

## LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO. ARAGÓN EN EL CONTEXTO NACIONAL

JAIME VALLÉS GIMÉNEZ Y ANABEL ZÁRATE MARCO

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. CENTRALIZACIÓN VERSUS DESCENTRALIZACIÓN: 1. Eficiencia y descentralización. 2. Argumentos para la centralización. — III. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN ESPAÑA Y EL SECTOR PÚBLICO SUBCENTRAL ARAGONÉS: 1. Una síntesis de los principales hitos en la evolución del proceso de descentralización del gasto. 2. El sector público subcentral aragonés frente a su homólogo nacional. — IV. CONCLUSIONES. — V REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.*

### I. INTRODUCCIÓN

Como demuestran BOADWAY Y WILDASIN (1984, pp. 41-67), bajo una serie de supuestos, la hipótesis de competencia perfecta garantiza alcanzar un óptimo de Pareto que ofrece una contestación eficiente a las preguntas de qué bienes deben producirse y quién debe financiarlos. Pero la existencia de fallos de mercado requiere de la intervención del sector público para su corrección y, por tanto, en muchas ocasiones debe ser la Administración la que conteste ambas cuestiones. Según KING (1984, pp. 28-32), la intervención del sector público se produce fundamentalmente cuando el funcionamiento del mercado no alcanza el óptimo paretiano, por ser la estructura del mismo imperfecta, por la existencia de efectos externos, o por poseer algunos bienes y servicios las características de bienes públicos. Nosotros reflexionamos en este artículo sobre la bondad de un sector público "descentralizado" para intervenir en el funcionamiento del mercado, realizando una revisión de las principales ideas que, desde una perspectiva económica, han servido de base a las teorías del Federalismo Fiscal para la descentralización del gasto público, con el objeto de ver si, en última instancia, la descentralización del sector público español ha seguido dichas directrices teóricas y cómo se ha materializado presupuestariamente tal descentralización.

Para ello, en un primer epígrafe hemos recogido algunas ideas basadas en los principios del federalismo fiscal sobre la idoneidad de la descentralización de las funciones de gasto público entre los distintos niveles de gobierno, y algunos motivos que podrían justificar la centralización, considerando los argumentos normativos y el comportamiento de políticos, burócratas y votantes (aspectos positivos). En el segundo epígrafe, hemos descendido a la realidad española, para valorar, a la luz de las recomendaciones teóricas, si nuestro ordenamiento jurídico y, especialmente, la Constitución, ha seguido tales planteamientos a la hora de repartir las funciones de gasto entre los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. Junto a ello, intentamos evaluar si el proceso de descentralización ha tenido un impacto diferencial en Aragón, para lo que abordamos la comparación de la organización del sector público subcentral y los resultados presupuestarios aragoneses y nacionales. Finalmente, extraemos las conclusiones fundamentales de nuestro análisis.

## II. CENTRALIZACIÓN VERSUS DESCENTRALIZACIÓN

¿Debe el sector público intervenir de una manera centralizada en el funcionamiento de la economía o acaso es mejor que sea un sector público descentralizado el que tome las decisiones económicas? Para responder a esta pregunta debemos analizar las ventajas y debilidades de la centralización y descentralización, cuya evaluación se puede abordar en función de tres consideraciones. Las dos primeras responden a los tradicionales principios normativos de *eficiencia en la asignación* de recursos y *equidad en su distribución*, aunque, recientemente, ha aumentado la preocupación por los "fallos públicos"<sup>(1)</sup>, que a menudo pueden ser más graves que los fallos del mercado a los que responde la actuación del gobierno. Así, desde la perspectiva de la elección pública se presta mayor atención al principio de "responsabilidad" de los gobiernos y sus agencias frente a los ciudadanos, en nombre de quienes gobiernan, ya que es probable que con ello se intensifique la eficiencia y la equidad.

Un cuarto principio con implicaciones relevantes para la descentralización es el que recibe el nombre de *subsidiariedad*, como explican, entre otros, DAFFLON (1996, p. 229), BEGG *et al.* (1993, pp. 4-5) y WILDAVSKY (1980, p. 143). La subsidiariedad supone que la asigna-

(1) Estos "fallos públicos" se corresponden fundamentalmente con las ideas señaladas desde la elección pública sobre grupos de presión, la hipótesis del Leviatán y el comporta-

ción descentralizada de poder es positiva a menos que existan buenas razones para la centralización, por lo que hay que explicar por qué la descentralización es considerada como deseable y también será necesario analizar qué debe entenderse por "buenas razones", para cuestionar, en ciertos casos, la presunción de que la descentralización es positiva. Por tanto, el primer paso que debemos realizar debe ir encaminado a determinar los motivos por los que la descentralización se considera positiva.

### 1. Eficiencia y descentralización

MUSGRAVE y MUSGRAVE (1980, p. 559) mantienen que, dadas las características espaciales de los bienes sociales (ámbito nacional, regional o local) hay una razón *a priori* para la existencia de jurisdicciones, a saber, cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios revirtiesen dentro de sus límites geográficos y debería utilizar aquellas fuentes de financiación que internalizasen los costes, al igual que afirman, entre otros, OLSON (1969) y CASTELLS (1988). En esta misma línea argumental, KING (1984, pp. 56-57) señala que las autoridades subcentrales tienden a proporcionar servicios cuya calidad y cantidad varía según las zonas, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos, mientras que el nivel central los suministra de una forma uniforme, por comodidad administrativa y, probablemente, por aplicar los mismos tipos impositivos en todas las áreas. Por contra, no existe ninguna comodidad en que los niveles subcentrales suministren los mismos servicios que sus vecinos, y si tienen impuestos propios podrán ajustarse a las demandas de los ciudadanos, siendo los procesos políticos locales una forma de averiguar las preferencias de la comunidad.

Sin embargo, esta afirmación, en principio, puede parecer equivocada, ya que el nivel central puede prestar los servicios de forma diferenciada y evitar los problemas de coordinación o cooperación que aparecen en los sistemas descentralizados (competencia entre jurisdicciones). No obstante, los sistemas descentralizados presentan notables ventajas en los procesos de acumulación de información, mientras que el nivel central afronta serias limitaciones, dado que las jurisdicciones no aceptarán suministrarle una información que podría ser utilizada posteriormente contra ellas. Este hecho impide que el nivel central sea capaz de implementar soluciones discriminatorias entre jurisdicciones y, consecuentemente, se producirá una asignación ineficiente, al no responder a las disparidades territoriales en las preferencias de los sujetos.

En consecuencia, dadas las características espaciales de los bienes públicos y las preferencias dispares entre jurisdicciones, la descentralización permite alcanzar la eficiencia asignativa, al prestar los servicios públicos aquellas jurisdicciones cuyo ámbito coincide con la comunidad beneficiaria de la provisión (principio del beneficio), a lo que también se refieren MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1980, pp. 558-559) bajo el concepto de región de beneficio.

Además, si introducimos la idea de que el Estado no es un despota benevolente, sino un Leviatán que presta una serie de bienes y servicios públicos como contrapartida a unos impuestos, y que cada uno de los agentes involucrados en el juego político busca sus propios intereses, es posible demostrar, como hicieron BRENNAN Y BUCHANAN (1979), que los impuestos se sitúan por encima del coste real de los servicios, apoderándose el Estado del excedente y explotando fiscalmente a los ciudadanos<sup>(2)</sup>. Por ello, existe un estímulo por parte del Estado en intentar aumentar continuamente su tamaño con objeto de incrementar su excedente. Esta tesis es la que motiva la propuesta de BRENNAN Y BUCHANAN (1980) de descentralizar las funciones del sector público, como forma de limitar el crecimiento del Leviatán<sup>(3)</sup>, ya que la existencia de múltiples niveles y unidades de gobierno hará que éstas entren en un proceso de competencia, pudiendo los sujetos reaccionar trasladándose de una jurisdicción a otra.

En definitiva, lo que plantean BRENNAN Y BUCHANAN (1980, pp. 219-221) es que podría darse el caso de que una decisión constitucional explícita de descentralizar y, por tanto, de dispersar la autoridad política, fuera un sustituto eficaz de los límites fiscales explícitos que proponen en BRENNAN Y BUCHANAN (1977, 1979). Para desarrollar esta tesis, BRENNAN Y BUCHANAN (1980, pp. 222-227) presentan diversos modelos en grado de dificultad y realismo creciente (que no vamos a desarrollar aquí), a partir de distintas hipótesis sobre los

(2) Como es sabido, si una autoridad subcentral buscara satisfacer al votante mediano, y la recaudación fuese por vía de un impuesto cuya incidencia no es amplia, el votante mediano podría escapar de sufragar parte del coste, viéndose animado a demandar más servicios y produciéndose finalmente un exceso de provisión. Asimismo, basándonos en la tesis de que los políticos y burócratas tienden a maximizar su propio bienestar en lugar del de los electores, puede demostrarse que provocarán niveles de provisión inmoderados, buscando gestionar grandes presupuestos que les otorgarán un mayor prestigio, etc.

(3) En contra de esta idea de que los procesos de competencia subcentral implican que el gasto debería disminuir, BOSCH Y SUÁREZ (1994, pp. 55-59) mantienen que puede darse el caso de que el gasto tienda a inflarse con la descentralización, ya que existe información asimétrica entre burócratas y políticos y con la descentralización tiende a crecer el número de burócratas, reforzando su hipótesis de que el gasto se incrementará con el hecho de que los funcionarios son asimismo votantes, por lo que apoyarán políticas de mayores gastos que les benefician.

supuestos de migración y desplazamientos sin costes, y preferencias o rentas de situación en cuanto a la localización dentro de la jurisdicción. De este conjunto de modelos deducen que, junto con otras consideraciones relevantes como la inmovilidad geográfica de los recursos productivos, la homogeneidad de la población y la eficacia de los límites constitucionales explícitos sobre los poderes fiscales de los gobiernos centrales y locales, hay al menos cuatro elementos a considerar en el diseño de una estructura federal óptima<sup>(4)</sup>:

A) Elementos que apoyan la descentralización: en primer lugar, parten de la idea de que los costes de movilidad, incluyendo también los subjetivos, aumentan con la distancia, por lo que el potencial para la explotación fiscal varía inversamente al número de unidades gubernamentales en competencia en el territorio nacional; en segundo lugar, por razones equivalentes a las conocidas de la teoría del oligopolio, la posible colusión entre distintas unidades varía inversamente al número de éstas, ya que los costes de organizar y de llevar a la práctica los acuerdos de colusión aumentan de forma desproporcionada a medida que se eleva el número de competidores.

B) Elementos que apoyan la centralización: por una parte, apuntan que el "alcance de lo público" o las "economías de escala en el consumo", como sugiere el análisis ortodoxo, justifican la equivalencia entre el tamaño de las jurisdicciones políticas y la dimensión territorial de los bienes públicos; por otra, los costes de administración y de organización constituyen un elemento que tiende a apuntar en la dirección de la existencia de un menor número de jurisdicciones.

Por otro lado, según KING (1984, pp. 60-62), cuatro son los argumentos que nos pueden proporcionar el comportamiento de los políticos, burócratas y votantes en favor de la descentralización. En primer lugar, es posible que en los sistemas multinivel los políticos tengan una mayor sensibilidad, conocimiento y comprensión de los problemas de los electores locales, aumentando esta sensibilidad conforme disminuimos en la jerarquía de gobierno, mientras que el gobierno central sólo podrá obtener esta información sometiendo a los electores a constantes plebiscitos. Además, los votantes tienen más oportunidades de intervenir en las votaciones locales, a través de "lobbies", debido a que dichas votaciones conciernen a una gama de temas más cercana e importante para los ciudadanos, siendo más fácil interpretar las elecciones de los votantes en términos de preferencias.

(4) Véase también MEDEL Y DOMÍNGUEZ (1994, pp. 209-214) para una formulación de las distintas hipótesis sobre el tema de la descentralización y el tamaño del sector público, así como para una revisión de algunos estudios empíricos.

