

# Categorías del gasto local

Todas las economías públicas han de acomodar la obtención de ingresos a la cuantía de sus gastos; es decir, que lo primero y principal en su ordenamiento financiero es precisar las necesidades y los gastos que de ellas se derivan, buscando después los medios necesarios. Como fácilmente se advierte, la voz *gasto* concreta más la idea que expresa la palabra *necesidad*, que, a su vez, contiene la idea de *fin*. No se concibe un gasto que no lleve implícita una necesidad, ni necesidad que no se halle determinada por un fin. El conjunto de todos los gastos de una entidad pública constituye su *necesidad financiera* o monetaria, suma de dinero que se necesita.

El gasto local o de las administraciones locales es una categoría de gastos públicos, que podemos definir como *la suma de dinero que precisa una entidad local para satisfacer una necesidad pública, nacional o local*.

La determinación de la cuantía del gasto y su justificación, son operaciones previas a la salida material de fondos de la Caja provincial o municipal. El gasto es, pues, en el terreno de la práctica, una operación contable, muy distinta de la deuda. Esta es una situación jurídica que significa la obligación de efectuar una prestación (Jèze); es la obligación de cumplir con un préstamo bien precisado (en especie, en servicios o en dinero), y determinado, no por una ley o un reglamento, sino por una voluntad individual.

Entre la *deuda* y el *gasto* existe para Jèze la diferencia que hay entre una situación jurídica individual y un acto jurídico o un conjunto de ellos, y se comprenderá toda la importancia de esto si se recuerda que el acto jurídico es la manifestación de

voluntad que crea o aplica una situación jurídica. Por medio de los actos jurídicos se crean los gastos. En la terminología corriente francesa se entiende por empeñar gastos, de una manera más o menos extensa y precisa, el acto que, en el presente o en el porvenir, deba arrastrar una serie de fondos públicos. Ejemplo: una ley organizando un servicio público que origine gastos, el acto de nombrar un funcionario retribuido, etcétera. Se comprende perfectamente que estos actos originen gastos en el presente o en el porvenir, pero es, además, necesario concretar su importe. Lo que determina de una manera precisa el gasto es la deuda, pues hace conocer exactamente las sumas que deberán salir de las cajas públicas.

Definida y concretada (liquidada) la deuda, su contracción en cuentas representa ya el crédito contra la Corporación por los servicios prestados, que puede ser igual o inferior —nunca superior— al crédito presupuestado.

La Provincia y el Municipio realizan, como toda economía, el denominado *ciclo económico*; producen bienes, y, por tanto, han de proporcionarse medios y aplicarlos debidamente. El problema de los gastos de las Haciendas locales no ha merecido a los tratadistas de Hacienda pública una atención máxima, planteándolo a lo sumo como punto de partida para desarrollar la teoría de los ingresos. Bien es verdad que tampoco se han ocupado a fondo de los gastos del Estado y que han dejado a cargo del Derecho Político y del Administrativo general la fijación de las necesidades económicas de las entidades públicas. He aquí algunos aspectos del gasto:

- a) Legitimidad y principios económicos del gasto.
- b) Sus categorías.
- c) El problema del reparto de los gastos públicos.
- d) Incremento de los gastos locales.
- e) Análisis estadístico.

Corresponde a la Contabilidad el estudio de otras cuestiones relativas al gasto, tales como su ordenación, contracción, justificación, pagos, etc.

a) *Legitimidad y principios económicos del gasto.*

El problema de la determinación de los gastos entraña el de su legitimidad o justificación, que consiste en que sea realmente exigido para la satisfacción de las necesidades locales. Así, por ejemplo, se dirá que es un gasto legítimo y justificado el de abastecimiento de aguas, porque constituye un objetivo de la exclusiva competencia municipal, mientras que no podrá legitimarse el gasto para atenciones que no son peculiares de la entidad local en determinado momento histórico, porque se trate de atenciones que en ese momento se consideren de carácter individual o estatal, mas no municipal. Se podría hacer una distinción entre la legitimidad intrínseca del gasto local y su legitimidad extrínseca: la primera va unida inseparablemente al concepto del Municipio y su perfeccionamiento; la segunda no es sino un problema de administración financiera, puesto que trata de conocer la importancia del servicio, su índole y condiciones, para traducirlo en números en el presupuesto.

Los principios económicos del gasto local son los siguientes :

1.º Es necesario limitar los gastos de las entidades públicas, pues la economía, el ahorro, es su principio supremo. Con ello no se quiere decir que deba renunciarse a la satisfacción de las necesidades colectivas, ni que merezcan mayor consideración las Haciendas locales que menos gasten. No se debe ahorrar o economizar cuando con ello queden indotados servicios importantes, necesarios o útiles; antes al contrario, la Hacienda mejor organizada será aquella que atienda en forma eficiente a todos sus fines. Cada nuevo gasto debe ser estudiado desde el doble punto de vista de su necesidad o utilidad y de su urgencia, no considerándole aisladamente, sino en comparación con los ya existentes. Como las Haciendas locales no cuentan con recursos propios para atender a sus necesidades y han de procurárselos por lo general de las economías privadas por medio de la coacción, es indudable que han de proceder en su gestión con la cautela necesaria para no dañar la libre activi-

dad individual y no arrebatar a la economía privada medios no justificados desde el punto de vista del servicio público.

