

## **GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y GASTOS DE DEFENSA**

Por JOSÉ MARTÍN FERNANZ

### **El gasto en las Administraciones públicas**

#### *Evolución y expansión*

Cuando se lleva a cabo una consideración totalizada de los gastos públicos se observa una indudable relación entre el nivel conjunto que alcanzan y el grado de desarrollo del país estudiado. Sin embargo, si la comparación se hace desagregando los gastos, la relación deja de ofrecerse con claridad, excepto con los gastos públicos básicos, los cuales sí mantienen correspondencia con el nivel de renta del país. En todo caso, puede afirmarse que la relación apuntada no ofrece características constantes ni de proporcionalidad. Si bien es cierto que la relación existente entre el gasto público y el producto nacional bruto tiende a aumentar con el desarrollo económico de los países, se ha comprobado que tal crecimiento no es proporcional, sino que adopta una tendencia decreciente.

En general, el aumento de la relación gasto público-producto nacional bruto se produce cuando el nivel de renta *per cápita*, considerado globalmente, aumenta, pero llevando a cabo una acotación con respecto a la distinta cuantía media de esa renta, parece comprobarse que la relación positiva sólo se verifica dentro de unas cotas de percepción mínima y máxima por habitante.

Dejando aparte los procedimientos de análisis del gasto público, es innegable la considerable expansión de su importe real en los países progresivos durante la última centuria. La vinculación existente entre gastos y desarrollo económico —fundamentalmente el industrial— está claramente relacionada con la renta nacional. En realidad, si la participación creciente del gasto público en la renta nacional tiene lugar sobre el incremento de la renta, no resulta informativamente inquietante para los países económicamente progresivos. El aumento de la población, acompañado del consiguiente crecimiento de la demanda de toda clase de necesidades y servicios públicos (urbanización, higiene y sanidad, educación y cultura, seguridad social, medio ambiente, etc.) y la industrialización creciente explican la considerable expansión experimentada por los gastos estatales que, en definitiva, viene a ser una variable dependiente de un conjunto de variables interrelacionadas.

En el sentido expuesto es preciso considerar también que el aumento de la demanda social de bienes superiores, que repercute directamente en el crecimiento del gasto público, es consecuente con los marcos institucionales democráticos que al fomentar la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política, les permite hacer presente sus necesidades e incluso actuar directamente, utilizando diversas instancias, para forzar a los gobiernos a satisfacerlas.

### *El gasto público en situaciones de conflicto*

Cuando una nación se encuentra en situación de conflicto bélico los gastos públicos aumentan considerablemente. Esta expansión del gasto ha motivado que algunos tratadistas consideren tal incremento como una confirmación de la ley de Wagner, quien, sin embargo, no se apoyó precisamente en las situaciones bélicas —a las que sólo concedía una importancia temporal— para justificar sus postulados. A la apreciación de los mencionados criterios ha contribuido, sin duda, la enorme expansión experimentada por los gastos públicos durante la primera mitad del siglo actual, en la que, entre otros muchos conflictos, han tenido lugar dos guerras mundiales.

Para verificar la certeza de las opiniones mencionadas sería preciso separar estadísticamente los gastos militares de los restantes gastos del Estado, lo cual no ha podido llevarse a cabo de modo suficientemente aceptable, pese a los ensayos practicados, entre otros, por Colm y Helzner (1) y confirmado

---

(1) Colm, G. y Helzner, M.: *Informe americano*.

por Wiseman y Peacock (2). Efectivamente, en los casos de conflicto generalizado se oponen a la práctica de tal distinción dos dificultades sustanciales: de una parte, la que supone distinguir los gastos que corresponden a la preparación y realización de la guerra de aquellos otros gastos estatales que pudiéramos considerar ordinarios o normales; pero además se plantea otro problema de entidad aún mayor: el de concretar el importe que habrían alcanzado los gastos que no corresponden al esfuerzo defensivo, en el caso de que los correspondientes a la defensa, por su carácter primordial, no hubieran obligado a desatenderlos o a minorarlos más o menos sensiblemente.

Incluso en aquellos países que durante los dos grandes conflictos mundiales permanecieron neutrales, su política socioeconómica se vio considerablemente influida por las vinculaciones que, en épocas de normalidad, mantenían con las naciones en conflicto. Por ello, tampoco es posible verificar en esos países, de forma aceptablemente rigurosa, la relación entre las guerras y las necesidades financieras públicas.

Los teóricos de la ideología marxista y neomarxista, han pretendido establecer la idea de que la guerra constituye un factor endógeno exclusivo del sistema capitalista y que éste lo utiliza para su desarrollo como un procedimiento indispensable. Esta idea la unen a su concepto de que el Estado capitalista tiene como fundamento de su actuación, la exclusiva protección de los intereses de la burguesía. Consideran la guerra como el procedimiento imprescindible utilizado por el capitalismo para su desarrollo. Y basándose en estos conceptos han pretendido que deben tenerse en cuenta los conflictos bélicos para llegar a la formulación de una ley de desarrollo de los gastos públicos.

Parece innecesario comentar la debilidad de esta argumentación sobre la cual el marxismo, actualmente periclitado, intentó sustentar su teoría del imperialismo económico.

Resultan más realistas y aceptables las ideas de Schumpeter (3), quien atribuye al sistema capitalista un carácter nacionalista alejado de la heroicidad, en consonancia con el pacifismo fundamental de la burguesía comercial e industrial, opuesta por su particular idiosincrasia a las ideologías guerreras. Bajo este prisma, las guerras no quedan excluidas, pero no se admite que constituyan un factor endógeno del capitalismo. Y en esto coinciden indirectamente Peacock y Wiseman, al sostener que la guerra no

(2) Wiseman y Peacock: *Informe general*. (Instituto Internacional de Hacienda Pública). Bruselas, 1960.

(3) Schumpeter, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*. Berna, 1946.

puede estimarse positiva respecto al crecimiento de la renta nacional y del bienestar social. Admiten la considerable elevación que los gastos públicos experimentan en situaciones de conflicto, sin que, una vez finalizado, desciendan a su anterior nivel. Pero atribuyen este efecto de desplazamiento a varios hechos comprobados: por una parte, en un clima de conflicto, se adoptan con mucha mayor celeridad que en tiempos de paz las medidas que se estiman necesarias; y por otra parte, las cargas que son consecuencia de la guerra —aumento notable de la deuda nacional, pensiones, compensaciones por daños, pagos por reparaciones, etc.— han de continuar soportándose después de finalizado el conflicto. Y además, reformas de carácter social que no estaban anteriormente en los planes de los gobiernos, han de establecerse y mantenerse. En este sentido, las guerras vienen a catalizar distintos aspectos del desarrollo social.

Pero ello no quiere decir que los conflictos bélicos hayan de estimarse como causa fundamental del aumento del gasto público y de su mayor participación en la renta nacional. Sí cabe recordar que las naciones que participaron en los dos grandes conflictos bélicos de este siglo, comprobaron que la participación de los gastos públicos en la renta nacional no volvió a descender a su nivel anterior, una vez finalizado el conflicto. Ello es consecuencia del efecto de desplazamiento que anteriormente mencionamos.

**Cuadro 1.**—*Relación entre el Presupuesto del Estado y el PIB, durante el período 1982-1993, en millones de pesetas.*

Años	Presupuesto del Estado	PIB		Relación del Presupuesto del Estado con el PIB	
		Total	Porcentaje interanual incremento	Porcentaje	Variación interanual
1982	3.533.820	19.786.300	15,2	17,85	—
1983	4.513.366	22.483.500	13,6	20,07	2,22
1984	5.399.649	25.392.300	12,9	21,26	1,19
1985	6.113.087	28.200.900	11,1	21,67	0,41
1986	7.164.232	32.234.000	14,6	22,16	0,49
1987	8.113.441	36.124.600	11,8	22,46	0,30
1988	8.939.237	40.160.300	11,2	22,26	-0,20
1989	10.644.507	41.021.000	12,1	23,64	1,38
1990	12.649.509	50.087.400	11,3	25,25	1,61
1991	13.458.676	54.169.500	8,1	24,84	-0,41
1992	13.701.765	(a) 59.828.000	(a) 10,5	(a) 22,88	(a) -1,96
1993 (a)	14.827.774	(a) 60.480.820	(a) 1,0	(a) 24,51	(a) 1,63

a) Previsión.

## *El crecimiento del gasto en España*

Al igual que en las restantes naciones occidentales, en España los gastos públicos han mantenido un elevado ritmo de crecimiento, mucho más destacado en los tres últimos lustros a causa, sobre todo, del profundo cambio estructural operado en la Administración del Estado. La creación de 17 gobiernos autonómicos que en un período realmente corto han obtenido importantes competencias efectivas, ha disparado el gasto público, elevando notablemente su proporción con respecto al Producto Interior Bruto (PIB), sin que, por otra parte, el crecimiento de la inversión pública durante el mismo período haya experimentado un paralelo aumento, cuadro 1.

La nueva estructura territorial conformada por las comunidades autónomas ha variado también la distribución del gasto. La consolidación del segundo nivel de gobierno en las comunidades ha dado lugar a que, en 10 años, el Gobierno central vea disminuida su participación en el gasto total que realizan las Administraciones públicas en casi veinte puntos porcentuales. En esa década, el Presupuesto de Gastos del Estado que sumaba en el año 1983 la cifra de 4.513.366 millones de pesetas, ha pasado a alcanzar en el ejercicio actual de 1992 una cantidad cinco veces superior.

Las previsiones presupuestarias para el próximo ejercicio 1993, según el proyecto de Presupuestos recientemente presentado, ofrecen un nuevo incremento de los gastos corrientes. Los asignados para cubrir atenciones de personal alcanzan una cifra próxima al 16 por 100 de los recursos del Estado, y los destinados a compra de bienes corrientes y servicios un 4 por 100. Las inversiones, en cambio, vuelven a ver disminuida su participación, descendiendo las de carácter real en un punto. La minoración más destacada corresponderá precisamente a defensa, con una reducción que se aproxima al 10 por 100.

En los presupuestos de la Administración central para el ejercicio próximo se prevé una cifra total de gastos de 14.827.774 millones para los grandes centros gestores. El crecimiento más considerable, con respecto al año actual, corresponde a la sección 06 —Deuda pública— con un incremento de 401.477 millones, que representa un aumento del 20,7 en términos porcentuales. En nueve de las restantes secciones se observa una previsión de gastos para 1993, inferior a la inicialmente presupuestada para el corriente año. Pero de los Departamentos ministeriales, el que sufre una minoración más destacada para el próximo ejercicio es la sección 14 —Ministerio de Defensa—, en cuyo presupuesto se cifran 30.197 millones menos que los calculados para el año 1992.