El segundo argumento hace referencia al mayor control democrático que pueden ejercer los votantes sobre los políticos y burócratas locales, lo que lleva aparejada una disminución de los campos sobre los que cada representante debe operar y aumenta la relación entre los políticos y funcionarios locales, con lo que se facilita el control y la cooperación entre ambos grupos. Este proceso de control democrático se ejercerá por los votantes al solaparse los niveles de gobierno, por lo que se hace necesaria una cooperación entre los mismos, pudiendo presionar los electores sobre la propia jurisdicción o sobre los niveles inferiores o superiores.

La tercera causa está relacionada con el suministro eficiente de bienes públicos, es decir, con el hecho de que los electores están en una situación más adecuada para sopesar los beneficios en relación con los costes que soportan en los servicios subcentrales, ya que, a escala central, los costes se diluyen entre todos los sujetos de la nación mientras los beneficios son percibidos exclusivamente por los miembros de la jurisdicción, existiendo incentivos para crear grupos de presión que realicen actividades de búsqueda de rentas, como explica OATES (1972, p. 13).

El último factor no está conectado con la mejor adecuación de los bienes públicos a las preferencias locales derivada de la descentralización, sino con la mayor eficiencia en cuanto a la productividad. En este sentido, OATES (1972, p. 30) apunta que la descentralización de las funciones públicas incorpora una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes y servicios públicos, a la par que una mayor difusión de los avances entre jurisdicciones. Además, se evitan un conjunto de deficiencias inherentes a la prestación de los mismos por el nivel central, como la dificultad que tiene para poner en marcha procesos de innovación en la prestación de servicios, por desconocer qué zona tiene los recursos adecuados para ello y qué jurisdicción está dispuesta a soportar la posible discriminación que se puede derivar de las divergencias en los costes (al no poder el nivel central gravar con tipos geográficamente distintos).

Resumiendo, y como indican BEGG *et al.* (1993, pp. 40-47), las ventajas de la descentralización frente a la centralización hacen referencia a la menor flexibilidad que tiene el nivel central para diferenciar políticas a escala regional, y a la mayor incertidumbre que tiene sobre las condiciones o situación local y sus preferencias, así como sobre los efectos que provocan distintas o nuevas políticas. Además, el principio de "responsabilidad" se ve reforzado por la proximidad al ciudadano de las instituciones de gobierno, por la competencia entre jurisdicciones, y por la movilidad de los votantes entre las mismas.

Acabamos de ver que la descentralización garantiza la eficiencia asignativa, y que permite un grado de responsabilidad mayor de los gobiernos con sus ciudadanos y un mayor control de la actividad pública de aquéllos por parte de éstos. Asimismo, argumentos similares se pueden desplegar para las funciones de redistribución y estabilización. En el caso de la redistribución, si se aceptase que la satisfacción obtenida por los sujetos que contribuyen a la erradicación de la pobreza (interdependencia de las funciones de utilidad) es no rival y no excluible, estando influenciada por la proximidad geográfica de los pobres (dimensión espacial), la redistribución podría ser considerada un bien público local, como mantiene PAULY (1973, pp. 375-389). Por consiguiente, el grado óptimo de redistribución se obtendría de forma paralela al proceso de determinación de una cantidad óptima de bienes públicos (función de asignación)<sup>(5)</sup>. Por otra parte, según KING (1984, p. 94), HEAD (1976, p. 278) establece, paralelamente a PAULY (1973), que la estabilización puede contemplarse como un bien público con una dimensión espacial importante y, por tanto, la existencia de preferencias dispares sobre las políticas macroeconómicas entre las jurisdicciones podría ser un argumento de peso en favor de la descentralización<sup>(6)</sup>.

## 2. Argumentos para la centralización

Una vez analizados los motivos principales por los que la descentralización se considera positiva, debemos pasar a revisar los elementos que apoyan un mayor nivel de centralización, los cuales adquieren mayor peso cuando abandonamos el terreno de la asignación y nos adentramos en las funciones de redistribución y estabilización.

Pero, analicemos primero la vertiente asignativa, en la que el problema del "usuario gratuito" plantea serios problemas para lograr la

(5) Este argumento pierde fuerza si consideramos la posibilidad que tienen los sujetos de realizar donaciones voluntarias complementando la política redistributiva que realiza el nivel central para adecuarla a sus preferencias. Por otro lado, una aportación interesante es la que realiza BÖS (1979, pp. 369-382), al poner de manifiesto cómo se producen comportamientos paradójicos en las votaciones mayoritarias que dependen de las comparaciones de la distribución de la renta entre jurisdicciones y de las preferencias de los votantes, según a qué nivel de gobierno se adopte la decisión redistributiva, mostrando que un político regional perdería antes su apoyo electoral que un político estatal, por lo que existe una ventaja comparativa para que el gobierno federal ejerza la función de redistribución.

(6) KING (1984, pp. 93-94) considera que los beneficios producidos por un aumento de la tasa de crecimiento, o una disminución de la tasa de inflación, son generalmente no excluibles y, en algunos casos, no rivales.

eficiencia. Esto es debido a que la jurisdicción tratará de igualar el beneficio marginal obtenido por cada sujeto con el precio o impuesto que recaudará, aunque ante la falta de un precio de mercado para los bienes públicos, los consumidores manifestarán menores preferencias que las reales, ya que una vez suministrado el servicio podrán comportarse como usuarios gratuitos y acceder al mismo. En consecuencia, el proceso de revelación de preferencias de los sujetos queda seriamente limitado, por lo que SAMUELSON (1954, pp. 388-389) sugiere que la valoración de las preferencias se lleve a cabo a través de procesos indirectos, como las votaciones o encuestas, donde los ciudadanos pueden formar "lobbies".

Pero ante esta sugerencia, MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1980, p. 59) advierten que el mercado político es imperfecto y que, por tanto, tampoco podremos alcanzar el óptimo, sino en todo caso una solución de viceóptimo. Esta crítica se basa probablemente en dos hipótesis fundamentales. La primera, sostiene que en una democracia representativa, bajo algunos supuestos, el partido que atienda a las preferencias del votante mediano será el vencedor del proceso electoral, por lo que existirán incentivos para llevar a cabo políticas concurrentes con las preferencias del votante mediano que nos alejarán del óptimo<sup>(7)</sup>. La segunda hipótesis, se deriva de la teoría, antes comentada, de la elección pública, y nos dice que los burócratas y políticos buscan sus propios intereses y no satisfacer las preferencias de sus electores.

Sin embargo, frente al mercado político, hay otro camino para revelar las preferencias, "votar con los pies" a la manera que propone TIEBOUT (1956, pp. 324-331). Su tesis se basa en que si el nivel y calidad de la provisión local en las diferentes áreas varía, al igual que las preferencias de los sujetos, estos últimos podrán cambiar de jurisdicción buscando el nivel de servicio y presión fiscal que mejor se adecue a sus gustos, revelando, en última instancia, sus preferencias. Así, si cada comunidad tiene que sufragar su propio coste del suministro de los servicios públicos, como exponen MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1980, pp. 566-567), a los sujetos les interesará elegir aquellas comunidades que satisfagan sus preferencias particulares. En esta línea, OATES (1972, pp. 56-61) ofrece un importante complemento al modelo de TIEBOUT (1956), que llama "teorema de la descentralización", estableciendo que, si existe una perfecta correspondencia entre el asentamiento de la población en un área y las preferencias de la

(7) Sin embargo, como sostiene KING (1984, p. 47), las preferencias del votante mediano no pueden estar muy próximas al óptimo y, con ello, las autoridades subcentrales que atiendan al votante mediano se aproximarán al óptimo.

población por los bienes públicos prestados por aquella hacienda local, se cumplen las condiciones para la existencia de un óptimo de Pareto, es decir, que la dinámica tieboutiana conduce al óptimo.

Con todo, este modelo no está libre de inconvenientes, a causa de los supuestos tan restrictivos e incluso irreales que exige: se requiere prácticamente un número infinito de autoridades subcentrales que suministren cada paquete posible de servicios y gravámenes; así como que la provisión de los servicios no esté sujeta a economías o deseconomías de escala; que la financiación se realice con impuestos sobre los beneficios o, concretamente, con impuestos de capitación, de tal forma que cubran los costes derivados del suministro a cada sujeto; que los sujetos tengan conocimiento perfecto del conjunto de paquetes presupuestarios de las comunidades; y, por último, que exista movilidad perfecta sin costes y que las rentas de los sujetos no dependan de la zona de residencia. Además, MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1980, pp. 566-567) ponen en tela de juicio los procesos de emigración en la realidad, debido a que no sólo influyen en ellos los factores fiscales, sino que la movilidad es en sí costosa, y si las divergencias entre las jurisdicciones no son grandes o los sujetos piensan que no van a ser permanentes no se producirá tal emigración. Estas limitaciones del modelo de TIEBOUT (1956) nos situarían solamente en un punto próximo al óptimo o ideal, aunque la solución sería la mejor que podría alcanzarse con unas preferencias y una dotación de recursos dados.

Junto a estas limitaciones, KING (1984, p. 79) señala que es posible que cuando los individuos se trasladen para asegurarse beneficios netos a sí mismos, impongan costes y beneficios externos a otros, al cambiar la calidad o nivel de servicio y los tipos impositivos. En estos casos es posible que el efecto externo neto sea un coste para la sociedad en su conjunto y que este coste sea mayor que el beneficio privado neto. Además, los efectos externos adquieren un papel muy relevante a la hora de establecer la posibilidad de descentralizar las políticas redistributivas y de estabilización.

Por lo que respecta a la función redistributiva, si seguimos a OATES (1972, pp. 21-22), tenemos que la redistribución de la renta deseada por los miembros de una jurisdicción requiere transferencias de ciertas sumas de renta de los ricos a los pobres, y que los impuestos pagados o, alternativamente, los subsidios recibidos dependen únicamente de su nivel de renta. En una jurisdicción que estableciese estas transferencias, habría incentivos para que los ricos la abandonasen y los pobres acudiesen a ella, lo que provocaría una disminución de la recaudación que, a la larga, necesariamente debería traducirse en un nuevo aumento de los tipos impositivos para mantener su nivel

de prestaciones. Este proceso se repetiría sucesivas veces, mostrándose la imposibilidad de acometer este tipo de políticas de una forma descentralizada.

Por otro lado, los sujetos de rentas altas que emigrasen a aquellas jurisdicciones cuyas políticas fuesen menos agresivas también inducirían efectos en éstas, permitiéndoles disminuir sus tipos de gravamen al tener una base impositiva mayor, lo cual redundaría en nuevas atracciones de ricos, y obligaría, a largo plazo, a las demás jurisdicciones a seguir la misma política. Por todo ello, OATES (1972, pp. 22-23) y KING (1984, pp. 82-83) concluyen que, aunque podría conseguirse claramente una distribución más igualitaria de la renta, se debería a la entrada de los pobres y a la salida de los ricos de la jurisdicción con la consiguiente caída en el nivel de renta *per capita* de la misma, por lo que, como apunta CASTELLS (1988, p. 33), finalmente, los sujetos de renta baja que permaneciesen en la jurisdicción se encontrarían en una situación peor que la inicial, con lo que se conseguiría un efecto redistributivo contrario al perseguido.

Junto a este criterio, hay otros dos argumentos adicionales que tomamos de KING (1984, pp. 87-90). En primer lugar, aunque los ricos no emigrasen (con lo cual se podría mantener la recaudación), la jurisdicción con una política redistributiva se convertiría en un polo de atracción de pobres, lo que le obligaría a disminuir progresivamente las percepciones de éstos, terminando por ser ineficaz la política redistributiva. En segundo lugar, los ricos podrían convertirse en *usuarios gratuitos* y beneficiarse de la disminución de la pobreza sin contribuir a ella, votando en favor de políticas redistributivas en su jurisdicción y trasladándose después. Además, CASTELLS (1988, p. 32) señala que las medidas redistributivas tomadas por las jurisdicciones tendrían efectos asignativos negativos, ya que modificarían los precios relativos entre unos territorios y otros provocando ineficiencias en la localización de individuos y empresas.

En definitiva, OATES (1972, p. 24), MUSGRAVE Y MUSGRAVE (1980, p. 569) y KING (1984, p. 84), entre otros, concluyen que debe haber una sola política redistributiva a escala nacional, formulada e implantada por el gobierno central<sup>(8)</sup>.

