

EL GASTO PÚBLICO EN LA DEMOCRACIA

ESTUDIOS EN EL XXV ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

COORDINACIÓN:

JAVIER SALINAS JIMÉNEZ
SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA

AUTORES:

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago	PÉREZ FORNIÉS, Claudia
APARICIO PÉREZ, Antonio	PRIETO RODRÍGUEZ, Juan
AYALA CAÑÓN, Luis	ROMERO JORDÁN, Desiderio
BLANCO ÁNGEL, Francisco	SALINAS, María del Mar
CABIEDES MIRAGAYA, Laura	SALINAS JIMÉNEZ, Javier
CANTARERO PRIETO, David	SAN SEGUNDO, M. ^a Jesús
FERNÁNDEZ DE SOTO BLASS, M. ^a Luisa	SANAÚ, Jaime
MONASTERIO ESCUDERO, Carlos	SUÁREZ PANDIELLO, Javier
MULAS GRANADOS, Carlos	TALTAVULL DE LA PAZ, Paloma
ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge	URBANOS GARRIDO, Rosa M.
PEDRAJA CHAPARRO, Francisco	VILLAVERDE, José



MINISTERIO DE HACIENDA
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
Madrid, 2003

© Instituto de Estudios Fiscales (2003)

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Diseño portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Depósito Legal: M-53.654-2003

I.S.B.N.: 84-8008-147-3

N.I.P.O.: 111-03-039-X

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378. 28035 Madrid (ESPAÑA)

Tel.: 91 339 88 60. Fax: 91 339 87 20

Imprime: **ARTEGRAF, S.A.**

Sebastián Gómez, 5

28026 MADRID

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRESENTACIÓN, por Juan José Rubio Guerrero.....	13
I PARTE	
PANORÁMICA GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO (1975-2003)	
PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES REGULADORES DEL GASTO PÚBLICO Y ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO ESTATAL Y AUTONÓMICO, por <i>Antonio Aparicio Pérez y María Luisa Fernández de Soto Blass</i>	19
1. Introducción. Principios de autonomía política y financiera	19
A) Consideraciones generales	19
B) Principios constitucionales informadores del gasto público	21
2. La potestad de gasto de las Comunidades Autónomas	27
A) Consideraciones generales	27
B) Distribución de competencias	34
3. Las relaciones de integración entre los Ordenamientos estatal y autonómico ..	37
A) Introducción	37
B) La cláusula de suplencia general del Derecho estatal	38
C) La cláusula de prevalencia	40
4. Conclusiones	42
Bibliografía	44
PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA EN EL PERIODO 1975-2003, por <i>Santiago Álvarez García, Juan Prieto Rodríguez y Desiderio Romero Jordán</i>	47
1. Introducción	47
2. La fuente de información y la metodología de análisis	48
3. Rasgos generales del crecimiento del gasto público en España	50
4. El gasto en transferencias corrientes	58
5. El gasto en bienes preferentes	59
6. Renta bruta disponible y ahorro público	66
7. El déficit público y su financiación	67
8. La descentralización del gasto	72
9. Conclusiones	73
Bibliografía	75
EL GASTO AUTONÓMICO. CRÓNICA DE UNA EXPANSIÓN ANUNCIADA, por <i>Carlos Monasterio Escudero</i>	77
1. Introducción	77

	<u>Páginas</u>
2. Proceso descentralizador, trayectoria del gasto y valoración de competencias ..	78
3. ¿En qué medida deciden las CCAA sus niveles de gasto?	102
4. Control del gasto, transparencia y eficiencia en el uso de recursos	104
5. Restricciones presupuestarias y comportamiento futuro del gasto	106
6. Conclusiones	108
Bibliografía	110
EL GASTO MUNICIPAL EN ESPAÑA Y SU FINANCIACIÓN: UN BALANCE, por <i>Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello</i>	111
1. Introducción	111
2. Fuente de los datos, muestra seleccionada y algunas cautelas	113
3. Información Agregada	114
3.1. El gasto municipal	114
3.2. La financiación del gasto	117
3.3. Saldos y sostenibilidad de la Hacienda municipal	118
3.4. Desviaciones presupuestarias	119
4. Las Grandes Ciudades	120
5. Conclusiones y perspectivas de futuro	122
Bibliografía	151

II PARTE
POLÍTICAS SECTORIALES DE GASTO PÚBLICO

POLÍTICAS SECTORIALES DE GASTO PÚBLICO. SANIDAD, por <i>David Cantarero Prieto y Rosa M. Urbanos Garrido</i>	155
1. Introducción	155
2. Evolución del gasto sanitario público (1975-2003)	158
2.1. Evolución del gasto global y comparación con el entorno europeo	158
2.2. Gasto por sectores/funciones. La Atención Primaria y la Atención Especializada	162
2.3. Determinantes del gasto sanitario público. Sostenibilidad	165
3. La financiación del gasto sanitario: evolución y situación actual	165
3.1. La financiación del gasto sanitario: evolución histórica en el proceso democrático español (1975-2001)	165
3.1.1. Período anterior a la Ley General de Sanidad (1975-1985)	166
3.1.2. Período posterior a la aprobación de la Ley General de Sanidad. Subperíodo (1986-1993)	167
3.1.3. Modelo específico de financiación sanitaria en el cuatrienio 1994-1997	168
3.1.4. Modelo específico de financiación sanitaria en el cuatrienio 1998-2001	169
3.2. El nuevo modelo de financiación sanitaria y sus resultados (2002-2003) ..	170

