

Análisis de la situación presupuestaria de las Corporaciones Locales de Andalucía.

(Del documento elaborado por el grupo de trabajo de Planificación n.º 14, coordinado por el profesor de Hacienda Pública Angel Melguizo Sánchez, para la Consejería de Economía y Planificación).

La Constitución de 1978 ha institucionalizado en España la existencia de tres niveles de Hacienda pública: la Hacienda Central o estatal, la Hacienda de las Comunidades Autónomas y la Hacienda Local, engloba a su vez dos tipos de jurisdicciones fiscales de ámbito funcional, político y económico-financiero distintos: municipios y provincias.

Ahora bien, en Andalucía dado su número y heterogeneidad —existen 769 Corporaciones— sólo con cuidadosa ponderación pueden sostenerse afirmaciones unitarias y generalizadoras al respecto. De hecho cada realidad local exigiría para su valoración concreta, análisis también concretos. Esa heterogeneidad se acentúan si, junto al número existente y a la dicotomía municipios-/provincias, consideramos la estratificación poblacional de los municipios, la distinta dimensión territorial y densidad de población de las ocho provincias o la participación en la renta disponible de provincias y municipios.

Estas magnitudes no son sino el reflejo estadístico de una realidad socio-económica innegable: el crecimiento desigual de la formación social española que ha consolidado diferencias interterritoriales muy profundas, no sólo entre Comunidades Autónomas sino incluso en el interior del ámbito espacial de cualquiera de ellas, como es, con todo su alcance, el caso de Andalucía.

Crecimiento desigual y concentración de renta y riqueza tienen una indudable significación fiscal: mayor (menor) capacidad contributiva(1) y el correlativo mayor (menor) nivel potencial de gasto público local. Su trascendencia en el ámbito económico y financiero es obvia: las macromagnitudes que usualmente se utilizan encubren, estadísticamente, esa realidad diversa y compleja.

Así, a nivel *provincial*, las ocho Diputaciones de Andalucía presupuestaron un gasto total para 1982 de 42.484'1 millones de pesetas. Pero, dos de ellas, Sevilla y Málaga, canalizan más del 35% del total y al mismo tiempo la de mayor presupuesto global, Sevilla, realizó, según esas cifras iniciales el menor gasto por habitante (5.339 pesetas frente a las 6.596 de media para el total de Andalucía o el más relevante de las 11.305 pesetas por habitante de Huelva).

Otro tanto cabe indicar a nivel *municipal*. Los ingresos y pagos municipales (presupuestos ordinarios de 1982) muestran la siguiente distribución por estratos:

DISTRIBUCIÓN POR ESTRATOS DE PRESUPUESTOS ORDINARIOS 1982

ESTRATOS DE POBLACION	% Total presupuestos	Municipios		% de habitantes
		N.º	%	
Hasta 1.000.....	0'8%	162	21'3%	1'4%
1.001-5.000.....	8'7%	373	49'0%	14'4%
5.001-10.000.....	8'4%	109	14'3%	11'5%
10.001-20.000....	13'7%	66	8'7%	13'7%
más de 20.000....	68'4%	51	6'7%	59'0%
Total %	100'0%		100'0%	100'0%
Valores absolutos	82.677'3	761		6.440.995

Es decir 644 municipios (los de menos de 10.000 habitantes), el 85'6% de los existentes, con el 27'3% de la población total sólo canalizan 17'9% del total de los presupuestos municipales de Andalucía (cifras iniciales de 1982).

En definitiva, variables tales como la densidad de población, la extensión territorial, los niveles de renta y riqueza, factores geopolíticos y socio-económicos (provincias o municipios interiores o marítimos, industriales, turísticos, urbanos, rurales, centros administrativos...) configuran una realidad diversificada y compleja que exige, cuando menos, las máximas cautelas ante propuestas de intención generalizadora o unitaria. Esta realidad ha de ser de consideración imprescindible si realmente se aspira a que las necesidades y objetivos autónomos de las Corporaciones Locales queden plenamente integrados en el marco de actuación de La Economía de Andalucía.

En el análisis de la *situación presupuestaria de las Corporaciones Locales de Andalucía*, teniendo en cuenta la herencia recibida, las interdependencias, la carencia de poder tributario local distinto al derivado, cabe señalar los rasgos que básicamente, configuran los Presupuestos de las Corporaciones Locales de Andalucía.

Estos rasgos se reflejan en un conjunto de cuadros estadísticos, que han sido elaborados en base a datos recogidos directamente, de Presupuestos preventivos (documentos PR.1) y constatados con los datos disponibles de la Encuesta del Banco de Crédito Local para Municipios de 20.000 habitantes. Al respecto la información estadística básica es ya la publicación que hemos utilizado, «Estadísticas Presupuestarias de las Corporaciones Locales» que elabora la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda.

RASGOS O ÍNDICES BÁSICOS.

1.—De financiación.

