EL SECTOR PÚBLICO EN ASTURIAS: APUNTES PARA UN COMIENZO DE SIGLO

Carlos Monasterio Escudero
Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

El objetivo del presente trabajo es estudiar de modo panorámico y fundamentalmente descriptivo cuál ha sido la incidencia de la actuación del Sector Público en Asturias, tomando como referencia temporal el período transcurrido desde la Constitución de 1978. La atención fundamental se presta a la actuación de aquellas Administraciones Públicas que actúan con una óptica regional, como son la comunidad autónoma del Principado de Asturias y las Haciendas de los municipios asturianos. Además, se analiza la incidencia en la región de la intervención económica del Estado, con especial referencia a la Seguridad Social.

Por lo que respecta a la comunidad autónoma del Principado de Asturias, se pone de manifiesto cómo el crecimiento del gasto gestionado por el gobierno regional ha venido reflejando claramente el proceso de traspaso de competencias al tiempo que se vislumbra para el futuro una potenciación del peso del sector autonómico, dada la ampliación de competencias y el nuevo marco de corresponsabilidad fiscal en el que se basa el sistema de financiación autonómica.

Palabras clave: Asturias, economía pública, federalismo fiscal, hacienda autonómica, hacienda local

1. Introducción

En el último cuarto de siglo se han producido importantes transformaciones en el Sector Público Español. En concreto, después de la aprobación de la Constitución de 1978 y el cambio de régimen político, se produjo un proceso de crecimiento del Sector Público, para atender una serie de necesidades sociales hasta entonces insatisfechas, con el consiguiente aumento en el gasto.

En paralelo con este proceso de incremento en el tamaño del Sector Público, se produjo un importante proceso descentralizador, con la creación de las comunidades autónomas y la asunción por este nuevo nivel de gobierno de una serie de importantes funciones que antes estaban a cargo de la Administración central.

Es importante subrayar que la creación de las CC.AA. ha supuesto cambiar en gran parte la óptica de intervención del Sector Público, dando mucha más importancia a la dimensión regional de las intervenciones públicas. Ha supuesto también, como no podía ser de otro modo, un aumento de las comparaciones a nivel regional, lo cual es fruto tanto de la mayor disponibilidad de datos a nivel regional como del deseo de los gobiernos autonómicos de conocer su situación relativa, tanto en lo que respecta al coste de los servicios como en lo referente a financiación.

También en las Haciendas Municipales tuvo una importante incidencia el régimen democrático, tanto en lo que tuvo de elección democrática de los representantes municipales como en la búsqueda de un nuevo régimen de Hacienda Municipal, en el cual los tributos propios pasan a ocupar un papel relevante.

Además de los dos niveles de Administraciones Públicas, citados, la autonómica y la municipal, cuya actuación se inscribe en el Principado de Asturias, también existen importantes repercusiones regionales de la actuación de la Administración Central. El modelo de intervención pública ha cambiado, pasando de un Estado regulador y que jugaba un importante papel como empresario a un nuevo modelo, en el cual, en parte por decisión propia y en parte por exigencias de la creación de la Unión Económica y Monetaria en Europa, se ha pasado a reducir el tamaño del Sector Público empresarial y a limitar las ayudas públicas distorsionadoras de la competencia, junto con una actuación más intensa en el campo de la protección social y la redistribución y ello ha tenido una repercusión clara en Asturias.

El objetivo del presente trabajo es estudiar de modo panorámico y fundamentalmente descriptivo cuál ha sido la incidencia de la actuación del Sector Público en Asturias, tomando como referencia temporal el período transcurrido desde la Constitución de 1978. La atención fundamental se prestará a la actuación de aquellas Administraciones Públicas que actúan con una óptica regional, como son la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que se analiza en el apartado 2 y las Haciendas de los municipios asturianos, de las que se ocupa el apartado 3.

El cuarto apartado trata de la incidencia en la región de la intervención económica del Estado, con especial referencia a la Seguridad Social. Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

2. La comunidad autónoma del Principado de Asturias

2.1 Aspectos generales

Al igual que en el resto de regiones españolas, en Asturias la creación de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias supuso un vuelco importante en el peso relativo de los distintos agentes de las Administraciones Públicas. La consecuencia inmediata de la cesión de competencias a favor de las CC.AA. fue un adelgazamiento relativo de la Administración Central, puesto que las competencias transferidas a las CC.AA. no son funciones públicas creadas "ex novo", sino que proceden de servicios que se desgajan de la Administración Central, que era la anterior prestadora y pasan a ser asumidos por las CC.AA.

Para entender correctamente el funcionamiento de la Hacienda del Principado de Asturias es necesario ante todo tener en cuenta cuáles son los rasgos distintivos del Principado, en cuanto C.A, puesto que de ellos se derivan las principales características de su funcionamiento económico. Las características del Principado de Asturias son las siguientes:

1º) Se trata de una comunidad uniprovincial, lo cual indica que al haber absorbido a la antigua Diputación, las competencias que desempeña son más amplias que las que le corresponden como C.A. En el terreno de la financiación, deben evitarse las comparaciones simples, que conducen a errores, como el que se comete al comparar sin más las cifras de una C.A uniprovincial con las de las pluriprovinciales, puesto que para realizar correctamente este ejercicio deberíamos sumar la financiación de las Diputaciones a los ingresos de las CC.AA. pluriprovinciales o, alternativamente, deducir los ingresos provinciales de los recursos de las CC.AA. uniprovinciales[1].

2º) Es una C.A que ha accedido a la autonomía por la "vía lenta" del artículo 143 de la Constitución, por lo cual el proceso de asunción de competencias ha sido gradual. Hasta 1995, sólo se habían recibido las competencias comunes, principalmente en materia de agricultura, vivienda, vías de comunicación interiores, fomento y defensa de la cultura y patrimonio propios. Posteriormente, entre 1995, en que se recibieron las primeras competencias en materia de educación universitaria y 1999, en que se completó el proceso, se asumió el importante bloque de competencias educativas. En el momento actual (octubre de 2001) está pendiente la valoración y traspaso de las competencias sanitarias, con lo cual quedaría cerrado, en lo fundamental, el horizonte competencial.

3º) El reducido nivel de renta del Principado, resultado del continuado proceso de declive económico iniciado a principios de los años sesenta, ha tenido también su reflejo en los instrumentos de financiación de la Hacienda Regional. En concreto, una serie de recursos que tiene como

(1) En este sentido, hay que excluir a Baleares del grupo de las CC.AA. uniprovinciales, al persistir en este caso los Consells insulars, que no han sido absorbidos por la Comunidad Balear.

finalidad mejorar el nivel de renta de las regiones de menor renta relativa y su grado de convergencia económica, han añadido financiación complementaria a los presupuestos regionales. Como aspectos principales, destacar aquí solamente que la acción del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) nacional y sobre todo, la política regional europea y los Fondos Estructurales, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) han contribuido, con especial intensidad desde 1988, a potenciar las inversiones regionales y han arrastrado en la dirección de las inversiones a los presupuestos del Principado, dada la necesidad de cofinanciación de los proyectos.

4º) La consideración del Principado como región europea, desde la adhesión a la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), ha tenido una importante repercusión en el desarrollo de la Hacienda del Principado. Aparte del hecho anteriormente mencionado del flujo de Fondos Estructurales recibido de la U.E, más recientemente, desde 1992, las condiciones de convergencia de Maastricht y en concreto, las referentes al saneamiento de las finanzas públicas, que obligan a mantener el déficit agregado del Sector Público Español (medido en términos de necesidad de financiación) por debajo del 3% del PIB y a que la deuda pública viva (pendiente de amortizar) no rebase el límite del 60% del PIB, han supuesto restricciones crecientes al planteamiento de la política presupuestaria y de endeudamiento, que se verán acrecentadas aún más en el futuro, en el caso de aprobarse el proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria de la anterior, actualmente en trámite de discusión en el Parlamento.