	<u>Páginas</u>
3.3. La financiación del gasto sanitario en el marco de la nueva Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad	174
4. Gestión pública y eficiencia	176
4.1. Eficiencia en la micro y mesogestión sanitaria	176
4.2. Eficiencia en la macrogestión sanitaria	179
5. Equidad y efectos redistributivos	180
6. Conclusiones y perspectivas de futuro	182
Bibliografía	185
 EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN: 1975-2000, por <i>M.^a Jesús San Segundo</i>	 191
1. Introducción	191
2. Evolución del gasto público en educación y convergencia	192
2.1. Indicadores del gasto en relación al PIB	192
2.2. Indicadores de gasto por alumno y convergencia	196
2.3. Otros indicadores de gasto	199
3. Importancia de la financiación privada en España y en la OCDE	200
3.1. Centros privados y conciertos educativos	201
3.2. La financiación privada de la enseñanza superior	205
3.3. Ayudas al estudio	208
4. Estructura del gasto	212
4.1. Estructura del gasto educativo	212
4.2. La descentralización del gasto público en educación	215
5. Conclusiones	219
Bibliografía	221
 EL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, por <i>Francisco Blanco Ángel, Laura Cabiedes Miragaya y Santiago Álvarez García</i>	 223
1. Características básicas del sistema español de pensiones de jubilación	223
2. La evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social en grandes cifras	225
3. Evolución del sistema de pensiones desde la transición política hasta las reformas de la década de los 90	236
4. Principales desafíos del sistema español de pensiones: las reformas derivadas del Pacto de Toledo	242
5. Las reformas posteriores al Pacto de Toledo	244
— La reforma de 1997	244
— Los cambios presupuestarios	248
— El Acuerdo de 2001	249
6. Los desafíos pendientes	252
Bibliografía	254

	<u>Páginas</u>
EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS: UN BALANCE A LOS 25 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN, por <i>Luis Ayala Cañon</i>	255
1. Introducción	255
2. La evolución del sistema español de garantía de rentas desde la Constitución de 1978	256
A) Evolución legislativa	257
B) Los cambios en las cifras de beneficiarios del sistema asistencial	259
C) El gasto en prestaciones asistenciales	263
3. Los efectos del sistema de garantías de rentas sobre la pobreza y la desigualdad	266
4. El reparto de responsabilidades en asistencia social en la Constitución: implicaciones y límites	271
5. Conclusiones	276
Bibliografía	277
 CAPITAL PÚBLICO E INFRAESTRUCTURAS: UNA PERSPECTIVA REGIONAL, por <i>María del Mar Salinas y José Villaverde</i>	 279
1. Introducción	279
2. La distribución regional del capital público en España	282
2.1. El stock de capital público: dotaciones absolutas	282
2.2. El stock de capital público: dotaciones relativas	285
2.3. Convergencia regional en las dotaciones relativas de capital público	290
2.4. Funciones de densidad y movilidad intradistribucional en las dotaciones relativas del capital público	292
3. El capital público productivo y el crecimiento económico	296
3.1. Capital público, productividad y crecimiento económico	296
3.2. Dotaciones efectivas de capital público	299
3.3. Política regional y localización de la inversión pública	301
4. Conclusiones	305
Bibliografía	307
 EL GASTO EN DEFENSA EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA, por <i>Claudia Pérez Forniés y Jaime Sanaú</i>	 309
1. Introducción	309
2. Aspectos económicos de la seguridad y defensa	310
3. Evolución del gasto en defensa español desde 1978	313
4. Los retos de la etapa democrática	322
A) Misiones de paz	322
B) Reducción de efectivos y profesionalización de las Fuerzas Armadas	323

	<u>Páginas</u>
C) La modernización de los Ejércitos	324
D) La industria de defensa	325
5. Resumen y conclusiones	327
Bibliografía	329
 LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA, por <i>Paloma Taltavull de La Paz</i>	 331
1. Introducción	331
2. Una visión general: los enfoques de la Política de Vivienda	333
3. La demanda de viviendas en España	337
4. Los Planes de Vivienda vistos desde sus herramientas. La Constitución y los cambios de orientación de la Política de Vivienda	339
5. Una visión comparada del ciclo residencial y de la Política de Vivienda	358
6. Los efectos económicos de la política de vivienda sobre el mercado residencial	367
A) Los efectos económicos de las medidas de la Política de Vivienda	367
B) Un análisis empírico de la relación entre las viviendas públicas y el ciclo de edificación libre	371
7. Reflexiones a modo de conclusiones	375
Anexo	376
Bibliografía	378

III PARTE

EL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL EN LA UNIÓN EUROPEA (UE)

POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA (1978-2003), por <i>Carlos Mulas Granados, Jorge Onrubia Fernández y Javier Salinas Jiménez</i>	383
1. Introducción	383
2. La política fiscal de España desde la transición democrática hasta la entrada en la Comunidad Económica Europea (1975-1985)	384
2.1. El aumento del gasto público tras el cambio de régimen	387
2.2. El incremento de la presión fiscal y la reforma del sistema tributario	389
3. La política fiscal de España desde la entrada en la CEE al Tratado de Maastricht (1986-1991)	391
3.1. La primera consolidación fiscal (1986-1988)	391
4. La política fiscal en el período 1992-1998	394
5. La política fiscal de España desde 1999: del ingreso en el euro a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria	398
6. Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria	400
Bibliografía	405
NOTA SOBRE AUTORES	407