**Cuadro 2.— Políticas de gasto por subsectores durante el año 1992, en millones de pesetas.**

Políticas	Presupuestos Generales del Estado y subsectores											
	PGE 1992	Estado		Organismos autónomos administrativos		Organismos autónomos comerciales		Seg. Social		Entes públicos		
		Cifrado	Porcent.	Cifrado	Porcent.	Cifrado	Porcent.	Cifrado	Porcent.	Cifrado	Porcent.	
<i>Servicios generales</i>	1.671.612	1.445.973	71,75	92.470	5,53	33.008	0,19	—	—	100,161	5,99	
Justicia	214.744	212.058		1.149		1.437		—	—	—		
Defensa y política exterior	804.245	733.735		27.347		18.944		—	—	4,219		
Seguridad ciudadana	519.900	477.203		42.697		—		—	—	—		
Administración tributaria	132.723	2.977		21.277		12.527		—	—	95,942		
<i>Servicios sociales</i>	12.164.940	1.976.746	16,24	2.210.355	18,16	1.520	0,01	7.976.319	65,56	—	—	
Educación	1.099.354	1.016.778		62.876		444		19.256		—		
Sanidad	2.549.052	50.779		175.876		—		2.322.397		—		
Vivienda	100.354	100.354		—		—		—		—		
Pensiones	5.462.117	572.745		—		—		4.889.372		—		
Asistencia al desempleo	2.650.330	232.810		1.671.150		1.076		745.294		—		
Promoción del empleo	303.733	3.280		300.453		—		—		—		
<i>Actividades económicas</i>	2.039.836	1.349.559	66,16	107.246	5,25	593.634	29,10	4.198	0,20	5.029	0,24	
Infraestructuras	781.663	692.635		—		89.028		—		—		
Agricultura	568.985	67.745		74.378		426.862		—		—		
Industria y energía	222.783	205.791		12.573		—		—		5.029		
Investigación	201.230	116.983		20.305		77.744		4.198		—		
Subvenciones al transporte	267.005	267.005		—		—		—		—		
<i>Deuda y transferencia</i>	6.700.563	6.700.563	100,00	—	—	—	—	—	—	—	—	
Financiación Administ. territ.	2.523.440	2.523.440		—		—		—		—		
Participación CEE	686.223	686.223		—		—		—		—		
Deuda pública	3.490.900	3.490.900		—		—		—		—		
<i>Otras políticas</i>	1.102.223	625.483	56,70	65.654	6,00	207.861	18,90	174.790	15,90	28.435	2,60	
<i>Otras políticas no individual</i>	1.102.223	625.483	56,70	65.654	6,00	207.861	18,90	174.790	15,90	28.435	2,60	
<b>TOTALES</b>	23.681.004	12.098.324	51,10	2.457.725	10,40	836.023	3,50	8.155.307	34,40	133.625	0,60	

El cuadro 10, p. 94, expone los créditos iniciales asignados a los grandes centros gestores en los Presupuestos de 1992-1993, las diferencias en cifras absolutas y su significación porcentual. En el cuadro 11, p. 95, se puede comparar el porcentaje de incremento medio interanual, durante el período 1982-1993 experimentado por cada una de las secciones presupuestarias con respecto a la 14, Ministerio de Defensa.

### *Política de gasto*

Las políticas de gasto nacen de unas estimaciones sociales económicas y coyunturales que fundamentan la distribución de las asignaciones presupuestarias. Los Presupuestos son, en definitiva, un documento terminal, elaborado con arreglo a unas concepciones económico-administrativas, que reúne las dotaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la Nación. Constituyen la expresión, en términos monetarios, de unas políticas cuya síntesis, extraída de los programas del Gobierno, se expresa ordinariamente en un instrumento legal de vigencia temporal pero de extraordinaria importancia: la Ley de Presupuestos, que viene a ser la partitura de la actividad económico-política instrumentada para la Nación.

El establecimiento de las políticas de gasto público debe partir de la previa consideración del crecimiento estimado de la economía, puesto que las cantidades cifradas en el Presupuesto no deben superar, en su crecimiento conjunto, las previsiones de aquélla. Esto obliga a llevar a cabo una selección adecuada de los programas de gasto.

En el cuadro 2 se ponen de manifiesto los grupos que distinguen las políticas presupuestarias seguidas en España, con las cifras atribuidas a cada una en el actual ejercicio 1992 y la distribución por subsectores.

### *Particularidades del sector Defensa*

La orientación de la política presupuestaria que corresponde al sector Defensa, tiene por objetivo fundamental la consecución del Plan Estratégico Conjunto (PEC), que forma parte del Plan General de Defensa Nacional. En el PEC se define el Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC), que considera cuantos medios necesitan las Fuerzas Armadas para cumplir la misión que el artículo octavo de la Constitución les asigna, cuadro 3, p. 66.

La formulación del PEC y la determinación en él del OFC, corresponde al ministro de Defensa, que los eleva al Gobierno para su aprobación. Consecuentemente, corresponde al ministro la dirección de la política económica del Departamento, proponiendo al Gobierno los programas

**Cuadro 3.—Programas correspondientes a la política de defensa durante el año 1992, en millones de pesetas.**

Política	Subfunción	Programa	Gestor	Dotación
2. Defensa	211. Administración general de Defensa.	211A. Administración y servicios generales de Defensa.	Sección 14. Ministerio de Defensa.	147.949
	212. Fuerzas Armadas.	212A. Gastos operativos de las Fuerzas Armadas.		173.358
	212. Fuerzas Armadas.	212B. Personal en Reserva.		91.596
	213. Potenciación Fuerzas Armadas.	213A. Modernización de las Fuerzas Armadas.		107.873
	214. Servicios de apoyo.	214A. Apoyo logístico.		167.109
	215. Formación de personal.	215A. Formación del personal de las Fuerzas Armadas.		36.118
7. Sanidad	314. Pensiones y prestaciones económicas.	314D. Mutualismo administrativo.		47.604
	412. Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud.	412B. Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas.		34.585
10. Investigación	542. Investigación técnica y aplicada.	542C. Investigación y estudios en las Fuerzas Armadas.		60.820
			TOTAL	867.012



económico-financieros que estime procedentes y dirigiendo su ejecución. En cuanto a los créditos presupuestarios mediante los que se desarrolla la política del Ministerio, son: los atribuidos por las Leyes de dotaciones para sostenimiento e inversión de las Fuerzas Armadas; créditos para cubrir las atenciones de personal; créditos del Plan Plurianual de Inversiones Públicas, y créditos para atender necesidades especialmente reguladas.

En su política presupuestaria el Ministerio de Defensa considera específicamente las siguientes actividades:

- a) Programa conjunto de inversiones, reposición del material, equipo y armamento y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Este aspecto de la política de defensa tiene a su cargo el desarrollo de las acciones siguientes:

Inversiones en infraestructura. Los créditos cifrados para gastos de inversión en obras destinadas a proveer el traslado de los acuartelamientos antiguos a zonas alejadas de los cascos urbanos que ofrezcan una mayor adecuación, con campos de tiro y de maniobras propios, así como la conclusión de otras obras que se pretende finalizar en la época actual, tales como, puestos de mando, potenciación de las bases existentes y construcción y reposición de viviendas logísticas.

Sostenimiento de la fuerza existente. Los créditos cifrados para atender los gastos que el sostenimiento requiere se utilizan principalmente: para mantenimiento y reposición del material; instrucción y funcionamiento de las unidades; aprovisionamiento de la fuerza y mantenimiento de sus instalaciones de apoyo; incremento del número de días de maniobras en el Ejército de Tierra, de los días de mar en los buques de la Armada y de las horas de vuelo en el Ejército del Aire, al objeto de alcanzar un nivel operativo en nuestros Ejércitos que se corresponda con los de los demás países occidentales, situándolos en condiciones de poder cumplir la misión que tienen encomendada.

Renovación del material, armamento y equipo. Los créditos correspondientes se utilizan: para la renovación parcial del armamento y del material de dotación de las unidades actualmente en servicio en el Ejército de Tierra; sustitución de los buques de la Armada que por su antigüedad es preciso dar de baja, reemplazándolos por otros más modernos y eficaces; así como atender a la continuación del programa naval iniciado al amparo de la Ley 44/1982; adquisiciones de aviones para sustituir a los que causen baja y medios de detección y control aéreos; incremento de las reservas de guerra, hasta alcanzar los niveles considerados imprescindibles.

- b) Retribuciones del personal. La política seguida en este aspecto está condicionada por tres factores: los créditos que se atribuyen al programa conjunto de inversiones; las obligaciones derivadas de la creación de la situación de Reserva Activa por la Ley 20/1981 (modificada por la disposición adicional octava de la Ley 7/1989, y el Real Decreto 359/1989); la nueva política de admisión de personal voluntario.
- c) Programa de inversiones públicas. Incluye este aspecto de la política de defensa, inversiones de carácter no militar en centros de enseñanza, residencias y viviendas logísticas, centro cultural de la defensa, instalaciones deportivas y material diverso: de transporte, electrónico, informático y de transmisiones.
- d) Actividades restantes. Este aspecto incluye un conjunto de actuaciones que forman parte también de la política del Ministerio de Defensa, tales como, las actuaciones financieras correspondientes al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, los Institutos Politécnicos de los Ejércitos, el concierto con el Ministerio de Educación y Ciencia, y el Fondo Central de Atenciones Generales.

## **El gasto en las Administraciones territoriales**

### *Organización administrativa territorial*

De acuerdo con el modelo constitucional español de organización del Estado, la Administración territorial de la Nación puede estudiarse en dos subsectores diferenciados: corporaciones locales y comunidades autónomas.

Las corporaciones locales incluyen los ayuntamientos, las diputaciones y los cabildos insulares. Comprenden también sus organismos autónomos, así como determinadas administraciones de carácter institucional, tales como, fundaciones públicas de servicios y patronatos diversos.

En las comunidades autónomas se incluye su administración centralizada y los organismos autonómicos y entidades gestoras de la Seguridad Social que dependen de las propias comunidades.

Este modelo de organización administrativa territorial ha evitado la antigua proyección tutelar que, sobre municipios y provincias, venía siendo ejercida secularmente por el Estado. La nueva organización estimula la autonomía administrativa en la respectiva gestión económica, que exige naturalmente

los recursos necesarios para atender las competencias de los entes territoriales, a cuyo objeto se ha incrementado la participación de sus Administraciones en el gasto público.

### *Corporaciones locales*

La gestión económica de las corporaciones locales se apoya en un marco jurídico-financiero constituido esencialmente por la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local; el Real Decreto legislativo 781/1986; y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, que establece para estas corporaciones un sistema de ordenación presupuestaria de gastos y recursos similar al del Estado.

### AYUNTAMIENTOS

Analizando los presupuestos iniciales que publica la Dirección General de Coordinación con las Haciendas territoriales (elaborados a partir de los publicados en los boletines oficiales), queda de manifiesto la evolución presupuestaria experimentada durante el período 1986-1990.

### INGRESOS

Los recursos fundamentales se obtienen mediante las transferencias corrientes, las tasas y los impuestos directos. Los dos primeros —correspondientes a operaciones corrientes— han experimentado durante el período un crecimiento del 65 por 100. Por otra parte, la enajenación de patrimonio se ha incrementado notablemente como medio de obtención de recursos. Han crecido también en el período examinado los ingresos por operaciones de carácter financiero; el crecimiento ha sido de un 143 por 100, lo que revela la política inversora seguida por muchos ayuntamientos, que han apelado para ello al crédito, preferentemente a corto plazo.

### GASTOS

En el aspecto económico, la evolución que se observa en los presupuestos iniciales de los ayuntamientos durante el período 1986-1990 muestra el crecimiento de las inversiones reales como el más destacado, dentro de las operaciones financieras. Esto evidencia el afán demostrado por cubrir sus déficit de equipamientos públicos.

Los gastos en inversiones reales crecen más que los de funcionamiento que tienden a reducir porcentualmente su significación dentro del conjunto de gastos no financieros. Se observa un destacado aumento de los pasivos financieros, que corresponde al aumento de la política de endeudamiento.

En el aspecto funcional de la estructura de gastos de los ayuntamientos, el crecimiento relativo más notable se observa en el grupo correspondiente a «Deuda y Transferencias», que aumenta un 112 por 100. Los gastos más importantes en cuantía (puesto que alcanzan un 34 por 100 del total), son los correspondientes al grupo «Vivienda y Bienestar Comunitario», que tienden a la construcción y conservación de vías públicas, servicios sanitarios, medios ambientales, suministros de agua, alumbrado, etc. El grupo que ocupa el segundo lugar en cuanto a crecimiento durante el período es de «Servicios Comunitarios y Sociales», a causa del deseo por parte de los ayuntamientos de elevar la calidad de vida de los ciudadanos, incrementando los servicios de carácter cultural y recreativo, puesto que en el grupo se incluyen los gastos destinados a instalaciones deportivas, festejos, parques y jardines, actividades culturales, etc. En cambio, el grupo «Servicios Económicos», cuya importancia es indudable, puesto que recoge las ayudas a la agricultura y la ganadería y los servicios de transporte urbano, muestra un escaso peso cuantitativo en el conjunto de los gastos.