5º) El hecho de ser el Principado una C.A de régimen común, que aceptó el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2201 y que participó también el acuerdo sobre financiación autonómica de 27 de julio de 2001, que ha de regir desde el año 2000, influye en su nivel de corresponsabilidad fiscal, que siendo más reducido que el de las CC.AA. forales, le permite sin embargo un margen de autonomía tributaria más amplio que el de las CC.AA. que rechazaron el sistema de financiación del quinquenio anterior y que por lo tanto no han recibido la cesión parcial del IRPF ni cuentan con capacidad normativa sobre el resto de tributos cedidos.

En los siguientes epígrafes de este apartado vamos a examinar los aspectos más relevantes de la Hacienda del Principado, como son los referentes a la dinámica del gasto, su nivel de corresponsabilidad fiscal, los fondos de desarrollo recibidos y los aspectos de coordinación del endeudamiento derivados de las condiciones de convergencia presupuestaria de la U.E

2.2 La dinámica del gasto y la asunción competencial

Si se observa en perspectiva la dimensión de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, apreciada su importancia a través del gasto total no financiero, (cifras de liquidaciones presupuestarias), el cuadro 1 nos permite apreciar el enorme salto experimentado por el gasto

del Principado, desde la etapa autonómica inicial de comienzos de los ochenta hasta el pasado ejercicio 2000.

La primera observación que debe hacerse es la de que las cifras sobre recursos destinados a la provisión por parte del Principado de bienes y servicios públicos, que es lo que está detrás del gasto total no financiero, reflejan más bien la marcha del proceso de transferencia de competencias de la Administración Central hacia el Principado (es decir, el gasto transferido) que el resultado de una política autónoma de fijación de los niveles de provisión de los servicios públicos de titularidad autonómica (el gasto decidido). Para comprobar lo anterior, puede observarse como en los momentos en que se producen traspasos competenciales de gran magnitud, como fue el de la transferencia de la Universidad en 1995 o el del resto de niveles educativos en 1999, se produce en el ejercicio siguiente una notable elevación del gasto, que como hemos indicado es el resultado de la asunción de las nuevas competencias y no de una expansión del gasto decidida de modo autónomo.

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
(millones de pts corrientes)
(obligaciones reconocidas no financieras)

Año	Gasto liquidado	Año	Gasto liquidado
1982	7.481	1991	80.919
1983	15.432	1992	91.095
1984	19.393	1993	70.985
1985	20.760	1994	92.910
1986	35.405	1995	86.881
1987	41.984	1996	114.162
1988	49.244	1997	127.485
1989	55.494	1998	140.248
1990	66.525	1999	144.885
		2000	242.922

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Consejería de Hacienda del Principado de Asturias.

Por el contrario, en los períodos en que el horizonte competencial no experimenta grandes cambios (como sucede, por ejemplo, entre mediados de los ochenta y 1995), la senda de evolución del gasto es mucho más suave.

De cara al futuro, la única competencia de importancia pendiente de asumir es la de la sanidad, cuya transferencia está prevista para el ejercicio 2002. Suponiendo que en dicha fecha la sanidad fuese una competencia ubicada en los Presupuestos del Principado, el incremento del gasto

sería notable, puesto que la valoración de dicha competencia ronda los 150.000 millones de pesetas. Por lo tanto, entre el incremento normal del resto de competencias, para mantener el valor real del gasto y la asunción de la sanidad, podría estimarse en una cantidad cercana al medio billón de pesetas el gasto del Principado en el año 2002.

Es importante subrayar que, una vez recibida la sanidad, el horizonte futuro sería de estabilidad competencial y desde ese momento sí puede pensarse en que las cifras de gasto del presupuesto reflejen realmente la política de prestación de servicios decidida por el parlamento del Principado de Asturias.

2.3 Autonomía y corresponsabilidad fiscal del Principado de Asturias

La Hacienda del Principado de Asturias, como la del resto de CC.AA. de régimen común, fue una Hacienda de transferencias hasta mediados de los años ochenta, cubriéndose el coste efectivo de las competencias recibidas mediante transferencias procedentes del porcentaje de participación en los tributos del Estado (PIE).

En 1986 se hizo efectiva la cesión de tributos al Principado, que recibió una serie de tributos que antes estaban en manos de la Hacienda estatal, sobre los cuales dispuso a partir de ese momento de las facultades de gestión, por delegación, y del derecho a la recaudación, pero sin disponer de competencias normativas. Los tributos cedidos en ese momento fueron los impuestos de Patrimonio Neto y Sucesiones y Donaciones y las tasas sobre el Juego. Posteriormente, desde 1988, se añadió a los anteriores el impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Hay que señalar, en este punto, que la posibilidad de establecer recargos sobre los tributos cedidos otorgaba, por la vía indirecta de los recargos, la posibilidad de elevar los tipos de gravamen de los tributos cedidos. En el ejercicio de su autonomía fiscal, la Hacienda del Principado actuó aplicando sendos recargos sobre un tributo cedido (la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar) y sobre un tributo local, como el impuesto de Actividades Económicas, establecido en virtud de su carácter de Comunidad Uniprovincial, que dispone de los recursos tributarios de la extinta Diputación.

Otra vertiente en la que se aprecia el uso de la autonomía fiscal es la de creación de tributos propios, faceta en la que se han creado tres gravámenes distintos, que han tenido suertes muy diversas.

En primer lugar y siguiendo el camino emprendido por otras CC.AA., se creó un impuesto sobre el Juego del Bingo, aplicado efectivamente desde su creación, con una recaudación que ha oscilado entre los 500 - 700 millones anuales a lo largo de la década de los noventa, importe bastante cercano a la recaudación procedente del recargo sobre el IAE.

En segundo lugar, se creó un impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas, que no ha llegado a ser de aplicación efectiva en

ningún momento. Debe señalarse que tributos de este tipo, establecidos más con fines de ordenación que recaudatorios, fueros creados también en las CC.AA. de Extremadura y Andalucía, con idéntico resultado. Pese a lo loable de su propósito, que es tratar de llevar al mercado las explotaciones infrautilizadas, las dificultades de puesta en marcha del gravamen y de estimación de su base imponible (que exige determinar la renta potencial de dichas explotaciones) han hecho que estos impuestos no llegaran a aplicarse de modo efectivo, lo cual supone un cierto descrédito para la Hacienda Pública.

Finalmente, en línea con lo hecho por otras CC.AA., el Principado ha creado también un Canon de Saneamiento de aguas, que tras una serie de retrasos en su aplicación, ha sido implantado de modo efectivo recientemente, aprovechando la ventaja de que este tributo puede aplicarse con costes de administración reducidos, al poder utilizar para su exacción el mecanismo de las tasas municipales por abastecimiento de agua.

Con todo, la reducida capacidad recaudatoria que se deriva de los tributos propios y recargos hace que sean los tributos cedidos la base fundamental de la autonomía y corresponsabilidad fiscal, especialmente tras el acuerdo sobre financiación autonómica de septiembre de 1996 y la posterior modificación de la LOFCA y la Ley de Cesión de Tributos, que han ampliado la cesión de tributos al IRPF, con capacidad normativa limitada sobre la tarifa autonómica de gravamen y las deducciones personales y que han concedido también capacidad normativa sobre el resto de tributos cedidos, generalmente sobre el tipo de gravamen, excepto en las tasas sobre el juego, donde la capacidad normativa es casi plena.

En cuanto al nivel de corresponsabilidad fiscal, éste ha sido elevado en Asturias debido a dos factores, fundamentalmente

1º) Al ampliarse la cesión de tributos y comprender ésta, desde 1997, el 30% del IRPF, que se constituye así en el principal tributo cedido, debido al peso fundamental de este impuesto y al alto grado de cumplimiento fiscal en Asturias, el nivel de ingresos fiscales es alto.