(8) Véase KING (1984, pp. 84-85) para un análisis de distintas alternativas que intentan solventar los problemas redistributivos a través de la cooperación y coordinación entre jurisdicciones. ya que la necesaria unidad en la política redistributiva no exige que ésta se formule e implante por el nivel central, simplemente pone de manifiesto la necesidad de un acuerdo entre las jurisdicciones para llevar a cabo una única política redistributiva. Se puede consultar también Sevilla (1993, pp. 54-67), que muestra cómo es posible alcanzar niveles aceptables de compromiso entre la eficiencia y la autonomía a través de la coordinación.

Pasemos ahora a analizar la función de estabilización, y consideremos por un momento que, siguiendo a OATES (1972, pp. 17-21) y KING (1984, pp. 94-98), procedemos a descentralizar los principales instrumentos de la política de estabilización: la política monetaria y fiscal.

Si la política monetaria estuviese en manos de las autoridades subcentrales, éstas podrían aconsejar a sus bancos centrales la realización de políticas expansivas que, aunque se financiasen de una forma ortodoxa con emisión de deuda, les permitirían eludir el aumento de los impuestos para suministrar nuevos bienes y servicios, pactando dichas emisiones a tipos de interés ventajosos. Este es el incentivo que tiene cada nivel subcentral para incumplir los acuerdos derivados de una hipotética coordinación, que busca un beneficio para todas las jurisdicciones a través de mantener una tasa de inflación baja. A ello hay que añadir que, en un marco de libre circulación de capitales, las autoridades subcentrales no podrían mantener tipos de interés diferentes. Además, aún en el caso de que la política monetaria estuviese descentralizada, como pone de manifiesto OATES (1972, pp. 41-52), no podrían con estos medios alterar el nivel de renta de equilibrio de la jurisdicción, ya que una inyección de cualquier tipo de activo financiero daría lugar a un déficit en la balanza de pagos, esto es, se produciría una filtración hacia las importaciones que terminaría por anular el impulso expansivo en la jurisdicción.

Por otro lado, en ausencia de política monetaria para las jurisdicciones, éstas tendrían que basarse en la política fiscal. Si descentralizásemos la política fiscal, el objetivo de estabilización aconsejaría un comportamiento anticíclico del déficit de las jurisdicciones, para lo cual requerirían autonomía en la vertiente del gasto y del ingreso. Sin embargo, todas las autoridades subcentrales reciben subvenciones de niveles más elevados, lo que constituye un estímulo para mantener déficits presupuestarios, ya que ante superávit prolongados, cuando menos, verían menguadas sus subvenciones. Además, grandes diferencias en los niveles de gasto e ingreso por parte de las jurisdicciones pondrían en marcha el sistema de votación con los pies, con lo cual, los factores productivos podrían emigrar a zonas donde fuesen menos eficientes, lo que desde el punto de vista de la función de asignación crearía distorsiones.

Sin embargo, CASTELLS (1988, p. 31) suaviza la recomendación de atribuir al nivel central la política fiscal debido a que, aunque probablemente en el ámbito subcentral no se alcanzasen los objetivos perseguidos, tampoco tendrían por qué generarse efectos perversos, como muestran los gobiernos europeos que han renunciado a llevar a cabo políticas fiscales expansivas por el miedo que tienen a las ten-

siones inflacionistas y al déficit público, y también por los efectos contraproducentes de llevar a cabo políticas descoordinadamente. Así, ganan protagonismo los niveles subcentrales por su mayor capacidad inversora, la demostrada eficiencia de las políticas locales en promoción económica, y su mayor conocimiento de las características de las distintas zonas del territorio, siempre y cuando existan mecanismos de coordinación adecuados.

Dos últimos motivos invalidarían la descentralización de la función de estabilización. En primer lugar, OATES (1972, p. 21) mantiene que los movimientos cíclicos en la actividad económica agregada son de amplitud nacional y, como tales, sólo pueden ser controlados por políticas contracíclicas que operan a escala nacional. Y en segundo lugar, como apunta CASTELLS (1988, p. 30), debe tenerse en cuenta que las políticas fiscal y monetaria deben coordinarse para evitar la neutralización de los objetivos perseguidos aisladamente por cada una, y como raramente los niveles subcentrales tendrán competencias en materia de política monetaria, no podrán coordinarlas.

Estos argumentos en favor de una centralización de la política de estabilización se debilitan al considerar la política regional y la existencia de disparidades territoriales en cualquier nación. Las divergencias territoriales generan un consenso entre las jurisdicciones para disminuirlas, siendo la acción más clara una política de incentivos en aquellas áreas afectadas. Por ello, de forma análoga a lo realizado previamente con la estabilización y redistribución, vamos a analizar brevemente que sucedería si las autoridades subcentrales llevasen a cabo de forma individual las políticas de desarrollo regional.

Como pone de manifiesto OATES (1972, pp. 142-143), las jurisdicciones tienen incentivos para disminuir sus tipos de gravamen por debajo del nivel eficiente necesario para proveer un nivel óptimo de servicios, con objeto de atraer empresas, lo que inducirá un proceso de competencia fiscal entre las autoridades subcentrales<sup>(9)</sup>. Generalmente, las causas por las que se origina la competencia fiscal entre las jurisdicciones, a juicio de KING (1984, pp. 100-101), tienen su origen en el comportamiento de los funcionarios, que persiguen aumentar la tasa de actividad en lugar de satisfacer las preferencias de los ciudadanos sobre los niveles de servicio, por lo cual, tienden a disminuir los tipos de gravamen, prestando niveles subóptimos de servicio. Aquí radicaría el problema de la competencia fiscal, aunque existen dos opciones para su corrección, mejorar el mecanismo por el cual los representantes de los electores controlan a los burócratas, o el proceso de elección

(9) Véase KING (1984, pp. 101-102) y OATES (1972, p. 51).

de los representantes políticos, dependiendo de sí los representantes están inclinados a satisfacer a los funcionarios o a los electores.

Recapitulando, al igual que hacen BEGG *et al.* (1993, pp. 36-39), habría que decir que los argumentos de economías de escala, efectos externos, función de estabilización, y visibilidad de las acciones del nivel de gobierno, podrían argumentarse como ventajas de los sistemas centralizados. Del mismo modo, KING (1984, pp. 63-72) señala diez puntos que aconsejan una provisión centralizada de los bienes y servicios públicos, aunque considera que las ventajas de la descentralización suelen ser mayores que los costes. Entre estos inconvenientes aparece la competencia entre jurisdicciones como uno de los fundamentales, aunque la escuela de la elección pública la considera positiva para frenar el crecimiento del sector público; junto con la falta de experiencia de los nuevos niveles de gobierno; la posible aparición de incentivos para sesgar los gastos públicos en favor de los proveedores locales; el hecho de que el tamaño de las jurisdicciones puede ser inferior al necesario para aprovechar las economías de escala; y, por último, que la descentralización conlleva unos gastos administrativos, como los relacionados con la existencia de parlamentos regionales, la instauración de sistemas de subvenciones, y los costes de coordinación o control que debe asumir el nivel central.

No obstante, estas ventajas de la centralización también podrían implicar que las políticas de las distintas jurisdicciones producirían mejores resultados si se coordinasen, en vez de ser adoptadas de forma independiente. Pero, por distintas razones, es difícil implementar o controlar los acuerdos entre gobiernos, además de que existen incentivos para que unos engañen a otros y deseen que éstos respeten los acuerdos. Por tanto, será necesaria la centralización para garantizar la coordinación que no puede alcanzarse a través de acuerdos no creíbles entre unidades de gobierno independientes.

En este mismo sentido se expresa WILDAVSKY (1980, pp. 142-143) cuando señala que, si se desea una verdadera estructura federal de gobierno, debe alcanzarse un equilibrio entre el poder nacional y subcentral sobre un conjunto de temas, siendo el tema central encontrar un acuerdo sobre el grado de conflicto que puede existir entre las distintas unidades de gobierno con relación a las funciones que deben acometerse, quién y cómo las debe realizar. No obstante, el federalismo también debe suponer cooperación, esto es, deben estar recogidos los términos y condiciones bajo las cuales los conflictos están regulados y limitados.

Para finalizar con este epígrafe, podemos concluir que, dados los argumentos revisados, y como manifiestan BEGG *et al.* (1993), se

debería descentralizar siempre que fuese posible, coordinar cuando sea necesario y sólo centralizar cuando la coordinación no sea creíble. Pero, además, debido a los efectos positivos que la descentralización tiene sobre la eficiencia, únicamente se deberá centralizar si los resultados de la descentralización de las funciones son inferiores a los que se obtienen con una política centralizada. En consecuencia, existe un consenso amplio sobre el juicio normativo de que se debe proceder a descentralizar la función asignativa, y centralizar las políticas de estabilización y redistributivas, en las que los gobiernos subcentrales podrían jugar algún papel a través de la cooperación o coordinación. Asimismo, dicho proceso descentralizador debería respetar los principios básicos del Federalismo Fiscal (que exponemos en el cuadro 1) para garantizar que tal proceso se realiza de una forma eficiente.

No obstante, pese a los beneficios que la descentralización puede suponer, tanto OATES (1972, pp. 31-32) como CASTELLS (1988, p. 20) aclaran que la eficiencia económica se alcanzará siempre y cuando dichos beneficios sean mayores que los costes asociados al ejercicio de la descentralización. Por tanto, si la descentralización supone simplemente mayor número de niveles subcentrales que provean el servicio en las mismas condiciones que el nivel central, el coste por habitante aumentará y, llegado un punto, anulará los beneficios de la descentralización.

**Cuadro 1**  
**Principios de Federalismo Fiscal**

- 1. Óptima atribución de competencias (Autonomía y eficiencia)**
  - Atención al coste más bajo de suministro como criterio de eficiencia.
  - Correspondencia entre jurisdicciones y áreas beneficiadas como resultado de la teoría de los bienes locales.
  - Definición sencilla y clara de tipos de competencias en cada nivel de gobierno y asignación coherente.
- 2. Preeminencia de los niveles de gobierno inferior (Subsidiariedad)**
  - Aprovechar el mejor conocimiento de las demandas de servicios públicos y costes.
  - Mayor agilidad del proceso de toma de decisiones.
- 3. Adecuada representación de pagadores y beneficiarios (Responsabilidad)**
  - Correspondencia entre las competencias de gasto y obtención de recursos tributarios.
  - Principio de responsabilidad no sólo ante los ciudadanos sino también frente a otros niveles de gobierno (no competencia o rivalidad).

**4. Reparto equitativo de la carga (Solidaridad)**

- Garantía de un nivel similar de prestación de servicios para un esfuerzo fiscal similar.
- Compensaciones de diferencias territoriales de capacidad fiscal mediante transferencias verticales y horizontales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz-Huerta (1994)

**III. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN ESPAÑA Y EL SECTOR PÚBLICO SUBCENTRAL ARAGONÉS**

Una vez revisados los elementos teóricos esenciales vamos a analizar brevemente la normativa que regula la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, la evolución del proceso de descentralización, y en qué situación se encuentra el sector público subcentral de Aragón respecto al ámbito nacional.

**1. Una síntesis de los principales hitos en la evolución del proceso de descentralización del gasto**

El diseño administrativo derivado de la Constitución de 1978 opta por un modelo descentralizado donde convive un sector público con tres niveles de gobierno: el estatal, el autonómico y el local. Así, los art. 2 y 137 de la Constitución Española (en adelante CE) reconocen el derecho a la autonomía para gestionar sus intereses a los municipios, provincias y Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), que se constituyan<sup>(10)</sup>. Sin embargo, el territorio español se ha vertebrado de esta forma sin responder a ningún planteamiento teórico de eficiencia, sino en atención a acontecimientos históricos, políticos, sociales o económicos, según los casos<sup>(11)</sup>.

Además, en el Título VIII de la CE sobre la organización territorial del Estado se modera y desarrolla el acceso y los ejes centrales inherentes al ejercicio de esa autonomía y, concretamente, en el art. 149 se establecen como competencias exclusivas del Estado las

(10) Obviamente, este derecho queda limitado por el interés general y las leyes (art. 155.1 de la CE), además de por la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE).

