

Fundamentos del control económico sobre el gasto público local

José P. Viñas Bosquet

*Interventor-Tesorero de Administración Local
Auditor de Cuentas*

I. Planteamiento

Los gobiernos centrales deben conocer y controlar el gasto público local por diversas motivos, entre otros, por los efectos que presenta en la consolidación de las cuentas nacionales, dado que suponen en todos los países occidentales una parte importante de las magnitudes y agregados económicos y también porque una porción importante del mismo está financiado por transferencias y participaciones en los ingresos de los gobiernos centrales. En la actualidad en nuestro país, cuando se plantea la cuestión sobre los límites de la gestión presupuestaria y del gasto local o subcentral, se enlaza con la corriente jurídica dominante, en el ámbito municipal, que postula planteamientos contrarios. Es decir, la de

aquellos, que consideran que el único planteamiento, hoy viable, para el desarrollo de la administración local, pasa por ensanchar el concepto, de la mal definida y peor entendida "autonomía local", a la que consideran, como la única orientación actualmente válida, de todo tipo de actuación municipal. Incluso anteponiéndola, a otros planteamientos Constitucionales, como son, la necesidad de una previa uniformidad y racionalización, que como Administración Pública, requiere el ejercicio de sus competencias, (Art. 138.1 y 139 de la C.E.). La legalidad y eficacia, necesaria en su actuación (Art. 103.1 y 133.4, C.E.), o incluso, de la exigencia de economía, equidad y eficiencia, que sobre el gasto público en general, se

establece, el Art. 31.2 de la Constitución⁽¹⁾.

El control por parte de los gobiernos centrales, sobre el gasto local y por definición sobre los presupuestos municipales, es antiguo e inherente a la propia gestión de dichos servicios, dado que las competencias a desarrollar por los municipios, son siempre encomendadas, por la Ley de Bases del Régimen Local, incluso algún autor, en base al art. 38 de la C.E., establece, que de no mediar una habilitación legal expresa, la actuación municipal, sería inválida. En cualquier caso, no deja de ser paradójico,

(1) Sobre la configuración constitucional del Gasto Público: JOSÉ PASCUAL GARCÍA. "Regimen Jurídico del Gasto Público". Ed. BOE. Madrid 1999. Págs. 323 y ss.

el actual estado de confusión, incluso la ignorancia, que algunos sectores doctrinales universitarios, presentan en estas cuestiones; confusión que incluso encontramos, en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo⁽²⁾, cuando se comentan las fórmulas de control jurídico o económico sobre los entes locales, denunciándolas siempre, como graves agresiones a la autonomía local. En esta línea, solo una clara e imparcial lectura, de los documentos, que seminalmente contienen la misma, como es la Carta Europea de la Autonomía Local⁽³⁾, nos aclaran, ya de principio, los límites de la misma.

El profesor David Bell⁽⁴⁾ comenta, que la eterna polémica, que resulta la aplicación del control central, sobre los entes locales, y que suponen límites a las decisiones que realizan sus gestores, estará siempre abierta, pues en dicho binomio, si bien, los entes locales y territoriales, deben tener un amplio grado de discrecionalidad, para la distribución, de los gas-

tos locales, la coordinación y el control de los mismos, no pueden ser nunca abandonados, como responsabilidad del gobierno central. Sería lo que con el Pr. Suárez Pandiello⁽⁵⁾, debemos entender por obligación de "rendición de cuentas" "Accountability", o "rendición de responsabilidades", de dichas entidades locales.

En el mismo sentido, si bien desde antiguo, es conocida la dialéctica de control del gasto, entre el Gobierno Central-Entes Locales. Jones y Pendelbury⁽⁶⁾, fundamentan una nueva visión, de esta relación, basada en las posibilidades o razones de tipo Microeconómico, es decir, en la búsqueda de incrementos de eficacia en la gestión de los servicios, que se prestan por las entidades locales. Instrumentos como indicadores de eficacia y calidad, "Value for money" del gasto local, nivel óptimo del gasto o términos similares, inundan desde los años 80, la gestión de los gobiernos locales en los países europeos, siendo además, la causa principal de la implementación, de métodos control, tanto interno y como externo, por parte de los gobiernos centrales.

El gasto de los gobiernos subcentrales, no puede por tanto ser visto, dentro de la política económica nacional, como un asunto individual, de una u otra entidad local, sino, que su importancia dentro del agregado global, debe estar

muy presente, como un componente o herramienta más, de los Modelos Económicos Nacionales. En este aspecto, siguiendo a Valiño y De Pablos⁽⁷⁾, vemos de la comparación entre el gasto local y subcentral en España, que a pesar de las reclamaciones permanentes de los representantes locales, sobre la necesidad de mayores cuotas de gasto, este ha crecido consecutivamente, durante los últimos años, llegando en la actualidad, al 14% del PIB, y si en esta comparación con el Estado, deducimos el gasto correspondiente al sistema público de pensiones, que se financian mediante aportaciones de los presupuestos del Estado, los porcentajes de inversión y gastos públicos, de los entes subcentrales, se aproxima mucho, a la media europea del gasto descentralizado. En la actualidad, el mayor problema que presenta la hacienda subcentral, estibaría en la forma de controlar, o coordinar, la *actual cultura* en la gestión del mismo, por las notas típicas de "Leviatan", insaciable, indomable e ineficiente, más que por el propio fin del mismo.

La transcendencia del gasto local, aparte de por el volumen que representa dentro de las economías modernas, tiene por otra parte, una importancia relevante debido, a su propia composición, puesto que supone una parte importante de la formación Bruta del Capital Nacional, al tener los entes locales, una condición inversora muy dinámica, normalmente en colaboración con otras Ad^o, con una

(2) Por ejemplo, en la sentencia del T.S. de 2 de Julio 1999 (La Ley nº 967/2000). Sobre la necesidad de autorización por la comunidad autónoma de Canarias, de las Tasas municipales del servicio de suministro domiciliario de agua.

(3) El art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local establece: Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva (*Ability*) de las entidades locales, de ordenar y gestionar, una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley (*within de limits of de law*), bajo su responsabilidad y en interés de sus vecinos. Incluso el art. 4 de la misma, sobre el alcance del principio de cercanía de los ciudadanos, en el ejercicio y reparto de competencias y servicios públicos, establece, que deberá tener en cuenta, la necesidades de eficacia o economía.

(4) DAVID BELL. "El Impacto económico de los Gobiernos Autonómicos en el R. Unido". *Análisis Local* nº 33. Dic 2000.

(5) SUÁREZ PANDIELLO J. "La corresponsabilidad Fiscal". *Papeles de Economía Española*. Nº 83 - 2000.

(6) R. JONES y M. PENDELBURY. "Public Sector Accounting". *Financial Time*. Prentice Hall. London. 2000. Págs. 11 y ss.

(7) L. DE PABLOS - A. VALIÑO. "Economía del Gasto Público". Ed. Civitas. Madrid 2000. Págs. 67 y ss.

amplia aportación del endeudamiento propio y por tanto, con incidencia en la actividad monetaria de los Estados, y también, por el importante predominio, de gastos de consumo, que encierra el mismo, como son los gastos de personal, ya que incluso, en los capítulos correspondiente a la compra de bienes y servicios, en su mayoría, corresponden a contratos de servicios, que realizan la prestación de forma indirecta, lo que supone únicamente una forma de organización del mismo, si bien resaltando, el gran componente laboral y de empleo, que en dicha producción existe. El capítulo de gastos de personal, por tanto, tiene una elevada importancia, en la gestión local, y por ello los costes laborales, como parte del agregado del gasto público local, no pueden dejarse al margen del global nacional⁽⁸⁾. A mayor abundamiento, la movilidad laboral esta fuertemente condicionada por el alto grado de poder sindical, que fuerza de una parte el crecimiento de los salarios inferiores, cercenando sin embargo, las iniciativas de las escalas más elevadas, por lo que existe por este lado, una permanente desincentivación, para la mejora, mientras que la equiparación salarial por abajo, es decir, la igualdad de los salarios, tiene también un efecto desmotivador, puesto que se entiende, más como una forma de subsidio, que de retribución, proporcional

con los resultados obtenidos. A parte del desequilibrado sistema que presenta, la negociación de convenios colectivos locales, en donde la parte laboral, busca la mejora de las condiciones laborales de por vida, mientras que la otra parte, (política), solo el resultado electoral a corto, dado que no aporta o arriesga nada, como le ocurre al accionista del sector privado.

