

El desarrollo del Estado del bienestar en España

FRANCISCO COMÍN

INTRODUCCIÓN¹

ENTRE los hacendistas se piensa que la mejor manera de conocer la naturaleza de un Estado es analizar su Presupuesto, para saber a qué funciones dedica más dinero y de qué impuestos obtiene sus ingresos. En efecto, el estudio de los ingresos y gastos presupuestarios permite descubrir si la nación cuenta con un Estado liberal, que sólo gasta en cumplir las funciones clásicas de defensa de la nación frente al exterior y de mantener la justicia y el orden público en el interior, o, por el contrario, si ya se ha desarrollado un Estado del bienestar, cuyas partidas fundamentales de gasto se destinan a redistribuir la renta, quedando para aquellas funciones tradicionales una porción pequeña del presupuesto. Desde el lado de los ingresos, el Estado liberal se financia con unos impuestos que son proporcionales a la renta de los contribuyentes; en el Estado del bienestar, por el contrario, los impuestos tienen como misión, además de financiar los gastos públicos, contribuir a la redistribución de la renta a través de la progresividad e, incluso, servir como instrumento anticíclico. La transición de la Hacienda liberal al Estado del Bienestar en Europa llevó mucho tiempo, iniciándose en el último cuarto del siglo XIX, básicamente en Alemania e Inglaterra, con la implantación de los seguros sociales profesionales y de los impuestos sintéticos sobre la renta, el patrimonio y las herencias, y desarrollándose a lo largo de la primera mitad del siglo XX, particularmente después la segunda guerra mundial².

La evolución de la Hacienda pública española en el siglo XX ha ido a remolque de los acontecimientos fiscales en Europa. Tras la consolidación de la Hacienda liberal en la segunda mitad del si-

¹ Todas las ideas contenidas en este artículo proceden de Comín (1996b); concretamente de los capítulos 1 y 2. Allí se encuentran las argumentaciones y las referencias bibliográficas más detalladas.

² Véase para la formación del Estado del bienestar en Europa, Comín (1996a), cap. 3.

glo XIX, pueden distinguirse tres etapas durante el siglo XX: 1) entre 1900 y 1935 se sentaron las bases del Estado providencia, con el desarrollo de una Hacienda transicional, a medio camino entre el Estado liberal y el del bienestar; 2) entre 1940 y 1958 se produjo un retroceso presupuestario, debido a la política fiscal de la dictadura durante la autarquía; 3) entre 1959 y 1975 ocurrió la ampliación de las funciones del Estado transicional, debido al crecimiento económico; y 4) la consolidación del Estado del bienestar gracias al establecimiento de la democracia. El objetivo principal de este artículo es, precisamente, examinar esas etapas de la evolución del Presupuesto del Estado en la España del siglo XX.

Antes de hacerlo, empero, es preciso recordar que además del Estado, el Sector público comprende otros agentes. De una parte, en las Administraciones públicas, se encuentran el Estado, los Organismos autónomos, la Seguridad social, las Comunidades autónomas y los Entes locales; de otra, el Sector Público Empresarial comprende todas las empresas públicas, ya pertenezcan al Estado, a las Comunidades autónomas o a las Corporaciones locales. La imposibilidad de analizar todos estos agentes públicos en un artículo aconseja centrarse en el principal de ellos, que era el Estado. En efecto, en una tradición centralista, como era la española hasta la democracia actual, el Estado era el principal agente, si medimos su importancia por el porcentaje de gasto público canalizado. Antes de la Guerra Civil no había un sistema general de Seguridad social, ni se habían desarrollado las Comunidades autónomas (con la excepción de la catalana en la Segunda República). La relevancia de los gastos de la Seguridad social para definir al Estado del bienestar, y la importancia cuantitativa que adquirieron desde 1967, me ha llevado a dedicar este agente un pequeño epígrafe en este artículo.

Los Municipios y las Diputaciones provinciales gastaban, desde que perdieron sus fuentes patrimoniales de ingresos con la desamortización, mucho menos que el Estado, porque sus ingresos eran pequeños al carecer de autonomía fiscal. En cualquier caso, como sus ingresos procedían en gran medida de la participación en los tributos del Estado, la evolución del volumen del gasto de los entes locales fue paralela a la del Presupuesto estatal. El Estatuto municipal de 1924 y el Estatuto provincial de 1926 les permitió endeudarse sin las restricciones impuestas por el Estado previamente, y eso incrementó algo sus gastos, que evolucionaron, desde entonces, con mayor independencia respecto del Presupuesto del Estado. Por su parte, los Organismos autónomos eran escasos y con poco poder de gasto. Hasta la Dictadura de Primo de Rivera, destacaron las Juntas de Obras de los distintos Puertos; en los años veinte se crearon algunas cajas especiales, destacando la Caja Ferroviaria, pero el florecimiento de los organis-

mos autónomos ocurrió durante el franquismo autárquico, el más famoso de los cuales fue el Instituto Nacional de Industria. Con la creación del mismo, y la nacionalización de empresas privadas, como los ferrocarriles y la banca, se desarrolló en España la empresa pública, que es un rasgo distintivo del Sector público en la segunda mitad del siglo xx, tanto en España como en Europa, que aquí tampoco analizaremos.

En estas condiciones históricas, los gastos y los ingresos del Estado permiten, por tanto, analizar el comportamiento de todas las Administraciones públicas hasta el auge de la Seguridad social tras 1966³. Entre 1926 y 1929, en efecto, el Estado gastaba en torno al 75 por 100 del total del sector público administrativo⁴; en el período 1959-1966 el Estado aún absorbía el 70 por 100 de los gastos de las Administraciones públicas. Fue con el desarrollo de la Seguridad social, desde 1967, y de la descentralización a la Comunidades autónomas, desde 1980, cuando el tamaño presupuestario del Estado se redujo apreciablemente.

La estructura de este artículo es la siguiente. Después de esta introducción, en la sección primera analizaré la evolución de los gastos del Estado durante el siglo xx; en la segunda, estudiaré el tardío surgimiento de la Seguridad social y, en la tercera, el retraso en la adopción de las innovaciones tributarias, que originó una Hacienda pobre. En las tres secciones trataré de poner de manifiesto las fuertes influencias políticas —tanto de las permanencias como de las transformaciones— sobre la evolución de las variables presupuestarias del Estado y de la Seguridad social durante el siglo xx. Esto no podía ser de otra manera, pues el campo de la Hacienda pública está muy determinado por las decisiones políticas de los gobiernos y los parlamentos.

LOS GASTOS DEL ESTADO ESPAÑOL EN EL SIGLO XX

Para comprender la evolución del Estado es conveniente empezar analizando su Presupuesto de gastos, pues los impuestos y la deuda pública han tenido, hasta muy recientemente, como objetivo fundamental la financiación de aquellas funciones del Es-

³ Véase Comín (1996b) para todos estos agentes públicos distintos del Estado; concretamente, el cap. 4 para las Haciendas locales y autonómicas; el cap. 5 para la Seguridad social, y el cap. 6 para el Sector público empresarial. No obstante, como veremos, desde los años sesenta se considerarán los gastos de todas las Administraciones públicas, porque ya existen las cuentas consolidadas para las mismas.

⁴ Véase F. Comín (1988a), cap. 5.

tado. Sólo las finalidades redistributivas y anticíclicas atribuyen una autonomía, frente al gasto, a la política impositiva, y estos objetivos de la política fiscal sólo comenzaron a contar para los gobiernos españoles en los años setenta.

El presupuesto de gastos del Estado tenía una dimensión reducida en la España del siglo XIX, en consonancia con la idea liberal del Estado mínimo o guardián. La Hacienda pública sólo había de hacerse cargo de gestionar la justicia, la defensa, la policía y la diplomacia, y de construir las infraestructuras básicas. Este era el programa del Gobierno propuesto por Adam Smith, que fue aceptado por los hacendistas liberales españoles⁵. Pues bien, el Estado español del diecinueve ni siquiera cumplió apropiadamente todas aquellas tareas del denominado «Estado guardián», que exigían pocos desembolsos presupuestarios: la distribución de la justicia dejaba que desear, aunque esto, más que en las raquílicas consignaciones presupuestarias, tenía su origen en la manipulación caciquil de la misma; la diplomacia era insuficiente, incluso para una potencia de segundo orden; los fracasos militares exteriores no surgían tanto del cuestionado valor de los soldados como de la precaria dotación presupuestaria, y la infraestructura de transportes y comunicaciones, aunque mejoró desde mediados de siglo XIX, no llegó la adecuada, incluso para una economía tan atrasada como la española⁶.

En el siglo XX, el gasto del Estado cambió en España, pero lentamente. La intensificación de la intervención del Estado español en los asuntos económicos se basó en la protección frente al exterior y en la regulación de los mercados interiores, más que en la acción presupuestaria, como revela el práctico estancamiento de los gastos presupuestarios entre 1900 y 1958. De hecho, el porcentaje del gasto del Estado en la renta nacional era del 9,7 por 100 en 1901 y del 8,7 por 100 en 1952. La causa del estancamiento del gasto público fue la política fiscal aplicada en los años posteriores a la Guerra civil. En realidad, el gasto público creció y se modernizó en el primer tercio del siglo XX, aunque menos que en otros países, mostrando una Hacienda en transición hacia el Estado benefactor. En efecto, entre 1901 y 1935, la relación entre el gasto del Estado y la renta nacional pasó del 9,7 al 13,5 por 100 entre 1901 y 1935⁷. Ese incremento, por lento que fuese,

⁵ Para las relaciones entre las ideas de los liberales españoles y su aplicación práctica, véase Comín (1999b).

⁶ Véase para los ferrocarriles, Comín, Martín, Muñoz y Vidal (1998).