Disparidad de la estructura de financiación. La estructura del presupuesto de ingresos (preventivos consolidados de 1982) de las *Diputaciones Provinciales* de Andalucía es muy similar, en su conjunto, a la del total de *Diputaciones Provinciales* de régimen común. En éstas los ingresos tributarios suponían el 61'35% del total presupuestado frente al 61'64% que por esas mismas rúbricas ingresaban las ocho *Diputaciones* andaluzas. Internamente la distribución por capítulos ofrece similitudes correlativas. (Ver cuadro 1). Si de los datos consolidados pasamos a la estructura porcentual del presupuesto de ingresos de cada *Diputación Provincial* se observa la disparidad de situaciones que exige, como se ha indicado, análisis concretos de situaciones concretas antes de proceder a la aplicación de medidas de actuación de carácter unitario u homogéneo. Esta disparidad es manifiesta en la relación operaciones corrientes/operaciones de capital como entre los distintos capítulos del presupuesto de ingresos (ver cuadro 2).

Por lo que a *Ayuntamiento* se refiere y con referencia a la estructura porcentual del presupuesto de ingresos, preventivo consolidado de 1982, se observa también, la similitud, a grandes rasgos, con el total municipal nacional de conjunto de los *Ayuntamientos* de Andalucía (ver cuadro 3).

Esa similitud estadística encubre una disparidad real.

Al analizar la estructura porcentual de los ingresos de los presupuestos ordinarios de los municipios de más de 20.000 habitantes, se comprueba que cada Presupuesto es una realidad diferente de las restantes. Como notas a resaltar en común, dentro de esa diversidad, está la importancia del peso relativo de los Ingresos Tributarios, especialmente del capítulo 3, tasas, así como de los ingresos por transferencias corrientes (capítulo 4) debi-

do, como bien se sabe, a los ingresos provenientes de participaciones en tributos estatales.

Con referencia a los Presupuestos municipales de inversiones, también de 1982, preventivos para municipios de más de 20.000 habitantes, la disparidad es asimismo manifiesta con respecto a los tres capítulos básicos de su financiación/3: Tasas, 7: Transferencias de capital y 9: Pasivos financieros.

Estos datos confirman, por otra parte, unos criterios poco equitativos en el reparto de la carga tributaria. Un índice revelador, al respecto, que recogíamos ya de los cuadros 1, 2 y 3, es la prepotencia, en la estructura presupuestaria de ingresos, de los capítulos 2, impuestos indirectos y 3, tasas y contribuciones especiales: más del 30% de los ingresos totales municipales y más del 57% de los ingresos totales de las *Diputaciones* de Andalucía. Ello sin considerar la componente de regresividad real de la mayor parte de los denominados «impuestos directos» que nutren los presupuestos locales.

La importancia de *las participaciones en tributos estatales* para las *Corporaciones Locales* de Andalucía es especialmente significativa en el caso de los Presupuestos municipales: el 32% de los ingresos totales de 1982 se obtenían por transferencias corrientes.

La estructura interna de financiación de las *Corporaciones locales* diverge tanto por el papel de esas participaciones y transferencias como por el activo proceso de endeudamiento seguido y por las consecuencias que se derivan de la Reforma Fiscal estatal al configurar como impuestos reales locales las licencias fiscales y las *Contribuciones Territoriales*.

La política de endeudamiento seguida por las *Corporaciones Locales* de Andalucía durante su primer mandato democrático, era, de hecho, la única vía existente para intentar superar la insuficiencia de recursos y emprender la realización de las propuestas programáticas de las respectivas *Corporaciones*. Una vez en vigor el R. D. ley 11/1979, el incremento recaudatorio que produjo se mostro insuficiente (además de regresivo), por lo que la financiación a través del crédito y del empréstito quedaba como mecanismo de necesaria utilización.

Este proceso de endeudamiento de las *Corporaciones Locales* de Andalucía muestra diversos rasgos diferenciadores respecto al de otras *Corporaciones Locales* de España. Uno de ellos es que el proceso se inicia con retraso temporal respecto al de *Corporaciones* de otras *Comunidades Autónomas* como Cataluña, País Vasco o Madrid. Otro es

DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN. PRESUPUESTOS INICIALES CONSOLIDADOS 1982.
CIFRAS ABSOLUTAS Y ESTRUCTURA PORCENTUAL.