2º) Debe unirse a lo anterior el reducido nivel competencial durante casi todo el período (recuérdese que sólo a finales de 1999 se completaron las transferencias de educación). Como el nivel de corresponsabilidad fiscal es el cociente entre ingresos tributarios propios (tributos cedidos, recargos y tributos propios) y gasto total no financiero, el resultado era un nivel de corresponsabilidad del 30-33%, incluyendo en el ámbito de comparación las competencias autonómicas y las provinciales.

De cara al futuro y tras el nuevo acuerdo sobre financiación autonómica de julio de 2001, que amplía la cesión del IRPF hasta el 33% y además incluye como nuevos tributos cedidos el 40% de los impuestos especiales sobre tabacos, bebidas alcohólicas e hidrocarburos, el 35% del IVA y el 100% del impuesto de matriculación y el impuesto sobre la electricidad, el nivel de corresponsabilidad fiscal aumentará, pudiendo estimarse que estará situado en el 70%, cuando estén completadas las transferen-

cias sanitarias al Principado[2]. Aunque la corresponsabilidad fiscal no es un valor absoluto, sino cuestión de grado, con un valor del 70% parece que puede afirmarse que existe un grado suficiente de corresponsabilidad fiscal, que permite al Principado graduar de modo adecuado sus ingresos impositivos, en función de sus necesidades de gasto.

El ejercicio de la autonomía y corresponsabilidad fiscal parece que debe apoyarse fundamentalmente, en el ejercicio de las competencias normativas sobre tributos cedidos, dado que entre estos se encuentran los tributos de mayor capacidad recaudatoria, como el IRPF o el impuesto de hidrocarburos, tributo este último sobre el que se está estudiando extender las competencias normativas de las CC.AA. comunes. Sin desdeñar el uso de los tributos propios, la capacidad recaudatoria de éstos se ha mostrado muy reducida y es difícil encontrar huecos impositivos que permitan avanzar mucho más allá en esta dirección. En cambio, en los impuestos de base amplia y gran capacidad recaudatoria, como el impuesto de renta personal o el especial de hidrocarburos, con alzas moderadas en los tipos de gravamen puede obtenerse un volumen importante de recursos.

Un elevado grado de corresponsabilidad fiscal es un importante requisito en sí mismo, para garantizar la autonomía de gasto del Principado, pero reviste especial importancia en el momento actual, dadas las mayores restricciones al uso del endeudamiento, como veremos posteriormente en el punto 2.5.

2.4 Fondos de solidaridad e inversión regional

La financiación de la Hacienda del Principado persigue dos grandes objetivos. Por un lado, permitirle prestar a un nivel adecuado, comparable al de otras CC.AA., los servicios públicos asumidos, antes en manos de la administración estatal y hoy de titularidad autonómica. En este punto, el Principado debe recibir un trato igual al del resto de CC.AA., puesto que, en principio, no existen argumentos para suponer especiales necesidades de gasto.

Además de lo anterior, existe otra parte de la financiación regional que tiene como objetivo reducir las diferencias de renta y riqueza entre CC.AA., objetivo constitucionalmente proclamado en nuestro país y al cual están destinados los recursos del FCI nacional. En este caso, el trato entre las CC.AA. no debe ser igualitario, sino que debe discriminarse a favor de aquellas comunidades de menor nivel de renta y riqueza.

Considerada Asturias como región europea, el Marco de Actuación Comunitario aplicado desde 1988, que establece como Objetivo nº 1 el fomento de las inversiones productivas en las regiones europeas de redu-

(2) Debe tenerse en cuenta que la cesión de los impuestos indirectos incorporados a la cesta de tributos cedidos se hace efectiva en el momento en que se produzca la transferencia de la sanidad.

cido nivel de renta (entendido éste como renta per cápita regional inferior al 75% de la renta media europea, media en términos de paridad de poder de compra), a la acción del FCI ha venido a sumarse la del FEDER europeo y otros fondos de desarrollo de la U.E. Estos fondos tienen la característica de ser financiación condicionada para la C.A., en el sentido de que los recursos obtenidos no pueden ser asignados a cualquier finalidad, sino que tienen que destinarse a la financiación de inversiones, entendido esta categoría de gasto en sentido amplio (inversiones reales y transferencias de capital).

La percepción de estos fondos, que deben ser cofinanciados, refuerza la implicación de las autoridades regionales en la tarea de aumentar las infraestructuras y el stock de capital público regional, implicando a los gobiernos autonómicos en las tareas de estabilización económica, aunque esta sea una concepción que se aleje de los postulados tradicionales de la teoría del Federalismo Fiscal

En el curso de los últimos años, Asturias ha recibido un importante flujo de fondos de desarrollo, tal como muestran las cifras del cuadro 2. De hecho, la cifra total es superior, si tenemos en cuenta que la reducción del FCI en 1990 es más aparente que real, al haberse desgajado del FCI una Compensación Transitoria (que más tarde, en 1992, se integró en las transferencias del porcentaje de participación en los ingresos del Estado), la cual no supuso reducción de ingresos para el Principado, sino simplemete su canalización por un instrumento de financiación distinto. También hay que tener en cuenta que los recursos de otros fondos estructurales con finalidad inversora (especialmente el Fondo de Cohesión) cumplen la misma finalidad.

Cuadro 2
FONDOS DE DESARROLLO RECIBIDOS POR EL PRINCIPADO DE ASTURIAS
(millones de pesetas corrientes)

Año	F.C.I.	FEDER
1988	3.491,4	817,3
1989	4.763,4	1.081,8
1990	1.097,0	2.092,6
1991	1.695,6	8.642,7
1992	2.652,7	4.328,1
1993	3.824,1	9.144,7
1994	4.058,0	5.572,5
1995	4.121,7	16.647,5
1996	4.141,1	8.604,8
1997	4.351,8	3.862,7
1998	4.581,9	3.329,6

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Puede apreciarse que, a lo largo de la década de los noventa, la media de recursos anuales excede de los diez mil millones de pesetas y que el efecto de la cofinanciación arrastra, como hemos visto, un gran porcentaje del gasto del Principado hacia las inversiones.

Mirando al futuro, la posible reducción de los recursos FEDER plantea la cuestión de la reforma del FCI nacional, para potenciarlo y permitirle cubrir el eventual hueco que se registraría en la capacidad de inversión de las CC.AA. españolas de menor nivel de renta. Más aún, si se tiene en cuenta además las crecientes restricciones al uso de la deuda para financiar inversiones (que examinaremos en el epígrafe siguiente), el tema de la política futura de inversión de la Hacienda del Principado se plantea rodeado de mayores sombras.

2.5 Convergencia presupuestaria en Europa y coordinación del endeudamiento

Como hemos visto en los apartados anteriores, la pertenencia de España a la U.E ha supuesto para las regiones españolas de menor nivel de renta, Asturias entre ellas, la posibilidad de beneficiarse de la política regional europea y recibir fondos FEDER. Sin embargo, la condición de región europea del Principado también implica ciertas restricciones, que se hacen especialmente intensas en el caso de la política de endeudamiento.

El origen del proceso es la decisión de avanzar hacia la unión monetaria y la creación del euro como moneda común. En la medida en que los países con déficit públicos elevados se van a "apropiar" del ahorro de otros países miembros (recuérdese que la moneda común evita los riesgos del tipo de cambio y las devaluaciones), se hace necesario, a falta de una autoridad fiscal que, como en el caso de la política monetaria y el Banco Central Europeo, lleve a cabo una política común, acordar al menos unas reglas de comportamiento fiscal que acoten el tamaño del déficit y hagan creíble y sostenible a medio plazo la política presupuestaria de los países miembros.

