57	100,00
IV .....	21,89	78,11	100,00
VI .....	71,98	28,02	100,00
VII .....	21,94	78,06	100,00
VIII .....	53,44	46,56	100,00
IX .....	84,98	15,02	100,00
<b>TOTAL .....</b>	<b>64,90</b>	<b>35,10</b>	<b>100,00</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.



CUADRO N.º 3

**GASTOS ORDINARIOS**

(Total haciendas locales sin consolidar, en millones de pesetas y en porcentajes)

CAPITULOS	1984	1985	85/84	1986	86/85	1987 (*)	87/86
I .....	406.045,48	458.400,73	12,89	516.909,06	12,76	575.624,08	11,36
II .....	281.486,40	340.637,78	21,01	374.077,23	9,82	420.545,84	12,42
III .....	65.100,10	84.538,42	29,86	86.958,58	2,86	107.849,72	24,02
IV .....	290.695,57	344.629,57	18,55	392.439,64	13,87	426.493,41	8,68
IX .....	39.835,83	54.256,62	36,20	58.809,17	8,39	219.791,15	49,43
	1.083.163,38	1.282.463,12	18,40	1.429.193,68	11,44	1.750.304,20	22,47

(\*) Cifras provisionales

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

Del total de gasto local ordinario para 1987, un 65,61 por 100 (1.148.454,43 millones de pesetas) corresponde a las haciendas municipales, mientras que el 34,39 por 100 restante (601.850,76 millones de pesetas) corresponde a las haciendas provinciales. La superioridad del gasto municipal frente al provincial es clara para todos los capítulos de gasto ordinario, excepto para el capítulo de transferencias corrientes, en el que la proporción se invierte, representando el gasto provincial de este capítulo un 78,11 por 100 frente al 21,89 por 100 del gasto municipal (cuadro n.º 4).

### 3. Gastos de inversión

En 1987, el volumen de inversiones liquidado por las corporaciones locales, sin consolidar, se estima en 448.928 millones de pesetas, de los que un 62,64 por 100 corresponde a inversión municipal y un 37,36 por 100 a inversión provincial (cuadro n.º 5).

El cuadro n.º 6 muestra las cifras de inversión local para los años 1984, 1985, 1986 y 1987 correspondientes a ayuntamientos y diputaciones.

CUADRO N.º 4

**GASTO ORDINARIO**

(Total haciendas locales, año 1987 en porcentaje) (\*)

CAPITULOS	Haciendas municipales	Haciendas provinciales	Total
I .....	76,42	23,58	100,00
II .....	83,30	16,70	100,00
III .....	72,43	27,57	100,00
IV .....	21,89	78,11	100,00
IX .....	84,98	15,02	100,00
TOTAL .....	65,61	34,39	100,00

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

Respecto a los ayuntamientos, cabe señalar el porcentaje que la inversión de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes representa (42,71 por 100 de la inversión total de los ayuntamientos en 1987).

Si se diferencia entre los dos componentes de los gastos de inversión, se observa que del total de inversiones reales en 1987 un 71,90 por 100 corresponde a ayuntamientos, un 22,04 a diputaciones de régimen común y un 6,06 a diputaciones de régimen foral.

En cuanto a las transferencias

de capital, un 21,87 por 100 corresponde a ayuntamientos, un 48,30 a diputaciones de régimen común y un 29,83 por 100 a diputaciones de régimen foral (cuadro n.º 7).

La evolución de los distintos componentes de la inversión local, diferenciada entre ayuntamientos y diputaciones, para 1984, 1985, 1986 y 1987, aparece reflejada en el cuadro n.º 8.



### III. EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL GASTO PUBLICO EN LAS HACIENDAS MUNICIPALES

#### 1. Consideraciones generales

En el epígrafe anterior se han analizado los gastos totales del subsector de la Administración local sin distinguir entre haciendas municipales y provinciales. Este análisis, aunque representativo de todo el subsector local español, viene sesgado por la situación económico-financiera de

las haciendas provinciales, la cual es radicalmente diferente a la de las haciendas municipales por cuanto su cuadro de recursos o fuentes de financiación se nutre,

básicamente, de las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, y hasta 1986 del denominado «canon de energía eléctrica».

CUADRO N.º 5

#### INVERSION DE LAS HACIENDAS LOCALES EN PORCENTAJE

	1984	1985	1986	1987 (*)
Ayuntamientos .....	58,84	62,83	64,05	62,64
Diputaciones .....	41,16	37,17	35,95	37,36
<b>TOTAL .....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

CUADRO N.º 6

#### EVOLUCION DE LA INVERSION LOCAL (Millones de pesetas)

	AYUNTAMIENTOS					
	Menos de 20.000 habit.	de 20.001 a 50.000 habit.	De 50.001 a 100.000 habit.	De 100.001 a 500.000 habit.	De 500.001 a 1.000.000 de habit.	Mas de 1.000.000 de habit.
<b>Año 1984:</b>						
Inversiones .....	67.137,27	23.156,67	15.213,88	36.719,99	12.858,65	15.749,56
Transferencias capital ...	14.994,86	839,18	780,06	2.355,07	239,68	3.568,00
<b>TOTAL .....</b>	<b>82.132,13</b>	<b>23.995,85</b>	<b>15.993,94</b>	<b>39.075,06</b>	<b>13.098,33</b>	<b>19.317,56</b>
Porcentaje .....	(42,42)	(12,39)	(8,26)	(20,18)	(6,77)	(9,98)
<b>Año 1985:</b>						
Inversiones .....	82.075,54	33.912,36	25.777,46	59.104,62	16.308,37	27.738,49
Transferencias capital ...	13.935,15	788,93	564,40	3.275,34	356,60	2.320,57
<b>TOTAL .....</b>	<b>96.010,69</b>	<b>34.701,29</b>	<b>26.341,86</b>	<b>62.379,96</b>	<b>16.664,97</b>	<b>30.059,06</b>
Porcentaje .....	(36,07)	(13,04)	(9,90)	(23,44)	(6,26)	(11,29)
<b>Año 1986:</b>						
Inversiones .....	116.348,24	36.030,76	30.035,36	55.782,07	16.557,90	32.843,71
Transferencias capital ...	8.595,72	779,78	495,57	3.162,91	2.238,82	4.335,79
<b>TOTAL .....</b>	<b>124.943,96</b>	<b>36.810,54</b>	<b>30.530,93</b>	<b>58.944,98</b>	<b>18.796,72</b>	<b>37.179,50</b>
Porcentaje .....	(40,67)	(11,98)	(9,94)	(19,19)	(6,12)	(12,10)
<b>Año 1987 (*):</b>						
Inversiones .....	114.466,21	35.378,49	23.525,61	55.022,18	16.432,06	18.269,56
Transferencias capital ...	5.645,44	900,72	313,01	3.028,42	2.162,97	6.103,73
<b>TOTAL .....</b>	<b>120.111,65</b>	<b>36.279,21</b>	<b>23.838,62</b>	<b>58.030,60</b>	<b>18.595,03</b>	<b>24.373,29</b>
Porcentaje .....	(42,71)	(12,90)	(8,48)	(20,63)	(6,61)	(8,67)