CAPÍTULOS	1. NACIONAL		2. ANDALUCÍA		% 2/1
	Millones Ptas.	%	Millones Ptas.	%	
1. Remuneraciones de Personal	68.326'9	30'40	15.439'9	36'34	22'60
2. Compra de B. Corrientes y deriv.	33.859'1	15'06	5.105'9	12'02	15'08
3. Intereses	16.122'9	7'17	3.401'5	8'01	21'10
4. Transferencias	19.031'7	8'47	3.502'5	8'24	18'40
Total Operaciones Corrientes	137.340'6	61'10	27.449'8	64'61	19'99
6. Inversiones Reales	61.823'1	27'51	12.814'5	30'16	20'73
7. Transferencias de Capital	18.514'5	8'24	794'7	1'87	4'29
8. Variación de Activos Financieros	1.698'4	0'76	573'2	1'35	33'75
9. Variación de Pasivos Financieros	5.382'3	2'39	851'9	2'01	15'83
Total Operaciones Capital	87.418'3	38'90	15.034'3	35'39	17'20
TOTAL GASTOS	224.758'9	100'0	42.484'1	100'0	18'90
1. Impuestos Directos	10.963'1	4'88	1.807'6	4'25	16'49
2. Impuestos Indirectos	102.054'2	45'41	18.319'4	43'12	17'95
3. Tasas y otros ingresos	25.513'9	11'35	5.940'0	13'98	23'28
4. Transferencias Corrientes	23.874'3	10'62	3.322'8	7'82	13'92
5. Ingresos Patrimoniales	3.956'1	1'76	579'1	1'36	14'64
Total Operaciones Corrientes	166.361'6	74'02	29.968'9	70'53	18'01
6. Enajenación Inversiones Reales	895'7	0'40	674'5	1'59	75'30
7. Transferencias Capital	23.889'5	10'63	3.767'1	8'87	15'77
8. Variación de Activos Financieros	1.517'2	0'68	532'3	1'25	35'08
9. Variación de Pasivos Financieros	32.094'9	14'27	7.541'3	17'76	23'50
Total Operaciones Capital	68.397'3	25'98	12.515'2	29'47	21'43
TOTAL INGRESOS	224.758'9	100'00	42.484'3	100'00	18'90

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la D.G.C.H.T.

que incluso en los últimos ejercicios en que se activó la política de endeudamiento, las Corporaciones Locales andaluzas lo realizaron en menores términos relativos que el de las Corporaciones de las citadas Comunidades Autónomas. Esto es evidente si como índice significativo al respecto tomamos las emisiones de las respectivas Corporaciones Locales. Los 7.689'6 millones de pesetas emitidos por las Corporaciones Locales de Andalucía en el trienio 1980-1982 sólo significaron el 8'68% del total emitido (88.504'1 millones) frente al 22'37% de las Corporaciones Locales de Cataluña, el 14'77% de las del País Vasco y el 19'20% de las de Madrid (especialmente la Diputación Provincial). El distinto ritmo temporal es manifiesto si se retiene que en 1980 las Corporaciones

Locales de Andalucía sólo emitieron el 2'19% del total frente al 41'57% de Cataluña o el 32'87% de las Corporaciones Locales de Madrid (ver cuadro 4).

A su vez, en el cuadro 7 se reflejan los créditos formalizados por el Banco de Crédito Local de España con Corporaciones Locales de Andalucía (Ayuntamientos, Diputaciones, Empresas municipales y otras entidades) entre 1974 y septiembre de 1983. Se constata, también: a) el mayor endeudamiento durante el período 1979-83 respecto al de 1974-78; b) la importancia del B. C. Local de España como prestamista al formalizar créditos por cerca de 56.000 millones de pesetas en el período considerado y c) el mayor endeudamiento de Diputaciones como las de Córdoba, Granada,

Huelva y Jaén que, en el quinquenio 1979-1983 (septiembre) formalizaron más créditos que el total de los formalizados por el conjunto de los municipios de las respectivas provincias.

Las consecuencias del proceso de endeudamiento seguido por las Corporaciones Locales de Andalucía se manifiesta en un doble plano:

- La importancia realativa que alcanza el servicio de la deuda (capítulos 3. intereses y 9. amortizaciones) en los Presupuestos de gastos de las respectivas Corporaciones. (ver cuadros 6 y 7).
- La reducción de los márgenes de actuación ante las previsibles necesidades futuras de endeudamiento local.

Estos efectos son especialmente significativos para algunas Diputaciones que tendrían dificultad, por ello, para incrementar sus aportaciones a los Planes Provinciales. En cualquier caso la política de administración de la deuda nucleará uno de los ejes básicos de actuación de la política económica de las Corporaciones Locales de Andalucía.

2.-Gasto Público local.

La estructura del gasto público local se caracteriza, a grandes rasgos, por las siguientes notas: preponderancia de los gastos corrientes y, sobre todo, de los gastos de personal; inversión local limitada por el bajo nivel de ahorro sólo compensado por endeudamiento y, en menor medida, transferencias de capital de otras Administraciones y, importancia creciente, en términos relativos y en valores absolutos del servicio de la deuda pública local.

Las remuneraciones de personal condicionan toda la estructura de los presupuestos de gastos locales. A nivel provincial (diputaciones) el capítulo I significaba para el conjunto de *Diputaciones de Andalucía* el 36'34% de sus presupuestos de gastos consolidado (ordinario y de inversión) para 1982. La media nacional de Diputaciones de Régimen común era del 30'40%. Si a las retribuciones de personal le adicionamos la compra de bienes corrientes y servicios, es decir, si consideramos el consumo público, se observa que alcanza, para el conjunto de Diputaciones andaluzas más

Cuadro 2

DIPUTACIONES PROVINCIALES: PRESUPUESTO DE INGRESOS 1982. ESTRUCTURA PORCENTUAL (*)