Al acotar el tamaño máximo del déficit en el 3% del PIB y el de la deuda en el 60% de dicha magnitud, nos encontramos con que el gobierno central debe responder del déficit agregado del Sector Público Español, pero sólo decide directamente sobre una parte del proceso presupuestario. Para establecer una senda de comportamiento presupuestario a medio plazo compatible con las condiciones de convergencia se formula el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Nacional (antes Programa de Convergencia), donde se fijan los objetivos de déficit y deuda a medio plazo y su reparto por niveles de Administraciones Públicas (central, autonómica y local). Como derivación del Pacto de Estabilidad, se acuerdan Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) con cada una de las CC.AA., de modo que los compromisos de saneamiento presupuestario globales de las Administraciones Autonómicas queden concretados, especificándose para cada Comunidad los compromisos a respetar. Como incentivo para el cumplimiento de su respectivo ECP, la

Administración Central se compromete a conceder autorización automática para aquellas operaciones de endeudamiento que precisen de autorización estatal (endeudamiento en divisas y emisión de títulos públicos de deuda) a todas aquellas CC.AA. que se muevan dentro de los límites acordados.

Los ECP iniciales se fijaron en 1992 y fueron revisados en 1995, en paralelo con la revisión anterior del Programa de convergencia nacional. Posteriormente, en 1998, se fijaron nuevos ECP, conectados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de España, que abarcan el período 1998-2001.

La Hacienda del Principado, como la del resto de CC.AA., ha visto limitada su posibilidad de financiación deficitaria, de acuerdo con los ECP acordados. En qué medida se han cumplido éstos, puede verse a partir de las cifras del cuadro 3.

Puede apreciarse que durante los nueve años de aplicación de los ECP la tónica general ha sido la del respeto a los límites de déficit y deuda acordados. Sin embargo, el hecho preocupante es el desbordamiento de los límites de déficit desde el ejercicio de 1997 hasta el 2000.

En materia de deuda, al estar ligada la evolución del límite máximo de deuda viva con el tamaño permitido del déficit, el "colchón" generado por los años de cumplimiento del objetivo de déficit anteriores a 1997, ha permitido que en materia de endeudamiento no se hayan producido hasta fecha muy reciente incumplimientos apreciables.

Cuadro 3
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS ESCENARIOS DE COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PRINCIPADO (1992-2000)

	DEFICIT		DEUDA	
Año	Acordado	Real	Acordada	Real
1992	17.746,0	14.741,2	57.361,0	45.589,8
1993	10.592,9	8.908,9	67.820,6	44.924,2
1994	5.046,0	1.496,6	67.990,0	57.236,8
1995	7.686,0	(-) 1.190,3*	75.676,0	68.384,6
1996	5.770,9	4.450,5	81.446,9	71.878,8
1997	3.500,0	8.091,5	84.046,9	78.035,0
1998	3.500,0	13.370,3	88.446,9	88.018,2
1999	3.000,0	4.194,9	91.446,9	91.512,3
2000	2.500,0	9.523,0	93.946,9	100.663,5

* El signo (-) indica superávit.

Fuentes: Consultores de las Administraciones Públicas y Banco de España.

Lo preocupante del desbordamiento del déficit es que, por una parte, este reviste una gran cuantía, llegando a exceder holgadamente el límite previsto, salvo en 1999, donde la desviación es de menor proporción y sobre todo, porque se produce en un momento en el cual está planteada la revisión de la política presupuestaria para el futuro, de acuerdo con el proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que endurece las restricciones en esta materia. Si no se quiere perjudicar los procesos inversores y la formación de capital público en la región, será necesario aumentar el ahorro corriente, para que el hueco dejado por el menor endeudamiento no signifique una caída de la inversión. Como hemos visto en un epígrafe anterior, la ampliación de la cesión de tributos y el mayor grado de corresponsabilidad fiscal que permitirá el sistema de financiación aplicable desde el 2.002 permiten grados de libertad suficientes para financiar el volumen de gasto deseado (mediante el ejercicio de la autonomía fiscal sobre los tributos cedidos) sin incumplir los compromisos en materia de endeudamiento y déficit.

3. La hacienda local asturiana

Decir que los gobiernos locales son los más cercanos a los ciudadanos y de los que dependen buena parte de los servicios públicos esenciales para nuestro bienestar, como el abastecimiento de aguas, recogida de basuras, transporte urbano, planeamiento urbanístico o servicios sociales y culturales es más que la expresión de un tópico, la constatación de una realidad. No obstante, repasar los últimos veinte años de la hacienda local asturiana supone tener que realizar valoraciones ambivalentes, si bien no muy diferentes de las que cabría hacer si el marco territorial del análisis fuese el conjunto del Estado Español. Así, a principios de los años 80, acababa de llegar la democracia a los municipios (las primeras elecciones locales tuvieron lugar el 3 de abril de 1979) y con ella los ayuntamientos dejaban de ser meros ejecutores de políticas definidas por instancias superiores y veían reconocer su autonomía para ejercer las competencias que la legalidad vigente les encomendaba.

La recuperación de la democracia local trajo consigo un estallido de demandas ciudadanas por más y mejores servicios públicos que difícilmente podía ser satisfecha con prontitud, dado que los nuevos ayuntamientos democráticos renacían en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias tanto en lo referente a las bases legales de actuación, como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades.

Así, en materia de financiación, la tributación local quedó circunscrita a una pléyade de impuestos de bases petrificadas o poco vinculadas a la renta y sobre los que los gobiernos locales ni siquiera tenían capacidad de fijar tipos, lo que les hacía depender en gran medida de transferencias estatales en momentos en los que las necesidades de modernización de la economía española, reconversión industrial y cimentación del Estado de Bienestar dejaban poco margen para alegrías financieras.

El resultado inicial de esa coyuntura fue que los gobiernos locales empezaron a adentrarse peligrosamente por la senda del endeudamiento, en la medida en que la suma de sus recursos propios y las ayudas estatales eran insuficientes para afrontar las nuevas necesidades de gasto y los recién elegidos gobernantes locales no se mostraban dispuestos a frustrar las expectativas de los ciudadanos en momentos de cambio como los que se vivían. Ante la crisis financiera que se detectaba, la Administración Central reaccionó adoptando diversas medidas normativas excepcionales, que tuvieron su culminación en la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales del año 1983 (LMU, en adelante).

El objetivo de la LMU era doble. Por una parte se trataba de sanear las finanzas locales, reconociendo implícitamente que buena parte de la penosa situación financiera de los ayuntamientos se debía a deficiencias estructurales del sistema de financiación local. En este sentido la LMU era una ley de asunción de deudas que comprometía al Estado a asumir las "deudas reales", puestas de manifiesto por las correspondientes auditorías, de aquellos municipios que se acogieran a la misma. Por otra parte, y para evitar que las dificultades financieras se repitieran en el futuro, la LMU trataba de reforzar la tributación local, dotando a los ayuntamientos de mayor autonomía en materia de ingresos (permitiéndoles fijar libremente el tipo de la Contribución Territorial Urbana) e incorporando como nuevo tributo local la posibilidad de fijar un recargo (del tipo libremente elegido también por los ayuntamientos) sobre la cuota líquida del IRPF estatal.