(11) Los arts. 144 y 145 CE anticipan situaciones excepcionales para constituir CCAA de ámbito uniprovincial o la necesaria cooperación entre las mismas, excluida su federación, debido a la posible existencia de efectos externos, economías de escala en el suministro de bienes y servicios públicos, etc.

que ilustramos en el cuadro 2 (para atribuir competencias al nivel central la CE parece haberse guiado por el principio de unidad o de interés central). El resto de materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución, como aclara el art. 149.3, podrán corresponder a las CCAA cuando estén recogidas en sus Estatutos de Autonomía o cuando estén atribuidas de forma exclusiva a las CCAA según el art. 148 de la CE. Concretamente, la CE dispone, con respecto a las CCAA, dos vías alternativas y dispares de acceder a las competencias, cuya principal diferencia, exceptuando el sistema de financiación foral, es el nivel de competencias que pueden asumir (educación y sanidad), denominándose genéricamente CCAA de nivel bajo de competencias a las del art. 143, y CCAA de alto nivel competencial a las del art. 151<sup>(12)</sup>. Sin embargo, la CE no establece un modelo cerrado sino que, como bien reflejan sus arts. 148.2 y 150, permite ampliar las competencias reformando el Estatuto, y por delegación o transferencia del Estado, como reflejamos en el cuadro 3.

Como señala SERRANO (1988, pp. 520-523), son múltiples y ambiciosos los objetivos que se marcan las CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomía, siendo la expresión de una voluntad política que tiene su origen en el carácter beligerante adoptado frente a la crisis reinante en el período en que se gestan. Aunque, como bien puntualiza, los instrumentos de que disponen cumplen fielmente la distribución musgraviana, ya que pese a que el objetivo de estabilización que se plantean algunas CCAA podría suponer una ruptura con la asignación óptima de instrumentos, no tienen competencias sobre éstos, y sólo jugarán un papel importante a través de las políticas de oferta.

(12) MONASTERIO (1994, p. 241) muestra esquemáticamente los distintos sistemas de financiación y niveles competenciales, que llevan a GIMÉNEZ (1993, pp. 74-75) a caracterizar al sistema como de heterogéneo. Puede consultarse también VELILLA (1993, pp. 9-10). Asimismo, TORRES (1995, pp. 114-1124), ALIERTA (1994) y LAGUARTA (1994) llevan a cabo un análisis de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y de los problemas que plantea la heterogeneidad existente a nivel competencial entre las CCAA.

## Cuadro 2

### Fines e instrumentos reservados para el Estado en la Constitución

- 1. - Garantizar la unidad e identidad del sistema económico español:**
  - Libertad de circulación y establecimiento de personas
  - Hacienda general y deuda del Estado
  - Sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad
  - Régimen aduanero y arancelario. Comercio exterior
  - Legislación sobre las reglas de juego económico: a) Mercantil, laboral; b) Contratos y concesiones administrativas; c) Seguridad Social, y d) Expropiación forzosa
- 2. - Asegurar la dirección y unicidad de la política económica nacional**
  - Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica
  - Instrumentos básicos de política de estabilización: a) Hacienda general y deuda del Estado; b) Sistema monetario, y c) Comercio exterior y tipo de cambio
  - Regulación de ciertas actividades o sectores: a) Pesca marítima; b) Estadística para fines estatales; c) Montes y aprovechamientos forestales; d) Protección del medio ambiente; e) Régimen minero y energético, y f) Producción y comercio de armas y explosivos
- 3. - Regular los sectores en los que existen importantes externalidades entre las diversas autonomías (el Estado como representante de interés general):**
  - Fomento de la investigación científica y técnica
  - Marina mercante y puertos de interés general
  - Correos y telecomunicaciones
  - Tráfico aéreo y aeropuertos de interés general
  - Ferrocarriles y transportes terrestres\*
  - Recursos y aprovechamientos hidráulicos\*
  - Instalaciones eléctricas y transporte de energía\*
  - Obras públicas de interés general

\* Cuando afecten a más de una Comunidad Autónoma (en adelante CA).

Fuente: Serrano (1988).

Dada esta configuración de competencias de las CCAA, podríamos decir, siguiendo a GIMÉNEZ MONTERO (1993, pp. 73-74), que tal distribución se caracteriza por su indefinición, ambigüedad y complejidad, lo que se traduce a veces en una falta de criterio para asignar responsabilidades. Así, mientras en algunos servicios los poderes normativos y de gestión recaen exclusivamente sobre el gobierno central o el autonómico, en otros casos los gobiernos regionales sólo tienen competencias ejecutivas, quedando los poderes normativos en manos del gobierno central. Respecto a otros servicios, el poder legislativo reside en el gobierno central (fundamentalmente en lo que respecta a

normas básicas), mientras que la elaboración de los reglamentos y normas complementarias y la gestión de tales servicios pertenece a las Autonomías. Incluso existen casos en que tanto el gobierno central como los regionales poseen poderes legislativos y de gestión, pudiendo ejercerlos independientemente o coordinadamente.

De tal modo, el *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* (1995, pp. 262-265) señala que, la coordinación del gasto, especialmente en el caso de las competencias compartidas y en los gastos de inversión, debe ser un punto importante de atención, ya que la existencia de competencias compartidas en las que la Administración Central se encarga de la regulación de las condiciones mínimas de la prestación del servicio y las CCAA se ocupan de su prestación efectiva a los usuarios, abre el paréntesis sobre si el nivel central debe evaluar el coste de prestación y entregar la financiación por un importe equivalente a las CCAA que lo gestionan, o no. Si la respuesta es afirmativa, cabe esperar que sea remiso a una definición más amplia de las condiciones de prestación, mientras que en el segundo de los casos, podría suceder lo contrario, ya que el nivel central se vería obligado a aumentar las transferencias.

**Cuadro 3**  
**Competencias de las Comunidades Autónomas**

**Competencias propias:**

**Organización de sus instituciones de autogobierno**

**Territorio y municipios:** ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y obras públicas de interés de la CA en su propio territorio. Además, ostentan competencias en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. Asimismo, disponen de la competencia de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establece una ley orgánica (Art. 143).

**Transporte:** ferrocarriles, carreteras, transporte desarrollado por estos medios o por cable, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio de la CA. Junto a ello, también tienen competencias sobre puentes de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

**Actividad Económica:** agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, y montes y aprovechamientos forestales. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial. Artesanía. Ferias interiores. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Fomento del desarrollo económico de la CA dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional

**Agua y medio ambiente:** gestión en materia de medio ambiente; aguas minerales y termales; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CA

**Cultura y deporte:** museos, bibliotecas, conservatorios de música, patrimonio monumental de interés de la CA; promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio

**Sanidad e higiene y asistencia social**

**Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones**

**Competencias delegadas:** las CCAA pueden ampliar sucesivamente sus competencias mediante reforma de sus estatutos cada 5 años (art. 148.2 CE), o por transferencia o delegación del Estado mediante ley orgánica (art. 150.2 CE). Además, las CCAA pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía otras competencias (art. 151 CE)

**Actividades complementarias a competencias propias de niveles superiores:** en sus Estatutos de Autonomía las CCAA se marcan como fines: promover las condiciones para la igualdad, facilitar la participación en la vida económica, mejorar las condiciones de vida, así como el derecho a vivir en la propia tierra y la promoción del retorno de los emigrantes; y como objetivos: contribuir al crecimiento, estabilidad y pleno empleo de la economía, redistribuir la renta y la riqueza, lograr un equilibrio territorial interno y promover la superación de los desequilibrios territoriales españoles.

Fuente: Elaboración propia.

En éste último caso, el nivel central debería incrementar la presión fiscal central, disminuir su gasto, o alternativamente exigir a las CCAA un esfuerzo fiscal mayor, lo que favorecería una regulación al alza de los niveles de prestación. No obstante, esta posibilidad se ha visto frenada por la coincidencia del mismo partido político en las distintas administraciones, y porque el nivel central seguía prestando ese mismo servicio en una parte importante del territorio nacional (sanidad y educación), situaciones que a corto plazo dejarán de darse, y el nivel central podría buscar un beneficio político a través de la definición generosa de los niveles de prestación<sup>(13)</sup>.

Por lo que al nivel inferior de gobierno respecta, el Municipio se constituye como la unidad básica y, junto a él, se posibilita la exis-

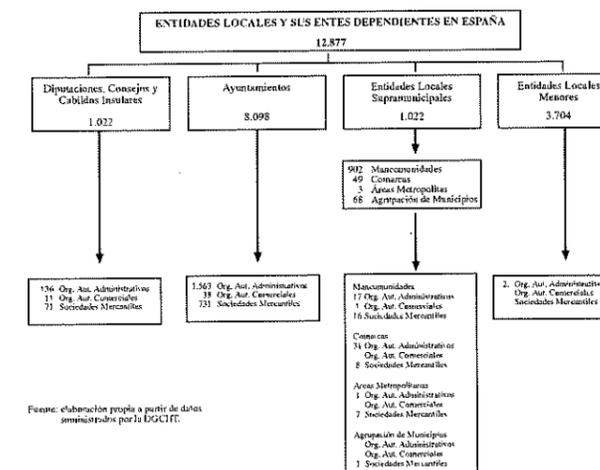
(13) En dicho *Informe (1995)* se considera que debería ser el Consejo de Política Fiscal y Financiera quien evaluase las propuestas de modificación de leyes de bases, o propusiese su reforma tras petición de las CCAA. Respecto de la programación conjunta de la inversión, se hace referencia a la coordinación de los distintos fondos que ostenta el Consejo de Política Fiscal y Financiera entre otros organismos, como las conferencias sectoriales y consejos, que podrían ser absorbidos en la medida de lo posible por él.

tencia de toda una serie de entes locales, como hemos recogido según el censo de entes locales de 1998 en la figura 1, destacando entre ellos el papel jugado por la Provincia. El sector público local es el de menor peso relativo en el conjunto de la economía española, así, en términos de porcentaje respecto al gasto público no financiero de las Administraciones Públicas, ha venido a suponer entre un 12 y un 13% en los últimos años, frente al 65% que aún supone la administración estatal y al 23% del nivel autonómico. No obstante, es el sector local el nivel jurisdiccional que los ciudadanos perciben como más cercano, y al que dirigen con mayor intensidad sus demandas de más y mejores prestaciones de servicios públicos.

A la hora de hablar de la ordenación local en nuestro país, es la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), de 2 de abril de 1985, la que sienta los ejes centrales del sistema, estableciendo la organización y competencias de las entidades locales y regulando, a su vez, su régimen de funcionamiento y las relaciones interadministrativas con los niveles superiores, aunque descuida los aspectos financieros, que se abordan específicamente en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), de 28 de diciembre de 1988. Ambas leyes contribuyen a configurar el sistema local y, no cabe duda, de que la forma en que resuelven el binomio competencias-financiación determina las posibilidades que este nivel territorial tiene de desempeñar sus principios económico-constitucionales de autonomía y suficiencia financiera.

En cuanto a la asignación competencial, y a pesar de los esfuerzos que el legislador realizó en la LBRL, el resultado final no parece satisfactorio ya que los artículos dedicados a su regulación están llenos de indeterminaciones. Así, para los ayuntamientos, el artículo 25.1 señala la posibilidad de que éstos promuevan toda clase de actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de su comunidad vecinal, lo que no deja de ser una especie de habilitación general que puede estar contribuyendo en buena medida a caracterizar a la Hacienda municipal como una Hacienda de servicios, muy sensible, por su cercanía a los ciudadanos, a las crecientes demandas de los mismos; y, por su parte, el artículo 28 posibilita que los ayuntamientos realicen actividades complementarias a las propias de otras administraciones y, por tanto, contribuye a realizar un mayor gasto municipal. A su vez, el artículo 25.2 enumera toda una serie de competencias propias que, en todo caso, operan como exigencia mínima y, el artículo 26, el de mayor pormenorización, obliga a los municipios, por sí o asociados, y en función de su tamaño poblacional, a la prestación de unos determinados servicios.