⁷ Si se utilizan las estimaciones de Leandro Prados de la Escosura, el volumen del gasto del Estado pasó del 7,2 por 100 del PIB en 1908 al 11,7 por 100 en 1935, mostrando un crecimiento aún mayor.

resalta frente al relativo estancamiento del siglo XIX, y revela cambios moderados en el papel presupuestario atribuido al Gobierno. Efectivamente, en el primer tercio del siglo XX apareció tímidamente en España una Hacienda transicional que trataba de asumir nuevas tareas, que implicaban, inevitablemente, incrementos en su Presupuesto de gastos. Los ministros de Hacienda y Fomento acogieron las nuevas ideas que circulaban por Europa sobre el gasto público; pero los planes de obras públicas y los gastos en bienes preferentes, como educación y sanidad, que presentaron varios ministros no pudieron aplicarse por el inestable proceso político característico del ocaso de la Restauración, y por la carencia de recursos de la Hacienda, que mantenía un sistema fiscal obsoleto⁸.

Casi todos los proyectos de fomento que suponían nuevas obligaciones presupuestarias fueron rechazados, o en caso de ser aprobados por las Cortes, eran inutilizados porque no se dotaban los créditos imprescindibles para ejecutarlos. En consecuencia, como veremos luego, la oposición a la reforma tributaria, y al aumento de los ingresos impositivos, lastró la inversión pública, con las consiguientes secuelas sobre el crecimiento económico, y los gastos en redistribución de la renta, que no contribuyeron a lograr la tranquilidad social.

La estructura del gasto del Estado español también revela ese retraso, pues el grueso del gasto público siguió empeñado en las funciones tradicionales que acometía el Estado liberal; aunque en el siglo XX comenzaron a dotarse créditos presupuestarios para financiar las nuevas funciones del Estado en servicios económicos, educación, sanidad y transferencias de renta. Tomando como referencia el siglo XIX, se descubre una mutación hacia los gastos en servicios económicos y sociales, acentuada desde los años veinte, con la Dictadura de Primo de Rivera, y en los treinta, con la Segunda República⁹. La explicación de ese cambio en la estructura del gasto tuvo su origen en que, tras la pérdida de las últimas colonias ultramarinas en 1898, fructificó entre los políticos el ideario regeneracionista, incorporado primero por los conservadores, más tarde por los liberales, y finalmente por la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República. En el programa económico de «regeneración nacional» sobresalían la atribución al Estado de la ejecución de obras públicas para levantar el pulso económico del país; la mejora de la educación, la vivienda y la sanidad, así como

⁸ Véase Verdún (1998). Véase también Harrison (1976 y 1983) y Comín (1988b).

⁹ Para un mayor detalle, véase Comín (1998a), vol. II.

la introducción en España de los avances británicos y austriacos en materia laboral y de seguridad social. Los planes de obras públicas durante la Restauración fueron casi tan abundantes como los proyectos de reforma tributaria, y sus fracasos igual de frecuentes. Esos proyectos se malograron por la obstrucción parlamentaria de la Restauración y por la penuria de una Hacienda pública en quiebra. El régimen dictatorial de Primo de Rivera llevó a cabo el ansiado plan de obras públicas (el Presupuesto extraordinario de 1926), pero fue muy controvertido; tanto que, de hecho, el propio Calvo Sotelo retiró el Presupuesto extraordinario al cuarto ejercicio, cuando su duración prevista eran diez años¹⁰. Durante la Segunda República se ejecutaron programas de obras públicas para atacar el problema del paro, desatendido hasta entonces, y ambiciosos planes de construcción de escuelas. Aquella nueva mentalidad sobre las funciones del Estado sólo se reflejó, no obstante, pálidamente en las cifras presupuestarias correspondientes a obras públicas y educación e, imperceptiblemente, en sanidad y seguros sociales¹¹.

Como ya he adelantado, aquel avance del gasto del Estado, experimentado desde 1900 hasta 1936, se perdió entre 1940 y 1958, pues la Guerra civil frenó la modernización del Presupuesto del Estado; sus gastos —tras el lógico esfuerzo derivado de la financiación de la contienda civil, después de haberla ganado— disminuyeron en relación a la renta nacional hasta 1952¹². Este retroceso contrasta vivamente con lo sucedido, durante la posguerra mundial, en la Europa occidental, donde los gastos presupuestarios aumentaron mucho, pues la reconstrucción económica fue impulsada por una política fiscal expansiva, que permitió a los gobiernos gastar más en inversión, en mantenimiento del empleo, en gastos sociales y en redistribución de la renta. La consolidación en Europa del Estado benefactor se basó en el consenso político entre las clases medias y trabajadoras, con la justificación teórica del keynesianismo¹³.

¹⁰ Como él mismo señala en sus memorias; véase Calvo Sotelo (1931).

¹¹ Para las ideas regeneracionistas en economía véase J. M. Jover (1981). Sobre los programas de obras públicas de Calvo Sotelo y de los gobiernos republicanos hay abierta una polémica que puede verse en Melguizo (1986), Hernández Andreu (1980), J. Palafox (1986), Martín Aceña y Comín (1984), Comín (1987a) y Gómez Mendoza (1991).

¹² Con las cifras de Prados de la Escosura, en 1952, la relación gasto del Estado/PIB estaba en el 7,0 por 100; es decir cuatro décimas por debajo de 1901, pero casi cinco puntos menos que en 1935.

¹³ Como ha señalado A. Milward (1991). Para una comparación de las políticas de reconstrucción en España y en Europa occidental, véase Comín (1986, 1992 y 1993)

El paréntesis en la modernización del gasto ocurrido tras la Guerra civil —explicable tanto por razones políticas como económicas— aplazó la progresión hacia el Estado del bienestar en España hasta la década de 1960, retrasándose su consolidación hasta la desaparición de la dictadura. Efectivamente, en la posguerra civil perdieron entidad en el total del Presupuesto del Estado las funciones más avanzadas como educación, pensiones y servicios económicos, mientras que la ganaron los gastos en defensa. Y debe tenerse presente que el ejército era una institución básica para combatir al enemigo interior, que era la oposición al franquismo; la paz social se alcanzó en la España autárquica por medios muy distintos al consenso democrático y presupuestario de la Europa occidental¹⁴.

El porcentaje de los servicios económicos correspondiente a 1930-1935 sólo fue alcanzado en 1958-1960, cuando la política autárquica estaba siendo abandonada. En los años del Plan de Estabilización las funciones presupuestarias del Estado eran similares a las del período republicano, con la salvedad del menor peso de los servicios de la Deuda tras 1958. En lo que al desarrollo del Estado de bienestar se refiere, el tren europeo se perdió en la Autarquía. Desde 1959 se recuperó la senda modernizadora de la estructura del gasto público, porque la congelación de los gastos públicos durante la autarquía no pudo mantenerse durante los años sesenta, por los cambios económicos y sociales. En términos comparativos, el crecimiento de los Presupuestos públicos había perdido mucho terreno y su progresión ulterior fue rápida, aunque sólo fuese por los bajos niveles de partida. En efecto, tras 1965, los gastos de todas las Administraciones públicas aumentaron más en España que en los países industrializados europeos, y aún lo hicieron más intensamente desde 1976, cuando el gasto público se desbordó en este país. Concretamente, el gasto público creció desde el 13,9 por 100 de la renta nacional en 1959 al 25,7 por 100 en 1977; la cosa no quedó ahí, pues en 1990 la participación del gasto público en la renta nacional era ya del 43,4 por 100¹⁵.

España recuperó, pues, rápidamente el terreno perdido y, desde 1986, la dimensión del gasto público en relación a la renta nacional en España estaba próxima a la de los países europeos. La particularidad fue que, como consecuencia de su peculiar evolución política, el crecimiento del gasto público fue muy acelerado,

¹⁴ El franquismo recurrió, por otro lado, a un instrumento distinto del Presupuesto, aunque inicialmente financiado desde él, para impulsar la autarquía y el desarrollo económico, como fue el INI. Véase Martín Aceña y Comín (1991)

¹⁵ Desde 1958 se utilizan los gastos de todas las Administraciones públicas, que ya están disponibles en la contabilidad pública.

lo que tuvo secuelas sobre la ineficacia de su gestión y sobre la mala calidad de los servicios públicos suministrados. Paralelamente, la consolidación de la estructura del gasto público correspondiente al Estado providencia no ocurrió —como consecuencia de las restricciones políticas en España— hasta mediados de los años setenta, con la democratización política.

Por lo que se refiere a la estructura, el crecimiento económico y la urbanización de los años sesenta forzaron ciertos cambios en la composición del gasto público, que no pudieron ser mayores al faltar los recursos financieros para pagar las nuevas funciones. El gasto público creció, en efecto, porque se quisieron realizar mayores gastos económicos, dentro de la nueva política de desarrollo protagonizada por los ministros tecnócratas, y unos gastos superiores en vivienda, que fueron la compensación social exigida por los ministros del «movimiento nacional» entre 1958 y 1968; desde 1967 se trataron de impulsar los gastos en enseñanza, sanidad y las transferencias de la Seguridad social, como veremos en el siguiente epígrafe.

Todas esas funciones sólo conocieron su despegue definitivo tras 1975, cuando los gobiernos democráticos dotaron con mayores fondos esas partidas presupuestarias. En efecto, desde 1965 la estructura funcional del gasto del Estado se modificó apreciablemente, decayendo los Servicios generales, la Defensa y los Intereses de la deuda, y ampliándose los gastos en los Servicios económicos, la Enseñanza, la Vivienda, y la Seguridad social y otras transferencias. No obstante, hubo que esperar a los años setenta para que se manifestara en España una transformación en el gasto público semejante a la que había acontecido en otros países europeos tras la segunda guerra mundial, consistente en un desplazamiento desde los bienes colectivos tradicionales (defensa, administración, y servicios económicos) hacia los gastos asociados con el Estado del bienestar (educación, sanidad y, sobre todo, mantenimiento y redistribución de la renta). A pesar de todos los avances, empero, en España los niveles de cobertura y de prestaciones reales de la Seguridad social y los fondos asignados a algunas funciones públicas (sanidad, educación, vivienda, infraestructura) son todavía insuficientes, en comparación con las demandas sociales, y con las previsiones demográficas y económicas. El volumen de gasto público en relación a la renta nacional y el grado de cobertura es aún inferior en España a la media de la OCDE¹⁶.