## DIPUTACIONES

Se reconocen constitucionalmente como entidades locales formadas por la agrupación de municipios, constituyendo divisiones territoriales para el cumplimiento de las actividades del Estado. En el concepto de diputaciones provinciales cabe estudiar las de régimen común, las de régimen foral y los consejos y cabildos insulares, cada uno con sus características peculiares.

Sus competencias, enumeradas en la Ley 7/1985, corresponden a la necesidad de coordinar los servicios prestados por los ayuntamientos en el territorio de la provincia, facilitándoles asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, y atendiendo los servicios públicos intermunicipales. Para desarrollar su actuación en el aspecto económico cuentan con un instrumento que se aprueba anualmente: el Plan de Cooperación de Obras y Servicios.

## INGRESOS

Las diputaciones de régimen común obtienen aproximadamente el 80 por 100 de sus ingresos corrientes a través de las participaciones ordinarias y extraordinarias en los del Estado. Las tasas y contribuciones especiales suman aproximadamente un 10 por 100 de los ingresos. Las transferencias de capital procedentes del Estado y de las comunidades autónomas, alcanzan aproximadamente un 15 por 100 de los ingresos por operaciones no financieras. El único impuesto directo —el Recargo sobre Licencias

Fiscales, que alcanzaba un 5 por 100 de los ingresos corrientes— ha sido sustituido en la Ley 30/1988, reguladora de las Haciendas locales, por el Recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas.

Las diputaciones de régimen foral obtienen más de 90 por 100 de sus ingresos de los impuestos directos e indirectos. La especialidad de su régimen se basa en la disposición adicional primera de la Constitución y está contenida, por lo que se refiere a Navarra, en la Ley Orgánica 13 /1982, de Reintegración y Amejoramiento de su régimen foral, y en cuanto al País Vasco, en la Ley 12/1981. La particularidad de estos regímenes consiste en que las respectivas diputaciones forales gestionan los impuestos concertados y abonan un cupo al Estado, en concepto de cargas generales.

Los cabildos insulares tienen su principal fuente de ingresos en los arbitrios insulares a la entrada de mercancías y sobre artículos de lujo.

En cuanto al régimen de los Consejos Insulares de Baleares, es semejante al de las diputaciones de régimen común. Básicamente, sus ingresos han sido sustituidos por transferencias estatales en concepto de participación extraordinaria. La Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales, sustituyó el Recargo sobre Licencias Fiscales, por el Recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, incluyendo un sistema de participación en los ingresos del Estado.

## GASTOS

En la estructura económica de los gastos destacan las transferencias, que suponen casi la mitad del importe total de aquéllos. El 90 por 100 de estas transferencias corresponde a las que las diputaciones forales destinan al Estado, a la comunidad autónoma respectiva y a los ayuntamientos. A su vez, los Cabildos Insulares Canarios realizan transferencias a sus municipios, con arreglo a la participación que éstos tienen en el sistema de arbitrios. Después de las transferencias, la cifra más importante en el grupo de operaciones corrientes corresponde a los gastos de personal, seguidos en cuantía por las inversiones reales.

## *Comunidades autónomas*

A partir de 1977, se inició en España una política extremadamente dinámica dirigida al establecimiento de preautonomías en distintas regiones. Y la sanción a esta política fue dada por la Constitución de 1978, que vino a configurar un nuevo modelo territorial del Estado, al reconocer y garantizar en su artículo segundo el derecho a acceder a la autonomía de na-

cionalidades y regiones, dedicando posteriormente 16 artículos de su Título octavo al desarrollo de este derecho en sus aspectos fundamentales, cuadro 4.

El diseño constitucional, claramente aperturista, posibilitó a los entes autonómicos en el artículo 148 la asunción de una importante serie de competencias políticas, sociales, económicas y culturales, así como la posibilidad de regular en sus respectivas leyes estatutarias aquellas otras materias no atribuidas exclusivamente al Estado por el artículo 149 de la Constitución.

A favor de estos principios se ha producido en España un rápido proceso descentralizador, que transformó las anteriores regiones en 17 comunidades autonómicas en el período comprendido entre diciembre de 1978 y febrero de 1983. El proceso político seguido no ha sido el mismo en todos los casos, puesto que se inició desde situaciones socioeconómicas y territoriales muy diferentes. La propia Constitución determinó un camino dual de acceso a la autonomía en sus artículos 143 y 151. El primero de ellos, que establece el procedimiento ordinario de acceso, asigna la iniciativa del proceso autonómico a las diputaciones y a los organismos interinsulares, y a los dos tercios de los municipios de cada provincia o isla cuya población constituya la mayoría del censo electoral. El artículo 151 consiente directamente una capacidad de autogobierno mayor que la establecida por el anterior

**Cuadro 4.**—*Gasto consolidado total, sin carga financiera, de las Administraciones públicas durante los años 1980-1991, en porcentaje.*

Administraciones	Años					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Central	89,9	87,3	84,5	80,2	75,7	73,2
Autonómica	—	3,0	6,1	7,9	12,2	14,1
Local	10,1	9,7	9,4	11,9	12,1	12,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100

  

Administraciones	Años					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Central	72,6	71,3	67,3	66,4	66,2	65,5
Autonómica	14,6	16,2	19,3	19,8	20,5	21,1
Local	12,8	12,5	13,4	13,8	13,3	13,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

procedimiento, y a este sistema se acogieron las comunidades del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. El nivel competencial transferido a estas comunidades supera al de las restantes, puesto que se les atribuye los servicios de Educación y Seguridad Social, además del resto de competencias asignadas a las comunidades establecidas por el artículo 143. Por su parte, la comunidad Navarra se acogió a la disposición adicional primera de la Constitución, que permite la actualización del régimen foral. Esta comunidad, por su carácter uniprovincial, incorpora su Diputación Foral, lo que la diferencia de la del País Vasco y de las restantes comunidades pluriprovinciales, aunque disfruten del mismo nivel competencial.

El proceso autonómico en España se ha realizado en un ámbito de transformaciones políticas, institucionales y económicas, coincidiendo con una crisis económica generalizada y con la incorporación de nuestra Patria a la CEE. Ello ha obligado a la Administración central a llevar a cabo simultáneamente una doble cesión de competencias, a las comunidades autónomas y a la CEE, al tiempo que atendía las consecuencias de la crisis y los numerosos requerimientos sociales del nuevo Estado democrático.

#### ASPECTOS CARACTERÍSTICOS

Atendiendo a las características formales que las configuran es posible establecer el perfil distintivo de las 17 comunidades. Para ello, examinaremos los aspectos: constitucional, territorial, financiero, económico y político-social, cuadro 5, pp. 74-75.

#### CONSTITUCIONAL

Con arreglo a la primera opción elegida para el acceso a la autonomía se plantea una primera distinción, según se hubiere escogido el procedimiento señalado en el artículo 143 (que establece la asunción de competencias en dos fases), o bien corresponda la elección al procedimiento señalado en el artículo 151, que facilita directamente una mayor capacidad de autogobierno.

#### TERRITORIAL

En este aspecto pueden distinguirse las comunidades según comprendan una o varias provincias. Las uniprovinciales integran las antiguas diputaciones, con lo que han incrementado los recursos que directamente gestionan. En cambio, las pluriprovinciales mantienen las diputaciones de cada una de las provincias que forman la comunidad.

## FINANCIERO

El régimen de financiación puede ser el común o el de concierto. El primero, determinado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), comprendía dos períodos: transitorio y definitivo. Durante el primero, el Estado se comprometía a ceder a las comunidades los recursos precisos para costear los servicios que les hubiesen sido transferidos. A partir del año 1987, se inició el período definitivo, en el cual se distinguen tres modalidades de financiación: condicionada, incondicionada y propia.

La financiación condicionada se realiza mediante recursos cuyo destino está predeterminado. La incondicionada permite distribuir libremente los recursos (procedentes de la gestión de ciertos tributos estatales gestionados por la comunidad, por las tasas propias de los servicios transferidos y por la participación en los ingresos estatales). La financiación propia corresponde a recursos obtenidos por la propia comunidad, por recargo sobre tributos estatales, por gestión del propio patrimonio comunitario o procedentes de operaciones de endeudamiento.

En cuanto al régimen de financiación foral o de concierto, implica que la comunidad recauda la mayor parte de los tributos del Estado, entregando a

**Cuadro 5.**—*Características esenciales de las comunidades autónomas.*

Comunidades	Población (miles)	Kilómetros cuadrados	Renta por habitante
Asturias	1.121	10.564	604.634
Cantabria	523	5.289	680.944
Murcia	1.007	11.317	519.350
La Rioja	260	5.034	698.057
Madrid	4.731	7.995	887.536
Andalucía	6.832	87.278	460.446
Cataluña	5.936	31.930	790.883
Valencia	3.732	23.305	670.657
Canarias	1.443	7.273	552.929
Galicia	2.843	29.434	500.622
Aragón	1.184	47.679	683.381
Baleares	681	5.014	867.997
Castilla y León	2.583	94.147	560.670
Castilla-La Mancha	1.676	79.226	471.735
Extremadura	1.086	41.602	415.976
Navarra	515	10.421	690.401
País Vasco	2.135	7.261	693.998



éste, como aportación a las cargas comunes, una parte de aquéllos, previamente concertada.

### ECONÓMICO

El artículo 148 de la Constitución relaciona en 22 apartados las materias cuya competencia podría ser asumida por las comunidades autónomas durante los cinco primeros años, si bien, transcurridos éstos y mediante reforma estatutaria sancionada por ley orgánica, podrán ampliar tales competencias: por delegación; por transferencia por parte del Estado de alguna de sus atribuciones exclusivas que por su naturaleza sean susceptibles de ello (artículo 150); o por la asunción estatutaria de competencias que no estén comprendidas en el artículo 149, como de atribución exclusiva del Estado.

Las características económicas distintivas de las comunidades pueden apreciarse examinando su respectiva capacidad de actuación con respecto a la infraestructura económica fundamental de la región, y sobre los principales sectores y agentes económicos, tanto públicos como privados. La capacidad puede ser normativa y ejecutiva o solamente ejecutiva. En algunos casos no existe capacidad.

**Cuadro 5.—(Continuación).**

Comunidades	Norma constitucional			Régimen		Provincias		Competencias		
	143	151	Ad. 1	Común	Foral	Una	Varias	Com.	Sanidad	Educ.
Asturias	X			X		X			X	
Cantabria	X			X		X			X	
Murcia	X			X		X			X	
La Rioja	X			X		X			X	
Madrid	X			X		X				
Andalucía		X		X			X		X	X
Cataluña		X		X			X		X	X
Valencia	X			X			X		X	X
Canarias	X			X			X			X
Galicia		X		X			X		X	X
Aragón	X			X			X		X	
Baleares	X			X			X		X	
Castilla y León	X			X			X		X	
Castilla-La Mancha	X			X			X		X	
Extremadura		X		X			X		X	
Navarra			X		X	X				
País Vasco		X			X		X			

Otro elemento distintivo puede obtenerse atendiendo a los propósitos fundamentales de actuación que las comunidades expresan en sus respectivos Estatutos. Estos propósitos son sólo declaraciones de principios; en su mayoría objetivos generales de política económica. Su expresión carece de homogeneidad, existiendo incluso una comunidad —Navarra— que no los formula.

Sin embargo, su expresión estatutaria puede ser útil para deducir las necesidades y los problemas más acuciantes que cada comunidad tiene planteados, lo cual caracteriza su grado de desarrollo económico. Siguiendo el criterio expuesto por Serrano Sanz (4), conviene distinguir: las finalidades principales significadas, los objetivos que habrán de ser logrados para alcanzarlas, y las etapas que tales objetivos exigen cubrir.

#### EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA

La evolución de los presupuestos de las comunidades autónomas ha seguido, desde su iniciación, una trayectoria de crecimiento ininterrumpido, como puede observarse examinando los presupuestos consolidados de las comunidades de régimen común durante el período 1986-1991.