Figura 1



Los estudiosos del sector local suelen coincidir en que la redacción legislativa del apartado competencial está llena de imprecisiones, que en todo caso dejan una vía abierta para una interpretación flexible y extensiva de las funciones a desempeñar por cualquier consistorio. La forma en que los ayuntamientos interpreten cuáles son sus funciones propias determinará en buena medida el destino del gasto municipal<sup>(14)</sup>. La anterior proposición queda perfectamente ilustrada en el cuadro 4, donde se recogen las competencias que, por ser calificadas como propias, o por alcanzarse a través de delegación o por desempeñarse de forma complementaria a la labor de otras Administraciones, puede llegar a abarcar un ayuntamiento<sup>(15)</sup>.

(14) No son más clarificadores los párrafos dedicados a las competencias propias de los entes provinciales, ya que, como señala la Ley, además de las que les atribuyan las leyes sectoriales estatales y autonómicas, deben coordinar los servicios municipales entre sí, prestar asistencia jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos, suministrar servicios de carácter supramunicipal y, en general, ocuparse del fomento de los intereses peculiares de su ámbito geográfico.

(15) La LBRL establece que los servicios públicos locales pueden gestionarse en aras de una mayor eficacia de forma directa o indirecta, salvo aquellos que impliquen ejercicio de autoridad, que deberán prestarse directamente por el Municipio. La gestión directa puede adoptar alguna de las siguientes formas: a) Gestión por la propia entidad local, a través de sus órganos ordinarios o mediante órgano especial de administración; b) Organismo autónomo local; c) Sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad. Por otro lado, la gestión indirecta podrá adoptar alguna de las siguientes formas: a) Concesión; b) Gestión interesada; c) Arrendamiento; d) Concierto; e) Sociedad mercantil o cooperativa en la que la participación de la entidad local sea mayoritaria.

**Cuadro 4**  
**Competencias y servicios obligatorios de los Municipios**  
**por estratos de población según la LBRL**

<p><b>Competencias municipales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Competencias propias (art. 25):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Seguridad y protección:</b> seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico en vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios.</li> <li>* <b>Urbanismo y medio ambiente:</b> ordenación urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías urbanas y conservación de vías rurales; protección del medio ambiente.</li> <li>* <b>Sanidad, higiene y servicios sociales:</b> protección de salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerio y servicios funerarios; prestación de servicios sociales; servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y tratamiento de aguas residuales.</li> <li>* <b>Otros servicios esenciales:</b> abastos, mataderos, mercados y defensa de usuarios; suministro de agua y alumbrado público; transporte público de viajeros.</li> <li>* <b>Educación, cultura y ocio:</b> actividades o instalaciones culturales y deportivas; patrimonio histórico-artístico; tiempo libre y turismo; participación en la programación de la enseñanza, cooperación en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes Públicos e intervención en sus órganos de gestión.</li> </ul> </li> <li>• <b>Competencias delegadas (art. 27):</b> la Administración del Estado, CCAA y otros EELL puede delegar en los Municipios competencias propias, siempre que se persiga una mayor eficacia en la gestión y participación</li> <li>• <b>Actividades complementarias a competencias propias de niveles superiores (art 28):</b> en particular, referidas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.</li> </ul>
<p><b>Servicios obligatorios para los municipios -por sí o asociados- (art. 26):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Todos:</b> alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.</li> <li>• <b>De más de 5.000 hab.:</b> parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</li> <li>• <b>De más de 20.000 hab.:</b> protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.</li> <li>• <b>De más de 50.000 hab.:</b> transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, piénsese en la difícil consecución de estos cometidos, sobre todo para los ayuntamientos, si consideramos una realidad demográfica como la española, marcada por el minifundismo municipal y el desequilibrio territorial. En España, con 8.094 municipios de los que aproximadamente el 61% tienen menos de 1.000 habitantes, se agrava el problema de solvencia a la hora de hacer frente a los servicios encomendados legislativamente, e incluso aparecen problemas para mantener una estructura organizativa que dé respuesta a las labores administrativas y de gestión más esenciales. A lo anterior, debemos añadir que las capitales de las provincias concentran gran parte de la población, y este hecho determina gran cantidad de demandas suplementarias consustanciales a una gran ciudad, en especial servicios personales —educativos, culturales, de asistencia social o de vivienda, por citar algunos— que podrían corresponder a otros ámbitos administrativos

En definitiva, la enumeración por parte de la Ley de los servicios mínimos que cada municipio habrá de afrontar y que crecerán con el tamaño de la población, es un condicionante legislativo que coadyuva al hecho anteriormente mencionado de una mayor presión por la vía del gasto e incide de manera particular en los municipios pequeños.

Una vez analizados los aspectos esenciales de la normativa autonómica y local, sería interesante destacar la evolución temporal de los principales hechos relacionados con el proceso descentralizador. De esta forma, tres serían las etapas que caracterizarían dicho proceso de descentralización: 1977-1983, 1984-1992 y de 1992 en adelante.

A lo largo de la primera etapa (1977-83), que podríamos calificar de consolidación autonómica, tiene lugar el afianzamiento del sistema descentralizado, aprobándose las normas legales e institucionales que configuran los elementos básicos del "Estado de las Autonomías", Autonomías que pasan a ser el nivel de gobierno en el que se concentra el proceso de descentralización, aunque durante dicho período el peso relativo del gasto administrado por este nivel de gobierno es todavía insignificante.

Sólo tras haber cerrado el marco normativo autonómico el legislador pasó a abordar la reforma de los entes locales, entre 1984 y 1988, dando paso a la segunda fase, de impulso local, al fijarse la organización y competencias de los entes locales, por una parte, y el sistema de fuentes financieras a las que pueden acceder, por otra. Es precisamente esta etapa la que va a permitir que la importancia relativa del gasto consolidado gestionado por los entes locales aumente

(entre 1984 y 1989). Asimismo, y solapándose con esta reestructuración del sector público local, se lleva a cabo un proceso de reajuste autonómico que finaliza en 1992, y que se materializa en una adaptación de la legislación y estructura autonómica a lo que el funcionamiento del sistema iba aconsejando, como muestran los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en el cuadro 5<sup>(16)</sup>. Como puede observarse en dicho cuadro, los temas principales que fueron objeto de discusión y negociación durante esta fase se centraron en: a) la coordinación de la política de inversión a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI); b) la coordinación de la política de endeudamiento, que tan sólo ha obtenido resultados tras 1992; c) el sistema de financiación de las CCAA y, especialmente, el método para fijar el porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado; y, finalmente, d) otros acuerdos de coordinación, que tuvieron como uno de sus elementos más relevantes la coordinación de la política presupuestaria y el intercambio de dicha información.

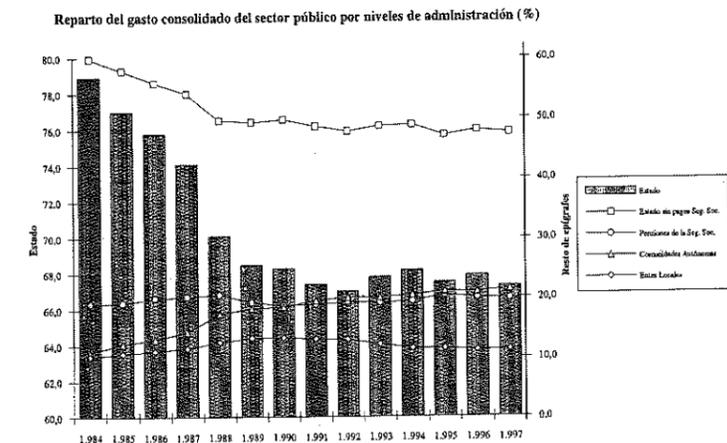
También, durante este período, las CCAA alcanzaron sus techos competenciales máximos, culminándose dicho proceso con la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, que regula la ampliación de las transferencias hacia las CCAA de menor nivel competencial. Este paulatino e importante aumento del gasto gestionado por las CCAA, junto con el más pausado que afecta al sector público local, tiene como contrapartida una importante y rápida reducción del gasto gestionado por el gobierno central durante esta etapa (especialmente, entre 1984 y 1988), como hemos recogido en el gráfico 1. Además, también podemos apreciar en el ejercicio 1987 un punto de inflexión en la importancia relativa del gasto gestionado por las CCAA, que marca la frontera entre lo que se ha conocido como período "transitorio" y "definitivo" de financiación autonómica, cuya principal diferencia radica en la desvinculación "aparente" de la participación en los impuestos estatales del coste efectivo de los servicios traspasados, vinculándose dicha participación a un conjunto de variables objetivas (población, renta, etc.).

Los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 20 de enero de 1992, por los que se revisan dichas variables objetivas y

(16) Aunque en principio no es un órgano ejecutivo, como señala García Santacruz (1985, p. 249), no podemos olvidar el carácter de los miembros del consejo, ministros y consejeros autonómicos que, además, según el reglamento, no pueden delegar su representación, lo que para un órgano meramente consultivo parece demasiado. En todo caso, los acuerdos del CPFF tienen un cierto carácter ejecutivo de forma indirecta, ya que los acuerdos se reflejarán en las decisiones que tomen sus miembros o, cuando menos, esas decisiones no estarán en contradicción con los acuerdos alcanzados.

se establecen compromisos futuros para el funcionamiento del sistema de financiación autonómica, marcan el final de la penúltima etapa y el inicio del actual período, que podemos caracterizar como un período de redefinición de algunos elementos del sistema autonómico y local que han mostrado un funcionamiento incorrecto. Así, para las CCAA, se ha procedido a incrementar de forma importante la corresponsabilidad fiscal, con objeto de cerrar la brecha que existía entre una considerable descentralización en la vertiente del gasto y un menor reparto de las fuentes tributarias por el lado de los ingresos, otorgándose capacidad normativa en ciertos tributos a las CCAA y estableciendo ciertos límites e instrumentos de solidaridad para asegurar que ninguna CA salga perjudicada y que dispondrán de unos niveles de financiación homogéneos. Junto a ello, se llevan a cabo los traspasos derivados de los compromisos de los Acuerdos Autonómicos de 1992. Por otro lado, como consecuencia de los acuerdos de Maastricht en 1991, la Administración central pone de manifiesto en el seno del CPFF la necesidad de establecer una política coordinada y efectiva para reducir el déficit, para lo que se exigiría que los déficit de cada CA no superasen un tope máximo de endeudamiento en cada ejercicio, naciendo así los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la DGCHT.

Cuadro 5  
Resumen de actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992-1995)

AÑO	INVERSIONES	ENDEUDAMIENTO	SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS CCAA	OTROS
1981	Acuerdo sobre criterios de distribución del FCI.			Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del CPPF.
1982	Acuerdo sobre distribución del FCI a realizar en el ejercicio de 1983.	Estudio y negociación.	Acuerdo por el que se aprueba el cálculo del coste de los servicios transferidos a las CCAA, a que se refiere el art. 372 de la LOFCA.	
1983	Acuerdo sobre distribución del FCI a realizar en el ejercicio de 1984.	Estudio y negociación.		* Acuerdo sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de Régimen Interior del CPPF. * Borrador proyecto de ley sobre intercambio de información presupuestaria.
1984	Acuerdo sobre distribución del FCI a realizar en el ejercicio de 1985.	Estudio y negociación.	Acuerdo por el que se aprueba el método para la determinación del porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado en el ejercicio 1985.	* Observaciones al borrador del proyecto de ley sobre intercambio de información presupuestaria. * Inundaciones en el País Vasco
1985	Acuerdo sobre distribución del FCI a realizar en el ejercicio de 1986.	Estudio y negociación.	Acuerdo por el que se aprueba el método para la determinación del porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado en el ejercicio 1986.	* Informe sobre la metodología de elaboración de los programas de desarrollo regional. * Inundaciones en el País Vasco.
1986		Estudio y negociación.	Acuerdo por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987-1991.	Reflexiones generales sobre coordinación presupuestaria.
1987			Determinación del porcentaje de participación definitivo para 1987-1991 y su revisión para 1988 según acuerdo de 1986.	Estudio de los mecanismos para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.
1988	Informe sobre revisión de los criterios de distribución de la Ley 84 del FCI.	Estudio y negociación.	Acuerdo sobre la revisión del porcentaje de participación para el quinquenio 1987-1991.	Acuerdo de creación de un grupo de trabajo sobre coordinación presupuestaria.
1990	Acuerdo sobre la reforma de la normativa del FCI.			Acuerdo sobre bases para la homologación de las tasas por inspección y control sanitario oficial de carnes frescas destinadas al mercado nacional.
1991	Posibles metodologías para la estimación de la inversión nueva.	Grupo de Trabajo sobre Coordinación presupuestaria y endeudamiento	Estudio y negociación de un nuevo sistema de financiación para el período 1987-1991.	