Una vez descrita la evolución del volumen y la estructura del gasto público, procederé a explicar ese comportamiento. La di-

¹⁶ Para las cifras concretas véase Comín (1996b, págs. 50-55).

mensión del gasto público y su estructura, en España como en otros países, depende de diversas circunstancias, a veces superpuestas en el tiempo; su explicación exige, por tanto, la combinación de teorías complementarias. En la España contemporánea destacan por su significación dos transformaciones en el gasto público: a) la ocurrida a mediados del siglo XIX, y b) la experimentada en las décadas de 1960 y 1970, que culminó los cambios apuntados desde 1900. La mutación presupuestaria decimonónica derivó del surgimiento del Estado liberal, que desbancó al Estado absolutista en un largo proceso revolucionario, plagado de guerras y restauraciones absolutistas, que retardó la modernización del gasto público en las décadas centrales del diecinueve. Las causas de aquella transición hacia el gasto público fueron eminentemente políticas, gestadas definitivamente por el triunfo de la Revolución liberal tras la Guerra carlista. Los cambios tributarios y en el gasto fueron paralelos, reflejando la consolidación de la Hacienda liberal en España pero según el modelo moderado¹⁷.

Más de un siglo después ha ocurrido la otra gran transformación en el gasto público, desencadenada por el asentamiento en España del Estado del bienestar. Entre 1967 y 1986, se ha recuperado súbitamente, sobre todo desde 1976, casi todo el terreno que España había perdido en la modernización del gasto público, desde finales del siglo XIX, y particularmente entre 1940 y 1958. Este crecimiento del gasto ha permitido al Sector público administrativo español suministrar mayores cantidades de bienes públicos, y emprender nuevas funciones encaminadas a la redistribución de la renta. Con todo, la dimensión de las Administraciones Públicas aún es, hoy en día, inferior en España a la de otras economías europeas, y los servicios sociales tienen una menor —y seguramente peor— cobertura.

La transformación del gasto público durante el franquismo tardío y la transición a la democracia fue posible por la desaparición de los obstáculos que, hasta mediados de los sesenta, habían lastrado su avance, que eran dos: 1) el estancamiento económico, especialmente grave entre 1940 y 1961, y 2) el autoritarismo político, más agudo en la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) y en la de Franco (1939-1975). En los años sesenta, por tanto, las Administraciones públicas aumentaron su tamaño porque pudieron actuar los factores permanentes que subyacen a la tradición wagneriana¹⁸; porque España se indus-

¹⁷ Para mayor detalle véase Comín (1988), vol. I.

¹⁸ Adolph Wagner propuso, a finales del siglo XIX, que el tamaño relativo del

trializó y urbanizó con notorio retraso durante los años sesenta, lo que exigió mayores gastos públicos en infraestructuras, vivienda, educación y Seguridad Social¹⁹. De no haber existido una dictadura, los gastos públicos hubieran crecido probablemente aún más. Estos eran los factores subyacentes; pero no hay que olvidar a los ejecutores de las decisiones, pues unos ministros de Hacienda tuvieron que aprobar los Presupuestos que aumentaban esos gastos²⁰.

En los setenta, por el contrario, el crecimiento del gasto puede explicarse por la teoría del efecto trinquete o desplazamiento, desencadenado por dos procesos simultáneos: a) una conmoción política e institucional, y b) una crisis económica. Además, por primera vez desde 1845, la escalada de las obligaciones de las Administraciones Públicas fue acompañada por una reforma tributaria profunda, que señala un aumento de la carga fiscal tolerable²¹. No obstante, a pesar del aumento de la recaudación impositiva, gran parte del gasto público se financió con Deuda.

La expansión del gasto público en los setenta surgió, por un lado, de cambios políticos e institucionales: con la democratización, tras la muerte de Franco en 1975, se revelaron las mayores demandas sociales de educación, sanidad y transferencias, largo tiempo reprimidas por la dictadura, y los partidos políticos las incorporaron a los presupuestos públicos; la transición y descentralización políticas tuvieron un coste presupuestario, previsto en los Pactos de la Moncloa. La crisis económica de los setenta, por otro lado, impulsó aún más los desembolsos del Presupuesto, por seguro de desempleo, por subvenciones a empresas y por jubilaciones anticipadas. Téngase presente, no obstante, que la influencia de la crisis económica sobre el gasto público no hubiese aparecido sin el vehículo de la democracia existente, pues la depresión se había iniciado antes del desbordamiento del gasto público ocurrido desde 1977. Además de la crisis, por tanto, debe existir un gobierno dispuesto a combatirla con la política fiscal. Las depresiones por sí solas no generan un aumento del gasto; esto no ocurrió en el franquismo autárquico que soportó la peor depresión del siglo xx; el franquismo agonizante tampoco logró

gasto del Estado frente a la renta nacional aumentaría a medida que un país se modernizase en términos económicos, políticos y sociales. Véase Wagner (1897).

¹⁹ Para las teorías del crecimiento del gasto del Estado, véase Comín (1996b). Para las explicaciones del crecimiento del gasto público véase M. D. Gadea, (1993).

²⁰ Gunther (1980) atribuye el crecimiento del gasto a la obra personal de estos ministros-tecnócratas del Opus Dei.

²¹ Es el denominado efecto inspección por Peacock y Wiseman (1961).

aumentar los gastos presupuestarios a pesar de reconocer la existencia de la crisis²².

Otros factores contribuyeron a expandir la dimensión de las Administraciones públicas: a) el efecto de los precios relativos; b) el efecto demostración en el gasto público; c) el papel de la burocracia. El primero surge cuando los precios del sector público crecen más que los del sector privado, y eso hace que, en términos nominales, los gastos públicos crezcan más que la renta nacional. En las fases inflacionistas, como durante la primera guerra mundial, los gastos del Estado aumentaban pues los desembolsos en material del Estado subían con los precios, y los gastos en personal seguían la inflación con algún retraso, e incluso crecían más que el nivel general de precios. En la década de 1960, el efecto de los precios relativos impulsó apreciablemente el crecimiento del gasto público, y sólo influyó ligeramente después de 1971. El segundo fue el efecto demostración sobre la demanda de gasto público en España, originado por la mayor dimensión del sector público en las economías más avanzadas. Aunque las repercusiones de este efecto demostración se encontraron con la restricción presupuestaria derivada de la insuficiente recaudación y de la alergia de los gobiernos españoles a endeudarse, salvo para atender compromisos ineludibles como las guerras y los intereses de la Deuda. Y en un país como España, no hay que olvidar, en tercer lugar, la tendencia de los burócratas a sobredimensionar sus departamentos; tradicionalmente, la «empleomanía» ha sido culpada por los hacendistas y políticos españoles (cuando ocupaban los bancos de la oposición solamente) de crear el gigantismo de las Administraciones Públicas. El abuso de las «credenciales», y de las «cesantías» retribuidas, ayuda a explicar que el gasto público fuese en España tan alto o más que en otros países europeos más avanzados en términos económicos en el siglo XIX.

La insuficiencia del sistema tributario español también se ha utilizado para explicar el lento crecimiento del gasto público. Siendo eso cierto, hay que decir que la persistencia de unos gravámenes rígidos y regresivos, hasta 1977, tenía su origen en los regímenes no democráticos. Además, los ingresos impositivos sólo restringen la ampliación del gasto público, si los ministros de Hacienda se mantienen bajo el dogma del equilibrio presupuestario. En efecto, el gasto público no creció más en el franquismo porque las reformas de 1940, 1957 y 1964 no transformaron muy profundamente el sistema tributario tradicional, y los aumentos impositivos fueron pequeños e instantáneos; pero también porque

²² Para mayor detalle, véase Comín (1996b).

la presupuestación de control impidió que los gastos públicos aumentasen más allá de la recaudación impositiva. Por otro lado, las obligaciones presupuestarias crecieron desde 1977 más que los ingresos corrientes, multiplicados tras la reforma tributaria; gran parte de la ampliación de las Administraciones públicas se financió con Deuda y apelaciones al Banco de España, porque se había desterrado el miedo al déficit. Una evidencia más de que los mayores avances del gasto público en España se financiaron con deuda pública, porque no se elevaba la carga fiscal tolerable por los contribuyentes.

LOS LENTOS AVANCES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el desarrollo de la Seguridad social en España —más tardío y lento que en otros países— influyó tanto el retraso en la industrialización como los factores políticos y sociales, que se modernizaron en este país más tarde. A finales del siglo XIX, los gobiernos españoles se limitaron a crear la Comisión de Reformas Sociales para estudiar los problemas sociales; la Ley de Accidentes de Trabajo y la creación del Instituto Nacional de Previsión implicaron un avance en el campo de los seguros sociales libres y subsidiados, consolidado con el establecimiento del Retiro Obrero en 1919 y las leyes sociales de la Segunda República²³. Los seguros sociales se trataron de impulsar en la primera posguerra, particularmente con los planes de Chapaprieta desde el Ministerio de Trabajo, y la Dictadura de Primo de Rivera apenas los impulsó. La Segunda República dio algunos pasos significativos, programados previamente, pero en la práctica tampoco se avanzó mucho, fundamentalmente por los problemas presupuestarios y la inestabilidad política del período²⁴.

La llegada del franquismo retardó aún más el surgimiento de una Seguridad social moderna en España. Las acciones del franquismo en lo referente a los seguros sociales fueron más bien fuegos de artificio en comparación con los avances reales que ocurrían en Europa. Aquí continuaron ampliándose los seguros gestionados desde el INP, aunque con el intervencionismo del franquismo las compañías de seguros quedaron arrinconadas en la prestación de los seguros sociales. Pero el sindicalismo vertical

²³ Para el surgimiento de los seguros sociales en el primer tercio del siglo XX véanse J. Cuesta (1988), F. Montero García (1988), A. Rumeu de Armas (1944) y Comín (1994 y 1996b).