En el primero de los ejercicios considerados —anterior a la entrada en vigor del sistema definitivo de financiación— la suma total de los presupuestos en las comunidades mencionadas era de 1.771.149 millones de pesetas. En 1991 se elevó a 4.890.502 millones, cantidad que triplica la cifra anterior. Particularmente, los gastos cifrados por las comunidades de Extremadura y Valencia superaban en más de tres veces los consignados en el primero de los ejercicios.

El aumento de los gastos presupuestarios se debe principalmente al proceso de asunción de nuevas competencias, que llevan asociadas un importante volumen de recursos, cuadro 6.

Es preciso tener en cuenta una salvedad respecto al significado de las cifras globales presupuestadas para cada comunidad, si se pretende relacionarlas con la capacidad real de gestión que representan; las comunidades de Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana, recogen en sus presupuestos como «Transferencias por Recursos Locales Ajenos», los recursos asignados a sus respectivas corporaciones locales

---

(4) Serrano Sanz, J. M.: «La intervención económica en el Estado de las Autonomías» *España, Economía*, 1989.

por el Estado en concepto de participación en los ingresos de éste. Es de notar que las comunidades llevan a cabo una intermediación entre la Administración central del Estado y las corporaciones locales. La distribución de recursos entre cada municipio y diputación provincial se halla establecida por el Estado. Por tal motivo, las transferencias a que nos referimos, pese a figurar en los presupuestos comunitarios, no pueden estimarse en puridad como recursos gestionados por las comunidades autónomas, cuadro 7, p. 78.

No obstante la salvedad mencionada, el crecimiento de la suficiencia financiera y de la capacidad gestora de las comunidades ha sido notable, merced al denominado Sistema Definitivo de Financiación, lo que se refleja en el progresivo aumento de sus partidas presupuestarias.

### SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Quando se trata de analizar la situación de las comunidades autónomas y las perspectivas que dentro del conjunto de la economía española y europea presenta cada una de ellas, tropezamos con un obstáculo no fácil de salvar: la carencia de información oficial actualizada y disponible que permita obtener los datos necesarios para el estudio. Tal información suele

**Cuadro 6.**—Evolución de presupuesto consolidados en las comunidades de régimen común durante el período 1985-1991, en millones de pesetas.

Comunidades	Años						Porcentaje 1986/1991
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
Andalucía	529,6	672,7	799,9	1.029,8	1.215,8	1.348,9	2,55
Aragón	33,1	40,4	48,6	53,3	60,4	84,8	2,56
Asturias	35,4	42,0	49,3	55,5	66,6	79,8	2,25
Baleares	12,0	15,7	16,5	20,2	24,9	31,6	2,62
Canarias	80,1	102,3	123,9	164,7	193,9	219,3	2,74
Cantabria	23,1	25,8	32,5	41,5	50,0	50,4	2,18
Castilla y León	61,3	72,8	90,1	122,3	150,4	162,9	2,66
Castilla-La Mancha	49,6	72,4	89,2	110,6	125,5	147,7	2,97
Cataluña	451,1	512,0	704,2	864,8	1.064,6	1.211,2	2,68
Extremadura	33,2	41,2	47,8	65,5	85,5	100,1	3,01
Galicia	137,0	194,3	235,7	282,8	354,5	388,1	2,83
Madrid	116,2	146,5	185,0	224,1	298,6	331,7	2,85
Murcia	30,9	33,3	39,2	51,3	63,3	67,3	2,17
La Rioja	10,0	12,0	14,9	17,7	23,3	25,4	2,54
Valencia	167,7	214,3	374,7	460,4	557,8	640,7	3,82
<b>TOTAL</b>	<b>1.770,3</b>	<b>2.197,7</b>	<b>2.851,5</b>	<b>3.564,5</b>	<b>4.335,1</b>	<b>4.889,9</b>	<b>2,76</b>

ofrecerse con un considerable retraso, es insuficiente y fragmentaria y carece de homogeneidad, pese al desigual esfuerzo que las distintas comunidades realizan en este sentido.

## CRECIMIENTO ECONÓMICO

Si nos atenemos a la situación existente al finalizar 1991, cabe destacar que, con relación a 1990, el crecimiento del PIB español en términos reales fue del 2,5 por 100. Pese a lo reducido de esta cifra hay que constatar que significa un adelanto positivo registrado en todas las comunidades. Pero no es menos cierto que el ritmo de crecimiento económico ha disminuido sensiblemente con respecto al obtenido en 1990, que fue de un 3,7 por 100.

El crecimiento observado ha sido distinto en las 17 comunidades. De acuerdo con los estudios realizados por FIES, el País Vasco, Castilla-La

**Cuadro 7.**—Evolución de presupuestos iniciales consolidados de las comunidades, por capítulos económicos, durante el período 1986-1991 en miles de millones.

Capítulos	Años					Porcentaje 1986/1990
	1986	1987	1988	1989	1990	
I. Personal	774,0	880,9	1.137,8	1.368,4	1.612,5	20,27
II. Bienes corrientes y servicios	222,0	247,1	347,5	416,8	487,0	22,17
III. Gastos financieros	33,7	43,4	57,4	77,3	108,7	34,00
IV. Transferencias corrientes	338,6	433,2	544,7	671,2	825,2	24,96
<i>Total operaciones corrientes</i>	1.368,3	1.604,6	2.087,4	2.533,7	3.033,4	25,35
VI. Inversiones reales	366,6	441,8	545,3	736,4	926,5	26,19
VII. Transferencias de capital	126,3	159,3	226,9	311,3	402,4	33,74
<i>Total operaciones de capital</i>	492,9	601,0	772,2	1.047,7	1.328,9	29,96
<i>Total operaciones no financieras</i>	1.861,3	2.205,6	2.859,6	3.581,5	4.362,3	27,65
VIII. Activos financieros	20,4	23,4	34,2	31,5	51,1	28,93
IX. Pasivos financieros	16,3	18,9	20,3	37,7	53,2	37,48
<i>Total operaciones financieras</i>	37,7	42,3	54,5	69,2	104,3	33,20
<b>TOTAL</b>	1.898,0	2.247,9	2.914,1	3.650,7	4.466,6	28,73

Mancha, Galicia, Castilla y León, Asturias y Canarias han experimentado un crecimiento inferior al de la media nacional. El crecimiento de la comunidad de Madrid ha igualado prácticamente la media de España. Y las comunidades de Navarra, Murcia, Cataluña, Valencia, Extremadura, Aragón, La Rioja, Andalucía y Cantabria crecieron por encima de la media nacional.

Las comunidades de Castilla y León y Castilla-La Mancha obtuvieron en 1991 un crecimiento del 2 y del 2,2 por 100, respectivamente, lo que las sitúa por debajo del 2,5 por 100 calculado como media nacional. La causa fundamental de la disminución de su PIB puede hallarse en las deficientes cosechas obtenidas en las extensas zonas de secano.

El País Vasco, pese al crecimiento del sector de la construcción, presentó en 1991 un crecimiento del 2,3 por 100, inferior a la media nacional y muy por debajo del logrado en 1990 que fue de un 3,5 por 100. La causa, el considerable decrecimiento de los sectores agrícola y pesquero.

La disminución de crecimiento más notable en 1991 la presentó la comunidad de Asturias, cuyo PIB sólo alcanzó un 1,7 por 100. El motivo hay que buscarlo en los graves problemas padecidos por el sector industrial, con el consiguiente quebranto en la economía general del Principado.

La comunidad de Madrid ofreció en 1991 un crecimiento del 2,5 por 100, igual al de la media española, pero conviene recordar que el año anterior se hallaba entre las de más destacado crecimiento (un 4,1 por 100 frente al 3,7 por 100 de media nacional). En esta comunidad —como en otras— la disminución del crecimiento ha sido contenida por el sector de la construcción, ya que la producción industrial y los servicios crecieron en 1991 tan sólo un 1,3 y un 2,5 por 100, respectivamente.

La comunidad de Cantabria experimentó en 1991 un crecimiento del 2,6 por 100, ligeramente superior a la media nacional. La debilidad de sus sectores económicos primarios ha sido compensada por el crecimiento del sector de la construcción (6 por 100) y el de los servicios (3,3 por 100).

La comunidad Extremeña, pese a padecer el mismo inconveniente climatológico que Castilla-La Mancha, con la consiguiente repercusión negativa en el sector agrícola, pudo compensar su tasa de crecimiento global merced al incremento en un 7,3 por 100 de su producción eléctrica y por el experimentado en el sector de la construcción.

Otras comunidades experimentaron en 1991 crecimiento superior al de la media nacional. Así, La Rioja, con un 2,7 por 100; Cataluña y Valencia, con un 2,8 por 100; Murcia, con un 2,9 por 100, y Navarra con un 3 por 100.

En resumen: los datos expuestos ponen de relieve una fuerte desaceleración del crecimiento en 1991 con relación a los años anteriores. El crecimiento en el bienio 1990-1991 ha sido de un 6,3 por 100, equivalente a una tasa anual acumulada del 3,1 por 100. En cambio, en el cuatrienio anterior la tasa fue del 19 por 100, equivalente a un 4,7 por 100 anual. Los análisis realizados por FIES revelan que las zonas de mayor nivel de producción corresponden a las costas mediterráneas y andaluzas y las comunidades del valle del Ebro. Estas zonas pueden estimarse actualmente como las que presentan una vitalidad económica mayor, cuadro 8.

### SECTORES DESTACADOS

Un examen panorámico del desarrollo sectorial revela que los sectores que más han aportado al desarrollo económico han sido el de la construcción y

**Cuadro 8.—Situación comparativa del PIB en las comunidades autónomas en 1991.**

Comunidades	PIB						
	Población (miles)	Total (miles de millones)	Porcentaje en el nacional	Por habitante			
				Total (miles)	Porcentaje s/media nacional	Porcentaje s/media CEE)	Diferencia CEE
Andalucía	6.983	7.034	12,53	1.020	70,39	55,75	-44,25
Aragón	1.181	1.870	3,33	1.583	109,22	86,50	-13,50
Asturias	1.100	1.380	2,46	1.254	86,53	68,53	-31,47
Baleares	703	1.397	2,49	1.988	137,17	108,64	8,64
Canarias	1.463	2.065	3,68	1.411	97,32	77,08	-22,92
Cantabria	527	689	1,23	1.306	90,14	71,39	-28,61
Castilla-La Mancha	1.663	1.901	3,39	1.143	78,84	62,44	-37,56
Castilla y León	2.558	3.213	5,72	1.256	86,64	68,62	-31,38
Cataluña	6.088	11.397	20,29	1.872	129,14	102,28	2,28
Valencia	3.831	5.864	10,44	1.530	105,58	83,62	-16,38
Extremadura	1.060	991	1,77	993	64,52	51,10	-48,90
Galicia	2.771	3.200	5,70	1.155	79,66	63,09	-36,91
Madrid	4.964	9.340	16,63	1.881	129,78	102,79	2,79
Murcia	1.033	1.247	2,22	1.201	82,84	65,61	-34,39
Navarra	518	836	1,49	1.613	111,26	88,12	-11,88
País Vasco	2.106	3.313	5,90	1.573	108,54	85,96	-14,04
La Rioja	263	408	0,73	1.548	106,76	84,55	-15,45
TOTAL	38.812	56.145	100,00	1.450	100,00	79,20	-20,80

el de los servicios. En cambio, los sectores agrícola, pesquero e industrial han tenido una participación muy escasa en el crecimiento del PIB de las distintas comunidades. Ello revela una inquietante tendencia económica que sería preciso corregir.

### *PRODUCCIÓN POR HABITANTE*

La media nacional de producción por habitante, estimada en porcentaje, fue superada en 1991 por ocho comunidades: Baleares (137,17); Madrid (129,78); Cataluña (129,14); Navarra (111,26); Aragón (109,22); País Vasco (108,54); La Rioja (106,76); Comunidad Valenciana (105,78). Pese al incremento de sus niveles anteriores, Extremadura (64,52) y Andalucía (70,39), continuaron siendo las menos productivas en 1991.