AÑO	INVERSIONES	ENDEUDAMIENTO	SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS CCAA	OTROS
1992	Acuerdo sobre volumen de dotación del FCI.		Acuerdo sobre la aprobación del sistema de financiación autonómico para 1992-96.	* Estudio del informe de trabajo de Coordinación presupuestaria. * Puesta en marcha de un Grupo de trabajo sobre asignaciones para la nivelación de servicios públicos fundamentales. * Puesta en marcha de un Grupo de trabajo sobre responsabilidad fiscal. * Puesta en marcha de un Grupo de trabajo sobre financiación de la asistencia sanitaria.
1993	Acuerdo sobre dotación del FCI.		Acuerdo sobre el desarrollo del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1992-96.	Cumplimiento de los acuerdos del Consejo de enero de 1992 sobre asignación para la nivelación de servicios públicos fundamentales, sobre corresponsabilidad fiscal, y sobre financiación de la asistencia sanitaria.
1994			* Informe sobre la reforma del método de cálculo del coste efectivo para incluir los gastos de inversión nueva y creación de un Grupo de trabajo. * Avance del Informe sobre el Actual Sistema de Financiación de las CCAA.	* Estudio y adopción de medidas para incorporar el nuevo derecho comunitario en materia de tasas veterinarias por inspección y control de carnes frescas destinadas al mercado nacional. * Información sobre presupuestación y gestión de los recursos del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales Comunitarios. * Propuesta de modificación del sistema de financiación y presupuestación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.
1995	Elaboración de los escenarios de consolidación presupuestaria para el período 1993-1997 en aplicación del programa de convergencia.		* Propuesta de modificación del Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las CCAA. * Avance del Informe sobre el Actual Sistema de Financiación de las CCAA.	* Compromiso de regulación de las tasas para el control sanitario de carnes frescas destinadas al mercado nacional. * Informe sobre repercusiones de las medidas contra el fraude en materia de coordinación de la información financiera y tributaria entre las Haciendas del estado y las CCAA. * Información sobre el programa de trabajo del ECOFIN para el segundo semestre de 1995.

Con respecto a los entes locales, los aspectos que han primado a lo largo de estos años también han estado relacionados con las fuentes de ingresos (tributarios y mecanismos de asignación de transferencias), no obstante, en los últimos ejercicios ha adquirido una mayor importancia lo que se ha dado en llamar el Pacto Local (cuadro 6). El Pacto Local pretende favorecer el desarrollo del Gobierno Local y, fundamentalmente, reforzar la autonomía, la capacidad de gestión, y la posición institucional tanto de los Ayuntamientos como de las Diputaciones y de los Consejos y Cabildos Insulares. Entre las medidas adoptadas se encuentran aquéllas que refuerzan la posición institucional tanto de los Entes Locales como de los propios alcaldes; se introduce por primera vez en el mundo local la cuestión de confianza; se regula la moción de censura al introducir la convocatoria automática de un Pleno en el que se discute la misma; se articula, también por primera vez, un acceso directo de los Entes Locales al Tribunal Constitucional; se fortalecen las funciones de control político del Pleno y del ejecutivo; y se reconoce la representación local en organismos de asesoramiento y planificación del Estado. A partir de aquí, serán las Comunidades Autónomas las que deberán plantearse la necesidad de reforzar las responsabilidades de las administraciones locales de su territorio, desarrollando Pactos Locales de nivel autonómico negociados con las asociaciones de entidades locales de tal ámbito.

## 2. El sector público subcentral aragonés frente a su homólogo nacional

Una vez revisada brevemente la normativa esencial que regula el reparto competencial y la distribución del gasto consolidado entre los tres niveles de gobierno, queremos comparar cómo se ha materializado dicho proceso a escala nacional y en Aragón. El sector público local ocupa una posición intermedia en cuanto a su peso relativo en el conjunto de la economía española, al suponer aproximadamente un 5% en los últimos años en términos de porcentaje respecto al VAB, frente al 1% que representa la administración provincial y el 11% del reciente nivel autonómico. Dichos porcentajes son similares en Aragón, si bien esta Comunidad Autónoma ha experimentado un retroceso en su peso relativo por los problemas de endeudamiento que atravesó entre 1.995 y 1.996, y que tienden a solventarse; además, el nivel local tiene una mayor importancia relativa en Aragón, como se desprende del gráfico 2. En consecuencia, el sector público subcentral aragonés no plantea, en principio, problemas destacables en cuanto a su dimensión.

## Cuadro 6 El Pacto Local y la reforma de la Hacienda Local

### MEDIDAS LEGISLATIVAS

- **Modificación de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.** Se trata de permitir un acceso directo al Tribunal Constitucional de las Entidades Locales cuya autonomía está garantizada constitucionalmente, a fin de que puedan impugnar las normas básicas del Estado con rango de ley, o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades autónomas que lesionen dicha autonomía (nuevo procedimiento: conflicto en defensa de la autonomía local).
- **Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el Desarrollo del Gobierno Local.** Las modificaciones más significativas son las siguientes:
  - Se refuerzan las funciones de control político del Pleno.
  - Se reconocen al Alcalde o Presidente funciones de carácter meramente ejecutivo que actualmente corresponden al Pleno, con el fin de lograr una mayor eficacia en el funcionamiento del Ayuntamiento o Diputación.
  - Se restablece el recurso de reposición con carácter potestativo.
  - Se establece la necesaria participación de los Entes Locales en los planes generales de obras públicas de interés supralocal.
  - Se posibilita la dotación económica a los grupos políticos de la Corporación para su funcionamiento.
  - Se reconoce expresamente la posibilidad de que las administraciones públicas puedan suscribir convenios con las Asociaciones de Entidades Locales, a fin de evitar las dudas existentes hasta ahora.
  - Se propone la modificación del RD Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, para precisar cuando se entiende abandonado un vehículo en la vía pública.
  - Se propone también una modificación en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, para que se reconozca expresamente la participación de los Entes Locales en el Consejo Nacional del agua, y de las provincias afectadas en los órganos de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.
- **Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.** Los aspectos más destacables son:
  - Se establece una nueva regulación de la moción de censura en el ámbito local.
  - Se introduce la cuestión de confianza en Ayuntamientos, Cabildos y Diputaciones vinculada a proyectos concretos, como son la aprobación de los presupuestos de la Corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales, y la aprobación de los planes de cooperación provinciales.
- **Modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.** Se trata de habilitar a los municipios para que puedan especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos sancionadores definidos en la ley, y cuya sanción se atribuye a los alcaldes.
- **Modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión.** La modificación permitirá a los Ayuntamientos afectados por el

ejercicio de los derechos de reunión y manifestación en la vía pública, a estar informadas y hacer patente su opinión ante la autoridad gubernativa.

- **Modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.** Se articula la necesaria participación de la representación de las Corporaciones Locales como tales en la programación de la enseñanza a través del Consejo Escolar del Estado.

### MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Se trata de reiterar los compromisos contenidos en el documento consensuado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que no necesitan de una regulación con rango de Ley. Estas medidas serían:

#### a) En materia de Interior.

- Iniciar el estudio de una simplificación vía reglamentaria del procedimiento sancionador en materia de tráfico.
- Regular por vía reglamentaria la constitución y composición de las Juntas Locales de Seguridad.
- Regular reglamentariamente la creación de los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana como órganos de coordinación institucional.
- Potenciar las previsiones contenidas en el Convenio Marco de Colaboración entre Interior y la FEMP.
- Mantener y asegurar un ámbito competencial propio de los municipios en materia de protección civil.
- Garantizar la participación municipal en las actividades de la Escuela Nacional de Protección Civil.

#### b) En materia de Sanidad y Consumo.

Desarrollar las previsiones contenidas en el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo a fin de lograr una mayor articulación a escala local de dicho sistema.

#### c) En materia de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Potenciar la participación efectiva de las Entidades Locales en los Programas de Fondo Social Europeo.
- Desarrollar la intervención de las Administraciones Locales en los Pactos Territoriales por el Empleo.

#### d) En materia de Medio Ambiente.

- Crear una Comisión de estudio de las CCAA para la revisión de las materias contenidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas.
- Subvencionar actividades ambientales a desarrollar por las Entidades.
- Fomentar la participación de la FEMP en el proceso interno de elaboración de la normativa ambiental.

#### e) En materia de Justicia.

Considerar la posibilidad de acercamiento de la Justicia a los problemas cotidianos de convivencia y seguridad en las ciudades.

#### f) En materia de Turismo.

- Asegurar la participación de las Entidades Locales en el Consejo Promotor de Turismo.
- Potenciar los Planes de Excelencia Turística y los Planes de Dinamización Turística.

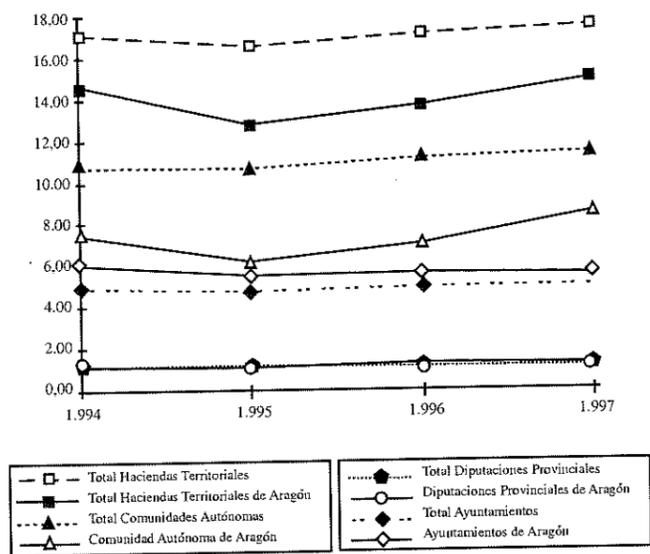
#### g) En materia de Fomento.

Asegurar la participación de la representación de las Entidades Locales en los programas estatales sobre vivienda.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2

Gasto consolidado de las Haciendas Territoriales respecto al VABcf (%)

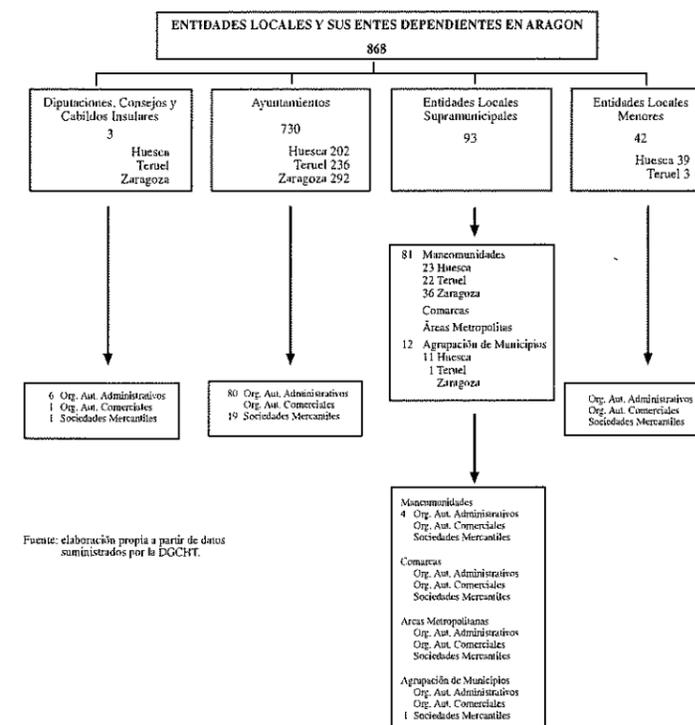


Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT).

Junto a esta similitud, tampoco se observan diferencias insalvables en cuanto a la estructura de las Entidades Locales, que hemos reflejado para Aragón en la figura 2. Así, de los 868 Entes Locales aragoneses, el 84,1% son Ayuntamientos, el 10,7% Entes Locales Supramunicipales, el 4,83% Entidades Locales Menores y el 0,34% Diputaciones Provinciales. Concretamente, las principales disparidades se encuentran en la mayor importancia de los Municipios y en el menor peso relativo de los Entes Locales Supramunicipales.