2.º Es fundamental al carácter del Municipio moderno que los gastos deben satisfacer necesidades generales y locales, es decir, que deben beneficiar a todas las clases sociales y a todo el término. Esta norma no contradice el hecho de que, por ejemplo, se favorezca a ciertas clases o personas por la ejecución de determinadas obras, instalaciones o servicios, pues de lo que se trata es del fomento de la economía local, aunque de momento tales ventajas aprovechen a determinados individuos. Lo mismo ocurre con los gastos en beneficio de la agricultura, aunque en primer término sean los agricultores los favorecidos, etc.

3.º La economía de las entidades locales se considera como pasiva si los gastos no pueden encontrar una plena satisfacción en los ingresos.

4.º La extensión de los gastos depende de la relación del Estado con la economía nacional; su amplitud tiene cierto límite natural, y, además, el interés público limita de una manera positiva los gastos, porque, en principio, *el Estado, la Provincia y el Municipio, sólo deben asumir la realización de aquellos fines que la iniciativa de la economía privada no pueda satisfacer y cuya realización interese al bienestar público.* Este teorema ha sido elevado a la categoría de *principio de sabiduría política.*

5.º La actividad económica debe encaminarse a realizar los gastos o consumos en el propio territorio, siempre que sea posible. Es deseable que las necesidades locales se satisfagan con la producción nacional.

6.º *Los gastos deben ser siempre reproductivos.* Ahora bien, la productividad no ha de entenderse en un sentido puramente material sino cuando se trate de empresas o servicios explotados por la entidad local. En estos casos, las tarifas deben ser suficientes para cubrir los gastos y dejar una renta líquida. Pero otros muchos servicios, la inmensa mayoría de ellos, son gratuitos o, aun siendo remunerados, no proporcionan beneficio neto, por ser superiores los costos a los ingresos. ¿Ha de afirmarse por eso que los gastos no son reproductivos? Si esos con-

sumos capacitan a los vecinos para un nuevo progreso, directa o indirectamente, serán reproductivos también. Son, por tanto, gastos reproductivos *los empleados en servicios que producen una renta neta o que, directa o indirectamente, capacitan a los vecinos de la provincia o de la localidad para un nuevo progreso.*

#### b) *Categorías del gasto local.*

Los gastos obedecen mejor que los ingresos a la previsión de la entidad pública; su trayectoria puede ser prevista con más seguridad por la administración financiera.

Las principales categorías del gasto local son las siguientes:

1.º En atención a su regularidad o periodicidad, el gasto puede ser *ordinario* o *extraordinario*.

2.º Por sus efectos económicos, *productivo* o *improductivo*.

3.º Según su objeto se clasifican en: gastos de *personal* y gastos *materiales*.

4.º Según la situación de Caja, en *preferentes* y *diferibles*.

5.º Desde el punto de vista de la formación del presupuesto, tiene importancia la distinción entre gastos *permanentes* y *temporales*.

6.º Por la naturaleza de los servicios, se distinguen los gastos de *gobierno* o *administrativos* y los de *explotación*.

7.º Por su subordinación al Estado ha de hacerse la separación entre gastos *obligatorios* y gastos *facultativos*.

8.º En orden al consumo de riqueza, deben diferenciarse los gastos *consuntivos* de los *traslativos*.

*Gastos ordinarios y extraordinarios.*—Son *ordinarios* los gastos que se repiten de una manera regular, constante y periódica en cada ejercicio económico, aunque experimenten un paulatino crecimiento, y que son susceptibles de calcularse al confeccionar el presupuesto. Por ejemplo, los haberes de los funcionarios, las consignaciones para material ordinario de oficinas, los intereses de la deuda en circulación, etc.

Por el contrario, son *extraordinarios* aquellos gastos imprevistos, irregulares, que se producen una sola vez o en el trans-

curso de grandes lapsos de tiempo y sin periodicidad alguna (guerras, epidemias, inundaciones, obras en plan extraordinario, etc.).

Entre una y otra categorías suelen colocarse los gastos llamados *contingentes*, que surgen cuando las necesidades locales se presentan sin una frecuencia regular y se efectúan una vez, sin que por su cuantía excedan de los límites prudenciales del gasto ordinario.

La distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios es de una importancia excepcional en las entidades locales. Los gastos de primer establecimiento no son siempre de carácter extraordinario en la ley española (1).

*Gastos productivos e improductivos.*—Se dice que un gasto es *productivo* cuando con él se persigue un aumento de riqueza o cuando rinde un producto neto, e *improductivo* en caso contrario. Los gastos que origine la construcción de un ferrocarril serán, ciertamente, productivos, como igualmente los hechos en cualquier empresa pública de carácter lucrativo. Modernamente se ha abandonado esta distinción, para hablar únicamente de *gastos reproductivos*, es decir, de gastos que directa o indirectamente capaciten a los ciudadanos para un nuevo progreso, moral o material, como hemos dicho antes.