En cuanto a la renta familiar disponible, los informes del FIES revelan que las diferencias entre las regiones consideradas como ricas y las que por su menor grado de desarrollo económico se estiman como pobres, se están reduciendo. Esta medida del bienestar, integrado por lo percibido en salarios líquidos y en prestaciones sociales, puede estimarse un indicador óptimo. La corrección de las desigualdades de riqueza produce un efecto beneficioso que se trata de lograr mediante las medidas de redistribución llevadas a cabo por el Estado, que dedica una parte de las cantidades obtenidas de las regiones más ricas por impuestos y cuotas sociales a favorecer las prestaciones en las restantes zonas.

### *ESTIMACIÓN GENERAL RESPECTO A LA CEE*

Conforme a los datos obtenidos por el FIES, en el período comprendido entre 1989-1991 el conjunto de la economía española ha mejorado la posición relativa de su PIB en 2,3 puntos porcentuales frente a la media de la CEE. Esto supone que el nivel medio relativo de nuestro PIB por habitante ha mejorado con respecto a la media comunitaria en todas las regiones autonómicas españolas, con la sola excepción de Canarias, que ha padecido una fuerte crisis en su sector turístico.

Para considerar la situación relativa que ocupan nuestras comunidades autónomas con relación a la media que en PIB por habitante presentan los países de la CEE, podemos estudiarlas en cuatro grupos que ofrecen características de desarrollo semejantes.

Grupo primero, del conjunto general de comunidades destacan Baleares, Madrid y Cataluña, que han logrado alcanzar y superar la media de la CEE en términos de PIB por habitante. En consecuencia, puede estimarse que el

nivel europeo ha sido alcanzado por estas comunidades, que representan un 30 por 100 de la población española y el 40 por 100 del PIB nacional. Destaca Baleares, que supera en un 10 por 100 la media europea. Madrid y Cataluña la sobrepasan en un 2 por 100 aproximadamente.

Grupo segundo, formado por las comunidades de Aragón, Navarra, País Vasco, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Estas comunidades representan el 20 por 100 de la población de España y el 22 por 100 de su PIB. Su posición relativa con relación a la media comunitaria europea, se sitúa entre el 88,1 y el 83,6 por 100.

Grupo tercero, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Asturias, Murcia, Galicia y Castilla-La Mancha, representan el 29 por 100 de la población española y su aportación al PIB nacional es del 24 por 100. Con respecto a la media de la CEE, están por debajo del 80 por 100 y por encima del 60 por 100. El grupo oscila entre el 77,1 por 100 de Canarias y el 62,4 por 100 de Castilla-La Mancha.

Grupo cuarto, formado por las comunidades de Extremadura y Andalucía. Son las de menor nivel de desarrollo productivo con respecto a la media europea, alcanzando solamente el 55,8 por 100 y el 51,1 por 100, respectivamente. Estas dos comunidades representan algo más del 20 por 100 de la población total de España y su aportación conjunta al PIB nacional es de un 14 por 100.

En resumen: la mitad de la población española ofrece una producción media por habitante ligeramente superior al 80 por 100 de la media de los de la CEE y aporta el 62 por 100 del PIB nacional. La otra mitad de la población española se halla a un nivel inferior al 70 por 100 de la producción media por habitante en el conjunto de países de la CEE, y su aportación al PIB nacional es tan sólo del 38 por 100. Y aunque, como hemos señalado, tres comunidades incluidas en el primer grupo hayan alcanzado e incluso superado ligeramente el promedio europeo, hay que tener presente que existen regiones en Europa cuyo PIB por habitante es destacadamente superior al de aquéllas. Regiones tales como Hamburgo, en Alemania, y Leide y Groningen en Holanda, obtienen un PIB por habitante superior en 180 por 100 al de la media europea comunitaria. Y en cambio, la comunidad española más desarrollada, ocupa en el escalafón europeo un lugar posterior al 40.

Consideradas de modo general, las perspectivas económicas que nuestras comunidades autónomas presentan no resultan ciertamente alentadoras, sobre todo si las contemplamos desde la óptica de la integración de España.



con el conjunto europeo. Durante la época de mayor crecimiento expansivo —en los años 1985-1990— el crecimiento del PIB por habitante sólo pudo superar en tasa acumulativa del 1,33 por 100 al de la media comunitaria. En las circunstancias actuales y en las previsibles a medio plazo no podemos esperar conseguir un crecimiento que supere en un 0,7 por 100 a la media obtenida por los países de la CEE. Lo que supone que, hasta la tercera década del próximo siglo, no nos sería posible alcanzar la tasa de crecimiento medio comunitario.

## **El gasto en defensa**

### *Características*

Un análisis elemental del gasto de defensa pone de manifiesto las siguientes características:

- Es un gasto público monopolizado por el Estado.
- No ofrece contrapartida de ingresos económicos directos, sin que ello implique que su carácter sea exclusivamente consuntivo o improductivo, puesto que devuelve o entrega a la sociedad en determinados valores la contraprestación de lo recibido.

La síntesis de esos valores la revela el artículo octavo de la Constitución al tratar de la función encomendada a las Fuerzas Armadas: garantizar la soberanía del Estado, la independencia de la Patria y su integridad territorial, y mantener el orden constitucional en el que se funda la convivencia y sin el cual no sería posible la vida social de los ciudadanos.

De estas misiones se desprende la existencia de contraprestaciones que los gastos destinados a la defensa y particularmente a las Fuerzas Armadas devuelven a la nación y que son, entre otros:

- El mantenimiento del orden y de la paz, imprescindibles para alcanzar el bienestar y el desarrollo económico.
- La educación social de los ciudadanos, al enseñarles, con los conocimientos necesarios para afrontar una eventual coyuntura de defensa de la Patria, a trabajar y vivir en comunidad, exaltando la solidaridad, el espíritu de sacrificio y el respeto a la autoridad, fundamentales para la convivencia y el progreso en cualquier tipo de régimen político. Y enseñando y practicando el sentimiento de fraternidad nacional, puesto que en los Ejércitos no se distingue al soldado por su nacimiento o por su posición económica o social: todos reciben el mismo trato, visten de igual modo, realizan los mismos servicios y se obligan en la misma medida al pronunciar el mismo juramento.

Conviene también considerar que las necesidades de la organización castrense que motivan la parte más considerable del gasto de defensa han constituido siempre un poderoso estímulo para el desarrollo nacional. Mateo Orsolini (5) lo resalta exactamente al comentar la actividad del Ejército argentino en la segunda mitad del siglo pasado:

«Formó conductores, tácticos, estadistas, historiadores, gobernantes de lejanos territorios. Fundó colonias y escuelas, trazó caminos y líneas telegráficas, construyó puentes, albergó misiones científicas, se ocupó de la cartografía, plantó, sembró y cosechó...».

Y hay que decir que, estas actividades de los ejércitos y otras que sería prolijo detallar —realizadas además con medios económicos sumamente limitados— tuvimos ocasión de vivirlas en época no demasiado lejana quienes permanecemos destinados en los antiguos territorios del África Occidental Española (denominados más tarde provincias de Ifni y Sáhara). En ellos, nuestras Fuerzas Armadas desarrollaron una labor administrativa, cultural, sanitaria, urbanística y jurídica, que no se habrá olvidado aún por las gentes de aquellas lejanas tierras, tan desconocidas para la mayor parte de los españoles como recordadas por quienes dejaron en ellas los años más intensos e ilusionados de su quehacer profesional.

Puede observarse en las naciones menos desarrolladas la utilización constante de los elementos técnicos de los ejércitos para realizar trabajos civiles. Y en los países de mayor nivel de desarrollo las demandas de gasto con destino a la defensa representan un estímulo expansivo para la industria y la investigación, como acertadamente señala Kurt Lang (6). Existe una vinculación importante entre necesidades militares e investigación y desarrollo científico. Esta vinculación interrelaciona tres factores: requerimientos-tecnología-recursos. El primero y el último de ellos operan en función de las necesidades estratégicas de la defensa y, como indica Ashire (7), la apreciación de ambos estimula el factor intermedio. Y es innegable que los avances gigantescos de la tecnología contemporánea —energía nuclear, tecnología del espacio y de las comunicaciones, etc.— se derivan de investigaciones propiciadas mediante gastos de defensa que, en el caso norteamericano, cuyo pragmatismo presupuestario es notorio, ha dedicado durante mucho tiempo el 75 por 100 de sus gastos de investigación y desarrollo al Departamento de Defensa (45 por 100) y a

---

(5) Orsolini, M.: *Ejército argentino y crecimiento nacional*. Buenos Aires, 1965

(6) Lang, K.: *Military Sociology*.

(7) Ashire, David M.: *Grand Strategy Reconstructed*.

organismos directamente relacionados con él, como la NASA (2 por 100) y la Comisión de Energía Atómica (9 por 100).

Otra consideración relativa a la rentabilidad que los gastos de defensa ofrecen a la sociedad, es la referente a su proyección política, susceptible, en ocasiones, de una provechosa explotación. Cabe citar a este respecto el estudio de Gibney y Feldman (8), sobre la utilización propagandística que la anterior Unión Soviética llevó a cabo a través del éxito conseguido por el *Sputnik*, mediante la cual creó en muchos países la impresión de su superioridad aeroespacial, haciendo olvidar la sangrienta intervención soviética en Hungría y dificultando la política norteamericana en Hispanoamérica, particularmente en Cuba. Y efectos análogos lograron Estados Unidos mediante la explotación propagandística de la eficacia operativa de los submarinos atómicos *Polaris*, uno de los más importantes avances en la historia de la investigación naval.

### *Justificación y eficacia*

Cuando el hombre, en los albores de la humanidad, comienza a tomar conciencia de sí mismo como unidad o como parte de un grupo social, se enfrenta a los dos grandes problemas existenciales que su propia naturaleza le plantea: su inteligencia comienza a formularle interrogantes trascendentes, y el cuerpo en el que habita le exige protección y cuidados. Pues bien, desde el principio de los tiempos estos dos problemas sólo han podido obtener respuesta mediante dos recursos: la concepción religiosa y el ejercicio de la defensa.

Establecer una defensa que los demás puedan advertir fuerte y bien organizada, supone casi siempre la mejor protección, evitando el conflicto. Esto puede comprobarse incluso observando el comportamiento de individuos ínfimos de la escala zoológica. Para sustentar este criterio podemos acudir al pensamiento de uno de nuestros más geniales pensadores:

«Todo ejército —aseguraba Ortega y Gasset— ha impedido más batallas de las que ha dado». Y agregaba: «La fuerza de las armas es fuerza espiritual. El influjo de las armas, bien analizado, manifiesta, como todo lo espiritual, su carácter eminentemente persuasivo». Y terminaba asegurando: «El estado de perpetua guerra en que viven los pueblos salvajes se debe a su incapacidad para formar un Ejército y con él una respetable y prestigiosa organización nacional» (9).

---

(8) Gibney y Feldman: *The reluctant spacefarers*, 1966.

(9) Ortega y Gasset, J.: *España invertebrada*.

En consecuencia, la medida de la eficacia de los gastos de defensa nos la ofrece, no la posibilidad de obtener la victoria en eventuales conflictos, sino el mantener un sistema defensivo que sea capaz de evitarlos por el efecto disuasorio que produzca.

### *Estimación económica*

El pensamiento económico tradicional ha mostrado casi siempre un claro recelo respecto al elevado coste de oportunidad de los recursos asignados a la defensa militar. La progresiva carrera armamentista que se inició terminada la Segunda Guerra Mundial y que sólo ha sido frenada hace poco más de un año; los elevadísimos costes que imponía, dieron lugar a numerosos estudios llevados a cabo por las Naciones Unidas y por diversos institutos especializados, que han puesto de manifiesto que el crecimiento permanente de los gastos militares no sólo ha tenido lugar en los países altamente industrializados, sino también en aquéllos que por su escaso nivel de desarrollo deben procurar aumentar considerablemente su crecimiento, para mejorar el nivel de bienestar de sus habitantes.