La acogida de la LMU fue desigual por parte de los ayuntamientos y el uso de los nuevos instrumentos financieros notablemente dispar. Así, por lo que a Asturias se refiere, en su primer año de implantación sólo 7 municipios (entre los que no estaba la capital del Principado) decidieron implantar recargos sobre la cuota líquida del IRPF y a finales de 1986 el endeudamiento local había aumentado sin excepción en el ámbito municipal asturiano, respecto al existente antes de la LMU, alcanzando dimensiones especialmente preocupantes en algunos municipios, como Candamo, Corvera y, sobre todo, Castrillón, revelando con ello el escaso éxito de la Ley. En todo caso, la puntilla a la LMU se la dieron sendas sentencias del Tribunal Constitucional que invalidaban (por inconstitucional) la parte de la Ley que permitía fijar libremente y sin límite alguno los tipos impositivos de la CTU y del recargo sobre el IRPF[3].

El "impasse" que produjeron las citadas sentencias, unido al fracaso en materia de saneamiento de la LMU llevó a que se planteara como urgente la necesidad de reformar profundamente la regulación de la financiación local. Esa reforma tuvo lugar en 1988, fecha de aprobación de la vigente Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, en adelante). La entonces nueva ley fue bien recibida por las Corporaciones Locales, por cuanto simplificaba y mejoraba técnicamente, en general, los tributos

(3) Para más detalles sobre la LMU, sus avatares y sus consecuencias, vid. Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

locales y adecuaba el llamado sistema de participación en impuestos del Estado (principal conjunto de Transferencias Corrientes a recibir por las Corporaciones Locales) al mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las Comunidades Autónomas. La LRHL ampliaba además la autonomía local por el lado de los ingresos, permitiendo a los gobiernos municipales fijar libremente los tipos de sus impuestos propios, dentro de unos límites prefijados para evitar el elemento de inconstitucionalidad del que adolecía la LMU. Por otra parte, con la LRHL se procedió a incrementar el monto global inicial de los fondos destinados por la hacienda estatal para financiar a las Corporaciones Locales y a establecer mecanismos de evolución automática de los mismos, evitando buena parte de las incertidumbres presupuestarias y de los conflictos políticos entre Administraciones que acarreaba la negociación anual de los mismos que se daba con anterioridad. Frente a estos avances, la evolución temporal de la LRHL ha venido poniendo de manifiesto también una serie de carencias o motivos de insatisfacción para las Corporaciones Locales. Así, el mantenimiento de tributos poco elásticos (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) o de, cuanto menos, dudosa relación con reglas de capacidad de pago (Impuesto sobre Actividades Económicas), como base principal del sistema, la incorporación de un tributo nuevo (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) contestado desde el principio por su escasa justificación técnica y su presunta producción de supuestos de doble imposición, el estancamiento de las transferencias estatales (Participación en Impuestos) ante la creciente asunción de competencias por la vía de hecho, el mantenimiento de discutibles criterios de distribución para las mismas y la ausencia de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la financiación de los ayuntamientos (vía fondos autonómicos de solidaridad local) pueden ser hoy vistos como puntos oscuros sobre los que incidir cara a una próxima reforma.

En todo caso, cualquier reforma del sistema de financiación local deberá tener en cuenta como dato de partida las necesidades de gasto vinculadas a las competencias de los gobiernos locales. En este sentido, y tras más de veinte años de desarrollo del proceso de descentralización económica y fiscal, cuyos principales protagonistas han sido las Comunidades Autónomas, parece llegado el momento de hacer efectivo el denominado Pacto Local y profundizar en la descentralización hacia abajo, al objeto de ampliar el ámbito de gestión de las Corporaciones Locales al amparo del tantas veces reclamado principio de subsidiariedad, según el cual todo aquello que pueda hacer un gobierno próximo, no debería hacerlo uno alejado. Recientemente han sido aprobadas una serie de medidas normativas en este sentido que implican la expansión del ámbito de responsabilidades de las Corporaciones Locales en campos tales como la circulación (tráfico y seguridad vial), el transporte público (tanto en lo referente al transporte colectivo urbano como a los taxis), el consumo, la planificación y gestión de instalaciones y actividades deportivas, las políticas de formación-empleo, las áreas de juventud, medio ambiente, mujer, protección ciudadana, servicios sociales, turismo y urbanismo, entre otras[4]. Sin embargo,

(4) Para un análisis detallado, vid. MAP-FEMP (1999).

al menos hasta el momento, tales medidas siguen sin venir acompañadas de desarrollos concretos sobre la base de normativa autonómica ni de incrementos sustanciales en la financiación ordinaria, que continúa asentándose sobre el mismo sistema tributario anterior y sobre una Participación en Tributos del Estado, distribuida sobre la base de criterios altamente cuestionables, que, en general priman en exceso a las grandes ciudades de más de 500.000 habitantes[5]. Parece evidente que la ampliación de competencias locales sobre la base de acuerdos con las Comunidades Autónomas requerirá, además de cambios en el sistema de financiación, abordar de una manera racional el desarrollo de fórmulas cooperativas de gestión de servicios públicos que transciendan del ámbito estrictamente municipal, e incluso la fusión de municipios al objeto de dotarles de un tamaño mínimo en términos de población que permita aprovechar al máximo las economías de escala en la provisión de tales servicios.

¿Cómo ha afectado todo esto que venimos comentando a los municipios asturianos? El cuadro 4 ha sido elaborado a partir de los presupuestos de las localidades asturianas, según aparecen en las estadísticas de la web del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).

Antes de comentar algunas cifras especialmente significativas de este cuadro, es preciso indicar dos importantes limitaciones de la información en él recogida. Por una parte, los datos corresponden a cifras de presupuestos preventivos, que como es sabido normalmente difieren bastante de las realmente liquidadas a final de ejercicio. Por otra parte se trata de datos de administración centralizada municipal, es decir los gastos que previsiblemente ejecutaría "directamente" el ayuntamiento a través de sus servicios administrativos, de modo que se excluyen todos aquellos que habrían sido desviados hacia diversos entes constituidos para afrontar necesidades concretas, como organismos autónomos (Fundaciones Municipales de Deportes o Servicios Culturales), empresas municipales o sociedades mixtas y que, sin embargo gestionan una parte apreciable de los servicios públicos locales, sobre todo en los municipios de mayor dimensión. Evidentemente, la ausencia de consolidación de los presupuestos de estos organismos impide realizar un juicio adecuado acerca de la realidad de las políticas locales. A estas limitaciones habría que añadir que en la web del MAP aparecen sólo los datos correspondientes a 67 de los 78 municipios asturianos, que sin embargo agrupan al 95 por ciento de la población de la región.

Con todo, esos datos si nos ponen de manifiesto algunas cuestiones relevantes. Como es sabido, la demografía y la actividad económica asturiana se encuentra altamente centralizada en unos pocos concejos del área central de la región, y ello se refleja también, como no podía ser de otro modo en la importante concentración del gasto municipal en esos

(5) Para un análisis crítico del sistema de reparto de las subvenciones a los municipios españoles vid. Pedraja y Suárez Pandiello (1999).