CAPÍTULO	DIPUTACIONES PROVINCIALES									
	Total Nacional	Total Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Estado de Ingresos Operaciones Corrientes.										
1. Impuestos Directos.....	4'88	4'25	3'14	4'59	8'91	2'16	5'10	2'42	4'16	3'92
2. Impuestos Indirectos.....	45'41	43'12	49'97	45'25	48'56	'76	28'09	46'32	39'38	47'24
3. Tasas y otros ingresos.....	11'35	13'98	8'76	24'18	12'06	3'90	7'42	3'81	32'37	9'15
4. Transferencias Corrientes.....	10'62	7'82	6'63	9'68	8'74	5'76	4'28	9'75	7'07	9'02
5. Ingresos Patrimoniales.....	1'76	1'36	1'86	-	3'71	1'62	1'13	1'09	1'34	1'02
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES.....	74'02	70'53	70'36	83'70	81'98	57'20	45'92	63'39	84'32	74'45
Operaciones de Capital.										
6. Enajenación de Inversiones Reales.....	0'40	1'59	25'36	-	-	-	-	-	-	-
7. Transferencias de Capital.....	10'63	8'87	-	4'42	7'36	14'41	13'86	14'40	8'29	6'46
8. Variación de Activos Financieros.....	0'67	1'25	0'09	7'26	0'42	0'16	0'54	0'17	0'67	0'08
9. Variación de Pasivos Financieros.....	14'20	17'76	4'19	4'62	10'24	28'23	39'68	22'04	6'72	23'11
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL.....	25'98	29'47	29'64	16'30	18'02	42'80	54'08	36'61	15'68	29'65
TOTAL INGRESOS.....	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00
TOTAL INGRESOS (millones pts.).....	224.758'9	42.484'1	2.600'0	5.702'5	4.312'0	5.561'0	4.732'0	4.360'1	7.262'8	7.893'5

(*) Presupuesto consolidado: ordinario e inversiones. De Diputaciones de Régimen Común.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la D.G.C.H.T.

**AYUNTAMIENTOS. PRESUPUESTOS PREVENTIVOS CONSOLIDADOS 1962.
CIFRAS ABSOLUTAS Y ESTRUCTURA PORCENTUAL.**

CAPÍTULOS	1. NACIONAL		2. ANDALUCÍA		% 2/1
	Millones Ptas.	%	Millones Ptas.	%	
1. Remuneración Personal	240.643'0	36'61	39.628'3	47'93	16'47
2. Compra de B. Corrientes y S.....	168.641'8	25'65	20'193'8	24'42	11'97
3. Intereses	34.370'6	5'23	3.687'0	4'46	10'73
4. Transferencias	28.344'3	4'31	2.238'1	2'71	7'90
Total Operaciones Corrientes	471.999'3	71'80	65.747'2	79'52	13'93
6. Inversiones Reales	147.818'7	22'48	12.126'0	14'67	8'20
7. Transferencias de Capital	13.254'2	2'01	1.586'1	1'91	11'97
8. Valoración de Activos Financieros	21.319'1	0'36	565'9	0'68	24'40
9. Valoración de Pasivos Financieros	21.955'1	3'35	2.653'4	3'22	12'08
Total Operaciones Capital	185.347'1	28'20	16.931'4	20'48	9'13
TOTAL GASTOS.....	657.346'8	100'00	82.678'6	100'00	12'58
1. Ingresos Directos.....	151.174'6	23'00	18.658'4	22'56	12'34
2. Ingresos Indirectos	37.739'2	5'74	4.563'6	5'52	12'09
3. Tasas y otros ingresos.....	154.305'3	23'47	20.888'0	25'26	13'54
4. Transferencias Corrientes	181.390'8	27'60	26.542'7	32'10	14'63
5. Ingresos Patrimoniales.....	15.093'7	2'30	1.144'4	1'75	9'57
Total Operaciones Corrientes	539.703'6	82'11	72.097'1	87'19	13'36
6. Enajenación Inversiones Reales.....	8.339'6	1'27	821'3	0'99	9'85
7. Transferencias Capital.....	38.532'7	5'86	3.308'9	4'00	8'59
8. Variación de Activos Financieros	2.907'9	0'44	748'8	0'91	25'75
9. Variación de Pasivos Financieros	67.863'0	10'32	5.702'5	6'91	8'40
Total Operaciones Capital	117.643'2	17'89	10.581'5	12'81	8'99
TOTAL INGRESOS.....	657.346'8	100'00	82.678'6	100'00	12'58

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la D.G.C.H.T.