Los entes locales, por estos motivos, tienen grandes posibilidades de mejorar sus objetivos y resultados, introduciendo mejoras en la productividad, sustituyendo trabajo por capital o implementando sistemas de trabajo más modernos. Esto resalta la cada vez mayor importancia de los mismos, dentro del agregado económico nacional, puesto que su actuación conjunta, siempre suponen pérdidas o ganancias de eficacia y eficiencia en las variables globales. En cualquier caso, en el presente trabajo intentaremos argumentar de forma sencilla y como decimos, un poco fuera del dogmatismo y la simonía imperante en la actualidad, en el campo jurídico de la gestión local, cuales son los motivos económicos fundamentales, a parte de otras razones, que puedan existir, de tipo legal, constitucional, o incluso social, similar al control que ejercen los accionistas de una empresa, para que el gasto público, de carácter subcentral, en terminología de D. King⁽⁹⁾, a quien seguimos en parte de este trabajo, y más en concreto el gasto local, deba estar bajo la

disciplina y vigilancia de los gobiernos centrales. Intentando efectuar una explicación, quizás particular, de las causas, motivos y efectos, de porque ello, debe ser así. Los argumentos que tradicionalmente se han divulgado, son los que hacen referencia, al control de las variables más importantes del agregado Macroeconómico; es decir: Inflación, Demanda, Oferta Monetaria, Inversión etc., y que se expondrán seguidamente, dejando para una segunda parte de este trabajo, las causas del control que tienen un origen, desde el lado de la oferta de los servicios locales, mediante la exposición de los fallos, más frecuentes en la provisión de estos. Cerrando por último, con una sencilla recapitulación de lo expuesto.

2. Razones desde el lado de la demanda

Como ya hemos anunciado, el gasto público local o subcentral, supone una parte importantísima del Agregado del Gasto Público Total, y por tanto, del Producto Interior Bruto, tanto si consideramos el modelo Español, donde el gasto de las CCAA, las Diputaciones y los Municipios, representan hoy, más del 45% del total, como si tomamos en sentido similar, la doctrina Francesa⁽¹⁰⁾, o la del Reino Unido.

Así Midwiter & Monaghan⁽¹¹⁾, comentan, que las medidas de

(8) Así en España, del anexo estadístico facilitado por L. DE PABLOS - A. VALIÑO. "Economía del Gasto Público". Ed. Civitas. Madrid 2000. Págs. 68 y ss. Calculamos que una vez deducido el gasto de la Seg. Social, el gasto público descentralizado, (corriente y de capital, sin incluir el financiero), ha pasado a duplicar, su proporción dentro del PIB, llegando en 1997, a suponer el 26,2, sumando CCAA y E. Locales, del total, frente al 31,8 del Estado.

(9) DAVID N. KING. "La Economía de los Gobiernos multinivel". Instituto de Estudios Fiscales. 1988.

(10) En Francia se cifra en el 13% del PIB, el porcentaje de gasto descentralizado, para el ejercicio 1993 en; TROTABAS L. y J. COTTERET. "Droit Budgetaire y Comptabite publique". Ed. Dalloz 1995. Pág. 187.

(11) MIDWINTER y MONAGHAN. "The new centralism: local government Finance in the 90's". Financial Accountability & Management. Oxford. May 1995.

control del gasto local, que durante los años 80, adoptaron las entidades locales inglesas, supuso la disminución de bajar, de un tercio a un cuarto del gasto público total; con una reducción de la presión fiscal nacional, de más de 2 puntos. Consideramos que dicha importancia no es aún, equiparable al caso español, donde permanentemente se alzan voces solicitando mayores cuotas de gestión de gastos, para las entidades locales⁽¹²⁾, pero dada la senda del crecimiento actual, no debe por ello despreciarse, lo aquí expuesto.

En cualquier caso, es considerado ampliamente por la moderna teoría económica pública, que los gobiernos centrales deben de mantener una visión estratégica global, sobre la actuación de todos los agentes, en la ejecución de las políticas económicas nacionales. Siendo esencial que el gobierno tenga una influencia decisiva, sobre el crecimiento, tanto de los ingresos, como sobre el volumen del gasto local, para lo cual empleará las técnicas de control más apropiadas, ya sea mediante, autorizaciones, aprobaciones previas, fiscalización interna, auditorías o cualesquiera otras. Las grandes áreas en las que se centraría el control, serían las que afectan, a la demanda agregada, a la asignación de recursos y la que pudiera implicar problemas, de control de precios.

(12) EZQUIAGA I. "Condiciones de sostenibilidad financiera de las corporaciones locales 1990-1999". *Papeles de Economía Española*. Nº 83. 2000.

2.1. Control sobre la demanda de servicios locales

Debemos en este punto, hacer una advertencia previa, siguiendo los postulados clásicos, de la Teoría de la Hacienda de Musgrave, referente a las implicaciones de los gobiernos subcentrales, en políticas de estabilización o redistribución de rentas, puesto que dichas políticas no pueden ser diseñadas y ejecutadas por los gobiernos subcentrales, dado que se ha demostrado, que las mismas carecen de resultados, eficientes en términos de óptimo-paretiano, por lo que la prestación de los servicios y asignación de bienes públicos, es la función principal que los entes locales, pueden ejercer de forma más correcta. Por ello, los comentarios que postulamos en las siguientes páginas, suponen más, una orientación sobre los efectos que tales herramientas, tienen en manos de la política nacional, que un fundamento para la ejecución directa por gobiernos locales, y que como digo, han sido ampliamente demostradas en el teorema de la descentralización, de Wallace OATES⁽¹³⁾.

2.1.1. El enfoque monetarista

El presente modelo centra su análisis, en el impacto que tiene el gasto municipal sobre el control de la oferta monetaria. Así, para los monetaristas, los intentos de alcanzar cualquier objetivo, mediante una política Keynesina, desde el agregado de los gastos locales,

(13) Un resumen en: ALBI, CONTRERAS, GONZÁLEZ-PARAMO y ZUBIRI. "Teoría de la Hacienda Pública". Ariel. Barna. 96.

queda difuminado en sus efectos y es por tanto, vagamente real en sus resultados, conforme demuestra la teoría clásica de la descentralización.

Los monetaristas consideran que el control de la oferta monetaria, en línea con la tasa de crecimiento de la producción económica real, es a la vez, condición necesaria y suficiente, para fundamentar ese control macroeconómico sobre la actividad de las entidades locales. Para estos, el endeudamiento local, es un fácil sustituto de los activos e instrumentos monetarios estatales, como son el Dinero del Banco Central, o las obligaciones, bonos o demás activos fiduciarios, puestos en circulación por el Gobierno. Por ello, la total libertad de los gobiernos locales para endeudarse, reducen las posibilidades de control del mismo, sobre los tipos de interés y la oferta monetaria, en su conjunto, al actuar estas, sobre los mercados de capitales, así como porque su actuación, puede incidir de forma importante, en la valoración y en la confianza, que internacionalmente se otorga, a la política monetaria de una nación.

En este aspecto, los gastos de capital, que las entidades locales, financien con endeudamiento, supone el apelar a los mercados monetarios y su control un parámetro, que puede influir en la conocida fórmula, de la circulación del dinero⁽¹⁴⁾.

(14) La Teoría cuantitativa del dinero establece, que una variación de la cantidad de dinero (M) en la fórmula $M.V = P.T$ determina un movimiento proporcional en el nivel de precios (P), siempre que la velocidad de circulación del dinero (V) y los volúmenes de transacciones o renta real (T) no cambien.

Ampliando este planteamiento, si el endudamiento se realiza mediante deuda pública, laminada o anotada, (para distinguirla de los contratos de préstamo) esto puede suponer la elevación de tipos de interés del mercado (Menor oferta monetaria disponible, tras los importes retirados por los intermediarios, que compran la emitida por la entidad local). En esta situación, si el gobierno quiere contrarrestar la misma, podrá, efectuar un aumento de la oferta monetaria, poniendo en circulación mayor cantidad de papel moneda, que compense la falta anterior. Vemos por tanto, que un incremento de la demanda de préstamos o deuda local por los bancos, supone; o bien, una elevación de los tipos de interés del mercado, o bien, un aumento de la oferta de dinero, por parte del gobierno central, para contrarrestar la inundación de cédulas, bonos y titularización local, y que tienen como efecto principal, el drenaje de la liquidez el sistema. En estas circunstancias, por tanto, es imposible por parte del gobierno, efectuar el ajuste simultáneo de ambas variables, la oferta monetaria y el tipo de interés.

Sí la oferta monetaria es controlada, el alza de los tipos de interés debe permitir corregir el exceso de títulos o préstamos en el mercado, de tal suerte que corrija el precio de equilibrio de estos, forzando en parte de nuevo, la subida de los tipos. Si bien, por su parte, elevando el tipo de interés central, para contrarrestar, la de los tipos locales, este dejaría sentir también, sus efectos, en el sector privado de la economía, y por tanto, en este apartado, des-

cenderán las inversiones, se reducirá el crecimiento y se ralentiza o deflaciona, la economía en general.