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.



Estas dos fuentes de financiación han hecho que durante parte de los años analizados, la situación financiera y la liquidez de las haciendas provinciales sea positiva, sin discriminación de provincias, aunque tampoco es menos cierto que determinadas provincias, con recursos hidroeléctricos importantes, poseían una mayor fuente de financiación que aquellas otras que no gozaban de ellos.

En consecuencia, los cuadros que a continuación se presentan pretenden desagregar la información de naturaleza presupuestaria entre haciendas municipales y haciendas provinciales.

## 2. Gastos de haciendas municipales

Los gastos ordinarios para el total de municipios en 1987 ascendieron a 1.148.454,43 millones de pesetas. Esta cifra representa un incremento de un 29,79 por 100 respecto a la de 1986, lo que supone un aumento de casi 10 puntos respecto al crecimiento registrado entre 1985 y 1986 (cuadro n.º 9).

Por estratos de población, destaca, en 1987, el crecimiento experimentado en el estrato de más de 1.000.000 de habitantes (de un 50,80), y que en 1986 había experimentado un porcentaje negativo del 5,80 por 100.

## 3. Análisis de los gastos de haciendas municipales por capítulos presupuestarios

Para el total de municipios, los capítulos de remuneración de personal y de compras de bienes y servicios aparecen como los de mayor participación en el total de gastos ordinarios, representando en 1987 un 38,30 y un 30,50 por 100, respectivamente (cuadro n.º 10).

Mientras que el capítulo 2 mantiene prácticamente invariable su nivel de participación entre 1984 y 1986, el capítulo 1, sin embargo, experimenta un retroceso de dos

CUADRO N.º 6 (continuación)

### EVOLUCION DE LA INVERSION LOCAL (Millones de pesetas)

	DIPUTACIONES			
	Total Ayuntamientos	Diputaciones régimen común	Diputaciones régimen foral	Total Diputaciones
<b>Año 1984:</b>				
Inversiones .....	170.836,02	83.676,74	9.454,50	93.131,24
Transferencias capital .....	22.776,85	19.259,27	23.031,64	42.290,91
<b>TOTAL</b> .....	<b>193.612,87</b>	<b>102.936,01</b>	<b>32.486,14</b>	<b>135.422,15</b>
Porcentaje .....	(100,00)	(76,91)	(23,99)	(100,00)
<b>Año 1985:</b>				
Inversiones .....	244.916,84	84.857,53	14.759,61	99.617,14
Transferencias capital .....	21.240,99	35.308,17	22.546,54	57.854,71
<b>TOTAL</b> .....	<b>266.157,83</b>	<b>120.165,70</b>	<b>37.306,15</b>	<b>157.471,85</b>
Porcentaje .....	(100,00)	(76,31)	(23,69)	(100,00)
<b>Año 1986:</b>				
Inversiones .....	287.598,04	86.783,41	17.596,90	104.380,31
Transferencias capital .....	19.608,59	45.686,57	22.348,95	68.035,52
<b>TOTAL</b> .....	<b>307.206,63</b>	<b>132.469,98</b>	<b>39.945,85</b>	<b>172.415,83</b>
Porcentaje .....	(100,00)	(76,83)	(23,17)	(100,00)
<b>Año 1987 (*):</b>				
Inversiones .....	263.074,11	80.648,76	22.182,90	102.831,66
Transferencias capital .....	18.154,29	40.100,47	24.767,60	64.868,07
<b>TOTAL</b> .....	<b>281.228,40</b>	<b>120.749,23</b>	<b>46.950,50</b>	<b>167.699,73</b>
Porcentaje .....	(100,00)	(72,00)	(28,00)	(100,00)

(\*): Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.



CUADRO N.º 7  
**INVERSIONES DE LAS HACIENDAS LOCALES EN 1987**  
**En porcentajes (\*)**

	<i>Inversiones reales</i>	<i>Transferencias de capital</i>
Ayuntamientos .....	71,90	21,87
Diputaciones de régimen común .....	22,04	48,30
Diputaciones de régimen foral .....	6,06	29,83
<b>TOTAL .....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Elaborado a partir del cuadro n.º 6

puntos porcentuales en 1985, recuperando uno de ellos en 1986. Ambos capítulos pierden varios puntos porcentuales en 1987.

Las cargas financieras representan en 1984 un 11,43 por 100 del total de gastos ordinarios, con un aumento de casi dos puntos porcentuales en 1985, de los cuales vuelven a perder uno en 1986. En 1987, sin embargo, presentan un crecimiento respecto a 1986 de casi 12 puntos porcentuales.

De sus componentes, los intereses suponían en 1987 un 6,30 por 100 del gasto ordinario y las amortizaciones, un 16,27 por 100. El peso de las transferencias corrientes se mantiene prácticamente estabilizado en torno al 8 por 100 en todo el período.

El crecimiento de los capítulos de gasto ordinario municipal para el total de municipios, entre 1984 y 1987, aparece reflejado en el cuadro n.º 11.

#### 4. Análisis del gasto de las haciendas municipales por estratos poblacionales

La pérdida de importancia relativa del capítulo de remuneración de personal es común a todos los estratos de municipios (cuadro n.º 12).