²⁴ Véase Comín (1996b).

creó sus propias mutualidades laborales, gestionadas independientemente por sectores, constituyéndose auténticos reinos de taifas en la gestión de los fondos de los trabajadores. Sus realizaciones fueron importantes, pero la desorganización y el espíritu propagandista de las acciones arrojan dudas acerca de su efectividad. El franquismo no necesitaba el consenso para mantener la paz social y, por tanto, el sistema de seguridad social general y redistributiva que se difundía por Europa, desde 1942, no pudo desarrollarse en España²⁵.

Hubo que esperar hasta 1963 para la creación de un sistema general de seguridad social que trató de unificar y coordinar los múltiples organismos existentes. El crecimiento económico y la creciente organización del movimiento obrero ilegal demandaban una gestión más eficiente de las cuotas de los seguros sociales y una generalización de las prestaciones, tanto económicas como sanitarias. Pero el sistema político retardó el nacimiento de un auténtico sistema de seguridad social. Las distintas familias del régimen trataron de controlar las grandes sumas financieras implicadas y de aprovechar la cara más favorable y propagandística de la dictadura; la resistencia de los sindicatos a perder sus seguros sociales tuvo que ser titánica; como lo había sido la de Suanzes para retirarse del INI²⁶. Esto explica que, a pesar de que la Ley de Bases de la Seguridad Social fue aprobada en 1963, su desarrollo reglamentario tardó en aprobarse hasta 1966, entrando en vigor en 1967. Esta unificación de los principales seguros sociales —aunque fue parcial porque siguieron siendo independientes algunos regímenes especiales importantes— supuso un avance digno de mención; pero la seguridad social del franquismo desarrollista seguía siendo financiada con las aportaciones de los trabajadores, salvada la ficción legal que distinguía las cuotas patronales de las cuotas obreras, que suponían un impuesto más sobre los salarios.

Con la ley de 1963, empero, los seguros sociales perdieron su vertiente actuarial, el sistema comenzó a ser de reparto y las prestaciones comenzaron a perder su relación con las cuotas satisfechas previamente. El crecimiento económico y la emigración acabaron con el paro, y el modelo de reparto creó excedentes del sistema de la seguridad social que, en lugar de capitalizar rentablemente las reservas, se destinaron a financiar, a bajos tipos de interés, a otras Administraciones públicas —el Estado y el INI— y a la creación del sistema de sanidad y a la construcción de hos-

²⁵ Véase Velarde (1991).

²⁶ Véase Martín Aceña y Comín (1991).

pitales.²⁷ El sistema no tardó en descapitalizarse ya que sus reservas o no tenían rendimiento financiero alguno o lo tenían muy reducido. Poco después de la reforma de 1966, los problemas de la seguridad social eran ya tan evidentes, que los últimos gobiernos del franquismo trataron de solucionarlos con las leyes de 1972 y 1974, que mejoraron las prestaciones y que comenzaron a transformar el sistema hacia un modelo redistributivo. Pero esto no era una concesión graciosa del franquismo, ni del paternalismo autoritario; al contrario, su origen estaba en las crecientes protestas sindicales de aquellos años y en la debilidad del régimen franquista²⁷.

De modo que hasta los Pactos de la Moncloa, en plena transición democrática, no puede hablarse con rigor de una seguridad social redistributiva, propia de lo que entendemos por un Estado de bienestar, que es consustancial con las democracias. Hablar, como alguien ha hecho, de «Estado benefactor autoritario» no deja de ser un contrasentido; como mucho podría hablarse de Estado autoritario paternalista. Estado del bienestar y autoritarismo son dos términos irreconciliables. La moderna seguridad social en Europa surgió de trabajados consensos políticos y sociales —en los que tuvieron un papel fundamental los sindicatos— logrados tras la Segunda Guerra Mundial. No puede negarse que los seguros sociales profesionales se desarrollaron en el franquismo, pero era una forma de previsión social propia del siglo XIX. Aquellos seguros sociales fueron, además, gestionados por el sindicalismo vertical, lo que contrastaba con el control estatal del sistema global de seguridad social en Europa. De lo que no hay ninguna duda es que el franquismo malformó la seguridad social española y creó muchos vicios de gestión y de utilización, que luego resultaron muy difíciles de desterrar en la democracia; no hace falta más que mencionar los regímenes especiales, las cuotas tarifadas, la descoordinación, la deficiente gestión económica de las prestaciones económicas y sanitarias, y el paradójico descontrol que alimentaba los fraudes. Además, el franquismo frenó el crecimiento de la seguridad social —lo mismo que los gastos en sanidad— por debajo de lo que hubiera demandado la fuerte industrialización de los años 1960-1973. Esto implicó que después, en la democracia, las organizaciones de los trabajadores trataran de recuperar el tiempo perdido con celeridad, lo que agravó aún más los problemas de gestión y utilización, por el súbito desarrollo del sistema

²⁷ Para la historia de la seguridad social desde 1963 véase González Catalá y Vicente Merino, González Rabanal (1990), Lobo, y Monasterio (1993), Rodríguez Cabrero (1994), Velarde Fuertes, (1990) y Vergés (1976).

de la seguridad social redistributiva. Un problema adicional que dejó el franquismo en herencia fue que, debido al retardo, el sistema universal de la Seguridad Social tuvo que edificarse en España cuando las condiciones eran muy desfavorables: una fuerte crisis económica que minaba las bases financieras del sistema de reparto; una población madura que creaba problemas de estabilidad al sistema, y un Presupuesto del Estado en fuertes déficit, lo que dificultaba las transferencias al sistema de la Seguridad social, que comenzaron a realizarse, por cierto, de manera significativa durante la democracia.

EL RETRASO TRIBUTARIO ESPAÑOL HASTA LA DEMOCRACIA ACTUAL

Como en tantos otros campos, la legislación fiscal ha proliferado en la España contemporánea. Pero entre tantas leyes, decretos y órdenes en el ámbito de la Hacienda pública destacan, por su trascendencia histórica, dos reformas tributarias que cambiaron radicalmente los principios de la distribución de la carga fiscal en la España de los siglos XIX y XX: una fue la ejecutada en 1845 por Alejandro Mon (planeada por Ramón de Santillán), y la otra ha sido la iniciada por Francisco Fernández Ordóñez en 1977 (programada por Enrique Fuentes Quintana). La llamada reforma Mon-Santillán del siglo pasado estableció los principios de la Hacienda liberal en España, cimentada en la imposición de producto y en la fiscalización de los consumos. Aquellos criterios fiscales decimonónicos fueron completados y remozados por Raimundo Fernández Villaverde en 1900; y aunque sufrieron amplias modificaciones durante el franquismo — por Larraz en 1940 y por Mariano Navarro Rubio en 1957 y 1964—, sus fundamentos pervivieron hasta que la aparición de la democracia actual abrió las puertas a la reforma tributaria denominada de Fernández Ordóñez-Fuentes Quintana. La reforma fiscal de la democracia introdujo la auténtica imposición personal y progresiva, a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que caracteriza la fiscalidad del Estado del bienestar; la entrada en la Comunidad Económica Europea, por otro lado, obligó a establecer el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en 1985, que es el otro pilar de la imposición actual en los países desarrollados económica y políticamente.

Estas fases históricas muestran que la Hacienda española ha seguido las pautas internacionales en los ingresos y gastos públicos, pero con retardos, peculiaridades e insuficiencias. En el período 1845-1898, característico de la fiscalidad liberal decimonónica, la tributación española se acercó a la de los países europeos; al menos hasta 1872, cuando Francia comenzó a establecer la

contribución personal y mobiliaria y, sobre todo, hasta 1883, cuando se estableció el impuesto sintético sobre la renta en Prusia. España adoptó el sistema tributario liberal completo en 1899-1900, cuando los países europeos más avanzados lo estaban desechando. Una situación similar se ha vivido en los tiempos recientes: el tradicional impuesto progresivo sobre la renta comenzó a ser cuestionado, precisamente, cuando España lo adoptaba a finales de los setenta. No obstante, aunque con modificaciones, aquel tributo personal pervive y la estructura tributaria española se ha vuelto a acercar a la europea desde el establecimiento de la democracia en 1977 y la entrada en la CEE en 1986.

Los mayores retrasos en el terreno tributario, sin embargo, de la Hacienda española con respecto a los países avanzados ocurrieron en 1808-1849, durante el siglo XIX, y en 1909-1932 y 1940-1964, durante el siglo XX. Como puede verse, el retardo fiscal de España fue particularmente acentuado durante la crisis final del Antiguo Régimen y en el primer franquismo. La evolución más desfavorable correspondió, sin duda alguna, al franquismo, porque las tendencias previas hacia la modernización del sistema tributario español, conocidas entre 1908 y 1935, fueron invertidas, y porque en la autarquía franquista las corrientes fiscales internacionales iban en la dirección contraria, por los apreciables avances tributarios del Estado del bienestar, en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Entre 1900 y 1935, en efecto, el sistema fiscal se transformó moderadamente en España. El primer síntoma de ello fue el aumento de la presión fiscal, que contrastaba con su estancamiento del siglo XIX. Entre 1908 y 1914, la presión fiscal aumentó hasta el 8,5 por 100 del PIB; posteriormente, los cambios tributarios del ministro de Hacienda de la dictadura de Primo de Rivera, José Calvo Sotelo, auparon la presión fiscal hasta el 9,4 por 100 en 1929, luego las reformas de la Segunda República la llevaron hasta el 10,9 por 100 en 1935. Por lo que se refiere a la estructura de la imposición, en España, la fiscalidad liberal tardó en completarse casi tanto como se había demorado su implantación en 1845. La reforma de Fernández Villaverde de 1899-1900 acabó el edificio impositivo cimentado en 1845, incorporando de una manera ordenada los gravámenes nuevos de producto y consolidando los tributos sobre consumos específicos. En rigor, si se exceptúa la Contribución del 20 por 100 sobre los intereses de la deuda pública establecida por el ministro conservador, la principal novedad de Fernández Villaverde consistió en sistematizar la imposición directa, creando la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria, que refundía algunos tributos vigentes y aquel nuevo impuesto sobre los intereses de la deuda. La Contribución de utilidades contaba con tres tarifas que recaían separa-

damente sobre los rendimientos del trabajo, del capital y, un tanto confusamente, los beneficios de sociedades²⁸. Aunque Fernández Villaverde no modificó los principios impositivos —nunca pretendió tal cosa—, su reforma removió la estructura recaudatoria de la Hacienda central, arrinconando los principales tributos decimonónicos (la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y la de Consumos determinados) para hacer sitio a otros impuestos más modernos (los nuevos de producto de la Contribución de Utilidades y los nuevos de consumos específicos, sobre el alcohol, la cerveza, el azúcar, etc.).