En términos monetaristas, los elevados tipos impositivos de la deuda local, restan posibilidades de liquidez al entorno privado y por tanto, capacidad de compra, por ejemplo, de deuda estatal disponible, lo que incluso puede ser contrario y perjudicial para dicha política central, posibilidad que debe controlarse, impidiendo que el sector local, pudiera desajustar las políticas monetarias diseñadas a nivel central. Es claro que para los Monetaristas, existen por estos motivos, serios fundamentos, para el control del endeudamiento y por ende del gasto público local, por parte de los gobiernos centrales.

2.1.2. La orientación keynesiana

El modelo keynesiano muestra, que el gasto local, puede ser considerado también, con el fin de controlar parte del agregado de la demanda y las trayectorias de todas las variables de la Economía Nacional, como la Renta, la Inversión, el Consumo, el Empleo, la Inflación, el Nivel de la Balanza de Pagos y el Crecimiento Económico.

En época de recesión, por ejemplo, los entes locales pueden esforzarse en crear empleos directamente en los servicios, o bien, indirectamente a través del incremento del gasto de inversión, en capital o infraestructuras. En este caso, podríamos incluso ver, el efecto del multiplicador, que la misma tendría, puesto que la creación de carreteras, infraestructuras, etc, multiplicarían los efectos en las siguientes fases del ciclo, con

los consiguientes incrementos de gastos de consumo, en las economías privadas. Vemos por tanto, la importancia que en el corto plazo, tienen los entes locales, al poder inyectar incrementos, en el flujo circular de la renta. La moderna teoría económica, en su planteamiento keynesiano, considera preferible incrementar el gasto de capital (activos físicos) para estimular la demanda, que hacerlo a través del gasto corriente.

El gasto de capital, es generalmente financiado con préstamos, mientras que el corriente, lo es con impuestos. Legalmente se ha propagado, en la mayoría de los países, del entorno, la necesidad de una nivelación presupuestaria, de tal manera que el gasto corriente, debe cubrirse con ingresos corrientes, salvo en caso de que existan ahorros, o superávit anteriores, y que el gasto de capital, lo sea con ingresos de capital o endeudamiento. En este sentido, el multiplicador, tiene una mayor efectividad en los gastos de capital que sobre el corriente, dado que todo el incremento del gasto corriente, debería financiarse con ingresos similares, normalmente impuestos, por el principio de nivelación anterior, encontrando entonces, una restricción de ortodoxia económica, que limitaría la posibilidad de expansión del mismo, dado que supone o debería suponer, un aumento de la imposición y del gravamen, al que se deben someter a los particulares, y por tanto, una *minoración* de los recursos disponibles, en manos del sector privado, limitando con ello, la posible extensión del mismo.

En sentido contrario, el gasto de capital local financiado

con préstamo o deuda, representa en cambio, una *adición* a la demanda agregada, porque es financiado normalmente con préstamos, que a su vez serán devueltos, con ahorros futuros del sector privado y de los particulares, bien mediante una elevación, en su caso, de impuestos futuros, o bien, con los sobrantes de ahorros de los impuestos actuales, que se faciliten, por una limitación del consumo presente. Se deduce por tanto, que el multiplicador, tendrá efectos menores, para el gasto corriente, normalmente financiado con impuestos, que para el gasto de inversión, financiado con préstamos. Motivo por el cual, el Gobierno Central, suele efectuar un mayor control, sobre los gastos de capital local, que sobre el gasto corriente.

Entendemos por tanto con Bailey⁽¹⁵⁾, a quien seguimos en este apartado, que este es el fundamento, de la actual redacción del art. 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local, cuando dice: "Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las entidades locales, deben tener, *dentro de los límites de la LEY*, acceso al mercado de capitales".

Así mismo consideramos, que el control sobre la deuda de los entes locales, por los gobiernos centrales, aparte de por el planteamiento anterior, también se basa en postulados de justicia o equidad intertemporal, de tal manera, que se evite sobrepasar por cada entidad, los niveles que supongan

descapitalización de ente, o incluso cuando impliquen, un incumplimiento de plazos o cargas, de los actuales gestores, en perjuicio de futuras generaciones, que ven así muy limitadas, sus posibilidades de gestión⁽¹⁶⁾.

En cualquier caso, vemos que tanto para unos como otros, hay sobradas razones para el control central. Para los Keynesianos, la actuación central debería dejar sin efectos, los gastos locales que incrementen o disminuyan, otras finalidades distintas a las pretendidos por el gasto central, en los periodos de expansión o de deflación económica, respectivamente. De tal manera que cuando, se necesitara dentro del ciclo, se expandieran y contrajeran dichos gastos a conveniencia de la actuación o política gubernamental. Por su parte, los Monetaristas dejarían, sin efectos la posibilidad de "emitir dinero", de las entidades locales, captando para el Estado, los ahorros del sector privado, etc. por el impacto, que tienen sobre la inflación, tanto en época de expansión, como de recesión.

2.1.3. Revisión crítica

En la actualidad, vemos de los anteriores modelos, que el gasto público que realizan los gobiernos subcentrales, puede ser considerado, como un instrumento o herramienta de

ajuste de la política macroeconomía del gobierno central, lo cual, no quiere decir, que sea, un laboratorio de ensayos de las políticas nacionales, donde el gasto local se utilice primeramente, para nivelar las oscilaciones del ciclo económico. Pero como hemos visto, sus oscilaciones, tanto en uno como otro modelo, tienen una importancia capital, motivo por el cual, no pueden quedar sus efectos, al libre ejercicio de cada entidad, sin consideraciones dentro de la globalidad de una economía moderna.

En cualquier caso, no podemos dejar de apuntar en este momento, que existen hoy, posturas y construcciones teóricas que consideran, que los planteamientos del ciclo keynesiano, son actualmente ineficaces y desestabilizadoras, por diversos motivos, así:

1º.- Debido a los tiempos de retraso, en que tienen efectos las medidas adoptadas, por ejemplo, las rebajas fiscales adoptadas durante épocas de recesión, tienen efectos en los periodos de recuperación, por lo que suele acelerar o recalentar el ciclo económico, es decir, de forma contraproducente a lo que inicialmente se pretendía. De tal manera que dentro del ciclo económico, cuando se quiere reducir el exceso de demanda, se hace muy difícil deshacer los gastos, reduciendo sus efectos, al ser en muchos casos, obligaciones firmes, de tipo laboral o de suministro a largo plazo, en condiciones ventajosas. Por ello, el control en la fase anterior, sobre los préstamos es más efectivo, siempre que no existan posibilidades, de trucar, manipular o evitar los mismos, como es

(15) BAILEY S. "Local Government Economics". Macmillan Press Ltd. London 1999.

(16) La interpretación clásica sobre la deuda pública y la revisión efectuada por J. Buchanan, puede verse en ALBI, CONTRERAS, GONZÁLEZ-PARAMO y ZUBIRI. "Teoría de la Hacienda Pública." Ed. Ariel. Barna. 1996. También en, MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO. "Manual de Hacienda Autonómica y Local". Ariel Economía. Barna. 1998. Pág. 25.

acumulando autorizaciones de forma previa, o cambiando el destino de los préstamos, es decir préstamos para inversión, destinarlos a gasto corriente, etc.

2º.- Cuando los incrementos de la demanda agregada, se hacen ineficaces, por el Teorema del ciclo de la Renta (que postula que el incremento en las rentas corrientes, pensadas en el corto plazo, tiene escaso efecto, en el ciclo de la renta a largo plazo y en el consumo) o bien, por la "actuación racional", ante las expectativas, por la cual, los agentes económicos se anticipan de forma racional, a las decisiones, que se supone adoptarán, las autoridades gubernamental, deduciendo su actuación y por tanto, anulando los efectos pretendidos, por la medida, ha tomar por el gobierno.

Con todo, se comprueba que los mejores efectos en dichas políticas, se obtienen sobre el control de los préstamos y el endeudamiento, para controlar así, el gasto de inversión, pero también, de forma contundente deberá centrarse en el control, sobre la imposición y el ingreso local, que financia el gasto corriente, por dos motivos⁽¹⁷⁾:

Primero. Por los efectos que sobre el consumo privado, puede tener la imposición local. Así, si los contribuyentes consideran, que imposiciones suplementarias sobre los tributos locales, son necesarias para financiar mayores servicios adi-

cionales, no habrá razones para que no deban reducirse, los ahorros presentes, aumentando los efectos en la demanda agregada, salvo que la imposición recaiga sobre las actividades económicas, industriales y comerciales, con un impacto adverso, sobre la economía, y por lo tanto, con razones de peso, para el control del ingreso local.