El capítulo 2 muestra una tendencia a aumentar su participación en el total de gastos de los estratos de menos de 20.000 habitantes, de 20.001 a 50.000, y de más de 1.000.000, mientras que en el resto su participación disminuye. En 1987, sin embargo, su peso disminuye en todos los estratos. Cabe señalar que es en el estrato de municipios de menor población donde estos gastos tienen el mayor peso.

Las cargas financieras presentan un aumento en su participación en el total de gastos ordinarios en todos los estratos, salvo en el comprendido entre 100.001

CUADRO N.º 8  
**EVOLUCION DE LA INVERSION DE LAS HACIENDAS LOCALES**  
**(Período 1984/87)**

	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Diputaciones rég. común</i>	<i>Diputaciones rég. foral</i>
<b>Porcentaje de crecimiento 85-84:</b>			
Inversiones reales .....	43,36	1,41	56,11
Transferencias de capital .....	-6,74	83,33	-2,11
<b>TOTAL INVERSION .....</b>	<b>37,47</b>	<b>16,74</b>	<b>14,84</b>
<b>Porcentaje de crecimiento 86-85:</b>			
Inversiones reales .....	17,43	2,27	19,22
Transferencias de capital .....	-7,69	29,39	-0,88
<b>TOTAL INVERSION .....</b>	<b>15,42</b>	<b>10,24</b>	<b>7,07</b>
<b>Porcentaje de crecimiento 87-86 (*):</b>			
Inversiones reales .....	-8,53	-7,16	26,06
Transferencias de capital .....	-7,42	-12,23	10,82
<b>TOTAL INVERSION .....</b>	<b>-8,49</b>	<b>-8,85</b>	<b>17,53</b>

(\*) Cifras provisionales.



CUADRO N.º 9  
EVOLUCION DE LOS GASTOS ORDINARIOS  
DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES (\*)

ESTRATOS POBLACIONALES	1985/84	1986/85	1987/86
Menos de 20.000 habitantes .....	20,19	12,78	26,05
De 20.001 a 50.000 .....	18,78	14,80	27,13
De 50.001 a 100.000 .....	16,83	20,02	8,62
De 100.001 a 500.000 .....	14,42	12,65	25,83
De 500.001 a 1.000.000 .....	16,69	15,24	27,12
Más de 1.000.000 .....	26,63	-5,80	50,80
<b>TOTAL HACIENDAS MUNICIPALES..</b>	<b>19,29</b>	<b>9,76</b>	<b>29,79</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

estratos, pasando a representar más del 15 por 100 en todo ellos.

Las transferencias corrientes tienen su mayor participación en los municipios con mayor número de habitantes.

El cuadro n.º 13 muestra la evolución de los gastos municipales ordinarios en términos de incrementos por capítulos y estratos.

CUADRO N.º 10  
GASTOS ORDINARIOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	309.762,05	45,83	353.460,98	43,84	396.570,18	44,82	439.907,95	38,30
II .....	232.043,65	34,34	277.208,54	34,39	306.163,30	34,60	350.305,47	30,50
III .....	47.356,54	7,01	65.048,79	8,07	64.008,71	7,23	78.116,40	6,80
IV .....	56.791,52	8,40	68.182,57	8,46	73.204,78	8,27	93.342,29	8,13
IX .....	29.868,31	4,42	42.274,04	5,24	44.902,53	5,08	186.782,32	16,27
<b>TOTAL ...</b>	<b>675.822,07</b>	<b>100,00</b>	<b>806.174,92</b>	<b>100,00</b>	<b>884.849,50</b>	<b>100,00</b>	<b>1.148.454,43</b>	<b>100,00</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

y 500.000, cuyo peso relativo se mantiene prácticamente estable, y en el correspondiente a municipios de más de 1.000.000 de habitantes, que presenta un alza muy considerable, de más de 7 puntos porcentuales, en 1985, como consecuencia de la inclusión en dicho año, por parte del Ayuntamiento de Barcelona, de la refinanciación de la carga financiera contraída acumulada con el Banco de Crédito Local. En 1986, sin embargo, el peso de las cargas financieras en este estrato de municipios vuelve a ser muy similar al de 1984. En 1987, su peso aumenta en todos los

CUADRO N.º 11  
EVOLUCION DE LOS GASTOS ORDINARIOS  
DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

CAPITULO	1985/84	1986/85	1987/86 (*)
I .....	14,11	12,20	10,93
II .....	19,46	10,45	14,42
III .....	37,36	-1,60	22,04
IV .....	20,06	7,37	27,51
IX .....	41,53	6,22	315,97
<b>TOTAL .....</b>	<b>19,29</b>	<b>9,76</b>	<b>29,79</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.



## DIPUTACIONES PROVINCIALES: A LA RACIONALIDAD POR LA COORDINACION

Luis CARAMES VIEITEZ

El tema polémico en el nuevo entramado institucional diseñado por la Constitución de 1978 es el de las diputaciones provinciales. En unas comunidades autónomas más que en otras, pero prácticamente en todas, ese nivel jurisdiccional no es una cuestión ajena a la controversia. Lo que para unos fue en su momento un útil instrumento de tránsito del Antiguo Régimen al sistema constitucional y para otros una mala copia de la departamentalización francesa, se nos aparece hoy —y en la mayor parte de los casos— como una arrojadiza arma política. Este no es, evidentemente, el marco de nuestro planteamiento, que busca ofrecer algunas notas de racionalidad hacendística y económica.

Desde el punto de vista de los ingresos, las diputaciones provinciales viven ajenas a la corresponsabilidad fiscal. No son, ciertamente, las únicas haciendas subcentrales en que tal fenómeno se da, pero es inexcusable referirse a la ilusión fiscal que estos entes generan. Trabajos en curso de realización en nuestro departamento universitario permiten afirmar que en Galicia, y suponemos que la conclusión es extrapolable, los ciudadanos no tienen conciencia de contribuir al sostenimiento de las arcas provinciales. De modo asimétrico, sin embargo, esos mismos ciudadanos sienten mucho más presente la acción de las diputaciones vía gasto.