*Gastos personales y gastos materiales.*—Los gastos de personal se refieren a la compensación y pago de servicios prestados a la entidad pública y consisten en sueldos, pensiones, salarios, gratificaciones, gastos de representación, viáticos, etcétera. En épocas anteriores, los servicios personales se compensaban, con frecuencia, en forma honorífica, pero en la época actual prevalece la remuneración en metálico, aumentando continuamente la burocracia profesional. Ello es consecuencia, no sólo del progreso en el terreno económico y espiritual y de la progresiva división del trabajo que conducen a la creación de órganos especiales para toda clase de funciones, sino también y principalmente: a) Porque los servicios públicos requieren

---

(1) De los gastos ordinarios y extraordinarios trata el art. 250 del Decreto de 25 de enero de 1946.

una especialización en los funcionarios que sólo se adquiere mediante una costosa preparación, que debe ser bien remunerada; b) Porque en las modernas legislaciones se permite a todos los ciudadanos el acceso a las actividades de la vida económica de las entidades públicas, cuya colaboración reclama, las más de las veces, una retribución en dinero; y c) Porque la carestía de vida sigue una progresión ascendente que origina la necesidad de aumentar los haberes de los funcionarios.

Los gastos de material corresponden a la llamada «necesidad real», es decir, a la necesidad que la entidad pública tiene de adquirir los bienes materiales precisos para el cumplimiento de sus fines. Cuando los bienes se adquieren de la industria privada, se recomienda que los funcionarios traten directamente con los productores y hagan las compras al por mayor, que los suministros se efectúen por el procedimiento de la subasta, y que se exijan del contratista las debidas garantías.

*Gastos preferentes y diferibles.*—Son obligaciones, gastos y pagos preferentes aquellos a que en primer lugar debe atenderse. Si la situación de la Caja lo permite, se podrán efectuar a continuación los gastos y pagos diferibles o voluntarios. Así, por ejemplo, el pago de débitos a la Hacienda pública y los haberes de los funcionarios, son siempre obligaciones preferentes. El artículo 116 del Reglamento de Secretarios, Interventores y Empleados municipales disponía que los Alcaldes, cuando su acción se extienda a fines propios de la competencia municipal, no podrán librar cantidad alguna para atender gastos diferibles o voluntarios sin haber satisfecho o reservado a disposición de los interesados, previamente, los haberes de los funcionarios técnicos y facultativos y subalternos municipales, siendo responsable el Alcalde de la infracción de este precepto. A su vez, la Ley Municipal en su artículo 166 decía que los créditos devengados por haberes de los funcionarios municipales conservarían, para todos los efectos legales, el carácter de preferentes que ostentaban a tenor de las disposiciones en vigor. Los Ordenadores de pagos, Interventores y Depositarios serán directamente responsables, solidaria y mancomunadamente, de cualquier infracción de tal precepto, o sea, de cualquier pago

que ordenaren, intervinieren o efectuaren sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones de personal.

*Gastos permanentes y temporales.*—Esta distinción responde a análoga clasificación de los servicios públicos, que es independiente de la cuantía del gasto. Son servicios de carácter *permanente*, y por tanto, gastos de este carácter, aunque su cuantía sea variable, los que se refieren a fines esenciales. Son, por el contrario, *temporales*, los servicios y gastos no duraderos, aunque su crédito sea fijo.

Como puede observarse, trátase de una distinción puramente administrativa, pero necesaria para la formación de los presupuestos. En los servicios de carácter permanente, deben detallarse: a) Todos los gastos del personal; b) Los de escritorio o material ordinario; c) Los gastos diversos, es decir, aquellos que no se refieren a personal ni a material ordinario de oficinas.

*Gastos administrativos y gastos de explotación.*—Son gastos de gobierno o *administrativos* los que directamente se emplean en la satisfacción de las necesidades de la entidad pública. Los gastos de *explotación* son los que necesariamente se ocasionan por la percepción y recaudación de los ingresos. Los primeros se hallan en íntima correspondencia con la mayor o menor actividad de la entidad local; los segundos dependerán de circunstancias diversas, como las condiciones de producción y de tráfico, la situación geográfica, etc.

*Gastos obligatorios y facultativos.*—Con frecuencia se encomienda a los Municipios la realización de funciones que propiamente incumben al Estado, y esto se explica por el hecho de que muchas de ellas requieren especiales conocimientos del lugar o especial consideración de los medios e intereses locales. La extensión deseable o necesaria de la colaboración de los Municipios a este respecto no se puede precisar de antemano de un modo absoluto, y de ella nacen los *gastos obligatorios*, al lado de los cuales aparecen los *gastos voluntarios*, que son aquellos que exceden de las prestaciones mínimas exigidas por el Estado (Eheberg).

Esta distinción es, por tanto, particularmente necesaria en



las Haciendas locales. La obligatoriedad de los gastos se deriva de un acto de soberanía del Estado, que los impone con referencia a funciones, obligaciones o fines cuyo cumplimiento delega en las entidades locales. En cuanto a los gastos facultativos, esto es, emanados de la iniciativa de las Corporaciones, al Estado sólo incumbe la misión de vigilar, ya que le interesa mucho que desenvuelvan su vida económica debida y ordenadamente (1).