Segundo. Si acontece un aumento sustancial del gasto corriente local, el control sobre el nivel impositivo, garantiza que no tendrá efectos perversos sobre la demanda agregada, puesto que crecimientos del gasto local deberían, limitarse o estimularse, según convengan, en relación a la limitación, de los impuestos, tasas y precios locales y con ello, controlando la influencia, que pudiera tener sobre la inflación, dado que el art.149.1.13 de la Constitución, encomienda al Estado, la ordenación general de la economía, siendo una parte importante de la misma, el control del nivel de precios.

2.2. Control de la inflación

Tanto por las consecuencias que el endeudamiento local provoca, como por las características, de la imposición de las entidades locales, según lo anotado anteriormente, ambas pueden ser también causa o motivo, de variaciones en la tasa de inflación. Así, un incremento de la presión impositiva, supone una minoración de las rentas disponibles y estimula el crecimiento de protestas y reclamaciones salariales y por tanto, de crecimiento de la inflación, vía precios y salarios. La introducción de los impuestos locales, como componente,

dentro del índice de precios al consumo, que se realiza, en algunos países europeos, es una anomalía, y ha demostrado que los salarios suben más en paridad, con los índices de precios, pero no con la producción real de servicios o las ventas de los mismos⁽¹⁸⁾.

Así por una parte, la inclusión de dichas referencias en los índices de consumo es anómala, porque no se ajusta con la producción real, pero puede ser considerada adecuada, desde el punto de vista del mantenimiento del nivel de precios actual, por ejemplo, para mantener las rentas reales. En esta dinámica, el aumento de impuestos y valores locales, como el del suelo, suponen incrementos de precios y estos a su vez, son causa de incremento de salarios, tanto en el sector público, como privado.

En el mismo sentido, dado que muchas de las subvenciones que financian a los entes locales por parte del Estado incluyen, costes laborales, los incrementos que se incluyan en las mismas, suponen, para obtener una misma cantidad de producción o servicio, o una disminución del precio de la hora de salario efectivo, o que deban compensarse, a su vez, con una mayor aportación de fondos del gobierno central. En él calculo que realice el gobierno anualmente, deberá sujetarse o congelarse, el empleo de los recursos de personal, en las entidades locales a un nivel de

(17) DAVID N. KING. "La Economía de los Gobiernos multinivel". Instituto de Estudios Fiscales. 1988. Págs. 621 y ss.

(18) En sentido similar, la fórmula de indiciar los incrementos salariales y de precios, fijandolos de acuerdo con los incrementos de la Ley de Presupuestos Generales, que anualmente se fija en España, implican un idéntico problema.



precios estable, dada una política de rentas, o alternatively, se deberá controlar plenamente, todo el nivel de gasto local, puesto que los incrementos salariales que se propongan solo pueden ser financiados, bien reduciendo la cantidad de empleo total de la entidades locales, o bien incrementando, los impuestos e ingresos locales. Estos motivos, suponen en nuestra opinión, una férrea justificación, del control sobre el

gasto de personal y el nivel de los salarios de las entidades locales, que se contiene en el Art. 129,1. letras a y b) del R. D. Legislativo 781/86, Texto Refundido de las Disposiciones de Régimen Local.

2.3. Asignación de recursos

Conforme a la más clásica doctrina de la Hacienda Pública, en el ámbito local la asignación de recursos y la prestación de servicios, ha sido siempre

considerada como la función principal y casi la única, que deben prestar los entes locales, en las jurisdicciones de nivel inferior, en condiciones de óptimo pareto-eficiente⁽¹⁹⁾.

En este aspecto sin embargo, en los últimos tiempos, las polémicas doctrinales han surgido reiteradamente, de tal manera, que las aportaciones en el análisis actual se centran, sobre la forma en la que debe efectuarse la distribución de recursos, entre el sector público y el privado y dentro de lo público, de que forma, ha de repartirse o asignarse entre el sector Estatal y el Subcentral. En principio, vemos que en la mayoría de los casos, dicho reparto, es una circunstancia determinada por las leyes. Así las Comunidades Autónomas, y no tanto las Entidades Locales, tienen incluso un reconocimiento Constitucional, al igual que en algunos otros países Europeos.

En este sentido la asignación de los recursos, no deja por ello de estar empañada de una visión política, en donde se establecen las prioridades de la asignación⁽²⁰⁾. Estando tanto, los gobiernos locales, como los nacionales, elegidos democráticamente, ambos pueden efectuar esos servicios, si bien los centrales, suelen postular en sus planteamientos, medidas para adel-

(19) MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO. "Manual de Hacienda Autónoma y Local". Ariel Economía. Barna. 1998.

(20) La regulación y limitación constitucional del gasto público, es un tema de máxima actualidad en los países occidentales, si bien, este debate tiene una gran perspectiva histórica, para un análisis más profundo, vide: A. PEACOCK. "Elección pública Una perspectiva histórica". Alianza Editorial. Madrid 1995 y Bibliografía allí citada.

gazar el Estado, al revés, que los entes locales, siempre con fórmulas para aumentar los servicios y con ello, entienden, que el bienestar de su comunidad.

Las soluciones que en Europa se vienen estableciendo, para resolver estos problemas son variadas, puesto que los servicios que realizan los entes locales, varían de unos países a otros, según las responsabilidades que les atribuyen, las Leyes Nacionales propias. Así, como muestra, en el Reino Unido, los municipios proveen de suministro de agua y del servicio de alcantarillado, o del sistema educativo obligatorio, pero no, por ejemplo, de la energía o de la sanidad. Es más, en la mayoría de los países la organización de estos servicios es diferente, así mientras, la electricidad es proveída por empresas, mediante el sistema de precios privados, el monopolio del gas en Francia es controlado por una entidad pública, y los servicios de una "menor utilidad", como el alumbrado, son financiados predominantemente por impuestos coactivos, que incluso, los de carácter Estatal, según convenga, son a veces recaudados por las propias entidades locales, como es el caso inglés, o el de la hacienda foral española.

El argumento por el cual, el Gobierno Central debe mantener un control sobre el local, esta establecido en la propia Carta Europea de la Autonomía local, cuyo art. 9.1. establece que: "las entidades locales **en el marco de la política económica nacional**, tienen derecho a tener recursos propios suficientes, de lo que podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias". En esta

línea, consideramos con King⁽²¹⁾ que los gobiernos centrales deben mantener la última responsabilidad y el control en la determinación de los recursos y nivel de servicios, y por tanto, no descentralizar gastos, si de dan algunas, de las siguientes condiciones:

1.- Si en la prestación del servicio de forma centralizada se obtienen ganancias de eficiencia, por lo que suponen las economías a escala, o porque la gestión descentralizada, resulte demasiado fraccionada y pueda suponer derramas ineficientes (Spillovers) de gasto, en términos de asignaciones pareto-inferior⁽²²⁾.

2.- Si una parte importante el gasto local, esta comprometido mayormente, por obligaciones legales impuestas por el gobierno central, como son la educación o la sanidad, con importantes efectos sobre los miembros de la comunidad nacional, residan o no, dentro de un término municipal. Circunstancia que se agrava, si además se quieren medir y cuantificar por separado, los resultados de los cumplimientos y logros, de dichas imposiciones, puesto que, casi siempre están mal definidas en sus objetivos y en las responsabilidades, que puedan afectar a los gestores de las mismas.

(21) DAVID N. KING. "La Economía de los Gobiernos multinivel". Instituto de Estudios Fiscales. 1988. Págs. 65 y ss.

(22) I. ZUBIRI. "Principios de descentralización del Gasto", toma la cita de, MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO. "Manual de Hacienda Autonómica y Local". Ariel Economía. Barna. 1998. Pág. 28.

3.- Por otra parte, si para este tipo de servicios, el gobierno central suele hacer aportaciones financieras, mediante subvenciones relacionadas, con el esfuerzo realizado por la entidad local, esto puede hacer que se incremente deliberadamente el gasto local y con ello, incluso el gobierno central, podría verse en la necesidad de incrementar, su propio nivel de imposición, para afrontar el pago, de este tipo de participaciones.

4.- En España, como en casi toda Europa, una gran parte de los impuestos los pagan las empresas o la actividad económica radicada en el término. La teoría de la incidencia impositiva, sugiere que los gravámenes sobre las empresas, se trasladan a los consumidores vía precios, como beneficiarios de los bienes y servicios ofertados, pero también, mediante el sistema de imposición, puesto que muchos residen fuera del término, lo que supone un traslado, del gravamen impositivo, sobre los que no residen ni se benefician, de los servicios, en términos contrarios al principio del beneficio.