La obra presupuestaria de Fernández Villaverde de contención del gasto público, que fue continuada por sus sucesores en el ministerio, permitió unos superávits consecutivos en el Presupuesto del Estado entre 1899 y 1908, lo que fue algo excepcional en la Historia de la Hacienda española. La reforma tributaria, empero, apenas contribuyó a la consecución del superávit, porque apenas se incrementaron los ingresos. Esa es la razón por la que, en cuanto los gastos públicos aumentaron con el gobierno largo de Maura, la imposición real volvió a mostrar su rigidez y reapareció la insuficiencia tributaria en 1909, agravándose el déficit presupuestario entre 1915 y 1923, hasta cifras cercanas al 30 por 100 del gasto del Estado. La insuficiencia de los ingresos requería, de nuevo, una reforma tributaria. Adicionalmente, los gravámenes de producto quedaron obsoletos por la genrealización por Europa —durante la Primera Guerra— de las nuevas ideas fiscales, que propugnaban la personalización del gravamen directo y los impuestos generales sobre el volumen de ventas. España completaba su fiscalidad liberal de producto y sobre consumos específicos, precisamente, cuando otros países europeos la abandonaban, sustituyéndola por la propia del Estado del Bienestar que recaía sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, el patrimonio y las sucesiones, y sobre el volumen de ventas. La quiebra de la tributación real o de producto al término de la Restauración incitó, en efecto, la reforma silenciosa de Antonio Flores de Lemus, que inspiró los proyectos que varios ministros de diferentes partidos políticos presentaron en las Cortes desde 1910. A pesar de su moderación y gradualismo, sólo algunas ideas de Flores de Lemus aparecieron en la Gaceta: en 1911 se derogaron los Consumos; en 1920 se reformó la tarifa III de la Contribución de utilidades, y en 1932 se aprobó el Impuesto sobre la renta²⁹.

²⁸ Véase Solé Villalonga (1967) y Comín (1988a).

²⁹ Para estas reformas véase Martorell (1999).

La evolución de los tributos durante el franquismo dibuja, como decía antes, un aparatoso retroceso con respecto a los tímidos avances tributarios del primer tercio del siglo xx, tanto en el volumen como en la estructura de la recaudación, que alejó la imposición española de la experiencia internacional. La presión fiscal aumentó en la inmediata posguerra, pero enseguida retrocedió; su dimensión alcanzada durante la República sólo se recuperó después de 1959. La presión fiscal, en efecto, cayó del 10,9 al 7,4 por 100 entre 1935 y 1952; en 1959 la presión fiscal del Estado aún estaba en el 9,4 por 100. La recaudación relativa del Estado aumentó posteriormente hasta 1966 (al 11,4 por 100 del PIB), pero luego se estancó hasta 1977. Como puede verse, la presión fiscal del Estado franquista era reducida, sin duda porque eso beneficiaba a las clases medias y altas, que eran las apoyaban el régimen. Si a los ingresos tributarios del Estado añadimos los de la Seguridad social, los Organismos autónomos y los entes locales, la presión fiscal de todas las Administraciones públicas aumentó algo más —del 14,6 al 21,7 por 100 entre 1959 y 1972—, pero aún así el peso de la tributación seguía siendo muy inferior en España a la media europea. A pesar del notable aumento de la recaudación impositiva originado por esta reforma fiscal, los gastos del Estado benefactor crecieron mucho más, lo que generó un amplio déficit presupuestario que obligó a recurrir a los préstamos y la deuda pública. Los déficit públicos, casi inexistentes durante la dictadura de Franco, crecieron mucho en la transición a la democracia³⁰.

Por lo que se refiere a su estructura, los cambios en la composición de los ingresos públicos en la posguerra reflejaban con precisión la naturaleza del «Estado nuevo». Lo más significativo fue que, durante la autarquía, la Contribución de usos y consumos fue la que más ingresos recaudó, tanto como consecuencia de la reforma de Larraz de 1940, que reforzó la tributación indirecta que recaía sobre el consumo interior, como por el colapso del comercio exterior, originado por la protección autárquica, ya que los contingentes y las licencias redujeron la recaudación de la renta de Aduanas, que había sido fundamental para el Tesoro en el período de entreguerras. La recaudación de la Contribución de usos y consumos pasó de una media del 19 por 100 —y esto ya era un aumento significativo con respecto a la República— al 28 por 100 del total entre los períodos de 1940-1945 y de 1952-1957; por el contrario, la recaudación de Aduanas cayó al 5 por 100 en el pe-

³⁰ Para los déficit públicos durante la democracia y sus consecuencias, véase Comín (1996b).

río 1940-1957. También mejoraron, durante el primer franquismo, los ingresos aportados por la Contribución de Utilidades, que creció del 14 al 25 por 100 entre las fases de 1940-1945 y 1952-1957.

A pesar de las reformas de Navarro Rubio de 1957 y de 1964, el cambio fiscal hacia el Estado del bienestar hubo de esperar en España hasta el establecimiento de la democracia³¹. Esto se manifiesta en que, en primer lugar, tras la muerte de Franco, la presión fiscal de las Administraciones públicas creció del 25,3 al 39,4 por 100 entre los años de 1977 y 1990. La parte de la renta nacional absorbida por los impuestos creció en pocos años como nunca lo había hecho antes en España. La razón era que la implantación del Estado del bienestar exigía mayores ingresos impositivos y cotizaciones sociales para acometer las nuevas funciones asistenciales exigidas del sector público por los votantes, que ya hemos analizado anteriormente. La progresión impositiva ocurrió tras la reforma tributaria iniciada con la Ley de reformas urgentes de 1977, que instauró un Impuesto extraordinario sobre el patrimonio en este año, un Impuesto sobre la renta de las personas físicas en 1978, y un Impuesto sobre el valor añadido aprobado en 1985, por exigencia de la entrada en la CEE. La recaudación de estos dos últimos impuestos, los básicos del nuevo sistema fiscal, mostró una alta elasticidad renta, que contrasta con la rigidez de los impuestos de producto del vigente previamente. La reforma de la democracia hizo desaparecer de la fiscalidad del Estado las contribuciones reales y los monopolios fiscales, y rebajó la importancia de los tributos sobre consumos específicos, que desaparecieron o fueron transferidos a los entes locales. La reforma tributaria iniciada en 1977 fue, como el aumento de los gastos sociales del Estado y la seguridad social, un componente esencial de los Pactos de la Moncloa, y por tanto un elemento esencial de la transición política. El consenso originó —lógicamente en el esfuerzo por contentar a las derechas y las izquierdas— algunas imperfecciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas: la progresividad nominal se compensó con generosas desgravaciones —por inversiones y por minusvalías de capital, por ejemplo— para las rentas altas y, sobre todo, con el mantenimiento de una inspección pobremente dotada e inactiva frente a las bolsas de fraude. Tras la paralización sufrida con la «Hacienda débil» de ÚCD, después de las elecciones de 1979, los gobiernos socialistas reemprendieron la reforma fiscal, sobre todo desde 1985³².

³¹ Para estas reformas, véanse Navarro Rubio (1991), Fuentes Quintana (1999) y Comín (1996b).

³² Según Fuentes Quintana (1990). Para las reformas de la Hacienda de la

Atendiendo a su recaudación, los principales gravámenes directos establecidos por la democracia fueron el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y el Impuesto sobre sociedades. Aunque pueden encontrarse antecedentes en la legislación española, la auténtica imposición personal surgió con esta reforma de Fernández Ordóñez, como muestran las cifras oficiales: entre los períodos de 1973-1978 y 1979-1980 la recaudación del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) saltó del 1 al 28 por 100 de los ingresos impositivos del Estado; la Contribución General sobre la Renta establecida por Navarro Rubio en 1964 era un impuesto cuya recaudación era despreciable, pues los importantes eran los impuestos de producto a cuenta. La reforma tributaria de 1977-1978 fue fundamental para las finanzas del Estado porque desterró, por fin, aquellas contribuciones de producto, introducidas en 1845 y 1900, y que aportaban el grueso de la recaudación directa del Estado hasta 1977, como ingresos a cuenta del Impuesto general sobre la renta establecido en 1964; se trataba todavía de la Contribución territorial— en sus dos modalidades de rústica y urbana—, de la Contribución industrial, de la Contribución de sociedades, y de los impuestos sobre el trabajo personal y sobre los rendimientos del capital.

No obstante, la reforma de la democracia ha sido lenta y plagada de imperfecciones. El IRPF se configuró como un impuesto progresivo, pero sólo nominalmente; es decir, la progresividad sólo existía para los que lo pagaban; en la práctica se convirtió en una figura muy regresiva porque el fraude siguió siendo amplio, al tiempo que repartido muy desigualmente: los ingresos salariales no podían escapar a la tributación porque el impuesto se les retenía en origen, mientras que las rentas empresariales y profesionales declaraban unos rendimientos anormalmente bajos. Las reformas de la época del PSOE introdujeron mejoras en la recaudación y gestión de los ingresos que disminuyeron el fraude, pero aún siguió existiendo una considerable evasión fiscal en determinados tipos de rentas.