Es precisamente en la vertiente del gasto público provincial donde nosotros pusimos el acento en la comunicación presentada al Seminario sobre gasto público celebrado en la UIMP de Santander en el verano de 1988. Y lo hicimos para resaltar dos cosas: de un lado, el no desdeñable volumen de inversión de responsabilidad provincial, tanto en términos absolutos como en relación al montante asignado a igual función por el gobierno autónomo. Por otra parte, muchas de las líneas de gasto de las diputaciones coinciden con objetivos que persigue simultáneamente la Comunidad Autónoma. De ahí que un aporte de racionalidad vendría dado por la coordinación de esos gastos de inversión, tanto provincial como regional. Que no se trata de una cuestión menor se puede comprobar en los cuadros n.º 1 y 2 y en el gráfico que se acompaña, con cifras presupuestarias liquidadas. El problema es tan evidente que ya el legislador en su momento, al diseñar el Estatuto de Autonomía para Galicia, estableció que la Xunta habría de coordinar la actividad de las diputaciones en cuanto afectase al interés general de la Comunidad Autónoma,

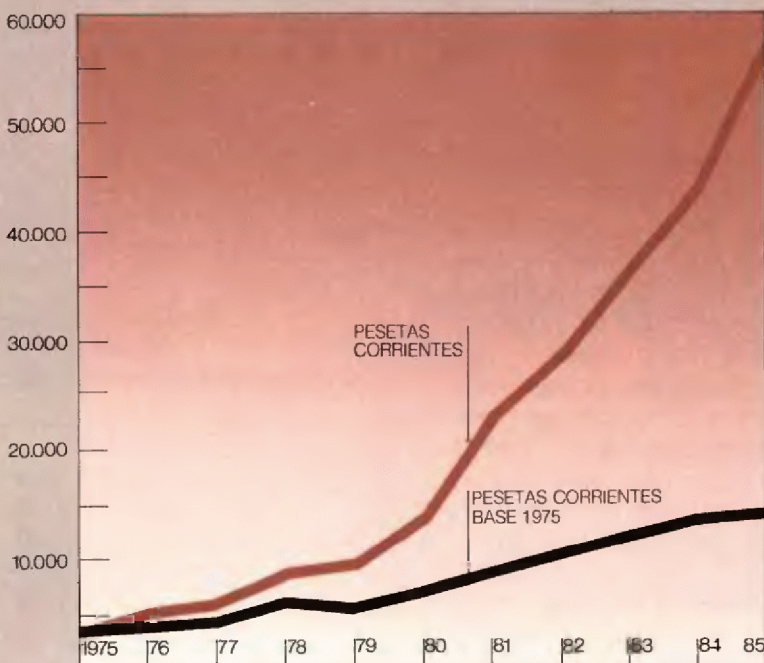
para lo que ordena que se unan los presupuestos que aquéllas elaboran al presupuesto del gobierno regional. Intento tímido y casi testimonial, cuya consecución ha sido toda una batalla resuelta a favor del Estatuto todavía en fechas muy recientes. Comportamiento de las diputaciones que, al tiempo que dificulta una visión global de los recursos destinados a Galicia por estos dos niveles de gobierno, aviva la idea, ya extendida, de posiciones clientelísticas en la política provincial.

Siguiendo el camino marcado por las comunidades autónomas de Valencia, Andalucía y Cataluña, Galicia intenta también la coordinación de las inversiones y planes provinciales. Para ello, el gobierno autónomo ha enviado al Parlamento un proyecto de ley según el cual las diputaciones

tendrán que someterse en esos aspectos a las prioridades que marque la Xunta. Según el proyecto, los entes provinciales, antes de aprobar sus presupuestos, tendrían que ponerlos en conocimiento de la Xunta, quien podría formular objeciones a las previsiones presupuestarias que supusiesen una desviación de las directrices de coordinación. También está prevista la creación de una comisión de cooperación provincial como órgano permanente de deliberación y coordinación entre la administración autonómica y las diputaciones.

Cualquiera que sea el destino político de esta norma, lo cierto es que los hechos vienen reclamando unas mayores dosis de racionalidad en los gastos de inversión provinciales y que un camino para lograrlas es, sin duda, la coordinación.

### EVOLUCION PRESUPUESTOS DE GASTOS DIPUTACIONES PROVINCIALES GALLEGAS 1975-1985



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Elaboración propia.



CUADRO N.º 1

**EVOLUCION DEL GASTO DE CAPITAL DE LA XUNTA DE GALICIA Y DE LAS  
DIPUTACIONES PROVINCIALES GALLEGAS EN EL PERIODO 1981-1985**  
(Millones de pesetas corrientes)

	XUNTA DE GALICIA						DIPUTACIONES PROVINCIALES						Total gastos capital Xunta- Diputaciones
	Inv. reales		Transf. capital		Resto ppto.		Inv. reales		Transf. capital		Resto ppto.		
		%		%		%		%		%		%	
1981 .....	1.323,5	79,4	—	—	342,6	20,6	7.736,5	32,6	4.472,4	18,8	11.571,9	48,6	13.532,4
1982 .....	2.723,0	20,2	—	—	10.764,0	79,8	8.256,6	28,3	2.174,4	7,5	18.711,5	64,2	13.154,0
1983 .....	18.098,4	22,7	2.583,4	3,2	59.085,2	74,1	11.263,0	30,1	1.594,0	4,3	24.537,0	65,6	33.538,8
1984 .....	29.253,6	27,6	3.848,5	3,6	72.861,0	68,8	8.682,0	19,6	3.505,0	7,9	32.075,0	72,5	45.289,1
1985 .....	29.541,4	23,3	6.812,3	5,4	90.436,8	71,3	13.075,0	23,2	4.567,0	8,1	38.735,0	68,7	53.995,7
	80.939,9	24,7	13.244,2	4,0	233.489,6	71,3	49.013,1	25,6	16.312,8	8,5	125.630,4	65,9	159.510,0

Fuente: Xunta de Galicia. Intervención General de la Administración del Estado. Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES GALLEGAS (1975-1985)**  
(Millones de pesetas. Base 1975 = 100)