5.- También, si una gran parte del pago de los servicios locales son trasladados hacia otros terceros, por ejemplo, vía retenciones de impuestos locales en pagos laborales o mediante las ayudas, como al transporte, o incluso repercutiéndolos hacia adelante, al Estado o a la Administración superior, como en el caso de los recibos de inmuebles, por ejemplo, de viviendas protegidas o similares. En estas circunstancias se hace conveniente la introducción de algún control, por el gobierno central,

sobre los malos hábitos locales, que al no tener que soportar el gravamen de los servicios, dado que se repercuten, tienden a actuar como *usuarios gratuitos* del mismo, con gran repercusión en los costes del sistema de provisión.

6.- También, si una parte importante del gasto, va a ser pagada por generaciones futuras de contribuyentes, mediante deuda pública, lo que hace que requieran cierta protección, puesto que se verán obligados a pagar las deudas del pasado, incluso cuando no se han generado los activos productivos, que se supone deberían disfrutar⁽²³⁾.

7.- Por último, si el sistema local, no es activo y se caracteriza por una apatía o al contrario por una lucha partidista insana, por lo cual, el gobierno central deba acabar con dicha circunstancia perjudicial, puesto que siempre supondrá ventajas, bien para grupos de presión, bien, para otros interesados, que se benefician en la falta de pureza del sistema democrático local⁽²⁴⁾. Y ello, sin entrar a anali-

zar realmente, la valoración social del gasto público, autonómico y local, que esta hoy, completamente olvidada, tanto en los fines que persigue, como en los resultados, que del mismo se obtienen⁽²⁵⁾.

Estos puntos como vemos, rompen en parte, la relación directa que debe existir en el mandato electoral, entre los votantes, como usuarios de los servicios locales y los gestores de dichas circunstancias, suponiendo más un desencuentro, por el gran vacío que normalmente existe, entre lo que se considera que se paga por los servicios locales y lo que se recibe, por dichos pagos. En este aspecto, se justifica la intervención de los gobiernos centrales, tanto sobre los niveles impositivos, como sobre el gasto total, si bien la experiencia inglesa demuestra, que los gobiernos tienen la necesidad de controlar, al menos, el campo sometido a gravamen y las bases imponi-

públicas", es otro claro ejemplo, de iniciativa y prontitud, a señalar en este sentido. En OLIVIER GOHIN "Intitutions administratives". Ed. LDFJ. Paris 1996.

(25) Como recién comentaba el presidente del Tribunal de Cuentas. (El Mundo 25-4-01 y Abc, 10-4-2001) las irregularidades en la rendición de cuentas, son reiteradas y de tipología variada, así: La falta de elaboración de cuentas, infracciones de legalidad presupuestaria, graves omisiones e incumplimientos, contabilidad creativa pública, incluso en las comunidades autónomas, contrataciones ilegales, manipulación informática, etc. Y ello tanto, en grandes, como en medianas y pequeñas entidades. Los Informes del Tribunal de Cuentas más recientes, sobre la rendición de cuentas referidos exclusivamente, a los aspectos formales de las cuentas del sector Autonómico y Local, en: BOE, nº 32, de 6 de Febrero 2001, nº 58, de 8 Marzo 2001, nº 34, de 8 Febrero 2001, nº 149, de 23 Junio 1998, nº 40 de 16 de Febrero del 2000, Cuenta General del Estado, por ejemplo de 1998, BOE nº 159, de 20 Agosto 2001.

bles, puesto que todos los entes territoriales, compiten por las mismas, lo que demuestra, tres cosas:

1º.- La creencia de que el sistema impositivo es limitado, y no debe tener carácter confiscatorio, sobre las rentas individuales y personales.

2º.- Que los altos tipos marginales de los impuestos, son causa de desincentivos en el trabajo, o en la inversión, lo que reduce a su vez, las bases imponibles que gravar.

3º.- Que los altos tipos marginales, combinados con la estrechez de las bases imponibles locales, causan graves distorsiones en los modelos económicos conocidos.

En estas circunstancias, existe una clara conveniencia del gobierno central, de controlar la finalidad de las cuotas de participaciones de los impuestos que cede, y en todo caso, queda por ello obligado, a mantener bajo control, los márgenes y fines de la imposición, ya sea propia o cedida y por ello, todo el gasto subcentral.

3. Fundamentos para el control microeconómico del gasto público local

La idea principal que subyace en este apartado, es que las entidades locales deben producir los servicios públicos de su competencia de forma eficiente, es decir, sin pérdidas y en un determinado nivel de calidad. En este sentido, la teoría de la hacienda pública ha postulado, que la eficiencia viene determinada, de un lado, por el reparto eficiente de los recursos escasos, entre los sectores público y privado de una economía, y

(23) MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO. "Manual de Hacienda Autonómica y Local". Ariel Economía. Barna. 1998. Pág. 47.

(24) En este sentido llama la atención, el olvido, por no decir parálisis, que encontramos sobre estos temas, en el regulador español, (salvo quizás el catalán). A diferencia de la celeridad con que en estos países, la institución parlamentaria trata o cuanto menos, intenta, afrontar los problemas, mediante una regulación adecuada. Así las medidas tomadas, contra la denominada "infiltrazione mafiose", en la articulación de la Ley 108, de 11 Feb. de 1994. Un comentario extractado puede verse en PIETRO VIRGA. "Diritto Amministrativo". Vol III. Giuffrè Editore. Milano 1997, págs. 115 y ss. También, la Asamblea Francesa, en las Leyes de 29 Janvier 1993, "Prevention de la corruption et á la transparence de la vie économique et de procédures

de otra, controlando la denominada "ineficiencia X", o ineficiencia producida internamente, por las organizaciones del sector público, como son las entidades locales.

La asignación de recursos y prestación de servicios, ha sido tradicionalmente estudiada desde el punto de vista macroeconómico, con la finalidad de garantizar el control del Gobierno Central, sobre la gestión económica local, pero no desde la perspectiva de considerar las decisiones locales, dentro de un proceso de producción de servicios y obtención de resultados, con problemas propios, como son los de exceso de producción, la adecuación de la misma a las necesidades reales del entorno, capacidad ociosa, supuestos de pérdidas continuadas, etc. Esto es cada vez más frecuente en el mundo local, puesto que muchas subvenciones y transferencias de ingresos, se condicionan frecuentemente a la consecución de unos resultados, o para que los esfuerzos, sean realizados en un determinado sentido. En esta línea vemos, que puede parecer que cualquier tipo de control, que no sea el de incrementar y controlar exclusivamente, los beneficios de la cuenta de resultados, parecería innecesario, pero no es así, entre otros, por los siguientes motivos:

- Existen *grupos de presión* que dominan las decisiones locales, por lo que estas no se adoptan conforme a procedimientos legales y reglamentarios, sino conforme a otros intereses.

- La situación de casi *monopolio*, en la que ofertan los servicios públicos generan ineficiencia X, organizativa y endógena de las propias instituciones.
- Los que deciden sobre la *creación y gestión* del presupuesto local, no suelen hacerlo de forma desinteresada, sino en muchos casos, relacionados con otras *conveniencias*, aumentando o restringiendo las magnitudes económicas, según intereses propios, como por ejemplo, la presión fiscal, el campo de las subvenciones locales, etc. Y ello de forma desligada del interés público, o cuanto menos, de la relación fiduciaria con el contribuyente⁽²⁶⁾.

3.1. Los grupos de intereses y las decisiones del gasto

Las organizaciones públicas como las privadas, pueden ser tomadas como coaliciones de reparto o distribución, que buscan promover el máximo beneficio de sus miembros y clientes, en la conocida Teoría de las coaliciones, formulada por Mancur Olson⁽²⁷⁾, para explicar las dife-

(26) Es interantísima la jurisprudencia Británica en esta cuestión, en donde se han acrisolado, una serie de principios sobre la gestión del gasto público y colectivo, como son, el principio *Ultra vires*, el de *Fiducia*, la prohibición de una gestión irrazonable, criterios todos ellos mucho más amplios, y por tanto, más adecuados, en la valoración de un gasto o un impuesto público, que los estrictamente soportados en infracciones, de un precepto legal, que utilizamos aquí. Algunas sentencias en: M. CUCHILLO FOIX. "La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales". INAL. 1987.

(27) BOSCH N. & SUÁREZ J. - "Hacienda Local y elección pública: El caso de los municipios españoles" Ed. Fundación BBV. Bilbao 1994. Págs. 57 y ss.

rencias de crecimiento entre los distintos países.

Dicha teoría puede ser trasladada a las entidades locales, puesto que estas actúan principalmente, como coaliciones de usuarios de servicios en el reparto del gasto público, buscando de una parte, incrementar las transferencias y beneficios a sus vecinos, ante por ejemplo, el Estado, que financia parte de ese Gasto y por tanto, actuando como agentes económicos racionales y de otra, como receptora de presiones de los grupos locales, para la asignación de dicho gasto, en ambos casos, con incrementos importantes en el tamaño y distribución del mismo.