La puesta en vigor del Impuesto sobre el valor añadido en 1986 —obligada por la entrada de España en la CEE— transformó la imposición indirecta pues desplazó a los impuestos sobre consumos específicos y al Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE), establecido por Navarro Rubio en 1964. Desde el comienzo, la recaudación del IVA fue muy importante, compartiendo con el IRPF la responsabilidad recaudatoria en el actual sistema tributario. La

democracia véanse Albi (1990), Albi y García (1987), Lagares (1982 y 1988), González-Paramo (1993), López López y Utrilla (1991) y Valle (1989).

desaparición de los monopolios fiscales y su sustitución por los impuestos especiales (tabaco, alcohol y gasolinas) supuso otro signo de modernización que acabó con un rasgo tradicional de la Hacienda española, como era la gran importancia recaudatoria de los monopolios fiscales, particularmente el de Tabacos y el de productos derivados del petróleo³³. El menor proteccionismo frente al exterior también redujo la cuantía de la renta de Aduanas.

Explicar el retraso tributario español exige recurrir, sobre todo, a causas políticas. En España, en efecto, las reformas tributarias siempre han necesitado un detonante político para ser aprobadas³⁴. La implantación de la tributación personal en el siglo xx fue imposible hasta que, tras la dictadura de Primo de Rivera, apareció el contexto democrático de la Segunda República, cuando se aprobó el Impuesto Complementario sobre la Renta en 1932, y en la transición, desde la dictadura de Franco, a la actual democracia cuando se aprobó el IRPF en 1978. El resultado ha sido que España ha caminado con retraso en el ámbito tributario; es más, a veces, aquí se implantaban unos tributos cuando en los países más desarrollados ya estaban siendo sustituidos por otros más modernos. Eso ocurrió, como hemos visto, con la reforma de Fernández Villaverde, de 1900: España completaba la tributación real de producto (la Contribución territorial y la Industrial con la implantación de la de Utilidades) cuando otros países establecían la personalidad del gravamen (el Income Tax); asimismo, a principios del siglo xx, en este país se consolidaban los impuestos sobre los consumos específicos (azúcar, alcohol, cerveza, explosivos, etc.) mientras que otras naciones europeas se desplazaban hacia la contribución general sobre el volumen de ventas. Esta marcha desacompañada volvió a presentarse en 1964, cuando España adoptaba un impuesto múltiple sobre el valor de las ventas (el ITE), cuando Europa ya se había decantado por el Impuesto sobre el Valor Añadido. Y, finalmente, también aconteció desde 1977: España luchaba por asentar el impuesto tradicional sobre la renta, con muchos tramos y con tarifas muy progresivas, con numerosos tipos de exenciones y bonificaciones y con excesivas deducciones, cuando en otros países se rebajaba la progresividad y se difundía el impuesto lineal, con pocas tarifas y sin apenas deducciones pero, eso sí, con un amplio mínimo de renta exento.

³³ Véase para el monopolio de tabacos, Comín y Martín Aceña (1999).

³⁴ Como ya señaló Fuentes Quintana (1990). Recuérdese que, en el siglo xix, la reforma tributaria de 1845 fue implantada tras el cumplimiento de la revolución liberal; la reforma de Figuerola siguió a la revolución de 1868, y la reforma de Fernández Villaverde fue precedida del Desastre colonial de 1898.

Las reformas fiscales son un fenómeno esencialmente político; y España es un ejemplo de cómo el desarrollo económico y social puede exigir una transformación impositiva, que es obstruida por el conservadurismo político. Los regímenes políticos autoritarios han demostrado una tenaz resistencia al cambio; aunque la equidad tributaria no importaba a las clases dirigentes, porque tenían las espaldas bien cubiertas por la represión, la ausencia de reforma fiscal pudo perjudicar a los grupos empresariales porque lastraba el crecimiento económico, ya que el desigual reparto de la renta y los tributos impedía el aumento de la demanda de consumo, y por las nefastas consecuencias de la insuficiencia tributaria, manifestadas en la pobre dotación de infraestructuras y en los procesos inflacionistas generados por los déficit presupuestarios. Esto se aplica a los regímenes políticos y las clases dirigentes del Antiguo Régimen, de la Restauración, de la Dictadura de Primo de Rivera y del Franquismo.

Ante esas restricciones políticas, a las que habría que añadir la deficiente administración fiscal —hija de aquella interesada desidia política—, los reformadores fiscales españoles abusaron de los retoques superficiales del cuadro tributario, que no hacían sino agravar su complejidad, dificultar su gestión y crear la sensación de agobio fiscal entre los contribuyentes. Todo ello constituye un vigoroso alimento del fraude³⁵. En el mejor de los casos, algunos ministros de Hacienda hicieron gala de un cierto voluntarismo fiscal, legislando unas normas tributarias que, al no prestar la suficiente atención a las condiciones necesarias para recaudar con garantía los nuevos tributos, no tuvieron repercusiones positivas sobre la recaudación, y menos aún sobre la equidad, pero ampliaron el caos fiscal.

Un resultado de ese atraso tributario fue el casi permanente déficit de la Hacienda pública, al que se ha recurrido para explicar algunos acontecimientos de la historia económico contemporánea. Pero quienes culpan a la insuficiencia tributaria del deficiente comportamiento de la economía española durante el siglo xx deberían de responsabilizar, en última instancia, al régimen político que, primando determinados intereses, obstaculizó las reformas tributarias. La decisión política fue clara: mantener los privilegios de las clases con influencia en las decisiones parlamentarias o dictatoriales a costa de transferir la factura de los gastos públicos a generaciones futuras, de mantener la injusticia fiscal, y de no fomentar el progreso económico y social de España. Ante ese con-

³⁵ Para la historia del fraude fiscal en España, véase Albi (1991), Comín y Zafra (1994), y Comín, Pan, Pro, Vallejo, y Zafra (1995).

servadurismo político ni siquiera las graves dificultades de la Hacienda pública pudieron crear las condiciones necesarias para que se aprobasen las reformas tributarias, como demuestra el período comprendido entre 1909 y 1919. Las excepciones fueron las reformas de los años finales de la Restauración y la de Larraz; pero su aplicación práctica quedó por debajo de lo previsto por los ministros de Hacienda, también por motivos políticos evidentes³⁶.

Al contrario, las reformas tributarias de 1900, 1957 y 1964 no se hicieron bajo la presión de los déficit públicos; el objetivo de sistematizar la imposición fue más importante que el de lograr la suficiencia tributaria. Tampoco la reforma fiscal comenzada por Francisco Fernández Ordóñez en 1977 se gestó bajo la intimidación del déficit presupuestario; de hecho, hasta 1975 el presupuesto de las Administraciones públicas españolas no fue deficitario; el rápido crecimiento del déficit comenzó, precisamente, tras los cambios fiscales iniciados en 1977. En la reforma tributaria de la democracia prevalecieron los objetivos de equidad y de armonización fiscal con Europa. Todo esto mueve a pensar que la insuficiencia del cuadro tributario no ha sido en España condición necesaria ni suficiente para su transformación³⁷. La razón es que el déficit puede ser controlado si el ministro de Hacienda consigue evitar el crecimiento de los gastos, renunciando incluso a que el Estado cumpla sus funciones básicas. De hecho, el equilibrio presupuestario puede encubrir la miseria del Estado. Durante el franquismo, la oposición a la reforma tributaria implicó la desatención de gastos públicos imprescindibles para mantener el prestigio del Gobierno, la paz interior y una mayor dotación adecuada en educación, sanidad e infraestructuras³⁸.

Tras la reforma tributaria de 1900, durante ocho ejercicios, y la de 1964, en dos, apareció el superávit presupuestario. Por el contrario, después de la reforma de 1977, los ingresos tributarios crecieron con rapidez, pero, como había ocurrido, aunque menos intensamente, con la reforma tributaria de 1845, aumentaron mucho más los gastos, agravándose el déficit público. Eso se explica porque esas grandes reformas fiscales coincidieron con transformaciones de la naturaleza del Estado —el nacimiento de la Hacienda libe-

³⁶ Para el fracaso de las propuestas de reforma en estos años finales de la Restauración véase Martorell (1999). Para la reforma de Larraz, véase Fuentes Quintana (1998).

³⁷ Véase Enrique Fuentes Quintana (1991). Para conocer las realizaciones de los ministros de Hacienda durante el franquismo y la democracia véanse, González (1997), Fernández Clemente (1997), Serrano Sanz (1997), Sabaté y Bandrés (1997), Rodríguez Braun (1997) y Martín Aceña y Moreno (1997).

³⁸ Véase Gunther (1980).

ral en el *xix* y del Estado del bienestar en el *siglo xx*— que acarrearón aumentos del gasto y del déficit público. En otros términos, fue precisamente la asunción de nuevas funciones que exigían mayores desembolsos presupuestarios, por un lado, y la nueva concepción tributaria, por otro, lo que obligó a realizar las reformas tributarias, para mejorar la recaudación y la equidad del sistema impositivo. En suma, sólo los grandes cambios políticos, que transforman la naturaleza del Estado, fuerzan las reformas tributarias globales; y eso ocurre con saltos cualitativos en la democratización: la revolución liberal a mediados del *siglo xix*, la transición hacia la democracia desde 1976.

CONCLUSIONES

Que la historia política influye determinadamente sobre los rasgos evolutivos de la Hacienda pública es una de las enseñanzas derivadas del estudio del gasto del Estado y de la Seguridad social y de los ingresos impositivos en la España del último siglo. La organización de la Hacienda española, el volumen y la estructura de su Presupuesto evolucionaron con pautas semejantes a otros países europeos, pero con cierta demora; ese retraso del Presupuesto del Estado español fue más acentuado entre 1914 y 1932 y entre 1940 y 1976. Parece claro que la dilación en adoptar el Estado del bienestar en el *siglo xx* tuvo su origen en la tardía incorporación de España a los procesos de democratización política y de industrialización económica, con la consiguiente demora en la diversificación social. Finalmente, la tardanza y las insuficiencias de esas transformaciones políticas, económicas y sociales indujeron modificaciones lentas y limitadas en las funciones asumidas por el Estado y la Seguridad social y en los criterios de reparto de los impuestos que la Hacienda había de recaudar, como se ha tratado de mostrar en este trabajo.