En cuanto a la gestión descentralizada, no hay apenas divergencias respecto a la estructura nacional, al concentrarse el 89,28% de los Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles en los Ayuntamientos, el 7,12% en las Diputaciones Provinciales y el 4,46% en los Entes Locales Supramunicipales.

Figura 2



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la DGCHT.

Si pasamos a abordar, brevemente, el comentario de la estructura presupuestaria de los principales niveles de gobierno del sector público aragonés frente al nacional, podemos destacar como elementos fundamentales los siguientes<sup>(17)</sup>. Por el lado del gasto, se observan en la tabla 1 tres aspectos que destacan sobremedida. En primer lugar, el elevado peso que tienen en Aragón los gastos de funcionamiento (personal, y bienes y servicios corrientes), que suponen aproximadamente el 30% del gasto en esta CA, el 40% del gasto de

(17) Para un análisis en profundidad de la situación presupuestaria de la CA de Aragón puede revisarse BARBERÁN (1999) y para el sector subcentral aragonés BORRAZ, RODRIGO Y VALLÉS (1999).

las diputaciones provinciales y supera el 50% del gasto total de los municipios aragoneses. Su importancia relativa es debida básicamente a los gastos de personal, que se sitúan en torno al 24% del gasto de la CA y al 26% del gasto en municipios y diputaciones provinciales. La distribución de los gastos en bienes y servicios es más heterogénea, oscilando entre el 24% del gasto total de los municipios aragoneses y el 6% en la CA, situándose dicho gasto para diputaciones provinciales en un 12,7% del gasto total. Por otra parte, también destaca la especialización en gastos de capital, especialmente en inversiones reales, situándose el peso relativo de dicha actividad en cifras próximas al 14% del gasto total de las diputaciones provinciales, al 28% del gasto de los municipios y al 23% del gasto en la CA. Finalmente, cabe destacar la importancia de las cargas financieras por intereses que genera el endeudamiento de estos gobiernos subcentrales, que supera el 12% del total de gastos de las diputaciones provinciales, el 7% para los municipios y casi el 5% en la CA.

Para el total nacional, se observa una importancia relativa de las distintas partidas equivalente a la que muestra la economía aragonesa, aunque se pueden identificar las siguientes pautas diferenciales. La partida de mayor importancia es también la de gastos de funcionamiento, aunque para el conjunto de las CCAA de régimen común se observan niveles considerablemente mayores de dichos gastos (8 puntos porcentuales más para los gastos de personal y 5 para los gastos en bienes y servicios). En segundo lugar, y al igual que sucedía para Aragón, la segunda partida en importancia son los gastos de capital y, concretamente, las inversiones reales. En este caso, el peso relativo de las inversiones en la CA y los municipios aragoneses supera a la media de las CCAA y ayuntamientos de la nación en casi 10 puntos porcentuales, mientras que las diputaciones provinciales aragonesas destinan 5 puntos porcentuales menos que sus homólogas nacionales a dicho gasto, compensándose con un esfuerzo considerablemente mayor en sus gastos de transferencias de capital. La tercera partida que destaca por su magnitud es también la de los gastos financieros, que a escala nacional únicamente arrojan un comportamiento diferencial para las diputaciones provinciales, las cuales presentan un porcentaje de los gastos financieros por intereses del 8,6% respecto a los gastos totales, frente al 13% que alcanzaban las diputaciones provinciales aragonesas.

Otro elemento que presenta importantes diferencias en la comparación de los tres niveles principales de gobierno subcentral entre el contexto nacional y aragonés es el de los gastos de transferencias

corrientes, que suponen aproximadamente 8 puntos porcentuales menos en la CA de Aragón que en las nacionales, y 3 puntos porcentuales menos en las diputaciones provinciales aragonesas y municipios. El último aspecto que queremos destacar en la comparación de la vertiente presupuestaria del gasto aragonés y nacional, de los distintos niveles de gobierno subcentral, es que los tres niveles de administración en Aragón presentan pesos relativos inferiores en los gastos por pasivos financieros (amortización de la deuda), especialmente, los municipios y diputaciones provinciales, lo que podría indicar un menor aprovechamiento de la renegociación del endeudamiento facilitada por la tendencia decreciente de los tipos de interés que afectó a los años empleados para calcular la media.

Por otro lado, aunque el presente artículo tiene como objeto central la vertiente del gasto, hemos creído oportuno incluir un análisis de las fuentes de ingresos de la administración subcentral, para destacar los problemas a que se enfrentan los distintos niveles de gobierno en Aragón, y debido también a que, como mencionaba MUSGRAVE (1983, p. 10), el problema de la descentralización del gasto no puede ser resuelto independientemente del problema de la asignación de los ingresos. Así, basándonos en la tabla 1, podemos señalar las siguientes características por lo que a los ingresos se refiere. En primer lugar, el grado de autonomía financiera de que disfrutaban los municipios a través de ingresos por concepto de impuestos directos, indirectos y tasas y otros ingresos, es notablemente mayor al del nivel autonómico y diputaciones provinciales, al superar la recaudación por dichos conceptos el 43% de los ingresos totales (con un protagonismo de los ingresos por impuestos directos), frente al exiguo 10% de las diputaciones provinciales y el 30% de la CA.

Aunque también es cierto que el grado de dependencia de los municipios respecto de la Hacienda central no es despreciable, puesto que las transferencias corrientes suponen un 23% del total de sus ingresos, dicho peso relativo es insignificante comparado con el 59% de las diputaciones provinciales o el 34% de la CA. Por otro lado, un elemento que no aparece en las tablas, pero que permite a los municipios cubrir sus restantes necesidades financieras, son los ingresos por pasivos financieros, que suponen un 23% en la CA de Aragón y aproximadamente un 15% en media para municipios y diputaciones provinciales aragonesas del total de sus ingresos presupuestarios, si bien, dichos porcentajes han experimentado una reducción notable en los últimos ejercicios.

Tabla 1  
Estructura presupuestaria de los niveles de gobierno subcentrales\*

	COMUNIDADES AUTONOMAS		DIPUTAC. PROVINCIALES		AYUNTAMIENTOS	
	ARAGON	ESPAÑA (Régimen Común)	ARAGON	ESPAÑA (Régimen Común)	ARAGON	ESPAÑA
	Sobre total de ingresos o gastos		Sobre total de ingresos o gastos		Sobre total de ingresos o gastos	
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>						
1.- Gastos	53,7	73,9	58,8	56,0	61,4	66,5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	29,4	42,4	39,4	38,2	50,2	53,2
Gastos de personal (Capt. I)	23,4	31,5	26,7	27,2	26,0	29,5
Gastos en bienes corrientes y servicios (Capt. II)	6,0	10,9	12,7	11,0	24,2	23,8
GASTOS FINANCIEROS (Capt. III)	4,6	3,6	12,7	8,6	7,6	6,5
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (Capt. IV)	19,8	27,9	6,6	9,2	3,5	6,9
2.- Ingresos	68,0	79,3	71,1	66,5	69,20	74,5
IMPUESTOS DIRECTOS (Capt. I)	6,6	2,9	4,1	3,8	23,5	26,0
IMPUESTOS INDIRECTOS (Capt. II)	12,9	7,6	0,0	0,0	2,4	3,0
TASAS Y OTROS INGRESOS (Capt. III)	11,6	5,4	6,1	7,5	17,0	16,1
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (Capt. IV)	34,2	62,7	59,3	53,4	23,3	27,2
INGRESOS PATRIMONIALES (Capt. V)	2,6	0,8	1,7	1,8	2,9	2,2
3.- Ahorro corriente o bruto (2-1)	21,0	6,9	18,2	17,8	16,5	14,2
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>						
4.- Gastos	41,6	21,5	31,7	26,4	29,9	21,4
INVERSIONES REALES (Capt. VI)	23,4	14,3	13,5	18,0	27,9	19,1
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (Capt. VII)	18,3	7,2	18,3	8,4	2,0	2,3
5.- Ingresos	8,4	8,0	10,3	11,6	14,2	9,0
ENAJENACION DE INVERSIONES REALES (Capt. VI)	0,3	0,4	0,1	0,3	2,0	1,6
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (Capt. VII)	8,1	7,6	10,2	11,3	12,2	7,4

	COMUNIDADES AUTONOMAS		DIPUTAC. PROVINCIALES		AYUNTAMIENTOS	
	ARAGON	ESPAÑA (Régimen Común)	ARAGON	ESPAÑA (Régimen Común)	ARAGON	ESPAÑA
	Sobre total de ingresos o gastos		Sobre total de ingresos o gastos		Sobre total de ingresos o gastos	
6.- Total gastos financieros	95,4	95,5	90,5	82,4	91,2	88,0
7.- Total ingresos no financieros	76,4	87,4	81,4	78,1	83,3	83,5
8.- Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (7-6)	-26,9	-9,3	-11,7	-2,9	-2,9	-1,3
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>						
9.- Variación neta de activos financieros						
GASTOS: ACTIVOS FINANCIEROS (Capt. VIII)	2,2	1,1	2,4	4,0	0,7	0,9
INGRESOS: ACTIVOS FINANCIEROS (Capt. VIII)	0,2	1,4	2,6	4,2	0,8	0,7
10.- Saldo neto a financiar (-) o emplear (+) (8-9)	-29,6	-8,9	-11,6	-2,6	-2,9	-1,4
11.- Variación neta de pasivos financieros						
GASTOS: PASIVOS FINANCIEROS (Capt. IX)	2,4	3,9	7,1	13,6	8,0	11,2
INGRESOS: PASIVOS FINANCIEROS (Capt. IX)	23,4	12,0	15,9	17,7	15,9	15,8
14.- Incremento (+) o disminución (-) del remanente de tesorería(10-11)	3,1	3,2	13,6	30,9	79,3	46,9

\* Se ha tomado la media de las últimas liquidaciones disponibles de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno (1990-95).

Si procedemos con el análisis de la estructura presupuestaria de los ingresos para el conjunto nacional, podemos observar como la importancia relativa de las distintas partidas de ingresos es similar a la aragonesa, aunque con importantes diferencias en cuanto a tres cuestiones. Por una parte, el porcentaje que suponen las transferencias corrientes respecto a los ingresos totales para la CA de Aragón y sus municipios se sitúa considerablemente por debajo del nacional, aunque las diputaciones provinciales disfrutan de un porcentaje de ingresos transferidos superior a sus homólogas nacionales. Esta distribución de los ingresos por transferencias corrientes viene condicionada por las variables empleadas para el cálculo de la participación en los Ingresos del Estado de los distintos niveles de gobierno, teniendo un especial impacto la población, la superficie del territorio y el número de municipios.

Por otro parte, los ingresos por transferencias de capital suponen casi 5 puntos porcentuales más en el caso de los municipios aragoneses que en los nacionales. En este caso, y a diferencia de lo que sucede con las transferencias corrientes, el mayor importe que ingresan los municipios aragoneses por concepto de transferencias de capital se puede atribuir a que, tradicionalmente, dicha fuente de ingresos ha beneficiado a los municipios de menor población, por lo que dado el minifundismo aragonés, el peso relativo de dicha partida respecto a los ingresos no financieros es mayor.

El tercer elemento diferencial que podemos encontrar en las estructuras presupuestarias del sector público subcentral aragonés y nacional se encuentra en el esfuerzo fiscal que realiza la CA. En este sentido, la CA de Aragón grava más a sus ciudadanos en las tres fuentes de ingresos tributarios (impuestos directos, indirectos, y tasas y otros ingresos) que las CCAA de régimen común y, a pesar de ello, tiene que recurrir de forma bastante más intensa al endeudamiento, duplicando casi al que realizan sus homólogas nacionales.

Para concluir con este análisis, vamos a comentar brevemente algunas ratios y saldos presupuestarios que pueden servir para reflejar el equilibrio entre ingresos y gastos. Para ello, debemos iniciar nuestra reflexión por el ahorro corriente. Dicha magnitud es superior en los tres niveles de gobierno aragonés a los que se obtienen en el ámbito nacional y, especialmente, en el caso de la CA. Este resultado favorable para Aragón tiene su origen en una mayor presión fiscal o en un menor gasto corriente en comparación con los resultados nacionales.