Los entes locales de una parte, se comportan como coaliciones de este tipo, cuando realizan servicios concretos, que no pagan con impuestos o tasas propias, sino con transferencias que reciben del Estado, en este sentido, tienden a destacar o bien, la justicia y los derechos que el sistema ha establecido, o creen que les asisten, por ejemplo, en la Constitución, para con ello, incrementar dichas transferencias a su favor, o por otra parte, siempre restarán o tenderán a obviar, las escaseces o restricciones, que la ineficacia en su actuación suponga. Estas actuarán interesadamente mientras, las ganancias que se reciben, por medio de subvenciones o por cualquier otra redistribución pecuniaria del Estado, sea mayor, que la pérdida, en la que puedan incurrir, por dicha circunstancia, es decir, mientras carecen de algún tipo de sanción, por dicha actuación, En un nivel más general, el

ejemplo típico que se cita, de este tipo de incentivo a la restricción, es la falta de disposición a trabajar en mayores cantidades, ante tipos impositivos, más elevados en el IRPF.

En este sentido, hay un incentivo para que los grupos de entidades locales, busquen fórmulas de incremento de dichos servicios, cuando son pagados por otras administraciones, en algunos casos, incluso con falta de justificación documental de los programas, y obras concretas, dado que no se repercuten sus costes, sobre los propios impuestos locales, y se actúa por tanto, como grupos interesados, en incrementar esas cuotas de financiación, de tal manera, que sean los contribuyentes a nivel estatal, u otros más generales que los del municipio, los que soporten el coste del servicio, en beneficio exclusivo, de una porción de usuarios del mismo. De esta forma, cada coalición o grupo intenta aumentar su financiación a costa de la general, existiendo por tanto, un incentivo a la expansión del gasto y del servicio, y por tanto, de las necesidades de financiación, con el correspondiente traslado del problema, a la financiación pública o colectiva⁽²⁸⁾.

Por otra parte, mientras que la imposición local no está relacionada directamente con la cantidad de servicio, que se consume individualmente, siempre existirán incentivos para que grupos de interés sectoriales, presionen a las entidades loca-

les, financiando todo o parte del servicio, aumentando su nivel de producción o bien, cambiando su distribución, en beneficio de sus allegados-usuarios, y ello, ante un nivel impositivo dado de forma fija. En ese sentido, la teoría económica consideraba que los grupos de interés o presión, dado que podían tener múltiples y variadas finalidades en su actuación, se compensarían unos con otros, nivelándose entre ellos y tendiendo a hacer irrelevante, el hipotético poder que pudieran gozar⁽²⁹⁾.

La teoría de Mancur Olson demostró que esto no es así, que no todos los grupos tienen las mismas posibilidades de influencia, puesto que no todos, tienen las mismas probabilidades de organizarse en defensa de intereses propios, dado que la naturaleza y efectos de la actuación de los grupos de interés, tienen las características típicas de un bien público, en relación al conjunto de individuos que comparten ese interés. En este sentido, como todos pueden disfrutar de las ganancias, sin ser miembros de dichos grupos, los individuos actuarán por tanto, como "usuarios gratuitos"⁽³⁰⁾, implicando siempre un incremento del nivel de gasto. Así cada municipio puede contener diversas asociaciones para la distribución del gasto local, (Mujeres, Jóvenes, Maestros, Sindicatos, etc.) en donde es-

tas, intentarán impulsar primero, el beneficio de sus miembros. Lo que a su vez provoca, un incentivo a sobredimensionar los gastos, al no soportar un gravamen individual, con el consiguiente impacto en la financiación local, impacto que suele ser ocultado o postergado, siempre con argumentos de tipo legal, en donde se magnifica el interés público colectivo gestionado.

Por tanto como hemos comprobado, dada la ineficacia que se produce en la asignación del gasto, tanto por la actuación del ente local, ante las participaciones y transferencias estatales, como debido a los grupos de presión locales, que condicionan el resultado del gasto local, pero no el coste generando por dichos incrementos, se explica, la necesidad de introducir ciertas medidas correctoras, para mejorar los resultados de los posibles fallos de la provisión pública.

3.2. El monopolio en la prestación de servicios locales

La falta de competencia en la oferta de muchos de los servicios locales, así como el particular marco legal de competencias locales⁽³¹⁾, que no establece ninguna limitación a la gestión de cualquier actividad realizada por los entes locales, producen en el sector local, una gran laxitud y falta de disciplina presupuestaria. Esta situación, provoca incrementos de ineficacia, en la

(28) Sobre los problemas de ilusión fiscal, vide el trabajo de A. PUVIANI. "Teoría de la ilusión financiera" I.E.F (1.972).

(29) BOSCH N. & SUÁREZ J. "Hacienda Local y elección pública...". Op. cit. Págs. 58 y ss.

(30) Es decir, no revelar sus preferencias, ni contribuir, ni militar activamente, pero sí beneficiarse de la actividad de los que lo hagan. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO. "Manual de Hacienda...". Op. cit. Pág. 27.

(31) Sobre la posible competencia universal de los entes locales, vide, DÍAZ MENA J. M. "La influencia del Derecho Europeo en la actuación económica de las entidades locales". Cunal. Revista de Estudios Locales. Julio 1998. Pág. 75.

asignación de los recursos disponibles, dentro de las posibilidades internas de una economía. Por otra parte, la relación existente entre los factores, capital-trabajo, no está adecuadamente incorporada en el sector público, ni en particular en los entes locales, en lo que se denomina, la ineficiencia X, como parte de la ineficacia Técnica, y que es aquella, que se relaciona, con una adecuada organización interna, para la producción, de un servicio público.

Algunos de los servicios típicamente locales, no todos, se producen en una situación de monopolio, bien establecido por mandato legal, bien por causas naturales, monopolio natural de costes fijos decrecientes o circunstancias similares. En cualquier caso, está comprobado que las situaciones de monopolio, provocan ineficacia, puesto que como ya sabemos el monopolista actúa maximizando las ganancias, es decir, no igualando ingresos marginales a costes marginales, sino al coste medio o precio de venta del producto, produciendo por tanto, menor cantidad de la óptima del mercado (que sería aquella que iguala, Ingreso marginal = coste marginal) y con ello, ineficacia, por la pérdida que supone el no aprovechamiento social, del denominado "excedente del consumidor" o triángulo Marshalliano⁽³²⁾ que implica, un mayor suministro.

La amplitud de esta ineficacia asignativa en el monopolio, depende del valor de la elasticidad

de la demanda del productor monopolístico, por eso, sí se marca un precio máximo por el gobierno o la autoridad pública, dentro de la curva de coste marginales o por ejemplo, se subsidia la producción, de tal manera que el monopolista aumenta la misma, en un intento de conseguir una rebaja del precio. Se da la circunstancia de que el triángulo marshalliano, también tiende a aumentar y con ello, la ineficacia social. Si bien, cuando se estudia este problema en el ámbito de monopolios nacionales, esta circunstancia, se considera nivelada, con los benéficos que suponen una mayor producción, a un menor coste, aunque no sean los derivados del óptimo. A parte de la pequeña cuota, que el monopolista representa, a nivel de una economía nacional.

Por ello, si asumimos que el mínimo de los costes del monopolio está representado, en la igualdad $\text{costes marginales} = \text{costes medios}$. La situación de eficacia del monopolista cuando se controla la producción, aumentando la misma, es que ahora, tiene un precio menor y una producción mayor, que en la situación anterior, en este sentido se demuestra, que ahora la pérdida social de la producción ineficiente es mayor, dado que el resultado se incrementa por la denominada, ineficiencia X, que es claramente distinguible de la asignativa de los recursos, dado que en el monopolio controlado, aparece un contrasentido, al producirse un aumento del servicio, queriendo reducir el coste por unidad del servicio. Es decir, se produce más y de forma menos

óptima, lo que significa que se suele perjudicar más socialmente, al aprovechar peor los recursos disponibles.

En una empresa privada, los problemas de organización, se resuelven según la condición de maximizar sus ingresos, para lo cual, intentan producir al mínimo coste interno. En el monopolio la producción, al no existir competencia, se realiza a mayores costes que los mínimos, porque como sabemos, puede vender, a más del ingreso marginal, existiendo por tanto lo que llamaríamos holgura, o margen, para no aprovechar más eficientemente los recursos, dado que puede valerse de dicha posición de monopolio. Así, se puede pagar más, que lo estrictamente necesario por una compra, o emplear más recursos de los necesarios, en la producción de un servicio, apareciendo la ineficacia X, fundamentalmente por el empleo del factor trabajo, es decir por la mano de obra, al no existir una clara relación, entre inputs y outputs, entre otros motivos por:

- a) Los contratos laborales están mal definidos, y carentes de objetivos claros.
- b) Con supuestos de costes no necesarios para el servicio que se presta.
- c) Los costes de muchos factores, se valoran fuera de precios de Mercado, sin competencia. Por desconocimiento de las funciones de producción de los servicios, con sobrevaloración de las prestaciones laborales primarias, de escaso valor añadido.