Aquella obligatoriedad puede tener tres grados:

a) Unas veces el Estado impone con carácter absoluto a las entidades locales el cumplimiento de determinadas obligaciones mínimas, sin limitar la cuantía del gasto.

b) En otras ocasiones, el Estado señala la suma exacta o cuota que han de satisfacer para el mantenimiento de determinados institutos o servicios estatales.

c) Finalmente, para ciertas categorías, el Estado señala, bien un límite máximo, bien un mínimo en relación con el total importe del presupuesto de la entidad local, habida cuenta de la capacidad del mismo presupuesto y la intensidad de las obligaciones a satisfacer. Pero, en todo caso, atendiendo a la importancia del grupo social de que se trate.

Esta es la distinción fundamental cuando de los Municipios se trata, que se deriva del derecho del Estado para obligar a los cuerpos locales a emplear sus ingresos en la producción de servicios administrativos relacionados con las funciones del Estado, y a los cuales éste provee con los medios financieros de esos cuerpos locales, o también de la existencia de necesidades locales de mayor importancia, o dependen de las condiciones de hecho de cada circunscripción, las cuales, por tanto, no pueden determinarse ni en su extensión ni en su cuantía (Flora). Los gastos obligatorios se dividen en ordinarios y extraordinarios.

Las Corporaciones locales están autorizadas en todos los países, siempre que dispongan de los medios necesarios, para

---

(1) De los gastos obligatorios y voluntarios trata el artículo 251 del Decreto de 25 de enero de 1946.

crear instituciones y establecimientos destinados al fomento material y espiritual de sus vecinos, con tanta amplitud que no les está vedada su actuación en ningún aspecto que afecte al cuidado del bienestar. Pero es natural que el Estado no permanezca ajeno a este círculo de actuación voluntaria. Así, el Estado no puede tolerar que por una actuación voluntaria excesiva se desatienda el cumplimiento de las funciones obligatorias o que se apele con exceso a la capacidad de prestación de los ciudadanos (Eheberg).

*Gastos consuntivos y traslativos.*—Para completar la teoría de los gastos locales, preciso es hacer referencia a la distinción de Pigou entre *gastos consuntivos* y *gastos traslativos*. Se distinguen, en efecto, en los gastos públicos y, por tanto, en los gastos locales, dos categorías: los que representan un *consumo* real y efectivo de la riqueza nacional, tales como el gasto para servicios públicos (o locales), o sea, gastos que consumen bienes materiales o fuerzas de trabajo de que la colectividad no puede ya usar o que tiene que reproducir con un trabajo adicional si quiere disponer de ello de otra manera; y aquellos otros que implican un *transferencia* de riqueza de unos ciudadanos a otros, en forma de pago de pensiones, seguros sociales, subsidios, intereses de la deuda, o sea, gastos para los cuales la colectividad como tal no soporta un sacrificio efectivo en la disponibilidad de la riqueza, porque los medios de adquisición tomados a unos se dan a otros. Pigou estima que para una y otra categoría de gastos son adecuadas fuentes particulares de ingresos.

Esta distinción, al decir de Griziotti, merece atención y es útil en el estudio de la Hacienda bajo muchos aspectos. y el mismo Pigou ha hecho sobre ella consideraciones y deducido consecuencias interesantes. Pero no hay que exagerar las diferencias, pues, como observa Einaudi, en el impuesto establecido para el servicio de la Deuda pública, por ejemplo, hay algo más que una mera transferencia de riqueza de una mano a otra. Además, no hay que aferrarse solamente al examen de las apariencias, sino tener en cuenta la realidad intrínseca de los fenómenos financieros.

c) *El problema del reparto de los gastos públicos entre el Estado y las Corporaciones locales.*

La legislación financiera distingue los gastos nacionales y los gastos locales.

Parece, a primera vista, que el reparto de los gastos públicos en nacionales y locales haya sido impuesto por los hechos sociales, y es fácil establecer: el criterio de la clasificación sería *el fin perseguido*. Son gastos *nacionales* los que se hacen en vista de un interés nacional; *locales*, los que se hacen por un interés local. Por ejemplo, son gastos nacionales los relativos al Ejército, Marina, representación diplomática y consular, Justicia, circulación monetaria, servicio postal, etc. Por el contrario, son gastos locales los relativos a la limpieza pública urbana (calles y plazas públicas, parques, etc.), alcantarillas, distribución de aguas, gas y electricidad, cementerios, tranvías, servicio de incendios, etc.

Según Jèze, el problema es más difícil de lo que parece a primera vista, pues, por una parte, hay una gran cantidad de gastos que es en extremo difícil clasificar según el criterio indicado, como son los gastos para instrucción, asistencia y salud pública, policía, cultos, ciertos trabajos públicos (portes marítimos, canales, carreteras, etc.), y por otra parte, parece que no existe ningún trabajo público que sea de interés exclusivamente nacional o de interés exclusivamente local. Los servicios de la defensa nacional, ¿no interesan lo mismo a las localidades? Lo mismo que los servicios de limpieza y alcantarillado de las poblaciones interesan a toda la nación, puesto que son beneficiosos a la salud pública, que pudiera verse comprometida por su mal funcionamiento. Todo lo más que puede decirse es que, según los servicios, el interés nacional o local es más o menos directo, más o menos aparente o más o menos considerable.