AÑOS	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Capítulos:</b>											
Resultas ejer. ....	483,6	621,2	830,9	797,1	946,1	903,5	1.532,3	3.061,2	3.919,0	5.060,6	5.812,4
Porcentaje .....	13,1	15,3	17,4	13,6	18,8	14,3	16,7	31,5	34,5	41,7	41,1
<b>Op. corrientes:</b>											
Gastos personal .....	795,9	921,4	974,9	1.119,8	1.185,7	1.142,6	1.257,5	1.402,0	1.521,1	1.485,9	1.409,1
Porcentaje .....	21,5	22,8	20,4	19,1	23,4	18,1	13,7	14,4	13,4	12,4	9,9
Cpra. bienes y ser. ....	847,5	958,6	938,7	1.019,2	988,9	1.100,6	1.077,2	1.109,4	1.270,3	1.330,8	1.354,3
Porcentaje .....	22,9	23,6	19,7	17,4	19,6	17,4	11,7	11,4	11,2	10,9	9,6
Intereses .....	94,7	83,2	95,5	132,3	165,3	200,9	233,7	361,6	398,8	415,5	467,5
Porcentaje .....	2,6	2,1	2,0	2,2	3,3	3,2	2,5	3,7	3,5	3,4	3,3
Transf. corrientes .....	833,9	508,1	647,8	408,0	441,2	132,8	138,7	150,9	150,0	222,7	382,8
Porcentaje .....	22,5	12,6	13,6	7,0	8,8	2,1	1,6	1,5	1,3	1,8	2,7
Arrendamientos .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Porcentaje .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Op. capital:</b>											
Inv. reales .....	554,9	850,4	1.148,8	2.090,6	1.114,7	2.059,8	2.984,8	2.757,6	3.422,4	2.377,9	3.287,3
Porcentaje .....	14,9	20,9	24,1	35,7	22,1	32,5	32,5	28,3	30,1	19,6	23,2
Transf. capital .....	19,9	32,7	79,1	221,3	124,8	624,8	1.725,5	726,2	484,1	959,9	1.148,2
Porcentaje .....	0,6	0,8	1,7	3,8	2,5	9,8	18,8	7,5	4,3	7,9	8,1
<b>Op. financieras:</b>											
Activos financ. ....	—	—	0,3	2,8	0,5	64,0	45,1	26,0	28,8	30,6	31,9
Porcentaje .....	—	—	—	0,1	0,1	1,0	0,6	0,3	0,3	0,4	0,2
Pasivos financ. ....	72,0	75,4	53,3	63,8	69,1	100,0	179,7	138,2	165,4	238,8	272,7
Porcentaje .....	1,9	1,9	1,1	1,1	1,4	1,6	1,9	1,4	1,5	1,9	1,9
<b>TOTAL</b> .....	3.702,4	4.051,0	4.769,4	5.854,9	5.036,4	6.329,1	9.174,5	9.733,1	11.358,9	12.122,7	14.166,2
Porcentaje .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Elaboración propia.



CUADRO N.º 12

**GASTOS ORDINARIOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES POR ESTRATOS POBLACIONALES**

Poblaciones de menos de 20.000 habitantes								
CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	80.931,20	45,74	95.553,49	44,93	107.495,38	44,82	122.112,78	40,39
II .....	67.618,30	38,22	83.054,17	39,06	94.448,21	39,38	113.231,68	37,46
III .....	6.299,14	3,56	8.299,40	3,90	10.008,75	4,17	13.381,70	4,43
IV .....	14.584,70	8,24	17.343,33	8,16	14.391,29	6,00	17.165,27	5,68
IX .....	7.508,10	4,24	8.406,99	3,95	13.493,29	5,63	36.415,73	12,04
<b>TOTAL ...</b>	<b>176.941,44</b>	<b>100,00</b>	<b>212.657,38</b>	<b>100,00</b>	<b>239.837,29</b>	<b>100,00</b>	<b>302.307,16</b>	<b>100,00</b>

Poblaciones de 20.001 a 50.000 habitantes								
CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	38.522,61	50,50	43.728,22	48,26	50.238,77	48,30	56.603,52	42,80
II .....	25.101,71	32,91	30.230,70	33,37	34.637,40	33,30	40.378,41	30,53
III .....	5.053,36	6,62	6.306,92	6,96	7.490,11	7,20	8.683,83	6,57
IV .....	4.452,56	5,84	6.138,22	6,77	7.049,62	6,78	8.991,28	6,80
IX .....	3.148,68	4,13	4.201,11	4,64	4.601,07	4,42	17.582,06	13,30
<b>TOTAL ...</b>	<b>76.278,92</b>	<b>100,00</b>	<b>90.605,17</b>	<b>100,00</b>	<b>104.016,97</b>	<b>100,00</b>	<b>132.239,10</b>	<b>100,00</b>

Poblaciones de 50.001 a 100.000 habitantes								
CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	32.395,37	48,98	36.445,46	47,16	42.139,20	45,44	41.796,14	41,49
II .....	22.383,85	33,84	25.875,30	33,49	30.532,04	32,92	30.820,67	30,60
III .....	4.444,72	6,72	5.414,48	7,01	6.424,77	6,93	7.146,01	7,09
IV .....	4.447,26	6,72	6.295,65	8,15	7.156,77	7,71	7.223,87	7,17
IX .....	2.469,44	3,74	3.240,60	4,19	6.489,30	7,00	13.750,03	13,65
<b>TOTAL ...</b>	<b>66.140,64</b>	<b>100,00</b>	<b>77.271,49</b>	<b>100,00</b>	<b>92.742,08</b>	<b>100,00</b>	<b>100.736,72</b>	<b>100,00</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

#### IV. EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL GASTO PUBLICO EN LAS HACIENDAS PROVINCIALES

##### 1. Consideraciones generales

Para el total de haciendas provinciales, tanto de régimen co-

mún como forales, los gastos ordinarios ascendieron en 1987 a 601.850,76 millones de pesetas. Esta cifra representa un incremento de un 10,6 por 100 respecto a la de 1986, lo que supone una pérdida de 3,7 puntos respecto al crecimiento registrado entre 1985 y 1986 (cuadro número 14).