Cuadro 4
LAS HACIENDAS LOCALES EN ASTURIAS (2000)
Pesetas por Habitante

CIM	Nombre Municipio	Población	Total Gastos (millones de pts.)	Total Gastos	Ingresos Fiscales	IBI Deuda/H	Ahorro Neto
1	Allande	2.501	103,60	41.423	16.070	2.135	80
2	Aller	15.398	1.203,46	78.157	27.207	7.268	302
3	Amieva	905	117,08	129.370	26.320	2.535	7.481
4	Avilés	83.930	6.479,15	77.197	44.367	10.413	274
5	Belmonte de Miranda	2.304	156,86	68.082	25.499	1.938	12.917
7	Boal	2.529	176,40	69.751	17.896	3.660	6.611
8	Cabrales	2.371	490,50	206.875	51.961	2.958	-4.804
9	Cabranes	1.269	68,50	53.980	24.113	4.378	1.789
10	Candamo	2.601	272,93	104.933	23.030	2.210	12.314
11	Cangas del Narcea	17.161	1.692,61	98.631	29.832	3.042	1.625
12	Cangas de Onís	6.343	656,92	103.566	55.628	18.840	536
13	Caravia	591	70,13	118.663	36.853	5.105	26.345
14	Carreño	10.557	1.520,61	144.038	92.380	20.357	5.700
15	Caso	1.990	110,07	55.312	18.055	6.175	4.874
16	Castrillón	22.593	2.247,16	99.463	55.667	8.846	4.731
17	Castropol	4.357	390,00	89.511	26.720	4.734	-7.895
18	Coaña	3.692	277,60	75.190	20.834	2.633	-750
19	Colunga	4.387	60,00	13.677	5.489	8.111	827
20	Corvera de Asturias	16.118	2.716,50	168.538	48.124	9.094	3.068
22	Degaña	1.528	103,18	67.526	22.448	5.617	7.245
24	Gijón	267.426	24.585,69	91.935	45.122	14.425	9.593
25	Gozón	11.194	880,41	78.650	50.268	14.716	5.822
27	Grandas de Salime	1.343	170,07	126.634	39.881	6.141	15.361
28	Ibias	2.190	160,47	73.274	15.932	3.608	-13.936
29	Illano	639	114,17	178.670	39.890	9.875	5.712
30	Illas	1.126	60,00	53.286	21.385	2.049	3.224
31	Langreo	48.886	3.376,42	69.067	36.696	6.795	1.323
32	Laviana	14.804	1.052,56	71.100	26.631	7.977	3.397
33	Lena	13.901	979,93	70.493	28.110	7.901	1.789
34	Valdés	15.297	1.270,25	83.039	28.777	7.866	-15.762
35	Llanera	11.991	1.110,65	92.624	62.939	12.818	4.571
37	Mieres	49.506	4.340,33	87.673	35.375	8.135	-1.212
38	Morcín	3.066	186,31	60.766	29.237	7.093	4.912
39	Muros de Nalón	2.291	248,80	108.599	45.753	9.745	5.626

.../...

Cuadro 4 (Continuación)
LAS HACIENDAS LOCALES EN ASTURIAS (2000)
Pesetas por Habitante

CIM	Nombre Municipio	Población	Total Gastos (millones de pts.)	Total Gastos	Ingresos Fiscales	IBI Deuda/H	Ahorro Neto
40	Nava	5.656	461,98	81.680	39.158	8.382	1.361
41	Navia	9.079	915,00	100.782	38.674	10.577	6.112
42	Noreña	4.320	339,23	78.525	43.502	10.039	3.743
44	Oviedo	200.411	21.077,00	105.169	77.579	20.210	15.647
45	Parres	5.563	573,55	103.101	46.549	8.510	2
46	Peñamellera Alta	740	134,36	181.568	35.135	2.803	-2.095
47	Peñamellera Baja	1.621	259,21	159.907	43.627	3.870	16.311
48	Pesoz	265	53,07	200.264	30.830	1.653	17.736
49	Piloña	8.892	630,81	70.941	32.420	6.455	2.891
50	Ponga	760	64,89	85.382	18.421	1.770	8.382
51	Pravia	9.419	676,42	71.814	35.167	6.654	278
52	Proaza	919	86,20	93.798	34.342	6.550	11.153
53	Quirós	1.664	258,85	155.559	27.915	6.072	1.022
54	Regueras (Las)	2.174	140,39	64.577	23.905	2.831	3.795
56	Ribadesella	6.245	799,64	128.045	63.055	11.228	-1.119
57	Ribera de Arriba	1.998	246,44	123.343	75.796	6.558	10.315
58	Riosa	2.578	135,50	52.560	17.223	3.858	388
59	Salas	6.938	496,00	71.490	27.187	3.616	2.345
60	San Martín del Rey Aurelio	20.794	1.308,92	62.947	28.379	6.026	1.668
61	San Martín de Oscos	524	39,27	74.943	19.828	1.382	-2.214
63	San Tirso de Abres	643	37,12	57.729	24.495	3.166	124
64	Santo Adriano	335	77,36	230.925	15.612	2.630	4.239
65	Sariego	1.393	84,15	60.409	29.584	2.688	10.194
66	Siero	47.360	5.499,83	116.128	54.197	9.087	7.279
67	Sobrescobio	818	135,38	165.501	49.120	4.344	-43.643
68	Somiedo	1.621	152,28	93.942	18.994	6.619	-1.518
69	Soto del Barco	4.310	317,02	73.555	38.336	7.878	4.529
70	Tapia de Casariego	4.368	580,65	132.933	92.038	4.238	62.848
71	Taramundi	906	159,45	175.993	22.837	3.304	-20.055
72	Teverga	2.264	281,45	124.315	22.213	4.280	-1.135
74	Vegadeo	4759	671,20	141.038	36.466	6.944	5.537
76	Villaviciosa	14275	965,37	67.627	34.807	8.522	3.541
78	Yernes y Tameza	223	37,75	169.283	44.081	879	8.565
	Totales o Medias	**1.020.620**	**95.145,06**	**93.206**	**49.027**	**12.276**	**4.790**

Fuentes: Sadei, MAP y Dirección General del Catastro.

concejos. Así, sobre los datos presentados en el citado cuadro, la suma de los presupuestos correspondientes a los municipios de Gijón, Oviedo, Avilés, Siero, Mieres y Langreo habría alcanzado un importe global para 2.000 de 65.358,42 millones de pesetas, casi un 70 por ciento del gasto municipal en el Principado de Asturias. Sin embargo, los presupuestos municipales presentan un marcado carácter errático con enormes diferencias interanuales, sobre todo en lo que afecta a los de menor dimensión, derivado fundamentalmente de la evolución temporal de los proyectos de inversión, casi siempre cofinanciados con transferencias de otros niveles de gobierno. Eso explica por ejemplo que concejos como Santo Adriano, Cabrales o Pesoz presentaran para 2000 un gasto por habitante que duplicaba el previsto para municipios como Oviedo y Gijón, o triplicara el de Avilés, municipios todos ellos obligados a prestar un rango de servicios muy superior al de los municipios mencionados[6].

Respecto a la fiscalidad local, la sexta columna del cuadro 4 recoge en pesetas por habitante los ingresos que esperaban obtener en 2000 nuestros municipios en concepto de impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales. El valor medio para los municipios incluidos es de 49.027 pesetas por habitante lo que nos indica que como media los ingresos fiscales propios vienen a financiar poco más de la mitad del gasto total municipal (algo por encima del 48,93% que supone la media nacional[7]). Con todas las reticencias que hay que tener ante la fiabilidad de los datos de presupuestos preventivos, el cuadro 4 muestra una gran dispersión en los valores de la fiscalidad entre municipios, que va desde las 92.000 pesetas por habitante de Carreño o Tapia de Casariego hasta las 16.000 de Allande, Ibias o Santo Adriano[8]. Entre los municipios más poblados, la fiscalidad más alta la encontraríamos en Oviedo (77.579 pesetas por habitante), seguido de Siero (54.197), Gijón (45.122), Avilés (44.367), Langreo (36.696) y finalmente Mieres (35.375).

La séptima columna ofrece la deuda tributaria en pesetas por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para inmuebles urbanos, según datos de la Dirección General del Catastro. Como es sabido el IBI es el principal impuesto local, del cual los ayuntamientos españoles obtienen aproximadamente, y como media, la tercera parte de sus ingresos fiscales. En la medida en que la recaudación del IBI depende no sólo del tipo impositivo fijado por el gobierno local, sino también de la valoración catastral (que es un dato para éste), la mera comparación de tipos nos dice poco acerca del esfuerzo fiscal realizado por los ciudadanos de un municipio. De ahí que hayamos elegido la deuda por habitante como ele-

(6) Vid. a efectos ilustrativos la serie de informes de Sadei (varios años).