Lo que confirma la estrecha solidaridad existente entre los servicios nacionales y locales es la diversidad de las soluciones admitidas en la legislación positiva. Ciertos Estados hacen de

algunos gastos, gastos nacionales, y de otros, locales; y otros Estados forman gastos mixtos, soportados a la vez por el Estado y las localidades. En un mismo país, la clasificación varía, según las épocas.

En resumen, que no hay criterio fijo que permita decir que tal gasto es nacional y tal otro local. La solución del problema en cada país está en gran parte dominada por consideraciones de orden político e histórico. Hay países, como Inglaterra, donde el temperamento nacional y las tradiciones históricas han llevado a conceder a las localidades grandes atribuciones, por lo que los gastos públicos locales representan una cifra muy elevada. L'Echiquier nacional acude hoy muchas veces en socorro de las localidades, acordando subvenciones o tomando una parte en la carga. En Francia, el temperamento nacional y las tradiciones históricas han llevado a una gran centralización que hace asumir la mayor parte de los servicios públicos por el Estado; los gastos públicos locales han sido y son todavía menos importantes que en otras naciones. Italia ocupa una posición intermedia: los servicios locales están menos desenvueltos que en Inglaterra, pero más que en Francia. Por último, no hay que poner en duda que los Estados Unidos son los que tienen unos gastos locales más elevados.

En Francia, como en España, la clasificación en servicios de interés nacional y servicios de interés local, ha conducido a clasificar los gastos locales en *obligatorios* y *facultativos*. Parece que esto habría de imponer una doble consecuencia: 1.º El esfuerzo de los poderes que controlan los gastos obligatorios; 2.º La ayuda económica eficaz del Estado para cubrir dichos gastos. Sin embargo, sólo se ha sacado la primera consecuencia, pues la ayuda del Estado no tiene la importancia que sería de desear, dado el creciente desenvolvimiento de los gastos obligatorios. Esta ayuda debe manifestarse en forma de recargos, participaciones o subvenciones, o en la cesión de impuestos.

Algunos han creído ver aquí una manifestación de descentralización administrativa, lo que es un error, pues el servicio no llega por eso a ser local, sino que está dirigido por el Esta-

do. Es, ante todo, un *desplazamiento de gastos*. Es verdad que los contribuyentes consienten más fácilmente en un gasto de interés más directamente local y del cual puedan comprobar las inmediatas ventajas que para ellos supone, como, por ejemplo, la conducción de agua potable (Englis).

d) *Incremento de los gastos locales.*

Las necesidades de las Corporaciones públicas están en incesante aumento, y hasta un cierto grado ello es consecuencia natural del desarrollo demográfico. Otra causa más amplia y general es la disminución creciente del valor adquisitivo del dinero. En todo caso, esas crecientes necesidades son la expresión de los progresos técnicos, económicos y sociales.

Por doquier se advierte un despliegue intensivo y extensivo cada vez mayor de las actividades del Estado, Provincia y Municipio, lo que tiene su expresión natural y lógica en los presupuestos, con la consecuencia no sólo de un crecimiento cuantitativo de los gastos y los medios, sino también de una más plena y rica articulación.

La política liberal que veía a las entidades públicas como una pesada tutela de la que el ciudadano tenía que emanciparse, miraba las tareas educadoras como objeto que debía ser traspasado a la economía privada; pero, a pesar de todo, el presupuesto no pudo limitarse nunca a sus fines políticos y reducir los gastos, pues, por el contrario, en todos los países y aun en circunstancias normales, los gastos públicos han sido cada vez mayores y de un modo cada vez más significativo han ido pasando del dominio privado al público multitud de servicios y necesidades.

Hay todo un proceso que conduce de la economía de señoría, pasando por la de las regalías y los monopolios, a la economía tributaria propiamente dicha, siendo el crecimiento de los gastos característicos del desarrollo de las finanzas, con sus múltiples consecuencias, tales como la creciente presión tributaria y el aumento de la burocracia.

Los gastos de las entidades locales, como los del Estado, tienden a aumentar de modo incesante, pues los Municipios y las Provincias van asumiendo cada vez más funciones pertenecientes al Estado y participando en obras de interés general, con arreglo al criterio, imperante en los países continentales, de que esos organismos constituyen otras tantas subdelegaciones del Estado, así como en el peculiar desarrollo de los intereses urbanos, de los fines de prosperidad y cultura, asumidos en parte por esos poderes a causa de la insuficiencia del Estado o de los particulares para proveer a los mismos.