Si este artículo se publicase en una revista destinada a los economistas acabaría aquí; pero quiero aprovechar esta publicación para lanzar un reto de mayor colaboración entre las distintas disciplinas históricas, si queremos acabar entendiendo nuestro pasado. En otras publicaciones he tratado de mostrar que el retraso en la modernización del sector público fue un obstáculo al crecimiento económico en España. Los que estudiamos la Hacienda pública no podemos conformarnos —como hacen algunos economistas e historiadores— con culpar al Estado, o a su Presupuesto, de la incapacidad de la economía española de converger hacia Europa³⁹. Poniéndonos, empero, en el caso extremo de que el Sec-

³⁹ Véase Comín (1993 y 1995).

tor público fuese el único responsable del fracaso, la explicación última del mismo habría que buscarla en los factores políticos y sociales que configuraron los distintos tipos de Estado en la España contemporánea. Mi propuesta se sitúa también en las antípodas de aquellos historiadores políticos, que culpan al atraso económico como responsable de la lenta democratización de la vida política española, porque las clases medias urbanas —soporte de las democracias modernas— no adquirieron en España la entidad suficiente hasta la industrialización desde los años 1960. Pero a la hora de explicar las causas del crecimiento económico, los economistas nos topamos, de nuevo, con la política. De manera que la argumentación inversa no tiene por qué ser menos cierta: sin la democratización política no fue posible una política económica que permitiera la convergencia hacia Europa. Lo normal es que el atraso económico y el político (o, a la inversa, la modernización de ambos ámbitos) se refuercen mutuamente.

En efecto, yo atribuyo el retraso en la conformación del Estado benefactor en España, y en la modernización de sus instrumentos interventores, a la tardanza con la que España se industrializó y se democratizó. El atraso de la economía española es evidente a lo largo de los siglos *xix* y *xx*; este retardo explica por qué las demandas sociales de ciertos gastos públicos no aumentaron tanto como en otros países. No obstante, las fuerzas que mueven los hilos de la economía pública son eminentemente políticas. Las dictaduras y las democracias crean distintas configuraciones y tamaños de los sectores públicos. En este sentido, la tardía democratización de los sistemas políticos en España tuvo que influir, sin duda, sobre el perezoso desarrollo del Estado benefactor. El retardo comenzó a gestarse desde finales del siglo *xix*, pero cuando España perdió, realmente, el tren de la modernización de sus Administraciones públicas fue a raíz de las guerras mundiales, en particular después de la Segunda Guerra Mundial. Está probado el papel fundamental que desempeñaron las dos grandes guerras en la configuración de los Presupuestos de los Estados del bienestar; pues bien, España quedó al margen de las mismas y, consecuentemente, las reformas institucionales y tributarias (consentidas por los ciudadanos en otros países durante aquellas catástrofes nacionales) no arraigaron en este país. Aunque el retraso ya era manifiesto en el período de entreguerras, las diferencias entre el sector público español y el europeo se hicieron abismales tras la Guerra civil. En la posguerra, España fue radicalmente diferente de Europa en todos los aspectos: el político, el económico y el social.

A pesar de que los regímenes políticos españoles no fueron totalmente democráticos durante el siglo *xix* y primeras tres décadas del siglo *xx*, no puede decirse que la práctica política española fuera muy distinta de la europea. En la realidad, sólo tras la Se-

gunda Guerra Mundial se generalizaron los partidos de masas, se institucionalizó la participación de sindicatos y agricultores en las decisiones políticas y se convirtió la democracia en un sistema político generalizado en la Europa occidental; las trabas a la democratización hasta los años treinta no fueron privativas de España, aunque quizá sí fueron más resistentes. Formalmente, la Constitución de 1869 fue precursora en la introducción del sufragio universal, pero la experiencia democrática del Sexenio no logró sobrevivir, como tampoco lo haría la Segunda República. En 1890, se volvió a reponer el sufragio universal, pero fue tergiversado por la oligarquía y el caciquismo de la Restauración⁴⁰. La Dictadura de Primo de Rivera no fue un experimento extraño en la Europa del período de entreguerras, como tampoco lo sería la Segunda República.

La historia política española comenzó a separarse progresivamente de la europea desde 1898 en la política exterior; España perdió sus últimas colonias cuando otras naciones estaban inmersas en sus afanes imperialistas. Desde entonces, los intentos de España de recuperar posiciones en este terreno fueron de desastre en desastre. El aislamiento internacional del siglo XIX —tras la pérdida de las colonias continentales americanas— se completó en el siglo XX, cuando España no participó en ninguna de las dos guerras mundiales. Estos dos conflictos fueron básicos para la conformación del Estado benefactor y las transformaciones tributarias en Europa, y España quedó al margen. Con esos antecedentes, este país se alejó definitivamente del régimen político europeo tras la Guerra civil, porque en un país dividido en vencedores y vencidos no podía haber pacto social sobre el que construir el Estado benefactor, como estaba sucediendo en Europa. Está es la diferencia clave, ya que la dictadura franquista duró hasta 1975⁴¹.

Pero más allá de los procesos políticos formales, parece evidente que España se retardó también en su modernización social; aspectos cruciales como la laicización, la movilidad social y la educación generalizada se difundieron más lentamente en España, como consecuencia, en parte, del atraso económico pero también de los lastres sociales y el conservadurismo político. Ese

⁴⁰ No obstante, en la Europa occidental, los fracasos de los procesos revolucionarios y el predominio de las oligarquías y el clientelismo también fueron algo habitual en los procesos políticos. Durante la Restauración, como había ocurrido con el régimen moderado previo a 1868, los regímenes políticos italianos, alemanes o franceses no eran muy distintos de la Monarquía constitucional española. Véase Carnero (1988), Artola (1995) y Varela (1995).

⁴¹ El caso de Portugal sería comparable en el campo político y del sector público.

desfase en la modernización social quizá explique el hecho de que la cultura política de los españoles adoleciera tradicionalmente de ser poco liberal y democrática. Hasta la instauración de la reciente democracia, los movimientos políticos y sociales apelaban con frecuencia a las manifestaciones en la calle más que al resultado de las urnas, como demuestran los espadones del siglo XIX, el golpe de Primo de Rivera, las insurrecciones durante la Segunda República y la dictadura de Franco. La ausencia de unas sólidas y amplias clases medias está, desde luego, en la base de esos comportamientos políticos⁴², que, a su vez, retrasaron la democratización del país y el surgimiento del Estado del bienestar. Parece evidente, por otro lado, que el surgimiento de esas clases medias depende del desarrollo económico. Nos encontramos, pues, ante fenómenos que se explican mutuamente. Es la interrelación entre las variables políticas, sociales y económicas la que mueve la historia; a priori no hay por qué considerar que ninguna de esas variables tenga una prevalencia sobre las demás. Desde la Historia económica, no puede considerarse el Estado como un factor exógeno, que explique el atraso; desde la Historia política y social tampoco puede recurrirse al atraso económico —algo ajeno a la disciplina— para explicar el lento avance de la democracia. Es preciso conjugar ambos análisis. Es obvio que para desentrañar esa acción interactiva entre política, economía y sociedad es precisa una mayor colaboración, entre los historiadores de las ciencias implicadas, de la que hemos tenido hasta ahora.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E. (dir.) (1990), *La Hacienda Pública en la Democracia*, Barcelona, Ariel.
- (1991), «Elusión y evasión fiscales: la investigación económica», *Hacienda Pública Española*, núm. 115, págs. 251-263.
- ALBI, E., y GARCÍA, J. L. (1987), *Sistema fiscal español*, Barcelona, Ariel.
- ALBIÑANA, C. (1978), «Aproximación a una teoría de las reformas tributarias españolas», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 19, Civitas, págs. 461-476.
- BERDÚN, P. (1998), *El fomento de la producción en el surgimiento del intervencionismo en España, 1875-1914*, tesis doctoral inédita, Universidad de Zaragoza.
- CABRERA, M; JULIÁ, S. y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.) (1992), *Europa, 1945-1990*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.

⁴² Véase Santos Juliá (1995); muchas de estas ideas se las debo a Mercedes Cabrera.

- CABRERA, M.; COMÍN, F. y GARCÍA DELGADO J. L. (1989), *Santiago Alba. Un panorama de Reforma Económica en la España del primer tercio del siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CALVO SOTELO, J. (1931) *Mis servicios al Estado* (reedición del Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974).
- CARAMÉS, L. (ed.) (1994), *La crisis del Estado del Bienestar*, Santiago de Compostela, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público.
- COMÍN, F. (1985), *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España, 1801-1980*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía núm. 40.
- (1986), «El Presupuesto del Estado tras la Guerra Civil: dos pasos atrás», *Economistas*, núm. 21, págs. 24-32.
- (1987a), «La economía española en el período de entreguerras», en J. Nadal, A. Carreras y C. Sudrià (comps.), págs. 105-149.
- (1987b), «Perfil histórico de la Deuda pública en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 33, págs. 86-119.
- (1987c), «Las transformaciones tributarias en la España de los siglos XIX y XX», *Hacienda Pública Española*, núms. 108-109, págs. 441-467.
- (1988a), *Hacienda y economía en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1988b), «Evolución histórica del gasto público», *Papeles de Economía Española*, núm. 37, págs. 78-99.
- (1991), «Los monopolios fiscales», en Comín y Martín Aceña (eds.), 1991, págs. 139-175.
- (1992), «Una reconstrucción económica diferente en la España de la postguerra». *Estudis d'Història Econòmica*, núm. 2, págs. 63-78.
- (1993), «Estado y crecimiento económico en España: lecciones de la historia», *Papeles de Economía Española*, núm. 57, págs. 32-56.
- (1994), «Los seguros sociales y el estado benefactor en España», en L. Caramés (ed.), 1994, págs. 11-46.
- (1995), «Public Finance in Spain during the 19th and 20th Centuries», en P. Martín Aceña y J. Simpson (eds.), 1995, págs. 521-560.
- (1996a), *Historia de la Hacienda pública, I, Europa*, Barcelona, Crítica.
- (1996b), *Historia de la Hacienda pública, II, España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- (1996c), «La empresa pública en la España contemporánea: formas históricas de organización y gestión», en Comín y Martín Aceña (eds.), 1996, págs. 349-368.
- (1996d), «Sector público y crecimiento económico en la dictadura de Frando», en Tedde (ed.), 1996, págs. 163-186.
- (1997), «Los ministros: el elemento humano de la hacienda española (1798-1997)», en E. Fuentes Quintana y cols., págs. 263-306.
- (1999a), «La reforma en la Hacienda de Villaverde», en P. Tedde (ed.), *Economía y Colonias en la España del 98*, Madrid, Síntesis.
- (1999b), «Los economistas clásicos y los políticos liberales ante los problemas de la economía española (1808-1874)», en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles*, en vías de publicación.

- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (dirs.) (1991), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.) (1996), *La empresa en la Historia de España*, Madrid, Civitas.
- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA P. (1999), *Tabacalera y el estanco de tabacos, 1636-1998*, Madrid, Fundación Tabacalera.
- COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P.; MUÑOZ, M. y VIDAL, J. (1998), *150 años de historia de los Ferrocarriles Españoles*, Madrid, Anaya, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- COMÍN, F.; PAN, J.; PRO, J.; VALLEJO, R. y ZAFRA, J. (1995), *La práctica fiscal en la España contemporánea*, Madrid, Memoria al Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, F. y ZAFRA, J. (1994), «El fraude fiscal en la Historia de España», *Hacienda Pública Española*, Monografías núm. 1, págs. 5-24.
- COSTAS COMESAÑA, A. (1997), «Antonio Barrera de Irimo», en E. Fuentes Quintana y cols. págs. 91-126.
- CUESTA, J. (1988), *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (1997), «Mariano Navarro Rubio», en E. Fuentes Quintana, y cols., págs. 53-90.
- FERNÁNDEZ VILLAVERDE, R. (1900), *Una campaña parlamentaria, Discursos pronunciados por el Excmo. Sr. Ministro de Hacienda sobre el Presupuesto de 1900*, Madrid.
- FONTANA, J.(1980), *La Hacienda en la Historia de España (1700-1931)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FUENTES QUINTANA, E. (1961), «Los principios del reparto de la carga tributaria en España», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 41, págs. 161-298.
- (1964), «El impuesto sobre el volumen de ventas: perspectivas de una idea fiscal española», *Anales de Economía*, núm. 5, págs. 3-159.
- (1976), «La ideología de la reforma tributaria silenciosa», *Hacienda Pública Española*, núms. 42-43, págs. 105-144.
- (1978), «El estilo tributario latino: Características generales y problemas para su reforma», en J. L. García Delgado y J. Segura (eds.), *Ciencia social y análisis económico. Estudios en homenaje al profesor V. Andrés Álvarez*, Madrid, Tecnos, págs. 195-279.
- (1990), *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica.
- (1998), «Larraz», en Fuentes Quintana y cols. (1998), págs. 1-14.
- FUENTES QUINTANA, E. y cols. (1998), *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Pressas Universitarias de Zaragoza.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.) (1986), *La crisis de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (dir) (1993), *España. Economía*, Madrid, Espasa Calpe, 2.^a ed.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y SERRANO SANZ, J. M. (1991), «Economía», en Tuñón de Lara (dir.), 1991, págs. 189-311.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1991), «Las obras públicas (de 1850 a 1935)», en F. Comín, y P. Martín Aceña (eds.), págs. 177-204.
- GONZÁLEZ CATALÁ, V. y VICENTE MERINO, A. (1987), *Análisis económico-fi-*

- nancerio del Sistema español de Seguridad Social (1964-1985)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. J. (1997), «Joaquín Benjuméa Burín», en E. Fuentes Quintana y cols., págs. 15-52.
- GONZÁLEZ RABANAL, M. (1990), *Los problemas de la Seguridad Social española*, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1993), «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», *Papeles de Economía Española*, núm. 57, págs. 194-232.
- GUIRAO, F. (1998), *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57*, St. Antony's Series, Londres.
- GUNTHER, R. (1980), *Public Policy in a No-Party State. Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, University of California Press.
- HERNÁNDEZ ANDREU, J. (1980), *Depresión económica en España, 1925-1934*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HERNÁNDEZ ANDREU, J. y GARCÍA RUÍZ, J. G. (comp.) (1994), *Historia de la empresa en España*, Madrid, Civitas.
- HARRISON, J. (1976), «El coste de oportunidad del programa naval español de 1907: ¿pantanos o acorazados?», *Hacienda Pública Española*, núm. 38, págs. 111-122.
- (1983), «Heavy Industry, the State, and Economic Development in the Basque Region, 1876-1936», *The Economic History Review*, núm. 4, págs. 535-551.
- JOVER, J. M. (1981), «La época de la Restauración. Panorama Político-social, 1875-1902», en M. Tuñón de Lara (ed.), 1981, págs. 271-406.
- JULIÁ, S. (1995), «Liberalismo temprano, democracia tardía: el caso de España», en J. Dunn (ed.), *Democracia, el viaje inacabado (508 a.C.-1993)*, Barcelona, Busquets, págs. 253-291.
- LAGARES, M. J. (1982), *Déficit público y crisis económica*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- (1988), «Niveles de cobertura del gasto público en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 37.
- LOBO, F. y MONASTERIO, C. (1993), «La seguridad social y la sanidad pública», en J. L. García Delgado (dir.), 1993, págs. 589-611.
- LÓPEZ LÓPEZ, M. T. y UTRILLA, A. (1991), *El sector público español. Organización, gestión y aspectos económicos*, Madrid, Actualidad editorial.
- GADEA, M. D. (1993), «El crecimiento del gasto público en España, 1964-1991», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 2, págs. 31-65.
- MARTÍN ACEÑA, P. (1984), *La política monetaria en España, 1919-1935*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1984), «La política monetaria y fiscal durante la dictadura y la segunda república», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, págs. 236-261.
- (1991), *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- MARTÍN ACEÑA, P. y MORENO, B. (1997), «Miguel Boyer Salvador», en E. Fuentes Quintana y cols., págs. 205-228.
- MARTÍN ACEÑA, P. y SIMPSON, J. (eds.) (1995), *The Economic Development of Spain since 1870*, Aldershot, Edward Elgar.

- MARTORELL, M. (1999), *El parlamento y las reformas tributarias en la Restauración, 1900-1923*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- MELGUIZO, A. (1986), «El presupuesto de la Dictadura de Primo de Rivera. Una reconsideración», en J. L. García Delgado (ed.), 1986, págs. 225-252.
- MILWARD, A. S. (1992), «La reconstrucción económica en la Europa occidental», en Cabrera, Juliá y Martín Aceña (eds.), págs. 19-36.
- MONTERO GARCÍA, F. (1988), *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MORENO LUZÓN, J. (1998), *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza.
- NADAL, J.; CARRERAS, A. y SUDRIÀ, C. (eds.), 1987, *La economía española en el siglo xx. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel.
- NAVARRO RUBIO, M. (1991), *Mis memorias*, Barcelona, Plaza y Janés.
- PALAFIX, J. (1986), «La política presupuestaria de la Dictadura de Primo de Rivera: ¿una reconsideración necesaria?», *Revista de Historia Económica*, núm. 2, págs. 389-410.
- PEACOCK, A. T. y WISEMAN, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton UP.
- RODRÍGUEZ BRAUN, C. (1987), «Carlos Solchaga Catalán», en E. Fuentes Quintana y cols. págs. 229-262.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994), «La política Social en España: 1980-1992», en Informe Foessa 93, Madrid, págs. 1443-1494.
- ROLDÁN, I. (1997), «Guerra y finanzas en la crisis de fin de siglo, 1895-1900», *Hispania*, núm. 196, págs. 611-675.
- RUMEU DE ARMAS, A. (1944), *Historia de la Previsión social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos*, Madrid.
- SABATÉ SORT, M. y BANDRES, E. (1997), «Jaime García Añoveros», en E. Fuentes Quintana y cols., págs. 167-204.
- SERRANO SANZ, J. M. (1997), «Francisco Fernández Ordóñez», en E. Fuentes Quintana y cols., págs. 127-166.
- SOLÉ VILLALONGA, G. (1964), *La Deuda pública en España y el mercado de capitales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SOLÉ VILLALONGA, G. (1967), *La reforma fiscal de Villaverde, 1899-1900*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero.
- SERRANO SANZ, J. M. (1987a), *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, Siglo XXI.
- TEDDE DE LORCA, P. (1981), «El gasto público en España (1875-1906). Un análisis comparativo con las economías europeas», *Hacienda Pública Española*, núm. 69, págs. 236-266.
- (1984), «Aproximación al cuadro tributario de la Restauración», *Hacienda Pública Española*, núm. 87, págs. 323-338.
- TEDDE DE LORCA, P. (ed.) (1996), «El Estado y la modernización económica», *Ayer*, núm. 21.
- TORTELLA, G. (1994), «El monopolio de petróleos y Campsa, 1927-1947», en Hernández Andreu y García Ruiz (comp.), págs. 265-302.
- TUÑÓN DE LARA, M. (ed.) (1981b), *La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939)*, *Historia de España*, vol.IX, Madrid, Labor.
- TUÑÓN DE LARA, M. (dir.) (1991), *Transición y Democracia (1973-1985)*, Barcelona, Labor.

- VALLE, V. (1989), «La Hacienda española: perspectivas de una década», *Revista de Economía*, núm. 1, págs. 22-25.
- VARELA ORTEGA, J. (1977), *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza.
- VELARDE FUERTES, J. (1968), *Política Económica de la Dictadura*, Madrid, Guadiana.
- (1990), *El tercer viraje de la Seguridad en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- VERGÉS, J. (1976), *La Seguridad Social española y sus Cuentas*, Barcelona, Ariel.
- WAGNER, A. (1897), «Three Extracts on Public Finance», en R. A. Musgrave y A. L. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, MacMillan.

Francisco Comín es Catedrático de Historia Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá de Henares. Recibió el Premio Nacional de Historia en el año 1990 por su obra *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)* (Madrid, IEF, 1988). Es también autor de *Historia de la Hacienda Pública I y II* (Barcelona, Crítica, 1996).