(32) En, ALBI, CONRERAS, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI. "Teoría de la Hacienda Pública". Ed. Ariel Economía. Barna 1996. Págs. 58 y ss.

En conclusión, podemos decir que los posibles beneficios que pudiéramos encontrarnos, con la regulación de algunos aspectos del Monopolio⁽³³⁾, como corrección en parte de la ineficacia asignativa, la mayoría de las veces, se pierden, por la ineficacia X u organizativa, que padecen los entes públicos. En cualquier caso, esta claro que existen diferencias de producción, en las entidades del sector público, porque también existen, entre las propias empresas, por ello, la reorganización interna, como medida de incremento y mejora en los servicios, la cultura inversa a la actual en la ejecución gasto público, que tiende a agotar las partidas en los presupuesto, simplemente para evitar que sean reducidas, en los años siguientes, y no considerando los resultados y fines que se persiguen. La ineficacia en los resultados de políticas de gasto local, que se destinan a estabilización de precios o a redistribución de rentas, y que limitadas al término municipal, son más perjudiciales para los entes locales, por la imposibilidad del control de sus resultados. motivan por tanto, con razones empíricas y prácticas, que se tomen medidas que reduzcan la ineficacia, que en la prestación de servicios locales, el actual sistema en algunos casos, de cuasi-monopolio produce, medidas que por supuesto deberán establecerse a nivel normativo, de forma, que su incumplimiento pueda ser debidamente controlado, y

(33) En, ALBI, GONZÁLEZ-PARAMO y CASANOVAS. "Gestión Pública". Ed. Ariel Economía. Barna 1997. Págs. 43 y ss.

no como en la actualidad, indiferente al resultado que se obtenga, y por tanto sin incentivos, para la mejora de la calidad y de la economía. La auditoria de las tres E, u operativas, tiene aquí, un amplio campo de desarrollo.

3.3. Problemas burocráticos de decisión presupuestaria en los gastos subcentrales

Basado en el teorema Agente-Principal, la moderna teoría de la hacienda pública, considera el modelo anglosajón de la Agencia, como un intento de explicar y mejorar las estructuras públicas. En el sentido que el titular o principal de la competencia administrativa, encomienda a un agente la gestión de los asuntos de la entidad, a cargo de una retribución mediante un convenio. Esta teoría inicialmente explicaba, las relaciones en las grandes compañías y sociedades, donde la titularidad de las acciones corresponden a la propiedad del capital, siendo este, el que designaba al agente o gestor del negocio, que es la persona o consejo de administración, que ejecuta la política a seguir de acuerdo con un mandato o convenio previamente definido, (Remuneración, objetivos, plazos, etc.). Esta sería, la interpretación que en el campo público, principalmente anglosajón, se ha dado, a la teoría de la Agencia, donde el electorado elige el principal político, por un espacio de tiempo y este, debe encomendar al agente, normalmente al oficial-funcionario del departamento, la gestión de los asuntos públicos.

El modelo agente-principal, es estudiado ampliamente por Niskanen, y en el se basa su modelo o concepto de la Burocracia, para explicar en parte, la gestión del sector público. Aclarando algunas ideas, diremos que en este, la maximización del beneficio del agente o burócrata, no solo se consigue, con una mejora en la retribución salarial, sino, que es una función de utilidad, que contiene muchas variables, salarios, reputación, poder, ganancias en especie, etc., pero todas ellas tienen que ver con el tamaño del presupuesto a ejecutar, por mandato del principal. De tal manera que maximizando el tamaño del presupuesto, maximiza su utilidad personal⁽³⁴⁾.

(34) Debemos aclarar en este aspecto, que la traslación a la dinámica local Española, de la teoría de la Agencia, supone asumir alguna restricción interpretativa, cuanto menos a nivel local, puesto que aquí, no son los funcionarios locales los encargados de la gestión y realización del gasto presupuestario, es decir, no deciden, contratan, o ejecutan el mismo, sino que por Ley, estas competencias están atribuidas al Alcalde-gestor, que también acumula, los roles de representante del gobierno (policía), a veces del propio partido, presidente de la Asamblea local, cuentadante de los fondos municipales, jefe de personal, contratación local, y demás áreas de gestión, máximo interprete jurídico en los recursos previos judiciales, y poder ejecutivo de las máximas potestades públicas, como expropiaciones, embargos, organización de los servicios, sanciones, disciplina, etc. Con un diseño de competencias y acumulación de actuaciones, creemos que muy contrario al principio de división de poderes, diseñado por Montesquieu, y ello, a parte de la gran complejidad técnica, que dicha gestión requiere, en el día a día, actualmente. En este sentido y a efectos ilustrativos de la teoría agente-principal, un ejemplo práctico, lo podríamos encontrar, en la organización de las Cajas de Ahorros Españolas, donde los representantes políticos, actúan exclusivamente en los órganos rectores-deliberantes, que forman junto con los impositores, los fundadores u otras participaciones territoriales, pero sin intervención en la gestión de la entidad, sometida, por ello, a unos fuertes controles por el Banco de España, M^o de Hacienda, etc.

En este sentido, el Gestor-Alcalde-burócrata, tratará de maximizar su presupuesto, puesto que esto le reportará beneficios personales, mayor prestigio, poder de actuación, posibilidades de coalición, participación electoral, votos, etc. El modelo de gestión Alcalde burocrático, por tanto, tendría tres puntos clave:

- El gestor-Alcalde, gana maximizando su presupuesto, por lo que debe de gastarlo todo, sea de forma racional o no, es decir, dada una demanda y unos costes del servicio, el gestor burocrático que esta sujeto a la restricción del presupuesto, debe igualar la función del producción, al mínimo de los costes totales, y con ello su utilidad.

- El gestor -Alcalde cambia, prestación o producción de servicios, por partidas en el presupuesto, mayor servicio, significa siempre más presupuesto.

- Asumiendo que el Alcalde-burócrata tiene algo de poder monopolístico, este presentará siempre, las decisiones en términos de todo o nada, es decir, la relación de dependencia entre el principal, entendamos aquí, el pleno municipal y el gestor-Alcalde, es siempre, de actuar de forma de monopolio bilateral. El principal pleno, elegirá las opciones que le presenta el gestor, en las cantidades del mismo, puesto que preferirá prestar el servicio de forma ineficiente, que no prestarlo. Por su parte el gestor-Alcalde, solo estará dispuesto a realizarlo, si este presenta el suficiente atractivo, en términos de excedente o margen burocrático,

que pueda compensar su beneficio propio.

Para paliar estas notas, se suelen introducir en las relaciones entre el principal y el agente, la posibilidad de la negociación, pero en esta, el agente o gestor, tiene ventajas añadidas, dado que conoce la función de producción del servicio y la de sus costes, esta en una posición de superioridad, a la hora de negociar las necesidades presupuestarias de las entidades locales. De esta forma, el gestor puede alterar el presupuesto, incrementando las necesidades, incluso de forma artificial, siempre que se adecuen a sus preferencias particulares, lo que explicaría en la mayoría de las ocasiones, la sobre-inflación o exceso de presupuesto de gastos para algunos servicios, implicando siempre producción de servicios ociosa e ineficiente, *tanto en asignación, como en la producción*, y ello por falta de demanda, y por tanto, fuera del óptimo pareto-eficiente, que supone la igualdad, ingreso marginal = coste marginal⁽³⁵⁾.

En cualquier caso el modelo visto, otorga un papel excesivo al gestor burocrático, por ello, ha sido sometido por Peacock y otros⁽³⁶⁾, a una redefinición, sin embargo en la actualidad dicho modelo, sigue sirviendo como importante justificación teórica, de los vicios que presenta el

(35) Muchas ofertas culturales municipales, como son las del Teatro, Exposiciones, Televisión municipales etc. En muchos casos presentan este problema, de doble ineficiencia.

(36) En, ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y CASANOVAS. "Gestión Pública". Ed. Ariel Economía. Barce 1997. Págs. 58 y ss.

sistema de producción de los servicios públicos, por lo menos en la interpretación burocrática, tanto la debida a la ineficacia, como a la que representa, la gestión presupuestaria y de organización interna, de los servicios.