Como consecuencia de ello, el equilibrio de los presupuestos de las grandes corporaciones resulta no menos difícil que el equilibrio de los presupuestos generales del Estado. La desvalorización de la moneda ha obligado a los Municipios a elevar los gastos de personal a un ritmo más acelerado que el de los ingresos, lo que, por otra parte, constituye un problema fundamental, que en las entidades pequeñas no ha sido aún suficientemente resuelto.

e) *Análisis estadístico del gasto local.*

Una vez más se nos presenta ocasión de elogiar a la Sección Especial de Estadística del Ministerio de la Gobernación, cuyos trabajos permiten operar sobre datos concretos y realizar estudios comparativos. Aunque tales investigaciones se concretan casi en su totalidad a los datos de los presupuestos preventivos, no puede afirmarse por ello que no resulten de gran utilidad. Bien es cierto que existe una gran discrepancia entre los cálculos y los resultados, cosa que ha de producirse necesariamente, aun en el supuesto de que la mayor prudencia haya presidido las evaluaciones. Pero al calcular científicamente para la investigación estadística, se utiliza ya una experiencia, se perfeccionan constantemente los métodos, y a la hora actual es posible en números absolutos y en números relativos deducir consecuencias. El cotejo y coordinación de datos proporciona una visión de conjunto y de detalle fácilmente comprensible

para todos, y una vez más podrá verse que si bien la estadística es una ciencia, de cálculos y de probabilidades, está íntimamente ligada con el progreso económico.

Lo que sí puede asegurarse es que la compilación y registro de los datos se lleva a cabo por la Sección de Estadística cuidadosamente, y con ello afirmarse que las bases son exactas, y exactas también las conclusiones, siendo justo hacer resaltar el esmero con que las Secciones provinciales de Administración local cumplen las instrucciones que para ese objeto reciben de la Dirección General, suministrando los elementos necesarios para la elaboración científica.

Los gastos obligatorios son los preponderantes en los Municipios pequeños, y los facultativos, en los grandes, siendo de advertir que para todos ellos los gastos voluntarios resultan ser con frecuencia tan urgentes y tan útiles como los obligatorios, pues por lo general representan unos y otros verdaderas y apremiantes necesidades materiales de la vida económica y social de las entidades locales.

De la última estadística publicada, que se refiere al año 1944, obtenemos los siguientes datos:

El orden descendente del importe por capítulos del presupuesto de gastos y tanto por ciento que representa cada capítulo con respecto al total del presupuesto ordinario de 1944, en la suma de Municipios de las provincias de régimen común, es como se expresa en el cuadro siguiente.

En la estadística se detalla el tanto por habitante en las capitales y en las provincias. Como datos finales de los estados respectivos, resulta que a una población total de derecho de 26.386.854 corresponden 70,75 pesetas de gastos por habitante; para las capitales, a una población de 6.112.116, corresponde 136,19 pesetas por habitante en el total de los presupuestos de gastos; para las provincias, sin incluir las capitales, hay un total de gastos de 1.034.391.584 pesetas, una población de derecho de 20.274.738, y 51,02 pesetas por habitante.

Cuando se trata de las provincias, en un orden descendente, según los tantos por habitante, figuran en primer término Madrid, Barcelona, Guipúzcoa, Alava, Vizcaya, Navarra, etc., y

## G A S T O S

CAPITALES			Provincias con capitales			Provincias sin capitales		
Número del Capítulo (1)	Millares de pesetas	Tanto por ciento del total	Número del Capítulo	Millares de pesetas	Tanto por ciento del total	Número del Capítulo (1)	Millares de pesetas	Tanto por ciento del total
1	252.201	31,01	1	483.065	26,60	1	230.864	23,02
11	94.313	11,60	6	251.973	13,87	6	170.292	16,98
7	84.899	10,44	11	190.767	10,50	11	96.454	9,62
6	81.681	10,04	7	159.043	8,76	8	93.649	9,34
4	62.501	7,68	8	143.590	7,91	7	74.144	7,39
3	50.230	6,18	4	133.554	7,35	4	71.053	7,09
8	49.911	6,14	10	98.431	5,42	10	52.423	5,23
10	46.058	5,66	3	97.798	5,39	3	47.568	4,74
5	38.511	4,74	5	75.012	4,13	5	36.471	3,64
9	19.503	2,40	9	55.163	3,04	9	35.660	3,56
14	13.858	1,70	13	32.272	1,78	13	25.025	2,50
13	7.247	0,89	2	22.221	1,22	2	16.747	1,67
2	5.474	0,67	14	21.105	1,16	15	16.284	1,62
18	3.269	0,40	18	18.649	1,03	18	15.380	1,53
15	1.461	0,18	15	17.745	0,98	12	7.745	0,77
12	1.080	0,13	12	8.825	0,49	14	7.247	0,72
17	1.046	0,13	17	5.652	0,31	17	4.606	0,46
19	37	0,01	19	1.017	0,06	19	1.010	0,10
16	»	»	16	183	0,01	16	183	0,02
Totales ....	813.340	100		1.816.145	100		1.002.805	100

(1) Las denominaciones de los capítulos son, en la actual estructura del presupuesto:

Capítulo 1.º Obligaciones generales.—Cap. 2.º Gastos representación municipal.—Cap. 3.º Vigilancia y Seguridad.—Cap. 4.º Policía urbana y rural.—Cap. 5.º Gastos de recaudación.—Cap. 6.º Personal y material de oficinas.—Cap. 7.º Salubridad e higiene.—Cap. 8.º Beneficencia.—Cap. 9.º Asistencia social.—Capítulo 10.º Instrucción pública.—Cap. 11.º Obras públicas.—Cap. 12.º Montes.—Cap. 13.º Fomento de los intereses comunales.—Cap. 14.º Servicios municipalizados.—Cap. 15.º Mancomunidades.—Cap. 16.º Entidades menores.—Cap. 17.º Agrupación forzosa del Municipio.—Cap. 18.º Imprevistos.—Cap. 19.º Resultas.



al final, Orense; cuando el dato se refiere a las capitales, San Sebastián, Bilbao, Vitoria, Pamplona, Barcelona, Madrid, et-cétera, y al final, Murcia.