En el caso de los países en vías de desarrollo, se ha considerado que el crecimiento del sector militar provocaba una disminución del crecimiento económico. No faltan, sin embargo, teorías que mantienen la existencia de una correlación positiva entre el PIB que los países en desarrollo económico dedican a gastos de defensa y el crecimiento del PIB de los restantes sectores económicos. En esta posición cabe citar el trabajo de análisis económico y estadístico de Benoit (10), realizado sobre una muestra de 44 países en vía de desarrollo, durante el período 1950-1965.

En su estudio mantiene que la proporción media del PIB asignada al gasto militar ofrecía una correlación favorable con el crecimiento económico de los países estudiados. Según su teoría, los gastos dedicados a los programas de defensa introducen en la economía factores positivos, como sucede en el caso de la mano de obra no cualificada que, tras su paso por las Fuerzas Armadas, ven perfeccionadas una serie de cualidades importantes para los sectores civiles de la economía: disciplina laboral, puntualidad, capacidad de observación, manejo y cuidado de máquinas y vehículos, etc.

Por otra parte, los gastos de defensa se utilizan en importante medida en la creación de elementos de infraestructura que son también aprovechables para usos no militares, tales como sistemas de comunicación, carreteras, puertos, aeródromos, etc. Y lo mismo cabe decir respecto de una serie de

---

(10) Benoit, E.: *Defence and Economic Growth in Developing Countries*.

actividades que las Fuerzas Armadas llevan a cabo y que son de utilización directa por los sectores civiles: trabajos cartográficos, estudios meteorológicos e hidrológicos, etc. Otra aportación económica importante es su colaboración en la defensa civil, particularmente en circunstancias catastróficas (inundaciones, incendios, etc.).

Sin embargo, los estudios de Benoit no dejan de estimar también circunstancias o efectos negativos producidos por la inversión en gastos militares. Esencialmente, pueden reducirse a tres: el de inversión, el de productividad, y el de traslación de renta.

El «efecto inversión» se produce cuando los recursos atribuidos a la defensa militar no se utilizan en inversiones y la reducción de éstas produce un efecto negativo sobre el crecimiento económico. La intensidad de este efecto está en función de dos factores: la medida en que son desviados recursos que pudieran haber sido aplicados a la inversión productiva, y el grado en que una reducción de la inversión repercute sobre la relación marginal capital-producto.

El «efecto productividad» se funda en el criterio de que el sector público en general —incluido el de defensa—, sólo obtiene una productividad muy reducida. De modo que, cuanto más se amplíe un sector público —defensa en este caso— se produce una ampliación correlativa del ámbito sectorial que menos contribuye al crecimiento de la economía.

En cuanto al «efecto de traslación», se origina al trasladar una parte del PIB para gastos militares, y que, indirectamente, esta desviación provoca una reducción del producto que podrían obtener los sectores civiles de la economía.

Del conjunto de sus especulaciones Benoit deducía una consecuencia: la necesidad de que los países en vías de desarrollo, que mantienen generalmente separados el planeamiento de la defensa y el de la economía general, integrasen ambos en una sola y coordinada planificación.

En oposición a las teorías de Benoit, un análisis ecométrico realizado por Saadet Deger (11), utilizando el método *cross-section* para una muestra de 50 países, con series temporales para el período 1968-1973, mantiene que el aumento del gasto militar de defensa produce una disminución del ahorro-renta, lo que a su vez, al disminuir la inversión productiva, provoca una disminución del crecimiento. Por ello, estima absolutamente negativos los aumentos de gasto en defensa, coincidiendo

---

(11) Saadet D.: *Investment Defence and Growth in Les Developed Countries*, 1981.

en su criterio con un informe de las Naciones Unidas de 1977, en el que se mostraba la preocupación por el incremento de los gastos dedicados al armamento en las naciones en vías de desarrollo, estimando que superaba las posibilidades de sus limitados recursos, insuficientes para atender las demandas urgentes económico sociales.

Hasta la reciente detención de la carrera armamentística, las importaciones de armas por los países en desarrollo han seguido una alarmante progresión, de la que puede dar idea el hecho de que en 1950 ningún país del Tercer Mundo disponía de misiles ni de aviones supersónicos y sólo uno de ellos poseía vehículos acorazados. Pues bien, en la década de los años ochenta, los datos extraídos de revistas especializadas revelan que 50 países en desarrollo contaban ya con reactores supersónicos y de ellos, 17, con *Mirage* 3 y 5 de la última generación, y otros 16 con F-5. En cuanto a vehículos acorazados pesados, los poseían ya 82 países en desarrollo; 42 tenían en su arsenal diversos tipos de misiles; y 67 contaban con buques de guerra modernos. Estos datos corresponden a las cifras de exportación de armamento de los países desarrollados —Estados Unidos, Francia, Italia y Alemania— que, mediante estas ventajas cubrían los elevados gastos dedicados a la investigación y desarrollo de modernos sistemas de armas, asegurando al propio tiempo los niveles de su producción y del empleo y el equilibrio de su balanza de pagos.

Entre los diversos estudios dedicados a establecer la repercusión de los gastos de defensa en el crecimiento económico, cabe citar particularmente el informe de Inga Thorsson, secretaria de Estado adjunta en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia (12). En el informe se examinan detenidamente los gastos militares, la carrera de armamentos y sus consecuencias y la relación entre armamento y seguridad, concluyendo con unas propuestas para dedicar a inversiones de desarrollo los recursos detraídos de la defensa militar. De este informe —que refuta las tesis de Bonoit— se deducen, entre otros, los extremos siguientes:

- El incremento de los gastos militares provoca reducciones en la tasa de crecimiento económico y en la inversión, además de aumentar la carga fiscal.
- Para un país en vía de desarrollo que importa armamento, el coste invertido es sólo inicial, acarreado deudas económicas y políticas cuyo coste supera ampliamente los costes posteriores de utilización y mantenimiento del material adquirido.

---

(12) Thorsson, I.: *Estudio de la relación entre desarme y desarrollo*. (Doc. A/36/356 del 5 de octubre, 1981. Asamblea General Naciones Unidas).

En resumen; cabe decir que en las circunstancias actuales (desaparecida la amenaza que representaba el enfrentamiento Este-Oeste, y sin dejar de considerar el conflicto centroeuropeo, las tensiones que pueden surgir del continente africano y del Oriente Medio y la gran incógnita representada por la China continental) la disminución de los gastos militares de defensa en favor de inversiones más directamente productoras de desarrollo y bienestar social, es una cuestión que requiere, cada vez con mayor exigencia, la atención de los economistas, al objeto de racionalizar en la más óptima proporción la distribución de los recursos presupuestarios, siempre insuficientes —incluso en los países de mayor potencia económica— para satisfacer las necesidades de la sociedad.

### *Estimación social*

La aceptación social de un gasto sólo se obtiene cuando hay un convencimiento general de su necesidad. En este sentido, esfuerzo reconocer que la estimación social del gasto militar no goza en España, como en otros países, de un reconocimiento generalizado. Ello se debe a diversas causas: a la incomprensión de la institución militar, al desconocimiento de la misión que corresponde a las Fuerzas Armadas, y a un antimilitarismo inducido —que comentamos en un trabajo anterior— que utiliza las dos circunstancias expuestas para estimular la oposición a los gastos de defensa.

La incomprensión de las instituciones militares y de sus miembros, por parte de sectores del estamento civil, se origina por las características peculiares de las Fuerzas Armadas, formadas por hombres que voluntariamente se someten, desde su juventud, a una sujeción permanente y a unas limitaciones que no padecen el resto de sus compatriotas. Baste considerar que, el militar, no tiene la libertad de vivir en el lugar que le plazca, ni vestir conforme a su gusto, ni pertenecer a una organización política o sindical, ni siquiera manifestar públicamente sus opiniones, como lo pueden hacer sus conciudadanos. Su condición profesional le obliga a renunciar a una serie importante de libertades, que los demás disfrutan. Como advertía Charles de Gaulle (13):

«La sola palabra de un jefe les hará levantarse, marchar, comer, sufrir la intemperie, privarse del sueño o de los alimentos. Una orden bastará para detenerles en un punto o llevarles a otro, separarles de sus familias o apartarles de sus intereses. Son hombres que no disponen de la propia vida».

---

(13) De Gaulle, Ch.: *El filo de la espada*.

Y todos estos sacrificios los realizan con la naturalidad y el desprendimiento de quien ha hecho culto del honor, de la disciplina, del espíritu de sacrificio y del sentimiento del deber, ante los cuales están siempre dispuestos a entregar su vida.

Pues bien; precisamente en estas exigentes características radica la incomprensión que padecen las instituciones militares. Para una gran mayoría del estamento civil, el mundo militar es un mundo distinto. Un conocido proverbio inglés lo refleja: «Hay tres modos de hacer las cosas: hacerlas bien, hacerlas mal y hacerlas al modo militar» (14). Acertadamente, señalaba el general Díez-Alegría que, en el aspecto social, el militar suele tropezar con una incomprensión total de sus problemas.

En la sociedad actual, inmersa en unas ideas hedonistas, que exaltan los valores materiales e ignoran e incluso desprecian los de orden moral y espiritual, la apreciación social de lo castrense y por ende la necesidad del gasto militar de defensa, desciende inexorablemente. Se desconoce lo que la defensa representa, como ineludible necesidad nacional y la misma ignorancia afecta al papel que los Ejércitos desempeñan, por lo que no se entienden sus razones ni se comparten sus inquietudes.

Y sin embargo, la mayor parte de los ciudadanos en un momento de su vida pasan por las filas de las Fuerzas Armadas. Pero el soldado de reemplazo, por lo general, termina su período de servicio sin llegar a conocer verdaderamente la institución en la que temporalmente ha permanecido, ni la trascendente misión que desempeña. Todo su complejo mecanismo suele ser resumidamente enjuiciado a través del recuerdo de experiencias epidérmicas, relativas, casi siempre, al trato recibido de los mandos de menor graduación con los que convivió más directamente. Y desdichadamente, los fallos individuales, los comportamientos a veces inconvenientes —inevitables en cualquier institución humana— dejan en el soldado una huella más profunda que los ejemplos y actitudes modélicas, que generalmente pasan desapercibidas.

Por otra parte, es un hecho comprobado que, cuando una nación se habitúa a vivir en paz, sin amenazas directas, durante un largo período de tiempo, la opinión pública comienza a manifestar una creciente reluctancia a mantener el esfuerzo económico que las necesidades de la defensa requieren. Con frecuencia creciente se establecen comparaciones que, pese a su ingenuidad, calan fácilmente, por su simplicidad misma, en el criterio de las

---

(14) «There are three ways to get the things done: the right way, the wrong way and the military way».



gentes y fomentan la desestimación social del gasto de defensa. Así por ejemplo, se utiliza el argumento de su pretendida improductividad, o se expresan las cifras de coste de determinados ingenios bélicos, para exponer comparativamente los kilómetros de carretera, las viviendas sociales, etc., que podrían obtenerse con su importe. Se llega, incluso, a considerar despilfarro el mantenimiento de unas Fuerzas Armadas que no combaten.

Otra de las razones más frecuentemente esgrimidas por los detractores del gasto militar de defensa —y por quienes desean librarse del servicio militar— es la de estimarlo rechazable por su propia naturaleza, tachando de abominable el mantenimiento de costosas organizaciones que —según ellos— justifican su misión mediante la agresión a sus semejantes. Pero es evidente que esta razón se aparta, no sólo de la realidad de las relaciones entre los hombres y los pueblos, sino también de la verdadera finalidad del gasto de defensa: garantizar la seguridad de la nación y de sus ciudadanos por medio de la disuasión, frente a amenazas que no pueden ser ignoradas. El único argumento que podría aceptarse para rechazar el gasto militar de defensa sería el que pudiera demostrar su inutilidad en función de la existencia de una fraternidad absoluta entre los hombres y los pueblos, que hiciera innecesario defenderse. Pero desdichadamente la humanidad dista mucho de alcanzar tal situación ideal, que tampoco ha conocido jamás a lo largo de la Historia.