**PORCENTAJE (%) QUE REPRESENTAN LAS EMISIONES DE CORPORACIONES LOCALES DE CADA
COMUNIDAD AUTÓNOMA RESPECTO A LAS EMISIONES TOTALES NACIONALES DE CADA AÑO.**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1980	1981	1982	TOTAL 1980 - 1982
ANDALUCÍA	2'19	6'26	18'57	8'68
CATALUÑA	41'57	10'85	23'61	22'37
PAÍS VASCO.....	8'01	18'83	14'33	14'77
MADRID	32'87	7'36	26'02	19'20

**CRÉDITOS FORMALIZADOS POR EL BANCO DE CRÉDITO LOCAL CON CORPORACIONES LOCALES
DE ANDALUCÍA, 1974 - 1983 (SEPTIEMBRE)**

Provincia	Ayuntamientos		Diputaciones		Empresas Municipales	Otras Entidades	TOTAL (miles)
	1974-1978	1979-1983	1974-1978	1979-1983	1974-1983	1974-1983	
Almería	501.808	1.682.903	6.000	275.783	-	-	2.466.494
Cádiz	2.548.128	3.765.419	1.201.801	1.099.370	-	211.121	8.825.839
Córdoba	1.032.554	1.182.992	799.532	1.470.744	439.957	-	4.925.779
Granada	1.065.737	943.987	228.338	1.926.486	-	-	4.164.548
Huelva	810.368	1.307.907	493.904	1.322.758	53.000	-	3.987.937
Jaén	1.058.070	787.567	278.843	2.017.588	-	-	4.142.068
Málaga	3.040.515	6.068.211	2.561.289	1.878.454	-	-	13.518.469
Sevilla	4.042.323	4.541.475	931.423	1.573.779	2.810.877	50.285	13.950.162
TOTAL	14.099.503	20.280.461	6.501.130	11.534.962	3.303.834	261.406	55.981.296

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del B.C.L.E.

DIPUTACIONES PROVINCIALES. PRESUPUESTO DE GASTOS 1982. ESTRUCTURA PORCENTUAL (*)

CAPÍTULO	DIPUTACIONES PROVINCIALES									
	Total Nacional	Total Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Estado de Gastos Operaciones Corrientes.										
1. Remuneraciones de Personal	30'40	36'34	30'59	43'35	35'16	23'92	23'65	19'19	50'60	46'45
2. Compra de Bienes Corrientes y Servicios	15'06	12'02	14'69	21'84	13'45	14'44	7'39	5'00	9'67	10'35
3. Intereses	7'17	8'01	3'68	10'76	14'84	5'32	6'71	9'80	5'98	7'28
4. Transferencias	8'47	8'24	12'27	5'88	3'94	4'59	1'99	26'41	12'13	3'66
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	61'10	64'61	61'03	82'03	67'39	48'27	39'74	60'40	78'38	67'74
Operaciones de Capital.										
6. Inversiones Reales	27'51	30'16	37'74	3'19	26'09	49'60	57'62	36'11	19'11	26'05
7. Transferencias de Capital	8'24	1'87	0'61	4'97	3'17	0'54	0'95	1'20	0'13	2'80
8. Variación de Activos Financieros	0'76	1'35	0'09	7'26	1'04	0'70	0'53	0'18	0'41	0'13
9. Variación de Pasivos Financieros	2'39	2'01	0'53	2'55	2'31	0'89	1'16	2'11	1'97	3'28
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	38'90	35'39	38'97	17'97	32'61	51'73	60'26	39'60	21'62	32'26
TOTAL GASTOS	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00
TOTAL GASTOS (millones pts.)	224.758'9	42.484'1	2.660'0	5.702'5	4.312'0	5.561'0	4.732'0	4.360'1	7.262'8	7.893'5

(*) Presupuesto consolidado: ordinario e inversiones. De Diputaciones de Régimen Común.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la D.G.C.H.T.

**PRESUPUESTOS PREVENTIVOS CONSOLIDADOS 1982. ESTRUCTURA PORCENTUAL.
AYUNTAMIENTOS
GASTOS**

CAPÍTULO	TOTAL AYUNTAMIENTOS DE CADA PROVINCIA									
	Nacional	Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Estados de Gastos Operaciones Corrientes.										
1. Remuneraciones de Personal.....	35'61	47'93	41'33	47'96	58'43	34'48	46'82	42'22	49'76	52'91
2. Compra de Bienes Corrientes y Servicios.....	25'65	22'42	27'50	25'82	19'10	27'22	31'76	20'50	26'60	20'93
3. Intereses.....	5'23	4'46	3'77	5'77	6'40	2'83	4'78	2'46	3'75	4'85
4. Transferencias.....	4'31	2'71	3'37	3'79	2'14	3'30	2'18	1'80	2'76	2'01
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES.....	71'80	79'52	83'34	86'07	67'83	85'54	66'98	66'98	82'87	80'70
6. Inversiones Reales.....	22'48	14'67	14'58	11'51	9'23	24'82	10'67	27'81	10'94	13'84
7. Transferencias de Capital.....	2'01	1'91	6'80	0'46	0'94	4'09	0'81	2'09	1'85	1'26
8. Variación de Activos Financieros.....	0'36	0'68	0'63	0'32	0'46	1'39	0'59	0'27	1'46	0'24
9. Variación de Pasivos Financieros.....	3'35	3'22	2'02	4'37	3'30	1'87	2'39	2'85	2'88	3'96
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL.....	28'20	20'48	24'03	16'66	13'93	32'17	24'46	33'02	17'13	19'30
TOTAL GASTOS.....	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00
TOTAL GASTOS (millones ptas.).....	657.346'8	82.678'6	5.420'5	14.716'5	7.818'6	9.119'0	4.752'7	6.802'5	15.769'6	18.279'3

E: Elaboración propia en base a datos de la D.G.C.H.T.

del 48% del citado presupuesto de gastos 1982. El consumo público superaría el 60% del total de gasto presupuestado en Diputaciones como Cádiz o Málaga. Debe advertirse, no obstante, que al ser presupuestos consolidados de un solo año la estructura porcentual de los mismos no permite emitir conclusiones definitivas (ver cuadro 6).