(7) Vid. Suárez Pandiello (2001), para datos agregados a nivel nacional.

(8) Un ejemplo de la escasa fiabilidad de los datos de presupuestos preventivos podemos verlo en el caso del municipio de Colunga. Así, mientras los datos del MAP nos indican que el total de ingresos tributarios esperados por habitante serían para 2.000 de 5.489 pesetas, la información del catastro nos dice que sólo en IBI de naturaleza urbana la deuda tributaria por habitante asciende para ese año a 8.111, lo que evidentemente implica que las cifras presupuestarias están muy subestimadas.

mento más homogéneo de comparación. Pues bien, la media en Asturias es de poco más de 12.000 pesetas, lo que nos convierte en una de las Comunidades Autónomas con menor fiscalidad (como media) sobre la propiedad inmobiliaria, sólo por encima de Galicia y Extremadura[9]. Ello no es óbice para que se puedan encontrar localidades cuya fiscalidad inmobiliaria supere ampliamente esos valores medios. Son los casos por ejemplo de Carreño y Oviedo (por encima de las 20.000 pesetas por habitante) o Cangas de Onís (cerca de las 19.000). En cuanto a los municipios de mayor dimensión las cifras más relevantes son las 14.425 pesetas por habitante de Gijón, las 10.413 de Avilés, 9.087 de Siero, 8.135 de Mieres y 6.795 de Langreo, cifras todas éstas que vienen a corroborar la baja fiscalidad en materia de IBI de los ayuntamientos asturianos. De hecho, incluso Oviedo, a pesar de mantener un IBI superior en un 60 % a la media asturiana, apenas se encuentra en el puesto 35 de los 110 municipios españoles de más de 50.000 habitantes, ligeramente por encima de la media de este conjunto de ciudades (18.500 pesetas por habitante)[10], lo que nos da una clara idea de dónde se encuentran el resto de concejos asturianos de ese tamaño.

Con todo, la última columna del cuadro 4 nos muestra el ahorro neto de los concejos asturianos, esto es la diferencia entre ingresos y gastos corrientes excluidos también los fondos destinados a amortizar la deuda viva. Con todas las cautelas que una vez más es preciso adoptar ante las previsiones de los presupuestos preventivos, los datos de esta columna no parecen indicar que la situación financiera de nuestros municipios sea especialmente preocupante en términos generales. De hecho, el ahorro neto medio es de casi 5.000 pesetas por habitante y sólo 13 municipios presentan, aparentemente, ahorro neto negativo, todos ellos, salvo Mieres, Valdés, Ribadesella y Castropol, municipios relativamente pequeños (de menos de 2.500 habitantes). Quiere ello decir que en el resto de los casos una vez abordados los gastos ordinarios o de funcionamiento y los compromisos de amortización de créditos pendientes aún les queda a los ayuntamientos un cierto remanente con el que afrontar operaciones de inversión. En todo caso, insistimos en que un juicio más cercano a la realidad municipal sólo puede ser llevado a cabo a partir de las liquidaciones de los presupuestos correspondientes.

4. La acción redistributiva de la Administración Central

Además de los niveles de Administraciones públicas cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio del Principado de Asturias y que hemos analizado en los dos apartados anteriores, también la política de ingresos y gastos de la Administración Central y de la Seguridad Social tiene una importante incidencia territorial.

(9) Para más detalles vid. la web de la Dirección General del Catastro (www.catastro.minhac.es).

(10) Vid. nota anterior.

La manera más sintética de presentar el resultado de la acción redistributiva de la Administración Central respecto de Asturias es examinando la Balanza Fiscal de la región En concreto, el saldo fiscal que resulta si comparamos el total de ingresos obtenidos por las AA.PP centrales en una región (que son función, principalmente, del nivel de renta per cápita, dada la progresividad del sistema fiscal) y el total de gasto público que recibe dicha región, obtenemos el resultado de la Balanza Fiscal Regional, que si es positiva (los gastos recibidos son superiores a los impuestos pagados) nos indica que sus ciudadanos están disfrutando de un nivel de servicios públicos e inversiones superior al que tendrían si dispusieran sólo de los ingresos pagados por sus residentes, mientras que si es negativa, nos indica que los ciudadanos de dicha región están contribuyendo a financiar con sus impuestos servicios públicos e inversiones en otros territorios. Como es lógico, en virtud del principio de solidaridad regional esperamos que las regiones más desarrolladas, con un alto nivel de renta per cápita, presenten saldos fiscales negativos y que las de menor nivel de renta tengan saldos fiscales positivos.

Cuando comprobamos los resultados de la Balanza Fiscal de Asturias, de acuerdo con los trabajos más recientes y de metodología más solvente, podemos comprobar que el resultado es prácticamente coincidente, observándose un saldo fiscal favorable de cuantía elevada, que excede de los 200.000 millones anuales, equivalente a más del diez por ciento del PIB regional (cuadro 5).

Cuadro 5
SALDO FISCAL DE ASTURIAS CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
(millones)

ESTUDIO	Ingresos imputados	Gastos imputados	Saldo	Saldo /VAB
Castells et. alii (media del periodo 1991-96)	626.831	857.434	230.603	13,40
Sánchez Maldonado, J. (dir) (1996)	602.057	755.837	173.180	10,89
Uriel, E (media del periodo 1991-96)	612.056	866.219	254.163	-
Uriel, E (excluida Seg. Social)	399.129	531.933	132.804	-

De los estudios reseñados en el cuadro, el de Sánchez Maldonado (2000) se refiere a un único ejercicio, mientras que el resto comprenden un amplio período de tiempo, lo cual ayuda a evitar los resultados coyunturales que pueden producirse en un ejercicio determinado, por la acumulación de un fuerte gasto de inversión en dicho ejercicio u otra circunstancia coyuntural. La similitud de los resultados indica la fiabilidad del cálculo en el Saldo Fiscal, que en todo caso debe verse más bien como una indicación del orden de magnitud que como un resultado exacto, dadas las inevitables opciones metodológicas que están implícitas en el cálculo de toda Balanza Fiscal (Barberán, 2001).

Podemos concluir, por tanto, que ante el proceso de declive económico y pérdida de renta que sufre Asturias desde el principio de los años sesenta del siglo pasado, se ha producido una respuesta positiva del Sector Público, que ha canalizado importantes transferencias a favor de la región y actuado como mantenedor de la renta disponible, cuyos valores están muy próximos a la media nacional, mientras que las diferencias en la renta generada (VAB per cápita) han ido agrandándose. El cambio en el papel intervencionista del Sector Público, que hoy es menos regulador y mantenedor de un fuerte sector público empresarial, para centrarse más en su papel de redistribuidor y prestador de servicios públicos, es el origen del componente principal de las transferencias públicas a favor del Principado.

Si se comparan los resultados del trabajo de Uriel (2001) incluida la Seguridad Social en el conjunto de las AA.PP centrales o excluido este agente (dos últimas filas del cuadro 5), se comprueba cómo es precisamente la acción redistributiva de la Seguridad Social la causante de más de la mitad del saldo fiscal favorable del Principado. Las razones de un saldo fiscal tan favorable respecto a la Seguridad Social se encuentran en la baja tasa de actividad y elevado nivel de desempleo de la región, que redundan en un bajo nivel agregado de cotizaciones, a lo que debe añadirse el alto nivel de envejecimiento de la región, unido a sus elevados niveles salariales, que explican el elevado montante de las pensiones percibidas.

5. Conclusiones

En lo que respecta a la intervención pública en la Economía, las dos últimas décadas han venido marcadas en Asturias, como en el resto de España, por el desarrollo de un proceso que ha llevado a modificar sustancialmente tanto el tamaño del Sector Público, como su estructura cualitativa. Así, la llegada de la democracia y el nuevo ordenamiento constitucional han traído consigo una elevación sustancial del gasto público en respuesta a demandas insatisfechas de mejora en la cantidad y la calidad de servicios públicos esenciales, como la educación, la sanidad, las infraestructuras o el sistema de pensiones.