Ambas anomalías deben ser según Peacock⁽³⁷⁾ controladas simultáneamente, puesto que si solo se controla la producción, identificada con el presupuesto, el gestor burocrático, tenderá a incrementar, el absentismo o el despilfarro (la ineficacia X), para maximizar, o agotar su presupuesto y justificar mayores aumentos de medios y partidas y si es al revés, controlando solo el despilfarro, se justifican siempre mayores necesidades del servicio o cuotas de producción del mismo, para así, incrementar el presupuesto, lo que a su vez, puede producir mayor capacidad ociosa, pero nunca reducción del presupuesto. En cualquier caso, el Agente siempre, tiene una condición más favorable, porque es además quien suministra la información, de costes y resultados. Esta es en nuestra opinión, un gran fundamento para separar de verdad el servicio de información contable municipal, del gestor Alcalde-Agente, dado que se deben suministrar, datos contables independientes y no sesgados, en donde se manifiesten la utilización de los recursos públicos. (Palmer⁽³⁸⁾)

(37) DAVID N. KING. "La Economía de los Gobiernos multinivel". Instituto de Estudios Fiscales. 1988. Págs. 224 y ss.

(38) Audit Commission. "The impact of local Authorities efficiency of the Block Grant Distribution System". HSMO.

encuentra similar fundamento, para la actividad desarrollada por la Audit Comisión en Inglaterra).

En cualquier caso, el gestor-Alcalde, al tener concentradas todas las funciones y poderes, concentra también las posibilidades y medios para evitar los mismos, midiendo los datos que suministra y los momentos, en que se deben suministrar.

En este sentido, vemos que existen amplios argumentos para controlar o disminuir los efectos nocivos, que una excesiva producción u oferta de servicios públicos locales pudiera presentarse. Así de una parte, la ineficiencia asignativa, se puede reducir, si el gobierno central determinan los niveles de producción de un servicio, o indirectamente, aprobando incluso los presupuestos⁽³⁹⁾, la "ineficiencia X" requiere estudios individuales de cada entidad, para conocer cuales son las prácticas, en orden a eliminar, las perdidas provocadas por la organización y producción del servicio.

En otras palabras, el control central sobre el gasto de las entidades locales queda legitimado, cuando debe tener efectos sobre ambos aspectos, exceso de oferta y de costes.

(39) Este sería por un lado, el sistema de control de tasas o precios autorizados o comunicados ya comentado anteriormente y por otro, el de tutela, conocido en la legislación reciente, de Haciendas Locales Española, y que se mantiene vivo en otros países europeos, como Portugal, Alemania, Holanda, para la aprobación del presupuesto local. Incluso en el Reino Unido, con la limitación y control, tanto, del crecimiento del gasto local, como del ingreso, mediante topes centrales, al Council tax, charges, fees, rates, etc., según el método conocido, del "Capping sistem".

De cualquier manera, esto no impide la necesidad de otro tipo de controles para reducir el poder de monopolio, del gestor-alcalde, como es estimular la competencia en la producción de servicios públicos. El refuerzo en los sistemas de información, entre otros con una contabilidad independiente orientada a los resultados. Enfocar ciertos servicios a la contratación exterior, más que a la producción interna, o incluso a la provisión de los mismos, a un nivel superior, ya sea nacional o autonómico, buscando economías a escala, sin necesidad se salir del propio sector público⁽⁴⁰⁾.

En cualquier caso, se suele argumentar que estas son medidas a tomar por los gobiernos locales y no centrales, dado que afectan a sus respectivos vecinos, en algunos países incluso las asociaciones de municipios, como sería aquí la FEMP, han determinado manuales, de cual es la mejor práctica posible y han establecido recomendaciones sobre la forma de gestión de algunos servicios, que deberían adoptar las entidades, en beneficio de sí mismas. Sin embargo, la efectividad de estas medidas, no pueden depender solamente de la "buena voluntad" o la diligencia, de las entidades que deban adoptarlas, puesto que en muchos casos, los gobiernos centrales, con amplias competencias compartidas o delegadas en las entidades locales, no

(40) M. PENDLEBURY. "Mangement Accounting in local government". *Financial Accountability & Management*. May 94.

pueden dejar individualmente, en manos de cada entidad, esta cuestión.

En este caso incluso se ha demostrado, que cuando se comparte la financiación de un servicio mediante transferencias de entidades superiores, los gestores suelen emplear las mismas para mantener, incluso incrementar, los niveles de servicio y de gasto, en vez de por ejemplo reducir, el nivel impositivo sobre los contribuyentes, de tal manera que prefieren presentar indicadores ante la opinión pública, más elevados, como son los de presupuesto o inversión, por habitante, que a la inversa, si bien, el interés de fondo existente, es que el gestor maximiza su prestigio o su poder y con ello su bienestar, maximizando la cifra del presupuesto, lo que muchas veces, no coincide con el de sus vecinos. En estos casos, los gobiernos centrales deben vigilar y controlar la gestión local subvencionada, dado que como vemos, implica un aumento en la provisión de servicios, en el llamado "efecto adherencia"⁽⁴¹⁾ de las trasferencias gubernamentales, y con ello, un posible aumento de la ineficacia, en la prestación de los servicios, que una mejora en la calidad y en el resultado de los servicios, que se prestan a los vecinos.

4. Recapitulación y discusión

1º. El gasto local y subcentral, con un continuo e importan-

(41) MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO. "Manual de Hacienda Autonómica y Local". Ariel Economía. Barna .1998.

te crecimiento en los últimos años, en casi todos los países occidentales, es también en España, un parte importante del Gasto Público Total y del propio Producto Nacional Bruto, y ello, tanto por el volumen que representa en las Economías modernas, como por su composición, dado que afecta tanto, al diseño de políticas de inversión, como de consumo.

2°. La teoría económica ha estudiado, el control sobre las entidades locales, basándose en la incidencia y los efectos, que el gasto público local y subcentral, tiene en las variables del agregado económico nacional, es decir demanda, consumo, inflación. etc. Si bien, en la actualidad, también desde el punto de vista de la oferta microeconómica, se han encontrado motivos, para un amplio control sobre dichos entes.

3°. En ese sentido, dicha necesidad ha sido resaltada, tanto desde un enfoque monetarista, debido a la importancia que la deuda local, tiene como sustitutoria de la central y los efectos, que una emisión masiva de títulos de aquella, pueda ocasionar, de acuerdo con la teoría cuantitativa del dinero; como Keynesianos, para los que, el efecto multiplicador del gasto local debe controlarse, principalmente el de la inversión, puesto que puede desajustar todo el modelo económico global, diseñado a nivel central.

4°. Tanto en uno, como en otro planteamiento, la influencia y efectos que sobre el nivel de precios y por tanto, sobre la inflación, tiene el gasto local, debe ser considerada como otro motivo, que fundamenta dicho control. Esta justificación incluso la encontraríamos, en la propia Carta Europea de la Autonomía Local, y ello a pesar, de la parcial divulgación jurídica, que de la misma se efectúa hoy.

5°. El gasto local debe también controlarse por motivos de asignación óptima, para aprovechar, las denominadas economías a escala, o cuando se produzcan perjuicios o despilfarros de gastos, en asignaciones pareto-inferior. Incluso, cuando los bienes o servicios a proveer, tengan un nítido ámbito superior al local, como puede ser el caso de la educación, o la sanidad, que obliguen a una vigilancia permanente, para un más justo reparto y asignación, de los costes y beneficios, de dichos bienes públicos.

6°. En cualquier caso, los gobiernos centrales, siempre tendrán la necesidad del controlar, las posibilidades de endeudamiento local, por la facilidad que supone el gasto financiado con deuda y préstamos en el presente, en claro perjuicio, en muchos casos, sobre la gestión que pueda corresponderles a las generaciones futuras.

7°. Existirían así mismo, motivos de control, por razones

de provisión ineficiente, en la asignación individual del gasto público local, debido a la existencia de “grupos de presión”, “monopolios locales” y a causas internas y organizativas de los servicios locales, la llamada “ineficiencia X” o endógena de las organizaciones públicas. Todos ellos como fallos concretos, que en la provisión pública de servicios, se producen y con efectos, tan nocivos como los denominados fallos de mercado. Herramientas como la auditoría operativa y el control interno realmente independiente tienen aquí un amplio campo de expansión y desarrollo.

8°. En cualquier caso, la “Carta Europea de la Autonomía Local”, tanto a lo largo de su redacción, como en artículos concretos, permite importantes fórmulas de control económico, por parte de los gobiernos centrales, sobre las entidades locales, con el único límite, del respecto a la Constitución y a la Ley Nacional. Controles que por supuesto, no pueden verse condicionados por interpretaciones jurídicas, realizadas a conveniencia, y que niegan, la clara supremacía del Estado, atribuida entre otros, en el art. 138.1 de la propia Constitución, cuando dice que el mismo, velará por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las distintas partes del territorio nacional ■