La importancia de los *gastos de personal* es aún superior en los *Presupuestos Municipales*. Según los presupuestos preventivos *consolidados* de 1982 el total de Ayuntamientos de Andalucía destinaba el 47'93% al capítulo I de su Presupuesto de gastos (el 35'61% de media nacional). Más significativo aún es ese peso de los gastos de personal si consideramos los presupuestos *ordinarios* de los municipios de más de 20.000 habitantes. En 24 de ellos —de los 53 considerados en la Encuesta del Banco de Crédito Local— el capítulo de remuneración de personal representaba más del 60% del total presupuesto, y en 43 de ellos superaba el 50% de su presupuesto ordinario de gastos.

En los presupuestos consolidados de todos los *Ayuntamientos* de Andalucía el *consumo público* (capítulo 1 y 2) superaba, en sus cifras preventivas de 1982, el 70% de los gastos.

En todo caso ha de retenerse el hecho de que decrece el ritmo de incremento interanual de las retribuciones públicas dada la política restrictiva que al respecto establecen las últimas leyes de Presupuestos Generales del Estado. Si el actual proyecto para 1984 se aprueba como texto legal las Corporaciones Locales podrán encontrar en esa política uno de sus ejes para incrementar los niveles actuales de ahorro público.

El esfuerzo inversor de las Corporaciones Locales de Andalucía se ve limitado por sus posibilidades de financiación: ahorro público, transferencias de capital de otras Administraciones y nivel de endeudamiento. Estas cifras absolutas quedaron recogidas en los cuadros 1 y 3. Las Diputaciones Provinciales invirtieron (capítulos 6 y 7) del orden de 13.609'2 millones de pesetas. La cuantía de la inversión prevista por los Ayuntamientos de Andalucía para 1982 fue de 13.712'1 millones de pesetas. Las inversiones reales (capítulo 6) de las Diputaciones de Andalucía representaron el 20'7% del total de las Diputaciones de Régimen común. El esfuerzo inversor de los Ayuntamientos andaluces, también considerando el capítulo 6, sólo significó el 8'2% del total inversión real de los presupuestos consolidados de Ayuntamientos

de España en 1982. Considerando globalmente los capítulos 6 y 7 de Ayuntamientos y Diputaciones, la inversión de las Corporaciones Locales de Andalucía represento en 1982, cifras iniciales, el 11'32% del total de España (Ayuntamientos y Diputaciones de Régimen común). La relación ahorro/inversión pública local se examina más adelante.

El incremento del servicio de la deuda (interiores más amortizaciones) es la lógica consecuencia de la activa política de endeudamiento seguido, especialmente a partir de 1980, por las Corporaciones Locales de Andalucía.

Quizá sea en este tema donde deban guardarse las máximas precauciones ante afirmaciones generalizadoras. La posibilidad real de endeudarse de cada Corporación no dependerá de ratios medios sino de la situación concreta que refleje su propio Presupuesto. En este sentido cabe señalar que, a pesar del generalizado proceso de endeudamiento, exista aún un holgado margen de actuación para gran número de Corporaciones, si bien para otras (especialmente algunas diputaciones y grandes municipios) esa holgura está mucho más restringida.

En términos generales cabe señalar que las Diputaciones Provinciales andaluzas tuvieron a su costa el 21'10% del total de intereses pagados por el conjunto de Diputaciones de Régimen común y el 15'83% de amortizaciones (capítulo 9, variación de pasivos financieros). En lo que a Ayuntamientos respecta, esas atenciones supusieron, respectivamente, el 10'73% y el 12'08%. Ambas referencias según presupuestos preventivos de 1982, ver cuadros 1 y 3.

En pesetas por habitantes el servicio de deuda mostraba durante 1981 y 1982, Ayuntamientos y Diputaciones de España y Andalucía el siguiente perfil:

SERVICIO DE DEUDA EN PTS. POR HABITANTE

	ESPAÑA	ANDALUCIA
Ayuntamientos:		
1981	1.103'2	815'6
1982	1.494'0	984'0
Diputaciones:		
1981	336'5	410'9
1982	613'9	660'4

Estos datos medios deben relacionarse con los específicos de cada Corporación para comprender su alcance real.

Con referencia a Diputaciones Provinciales cabe retener que aun cuando su proceso de endeudamiento comporta ya una carga financiera significativa tanto en pesetas por habitante como con relación al total presupuesto y a sus ingresos ordinarios (ver cuadro 8), no es menos cierto que, según estimaciones realizadas por el Banco de Crédito Local de España existen aún márgenes de actuación realmente holgados para algunas de ellas.