Otro aspecto del rechazo social al gasto militar de defensa es el artificiosamente inducido por determinados sectores para los que la esencia de las misiones atribuidas a las Fuerzas Armadas y el espíritu que anima a los hombres que las integran constituyen obstáculos difíciles de salvar en el camino de sus intenciones políticas. Por ello, tratan de desvitalizar la comprensión y el apoyo moral que la sociedad debe prestar a sus ejércitos y que éstos necesitan imprescindiblemente para cumplir su misión. La labor de estos sectores se ve facilitada por las concepciones materialistas, tan extendidas en la sociedad de nuestros días. No ha sido difícil canalizar estas ideas y revestirlas de un ropaje pretendidamente humanista, logrando así que grupos sociales numerosos se manifiesten contrarios a las Fuerzas Armadas, relacionándolas directamente con la guerra y sus calamitosas consecuencias. De este modo han cobrado importancia no desdeñable los movimientos pacifistas, la objeción de conciencia y la insumisión. Y es revelador —y al propio tiempo inquietante— el hecho de que determinadas instituciones del Estado apoyen tales movimientos.

Sin entrar aquí en el análisis de estos movimientos —de los que ya nos ocupamos en ocasión anterior— creemos que conviene recordar algunos comentarios al respecto.

El concepto de paz, como todos aquellos que representan ideas fundamentales, cuya implantación integral es siempre utópica —fraternidad, justicia, libertad, democracia, etc.—, entraña, ante todo, un estado espiritual. La verdadera paz reside en las conciencias y no en las actitudes. Dos hombres que se enfrentan físicamente en el campo deportivo, no están en guerra. Y dos países, que no están enfrentados bélicamente, pero que mantienen una constante lucha por la preponderancia económica o política, utilizando toda clase de medios para perjudicar o someter al oponente, tampoco puede decirse que estén en paz. El anhelo de paz está instalado en el corazón de

**Cuadro 9.**—*Magnitudes, porcentajes y variaciones del presupuesto de la sección 14 (Ministerio de Defensa) durante el período 1988-1993, en millones de pesetas.*

Años	Presupuestos Generales del Estado	PIB	Presupuestos del Ministerio de Defensa
1982	3.533.820	19.786.300	409.284
1983	4.513.366	22.483.500	478.334
1984	5.399.649	25.392.300	552.834
1985	6.113.087	28.200.900	618.631
1986	7.164.232	32.324.000	630.984
1987	8.113.441	36.124.600	704.077
1988	8.939.237	40.160.300	762.061
1989	10.644.507	45.021.000	817.913
1990	12.649.509	50.087.400	870.433
1991	13.458.676	54.169.500	858.333
1992	13.701.765	59.882.000	822.089
1993	14.827.774	60.480.820	755.172

*Porcentaje y variaciones del presupuesto del Ministerio de Defensa*

Años	Presupuestos Generales del Estado		PIB		Variación interanual	
	Porcentaje	Variación	Porcentaje	Variación	Porcentaje	Variación
1982	11,58	-0,09	2,07	0,16	21,28	71.821
1983	10,60	-0,98	2,13	0,06	16,87	69.950
1984	10,24	-0,36	2,17	0,04	15,57	74.500
1985	10,12	-0,12	2,19	0,02	11,90	65.797
1986	8,81	-1,31	1,95	-0,24	2,00	12.353
1987	8,67	-0,14	1,95	—	11,58	73.093
1988	8,52	-0,15	1,90	-0,05	8,23	57.984
1989	7,68	-0,84	1,82	-0,08	7,33	55.852
1990	6,88	-0,80	1,74	-0,08	6,42	52.520
1991	6,37	-0,51	1,58	-0,16	-1,39	-12.100
1992	6,00	-0,37	1,37	-0,29	-4,22	-36.244
1993	5,10	-3,80	1,24	-0,13	-8,13	-66.917

casi todos los hombres, peor también lo está el sentimiento de defensa que, tanto en el terreno individual como en el social es, en última instancia, el medio de recuperar la paz, cuando se ve perturbada por la presión ajena.

### *Estimación presupuestaria comparativa*

Las dotaciones atribuidas a la sección 14 —Ministerio de Defensa— en los Presupuestos del Estado, han venido experimentando una tendencia restrictiva constante. Desde el 21,28 por 100 de incremento interanual correspondiente a la estimación del año 1982 en relación con el presupuesto del año anterior, los incrementos porcentuales obtenidos por el Ministerio de Defensa han ido disminuyendo en años sucesivos, hasta llegar al actual ejercicio de 1992, en el que experimentan una reducción del 4,22 por 100 con respecto al de 1991. Y si aceptamos como previsión las cifras que figuran en el proyecto de Presupuesto para 1993 cifradas en la sección 14, la variación interanual negativa del año próximo será del 8,13 por 100, cuadro 9, cuadro 10, p. 94 y cuadro 11, p. 95.

## **Defensa Nacional y Administración territorial**

### *La defensa en las comunidades autónomas*

El conjunto de individuos que habitan en el mismo espacio político organizado administrativa y jurídicamente, vinculados por razones históricas, culturales y espirituales, forman la comunidad nacional, establecida en función de identidades, valores e intereses comunes y físicamente integrada por regiones o territorios —comunidades autónomas en el caso de España— que, aun presentando alguna característica peculiar, pertenecen al Estado del que forman parte.

De la sublimación del concepto de comunidad nacional y de los valores particulares y permanentes que lo informan, surge el sentimiento de Patria, que representa el alma de la comunidad y que se forja a través de los tiempos por los esfuerzos de sucesivas generaciones.

La comunidad nacional necesita ser protegida para asegurar el bienestar de los individuos que la componen, su salud moral y física, la conservación de su patrimonio y su progreso futuro. A ello atiende la Defensa Nacional, que es la suma coordinada de cuantas energías y fuerzas morales y materiales puede oponer una comunidad nacional a las acciones de un adversario. Su objeto es garantizar la soberanía e independencia de la Patria común, proteger la vida de la población y sus intereses vitales, contribuir a la

seguridad y defensa colectivas, de acuerdo con los compromisos internacionales suscritos y colaborar en el fortalecimiento de las relaciones entre las naciones, especialmente en el propio entorno geográfico.

La Defensa Nacional no descansa exclusivamente en las Fuerzas Armadas. Precisa de la participación de todas las actividades de la comunidad nacional y a su consecución deben colaborar cuantos la componen, utilizando los recursos, instituciones y medios disponibles. Su estructura debe estar organizada permanentemente y se articula en tres grandes áreas, debidamente coordinadas: defensa militar, defensa civil y defensa económica.

**Cuadro 10.**—*Comparación de créditos iniciales asignados a las distintas secciones de Presupuesto en los ejercicios 1992-1993, en millones de pesetas.*

Secciones presupuestarias	Ejercicios		Diferencias	
	1992	1993	Total	Porcentaje
01. Casa de Su Majestad	911	916	5	0,5
02. Cortes Generales	15.554	16.143	589	3,8
03. Tribunal de Cuentas	3.963	4.552	589	14,9
04. Tribunal Constitucional	1.407	1.462	55	3,9
05. Consejo de Estado	815	876	61	7,5
06. Deuda pública	1.939.223	2.340.700	401.477	20,7
07. Clases Pasivas	737.473	770.604	43.131	4,5
08. Consejo General Poder Judicial	3.188	3.123	-65	-2,0
12. Asuntos Exteriores	73.235	71.821	-1.414	-1,9
13. Justicia	216.072	221.235	5.163	2,4
14. Defensa	785.369	755.172	-30.197	-3,8
15. Economía y Hacienda	199.997	200.090	93	—
16. Interior	490.344	498.664	8.320	1,7
17. Obras Públicas y Transportes	1.077.534	1.091.651	14.117	1,3
18. Educación y Ciencia	1.035.636	1.062.264	26.628	2,6
19. Trabajo y Seguridad Social	1.243.700	1.374.513	130.813	10,5
20. Industria, Comercio y Turismo	237.996	237.399	-597	-0,3
21. Agricultura, Pesca y Alimentación	170.827	176.402	5.575	3,3
22. Administraciones públicas	35.738	34.569	-1.169	-3,3
24. Cultura	55.887	54.096	-1.791	-3,2
25. Relaciones con las Cortes	24.798	21.846	-2.952	-11,9
26. Sanidad y Consumo	1.687.096	1.898.100	211.004	12,5
27. Asuntos Sociales	43.059	46.007	2.948	6,8
28. Portavoz del Gobierno	1.986	1.978	-8	-0,4
31. Gastos diversos Ministerios	249.053	200.870	-48.183	-19,3
32. Entes territoriales	2.566.860	2.815.394	248.534	9,7
33. Fondo Compensación Interterritorial	117.827	128.845	11.018	9,4
34. Relaciones financieras con CEE	686.223	798.480	112.257	16,4

La defensa militar corresponde específicamente a las Fuerzas Armadas. La defensa civil la constituyen todos los recursos de la Nación que, directa o indirectamente, cooperan en la parte de la defensa no atribuida especialmente a las Fuerzas Armadas y su misión es asegurar la continuidad de la acción del Gobierno y la Administración pública, el sostenimiento de la población, la

**Cuadro 11.**— *Comparación del porcentaje de incremento medio interanual de los créditos cifrados durante el período 1982-1993 a las distintas secciones del presupuesto de gastos, con relación a los asignados a la sección 14 (Ministerio de Defensa).*

Secciones presupuestarias	Porcentaje medio interanual	
	Porcentaje sección	Diferencia con sección 14
01. Casa de Su Majestad	12,92	5,64
02. Cortes Generales	14,42	7,14
03. Tribunal de Cuentas	41,28	34,00
04. Tribunal Constitucional	10,72	3,44
05. Consejo de Estado	14,59	7,31
06. Deuda pública	38,95	31,67
07. Clases Pasivas	11,00	3,72
08. Consejo General del Poder Judicial	35,64	28,36
12. Asuntos Exteriores	16,51	9,23
13. Justicia	14,08	6,80
14. Defensa	7,28	—
15. Economía y Hacienda	111,54	104,26
16. Interior	10,66	3,38
17. Obras Públicas y Transportes	17,37	10,09
18. Educación y Ciencia	10,54	3,36
19. Trabajo y Seguridad Social	155,37	148,09
20. Industria y Energía	6,81	-0,47
21. Agricultura, Pesca y Alimentación	43,48	36,20
22. Administraciones públicas (a)	6,18	-1,10
24. Cultura	12,01	4,73
25. Relaciones con las Cortes (b)	1,62	-5,66
26. Sanidad y Consumo	28,02	20,74
27. Asuntos Sociales (c)	14,45	7,17
28. Portavoz del Gobierno (d)	4,84	-2,44
31. Gastos diversos Ministerios	42,23	34,95
32. Entes territoriales	28,31	21,03
33. Fondo Compensación Interterritorial	10,25	2,97
34. Relaciones financieras con CEE	12,17	4,89

a) Años 1987-1993.

b) Años 1986-1993.

c) Años 1989-1993.

d) Años 1989-1993.

e) Años 1988-1993.

prestación de personas y bienes y el apoyo a la defensa militar. Y en cuanto a la defensa económica, tiene la misión de asegurar el mantenimiento de los sectores vitales para el país —comunicaciones, energía, reservas alimenticias y de materias primas, productos sanitarios, etc.— y la producción de bienes o servicios necesarios para la vida nacional.

Cuanto queda expuesto, evidencia la implicación de las Administraciones territoriales en la Defensa Nacional cuya ordenación, con respecto a las comunidades autónomas, requiere, además de la colaboración ciudadana, una estrecha coordinación entre las autoridades militares y las correspondientes a las Administraciones territoriales, cuadro 12.