Como fácilmente se advierte, ocupa el primer lugar, en todo caso, el capítulo primero, que se refiere a las *obligaciones generales* (censos, pensiones, operaciones de crédito municipal —y sólo éstas suponen el 10,1587 por 100 del total general—, créditos reconocidos, litigios, contingente —para este tipo de obligaciones, el 4,7187 por 100 de los totales—, contribuciones e impuestos, anuncios y suscripciones, indemnizaciones, compromisos y cargas por servicios del Estado).

Sigue en orden, cuando se trata de las provincias con capitales y sin capitales, el capítulo sexto, que agrupa las *obligaciones de personal y material de oficinas*, cuya preferencia reclaman las capitales para el capítulo once, *obligaciones de obras públicas* (edificaciones, expropiaciones para apertura y ensanche de vías públicas, estas mismas vías públicas, las vías férreas, líneas telefónicas, parques y jardines, etc.). Las obras públicas ocupan el tercer lugar en las provincias, siguiendo los capítulos séptimo y octavo para *salubridad, higiene y beneficencia* (aguas potables y residuarias, limpieza de la vía pública, cementerios, laboratorios, desinfección, epidemias, servicios de higiene e inspección sanitaria, hospitales, calamidades públicas, instituciones benéficas municipales, etc., etc.). Estos gastos suponen el 67,64 por 100 en las provincias con capitales, y el 65,35 por 100 en las provincias sin capitales.

Cuando se trata solamente de las capitales, a los capítulos primero, once, séptimo y sexto les sigue, no el octavo, sino el cuarto, pues en ellas las consignaciones para *policía urbana y rural* tiene más importancia que los gastos de beneficencia. Esos cinco capítulos representan ya en las capitales el 70,77 por 100 de la suma de gastos ordinarios.

Incluidas Alava y Navarra, se llega al siguiente resumen:

Números índices. — Año base: 1940: 100

AÑOS	PROVINCIAS, INCLUIDAS LAS CAPITALES			
	PRESUPUESTOS DE INGRESOS		PRESUPUESTOS DE GASTOS	
	Millares de pesetas	Indices	Millares de pesetas	Indices
	1940	1.325.367	100	1.323.821
1941	1.437.161	108,13	1.434.010	108,32
1942	1.578.581	119,11	1.577.512	119,16
1943	1.712.910	129,24	1.711.532	129,29
1944	1.868.039	140,95	1.866.782	141,01
	CAPITALES			
1940	624.091	100	623.410	100
1941	675.066	108,17	672.854	107,93
1942	704.627	112,90	704.498	113,01
1943	752.102	120,51	751.824	120,60
1944	832.738	133,43	832.390	133,52

Compáranse también en la estadística los presupuestos municipales ordinarios desde 1924-25 a 1944:

AÑOS	GASTOS Millones de pesetas		INDICES	
			BASE	
			Año 1924-25 igual 100	Año 1940 igual 100
1924-25	608	Sin incluir Vascongadas ni Navarra...	100	49,4
1926	656	Idem id. id. ....	107,9	53,3
1927	705	Idem id. id. ....	116,0	57,3
1928	730	Idem id. id. ....	120,0	59,3
1929	779	Idem id. id. ....	128,1	64,3
1930	827	Idem id. id. ....	136,0	67,2

AÑOS	GASTOS		INDICES	
	Millones de pesetas		BASE	
			Año 1924-25 igual 100	Año 1940 igual 100
1931	854	Sin incluir Vascongadas, ni Navarra...	140,5	69,4
1932	932	Idem id. id. ....	153,3	75,8
(1) 1933	971	Idem id. id. (suponiendo 200 millones a Cataluña) .....	159,7	78,9
(1) 1934	978	Idem id. id. ....	160,9	79,5
(1) 1935	971	Idem id. id. ....	159,7	78,9
1940	1.230	Sin incluir Vascongadas ni Navarra...	202,3	100
1941	1.327	Idem id. id. ....	218,3	107,9
1942	1.454	Idem id. id. ....	239,1	118,2
1943	1.572	Idem id. id. ....	258,6	127,8
1944	1.713	Idem id. id. ....	281,7	139,3

De extraordinario interés son, asimismo, los datos que la estadística ofrece en orden a la Deuda municipal, que nos reservamos para otra ocasión en que tratemos con mayor detalle de los gastos extraordinarios.