Paralelamente al incremento del gasto público se ha desarrollado un importante proceso de descentralización económica y fiscal, mediante el cual las comunidades autónomas han asumido la responsabilidad de suministrar buena parte de dichos servicios, para lo cual han contado con un sistema de financiación, no por discutido menos relevante. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, a lo largo de este artículo hemos puesto de manifiesto cómo el crecimiento del gasto gestionado por el gobierno regional ha venido reflejando claramente el proceso de traspaso de competencias, con hitos especialmente importantes, en la medida que se asumían materias de fuerte peso presupuestario, como son la educación, primero la universitaria y posteriormente la del resto de niveles. Este proceso de traspaso de competencias

está próximo a finalizar, en lo que respecta a las materias fundamentales, con la asunción de la sanidad por parte de la comunidad autónoma, momento en el cual el presupuesto autonómico rondará el medio billón de pesetas.

Por otra parte, los servicios traspasados han venido siendo financiados mediante un sistema que ha ido evolucionando desde la casi plena dependencia de transferencias de la Administración Central en sus orígenes hasta una situación actual en la que la amplia cesión de tributos, unida a la capacidad normativa que el Principado puede ejercer sobre la mayor parte de éstos proporciona unos niveles mucho más elevados, al menos potencialmente, de corresponsabilidad fiscal. En todo caso, el carácter de región deprimida que aún hoy padece el Principado de Asturias, unido a la especial incidencia que en esta región tuvo la crisis económica de los ochenta, dada la especialización productiva en sectores especialmente castigados, como la minería, la siderurgia, la ganadería o la pesca, han hecho que se haya visto especialmente favorecida por la llegada de ayudas a la inversión procedentes de fuera de la región, fundamentalmente recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de los Fondos Estructurales Europeos, en la medida en que la región ha venido siendo objetivo número 1 de la política regional europea, al tiempo que la acción combinada de las políticas públicas de ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones Públicas, incluida la Seguridad Social ha dado lugar a balanzas fiscales favorables para nuestra región que ha sido estimadas en torno a los 200.000 millones de pesetas anuales, por encima del 10 por ciento del PIB regional.

Por lo que respecta a la hacienda local, Asturias se caracteriza por ser una región uniprovincial, razón por la cual las competencias de la antigua Diputación Provincial han sido asumidas por el gobierno autonómico, de manera que hablar de hacienda local en Asturias equivale en la práctica a hablar de hacienda municipal. En este sentido, si bien el proceso de descentralización que ha permitido el importante crecimiento que venimos comentando de la Administración Autonómica no ha profundizado al nivel esperado en el ámbito municipal, es evidente que la llegada de la democracia supuso también aquí, y especialmente aquí, por la mayor proximidad del gobierno a los ciudadanos un importante incremento en las demandas sociales que dio como resultado una profunda transformación sobre todo en las ciudades. En todo caso, esta transformación vino acompañada de importantes tensiones financieras, derivadas de un modelo de hacienda local incómodo para los gobiernos municipales, por cuanto descansa sobre tributos muy perceptibles para los ciudadanos y en algunos casos ampliamente discutidos. El hecho de que desde 1988 los gobiernos municipales tuvieran autonomía para fijar los tipos impositivos, ejerciendo hasta fechas muy recientes una corresponsabilidad fiscal muy superior a la ejercida por el gobierno autonómico, unido al crecimiento de la presión fiscal estatal a lo largo de la década de los ochenta, necesaria para acometer las transformaciones necesarias en un país que sufría de atrasos considerables en materia de servicios públicos esenciales, convertía a los gobiernos locales en los primeros "pararrayos" de las protestas ciudadanas ante incrementos de la fiscalidad, debido sin duda a esa mayor proximidad al ciudadano. Con todo, los datos expuestos en este trabajo

demuestran que la fiscalidad municipal en Asturias no es precisamente elevada, si la comparamos con lo que sucede con otras regiones, e incluso podríamos decir que, en lo que respecta al IBI, principal de los impuestos locales, que es, salvo contadas excepciones, francamente baja.

Cara al próximo futuro los retos a los que se enfrenta el Sector Público en Asturias no dejan de ser importantes. Por una parte, del pleno ejercicio de las nuevas competencias autonómicas, sobre todo en materias de educación y sanidad, unidas a la potenciación de recursos financieros que supone un sistema de financiación más corresponsable cabe esperar el desarrollo de políticas de gasto tendentes a mejorar la cantidad y la calidad de los servicios públicos esenciales, si bien estas políticas deberán ejercerse en un marco de austeridad impuesto por las restricciones europeas y, probablemente, las áun más fuertes que seguirán a la próxima aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Junto a ello, el tantas veces anunciado desarrollo del Pacto Local, con lo que supone de profundización en la descentralización, acercando las decisiones a los usuarios en el marco del principio de subsidiariedad podría contribuir también a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, políticas como las que afectan a la vivenda, atención primaria a la salud, educación primaria, políticas activas de empleo o nuevos retos como los que supone la creciente inmigración podrían eventualmente ser desarrolladas por los gobiernos locales, al menos aquéllos en los que exista una masa crítica suficiente, en términos de población, para hacerlas efectivas.

En todo caso, no debemos olvidar que Asturias sigue siendo una región atrasada, quizás la más atrasada de España, en materia de infraestructuras. De ahí que el desarrollo de nuevas vías de comunicación, llámense autovías, comunicaciones ferroviarias y potenciación de puertos y aeropuerto sigan siendo necesidades insatisfechas que continúan lastrando el desarrollo regional y para cuya mejora resulta imprescindible la colaboración estrecha entre las distintas Administraciones Públicas, incluido en todo caso el apoyo y el compromiso del gobierno de la nación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barberán, R. (2001): *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de Balanzas fiscales regionales,* Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Castells, A. et alii (2000): *Las Balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas 1991-1996,* Ed. Ariel, Barcelona.

González-Páramo, J.M. (Ed.) (2001): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica,* Ed. Fundación BBV, Bilbao.

MAP-FEMP (1999): *El Pacto Local. Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local,* Ministerio de Administraciones Públicas, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local,* Ed. Ariel, Barcelona, 2ª Edición.

Pedraja, F y Suárez Pandiello, J. (1999): "Sobre la nueva PIE municipal", *Cuadernos de Información Económica,* nº 144-145, pp. 150-163.

Sadei (Varios Años): *Datos y Cifras de la Economía Asturiana,* Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias - Cajastur, Oviedo.

Sánchez Maldonado, J (Dir) (2000): *Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central 1996* (mimeo).

Suárez Pandiello, J. (2001): "Las Haciendas Locales en el Umbral del Siglo XXI", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda,* nº 2, II/2001, pp. 9-31.

Uriel, E. (2001): "Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración pública central", en Gonzalez-Páramo (Ed.).

ABSTRACT

The aim of this work is to generally study and basically describe the influence the Public Sector performance has had in Asturias, taking the period since the 1978 Constitution as a time reference. Special attention has been paid to the accomplishments of those regional public governments, such as the Autonomous Community of the Principality of Asturias and the treasury systems of Asturian town councils. The influence of the State economic intervention in the region has also been analyzed paying special attention to the Social Security system.

As regards the Autonomous Community of the Principality of Asturias, this paper highlights how the growth of expenditure administered by the regional government has clearly illustrated the competence transfer process. We may also foresee a consolidation of the autonomic sector power in the future, given the widening of competences and the new tax co-responsibility framework on which the autonomic financing system is based.

Key words: Asturias, public economy, tax federalism, autonomic treasury, local treasury.