

EL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

José Antonio ANTON

INTRODUCCION

En sesión de trabajo desarrollada en el seno del curso sobre gasto público celebrado en la Universidad Menéndez Pelayo, se realizó un apretado sondeo de la estructura y tendencias del gasto público en algunos municipios españoles. No habían sido éstos seleccionados atendiendo a criterios que pudieran atribuirles una significación especial (quizá con la salvedad de Madrid, Barcelona y Sevilla, por tratarse, los dos primeros, de los mayores municipios españoles y, en el caso de Sevilla, por la repercusión que, en sus gastos, tiene necesariamente la organización de la EXPO 92), sino más bien con el objetivo de ofrecer una visión concreta de la realidad en casos determinados.

No es posible, por razones obvias de espacio, incluir en este número de PAPELES las comunicaciones íntegras presentadas en aquella sesión y ni siquiera recoger, en todos sus matices, las valiosas aportaciones realizadas por los comunicantes, pero si trataremos de espigar de aquellos trabajos las respuestas a algunas preguntas básicas sobre el comportamiento de nuestros municipios, aún a ciencia y conciencia de las limitaciones que estas respuestas tienen —una vez más— por la dificultad de acceder a una información completa y fiable de los datos que se manejan. Por otra parte, la experiencia de los distintos municipios es, obviamente, muy diversa en función de su dimensión y de las compe-

tencias asumidas. Advertimos, finalmente, que excluimos de esta nota a Madrid y Barcelona, que cuentan con tratamiento específico en los artículos a ellos dedicados.

I. LA CONTRIBUCION DE LOS MUNICIPIOS AL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

Las tablas n.º 30 y 31 (incluidas en el anexo estadístico al primer artículo de este número) muestran que el gasto no financiero del Estado en 1975 representaba un 10,93 por 100 del PIB, siendo el de las corporaciones locales el 2,46 por 100. En el año 1987, estos porcentajes han pasado a ser del 14,01 y del 4,67 por 100, respectivamente. Esto supone un aumento del 3,08 por 100 para el Estado y del 2,2 por 100 para las corporaciones locales (tabla n.º 30), crecimiento relativamente mayor en el caso de estas últimas.

Pero si tomamos los porcentajes de distribución del gasto público total (de la tabla n.º 31) la situación es la del cuadro n.º 1.

Ello permite apreciar el avance que se ha producido en la responsabilidad que a las corporaciones locales corresponde en el incremento del gasto público.

Si pasamos de estas cifras generales al análisis del comportamiento concreto de los ayuntamientos estudiados, se observa que en todos ellos el gasto ha experimentado una importante expansión. Así:

1. En Oviedo, el incremento medio del gasto municipal, en el periodo 1982-1988, es del 4,60 por 100.

2. En Bilbao, el incremento habido en el presupuesto de 1987 respecto al de 1980 supone un aumento anual del 24 por 100. Es decir, en un periodo de ocho años, el presupuesto municipal se ha multiplicado por 4,5.

3. En Badajoz, y en pesetas constantes, los gastos de 1986 son un 68,48 por 100 más altos que los de 1980, de acuerdo con los datos proporcionados por la comunicación presentada.

4. En Santander, para el periodo 1981-1988, el aumento nominal del gasto puede cifrarse en algo más del 111 por 100 (12,8 por 100 en términos reales).

5. Sevilla, por último, y para el periodo 1986-1988, ha experimentado un incremento en sus gastos totales del 41,40 por 100 en pesetas corrientes.

Sin que de estos datos puedan extraerse conclusiones excesivamente significativas y generales, parece que confirman claramente la tendencia a la expansión de los gastos municipales en cuantías variables de uno a otro municipio, consecuencia lógica de la aplicación del principio de autonomía municipal que hace a cada Ayuntamiento centro de decisión de su presupuesto.