Los servicios municipalizados existentes en 1944 en las provincias de régimen común arrojan la escasa cifra de 625, cuyo detalle es el siguiente:

*Orden descendente de totales*

SERVICIOS DE:	Número de ellos
Aguas .....	315
Matadero .....	65
Cementerio .....	45
Alumbrado .....	34
Flúido eléctrico .....	30

(1) En estos años, Cataluña tenía régimen de excepción. En los años 1931 y 1932 ascendieron sus presupuestos a 199,9 y 202,6 millones, respectivamente, cuya media aritmética 201,2 es mayor de 200, que se le suponen para poder continuar la serie. En 1940 ascendían los presupuestos de Cataluña a 248,6 millones.

	Número de ellos
Telégrafos ... ..	21
Pompas fúnebres ... ..	16
Mercados ... ..	11
Reses cerda ... ..	8
Pan ... ..	6
Aprovechamientos basuras ... ..	6
Teléfonos ... ..	5
Alcantarillado ... ..	5
Lonja ... ..	4
Balneario ... ..	4
Fábrica harina y molino ... ..	3
Servicio carnes ... ..	3
Báscula para cerdos ... ..	3
Transporte carnes ... ..	3
Riegos ... ..	2
Lavadero ... ..	2
Gas ... ..	2
Reventa pan ... ..	2
Baños y duchas ... ..	2
Playa ... ..	2
Otros (26) S. M. ... ..	26
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>625</b>

Hay un total de 51 servicios municipalizados distintos, constituyendo los de «Aguas» algo más del 50 por 100 del total general (625)

No todos los servicios municipalizados figuran en los Capítulos correspondientes de los presupuestos municipales ordinarios, así como en los Capítulos de «Servicios municipalizados» figuran, indebidamente, algunas cantidades, por cierto, insignificantes.

Tales servicios alcanzan en el capítulo catorce de los presupuestos de gastos la cifra de 22.199.070 pesetas, siendo el capital invertido de 117.398.067 y quedando por liquidar en la fecha de la estadística 76.672.400 pesetas. Los servicios municipali-

zados de aguas se refieren a 315 Municipios, 89 de los cuales están en régimen de monopolio.

En números absolutos los totales de los presupuestos de gastos correspondientes a las provincias de régimen común, son los siguientes desde 1940:

		Pesetas	Números índices
1	1940	1.293.707.017,04	100.00
2	1941	1.399.123.980,15	108.15
3	1942	1.536.729.590,03	118.78
4	1943	1.664.000.828,92	128.62
5	1944	1.816.144.910,81	140.38

Para las capitales, resulta:

		Pesetas	Números índices
1	1940	612.780.568,46	100.00
2	1941	660.788.538,25	107.83
3	1942	690.689.066,92	112.71
4	1943	735.036.989,00	119.95
5	1944	813.340.028,75	132.73

Vamos a referirnos, para concluir, a los créditos para las cargas por servicios del Estado, acerca de los cuales disponíase en la transitoria novena del Estatuto Municipal:

«*Novena.* Bajo la presidencia del Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, se constituirá una Comisión integrada por representantes de todos los Ministerios, y además por los Directores generales de Administración, Propiedades e Impuestos y Sanidad, que en el plazo máximo de seis meses, a partir de la publicación de esta Ley, hará la revisión de todas las cargas que por servicios de la Administración central del Estado recaen actualmente sobre los Ayuntamientos, y redactará las oportunas propuestas, indicando las cargas que deban desapá-

recer, las que proceda conservar y las que convenga modificar o reducir.»

Ni siquiera llegó a constituirse esa Comisión, y prescindiendo de otros antecedentes, en la Base 1.<sup>a</sup> de la Ley de 17 de julio de 1945 se dice que a partir de 1.<sup>o</sup> de enero de 1946, el Estado relevará a las Corporaciones locales de las obligaciones de este carácter que pesan sobre ellas. Pero no hay que ser optimistas, pues, por el contrario, constantemente se crean nuevas obligaciones a los Municipios, habiéndose dispuesto por el núm. 4.<sup>o</sup> de la Orden del Ministerio de Hacienda sobre presupuestos (de 14 de marzo de 1946), que en tanto el Estado *determina la forma y habilita los créditos* precisos para dar efectividad a lo prevenido en la disposición 5.<sup>a</sup> transitoria del Decreto (que no hace más que reproducir lo que ya se decía en la Base citada), las Corporaciones locales *continuarán consignando* en sus presupuestos ordinarios las cantidades suficientes para atender a los servicios de la Administración general que actualmente pesan sobre las mismas, en virtud de disposición legal.

Es un gran mérito de la Ley de Bases de Régimen local la declaración dicha. Si esta promesa se realiza, o si el Estado, al desplazar determinados servicios genuinamente nacionales sobre la Diputación y el Ayuntamiento, les provee al mismo tiempo de medios idóneos, podrá entonces asegurarse que no se entorpece la marcha regular de su actividad. Pero quisiéramos ver ya plasmado el principio en realidades, como se ha hecho en cuanto a otra declaración de importancia contenida en la misma Base 1.<sup>a</sup>, penúltimo párrafo: la relativa a la exención de impuestos y contribuciones del Estado, que va teniendo su amplio desarrollo en el artículo 218 del Decreto de 25 de enero de 1946 y en diversas Ordenes ministeriales.

ANTONIO SAURA PACHECO

Profesor del Instituto de Estudios  
de Administración Local