**Cuadro 12.**—*Resumen del anexo de inversiones reales del presupuesto del Ministerio de Defensa, por comunidades, regiones y subsectores en 1991, en millones de pesetas.*

Comunidades	Subsectores			Total
	Estado	Organismos autónomos administrativos	Organismos autónomos comerciales	
Andalucía	5.317,9	2.210,0	1.562,0	9.089,9
Aragón	—	600,0	—	600,0
Asturias	—	—	—	—
Baleares	—	800,0	—	800,0
Canarias	60,0	600,0	68,6	728,6
Castilla y León	525,0	2.100,0	—	2.625
Castilla-La Mancha	—	—	—	—
Cataluña	—	1.200,0	—	1.200
Extremadura	—	2.179,6	—	2.179,6
Galicia	19.866,2	—	—	19.866,2
Murcia	3.971,7	—	—	3.971,7
Navarra	—	—	—	—
Valencia	—	2.050,0	100,0	2.150,0
País Vasco	—	—	—	—
Madrid	40.191,2	2.443,6	4.875,5	47.150,3
Rioja	—	1.000,0	—	—
Cantabria	—	—	—	—
Ceuta	—	—	—	—
Melilla	—	—	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>69.932,0</b>	<b>15.331,1</b>	<b>6.606,2</b>	<b>91.871,3</b>
Varias regiones	132.847,1	7.545,9	5.868,4	146.261,4
No regionalizable	—	—	—	—
Extranjero	10.146,3	—	—	10.146,3

El análisis de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el sector civil de las comunidades autónomas, en el marco de la Defensa Nacional, ha sido estudiado por el general Alonso Baquer en un trabajo realizado a principios del corriente año (15).

### *La infraestructura de la defensa en las comunidades autónomas*

La infraestructura de la defensa está constituida por el conjunto de bienes inmuebles e instalaciones fijas que las Fuerzas Armadas precisan para su funcionamiento.

Estos inmuebles e instalaciones, distribuidos por todo el territorio de la Nación, conforman un importante patrimonio heterogéneo y disperso que se halla en trance de profunda revisión. Instalaciones que en otro tiempo estaban alejadas de las poblaciones se encuentran hoy dentro de ellas, a causa del crecimiento urbano. Otras, requieren importantes reformas. Y otras resultan inoperantes a causa de la reducción de las unidades militares y de la supresión de ciertos establecimientos castrenses.

Por ello, el Ministerio de Defensa está llevando a cabo una política inmobiliaria cuyo objeto es optimizar el aprovechamiento de su patrimonio, potenciando el que realmente se estima útil y enajenando el innecesario, mejorando y modernizando la funcionalidad de la infraestructura precisa, economizando su mantenimiento y situando la de nueva planta en zonas alejadas de los núcleos urbanos.

En el cuadro 13, pp. 98-99, se exponen los distintos elementos de la infraestructura de la defensa —de estacionamiento, logístico, operativo y varios— que el Ministerio de Defensa posee en cada una de las comunidades autónomas, distinguiendo el número de elementos de cada clase, los metros cuadrados inscritos y los construidos.

### **Consideración final**

Una reflexión general sobre el gasto de nuestra Administración pública conduce a contemplar el conjunto económico nacional del que forma parte, e incluso el entorno comunitario al que deseamos aproximarnos. Y no es posible asomarse a estos panoramas sin experimentar serias inquietudes.

Es evidente que la marcha de nuestra economía está condicionada por una recuperación de las economías exteriores que continúa sin producirse. Las

---

(15) Alonso Baquer, M.: *El sector Defensa en las comunidades autónomas* (Instituto Español de Estudios Estratégicos). Enero, 1992.

previsiones para la CEE durante el corriente año 1992 apenas alcanzan un crecimiento productivo del 1,7 por 100, con una inflación resistente del 4,6 que impedirá la creación de empleo y elevará el paro comunitario hasta una cifra superior al 9 por 100 de la población activa.

Y en esta desfavorable situación y a pesar de las restricciones presupuestarias diseñadas para el próximo ejercicio —conforme a la declaración de intenciones del Programa de Convergencia— nuestra coyuntura económica resulta todavía más inquietante, por cuanto presenta una tasa de crecimiento inferior a la media comunitaria, un descenso notable de las inversiones y un nivel de inflación que no baja del 6 por 100, impulsado por una incontinencia

**Cuadro 13.**—*Elementos de infraestructura de estacionamiento, logística, operativa y varia en las comunidades autónomas.*

Comunidades	Infraestructura					
	Estacionamiento			Logística		
	Número de elementos	Metros cuadrados inscritos	Metros cuadrados construidos	Número de elementos	Metros cuadrados inscritos	Metros cuadrados construidos
Andalucía	197	194.128.166	1.311.173	76	43.060.177	374.860
Aragón	48	348.860.989	617.699	20	2.402.743	72.221
Asturias	16	562.541	50.540	6	484.967	153.866
Baleares	75	29.604.762	343.325	47	1.811.402	51.500
Canarias	103	67.259.958	337.078	29	674.035	74.269
Cantabria	12	205.555	33.635	3	650.648	10.287
Castilla y León	90	120.002.501	843.523	46	18.590.320	275.441
Castilla-La Mancha	36	155.612.532	262.486	8	2.967.147	54.675
Cataluña	68	36.549.171	700.398	14	3.219.249	13.437
Extremadura	23	21.469.218	130.876	4	38.432	902
Galicia	110	8.312.227	557.024	67	3.949.482	150.404
Murcia	70	9.399.405	407.858	56	7.943.076	165.312
Navarra	19	1.682.461	63.752	7	173.000	3.716
Valencia	56	44.489.981	582.209	14	785.027	78.024
País Vasco	30	12.512.358	221.619	18	1.977.504	22.653
Madrid	120	34.925.085	2.016.989	41	21.323.906	355.107
La Rioja	14	6.516.506	58.573	—	—	—
Ceuta	156	4.670.785	288.195	31	366.711	31.169
Melilla	166	3.452.178	274.361	81	563.011	52.821
<b>TOTALES</b>	<b>1.409</b>	<b>1.100.216.379</b>	<b>9.101.313</b>	<b>568</b>	<b>110.980.837</b>	<b>1.940.664</b>



salarial que encarece la producción al sumarse a la carga de los costes financieros producidos por elevados tipos de interés. El progresivo coste laboral unitario (como demuestra la síntesis mensual de indicadores económicos, publicada por la Dirección General de Previsión y Coyuntura) priva a la mayoría de nuestras empresas de competitividad, incluso en el propio mercado nacional, lo que agrava el desequilibrio de nuestra balanza exterior.

En este conjunto, el déficit público se eleva de modo alarmante: el Ministerio de Economía y Hacienda lo cifraba ya, en el mes de mayo del corriente año, en 1.097.400 millones de pesetas, es decir, 389.000 millones más sobre el déficit existente el pasado año 1991.

**Cuadro 13.—(Continuación).**

Comunidades	Infraestructura					
	Operativa			Elementos varios		
	Número de elementos	Metros cuadrados inscritos	Metros cuadrados construidos	Número de elementos	Metros cuadrados inscritos	Metros cuadrados construidos
Andalucía	82	78.676.434	587.979	63	61.026.197	21.916
Aragón	17	21.816.678	126.626	5	77.168	2.680
Asturias	2	2.448.577	—	3	15.015	—
Baleares	75	14.856.614	163.551	18	726.682	9.201
Canarias	44	14.053.633	178.966	31	443.537	19.781
Cantabria	2	1.811.610	745	4	4.003	—
Castilla y León	28	10.972.213	125.906	9	32.965	1.633
Castilla-La Mancha	23	10.260.644	192.647	3	8.401	—
Cataluña	20	9.420.448	36.164	12	1.423.450	2.919
Extremadura	11	7.707.096	67.748	1	5.776	—
Galicia	50	9.511.676	331.746	46	3.863.777	58.610
Murcia	35	14.439.936	450.222	12	2.775.741	1.177
Navarra	7	1.711.288	4.589	1	1.840	—
Valencia	14	10.740.466	143.389	4	23.099	455
País Vasco	8	1.115.453	135	12	418.364	28.312
Madrid	34	39.636.177	417.341	8	159.831	—
La Rioja	3	3.390.591	33.167	—	—	—
Ceuta	8	425.055	21.320	46	417.987	5.811
Melilla	9	467.507	4.756	130	288.610	14.310
<b>TOTALES</b>	<b>472</b>	<b>253.462.096</b>	<b>2.886.997</b>	<b>408</b>	<b>71.712.443</b>	<b>166.805</b>

Los gastos de las Administraciones públicas registraron en el primer semestre de 1992 una considerable elevación, aumentando los de carácter corriente en un 21,4 por 100. En la composición de este aumento destaca el correspondiente a los intereses de la Deuda, con una subida del 23,6 por 100; las transferencias, elevadas a un 27,2 por 100 y las adquisiciones de bienes corrientes y servicios, con una subida del 21,4 por 100.

La situación que provoca un gasto público desbocado resulta aún más preocupante si se enmarca en un proceso de gestión presupuestaria que puede calificarse de indisciplinado, con frecuentes desviaciones de partidas y dilatados atrasos en los pagos de obligaciones reconocidas, que hacen peligrar la situación de muchas empresas que prestan sus servicios al Estado. El déficit contable estatal se aproxima a los dos billones de pesetas (1.929.800 millones), con una elevación superior al 89 por 100 en relación al de 1991. Y ello cuando resta aún considerable espacio de tiempo para la terminación del ejercicio. En un punto anterior, al referirnos a las políticas de gasto, considerábamos la Ley de Presupuestos como la partitura de la actividad económico-política de la Nación; es evidente que si no está correctamente orquestada y su interpretación se conduce además con persistente anarquía, sin respeto a los tiempos, la audición ha de resultar necesariamente ingrata, incluso insoportable.

En cuanto al gasto en defensa, como quedó de manifiesto anteriormente, ha sido tratado presupuestariamente en 1992 con una parquedad que viene siendo reiterada (cuadros 9, p. 92, 10, p. 94 y 11, p. 95). La dotación fue establecida en principio en un 1,37 por 100 del PIB, y el propio secretario de Estado de Defensa, Hernández Vázquez, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso, el 18 de febrero, afirmó que si los recortes presupuestarios practicados se consolidasen como base de orientación de los recursos asignados al Departamento, el cumplimiento de los compromisos previstos en el PEC no podría ser atendido.

Pese a la limitación de sus asignaciones, el Ministerio de Defensa se ha visto obligado a dedicar recursos a misiones imprevistas, tales como los transportes de material y equipo realizados en 1991 para las fuerzas que tomaron parte en la guerra del golfo Pérsico —lo que obligó a compensar el consumo de combustible utilizado reduciendo sensiblemente las reglamentarias horas de vuelo de los aviones del Ala 31—, y en el corriente año 1992 ha tenido también que afrontar gastos no previstos, como la protección de objetivos con motivo de los Juegos Olímpicos, la Exposición Universal de Sevilla y el Tren de Alta Velocidad. En el momento de redactar estas consideraciones, el Ministerio de Hacienda no ha concedido aún los

créditos solicitados para poder trasladar a España los 420 carros de combate norteamericanos M-60 procedentes de los excedentes de la OTAN que nos han sido cedidos gratuitamente. Y tan poco han sido otorgados los créditos precisos para llevar a cabo determinados programas anteriormente aprobados en el Plan de Modernización de las Fuerzas Armadas (construcción de los 30 buques del Plan Alta Mar; paralización del programa del avión táctico, reforma operativa del *Mirage-3* y del F-5, etc.).

Las circunstancias expuestas obligan a plantear reflexiones ya manifestadas con anterioridad: dada la situación geopolítica de España, si no se dedica a la función defensa los recursos que su cobertura demanda, no se considera factible, no ya la integración en el sistema europeo de defensa con el nivel de protagonismo que estimamos nos corresponde, sino, incluso, la garantía del cumplimiento de la misión que el artículo octavo de nuestra Constitución atribuye a las Fuerzas Armadas.

Fuentes de datos utilizadas para la elaboración de los cuadros:

- Presupuestos Generales del Estado, 1982-1993.
- Dirección General de Presupuestos.
- Intervención General de Administración del Estado (Sección Fiscal).
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas territoriales.
- Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa.
- Instituto Nacional de Estadística.