II. EL CARACTER DEL GASTO MUNICIPAL. PROBLEMAS DE PROGRAMACION

La segunda cuestión básica que ha de plantearse en el ámbito del gasto público municipal es la relativa a su carácter. ¿Nos en-

CUADRO N.º 1

**DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO TOTAL
(En porcentajes)**

	1975	1987	Diferencia
Estado	43,80	33,30	-10,5
Corporaciones locales	9,85	11,09	+ 1,24

contramos ante gastos que responden a un proceso planificador racional o, por el contrario, el gasto en los ayuntamientos viene generado por la perentoria necesidad de atender, en cada momento, a demandas sociales inaplazables?

Quienes han abordado el análisis del comportamiento económico de los ayuntamientos parecen más bien inclinarse por considerar que la planificación del gasto no ha sido abordada con excesivo rigor por las autoridades locales.

En unos ayuntamientos (Bardajoz) los gastos de capital muestran notables oscilaciones debido al irregular comportamiento de las inversiones reales, discontinuidad que parece reflejar la ausencia de planificación presupuestaria. En otros (Santander) la caída de las inversiones no constituye un reflejo fiel de la política del Ayuntamiento, porque es uno de los capítulos en el que las diferencias entre los gastos preventivos y las liquidaciones efectuadas son más amplias, sobre todo en épocas preelectorales.

El mismo carácter errático de las operaciones de capital se predica del Ayuntamiento de Oviedo. Y, por último, en lo que a Sevilla se refiere, parece claro que el importante avance de la actividad inversora está cla-

ramente justificado por un evento extraordinario: la necesidad de equipamiento frente a la EXPO 92.

Parece, pues, bastante claro que en los municipios estudiados no puede afirmarse que el gasto de inversión se desarrolle de acuerdo con planes globales. Son acontecimientos externos extraordinarios o presiones preelectorales las que, con frecuencia, determinan esos planes.

III. AREAS PRIORITARIAS DE GASTO

El análisis conjunto de la evolución presupuestaria de los ayuntamientos analizados muestra con bastante claridad que las remuneraciones de personal, las compras corrientes de bienes y servicios y las transferencias son las tres rúbricas más importantes de sus gastos. No obstante, parece observarse, asimismo, con generalidad, la reducción en el ritmo de incremento de las remuneraciones.

En aquellos ayuntamientos (como el de Sevilla) que se encuentran inmersos en un importante proceso inversor se acelera progresivamente la carga financiera, en tanto que en otros (como Oviedo o Santander) pa-

recen ser la vivienda y el bienestar comunitario las rúbricas que van alcanzando mayor importancia.

Desde una perspectiva funcional, no cabe hacer afirmaciones generales, entre otras cosas porque no se dispone de una clasificación funcional del gasto público para la mayor parte de los municipios. Parece que la tendencia general apunta hacia la configuración de las haciendas municipales como haciendas de servicios públicos, con alguna incursión en el terreno de la distribución de la renta.

IV. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA

Las comunicaciones presentadas no permiten dar una respuesta global sobre el comportamiento de los ayuntamientos analizados. En principio, aquéllos que se encuentran en fase de realización de fuertes inversiones (Sevilla) parece claro que no pueden dar cumplimiento al principio de suficiencia y se ven obligados a endeudarse.

Otros, en cambio, como el de Oviedo, han mantenido un endeudamiento por debajo de la media, tanto de la totalidad de los municipios como de los de su tamaño, pero este dato no parece que permita afirmar que se haya cumplido el principio de suficiencia, sino que, simplemente, tienen una mayor capacidad de endeudamiento.

V. TENDENCIAS PREVISIBLES

Si se considera que los datos correspondientes a los últimos años marcan una tendencia general, puede esperarse un aumento generalizado del gasto total, con un mayor peso de las inversiones en vivienda y bienestar comunitario, así como de las compras de bienes y servicios, y una cierta desaceleración de las retribuciones de personal.

Las razones de esas tendencias son de dos órdenes distintos. De una parte, como ya se ha señalado, la cobertura de las principales carencias en infraestructura, que en algunos municipios son muy acuciantes, y de otra, en municipios más concretos (Madrid, Barcelona, Sevilla), la tendencia creciente que cabe prever en el gasto está vinculada a los acontecimientos de 1992.