##### 2. Análisis del gasto ordinario de haciendas provinciales por capítulos presupuestarios

Para el conjunto de haciendas provinciales, el capítulo que presenta una mayor participación en el total de gastos ordinarios es el de transferencias corrientes, que supone más del 50 por 100 de



CUADRO N.º 12 (continuación)

## GASTOS ORDINARIOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES POR ESTRATOS POBLACIONALES

Poblaciones de 100.001 a 500.000 habitantes								
CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	73.254,52	44,34	82.313,40	43,54	94.174,64	44,23	107.433,71	40,10
II .....	54.698,20	33,11	62.685,60	33,16	69.483,66	2,63	80.079,41	29,89
III .....	13.612,24	8,24	15.436,21	8,17	18.068,71	8,49	21.994,92	8,21
IV .....	13.258,96	8,03	16.855,91	8,92	19.376,07	9,10	23.517,70	8,78
IX .....	10.374,48	6,28	11.735,68	6,21	11.826,36	5,55	34.895,96	13,02
TOTAL ...	165.198,40	100,00	189.026,80	100,00	212.929,44	100,00	267.921,70	100,00

Poblaciones de 500.001 a 1.000.000 de habitantes								
CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	24.592,66	49,30	27.427,03	47,94	30.105,00	44,88	32.309,10	37,89
II .....	16.334,48	32,74	19.242,14	33,64	21.888,62	32,63	21.780,76	25,54
III .....	2.991,59	6,00	3.844,92	6,72	5.163,69	7,70	6.518,43	7,64
IV .....	3.416,64	6,85	4.732,53	8,27	6.683,99	9,96	9.220,72	10,81
IX .....	2.548,66	5,11	1.962,61	3,43	3.239,88	4,83	15.442,70	18,12
TOTAL ...	49.884,03	100,00	57.209,23	100,00	67.081,18	100,00	85.271,71	100,00

Poblaciones de más de 1.000.000 de habitantes								
CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	60.065,69	42,49	68.193,38	38,18	72.417,19	43,05	76.198,06	30,03
II .....	45.907,05	32,47	56.120,63	31,42	55.173,37	32,79	62.119,73	24,48
III .....	14.955,49	10,58	25.746,86	14,42	16.852,68	10,02	20.123,94	7,93
IV .....	16.631,40	11,76	16.816,93	9,41	18.546,50	11,02	26.692,30	10,52
IX .....	3.818,95	2,70	11.727,05	6,57	5.252,80	3,12	68.579,15	27,04
TOTAL ...	141.378,58	100,00	178.604,85	100,00	168.242,54	100,00	253.713,18	100,00

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

dicho total. En segundo lugar, en torno al 22 por 100, aparece el capítulo de remuneraciones del personal, seguido de las compras de bienes y servicios, en torno al 12 por 100.

Por lo que hace referencia a las cargas financieras, se sitúan sobre el 6,8 por 100 de participación hasta 1986, aumentando hasta el 10 por 100 en 1987 (cuadro n.º 15).

El resultado del análisis por capítulos experimenta algunas variaciones si se diferencia entre haciendas provinciales de régimen común y de régimen foral —cuadros n.º 16 a) y 16 b).

En las corporaciones de régimen común, la distribución por capítulos de gasto es muy similar a la de los municipios. El capítulo con mayor nivel de participación es el de remuneraciones del per-

sonal, por encima del 40 por 100, seguido de las compras de bienes y servicios, cargas financieras y transferencias corrientes en 1987 —cuadro n.º 16 a).

La situación es bien distinta, sin embargo, en las corporaciones de régimen foral, cuyo capítulo de mayor peso es el de transferencias corrientes, con casi el 90 por 100 de nivel de participación —cuadro n.º 16 b).



CUADRO N.º 13

## EVOLUCION DE LOS GASTOS MUNICIPALES ORDINARIOS

CAPITULOS	Menos de 20.000 habitantes	De 20.001 a 50.000 habitantes	De 50.001 a 100.000 habitantes	De 100.001 a 500.000 habitantes	De 500.001 a 1.000.000 de habitantes	Más de 1.000.000 de habitantes
<b>Porcentaje 1985/84</b>						
I .....	18,07	13,51	12,50	12,37	11,53	13,53
II .....	22,83	20,43	15,60	14,60	17,80	22,25
III .....	31,75	24,81	21,82	13,40	28,52	72,16
IV .....	18,91	37,86	41,56	27,13	38,51	1,12
IX .....	11,97	33,42	31,23	13,12	16,24	207,08
TOTAL .....	29,19	18,78	16,83	14,42	16,69	26,63
<b>Porcentaje 1986/85</b>						
I .....	12,50	14,89	15,62	14,41	9,76	6,19
II .....	13,72	14,58	18,00	10,84	13,75	-1,69
III .....	20,60	18,76	18,66	17,05	34,30	-34,54
IV .....	-17,02	14,85	13,68	14,95	41,24	10,28
IX .....	60,50	9,52	100,25	0,77	9,36	-55,21
TOTAL .....	12,78	14,80	20,02	12,65	15,24	-5,80
<b>Porcentaje 1987/86</b>						
I .....	13,60	12,67	-0,81	14,08	7,32	5,22
II .....	19,89	16,57	0,94	15,25	-0,49	12,59
III .....	33,70	15,94	11,22	21,74	26,33	19,41
IV .....	19,27	27,54	0,94	21,37	37,95	43,92
IX .....	169,88	282,13	111,89	195,07	376,64	1.205,57
TOTAL .....	26,05	27,13	8,62	25,83	27,12	50,80

El crecimiento de los capítulos de gasto ordinario provincial de las corporaciones de régimen común y de las corporaciones de régimen foral entre 1984 y 1986 aparece reflejado en el cuadro número 17.

El único estudio que puede considerarse fiable en esta materia ha sido publicado por el Banco de Crédito Local de España en su *Informe sobre el sector público local en 1986*, trabajo que ha servido de base para el

presente artículo, y al cual nos remitimos para un mejor conocimiento de la situación de la tesorería del subsector.

El volumen de recursos disponibles de las haciendas locales

## V. EVOLUCION DE LA TESORERIA EN EL SUBSECTOR DE LA ADMINISTRACION LOCAL

La situación de la tesorería de las haciendas locales comporta serias dificultades en cuanto a su estudio se refiere, dada la dispersión del número de ayuntamientos de todo el Estado.