En efecto, si se considera como carga financiera neta en 1982 la que resulta de restar al total de la carga financiera la carga por «préstamo especial»(2) y la comparamos (en tanto por ciento)

Cuadro 8

DIPUTACIONES PROVINCIALES. CARGA FINANCIERA. PRESUPUESTOS INICIALES.

Diputaciones	Carga Financiera Total: Pts./Hab.			Carga Financiera Total/Presupuesto			Carga Financiera/ I. Ordinarios		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982
Almería	-	128,0	258,7	2,73	3,35	4,00	-	3,35	5,68
Cádiz	456,2	515,5	767,9	11,99	11,08	13,58	12,54	11,73	15,03
Córdoba	-	600,3	1.025,2	-	15,53	20,53	-	15,62	20,65
Granada	124,2	183,5	456,0	3,91	5,30	6,22	3,92	5,32	11,07
Huelva	236,5	487,6	891,1	6,49	11,41	16,93	6,54	11,57	17,13
Jaén	299,5	369,8	811,9	9,52	8,75	18,74	9,54	8,75	18,79
Málaga	342,2	361,0	563,2	9,12	8,01	7,78	9,17	8,08	9,43
Sevilla	174,3	217,4	563,7	6,37	7,10	14,66	6,37	7,08	15,10
Total Diputaciones de Régimen Común...	260,1	260,8	612,3	8,87	9,26	11,30	8,93	9,36	13,03

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del B.C.L.E.

**DIPUTACIONES PROVINCIALES. PRESUPUESTOS PREVENTIVOS 1982.
AHORRO E INVERSION PTAS./HABITANTE**

Indicadores	DIPUTACIONES PROVINCIALES									
	Nacional (*)	Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Ahorro			592 (1)	96 (1)	932 (1)	583 (1)	711 (1)	205 (1)	421 (1)	140 (1)
(Ptas./Hab.)	828	391		377 (2)				235 (2)		117 (2)
Inversión				471 (1)	1.751 (1)	3.675 (1)	6.621 (1)	2.543 (1)	1.363 (1)	1.540 (1)
(Ptas./Hab.)			2.484 (1)							
	2.293	2.113		1.106 (2)	2.541 (2)		7.200 (2)	2.634 (2)		1.585 (2)

(1) Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

(2) Banco de Crédito Local de España.

NOTA: Elaborado en base a datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Ministerio de Hacienda) y Banco de Crédito Local de España. No han podido ser contrastados por no disponer de los Presupuestos completos de estas Corporaciones.

(*) Diputaciones de Régimen Común.

con los ingresos ordinarios menos la carga financiera neta(3) se obtienen los siguientes ratios:

PORCENTAJE QUE SUPONE LA CARGA FINANCIERA NETA RESPECTO A LA DIFERENCIA ENTRE INGRESOS ORDINARIOS Y DICHA CARGA FINANCIERA. AÑO 1982.

DIPUTACIONES

Almería	5'36
Cádiz	15'05
Córdoba.....	21'87
Granada.....	8'50
Huelva	18'44
Jaén.....	19'31
Málaga.....	8'27
Sevilla.....	13'99
Total Diputaciones de Régimen común	12'18

3.-Ahorro público local.

Definido como la diferencia entre ingresos corrientes (capítulos 1 a 5 del Presupuesto) y gastos corrientes (capítulos 1 a 4), el ahorro público local de Andalucía es escaso, a) en términos absolutos; b) en términos relativos respecto a las inversiones realizadas y c) en pesetas por habitante con referencia a las media nacionales. Justamente por ello la recuperación e incrementación de las tasas de ahorro público local se considera como una de

las variables estratégicas del diseño de la política económica para las Corporaciones Locales de Andalucía.

En 1982, el ahorro de los Ayuntamientos de Andalucía ascendió a 6.349'9 millones de pesetas es decir el 9'38% del total de ahorro público municipal de España. La cuantía del ahorro de las Diputaciones Andaluzas fue de sólo 2.519'2 millones de pesetas (el 8'68% del total de las Diputaciones de Régimen Común). Recordando que la inversión de los Ayuntamientos de Andalucía fue de 13.609 millones de pesetas, queda fuera de toda duda la necesidad de considerar el ahorro como variable estratégica. Bien entendido que, por su propia definición, el ahorro público local debe financiar la amortización de la deuda (capítulo 9 de gastos) y que el proceso inversor, real y financiero (capítulos 6, 7 y 8) se financia, conjuntamente, con el ahorro neto restante más las transferencias de capital recibidas.

La media de los Ayuntamientos andaluces fue de 986 pesetas/habitante frente a los 1.797 pts./hab. de España. El ratio del ahorro de las Diputaciones era, asimismo revelador: 391 pts./hab.en Andalucía frente a 828 pts./hab. del conjunto de las Diputaciones de Régimen Común. Esos datos evidencian la imposibilidad de atender necesidades colectivas que exijan un proceso inversor si al mismo tiempo que se continúa el proceso de endeudamiento no se incrementa la actual tasa de ahorro público de la mayor parte de las Corporaciones.