No obstante, como puede observarse en la tabla 1, el mayor esfuerzo en gastos de capital que realizan los distintos niveles de

gobierno aragonés provoca que las necesidades de financiación de éstos frente a los nacionales sean mayores. Además, por lo general, dicha diferencia no se atenúa en demasía en la vertiente del ingreso, ya que el diferencial en el porcentaje de ingresos de capital entre la administración regional y nacional no compensa ese esfuerzo inversor, por lo que los gobiernos aragoneses deben recurrir a financiar una fracción importante de su gasto de capital con ahorro corriente y endeudamiento neto.

Por otra parte, obsérvese que la importancia de la variación neta de activos financieros es despreciable, por lo que la situación con relación al saldo neto a financiar o emplear no se modifica respecto a la que acabamos de describir para las necesidades de financiación. El último aspecto al que queremos referirnos es el endeudamiento neto. Obsérvese que para todos los niveles de gobierno subcentral, aragoneses y nacionales, el endeudamiento neto anula los resultados negativos que refleja el saldo neto a financiar, y genera en algunos casos importantes remanentes de tesorería, especialmente, en el caso de los municipios.

#### IV. CONCLUSIONES

Las conclusiones fundamentales que podemos extraer de lo revisado en nuestro artículo son las siguientes:

- Desde el punto de vista de la eficiencia, existe una justificación para la descentralización de los gastos, aunque con algunas limitaciones que imponen fundamentalmente las externalidades, las economías de escala y la competencia entre jurisdicciones. Concretamente, nos parecen determinantes, como justificaciones de la bondad del proceso descentralizador, la mayor proximidad a las demandas de los ciudadanos y la satisfacción territorializada de las diferentes preferencias sobre impuestos y gastos, aspectos éstos que se ven complementados a la hora de establecer recomendaciones normativas por la equidad, la corresponsabilidad, el mecanismo de votación con los pies y la cooperación, que deben desempeñar diferentes papeles a la hora de asignar las funciones del sector público entre los diferentes niveles de gobierno.

- Existe un consenso bastante amplio en centralizar las funciones de estabilización y redistribución y descentralizar, únicamente, la función de asignación, pudiendo concluirse que, dados los efectos deseables de la descentralización, se debería descentralizar siempre

que fuese posible, coordinar cuando fuese necesario y sólo centralizar cuando la coordinación no fuera creíble.

- Creemos que las competencias asumidas por los niveles inferiores de gobierno, tanto CCAA como Corporaciones Locales, pese a ciertas imprecisiones y heterogeneidad, respetan el reparto de funciones normativo o musgraviano. No obstante, también parece claro que los gobiernos subcentrales podrían asumir una participación mayor en las funciones de redistribución y estabilización sobre las que pueden existir discrepancias territoriales, probablemente a través de acuerdos de colaboración o coordinación con el nivel central, como contempla la propia normativa.

- A nuestro juicio, en una primera etapa, la normativa legal ha optado por el enfoque teórico normativo propio de las reticencias y cautelas con que se inicia todo proceso de descentralización, para pasar luego a incrementar los grados de autonomía financiera tanto en la vertiente del gasto como tributaria, esto es, con el paso del tiempo la actitud del nivel central ha ido aproximándose hacia los planteamientos positivos o de elección pública.

- Dicha evolución del proceso de descentralización quedaría plasmada en tres fases, atendiendo al reparto del gasto consolidado del sector público por niveles de administración: consolidación del Estado de las autonomías (1977-1983); impulso local y reajuste autonómico (1984-1992); y, finalmente, se aborda un proceso de redefinición de algunos elementos del sistema autonómico y local, cuyo funcionamiento había presentado disfunciones o no se habían desarrollado (desde 1992). Estos elementos giran fundamentalmente en torno al Acuerdo Autonómico de 1992 (nuevos traspasos competenciales) y al aumento de corresponsabilidad de las CCAA, y en torno al Pacto Local para los municipios.

- No existen diferencias apreciables entre la economía aragonesa y española en la importancia relativa de los tres niveles de administración pública.

- La estructura de los Entes locales y sus Entes dependientes existente a escala nacional y en el ámbito aragonés presenta dos diferencias destacables. Primero, un mayor número de Municipios en Aragón, lo que aparece unido al problema minifundista de nuestra región. Segundo, una menor importancia relativa de los Entes Locales Supramunicipales, asociada con un menor espíritu asociacionista en Aragón, lo que intenta solventarse a través del fomento de la creación de Comarcas.

- En términos agregados, no existen diferencias en la estructura presupuestaria de ingresos y gastos para los gobiernos subcentrales nacionales y aragoneses, en cuanto a la jerarquía que siguen las distintas partidas presupuestarias atendiendo a su importancia relativa respecto a los ingresos o gastos no financieros. Por el lado del gasto, el mayor peso relativo lo ostentan los gastos de funcionamiento (gts. Bienes y servicios y personal), seguidos por los gastos de capital y, finalmente, los gastos financieros por intereses de la deuda. En la vertiente del ingreso, destaca un importante nivel de autonomía financiera a través de impuestos directos y tasas, aunque la dependencia respecto a los ingresos transferidos sigue siendo importante.

- La CA, las Diputaciones Provinciales y los municipios aragoneses gastan menos en personal y más en inversiones reales que sus homólogos nacionales.

- Las transferencias corrientes tienen una menor importancia relativa en los ingresos de la CA y de los municipios de Aragón respecto a la nación, frente a un mayor peso relativo de las transferencias de capital, lo cual es resultado del tamaño poblacional de nuestra región y de nuestros municipios, así como de las fórmulas de reparto de las transferencias. No obstante, las variables de reparto que se consideran para las Diputaciones Provinciales favorecen a las aragonesas.

- A lo largo del período analizado se detecta una importante disminución de los ingresos por pasivos financieros a escala nacional y en el ámbito subcentral aragonés, así como una disminución de los gastos financieros, ambas facilitadas por la reducción de los tipos de interés.

- Los distintos niveles de gobierno aragonés generan un mayor ahorro corriente que los nacionales, pero sus mayores gastos de inversión provocan unas necesidades de financiación superiores a las que tienen los gobiernos subcentrales nacionales.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIERTA, I. (1994): "Corresponsabilidad fiscal y marco competencial", 3º Congreso de Economía Aragonesa, Zaragoza.
- BARBERÁN, R. (1999): "El Sector Público Autonómico de Aragón en 1998", *Informe sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Diputación General de Aragón, Zaragoza.

- BEGG, D.; CREMER, J.; DANTHINE, J.; EDWARDS, J.; GRILLI, V.; NEVEN, D.; SEABRIGHT, P.; SINN, H.; VENABLES, A. Y WYPLOSZ, C. (1993): *Making sense of subsidiarity: how much centralization for Europe?*, Monitoring European Integration, IV, London, Centre for Economic Policy Research.
- BIASCAS FERRER, J. A. (1996): "El Consejo de Política Fiscal y Financiera: cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera", *I Curso sobre Administraciones Públicas*, Madrid.
- BOADWAY, R. y WILDASIN, D. (1984), *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company (Inc.); trad. esp., *Economía del Sector Público*, Instituto de Estudios Fiscales (I.E.F.), Madrid, 1986.
- BORRAZ, S.; RODRIGO, F. y VALLÉS, J. (1999): "Estructura Presupuestaria de las Corporaciones Locales", *Informe sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Diputación General de Aragón, Zaragoza.
- BÖS, D. (1979): "A voting paradox of fiscal federalism", *Journal of Public Economics*, vol. 11, nº. 3, pp. 369-382.
- BOSCH, N. y SUÁREZ J. (1994), *Hacienda Local y Elección Pública: el caso de los municipios españoles*, Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- BRENNAN G. y BUCHANAN, J. M. (1977): "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, vol. 8, nº. 3, pp. 255-273; trad. esp., "Hacia una constitución fiscal frente al Leviatán", *Hacienda Pública Española*, nº56, 1979, pp. 346-358.
- BRENNAN G. y BUCHANAN, J. M. (1979): "The Logic of Tax Limits: Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax", *National Tax Journal*, vol. XXXII, sup., nº. 2, pp. 11-22; trad. esp., "La lógica de los límites tributarios: restricciones constitucionales alternativas al poder de gravar", *Hacienda Pública Española*, nº. 114-1, 1990, pp. 218-229.
- BRENNAN G. y BUCHANAN, J. M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York; trad. esp., *El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*, Unión Editorial, Madrid, 1987.
- CASTELLS, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.

- DAFFLON, B. (1996): "The requirement of balanced local budget: theory and evidence from the Swiss Experience", en Pola, G., France, G. y Levaggi, R. (eds.) (1996), pp. 228-250.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1998): *Sector Público Local. Censo de Entes 1998*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años): *Las Haciendas Territoriales en cifras*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios ejercicios): *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales (Avance de la Administración General)*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios ejercicios): *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- GIMÉNEZ MONTERO A. (1993): "El proceso de Descentralización Fiscal en España: Una síntesis", *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº. 20, pp. 69-87.
- HEAD, J. G. (1976): *Public Goods and Public Welfare*, Durham, North Carolina, Duke University Press.
- INFORME SOBRE EL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS PROBLEMAS (1995), Grupo de Estudios constituido a propuesta del CPFF, IEF, Madrid.
- KING, D. N. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, London; trad. esp., *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- LAGUARTA, A. (1994): "La cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas", *3 Congreso de Economía Aragonesa*, Zaragoza.
- GARCÍA SANTACRUZ, A. (1985): "Connotaciones territoriales de la programación económica: necesidades de mecanismos institucionales e instrumentales para su articulación", *Actas de las jornadas profesionales sobre la Economía y las administraciones territoriales: problemas de gestión y control económico de los*

- entes locales, Consejo General de Colegios de Economistas de España, pp. 243-257.
- MÉDEL, B. y DOMÍNGUEZ, J. M. (1994): "Descentralización fiscal y crecimiento del sector público: teoría, comparación internacional y evidencia empírica", *Hacienda Pública Española*, nº. II/1994, XXV Aniversario, pp. 207-241.
- MONASTERIO, C. (1994): "La evolución reciente de la Hacienda autonómica", *Papeles de Economía Española*, nº. 59, pp. 240-245.
- MUSGRAVE, R. A. (1959), *The theory of Public finance. A study in public economy*, Mc Graw-Hill, Nueva York; trad. esp., *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1968.
- MUSGRAVE, R. A. (1983): "Who should tax, where, and what ?", en McLure Jr., Ch. E., ed. (1983), pp. 2-19.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1980), *Public Finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Nueva York; trad. esp. *Hacienda Pública teórica y aplicada*, I.E.F., Madrid, 1994.
- OATES, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York; trad. esp., *Federalismo Fiscal*, Instituto de estudios de la Administración Local, Madrid, 1977.
- OLSON, M. (1969): "The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review (Proceedings)*, vol. 49, pp. 479-487.
- PAULY, M. V. (1973): "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, vol. 2, nº. 1, pp. 35-58.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1992): "La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, nº. 230-231, pp. 199-227.
- RUIZ-HUERTA, J. (1994): "Problemática de las Haciendas Subcentrales", en *Actas del III Congreso de Economía Aragonesa*, 1995, Universidad de Zaragoza, pp. 671-689.
- SAMUELSON, P. A. (1954): "The pure theory of public expenditures", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, nº. 4, pp. 387-389.
- SERRANO, J. M. (1988): "La intervención económica en el Estado de las Autonomías", en García Delgado, J. L., dir. (1988), pp. 499-524.
- SEVILLA, J. V. (1993): "Mecanismos de colaboración entre Haciendas Territoriales", *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº. 20, pp. 51-67.

- TIEBOUT, Ch. M. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, nº. 5, pp. 416-424; trad. esp., "Una teoría pura del gasto público local", *Hacienda Pública Española*, nº. 50, 1978, pp. 324-331.
- TORRES, F. (1995): "Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Actualidad*, nº. 3, año VI, pp. 114-124.
- VELILLA, P. (1993), *El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos*, Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- WILDAVSKY, A. (1980), *The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan Press.