CUADRO N.º 14

## EVOLUCION DE LOS GASTOS ORDINARIOS DE LAS HACIENDAS PROVINCIALES

	1985/84	1986/85	1987/86 (*)
Diputaciones de régimen común, Consejos y Cabildos (*) .....	16,06	13,88	19,30
Diputaciones forales (*) .....	17,59	14,69	3,99
TOTAL HACIENDAS PROV. ...	16,93	14,29	10,56

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: *Informe sobre el sector público local en 1986* y elaboración propia.



CUADRO N.º 15

## GASTOS ORDINARIOS DE LAS HACIENDAS PROVINCIALES

CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	96.283,43	23,64	104.939,75	22,03	120.338,88	22,11	135.716,12	22,55
II .....	49.442,75	12,14	63.429,24	13,32	67.913,93	12,48	70.240,37	11,67
III .....	17.743,56	4,35	19.489,63	4,09	22.949,87	4,22	29.733,32	4,94
IV .....	233.904,05	57,42	276.447,00	58,04	319.234,86	58,64	333.152,12	55,35
IX .....	9.967,52	2,45	11.982,58	2,52	13.906,64	2,55	33.008,83	5,49
TOTAL ...	407.341,31	100,00	476.288,20	100,00	544.344,18	100,00	601.850,76	100,00

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

representa el nudo gordiano de su situación financiera a lo largo de los últimos años, y las estadísticas que se publican apenas hacen mención de la inyección de liquidez que supuso la Ley 24/1983 de Saneamiento de las Haciendas Locales.

Esta inyección de liquidez supuso para todo el subsector alrededor de 110.000 millones de pesetas, con los cuales se atendieron lo que la Ley denominaba «deficit reales». Es evidente, pues, que en los años analizados existe un volumen de recursos líquidos que viene influenciado por las

transferencias de fondos con cargo al Tesoro Público del Estado o con cargo a operaciones financieras financiadas a través del Banco de Crédito Local de España o de la banca privada, en las que el pago de intereses y las devoluciones de capital se efectuarán en los años sucesivos a través de la Administración General de Estado. En definitiva, esta situación financiera quedó reflejada en las liquidaciones de los presupuestos y en la propia tesorería de las haciendas locales, aunque no así la carga financiera que ello hubiera comportado en circunstancias normales.

El volumen global de la tesorería de las haciendas locales, incluyendo la tesorería de naturaleza ordinaria, la de inversiones y la de operaciones extrapresupuestarias (VIAP) ascendía, a 31 de diciembre de 1986, a 442.000 millones de pesetas, cifra que representa una tasa de crecimiento respecto del año anterior de casi el 40 por 100.

Esta cifra marca la inyección de liquidez que se derivaba de la aplicación de la Ley 24/1983, y ello queda corroborado cuando se analiza la liquidez de tesorería por estratos poblacionales, aun-

CUADRO N.º 16 a)

## GASTOS ORDINARIOS DE LAS DIPUTACIONES DE REGIMEN COMUN, CONSEJOS Y CABILDOS

CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	84.600,04	47,82	93.874,80	45,72	106.131,73	45,39	118.949,62	42,64
II .....	43.484,93	24,58	51.303,78	24,98	59.495,56	25,44	61.620,87	22,09
III .....	15.382,42	8,70	17.576,49	8,56	20.801,09	8,89	24.337,81	8,72
IV .....	25.748,94	14,55	32.314,55	15,74	35.420,62	15,16	43.921,12	15,74
IX .....	7.697,73	4,35	10.263,30	5,00	11.981,04	5,12	30.123,93	10,81
TOTAL	176.914,06	100,00	205.332,92	100,00	233.830,04	100,00	278.953,35	100,00

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.



CUADRO N.º 16 b)

**GASTOS ORDINARIOS DE LAS DIPUTACIONES DE REGIMEN FORAL**

CAPITULOS	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
I .....	11.683,39	5,07	11.064,95	4,08	14.207,15	4,58	16.766,50	5,19
II .....	5.957,82	2,59	12.125,46	4,48	8.418,37	2,71	8.619,50	2,67
III .....	2.361,14	1,02	1.913,14	0,71	2.148,78	0,69	5.395,50	1,67
IV .....	208.155,11	90,33	244.132,45	90,01	283.814,24	91,40	289.231,00	89,57
IX .....	2.269,79	0,99	1.719,28	0,63	1.925,60	0,62	2.884,90	0,90
<b>TOTAL</b>	<b>230.427,25</b>	<b>100,00</b>	<b>270.955,28</b>	<b>100,00</b>	<b>310.514,14</b>	<b>100,00</b>	<b>322.897,40</b>	<b>100,00</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.

que no es menos cierto que los municipios que se encuentran en estratos poblacionales inferiores aumentaron en el período considerado su liquidez de forma considerable. Aunque no se debe olvidar que un porcentaje muy bajo, que no supera el 10 por 100, concentra más del 90 por 100 de los recursos líquidos del subsector.

El nivel de cobertura de la tesorería varía según el tipo poblacional de las haciendas locales, y la tendencia es a la reducción año a año desde 1979, aunque han existido recuperaciones en los años 1982 a 1985 que, a nuestro juicio, corresponden al hecho aislado, tantas veces comentado, de la Ley de Saneamiento. A partir de 1986 la tendencia es claramente a la baja, y viene a corroborar la tesis central de este trabajo de la falta de medios líquidos de las haciendas locales para hacer frente a los servicios que prestan al margen de sus competencias o por mejora de los que venían prestando.