Si, con la advertencia antes realizada, elaboramos un cuadro que relaciones, en pesetas por ha-

DIPUTACIONES PROVINCIALES. PRESUPUESTOS PREVENTIVOS 1982. ALGUNOS INDICADORES

Indicadores	DIPUTACIONES PROVINCIALES									
	Nacional	Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Ingresos Tributarios (Ptas. hab.)	3.955	4.047	4.006	4.269	4.159	3.579	4.591	3.581	3.375	3.220
Transferencias c/c I. Ord.	14%	11%	9%	12%	12%	10%	9%	15%	8%	13%
Gastos Personal (Ptas. hab.)	1.950	2.398	1.981	2.512	2.103	1.753	2.673	1.308	3.583	2.480
Gastos Personal (Gastos Totales)	30%	36%	31%	43%	35%	24%	24%	19%	51%	46%
Gastos Personal (Gastos Corrientes)	50%	52%	43%	52%	42%	43%	51%	30%	60%	66%
Gastos Totales (Ptas. hab.)	6.416	6.596	6.474	5.769	5.982	7.330	11.304	6.814	7.081	5.339
Servicio Deudas (Ptas. hab.)	614	661	259	768	1.025	456	891	812	563	564
Servicio Deudas (Ingresos Corrientes)	13%	14%	6%	16%	21%	11%	17%	19%	9%	15%
Ahorro (Ptas. hab.)	828	391	592	96	932	583	711	205	421	140
Inversión (Ptas. hab.)	2.293	2.113	2.484	471	1.751	3.675	6.621	2.543	1.363	1.540

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la D.G.C.H.T.

bitante, el ahorro y la inversión de las Diputaciones, tal como se hace en el cuadro 9, se constata más fácilmente la necesidad de esos criterios de actuación (continuidad del proceso de endeudamiento y necesidad de incrementar la tasa de ahorro).

Con unos niveles de inversión similares al del conjunto de las Diputaciones de Régimen Común (2.113 y 2.293 pts./hab. respectivamente) el índice de ahorro es de 828 pts./hab. para el conjunto de España mientras que la media de las Diputaciones de Andalucía es de 391 pts./hab. Las cifras de cada una de las ocho Diputaciones ratifican absolutamente esa relación.

Si se consideran simultáneamente otros indicadores de los Presupuestos de las Diputaciones Provinciales (ver cuadro 10) se confirma que la política económica a realizar deberá incidir en el siguiente marco de interdependencias: los ingresos tributarios son ligeramente superiores a la media nacional pero las transferencias por cuenta corriente representan un menor porcentaje respecto a los ingresos ordinarios. Al mismo tiempo los gastos en personal de las Diputaciones de Andalucía son superiores a la media nacional en los tres índices considerados (en pesetas por habitante, respecto al total de gastos y en proporción a los gastos corrientes).

Como consecuencia y síntesis de todos los problemas hasta aquí citados, el ahorro público local, definido como la diferencia entre ingresos y gastos públicos corrientes presenta un nivel sustancialmente reducido, tanto en términos absolutos como en relación con el resto de las Corporaciones Locales españolas, y sobre todo es bajo en re-

lación con la inversión realizada y con las importantes necesidades de equipamiento existentes. La política de moderado aumento de los gastos de la administración central destinados a financiar transferencias corrientes a los Ayuntamientos va a dar lugar a que el problema hasta aquí citado se haga más acuciente. Será preciso, pues, proceder a apoyar sustancialmente desde la Comunidad Autónoma a una política económica local que favorezca la satisfacción de las amplias necesidades de servicios públicos y de equipamientos existentes en Andalucía.

(1) En términos de jurisdicción fiscal, el criterio territorial no debe, sin embargo, ocultar que el reparto de la carga tributaria incide, dentro de una misma jurisdicción de manera diferente sobre las distintas personas (físicas o jurídicas), familias, empresas, sectores y clases sociales. Tampoco debe minorarse en un contexto de Hacienda descentralizada el tema de la traslación de la carga tributaria de unas a otras jurisdicciones.

(2) Préstamo especial es la operación de préstamos con las Cajas de Ahorro establecida como compensación de las diferencias entre lo presupuestado y lo recibido por el recargo del I.T.E. e I.E.

(3) Esta expresión deriva de lo establecido en el artículo 163 del R. D. 3250/76 para el cálculo de la carga financiera: «los tantos por ciento señalados en los números anteriores se aplicarán sobre el importe de los recursos ordinarios que doten el presupuesto de la Entidad, previa deducción de las cargas financieras consignadas en el mismo». De hecho no se comprende muy bien el sentido de detraer la carga financiera de los ingresos para hallar la proporción de aquéllas ya que hubiera bastado con hablar de un límite, por ejemplo, del 20% en lugar del 25%. Por todo ello la práctica usual de las propias Corporaciones es utilizar la relación de los ingresos totales del presupuesto ordinario con la carga financiera declarada en el mismo. Ver B. C. Local de España. Departamento de Estudios Endeudamiento de las Corporaciones Provinciales (número 24-5-83).