Por último, la distribución temporal de la tesorería está sujeta a las puntas que se derivan de su cuadro impositivo y de las transferencias trimestrales del Fondo

Nacional de Cooperación Municipal o de la participación de las diputaciones en los impuestos es-

tatales. La distribución temporal presenta agudos dientes de sierra dentro de cada ejercicio econó-

CUADRO N.º 17

**EVOLUCION DE LOS GASTOS ORDINARIOS DE LAS HACIENDAS PROVINCIALES**

CAPITULOS	Diputaciones de régimen común, consejos y cabildos	Diputaciones de régimen foral
<b>Porcentaje 1985/84:</b>		
I .....	10,96	-5,29
II .....	17,98	103,52
III .....	14,26	-18,97
IV .....	25,50	17,28
IX .....	33,33	-24,25
<b>TOTAL</b>	<b>16,06</b>	<b>17,59</b>
<b>Porcentaje 1986/85:</b>		
I .....	13,06	28,40
II .....	15,97	-30,57
III .....	18,35	12,32
IV .....	9,61	16,25
IX .....	16,74	12,00
<b>TOTAL</b>	<b>13,88</b>	<b>14,60</b>
<b>Porcentaje 1987/86 (*):</b>		
I .....	12,08	18,01
II .....	2,79	2,41
III .....	17,00	151,10
IV .....	24,00	1,91
IX .....	151,43	49,82
<b>TOTAL</b>	<b>19,30</b>	<b>3,99</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Informe sobre el sector público local en 1986 y elaboración propia.



CUADRO N.º 18

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL ESTADO**  
(Créditos iniciales en millones de pesetas)

CAPITULOS	1984	1985	1986	1987
I .....	1.225.032	1.323.611	1.453.165	1.592.364
II .....	183.961	204.370	211.731	232.704
III .....	290.537	693.848	894.484	892.410
IV .....	2.257.595	2.440.377	3.231.538	3.669.255
VI .....	451.799	474.021	413.692	565.658
VII .....	707.293	740.522	706.423	723.219
VIII .....	29.973	26.346	52.800	53.231
IX .....	253.808	188.522	200.399	199.524
<b>TOTAL .....</b>	<b>5.399.998</b>	<b>6.091.617</b>	<b>7.164.232</b>	<b>7.928.365</b>

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 1984, 1985, 1986 y 1987.

mico, y su comportamiento solamente podría ser analizado en profundidad si las haciendas locales estuvieran obligadas a efectuar la redacción y seguimiento de un presupuesto de tesorería que les permitiría cubrir sus puntas tesorerías a través de operaciones de crédito a corto.

## VI. EVOLUCION DEL GASTO PRESUPUESTADO EN EL SUBSECTOR ESTATAL

El presente trabajo, como indica su título, se ha planteado el análisis de la evolución y las tendencias del gasto público en el subsector local durante un período determinado. No obstante, este análisis quedaría deslavado si no se pudiera comparar, aunque sea someramente, con los crecimientos de los gastos de los Presupuestos Generales del Estado.

Esta comparación será harto difícil por la imposibilidad de homogeneización de las series estadísticas estudiadas, dado que

los datos de los cuadros n.ºs 18 y 19 se refieren a créditos presupuestados, frente a la presentación de obligaciones reconocidas y liquidadas que se ha efectuado para el subsector local.

Estos cuadros no tienen otra finalidad que mostrar el crecimiento o decrecimiento, por capítulos presupuestarios, de los Presupuestos Generales del Estado para el período de 1985 a 1987, con objeto de que, aunque sea a nivel orientativo, puedan ser

comparados con otros sectores de la Administración.

La comparación entre el cuadro n.º 19 y el cuadro n.º 1 nos lleva a una conclusión generalizada de que los presupuestos liquidados del subsector de la Administración local han crecido por encima de los Presupuestos Generales del Estado. Si este trabajo hubiera tratado la evolución de los ingresos, probablemente nos hubiéramos llevado la sorpresa de que el crecimiento de éstos se encontraba por debajo del de los Presupuestos Generales del Estado, salvo que hubiéramos desestacionalizado la aplicación de la Ley 24/1983.

## VII. CONCLUSIONES

1.ª La evolución del gasto en el subsector de la Administración local española ha sido creciente, comparativamente con la del de la Administración general del Estado y, salvo determinadas excepciones de capítulos presupuestarios, por encima del crecimiento medio del subsector estatal.

CUADRO N.º 19

**EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO**  
(En porcentaje)

CAPITULOS	1985/84	1986/85	1987/86
I .....	8,05	9,79	9,58
II .....	11,09	3,60	9,90
III .....	138,82	28,92	-0,23
IV .....	8,10	33,42	13,54
VI .....	4,92	-12,73	36,73
VII .....	4,70	-4,60	2,38
VIII .....	-12,10	100,41	0,82
IX .....	-25,72	6,30	-0,44
<b>TOTAL .....</b>	<b>12,81</b>	<b>17,61</b>	<b>10,66</b>

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 1984, 1985, 1986 y 1987, y elaboración propia.



2.<sup>a</sup> Los gastos por operaciones de capital, y concretamente los gastos de inversión, han crecido a menor ritmo que sus homónimos del subsector estatal, circunstancia que, siendo divergente, provoca un mayor porcentaje de endeudamiento, que a su vez reduce el nivel de recursos líquidos disponibles para gastos corrientes.

3.<sup>a</sup> La evolución de la tesorería presenta índices de cobertura que, comparativamente con ejercicios anteriores, se van reduciendo progresivamente, circunstancia que comporta que el subsector de la Administración local, al no poder apelar al Banco de España, deba endeudarse con operaciones a corto que reducen aún más los recursos disponibles para operaciones corrientes, como consecuencia del aumento del pago de intereses por operaciones financieras, o, alternatively, producen la dilación en el tiempo del período medio de pago por servicios prestados a los diferentes entes locales, lo que, en definitiva, y en este último caso, puede provocar mayores costes en la prestación de servicios.

4.<sup>a</sup> Como consecuencia de las anteriores premisas, se puede concluir que, dada la inexistencia de un sistema de financiación que cumpla el principio de suficiencia financiera, el subsector de la Administración local en las grandes corporaciones se halla abocado a una «huída hacia adelante» que, a plazo medio, podría provocar serias dificultades financieras, que repercutirían en el nivel de prestación de servicios.

#### NOTA

(1) Las cifras del año 1987 tienen carácter provisional y han sido facilitadas por el Servicio de Estudios del Banco de Crédito Local de España como avance de su *Informe del sector público local* del año 1987. Los autores agradecen al BCLE, en la persona de don Eugenio Estévez Cepeda, su amabilidad.